

Ensayos sobre  
**La autonomía  
en Bolivia**

# Ensayos sobre la autonomía en Bolivia

Claudia Peña Claros: **Ministra de Autonomías**

Gonzalo Vargas Rivas: **Viceministro de Autonomías Departamentales y Municipales** Gregorio Aro – **Viceministro de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial**

Equipo de dirección: **Rafael López Valverde, Sandra Mallo Barriga, Juan Carlos Martínez**

Diseño y diagramación: **Arturo Rosales**

Impresión: Imprenta **Diseños Digitales**

D.L.: 4-1-40-13 p.o.

ISBN: 978-999-54-2-659-0

Primera edición: 1000 ejemplares

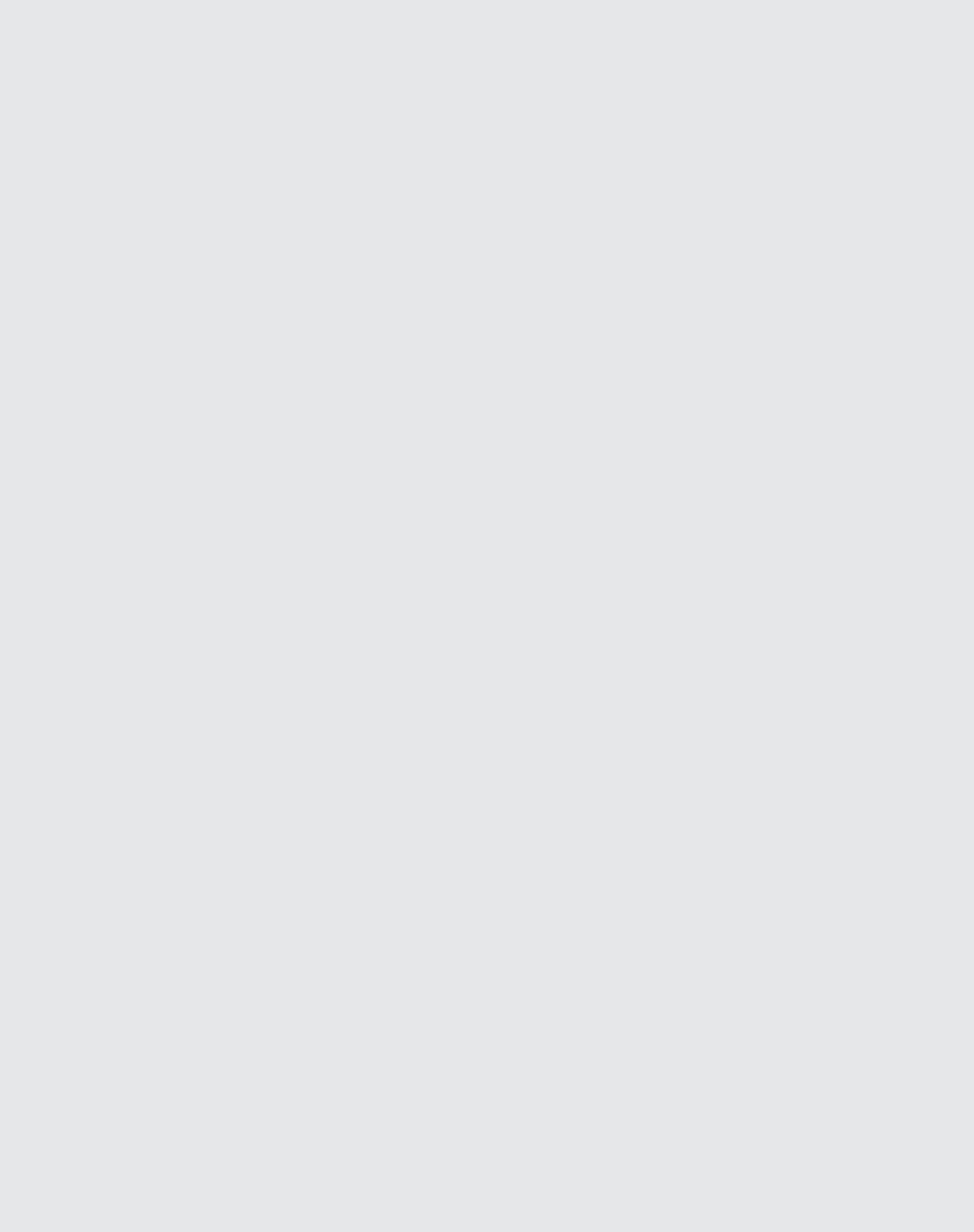
Este libro se imprimió con el apoyo técnico y financiero de FES – ILDIS.

Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento del Ministerio de Autonomías. Se autoriza su reproducción, total o parcial, a condición de citar la fuente y la propiedad.

Impreso en Bolivia  
2012

## CONTENIDO

- 1** Gobiernos autónomos hoy – El desafío de los cambios 5  
**CLAUDIA PEÑA**
- 2** Las autonomías en Bolivia y su horizonte: un análisis político 21  
**ÍÑIGO ERREJÓN Y MANUEL CANELAS**
- 3** Problemas de alineamiento de las autoridades subnacionales en el modelo de descentralización boliviano 33  
**SERGIO VILLARROEL**
- 4** El nuevo Estado vive en las leyes, el viejo en las actitudes. ¿Ahora quién podrá cambiarnos? 51  
**WILDER MOLINA**
- 5** Regionalismo y mitos ideológicos como dispositivos de poder para la construcción del imaginario de la autonomía departamental 61  
**HELENA ARGIRAKIS**
- 6** Las identidades y las especificidades socio-políticas regionales como condiciones para la construcción autónoma 87  
**MARIA TERESA ZEGADA**
- 7** Régimen fiscal autónomo y autonomía fiscal: un breve balance 103  
**CARLOS ROCABADO**
- 8** Ritmos para la implementación del régimen autónomo 121  
**FERNANDO ARAMAYO**
- 9** El proceso de descentralización municipal y la construcción de ciudadanía en Bolivia 131  
**MARTIN PEREZ**
- 10** Dirección estratégica para las Entidades Territoriales Autónomas (ETAS) 147  
**EDUARDO MARTINEZ**



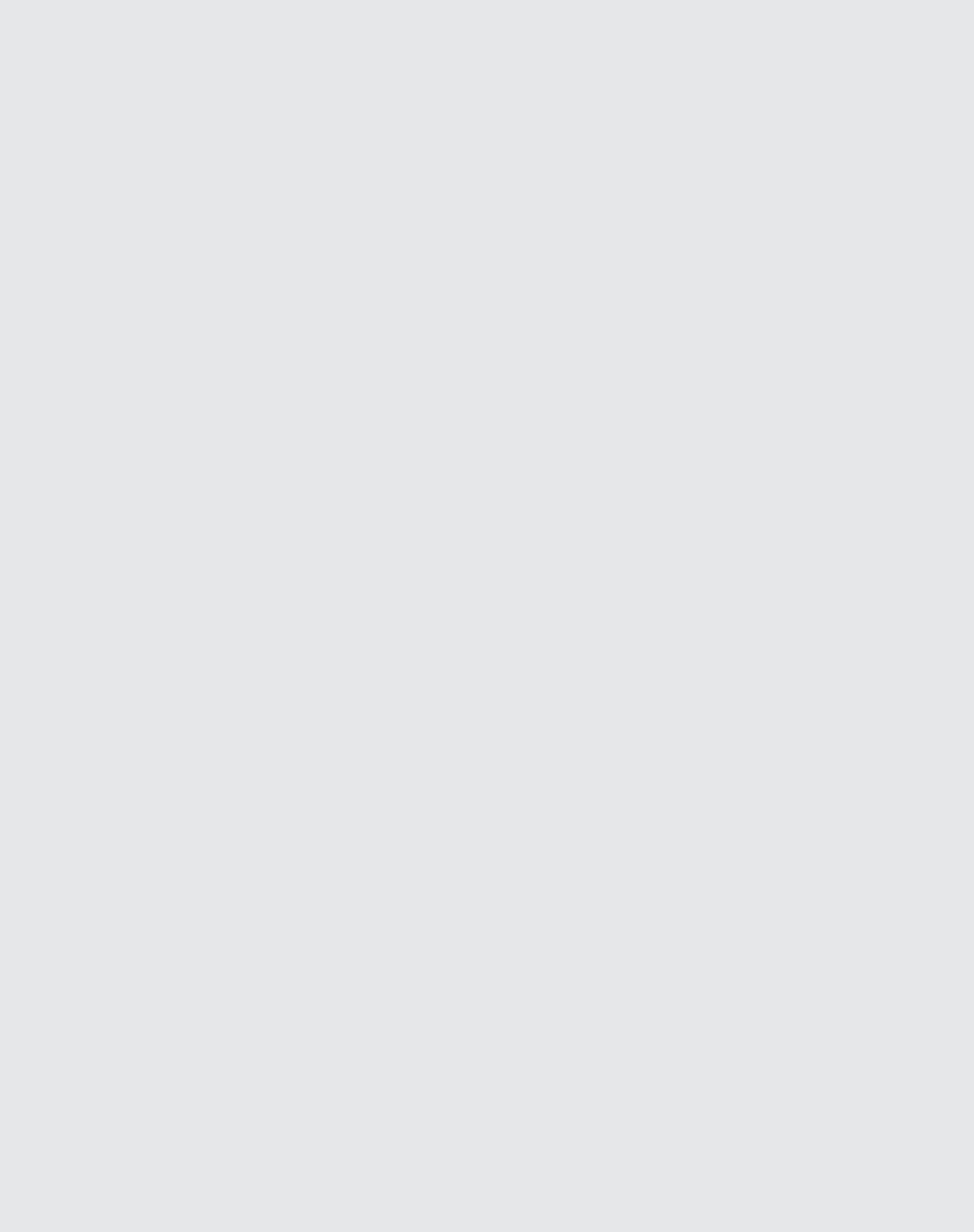
AUTORA: **Claudia Peña Claros\***

# 1

## **GOBIERNOS AUTÓNOMOS HOY - EL DESAFÍO DE LOS CAMBIOS**

\* Claudia Peña Claros actualmente es Ministra de Autonomías. Es Magister en Desarrollo Sustentable y Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social.

Investigadora Social sobre temas de autonomía y descentralización, como también en metodologías participativas con enfoque de género. Literata, editora y compiladora sobre temas de medio ambiente, autonomías, descentralización e interculturalidad. Ha escrito libros de poemas, novela y cuentos.



## EL DESAFÍO DE LOS CAMBIOS

El proceso constituyente boliviano, que permite el reconocimiento de la plurinacionalidad como base para la construcción de nuestro Estado, alberga también dentro de sí el proceso político y social de las autonomías. La característica plurinacional, el ordenamiento autonómico, y la economía plural, son los tres pilares sobre los cuales se sostiene el nuevo orden constitucional.

Este orden constitucional es fruto de un complejo proceso de construcción de un nuevo pacto político, que recoge acuerdos territoriales, sociales y económicos bajo el nuevo paradigma del Vivir Bien, donde las autonomías son un elemento imprescindible. Entre otras, el pacto político constituyente ha sido capaz de recoger e integrar dos demandas históricas que hacen a la debilidad estructural del Estado boliviano. Desde su mismo surgimiento, el orden republicano marginó a los pueblos indígena originarios, negando su derecho a ejercer su cultura y sometiéndolos a procesos de explotación y genocidio; al mismo tiempo que centraba la vida económica alrededor de la explotación minera, ignorando y subvalorando grandes extensiones del territorio, privando a las poblaciones en ellos asentadas de su protección y beneficios.

Fruto de ambas ausencias surge por un lado la reivindicación de los pueblos originarios para ser incluidos en el Estado boliviano desde sus características propias y sobre la base del reconocimiento de sus derechos culturales colectivos, mientras que desde el oriente boliviano se expresa la voluntad autonomista como un necesario proceso de descentralización.

A partir del año 2000 con la Guerra del Agua, los movimientos sociales reivindican la necesidad de un nuevo pacto político nacional para superar la democracia pactada a través de un Estado realmente participativo y democrático, para todos los bolivianos y bolivianas. El ciclo de protestas que se inaugura entonces, pone en duda los principios del sistema neoliberal, que habían reducido la participación estatal en la economía, privatizado las empresas públicas y desde la democracia pactada, limitando la participación social en las decisiones políticas y estructurales.

Fruto del remezón y los desplazamientos políticos que produce el ciclo de protestas, no tarda en surgir una agenda paralela sostenida por las elites salientes ahora parapetadas en causas regionales, que en un primer momento exigen el “respeto al estado de derecho”, y luego construyen la exigencia de las autonomías, al recoger y apropiarse de una demanda histórica del oriente boliviano.

Hasta septiembre de 2008 conviven así dos visiones enfrentadas de país, que se manifiestan concretamente por un lado con la agenda de octubre de 2003, que exige la nacionalización de los hidrocarburos y la realización de la Asamblea Constituyente; y por otro lado la agenda de enero de 2004, promovida por la elite cruceña fundamentalmente. Ambas visiones se vieron continuamente confrontadas entre 2003 y 2008. De este modo, por ejemplo, en diciembre de 2005 la elección de Presidente se da junto a la elección de prefectos a nivel departamental; y en 2006 son elegidos los representantes constituyentes al mismo tiempo que se realiza un referéndum por autonomías departamentales.

Es recién en agosto de 2008, cuando el Presidente Evo Morales es ratificado en el referéndum revocatorio, que se manifiesta con claridad el respaldo popular a su gobierno, lo cual llevaría en los meses siguientes (septiembre y octubre de 2008) a debatir el texto constitucional hasta alcanzar los acuerdos de Cochabamba, destrabando el pacto político nacional sobre la base del horizonte político del Estado plurinacional y con autonomías. En esas negociaciones, el régimen autonómico (la definición de su amplitud y profundidad) se constituye en el principal eje articulador del acuerdo constituyente.

Cuando el pueblo aprueba la nueva Constitución Política del Estado, el 25 de enero de 2009 y cuando ésta es promulgada el 9 de febrero del mismo año, se manifiesta con absoluta claridad la victoria de la fuerza social y política indígena popular, que había propugnado la necesidad de escribir un nuevo pacto político que reconozca nuestra plurinacionalidad y selle la unidad de las bolivianas y los bolivianos.



## I. Contexto histórico en el que surge el proceso autonómico

El proceso autonómico boliviano surge en un contexto histórico muy particular, que determina en gran medida la filosofía que lo sustenta y sus características básicas. Si bien el ordenamiento autonómico responde a dos reivindicaciones que hunden sus raíces en procesos históricos de largo alcance (la lucha de los pueblos indígenas y la lucha regional cruceña, fundamentalmente), éste se cristaliza en el periodo 2006 – 2010 como parte de la reconstrucción del Estado boliviano a través de la Asamblea Constituyente, que termina también sellando un nuevo pacto social alrededor de un horizonte de época hegemónico. Este horizonte de época está sustentado en tres pilares: Estado plurinacional, régimen autonómico, industrialización de los recursos naturales al interior de una economía plural.

Sin embargo, ampliando la mirada al tiempo que abarca el llamado ciclo de protestas (iniciado el año 2000 con la Guerra del Agua), vemos que el proyecto estatal autonómico se va construyendo en un proceso, en primer lugar, de develamiento de una crisis estatal que constata:

- La insuficiencia y corrupción de los mecanismos de representación social,
- La existencia de una gobernabilidad falaz porque se sustenta en pactos que reproducen apenas la cáscara de la formalidad democrática, y
- La ausencia casi total de movilidad social en los espacios de representación política.

Esta constatación, unida al creciente distanciamiento entre Estado y sociedad civil, quiebra la hegemonía que hasta entonces había permitido la perpetuación de la élite económica urbana en las estructuras estatales (que había llegado a conformar incluso una “clase política”).

Este develamiento de la crisis estatal, convertido en sentido común, da paso en segundo lugar a la lucha política por el control del poder estatal. Esta lucha política expresa y fortalece, en la misma medida en que es puesta en práctica, la voluntad de poder de las clases subalternas. Así, entre 2003 y 2008 vivimos lo que se ha llamado empate catastrófico: dos visiones de país y dos modelos de estado confrontados entre sí, en un contexto de insurrección del orden simbólico que generaba incertidumbre e inestabilidad política exacerbadas.

De este modo no fue suficiente la toma del poder estatal formal por parte de la corriente subalterna indígena, campesina y popular. Se produce entonces una lucha territorial por el poder, cuyo desenlace pasa inclusive por la demostración de fuerza de masa en las calles, y por la demostración de la capacidad de sustentar y mantener dicha fuerza de masa.

Pero la superación del empate catastrófico no pasa solamente por poner en práctica la fuerza y el número: también pasa por la capacidad de articular proyectos históricos que hasta ese momento se habían mantenido ajenos y diferenciados entre sí. A partir del año 2000, las fuerzas populares van tejiendo encuentros y pactos políticos y discursivos. En la crisis de octubre del 2003 se manifiesta de forma natural y espontánea una unidad reivindicativa (la Agenda de Octubre) capaz de contener dentro suyo una densidad histórica y una fuerza moral tal, que dispara un proceso político estructural de cambio estatal profundo y de descolonización social.

Esta capacidad de articulación es posible, en gran parte, por la capacidad de propuesta política concreta. Así, mientras las antiguas élites políticas se parapetan tras la bandera autonómica en el oriente boliviano (que en lo sustantivo gira alrededor del "déjeme hacer lo que quiera en mi acotada hacienda"), el bloque indígena, campesino y popular construye una propuesta de alcance estatal nacional, que logra finalmente expresarse a través de la compleja dinámica constituyente, y también a través de los necesarios pactos políticos alcanzados en Cochabamba y en el Congreso, en septiembre y octubre de 2008.

El orden resultante, que es la nueva Constitución Política del Estado, si bien expresa a las fuerzas políticas y su capacidad de negociación, expresa ante todo ese nuevo sentido común que nace del cuestionamiento a un Estado ajeno y a un orden social y económico injusto, excluyente y antinacional. Pero no se basa solamente en la negociación, sino que más que nada se sustenta en la afirmación de las diversidades que nos componen como país, y en la pertinencia de las mismas al vislumbrar un mejor ejercicio del poder estatal.

El proceso histórico que da a luz a nuestro proyecto estatal autonómico, determina en consecuencia las particularidades del mismo:

1. Nace de un proyecto histórico vencedor, por tanto hegemónico, que logra instituirse en horizonte de época plurinacional. Este horizonte propugna la democratización del Estado (en lo formal, lo territorial y lo simbólico), el

incremento de la participación estatal en la economía, y el fortalecimiento de las instituciones propias de las naciones originarias.

2. Dicho proyecto histórico resulta vencedor en un doloroso y angustiante proceso de polarización política, con numerosos pasajes de violencia política y violencia racista, que se suceden en la calle de manera pública, cuestionando las bases mismas de la economía moral de la sociedad boliviana. Este proceso desnuda la lógica dual que hasta entonces había gobernado, de manera socapada pero definitiva y totalizante, las relaciones sociales en el país: indio / blanco, pobre / rico, campo / ciudad, civilización / barbarie, etc.
3. El proyecto estatal autonómico nace de un proceso nacionalizador, en el sentido de que pretende superar al Estado excluyente, ausente de la mayor parte del territorio nacional, por un Estado que parta del reconocimiento de la existencia de múltiples naciones, en el que todos y todas se sientan incluidos y representados. Ante la pretensión de algunas élites políticas regionales de utilizar la reforma autonómica para institucionalizar prácticas separatistas, la polarización política reciente tiene resultados nacionalizadores en la medida en que su resolución contribuye a consolidar el proyecto nacional, gracias al fortalecimiento del Estado y a la inclusión de las clases subalternas en los espacios de poder y decisión.
4. El proyecto estatal autonómico parte de un trípode societal: plurinacionalidad, autonomías, economía plural. Este trípode no solamente es complementario, sino que también es indivisible. Así, para entender el proyecto estatal autonómico, es necesario tomar en cuenta los principios de la plurinacionalidad y del nuevo orden económico que propugna la Constitución, no solamente como expresiones de la diversidad, sino también y fundamentalmente como concreción de un proyecto histórico y proyección de un futuro deseable.

Habiendo sido promulgada la nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009, el proyecto estatal autonómico termina de consolidarse en julio de 2010, con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez. Queda así configurado un orden autonómico complejo, con cuatro tipos de autonomías: departamental, indígena originario campesino, municipal, y regional. Se precisan competencias para las autonomías y para el nivel central del Estado, y se definen mecanismos de coordinación para asegurar un proceso armónico y ordenado.

## II. Escenario político actual

En los recientes años de mayor efervescencia política, la proyección del régimen autonómico nos ha tenido acostumbrados a la grandilocuencia: cabildos multitudinarios, sonoros pronunciamientos de comités cívicos, radicales amenazas de enfrentamiento y catástrofe, profusa simbología que, sobre todo en el oriente, acaparaba el paisaje urbano, etc.

Una vez superado el empate catastrófico, la discusión autonómica se ha replegado a espacios más discretos, aunque sin abandonar completamente los escenarios del debate público.

Seguramente esto tiene que ver con el masivo repliegue de las dirigencias regionales autonomistas, una vez puesto en duda su interés cívico y vislumbrados posibles intereses más oscuros y trágicos alrededor de sus constantes llamados a la movilización ciudadana, sobre todo en Santa Cruz. Pero más que ello, tiene que ver de manera definitiva con la victoria política del bloque indígena, campesino y popular, la cual tiene entre sus principales consecuencias haber definido para las autonomías un sentido y una dirección muy diferente a la propugnada por la tradicional elite política parapetada en los departamentos de la “media luna”.

El texto resultante de la Constitución Política del Estado dota a las autonomías de un contenido acorde a las luchas populares y a la construcción del nuevo Estado Plurinacional, el cual no se manifiesta solamente a través de un nuevo régimen de descentralización, sino que también asegura mayor representatividad en los espacios estatales, una ampliación de los espacios democráticos, mayor presencia del Estado en la economía, espacios políticos más incluyente y abiertos a la sociedad civil, etc.

De este modo, cuando se hace público el proyecto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, no sucede la rearticulación del Bloque de la Media Luna, ni se llevan a cabo masivas manifestaciones en el oriente autonomista, ni hay tampoco una importante resistencia al proyecto gubernamental. Existe sí el debate, en algunos casos intenso respecto de aspectos concretos (y no poco relevantes) del proyecto de ley; pero el debate y la aprobación en sesión de Asamblea Legislativa Plurinacional no se produce rodeada de movilizaciones ni ultimátum.

Después de su aprobación, son otros los temas que copan la agenda mediática, reclamando la atención de ciudadanos y autoridades.

Del otro lado, los primeros meses posteriores a la elección de las primeras autoridades autonómicas en la historia del país, están dedicados a la compleja tarea de la adecuación institucional (lo cual no es poca cosa si hablamos de autonomía departamental, tomando en cuenta que se pasa de una institución que básicamente representa al Presidente en las regiones, a una institución autónoma llamada a gobernar el territorio departamental). Esos primeros seis a ocho meses el trabajo es arduo en los gobiernos departamentales sobre todo. Temas que van desde definir cómo se va a tratar el tema de permisos de viajes y viáticos, hasta la negociación de presupuesto para las asambleas departamentales, son asuntos que merecen la atención de los directamente involucrados. En este rosario de decisiones y definiciones burocráticas no está mayormente presente la prensa, pero es en estos meses donde se va conformando la nueva cultura organizacional de esos nuevos gobiernos departamentales.

El tránsito es menos trabajoso para los gobiernos municipales, que desde mediados de los años noventa ejercen un manejo autónomo de su institucionalidad.

Se puede decir que es desde mediados del 2011 que los gobiernos municipales y departamentales levantan la cabeza y dejan de ocuparse únicamente de lo interno, para posar su mirada en lo que alrededor de ellos crece y muta, incluyendo sus propios territorios y sociedad civil.

Sin embargo, a pesar del repliegue noticioso respecto de las autonomías, cada cierto tiempo las empresas de información vuelven la mirada hacia el proceso autonómico para hacer un recuento de los avances y novedades del mismo. Y si bien es siempre saludable tomar en cuenta las características del proceso histórico inmediato en el cual se gestó y alumbró el régimen autonómico, también resulta necesario esbozar algunas características del momento actual, que de una u otra forma inciden en la gestión pública local:

1. El cuestionamiento de la representatividad de los espacios del poder estatal, que ocurre primero en la esfera del gobierno nacional (2003 en adelante), se expande en un segundo momento también a los espacios de poder político regional. A medida que el fenómeno se extiende y se fortalece, se afianzan a la par liderazgos regionales que antes sólo aspiraban a copar espacios en las organizaciones sociales populares. De este modo, las elecciones

departamentales y municipales de abril de 2010 alumbran un nuevo escenario político, donde las autoridades electas comparten en general dos características importantes:

- Vienen de la lucha política desde las organizaciones de la sociedad civil, y
  - Nunca antes habían desempeñado cargos en la estructura estatal.
2. Queda pendiente la tarea de investigar de manera meticulosa y científica ese momento, pero lo que en general sucede es una especie de choque cultural: los recién llegados entran a los gobiernos locales cargados de sus prácticas organizativas, de sus agendas sectoriales y de una actitud aún sorprendida respecto de los nuevos espacios conquistados.

Y precisamente ese nuevo espacio conquistado, atravesado de la nueva lógica constitucional y del mandato de la reciente reforma autonomista, les recibe sin haber aún experimentado en la realidad de los procesos y de las relaciones, mutaciones significativas ni reformas burocráticas que reflejen el espíritu de los cambios.

Sucede entonces que los recién llegados representantes del pueblo deben no sólo ocupar la casa (la nueva casa) sino también, desde el instante mismo de su arribo, imaginar y ejecutar reformas para responder a las expectativas de los sectores a los que representan, en un escenario institucional que en sí mismo está siendo cuestionado y reformulado.

3. El proceso descentralizador sucede en un momento histórico de nuevo y fortalecido protagonismo del gobierno nacional.

Este acierto tiene que ver en su raíz con una característica primordial de nuestro proceso, y es el hecho de que la fuerza moral del proceso revolucionario popular se canaliza en gran medida a través del liderazgo del Presidente Evo Morales, como encarnación de la lucha y del deseo del pueblo.

Una segunda característica primordial es la disponibilidad de recursos económicos para emprender los diversos proyectos de integración y desarrollo en todos los territorios del país. Las nuevas autoridades que ejercen en espacios en proceso de cambio institucional, asisten y son parte también de un proceso concreto y extendido de construcción del país.

De este modo, mientras la Asamblea Legislativa Plurinacional construye las leyes del nuevo Estado, desde los ministerios y las empresas estratégicas se canalizan proyectos de infraestructura caminera, electrificación, generación de energía, industrialización, etc., que van construyendo también, desde lo concreto del territorio, el nuevo Estado que deja de ser aparente para irradiar su presencia en todos los municipios y comunidades del país.

4. Tenemos entonces que la autonomía sucede y busca su profundización, en un momento histórico de expresión de un liderazgo clave, el del presidente Evo Morales, que aglutina a su alrededor la fuerza moral del proceso político y la concepción nacionalista y abarcadora del accionar del Estado.
5. Otra característica, no menos importante y resultante de las anteriores, es que se ha superado ya una primera fase de construcción del bloque hegemónico popular, con su lucha discursiva, polarización política y enfrentamiento físico real.

Lo relevante es que la definición y cierre de esa primera fase se dio a la par de un trabajo también tortuoso de diseño, fundamentación y consolidación de los cimientos económicos (entre otras medidas, la nacionalización de los hidrocarburos) que permiten hoy esa construcción concreta y territorial de la nación boliviana – que como hemos dicho se expresa a través de obras de infraestructura básica que constituían una deuda histórica y estructural con las regiones, sus pueblos y su contribución a la riqueza y desarrollo del mundo; pero que también se expresa a través de una lógica redistributiva dirigida no solamente a luchar contra la pobreza, sino también a cerrar las brechas económicas y las desigualdades sociales, económicas y territoriales.

6. Nos encontramos entonces en una nueva fase del proceso, donde ya no se discute el horizonte histórico, y se asume como (casi) natural la presencia de un Estado fortalecido, protagonista y decisor, que ejecuta iniciativas, promueve políticas públicas, plantea agenda a nivel mundial. Un Estado que, consolidada su base hegemónica en lo político y en lo económico, se declara capaz de plantear(se) una agenda concreta que mira con confianza y ambición al futuro: la Agenda del Bicentenario.

### III. Las fuentes y el escenario: los desafíos del proceso autonómico

Al interior del proceso autonómico también hemos ingresado en una nueva fase. Superada la discusión respecto de las características del modelo autonómico boliviano a partir de la aprobación y promulgación de la Ley Marco de Autonomías, y consolidada la distribución competencial, la marcha del proceso ya depende menos de las dinámicas nacionales y sí depende más de los procesos locales.

Hemos hablado del fortalecimiento del Estado Plurinacional. Existe sin embargo, una distancia entre la fortaleza del gobierno nacional y la situación de los gobiernos autónomos, ya que el escenario nacional general no se corresponde necesariamente con los escenarios locales restringidos, donde se desarrollan otras pugnas y se resuelven otros pactos, atravesados por dinámicas que muchas veces suceden soterradas, pero que de tiempo en tiempo suben a la superficie para desplegar su fuerza y sus reivindicaciones.

Es cierto que el escenario municipal ha cambiado a partir de la nueva Constitución: alcaldes y alcaldesas son electas/os en listas separadas respecto de los miembros del Concejo Municipal. De esta forma, ya no son los concejales y concejalas quienes deciden quién será el alcalde o alcaldesa, sino que la elección la realiza directamente el pueblo que vota. Esto ha demostrado otorgar mayor continuidad a la gestión, ya que el cargo de alcalde / alcaldesa ya no es resultado de pactos políticos temporales y prebendales.

La lucha política que actualmente sucede al interior de los municipios toma sin embargo otros cauces, y tiene que ver, cuando se presentan problemas de gobernabilidad, con pugnas entre dirigentes de organizaciones sociales, líderes políticos y autoridades electas, alrededor de reivindicaciones sectoriales o alrededor de las pugnas por el liderazgo local.

Un desafío importante para la autonomía municipal es trabajar la consolidación de la institucionalidad del municipio, superando la lógica antigua que concibe los espacios de gobierno como espacios para el más discrecional ejercicio del poder, como si tal como un dueño de hacienda dispone de todo lo que en ella habita y existe, también se pudiera disponer, desde el gobierno municipal, de todo lo que en el municipio otorga oportunidades económicas y políticas.



Superar esa visión colonial implica concebir al gobierno municipal como un espacio de gestión pública gobernada con lógica institucional, que más que un feudo, se trata de un lugar desde donde se ejecutan medidas y mecanismos dirigidos al vivir bien de todos y todas. Lógica institucional por tanto, pero también visión social, lógica redistributiva, transparencia, participación. Este cambio pasa entonces por la construcción, en lo local, de un nuevo modelo de ejercicio del poder (alejado de la cultura patronal), el cual deberá ser en primer lugar encarnado por las mismas autoridades municipales en su trabajo cotidiano, para luego proyectarlo al conjunto social.

En lo técnico y limitándonos todavía al ámbito municipal, las autoridades enfrentan un desafío muy preciso, que es el de disponibilidad de conocimiento y habilidades técnicas, administrativas y financieras, sobre todo en municipios alejados donde queda casi todo por hacer, pero donde los técnicos con formación universitaria no llegan, por las enormes distancias que deben recorrer o por la exigua retribución que ese municipio les puede ofrecer.

Decíamos antes que las empresas de información habían replegado su interés respecto de los temas autonómicos en los últimos años, y esto es más verdad todavía cuando hablamos de las autonomías indígenas, que son tal vez el mejor y más preciso medidor respecto de la inclusión de la pluralidad en la construcción del Estado Plurinacional. En efecto, en los once municipios en conversión a autonomías indígenas y a partir del referendo del año 2009, se han venido dando significativos procesos de deliberación social y participativa respecto de la norma fundamental de los futuros gobiernos indígena originario campesinos en Bolivia.

Pero ¿qué es lo que se ha estado deliberando en los once municipios en conversión a autonomías indígenas? En primer lugar, la representación de los pueblos indígenas y los sectores no indígenas en las asambleas estatuyentes, pero también las cuotas de representación de cada colectivo social: deberemos representarnos ¿por comunidades? ¿Por sector? ¿Por organización? ¿Cuál es la participación justa de los jóvenes, de las mujeres? No sólo para la conformación de la asamblea estatuyente, sino también luego, ya en la deliberación del estatuto, la representatividad ha sido un asunto de mayor importancia en todos esos procesos. Era de esperarse que así fuera, pero también ha sido una expresión de las tensiones que actualmente atraviesan las naciones indígena originario campesinas, porque la modernidad reconoce sujetos de representación que no coinciden necesariamente con los sujetos representables al interior de una sociedad indígena tradicional.

La conformación de los gobiernos autónomos indígenas también da cuenta de esas tensiones, y los pactos contenidos en los estatutos expresan las soluciones a las que se han arribado, después de arduos procesos de discusión en algunos casos. Esos pactos, que por su misma naturaleza seguramente serán revisados en el futuro, irán dando cuenta de los procesos de fortalecimiento o debilitamiento de las normas y procedimientos propios, en cada caso.

Dos grandes desafíos se vislumbran en el horizonte de los primeros gobiernos indígenas de la historia de Bolivia: en primer lugar, el desafío de la gestión. El “juego de cintura” que las normas administrativo financieras del nivel central del Estado le permitan a las autonomías indígenas, y la capacidad de las mismas de mantener un manejo eficiente y transparente de sus recursos, va a marcar el destino de las futuras iniciativas de autogobierno de los pueblos indígenas. En segundo lugar hay que recordar que una de las razones de ser de las autonomías indígenas es la gestión territorial. Los nuevos gobiernos indígenas deberán también demostrar modelos sostenibles y participativos para garantizar la gestión territorial en beneficio de todos y todas sus mandantes.

Para ello será necesario desarrollar o fortalecer una visión estratégica del territorio comprendido al interior de cada unidad territorial, y ése es un desafío para todos los gobiernos autónomos. Venidos de una tradición colonial donde cada pequeño territorio era un pequeño feudo, el proceso actual y la Agenda del Bicentenario desafían a las autoridades autonómicas a ejercer gobierno y a desarrollar una visión compartida respecto del desarrollo regional.

Pero no se trata solamente de mirar lo que se tiene al interior de cada frontera, sino más bien de levantar la mirada y a partir de una visión nacional, distinguir las oportunidades y desafíos que, para cada región, representa la dinámica económica actual.

Desde un nuevo horizonte histórico, y en este proceso de crecimiento económico y acelerada vinculación nacional, en un Estado cada vez más incluyente y abarcador, con nuevas élites en el poder y en una sociedad que ha remozado sus posibilidades de movilidad social, las autoridades autonómicas están ante el gran desafío de aquilatar esto que ahora somos y que no éramos antes, esto que podemos ser, y ejercer el poder ya no desde una visión restringida y personal, sino más bien desde una mirada extensa y ambiciosa.

El proceso autonómico se da en un marco de oportunidades: ya no se trata de administrar la pobreza, sino de articular las potencialidades y las iniciativas locales al gran proyecto del Estado Plurinacional.

Desde lo pequeño participar en lo grande, desde lo específico alimentar y nutrirse de lo general; tal vez sea ése el primer desafío de los gobiernos autónomos y de sus autoridades.



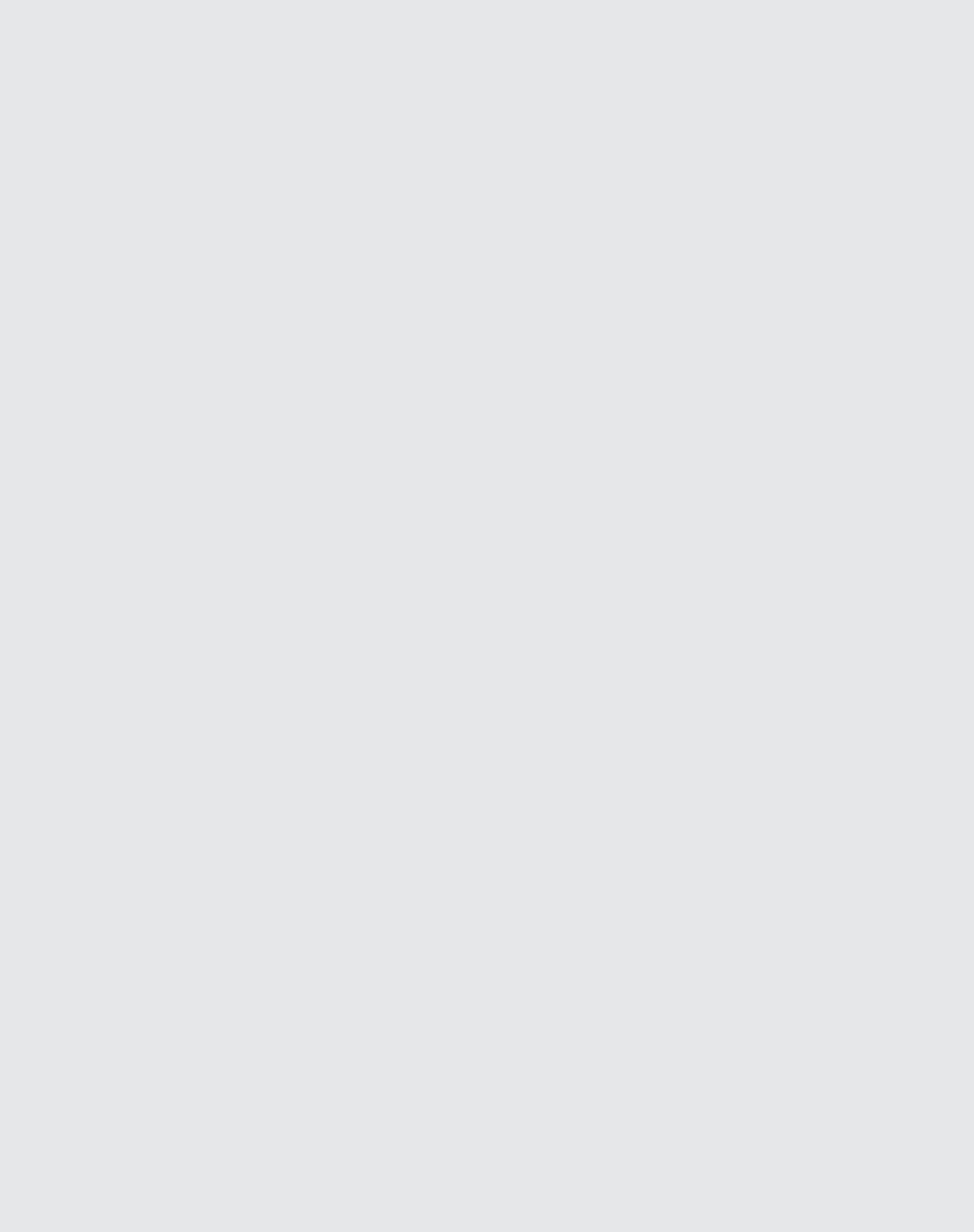
AUTORES: **Íñigo Errejón y Manuel Canelas \***

# 2

## **LAS AUTONOMÍAS EN BOLIVIA Y SU HORIZONTE: UN ANÁLISIS POLÍTICO**

\* Íñigo Errejón, doctor en ciencias políticas por la Universidad Complutense de Madrid e investigador de la misma. Miembro de la Fundación CEPS.

\* Manuel Canelas, licenciado en ciencias políticas y de la administración por la Universidad Complutense de Madrid y máster en gobierno y administración pública por el Instituto de investigación Ortega y Gasset.



# **LAS AUTONOMÍAS EN BOLIVIA Y SU HORIZONTE: UN ANÁLISIS POLÍTICO**

## **Introducción: qué vamos a contar y por qué es importante**

Este texto pretende ubicar la cuestión autonómica en la perspectiva del proceso político de transformación estatal abierto en Bolivia, pues asume que el Estado es un campo de conflicto y entendimiento dinámico y cambiante en función de los equilibrios entre diferentes fuerzas, y que la mejor forma de explicar las configuraciones institucionales es desentrañando los acuerdos, y las pugnas, que están en su raíz, en tanto que compromisos históricos entre grupos.

Por ello se busca entender el actual modelo territorial –y su concreción jurídico-institucional– como el resultado, contingente y dinámico, de una serie de negociaciones, tensiones y disputas entre diferentes demandas, proyectos y grupos sociales, que han cristalizado en una nueva forma histórica de organizar la convivencia, en un nuevo marco para la distribución y articulación geográfica del poder político en el país.

El análisis parte del largo proceso constituyente boliviano (2006-2009), en medio de una profunda crisis estatal, para rastrear en él la emergencia de las reivindicaciones autonomistas, su relación con otros proyectos de Estado y su papel en el conflicto político. Esta trayectoria termina en el acuerdo plasmado en la Constitución Política del Estado. A continuación, se ofrecen perspectivas de futuro para el modelo autonómico en Bolivia en tanto que sedimentación de un equilibrio de fuerzas y un proyecto estatal determinado en el que se inscribe.

## **Las autonomías en el proceso constituyente boliviano**

Un proceso constituyente es siempre un “momento radicalmente político”, de apertura de la discusión y cuestionamiento de las posiciones políticas heredadas por la irrupción de sujetos “sin parte” en el orden anterior (Rancière, 2007); esta emergencia desnaturaliza el orden anterior y se encamina a la construcción de un nuevo acuerdo que sienta las bases de la nueva comunidad política. En ese sentido, es un momento especialmente favorable

para que afloren las diferencias políticas o se politicen demandas hasta entonces vividas como cuestiones secundarias. Se trata de un horizonte de oportunidad para la expresión de las más diversas tensiones y aspiraciones de una sociedad.

El proceso constituyente boliviano se abrió tras una prolongada crisis del sistema político, enmarcada en una debilidad estructural del Estado. A inicios del siglo XXI, un ciclo especialmente intenso y profundo de protestas y revueltas sociales –conocido a posteriori como el “ciclo rebelde” 2000-2005 (Cabezas, 2007; Hylton y Thomson, 2007; Dunkerley, 2007) – precipitó la crisis del modelo económico neoliberal y el colapso del sistema de partidos que discurrió paralelo a éste. El Movimiento Al Socialismo- Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) asumió el poder en enero de 2006 catalizando una movilización popular antineoliberal destituyente, que para entonces había producido una agenda de cambio político: la nacionalización de los hidrocarburos, la reforma agraria, la apertura de un proceso constituyente para la descolonización del Estado.

## **Dos imaginaciones espaciales y dos proyectos de Estado**

Así, pues, el proceso constituyente nació marcado por una hegemonía relativa que en otro lugar hemos definido como “nacional-popular e indígena” (Errejón, 2011), el ascenso de un relato que identificaba la recuperación y el avance de la nación con la centralidad de los sectores indígenas y empobrecidos. Su proyecto de modelo territorial de Estado era el de la plurinacionalidad y las autonomías indígenas. Como estudió Pablo Dávalos para el caso ecuatoriano, la propuesta de la plurinacionalidad es una suerte de “ejercicio hacia dentro del derecho a la autodeterminación”, que va más allá de la exigencia de reconocimiento y propone reconstruir las instituciones comunes –las formas de representación política, la producción de justicia, los códigos culturales y ritos compartidos, la distribución territorial del poder político y los recursos– desde la heterogeneidad social, cultural y civilizatoria:

“Así, la plurinacionalidad está un paso más adelante de la noción de pluriethnicidad y multiculturalidad... En efecto, mientras estas dos últimas nociones implican la ruptura de las pretensiones homogeneizadoras y asimilacionistas del Estado-nación liberal... la plurinacionalidad afecta a la estructura misma del Estado. Va más allá de la autodeterminación que significa la recuperación de una autoconciencia étnica-política, hacia una exigencia de participación, redefinición y reestructuración de todo el Estado” (Dávalos, 2003).

Esta propuesta se asentaba sobre las prácticas espaciales locales de los movimientos sociales y las comunidades indígenas, que habían generado espacios públicos no estatales y pasado, en su resistencia a las reformas de ajuste económico, de la lucha por la tierra



a la lucha por el territorio, con evidentes implicaciones en términos de identidades subnacionales y reivindicaciones de soberanía (Regalsky, 2003). En cualquier caso, y aunque sólo sea por el diferente peso demográfico y simbólico, estas prácticas tenían más fuerza en el occidente andino y sub-andino del país que en el sur y oriente amazónico.

Precisamente en estas regiones del oriente de Bolivia emergió un relato político muy poderoso, que politizaba las identidades territoriales en un sentido conservador, bajo la hegemonía de las élites locales, principalmente sectores de las finanzas y el agro-negocio. La desarticulación histórica del departamento de Santa Cruz de la geografía nacional y el carácter andino-céntrico del Estado boliviano contribuyeron a la generación de una “conciencia de la diferencia” que se exacerbó con el auge de la región en la década de 1970 (Romero, 2003 y 2006). La relativa pujanza económica de la región, y de Santa Cruz de la Sierra como su centro, y el poder político y económico en ella de una élite cuasi-feudal, contribuyeron a generar un discurso de “desconexión” de una Bolivia andina percibida como indígena, atrasada y cerrada al mundo, por oposición a un oriente liberal, moderno y próspero, abierto al mundo, sin conflictos raciales y homogéneamente mestizo (Soruco, 2004; Assies, 2006). Este discurso omitía las propias fracturas al interior de las sociedades del oriente –bajo la dirección indiscutible de la metrópoli cruceña–, y dibujaba un mapa homogéneo de “progreso” enfrentado a “atraso”. El centralismo era entonces la carga más pesada para el “oriente”, que necesitaba autonomía para desarrollarse. El estudio etnográfico de Adrián Waldmann (2008) constituye un magnífico e ilustrativo ejemplo de esta mentalidad.

Este relato no es una maniobra de manipulación de las élites locales, sino la producción de una identidad política que rearticula las materias primas de un sentimiento regionalista popular, y las integra en un discurso interclasista que promete prosperidad a las capas subalternas una vez que la emancipación del centralismo permita que los recursos de la región se reviertan exclusivamente en ella. Con ello, las élites tradicionales y la derecha política, en repliegue en el resto del país, consiguieron arroparse con un movimiento de masas que a la agenda de los movimientos sociales oponía la de la descentralización departamental.

Por medio de esta operación, la oposición articuló, desde los intereses empresariales exportadores, una identidad popular regional diferenciada de la identidad popular nacional. La primera estaba asociada a la belleza, la modernidad y la prosperidad, mientras que la segunda se vinculaba con lo indio, lo atrasado, lo pobre y antidemocrático (Waldman, 2008). La reivindicación autonómica fue entonces la bandera de esta confrontación, destinada a limitar la capacidad del Estado nacional para gobernar en el oriente, al menos mientras éste estuviese en manos del bloque indígena y popular. En realidad, por esta misma razón, se trataba más de un proyecto federal destinado a “liberar” a los polos de

inversión extranjera y agro-exportación (como Santa Cruz) de la “carga” del Estado central gobernado desde el altiplano “improductivo”. (Errejón, 2010).

## El choque de agendas de reforma estatal y el bloqueo del proceso constituyente

Así, el proceso constituyente estuvo marcado, de forma determinante, por el choque entre el gobierno de Evo Morales y los movimientos sociales –principalmente indígena-campesinos– y la “nueva” derecha regionalizada. Este choque histórico, que el vicepresidente Álvaro García Linera definió como un “empate catastrófico”, terminó con el agotamiento militar, político y electoral de la derecha regionalizada entre agosto y octubre de 2008 (García Linera, 2008). No obstante, antes de eso sumió al país en un impasse que paralizó la actividad de la Asamblea Constituyente y obligó a que se desplazase de Sucre, ciudad incorporada al bloque regionalista-conservador, a la ciudad altiplánica de Oruro.

Las agendas de la frágil hegemonía nacional-popular indígena –recuperación de la soberanía nacional, intervención estatal en la economía, recuperación pública de los recursos naturales, protección social y descolonización– y de la oposición regionalizada –modelo agroexportador e inserción periférica en el sistema-mundo, descentralización autonómica departamental, defensa de la propiedad latifundista de la tierra– parecían bloquearse mutuamente. Pese a que el MAS y los aliados disfrutaban de la mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente, no alcanzaban los dos tercios que le hubiesen permitido sortear los continuos bloqueos opositores. La derecha, que acudía a la defensiva al proceso constituyente, parecía capaz de hacerlo colapsar en medio de las tensiones territoriales.

Con la Asamblea Constituyente bloqueada y los diputados opositores ausentes, el escenario político parecía coincidir con la imaginación espacial proyectada por la derecha regionalista: dos poderes enfrentados, cada uno gobernando la mitad del país, incapaz de absorber al otro pero sí de bloquear sus iniciativas y regular la convivencia en las zonas bajo su control. El discurso de las “dos Bolivias” comenzó a legitimar una solución de “desconexión” de diferentes grados, con la que las élites orientales pretendían mantener su poder económico, cultural y político a salvo del proceso de cambio en marcha en el país. No obstante, estas élites fracasaron en su intento de paso a la ofensiva: las gobernaciones del oriente tomaron la iniciativa para avanzar en la adopción de estatutos de autonomía que apuntaban a desposeer al Estado –significativamente– del poder de regular la propiedad de la tierra, las relaciones laborales o las regalías de los hidrocarburos. Pronto se vieron atrapadas en una maniobra para las que les faltó capacidad de movilización, de presión internacional y de amenaza militar. Entre agosto y septiembre de 2008 lanzaron una ofensiva de agitación e intento de expulsión de la

presencia estatal de las regiones del oriente y sur del país, que no logró sus objetivos y desgastó enormemente a sus protagonistas políticos.

## **Rearticulación de la demanda autonómica al interior de la nueva hegemonía y pacto constitucional**

En el transcurso del proceso constituyente, se encontraron y chocaron diferentes proyectos que reivindicaban la descentralización y la “autonomía”: concretamente el de la autonomía indígena y el de la autonomía departamental, que respondían a modelos de Estado bien diferentes. Se abrió por tanto una disputa para concretar en qué escalas se desarrollarían, cuáles serían sus sujetos, sus competencias y sus límites, su forma de articulación en el nivel nacional o macro.

El MAS apostó desde el comienzo del proceso constituyente por “moderar” las propuestas más ambiciosas de autonomía indígena, para hacerlas compatibles con su imaginario fundamentalmente nacional-popular (García Linera, 2007). Pero además, en el transcurso de la disputa con la oposición conservadora regionalista, fue aceptando paulatinamente la descentralización departamental. Se producía así el movimiento paradójico que caracteriza la absorción hegemónica, por la cual las demandas de un actor son integradas en el proyecto del que tiene la primacía, desprovistas de su contenido de oposición al mandato de éste. El resultado fue que el gobierno, y más lentamente y no sin resistencias, el MAS y los movimientos sociales, asumieron que la descentralización tenía en los departamentos una de sus escalas principales, y así lo incorporó en los pactos que deshicieron el bloqueo –junto con su renuncia a una reforma agraria de envergadura que afectase la estructura del latifundio en el oriente– y permitieron el avance del borrador de Constitución y su sometimiento a referéndum (Noguera, 2008).

La derecha regionalista, así, veía que uno de sus principales objetivos se incluía en el proyecto de la Constitución, pero pagaba un elevado precio: se veía desprovista de su bandera de movilización de masas, puesto que la demanda de “autonomía” ya no podía alimentar una identidad regional opuesta al gobierno nacional, que también se declaraba autonomista e incluso llevaba las banderas regionales a sus actos, junto a la banderas nacionales tricolor y whiphala.

## **El equilibrio político del Estado plurinacional y autonómico**

El Estado plurinacional y autonómico contemplado en la Constitución de 2009 es por tanto el resultado de un pacto particular entre los diferentes proyectos de país que se encontraron, negociaron y chocaron en el proceso constituyente. Recoge la reivindicación

de autonomías indígenas –finalmente indígena originario campesinas– y la de autonomías departamentales, que las integra en un modelo territorial que reconoce, además de estas dos escalas de descentralización, la municipal y la regional (Noguera, 2008). Este modelo, diseñado para que las élites orientales encontrasen acomodo en la nueva hegemonía indígena y popular en despliegue, desposeyó a la derecha regionalista de su principal bandera y, por tanto, de base de masas: integró a una parte de ésta y casi destruyó políticamente a los núcleos que persistieron en la oposición frontal al gobierno y el propio proceso constituyente.

El horizonte político fraguado durante este proceso, marcado por el retorno del Estado y la soberanía política y económica, la descentralización y la descolonización, ha dejado de ser un proyecto particular para pasar a ser el sustrato cultural e ideológico del nuevo sistema político boliviano: un auténtico “sentido común de época” que configura el espacio político legítimo, sus parámetros y lenguajes, fuera del cual es hoy extremadamente complicado aspirar a articular mayorías. Esto se ha mostrado en los últimos conflictos sociales en Bolivia, el más importante de los cuales ha sido el de las protestas contra la construcción de la carretera del TIPNIS, que puede calificarse de un conflicto “interno” a la nueva hegemonía en Bolivia, en la medida en que no impugna el horizonte de sentido descrito, sino que expresa demandas inscritas en él, en sus parámetros de lo legítimo y lo esperable (Canelas y Errejón, 2012).

El pacto por amalgamamiento del proceso constituyente configuró una compleja estructura institucional, destinada a satisfacer al mismo tiempo la descentralización territorial del poder, la recuperación y reposicionamiento del Estado y la descolonización (García Linera, 2007). En efecto, el pacto político que subyace a la Constitución buscó responder, al menos, a tres fracturas históricas de las que emergieron tres grandes demandas: la exigencia de descolonización frente a la fractura colonial-étnica, por la cual una sociedad marcadamente multicultural estaba regida por un Estado mono-cultural que además fracasó en homogeneizar la composición social (Regalsky, 2003); la demanda de descentralización para generar una articulación más flexible que rompiera con la enorme asimetría en la inserción en la vida nacional y la distribución de recursos y cobertura estatal de los diferentes territorios y sus habitantes; y la demanda de reconstrucción nacional por medio del reposicionamiento del papel del Estado como promotor de desarrollo económico y redistribuidor del excedente en favor de las clases subalternas históricamente empobrecidas y excluidas por la espiral perversa de dependencia externa y el colonialismo interno (Zavaleta, 1986).

Hay que comprender al Estado como un campo de lucha (García Linera, 2010). De manera más específica, lo que está en pugna es la materialización de las diversas luchas sociales

en sus correspondientes dispositivos estatales; dado que Bolivia atraviesa una profunda reestructuración estatal (en todos sus niveles: central y autonómico, y en todos sus pisos) es de suponer que los puntos de tensión son varios y la constelación de fuerzas en pugna, diversas.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, el proyecto conservador abanderado por la élite cruceña no es ya uno de los protagonistas de esta lucha. La lucha actualmente tiene como protagonistas a actores (e imaginarios) dentro de las fronteras del mismo proceso de cambio. La tensión por los rumbos de la construcción estatal-autonómica se ha visto desplazada hacia dentro del bloque nacional popular, como hemos sugerido para el caso del conflicto del TIPNIS.

Coincidimos con algunas de las observaciones que apuntó Helena Argirakis en el “conversatorio autonómico” que dio origen a esta publicación; el proceso autonómico boliviano reviste una particular complejidad si se lo compara con otras experiencias similares, esto por dos motivos principalmente:

Que el mismo se lleva a cabo dentro de un proceso de refundación estatal, aún en proceso y con ciertos horizontes no muy despejados. Y, segundo, que la región que enarbó la bandera de la autonomía departamental tiene, el día de hoy, una participación precaria en la dirección, o al menos en la discusión, del mismo (dada la importancia política y económica del departamento de Santa Cruz, no es un dato positivo el ver la falta de norte de buena parte de su clase política). En ese sentido se puede entender que, una vez vistas las limitaciones de su proyecto autonomista –muy corto en su vocación integradora ya que, como apuntó Fernando Prado “era un movimiento evidentemente clasista” y no consideraba en sus parámetros, por ejemplo, la importancia de la tierra y el territorio para los pueblos indígenas, elemento que ahora es parte imprescindible para cualquier iniciativa política que aspire a convencer–, la élite cruceña abandonó la bandera y, entonces, la demanda autonomista se evaporó como una consigna, sin dejar un proyecto detrás.

## Instituciones y autonomías

Que las instituciones son “nudos de suturas de las áreas que las contradicciones subyacentes han rasgado en la superficie” (Thwaites, 2005) significa básicamente que las mismas son atravesadas de manera permanente por la lucha social, por lo que, siguiendo a esta autora, conviene no olvidar que toda institución tiene, por decirlo de alguna manera, dos caras: la que significa una conquista social, que es la respuesta estatal a una determinada lucha social y, por el otro lado, un efecto adormecedor o, si se prefiere, fetichista, porque, otorgando parte (más o menos significativa) de la demanda planteada, el Estado consigue naturalizar la dominación.

Esta certera observación no debería llevar, por supuesto, a despreciar lo institucional y hacer una especie de vindicación de lo autónomo (entendiendo autonomía como algo radicalmente ajeno e impermeable para el Estado). Dichas posiciones no sólo pecan de solipsistas, sino que son bastante poco útiles a la hora de la disputa política y, en definitiva, ayudan poco en la búsqueda de la mejora de las condiciones de vida de la gente. Lo conveniente es tener presente la máxima sobre las instituciones, sin que se vuelva inmovilizadora.

En esta línea, es fundamental preguntarse por la institucionalidad autonómica que se está creando en Bolivia, pues la misma debería ser capaz de promover el cambio institucional, dejando atrás una lógica más centralista de hacer las cosas y mejorando comparativamente los niveles de eficiencia. Todo en un proceso que busque, y consiga, una fuerte legitimidad social.

Ahora bien, Bolivia vive a la vez un proceso de descentralización autonómica y uno de recuperación de un rol protagónico del Estado en todos los campos. Esto asegura muchos escenarios de alta complejidad (y tensiones entre inercias centrípetas y fuerzas centrífugas).

Por apuntar solo algunos, son muchas ya las tierras saneadas y tituladas para la gestión comunitaria (298 territorios indígenas titulados, según el último informe de la Fundación Tierra) y las mismas tienen una institucionalidad más fuerte y consolidada; muchas cuentan con reglas propias, espacios públicos y colectivos de decisión, y practican formas de elección de sus autoridades. Pero existe un gran problema y es que, a pesar de la autonomía que tienen, muchas de estas comunidades siguen sufriendo condiciones materiales muy precarias, y la distribución de las tierras no basta para mejorarlas; en realidad, miles de pequeños productores campesinos (colonizadores) viven una situación parecida aunque ya tienen el título de su parcela. Este problema es cotidiano en el país, pero donde ha cobrado una mayor dimensión es en el conflicto del TIPNIS, que es una confrontación entre modelos de desarrollo que no convergen en muchos aspectos.

Carmen Soliz tiene un estudio muy sólido sobre esta problemática. Allí enfoca el problema actual del TIPNIS a la luz de las carencias históricas de todas las reformas agrarias que hasta hoy se han dado. Podríamos añadir que la principal cesión de parte del gobierno en la negociación por el acuerdo constitucional empieza a dejar ver sus problemáticos ecos. La institucionalidad autonómica debe ser capaz de identificar incentivos y diseñar reglas que promuevan respuestas cooperativas (sobre las que descansan siempre las instituciones). Tendría que conseguir que resulte más beneficioso para el ciudadano el participar de manera colectiva que realizar acciones individuales al margen de las instituciones y las reglas compartidas.

## Conclusiones

Por lo tanto, vemos que el horizonte es a la vez complejo y prometedor, lo que nos exige una idea plural del núcleo común boliviano (Tapia, 2006) reconocido en la Constitución. La disputa está, como muchos han señalado, en la implementación de la misma, en encontrar la mejor manera de sortear las inercias y la manera de alcanzar determinadas metas; y también, por supuesto, en la construcción de una nueva sociedad que se reconozca en su pluralidad y no deje de considerar al Estado, y sus dispositivos, un campo de batalla: una sociedad que sea, en palabras de Cornelius Castoriadis, una sociedad autónoma: “La que crea sus instituciones en forma explícita y consciente, es decir con conocimiento”

Como se ha explicado ya, las instituciones no responden a modelos ideales, tienen en su genealogía el conflicto político, así como la cristalización de acuerdos para que la competición política sea pacífica y reglada y no amenace la reproducción social. Así, el modelo territorial del Estado boliviano es complejo, en primer lugar, porque responde a una constelación compleja de fuerzas, y, en segundo lugar, porque debe construir un Estado a partir de una inmensa diversidad cultural, nacional y social, que debe convertirse en el rico sustrato de la vida en común y no, como históricamente ha sido, en un factor generador de exclusión y jerarquías

## Bibliografía

Assies, W. (2006). “La media luna sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social”, en: *América Latina Hoy* 43: 87-105.

Cabezas, M. (2007). “Caracterización del ciclo rebelde 2000-2005”, en: Espasandín López, J. e Iglesias Turrión, P. (coord.), *Bolivia en movimiento. Acción colectiva y poder político*. Barcelona, El Viejo Topo, págs. 189-221.

Canelas, M. y Errejón, Í. (2012). “El conflicto del TIPNIS y la disputa por lo indígena en Bolivia”, en Del Campo, Esther (ed.), *Interculturalidad e innovación institucional en Bolivia y Ecuador*, Madrid, Catarata.

Dávalos, P. (2003). *Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano*, Buenos Aires, OSAL.

Dunkerley, J. (2007). *Bolivia: Revolution and the power of history in the present*. London, Institute for the Study of the Americas.

Errejón, Í. (2010). “Geografía del proceso político boliviano. Nuevo modelo de Estado y territorialización del conflicto” en *New Cultural Frontiers*, Vol. 1/2010. *Sociology Upside Down: From system to subjects*, págs. 1-24. Disponible en: <http://www.newculturalfrontiers.org/Default.aspx?p=currentissue>

(2011). “Evo pueblo. La construcción hegemónica del MAS en Bolivia” en Errejón, I. y Serrano, A. (eds.) *Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*, Barcelona, Viejo Topo, págs.111-141.

García Linera, Á. (2007). “Estado Plurinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas”, en: García Linera, Á; Tapia Mealla, L.; y Prada Alcoreza, R., *La transformación pluralista del Estado*, La Paz, Muela del Diablo Editores, págs. 19-88.

(2010). “Punto de bifurcación y consolidación del nuevo Estado”, en: Svampa, M.; Stefanoni, P.; y Fornillo, B., *Balance y perspectivas. Intelectuales en el primer gobierno de Evo Morales*. La Paz, Archipiélago/Fundación Ebert/Ildis/ Le Monde Diplomatique, págs. 13-34.

- (2010). "El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación", en: García Linera, Á.; Prada, R.; Tapia, L.; y Vega, O., *El Estado: campo de lucha*. La Paz, Muela del Diablo Editores/Clacso/Comuna.
- Hylton, F. y Thomson, S. (2007). *Revolutionary Horizons. Past and Present in Bolivian Politics*, New York, Verso.
- Mayorga, F. (2007). *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia*. La Paz, Editorial Gente Común/UMSS-CESU, págs. 213-238.
- Rancière, J. (2007). *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Regalsky, P. (2003). *Etnicidad y clase. El Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*, La Paz, CEIDIS/CESU-UMSS/CENDA y Plural Editores.
- Romero Bonifaz, C. (2003). "La reforma agraria en las tierras bajas de Bolivia", en: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico, año 7, Nº 14, octubre, Santa Cruz de la Sierra.
- (2006). *El proceso constituyente boliviano. Crisis de Estado* (serie 1), Santa Cruz de la Sierra, CEIJS.
- Sorucu, X. et al. (2008). *Los barones del oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Santa Cruz, Fundación Tierra.
- Tapia, L. (2006). *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisectorial*, La Paz, Autodeterminación.
- Thwaites, M. (2005). "El Estado: Nota(s) sobre su(s) significado(s)", en: Thwaites, M. y López, A.M., *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino, Buenos Aires, Prometeo.
- Waldmann, A. (2008). *El habitus cambia. Estudio etnográfico sobre Santa Cruz de la Sierra*, Santa Cruz de la Sierra, Editorial El País.
- Zavaleta Mercado, R. (1986). *Lo nacional-popular en Bolivia*, México DF, Siglo XXI [2008, La Paz, Plural Editores].

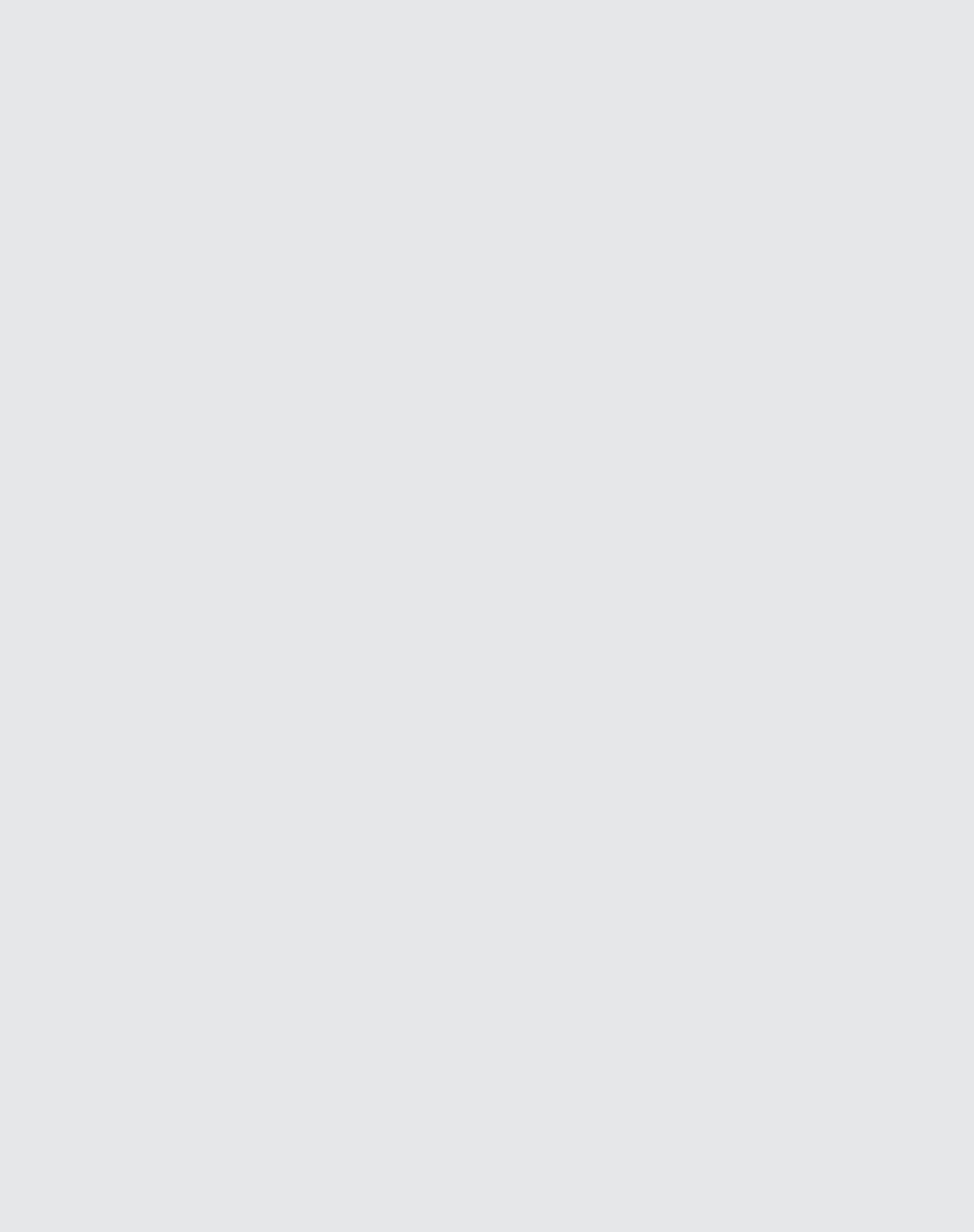


AUTOR: Sergio G. Villarroel Böhr \*

# 3

## **PROBLEMAS DE ALINEAMIENTO DE LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN BOLIVIANO**

\* Sergio G. Villarroel Böhr, ingeniero industrial (UMSA) con maestrías en economía aplicada (Georgetown University) y políticas públicas (Universidad Católica Boliviana). Ha trabajado en temas de descentralización fiscal y gestión pública. Es profesor en la Universidad Católica Boliviana y el 2010 pasó a formar parte de la Red de Expertos Internacionales en Gobernabilidad Local y Descentralización, del Centro Regional para América Latina y El Caribe del PNUD (Sede Panamá).



# PROBLEMAS DE ALINEAMIENTO DE LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN BOLIVIANO

## Introducción

El nuevo ordenamiento territorial introducido en la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, por los cambios sustanciales que contiene, ha generado mucha expectativa. Si bien es todavía prematuro emitir un juicio sobre los resultados alcanzados en pocos años de realización de estas normas, no está de más reflexionar sobre algunos aspectos institucionales que están arraigados tanto en el modelo anterior como en el actual, y que constituyen una herencia negativa capaz de frenar el avance de la autonomía municipal y departamental.

Entendiendo que, según la doctrina conocida como “nueva economía institucional”, las instituciones producen los incentivos que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones de una sociedad, el presente ensayo aborda la problemática de un inadecuado ejercicio de las funciones de las autoridades electas subnacionales, que se origina en una serie de presiones que desvían su atención de los problemas y requerimientos propios de su jurisdicción.

El origen de esta inercia institucional negativa es estudiado desde tres enfoques ampliamente desarrollados en la literatura: i) el de elección pública, ii) el de las fallas de gobierno, y iii) el de la descentralización fiscal de segunda generación. Estos enfoques cuestionan, cada uno a su modo, el supuesto básico de la teoría de descentralización de primera generación, el del “gobierno benevolente”, según el cual las autoridades electas proveen bienes y servicios públicos sin otro interés que el de maximizar el bienestar social de la población.

El modelo conceptual clásico de descentralización implica una visión, hasta cierto punto ingenua, de economía normativa (es decir, el “deber ser”), antes que de economía positiva

(lo que es realmente), con lo que pierde así su vínculo con la realidad. Este ensayo intenta trascender esta barrera de “lo ideal”, mostrando ciertas características del quehacer diario de los agentes políticos, quienes obviamente actúan motivados por distintos intereses, incluidos los propios.

Para lograr los objetivos trazados, el documento está estructurado en cuatro grandes secciones. Luego de esta breve introducción, la segunda sección analiza las características del modelo clásico de descentralización y las condiciones bajo las cuales su implementación resulta eficiente desde el punto de vista económico.

Posteriormente, la tercera sección introduce los elementos teóricos que impiden alcanzar el escenario ideal, mostrando cómo dichos elementos son inherentes a ciertas instituciones políticas y fiscales del modelo de descentralización boliviano, tanto al actual como al que existía antes de la promulgación de la nueva Constitución. Para concluir, la cuarta sección cierra con algunos comentarios finales.

## 1. Principios del modelo clásico de descentralización

El modelo clásico fue construido en los años 50 y 60 sobre la base de los aportes teóricos de autores como Tiebout (1956), Oates (1968) y Olson (1969), quienes recibieron una fuerte influencia de economistas como Samuelson (1954, 1955) y Musgrave (1959). Sin embargo, a quien debe atribuírsele el haber sistematizado las partes en un solo marco conceptual consistente es a Oates (1972). Según este autor, la descentralización posee tres características económicamente deseables, en lo que a la provisión de bienes públicos se refiere:

- a) La descentralización brinda un medio por el cual algunos bienes públicos pueden acomodarse a las preferencias heterogéneas de la sociedad. De este modo, se mejora la eficiencia económica mediante una asignación de recursos que responde de mejor manera a los gustos de los consumidores.
- b) Al promover la innovación y crear presiones competitivas que inducen a los gobiernos locales a adoptar técnicas de producción más eficientes, la descentralización puede incrementar tanto una eficiencia estática como una dinámica en la producción de bienes públicos.
- c) Un sistema de gobiernos locales puede proveer una estructura institucional que promueva una mejor toma de decisiones públicas, al forzar un reconocimiento más explícito de los costos de los programas públicos.

A primera vista estas características pueden parecer complejas; en realidad se apoyan en dos conceptos básicos, que son el de competencia interjurisdiccional y el de identificación de necesidades (o preferencias) de la población. Así, las tres características pueden resumirse de la siguiente manera: los gobiernos subnacionales compiten en la provisión de una variedad de paquetes fiscales (compuestos por ciertas combinaciones de bienes públicos y tributos), de modo tal que individuos y empresas (quienes por definición pueden movilizarse de una jurisdicción a otra) pueden escoger el paquete que mejor se acomode a sus preferencias, residiendo en la jurisdicción que los ofrezca y otorgando su voto a la administración que diseñó y proporciona tal paquete (“voto con los pies”); además, esta competencia debe promover una mayor innovación en la provisión de bienes públicos (pues siempre se tratará de ofertar paquetes más atractivos para la población) y coadyuvar a una minimización de costos operativos por un simple efecto comparativo entre administraciones.

En realidad los gobiernos subnacionales compiten no solo en el diseño y provisión de paquetes de bienes públicos, sino también por conseguir recursos para financiar dichos paquetes, ya sea captando transferencias o atrayendo empresas privadas para que tributen e inviertan en su jurisdicción. En el presente ensayo se hará hincapié en la competencia vía provisión de bienes públicos, ya que la misma está estrechamente relacionada con el concepto de “identificación de preferencias” (para poder diseñar un paquete atractivo de bienes públicos, los gobernantes primero deben conocer las preferencias de la población). Como se verá más adelante, cuando no hay competencia ni identificación de preferencias surge una desalineación entre las acciones de los agentes públicos y los intereses de la ciudadanía.

El modelo clásico descansa sobre algunos pilares explícitos, como la existencia de bienes públicos locales y la movilidad de los agentes; sin embargo, también se basa en un supuesto muy importante, que es el de la maximización del bienestar social. Según Oates (2005), este elemento implícito consiste en la idea de que los gobiernos, como custodios del interés público, buscarán maximizar el bienestar social, ya sea debido a cierto tipo de benevolencia, o (de forma más realista) a las presiones electorales, pues en un sistema democrático quienes no cumplen pueden ser remplazados a través del voto.

Como se verá más adelante, esta visión del gobierno benevolente ha sido fuertemente cuestionada en la literatura, desde diferentes ópticas. Para los efectos del presente ensayo, bastará señalar que el modelo clásico de descentralización funciona siempre y cuando exista competencia interjurisdiccional en la provisión de bienes públicos, identificación clara de las preferencias de la población y compromiso de las autoridades para lograr el bienestar social. El cumplimiento de estos requisitos garantiza la alineación entre las

acciones de los gobernantes y los intereses de la población; caso contrario, las condiciones para el surgimiento de problemas están dadas.

## 2. Causas de alineamiento o de desalineación

### 2.1. Breve repaso de la literatura

La primera corriente que vale la pena analizar como causa de desalineación entre las acciones de los agentes públicos y los intereses de la ciudadanía es la que se conoce con el nombre de “elección pública”. Esta teoría señala que al momento de evaluar las decisiones que toman los actores políticos son determinantes los intereses que los motivan. Desde el punto de vista de las ciencias políticas, las autoridades electas son maximizadoras de utilidades pero de un objetivo propio, el cual puede ser muy distinto del bien común. Adicionalmente, el entorno institucional de un país puede o no poner límites a los muchas veces peligrosos e insaciables intereses de los políticos, quienes por naturaleza buscan perpetuarse en el ejercicio del poder y, por ende, tienen todo el tiempo la mirada puesta en su reelección.

De esta teoría se desprende que los políticos, en su afán por aumentar su poder e influencia, tienden a absorber la mayor cantidad posible de recursos (agrandar su presupuesto inclusive más allá de lo que permiten las fuentes sostenibles de financiamiento). La descentralización puede servir para enfrentar esta amenaza, pues cuando hay competencia fiscal entre los gobiernos subnacionales y tanto los hogares como las empresas gozan de movilidad espacial, se restringen las tendencias expansionistas de los gobiernos, al quitarles a éstos la tentación de imponer tributos excesivos a sus contribuyentes (Brennan y Buchanan, 1980).

Otra línea teórica, capaz de explicar también la mencionada desalineación, es la de “fallas de gobierno”. La idea central consiste en que los gobiernos, al igual que los mercados, están lejos de ser mecanismos perfectos de asignación de recursos y, por el contrario, sufren de fallas estructurales. Esta teoría reconoce el aporte de la literatura relacionada a la “elección pública”, pero le adiciona elementos muy relevantes sobre las condiciones de la demanda y oferta de bienes y servicios públicos. Por razones de espacio este ensayo abordará únicamente dos de las condiciones de demanda propuestas por Wolf (1993), que son: i) el desfase temporal de los actores políticos, y ii) el desacoplamiento entre beneficios y cargas impositivas que financian el bien público.

En el primer punto, se trata de que existe un desfase importante entre la tasa de descuento temporal de las acciones de los actores políticos y la de la sociedad en su conjunto. En otras palabras, dado el corto horizonte temporal que enmarca el razonamiento de las autoridades electas (debido a la presión que ejerce el relativamente breve periodo entre una campaña electoral y otra), es natural que haya un desfase entre su comportamiento y el largo proceso que se requiere para analizar, probar y entender un determinado problema que demanda la intervención del gobierno. Por esta razón, los costos y beneficios futuros (de largo plazo) tienden a ser ignorados y desplazados por los costos y beneficios inmediatos, las cuales reeditúan capital político muy útil que puede ser usado en las próximas elecciones. Si a esto se suma la ausencia de líneas de base, la poca capacidad de identificar las preferencias de la ciudadanía y la dificultad que conlleva medir los resultados (principalmente cualitativos) de cualquier política pública, en términos de su verdadero impacto sobre la población (nótese que las evaluaciones de impacto serias sobre programas gubernamentales son sumamente escasas inclusive en el nivel internacional, lo que dificulta la evaluación del desempeño de los políticos), se tiene un escenario sombrío en el que la acción del agente político está dominada por el cortoplacismo, que sin embargo hasta cierto punto es entendible, dada la complejidad de analizar y comprender las intervenciones de más largo plazo.

En el segundo punto, se trata del desacoplamiento entre aquellos que reciben los beneficios de una determinada intervención gubernamental, y aquellos que financian dicha intervención o cubren los costos asociados a la misma. Un caso especial de desacoplamiento es el conocido problema del polizón, es decir, cuando los beneficios llegan a todos independientemente de si algún individuo (el polizón) pague o no. Cuando los beneficios y costos son asumidos por distintos grupos, están dados los incentivos para que los beneficiarios se organicen políticamente y presionen por demandas que son ciertamente eficientes desde el punto de vista político, pero por lo general ineficientes desde la perspectiva económica. Por cierto, según la clasificación de Wolf (1993), existen micro y macro-desacoplamientos, dependiendo del tamaño de los grupos de beneficiarios o financiadores. En este ensayo interesará más la anomalía asociada al micro-desacoplamiento, la cual surge cuando los beneficios de un bien público provisto por el gobierno están concentrados en un grupo en particular, mientras que los costos son asumidos por una población dispersa (numéricamente mayor), que vienen a ser los contribuyentes, quienes además pueden incluso estar ubicados en una jurisdicción distinta a aquella en la que se provee el bien.

Cabe hacer notar que este micro-desacoplamiento rompe con uno de los principios básicos de la descentralización, que es el de la “equivalencia fiscal” (propuesto por Olson, 1969). Dicho principio plantea que, en un escenario ideal, debería existir coincidencia entre tres círculos jurisdiccionales hipotéticos, aquel que encierra a los tomadores de decisiones sobre la provisión de los bienes públicos (jurisdicción política), aquel que encierra a la población que captura todos los beneficios de los bienes públicos prestados (jurisdicción económica) y aquel que encierra a los contribuyentes que pagan los tributos. Obviamente, en presencia de micro-desacoplamientos, los dos últimos círculos se hallan desfasados.

Para finalizar este breve repaso de los enfoques teóricos, resta analizar la corriente conocida como “descentralización fiscal de segunda generación”. Esta línea de investigación también critica el modelo clásico, haciendo notar que, además del polémico tema de la busca del bienestar común, este modelo supone que toda intervención de los agentes públicos cuenta con información plena y simétrica. Por el contrario, el enfoque de segunda generación supone lo contrario, que los agentes públicos son agentes con intereses políticos propios, y que toman decisiones con información parcial y asimétrica, buscando maximizar sus intereses en el contexto político en el que les ha tocado operar.

El planteamiento de segunda generación señala cinco condiciones que deben cumplirse para que la institucionalidad política de una descentralización sea pro-mercado y genere un ambiente de competencia entre las distintas jurisdicciones subnacionales. El incumplimiento de una o de varias de estas condiciones da lugar a otro tipo de arreglos institucionales, en una gama de variantes pro-Estado o mixtas (pro-Estado y pro-mercado). Para los impulsores de este enfoque, la solución de fondo está en el diseño de una institucionalidad política de la descentralización pro mercado, que logre alinear los incentivos de los agentes políticos con los intereses y el bienestar de la ciudadanía.

En Bolivia, el estudio de Barja, Villarroel y Zavaleta (2012) analiza en detalle las cinco condiciones del enfoque de segunda generación, identificando cómo han evolucionado los distintos arreglos institucionales del modelo de descentralización boliviano, desde que se inició en 1994. Varios de los hallazgos de dicho estudio son rescatados en este ensayo para mostrar las fuentes de la desalineación que son objeto de estudio.



## 2.2. Débil alineamiento a través del voto

El voto de la población local por un candidato debería generar alineamiento, ya que el ciudadano que delega poder a una determinada autoridad espera que la misma actúe representando los intereses del votante. Mientras el sistema de elección a nivel subnacional sea democrático, parte de este enlace vinculante se mantiene. Sin embargo, como se verá a continuación, existen una serie de factores que pueden debilitarlo.

Como se mencionó anteriormente, una de las premisas fundamentales del modelo clásico de descentralización es la necesidad de identificar las necesidades o preferencias de la población. Según Oates (1993) existen dos mecanismos a través de los cuales la población revela sus preferencias: i) el voto en las elecciones, y ii) la movilidad geográfica de los agentes. Asumiendo que el segundo mecanismo se cumpla, el primero es el único medio para conocer las preferencias de la ciudadanía. Aquí no hay que olvidar que, según el modelo clásico, los votantes eligen el gobierno que ofrece el paquete de bienes públicos y tributos que mejor se acomoda a sus necesidades; entonces, está explícito que los electores deberán conocer ex ante las características de los programas que ofertan los candidatos. Como es bien sabido, en Bolivia son muy pocos los ciudadanos que acuden a las urnas habiendo revisado en detalle las propuestas programáticas (a esto se suma también la poca cultura de debate técnico entre los candidatos); en consecuencia, el voto está más influido por aspectos ideológicos o políticos, antes que por revisiones exhaustivas de los planes de gobierno. Además, la distorsión de desfase temporal (propuesta por Wolf, 1993 y analizada anteriormente) se hace también evidente, ya que al candidato necesitaría mucho tiempo, dinero y esfuerzo para identificar las verdaderas necesidades de largo plazo de sus votantes y para plasmarlas en su programa de gobierno, por lo cual priorizará el corto plazo.

Pero no todo es desfavorable. En el caso boliviano se podría argumentar que un mecanismo que facilita la correcta identificación de preferencias, una vez elegida la autoridad, es la planificación participativa; esto significa que primero se vota por el candidato y después se le hace conocer las preferencias populares, a través de dicho mecanismo. Sobre este punto, autores como Prud'homme (1995) mencionan que la falta de capacidades institucionales y escasos recursos de los gobiernos subnacionales en países en desarrollo, impiden responder a las necesidades de la población adecuadamente, sin mencionar el hecho de que posiblemente las diferencias de preferencias en los países en cuestión no sean tan importantes como se cree.

A pesar de que en la literatura internacional existen muy pocos estudios empíricos que permitan visualizar claramente el efecto de ganancia en eficiencia que surge de identificar y acomodar los bienes públicos locales a las preferencias, es justo mencionar en el país el importante trabajo de Faguet (2004), el cual brinda cierta evidencia sobre esto. Empleando datos municipales, dicho autor encontró que: i) los patrones de inversión pública sectorial cambiaron con la implementación de la reforma de descentralización, principalmente en educación, agua y saneamiento, gestión del agua, agricultura y desarrollo urbano, y ii) estos cambios están relacionados fuerte y positivamente con indicadores de carencia –o de necesidad– en dichos sectores, lo que indica que las preferencias locales fueron debidamente identificadas y atendidas. Por ejemplo, si la tasa de analfabetismo en una localidad era alta antes de la descentralización, se evidencia que la inversión en educación en dicha localidad aumentó luego de la reforma. Llama la atención que el estudio en cuestión encontrara poca influencia de otras variables más institucionales y de procedimiento, como la planificación participativa, la cantidad de instituciones civiles a nivel local, la formación de capacidades en los municipios, etc.

Como se puede ver, estos resultados apuntan a que se habría logrado (hasta cierto punto) adaptar las inversiones a las preferencias locales. Sin embargo, es importante notar que Faguet habla de metas cuantitativas de cobertura, y las metas cualitativas son las más difíciles de medir.

Un fenómeno que también distorsiona el alineamiento a través del voto es la posibilidad de destituir autoridades electas a través de distintos mecanismos, lo que afecta la gobernabilidad democrática a nivel subnacional. Asumiendo que la población elige en función a los programas y continúa revelando sus preferencias a través de la planificación participativa, el cambio de autoridades hace que este proceso retroceda cada vez a cero: se anula la voluntad primaria expresada a través del voto.

Este ha sido un problema recurrente en el modelo de descentralización boliviano, desde éste se implantó a mediados de los noventa. Estudios como el de Luján (2004) muestran que entre 1996 y 2003, 143 de los 314 municipios (45,5%) aplicaron el polémico “voto constructivo de censura”. Si a esto se suma la salida de alcaldes por otras causas como renuncia o muerte, se tiene la alarmante estadística de que más de la mitad de los alcaldes electos no terminaron su periodo de cinco años, y se registraron casos extremos en los que inclusive se cambió alcaldes cada año. Otros datos procesados por el

Ministerio de Autonomías (a través de su Observatorio Bolivia Democrática) revelan que entre el 2005 y el 2009 el 19,3% de los municipios registró un índice de gobernabilidad bajo, mientras que el 42,8% alcanzó un índice medio, y solo el 37,9% uno alto. Según las cifras de la Federación de Asociaciones Municipales, inclusive después de aprobada la nueva Constitución en 2009, 21 alcaldes (incluidos dos de capitales de departamento) fueron removidos de sus cargos hasta principios de 2012, principalmente por acusaciones formales y por la aplicación del artículo 144 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (que fue el instrumento más empleado en la remoción autoridades del nivel departamental, desde que se instauró la elección por voto directo de éstas, a mediados de la década pasada).

En resumen, existe evidencia que respalda cierto alineamiento entre las autoridades y las necesidades y preferencias de la población gracias al voto. No obstante, dicho alineamiento se ve debilitado por la ausencia de análisis de las propuestas programáticas de los candidatos, por el desfase temporal de los objetivos del candidato y las necesidades de la población, y, finalmente, por la baja gobernabilidad existente tanto a nivel municipal como departamental.

### 2.3. Desalineación causada por la dependencia de transferencias

Hay mucho de cierto en el siguiente dicho: “sin autonomía financiera en realidad no hay autonomía”. La mayor parte de los gobiernos subnacionales en Bolivia financia la provisión de bienes y servicios públicos con transferencias que vienen del nivel nacional, y no mediante recursos propios captados de los ciudadanos que residen en su jurisdicción. Esto no solamente da pie al micro-desacoplamiento entre beneficios y cargas impositivas que financian un bien público, ya mencionado, sino también a una serie de distorsiones complementarias, muy arraigadas en el modelo de descentralización nacional.

Las estadísticas financieras muestran que el financiamiento municipal con recursos propios bajó de un poco más de 40% (del total del financiamiento) al inicio de la reforma, a poco menos del 20% en 2008. Simultáneamente, las transferencias a dicho nivel tuvieron una tendencia ascendente. Solo los municipios urbanos o densamente poblados (con más de 50.000 hab.) mostraron un comportamiento diferente, gracias a su capacidad de poder recaudar recursos propios gravando la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores. Por otra parte, las ex prefecturas mostraron aun una mayor dependencia de transferencias, pues en el periodo 1996-

2008 sus ingresos propios promedios fueron decreciendo de cerca del 10% hasta aproximadamente el 2%, debido a que el nivel departamental no tiene dominio tributario. Datos más recientes procesados por el Servicio Estatal de Autonomías, revelan que hasta 2011 la tendencia sigue siendo la misma. Los ingresos propios municipales representan el 2% de la categoría A (hasta 5.000 hab.), el 3% en la categoría B (hasta 15.000 hab.), el 10% en la categoría C (hasta 50.000 hab.) y el 28% en la categoría D (más de 50.000 hab.); mientras que las transferencias corresponden al 78, 65, 64 y 56%, respectivamente. Por su parte, las gobernaciones generan apenas el 1% del total de su presupuesto.

Un hecho que podía haber marcado la diferencia en lo que a esta dependencia de transferencias se refiere fue la aprobación de la Ley 154, de 14 de julio de 2011, de Clasificación y Definición de Impuestos. Lamentablemente, dicha norma no modifica sustancialmente el arreglo institucional actual, ya que en el caso de tributos municipales adiciona solo uno menor que es el de la afectación del medio ambiente por vehículos automotores, y, en el caso departamental, introduce un dominio tributario muy débil, privándose de revertir la condición actual.

Un análisis detallado de las características de las transferencias y sus implicancias en términos de desalineación puede encontrarse en el estudio de Barja, Villarroel y Zavaleta (2012). Estos autores emplean como marco conceptual el enfoque de descentralización fiscal de segunda generación, y parten del hecho que el modelo boliviano fue inicialmente promovido (desde el punto de vista de economía política) por fuerzas de arriba hacia abajo, las cuales derivaron en la creación de un sistema de transferencias fuertemente orientado a solucionar inequidades fiscales horizontales, antes que a promover competencia interjurisdiccional. Por ejemplo, las transferencias más importantes son distribuidas de acuerdo a un criterio poblacional, el cual es equitativo desde el punto de vista individual, pero hace que el dinero fluya en mayor medida hacia los municipios más poblados, que son precisamente los que logran mayores recaudaciones de impuestos (ya que en dichas jurisdicciones existen bienes inmuebles y vehículos que gravar), lo que deja a los municipios pequeños y de escasa población (frecuentemente rurales y más pobres) en doble desventaja, ya que reciben pocos recursos por ambos lados. Lo curioso es que, a nivel departamental, el sistema de transferencias tiene más bien un fuerte criterio contra-redistributivo, poniendo de manifiesto una de las grandes contradicciones del modelo de descentralización.

Todo esto sin mencionar el peligro que representa el hecho que el grueso de las transferencias provenga del excedente generado por la explotación de recursos naturales (altamente volátil y dependiente de las variaciones de precios internacionales) y la complicación adicional que implica repartir las decisiones de gasto en salud y educación entre distintos niveles de gobierno, lo que mejora el acceso pero no necesariamente la calidad de prestación del servicio.

En definitiva, todo el sistema de transferencias es un campo minado de incentivos negativos, los cuales distorsionan las prioridades de gasto de los gobiernos subnacionales e impiden que los mismos se alineen con las preferencias locales, más aun tomando en cuenta que algunas de las transferencias son condicionadas (como por ejemplo IDH, IEHD, HIPC y FPS).

Además, como prueban Barja, Villarroel y Zavaleta (2012), los gobiernos municipales incurren en la distorsión conocida como “efecto de papel engomado”, por la cual los gobiernos tienden a gastar el dinero de las transferencias (resultantes del esfuerzo de recaudación ajeno y, por lo tanto, que para ellos tiene un costo cero) mucho más rápidamente que los ingresos provenientes del esfuerzo propio, con lo que una vez más se hace evidente el problema del micro-desacoplamiento analizado más arriba. Por otro lado, el bajo o nulo costo de la transferencia reduce el interés por proveer servicios más baratos, por lo que el valor de los bienes públicos tiende a estar por encima del nivel óptimo (Bird et al., 2003).

#### 2.4. Desalineación causada por afinidad política con el gobierno nacional

Una última desalineación que vale la pena discutir es la que se da entre las autoridades subnacionales y las nacionales, cuando ambas pertenecen a un mismo partido político. Lo común es asumir que la autonomía de los gobiernos locales permite que estos sean independientes y no se vean afectados por las acciones del nivel nacional, salvo en el caso de competencias de este último. Sin embargo, cuando se introduce en la ecuación los intereses políticos de las autoridades (desde la perspectiva de “elección pública”), se dan presiones (mayormente desde el nivel nacional) y consentimientos (por parte de los niveles subnacionales) que distorsionan el esquema de descentralización y el espíritu mismo de la autonomía.

La condición para esto es que la afinidad política entre gobernantes se dé en un número considerable de jurisdicciones, de tal modo que las presiones y consentimientos suban de escala y se conviertan en un comportamiento en grupo. Si el fenómeno sólo se observa en unas cuantas jurisdicciones aisladas, se puede esperar que no tenga la fuerza suficiente como para alterar el modelo de descentralización en su conjunto. Entonces, en el caso boliviano nos corresponde analizar cuán propagada está la presencia del partido oficialista en el nivel subnacional.

Si por ejemplo se toman los resultados de las últimas elecciones municipales (2010), se puede ver que el 67,7% (dos tercios) de los alcaldes ganadores pertenecía al Movimiento al Socialismo. Hoy en día, considerando solo los cincuenta municipios más grandes de los nueve departamentos, el porcentaje es de 64%, que sigue siendo muy significativo. En el caso departamental, las autoridades afines al oficialismo obtuvieron el 60% de los asientos en las asambleas departamentales de las elecciones de 2010 (que les abrió la posibilidad de ganar inicialmente seis de las nueve gobernaciones) y hasta 2012, como consecuencia de la aplicación del artículo 144 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, han copado el poder ejecutivo de este nivel, con ocho gobernaciones a su cargo.

Por esta razón, ciertas conductas adoptadas por el nivel nacional que vulneran los principios fundamentales del modelo autonómico son toleradas por las autoridades subnacionales. Por ejemplo, la intromisión del nivel central en competencias constitucionalmente asignadas a las autonomías (es el caso de la Ley 60 de Juegos de Lotería y Azar, la Ley 70 de Educación, la Ley 164 de Telecomunicaciones, e inclusive de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, entre otras) o la suspensión de autoridades electas en aplicación del anteriormente mencionado artículo 144 de la Ley Marco.

### 3. Comentario final

Como se ha podido ver, existen elementos del modelo de descentralización boliviano que desalinean a las autoridades subnacionales electas de las preferencias de los ciudadanos residentes en su jurisdicción. Los agentes políticos a cargo de las entidades territoriales autónomas cuentan con unos intereses y una agenda propia que influyen en sus decisiones, en especial si existe afinidad política entre ellos y el partido de gobierno.

Si bien hay argumentos que respaldan todavía cierto alineamiento a través del voto, el mismo se ve debilitado por la ausencia de análisis de las propuestas programáticas de los candidatos, por el desfase temporal entre los objetivos del candidato y los del electorado y, finalmente, por la baja gobernabilidad municipal y departamental.

Probablemente una de las trabas más importantes para el modelo sea la alta dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias, puesto que un adecuado alineamiento exige que la mayor parte del dinero empleado en la provisión de bienes y servicios públicos provenga de recursos obtenidos en la propia jurisdicción; caso contrario, el alineamiento se revierte hacia la instancia que otorga dichas transferencias, es decir, al nivel nacional. En el ensayo se muestra cómo esta anomalía puede estar fuertemente arraigada debido a limitantes de micro-desacoplamiento entre el origen disperso de los fondos y su uso concentrado (territorialmente hablando). Por esta razón, no debería preocupar tanto si los gobiernos subnacionales ejecutan o no su presupuesto, sino más bien si lo poco que ejecutan, gracias a las transferencias, corresponde con las necesidades o preferencias de la población.

Un aspecto clave que se desprende del análisis efectuado es que los problemas de diseño del modelo trascienden los periodos de gestión de las distintas administraciones gubernamentales: su presencia es recurrente, se produce desde el inicio de la reforma y continúan inclusive después de aprobada la nueva Constitución.

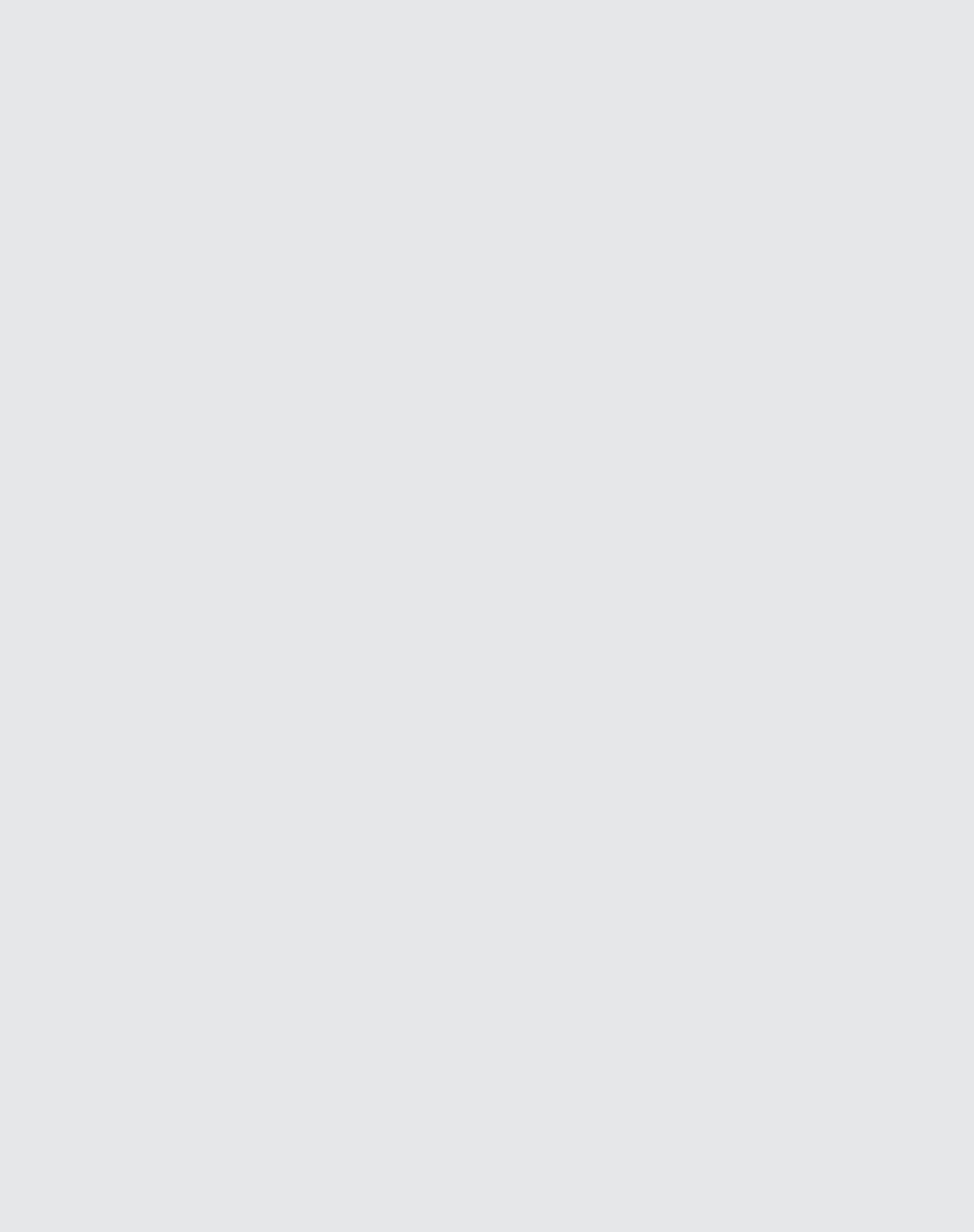
Con estas reflexiones se espera haber contribuido, mediante explicaciones innovadoras basadas en corrientes teóricas poco difundidas en el medio, a entender por qué la implementación del proceso autonómico parece estar avanzando tan lento, lo cual frustra en gran medida las grandes expectativas depositadas en este cambio estructural del ordenamiento territorial boliviano.

## Referencias bibliográficas

- Afonso, J., Ferreira, S. y Varsano, R. (2003). "Fiscal Competition", en Blindenbacher, R. and Koller, A. (eds), *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston. pp. 412-431.
- Bahl, R., Martínez-Vázquez, J. y Wallace, S. (2002). "State and Local Government Choices in Fiscal Redistribution", *National Tax Journal*, 55 (4), pp. 723-742.
- Banco Mundial (2006). "Hacia una Descentralización Incluyente", Tomo II: Análisis Técnico Detallado, Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad (IGR), Banco Mundial, La Paz.
- Barja, G., Villarroel, S. y Zavaleta, D. (2012). "Diseño Institucional e Incentivos Implícitos en la Descentralización Boliviana (1994-2008)", Fundación PIEB – Universidad Católica Boliviana/MpD, La Paz.
- Bird, R., Dafflon, B., Jeanrenaud, C., y Kirchgssner, G. (2003). "Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism" en: R. Blindenbacher y A. Koller (editores), *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*. McGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 351-372.
- Böhrt Irahola, C. (2012). "Autonomía departamental: lento inicio de la odisea nacional", en García, L. A., García, F. L. y Foronda, M. A. (coord.), *El andar de la autonomía departamental en Bolivia: Caminantes y senderos*, Programa de Fortalecimiento Democrático – PNUD, La Paz. pp. 11-51.
- Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). "The Calculus of Consent", The University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Faguet, J. P. (2004). "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, 88 (4), pp. 867-893.
- Luján, M. (2004). "Gobernabilidad Municipal: Análisis de la Aplicación del Voto Constructivo de Censura" en: *Municipalización: Diagnóstico de una Década*, Tomo II, La Paz: Plural Editores – FES/ILDIS, pp. 145-185.
- Martínez-Vázquez, J. y McNab, R. (2003). "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *World Development*, 31 (9), pp. 1597-1616.
- Ministerio de Autonomías (2011), "Índice de Gobernabilidad Municipal (2005-2009)", Dirección General de Planificación – Observatorio Bolivia Democrática, La Paz.
- Musgrave, R. (1959), "The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy", McGraw-Hill, New York.
- North, D. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, New York.
- Oates, W. (1968). "The Theory of Public Finance in a Federal System", *Canadian Journal of Economics*, 1, pp. 37-54.
- Oates, W. (1972). "Fiscal Federalism", Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W. (1993). "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, 46 (2), pp. 237-243.
- Oates, Wallace (2005). "Toward a Second Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349-373.
- Olson, M. (1969), "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 59, pp. 479-87.
- Prud'homme, R. (1995). "On the Dangers of Decentralization", *World Bank Economic Review*, 10 (2), pp. 201-220.



- Qian, Y. y Weingast, B. (1997). "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), pp. 83-92.
- Samuelson, P. A. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-389.
- Samuelson, P. A. (1955). "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 37, pp. 350-356.
- Sepulveda C. F. y Martínez-Vázquez, J. (2011). "The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Equality", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29 (2), pp. 321-343.
- Servicio Estatal de Autonomías (2012), "A Dos Años de la Promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización", Observatorio Bolivia Autónoma, La Paz.
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-24.
- Weingast, B. (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development", *The Journal of Law, Economics and Organization*, 11, pp. 1-31.
- Weingast, B. (2009). "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives", *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.
- Wolf, C. (1993). "Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives", MIT Press, Cambridge. 2nd ed.

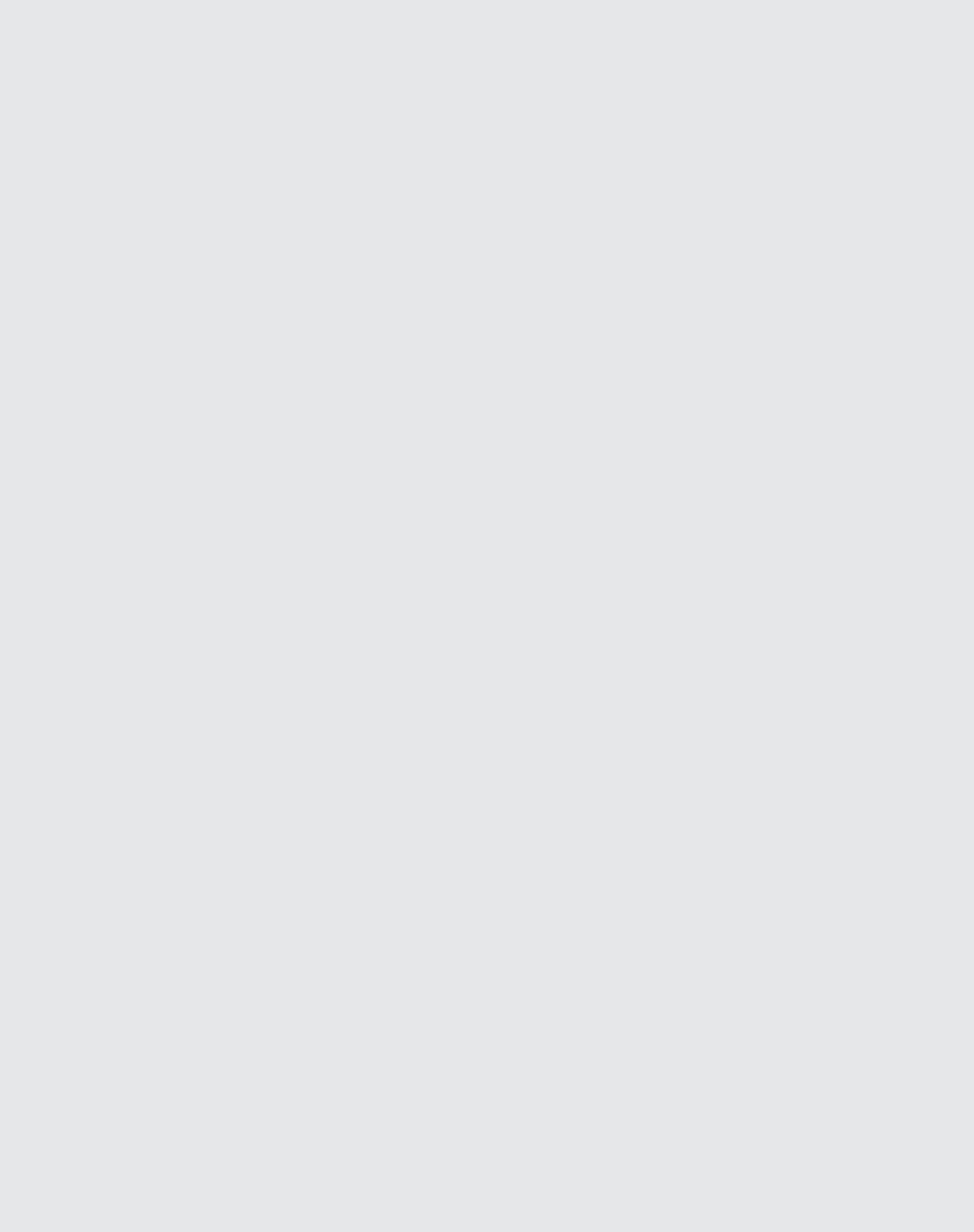


AUTOR: **Wilder Mario Molina Argandoña\***

# 4

**EL NUEVO ESTADO VIVE EN  
LAS LEYES, EL VIEJO EN LAS  
ACTITUDES.  
¿AHORA QUIÉN PODRÁ  
CAMBIARNOS?**

\* Wilder Mario Molina Argandoña, investigador sobre cultura política e identidades culturales en la región amazónica.



## **EL NUEVO ESTADO VIVE EN LAS LEYES, EL VIEJO EN LAS ACTITUDES. ¿AHORA QUIÉN PODRÁ CAMBIARNOS?**

### **La cultura política**

Las preocupaciones de algunos políticos y analistas sobre las autonomías se refieren a la distribución y el gasto de los recursos públicos; otras, a la redacción de los estatutos departamentales o al ejercicio de las competencias y políticas públicas; en fin, a los elementos que constituyen lo que se denomina “proceso de construcción”. La mayoría de los análisis del régimen autonómico se remiten al modo en que se organiza formalmente (en la constitución y en las leyes). Son menos los que contienen una mirada integral, una visión sociológica, los que conciben al sistema político como un ámbito de relaciones humanas, con sujetos que actúan según tradiciones políticas. La observación de los modos de desplazamiento de las relaciones entre ciudadanos y funcionarios frente al nuevo marco institucional de las autonomías sigue siendo una tarea pendiente. En las políticas públicas o en las reflexiones intelectuales se ha considerado poco las condiciones integrales que afectan o favorecen el logro de las metas que deben lograrse a través de las autonomías.

Los estudios empíricos hacen hincapié en los efectos de las autonomías en el éxito de las metas de modernización institucional, la ampliación de la democracia e incluso desempeño económico. Las autonomías son pensadas como mecanismos eficientes para el cumplimiento de las funciones estatales del desarrollo. Pero pocos reconocen que esto requiere una nueva lógica burocrática, con otro tipo de funcionario público. El éxito de las políticas públicas depende de la existencia de comportamientos favorables a la construcción de una cultura ciudadana autonómica.

La cultura política se entiende aquí como el acervo de códigos que los individuos han construido históricamente, es decir, a lo largo de muchos años y según circunstancias específicas, acerca de su orden político y otros objetos políticos, como valores, creencias, imaginarios y prejuicios sobre el Estado, la ciudadanía, la responsabilidad pública, etc. En este sentido, no refiere a lo que percibe cada individuo en su vivencia individual, sino a un lenguaje compartido que adquiere significación y sentido en la interacción de unos y otros. Las transformaciones de la cultura política son más complejas cuando se produce un

reajuste de las normas estatales como consecuencia de algún acuerdo, como es el caso nuestro con el nuevo diseño constitucional. Como resultado, las acciones políticas, los comportamientos y las actitudes no se inspiran inmediatamente en los nuevos principios constitucionales, sino que continúan la tradición política, los usos y costumbres, las formas de hacer y vivir la política, los ideales comunes que son fuentes de inspiración y armonización de las acciones de cada individuo.

## La cultura política de las movilizaciones autonómicas

Se ha sostenido que los movimientos sociales de las últimas dos décadas se diferencian de otros de años anteriores por su incidencia en la cultura política, al menos en tres sentidos. Porque luchan, a través de acciones y discursos, contra definiciones sociales, valores y estereotipos que bloquean el reconocimiento de las diferencias culturales y territoriales presentes en el país. Porque sus protagonistas trabajan por la circulación de significados alternativos respecto a las definiciones vigentes de los objetos políticos, como la participación social, la representación política diversificada, el papel de los partidos y las formas de democracia. Porque en su trayectoria provocan la integración simbólica de los miembros de la sociedad que representan, en torno a una identidad social, un yo colectivo emergente que reivindica un lugar en la gestión de la política.

Si aceptamos tal interpretación, no podemos considerar las movilizaciones del proceso autonomista en Santa Cruz y Beni como expresiones de un movimiento social que impulsa la estructuración de una nueva cultura política. En su trayectoria no encontramos nuevos sentidos de política, un proceso de politización que afecte radicalmente el lenguaje oficial de la cultura política vigente y en circulación.

Su efecto transformador queda aún más en duda si se rememora estas acciones colectivas, muchas de las cuales estuvieron cargadas de intolerancia hacia los otros, y eran incapaces de reflexionar sobre los riesgos y ventajas efectivas de las autonomías que se proponían lograr.

Las demandas y los discursos de la autonomía departamental tuvieron su epicentro en las ciudades de Santa Cruz y Trinidad. La cercanía territorial e ideológica de sus portavoces más visibles proyectaron estas acciones como una construcción y acción conjunta. Durante el proceso constituyente no hubo lugar para otras opciones diferentes a la de los grupos cívicos que denunciaban la exclusión de las regiones del Estado, aunque en ellos se encontraban personas que habían participado en cargos de gobierno y representación política en los anteriores 25 años de democracia electoral. Estos líderes ampliaron su fuerza aprovechando el vacío estatal que se abrió en el gobierno de Carlos Mesa, por

su falta de estructura partidaria en los departamentos y el debilitamiento del rol de los partidos tradicionales como moduladores de los quiebres regionalistas. Transitaban por las calles y por los medios de comunicación que les pertenecían, difundiendo un sentimiento de escisión generalizado que disfrazaban como la pérdida de lealtad al poder estatal centralizado de La Paz. En sus acciones se enfrentó la intolerancia contra la divergencia, se dio el cierre cultural a lo diferente, la defensa acrítica de lo políticamente correcto, por lo cual, al final, favorecieron el reciclamiento de viejas prácticas y actitudes que no corresponden con la modernidad de la Constitución.

Los portavoces de aquellas ciudades no dieron pruebas explícitas de estar a favor de un diálogo entre las identidades étnicas, entre las diferentes culturas de las regiones del país, y entre la ciudadanía y la función pública. Tampoco se empeñaron por lograr compromisos que pongan bajo crítica viejas pautas de acción, para sustituirlas con nuevos imaginarios y sentidos políticos. Su argumento central era la obtención de más poder de decisión y más recursos financieros a favor de los gobiernos departamentales, a fin de acabar con el centralismo excluyente. Mas quienes lo expresaban eran visiblemente actores que, en persona o a través de sus familias o de sus partidos, habían circulado por tres décadas por este Estado centralista, y no precisamente los actores marginados desde hace siglos, como son los sujetos étnicos. Aquí encontramos una forma de autonomía rentista que replica, por otra vía, y basándose en el ideal abstracto de que descentralización es democracia y desarrollo, otro viejo componente de la cultura política boliviana: el Estado paternal.

Las movilizaciones autonomistas fueron más de cierre que de apertura hacia otra cultura ciudadana, incapaces de inspirar en los ciudadanos un renovado imaginario del Estado y la función pública. Es decir, estas movilizaciones no han producido nuevos sentidos de Estado y democracia, sino que solo apuntaron al reconocimiento de las autonomías departamentales para lograr más recursos financieros y un poder más amplio; éstas fueron las metas más visibles de sus líderes y sus discursos.

Nadie puso atención en los desafíos que implicaba la construcción de una nueva cultura política, con los ingredientes de una democratización en el manejo de la administración pública, la proyección de una imagen diferente del funcionario público y la creación de nuevas actitudes de los ciudadanos frente a la política. Aquí encontramos una oportunidad perdida. Otra actitud pudo haber dado a los líderes autonomistas y sus acciones un toque diferente, lo que hubiera sido útil para la construcción de una ciudadanía autonomista.

Incluso ahora tampoco se da la suficiente atención a la realización de procesos de educación ciudadana que apunten a la formación de las condiciones subjetivas que requiere la estructura autonomista, en la misma medida que se da, por ejemplo, en el campo de la

interculturalidad. Las instituciones estatales y las políticas públicas no aseguran por sí solas un buen gobierno democrático, ni una actitud y un compromiso autonomistas.

## Sentimiento autonomista y actitud autonomista

El creciente sentimiento autonomista de aquellos momentos se tradujo en masivas concentraciones, cabildos y en una mayoría de votos a favor de la autonomía en los referendos departamentales. Ese “efecto del millón” dio respaldo a los líderes autonomistas para rechazar las críticas que se les hacían sobre los métodos con que consiguieron esta adhesión, y rechazar con más desenvoltura los riesgos de la autonomía, si ésta se aplicaba sin lograr la reestructuración de la cultura política y el capital social. Ajenos o indiferentes respecto a la discusión, empoderados por la cantidad, no quisieron aprender de otras experiencias de descentralización, ni tomar en cuenta las promesas no cumplidas de las autonomías como garantes del desarrollo equilibrado (el caso italiano), y menos ponderar la necesidad de cambiar las actitudes tradicionales de los actores frente a la política, es decir, incorporar la discusión sobre el nuevo sujeto ciudadano que requiere el futuro autonómico. El énfasis se puso en el Estado descentralizado que, se imaginaba, debía transferir hasta sus potestades esenciales a los poderes territoriales.

Los medios de comunicación tuvieron un papel protagónico para lograr un efecto de masificación y consenso general, que creó la percepción de que no había nada que discutir, que todo lo demostraban los votos y los cabildos. Pero hoy, después de cinco años, se observa que, en realidad, y subvencionado por los recursos estatales, se ha generado un “nosotros” muy ficticio en torno a la autonomía.

Es más, la efervescencia del sentimiento autonomista ha decaído y tal parece que a sus principales portavoces ya no les interesa como antes, pues ya no es una oportunidad de proyectar sus propios intereses como un ideal político favorable para las mayorías. Tenemos autonomías consolidadas, marcos institucionales efectivamente resguardados por la norma constitucional, pero sin autonomistas convencidos, sin cultura autonómica. De ahí las dificultades de construcción de un patrón institucional, en el sentido de reglas del juego asumidas y practicadas por seguidores. Es decir, tenemos una religión sin creyentes, con una fe constitucional que está consagrada, pero que hace poco por educar y ampliar su feligresía. Al mismo tiempo que la institucionalidad que manda la CPE se pone en marcha, simétricamente se siente que se redujo la voluntad autonomista de la sociedad.

No hemos llegado a un nuevo patrón institucionalizado. Lo que en todo caso que domina a los actores es el compromiso pragmático con el proyecto de las autonomías. Existe un gran debate sobre el contenido de los estatutos, pero no encontramos nada efectivo en cuanto a la irrupción, desde la sociedad civil, de sujetos de la ciudadanía autonómica.



## Autonomías con cultura política tradicional

Nuestra hipótesis es que no han cambiado los modos en que se relacionan, se miran y asumen los funcionarios y las autoridades del gobierno central y los de los departamentos, más allá de la puesta en vigencia de las estructuras de autoridad autonómicas. La idea de la existencia de un “supremo gobierno”, pensado en mayúscula sigue vigente, con todas sus connotaciones, en las referencias mentales de la sociedad civil boliviana. A eso le llamamos la cultura del centralismo. Pese a los avances puntuales en la formación electoral de gobiernos departamentales, casi nada se ha transformado en esas relaciones cotidianas, en esos modos de mirarse que siguen operando con la lógica del centro y la periferia.

Hoy vemos que las actitudes se siguen construyendo con los valores del modelo anterior. En los departamentos se actúa según los viejos hábitos de la vida política: todavía se cultiva la lealtad a la persona y no a las leyes, el ideal de funcionario público prioriza la oportunidad del trabajo personal antes que el compromiso de servicio. El imaginario es el mismo de siempre. La tradición es la fuente de la acción social ante el desafío que representa la modernización estatal.

Se sigue asumiendo que existe un centro de poder y decisión, y esta idea no solo es fomentada por los operadores del gobierno nacional, con la lógica centralista instalada en su memoria, sino también por los líderes políticos de los departamentos y localidades. Se ha modificado la distribución del poder pero no la lógica de la acción política ni la idea antigua de que hay un centro de poder y liderazgos centralizados. Se piensa todavía al Estado como un solo centro, una figura que corresponde a la etapa de las relaciones Estado-céntricas, que por supuesto impacta en la formación de capacidades de gestión y administración pública de las autonomías.

Esto no implica rechazar las relaciones de acompañamiento al gobierno nacional por parte de los otros gobiernos, pero es diferente al esquema de “comando y subestimación”.

Departamentos como el Beni, que necesitan adquirir una nueva lógica administrativa, y formar una burocracia moderna, requieren un impulso de modernización por parte del gobierno central. No se puede dejar de lado este aporte, pero el riesgo es que se pase del acompañamiento a la sustitución y, por tanto, se reproduzca una vez más la dependencia del centro.

Con el diseño de las autonomías se espera que el Estado llegue con más eficiencia, transparencia, responsabilidad y calidad. Si esto no ocurre, entonces el diseño descentralizado será un fracaso. La reforma se orienta a producir una suerte de descentramiento del poder estatal, mientras que el argumento de crítica al modelo

centralista señala su responsabilidad en la ineficiencia en la administración de los recursos públicos. Sin duda, es visible una mayor eficiencia del gobierno nacional en las regiones, en cuanto a proyectos e inversiones públicas. En el caso del Beni la diferencia respecto a los gobiernos anteriores es notable, pero esto al mismo tiempo obvia las dificultades para lograr una gestión pública moderna, que todavía estamos lejos de haber superado.

En el Beni se ha producido un bloqueo que perjudica el avance del proceso autonómico en la construcción de nuevas condiciones institucionales; más allá de la adecuación del estatuto y la apertura de espacios de participación corporativa, queda pendiente la deliberación crítica entre el Estado local (la gobernación departamental) y la sociedad civil sobre los compromisos que se requiere. Estamos frente a la necesidad de construir una nueva institución político-estatal, la autonomía departamental, lo que involucra asuntos de la sociedad civil, como la irrupción de una ciudadanía deliberativa.

Se tiende a hacer funcionar un hecho moderno como la autonomía territorial con jugadores –los políticos y los actores sociales– que usan los amagues del pasado centralista. En las regiones éstos son el culto y la obediencia a la autoridad personal, antes que a las leyes, el desprecio a las capacidades técnicas, la concepción del Estado como distribuidor de cargos. No se ha debilitado el marco referencial de la política, en el cual el poder nacional es lo determinante y no se posibilita la emergencia de actores sociales y políticos con diferentes alcances socio-territoriales. La idea de “gobierno supremo todopoderoso” sigue vigente en la memoria de los ciudadanos de las autonomías. Esto es perjudicial para los cambios que la autonomía persigue.

La idea de autonomía ha extendido el deseo de más Estado en cada departamento, un Estado pensado como más oportunidad de recursos directos. Incluso los pueblos indígenas proponen autonomía en sus territorios por esto. Es explicable, porque es indiscutible que les ha faltado Estado, como servicios, como recursos, como garante de derechos...

El modelo del viejo Estado ha dejado como herencia una actitud centralista, que es un modo de ser y hacer política y administración pública, un estilo de imaginar el papel del Estado, desde cualquier punto del país.

## **Menos Estado, más Estado**

El reconocimiento de la autonomía no garantiza de manera automática la emergencia de un espíritu democrático o un cambio de actitud que lleve a la renovación de los objetos y los sujetos políticos, es decir, a una forma de ciudadanía diferente. Aunque el diseño normativo asegura una nueva composición social para el poder político, es decir, abre la pluralidad de la representación, las prácticas del juego político pueden seguir siendo las mismas.

Muchos de los que ahora se presentan como autonomistas genuinos son los que han vivido apegados al viejo Estado y su cultura centralista, porque ese esquema era compatible con sus intereses y sus lógicas de hacer política. Nada asegura que el diseño autonómico no sea adecuado para la reproducción de la política centralista, con todos sus atributos, por otras vías, porque el compromiso con el cambio no existe, más allá de los discursos de circunstancia. Ser centralista es querer depender siempre del Estado.

Los que antes estaban en el poder no necesitaban ser autonomistas, obtenían sus beneficios del modelo centralista, que tenía sucursales de poder, con sus respectivos cargos, en los departamentos. Así se ha pensado también la autonomía, como otra forma de atrapar al Estado, como otra forma de tenerlo bajo dominio.

Lo que se encuentra en algunos enfoques de las autonomías y los autonomistas, es un sentido de oportunidad, una reacomodo en el poder, una estrategia de reciclamiento. Los autonomistas de punta hicieron pocos reclamos sobre la cuestión centralista, hasta que vieron que sus posibilidades de poder a través de sus partidos tradicionales se venían abajo, dada la emergencia de un nuevo bloque partidario.

Surgen dudas acerca de si las luchas autonomistas son realmente procesos de politización y recuperación de un sujeto democrático, o más bien oportunidades de relocalización en un poder ahora más cercano.

## **Las promesas de las autonomías**

Los primeros estatutos autonómicos desconocían el presupuesto teórico de que un gobierno autónomo y su maquinaria legal-institucional no son más que una localización estatal en busca de una mayor participación local, un mayor control social y una optimización del funcionamiento de los servicios estatales. Los gobiernos departamentales y las autonomías son parte intrínseca de la estructura estatal.

Además de la oposición al gobierno, no existía un horizonte hacia donde avanzar, un referente de control ciudadano, nadie tenía claro qué implicaba el desafío. Por eso el cumplimiento del estatuto departamental no es el parámetro del cumplimiento de las promesas de más democracia y desarrollo; la principal prueba del cambio tiene que buscarse en la irrupción de una nueva cultura ciudadana.

Es bueno tomar algunas ideas de cambio y convertirlas en esperanzas políticas, que puestas en práctica constituirán el punto de quiebre que acabará con la manera en que los políticos han hecho funcionar el aparato estatal y la política hasta ahora. Más participación autónoma en las decisiones estratégicas, menos poder concentrado en algunos sectores,

reducción del manejo familiar de las instituciones políticas, menos cultura patrimonialista que es la que mira al Estado como un bien del que hay que aprovecharse, un anexo sujeto a intereses particulares; ideas políticas más plurales, un nuevo estilo de gestión pública, valoración permanente de la formación técnica, mayor presencia étnica y territorial en la gestión del gobierno departamental, una ciudadanía activa sin prejuicios por origen étnico, apellido u origen urbano o rural.

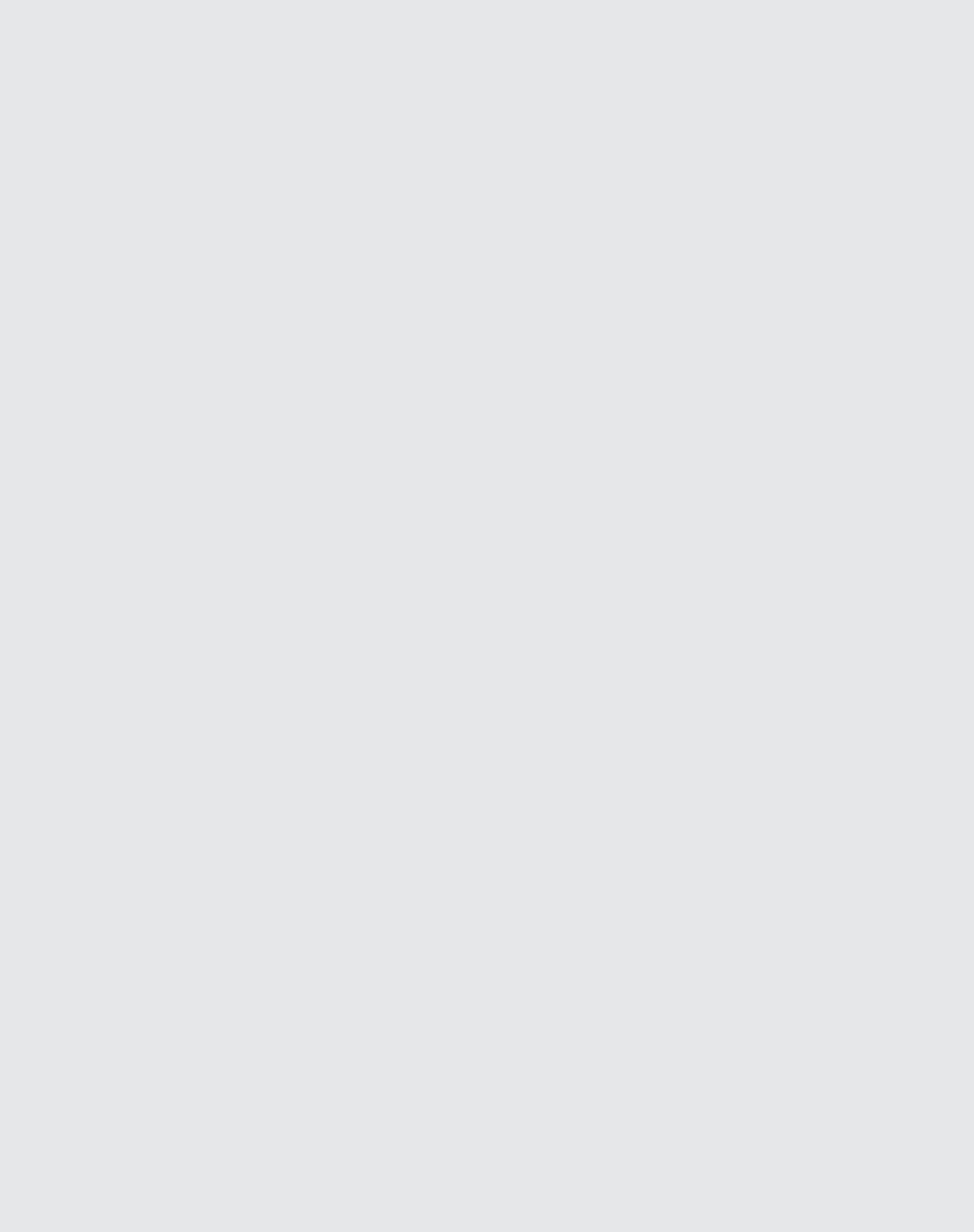
Nada de lo nombrado se verifica todavía en quienes trabajan en las entidades públicas de las autonomías, tampoco en los ciudadanos adheridos a este proyecto de creación de nuevas instituciones políticas. Es más, al mismo tiempo que las esperanzas se han desencadenado, nuevos riesgos, que no son precisamente los de una falla constitucional, se levantan. Los principios, los dispositivos y los fines de las autonomías están escritos en los caminos de la actual Constitución, pero aún no en los caminos de la vida.

AUTORA: **Helena Argirakis** \*

# 5

## **REGIONALISMO Y MITOS IDEOLÓGICOS COMO DISPOSITIVOS DE PODER PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL IMAGINARIO DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL**

\* Helena Argirakis, politóloga cruceña. Licenciada en ciencia política y relaciones internacionales de la Universidad Católica de La Plata, maestría en comercio internacional de la Universidad NUR y diplomada en análisis y manejo de conflictos de la Fundación UNIR y la Universidad NUR.



# REGIONALISMO Y MITOS IDEOLÓGICOS COMO DISPOSITIVOS DE PODER PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL IMAGINARIO DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL

En la teorización sobre el poder de Michel Foucault encontramos una categoría de análisis llamada “dispositivo,<sup>1</sup> que da cuenta de cómo la producción de conocimiento y saber contribuye de manera directa a la creación, mantenimiento y reproducción de los esquemas o estructuras de poder en el tiempo. Sostiene Foucault que los dispositivos son un conjunto heterogéneo de instituciones, leyes, reglamentos y procesos administrativos, pero también –y sobre todo– discursos, narrativas, maneras particulares de percibir selectivamente algunos elementos de la realidad en detrimento de (muchos) otros posibles, aquéllos que permiten articular, construir, fundamentar y consolidar un imaginario social que, a su vez, mantenga una estructura de poder específica.

Este texto explora las aristas de la tesis del historiador José Luis Roca, quien postula el regionalismo como una supra-ideología y lo considera el principal motor histórico de Bolivia. Siguiendo la perspectiva teórica de Foucault, se critica dicha tesis como un dispositivo de poder que no es neutral, ni aséptico y funciona en virtud de relaciones transversales con otros dispositivos “menores” que le otorgan contenido, sustancia y pertinencia histórica, económica, política, geográfico-espacial, étnica, antropológica y cultural. Estos dispositivos menores los catalogamos como mitos ideologizantes y legitimadores del poder, por el rol político que cumplen para el bloque histórico de poder en Santa Cruz.

Los mitos o dispositivos menores que giran alrededor de la supra-ideología del regionalismo son el mito de la modernidad, el mito del estilo de desarrollo cruceño, el mito del enemigo externo, el mito de la “media luna”, el mito del feliz mestizaje y el mito de la cruceñidad. De

1 “He dicho que el dispositivo era de naturaleza esencialmente estratégica, lo que supone que se trata de cierta manipulación de relaciones de fuerza, bien para desarrollarlas en una dirección concreta, bien para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas, etc. (...) El dispositivo se halla pues siempre inscrito en un juego de poder, pero también siempre ligado a uno de los bordes del saber, que nacen de él pero, asimismo lo condicionan.

Lo que trato de indicar con este nombre es, en primer lugar, un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho, éstos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que se establece entre estos elementos.” (Foucault, 2007).

esta manera se va articulando no solo una particular narrativa histórica, sino un imaginario social que fundamenta y justifica la mutación de la identidad luego del periodo del nacionalismo revolucionario, como también el discurso político de las elites cruceñas que ha ido evolucionando y resignificándose, hasta llegar al dispositivo ideológico y discursivo de la autonomía departamental. (Vale la pena resaltar que frente a los contenidos y efectos del llamado “proceso de cambio” en curso en el país, el dispositivo de la autonomía departamental se encuentra actualmente en una etapa de mutación y transformación.)

## 1. La (supra) ideología regionalista

Haciendo referencia al origen histórico del regionalismo, el historiador cruceño Isaac Sandoval sostiene que “la configuración territorial heredada desde la Colonia expresaría el regionalismo de Santa Cruz, a partir del rol marginal que le otorgó la división política del Virreinato”.<sup>2</sup> Ampliando la idea, Fernando Prado plantea que “la diferenciación de Santa Cruz en su cultura política arranca desde la Colonia. Mientras que en el occidente el territorio se estructuraba rígidamente en función del modelo exportador de minerales, en Santa Cruz surgía una ciudad-Estado que se auto-abastecía y que, por falta de minerales en su suelo, se articulaba débilmente y de manera dependiente con el sistema dominante... De ahí que sus estructuras políticas y sociales fueron haciéndose poco a poco más específicas, más propias, llegando inclusive a rebeliones contra el poder central, el que siempre fue sentido lejano y excluyente... Se difunde así una primera sensación de aislamiento, confrontación y abandono que persistirá durante la Colonia y la República y que es la explicación del elemento más característico de la cultura política cruceña: el regionalismo”.<sup>3</sup>

La consolidación de una clase dominante ha exigido la construcción de un pensamiento legitimador que justifique el liderazgo de esta elite. Este pensamiento legitimador es el regionalismo, que se erige en una supra-ideología. El historiador beniano José Luis Roca. Roca plantea que el regionalismo ha sido el verdadero motor de la historia boliviana: “La historia de Bolivia no es la historia de la lucha de clases. Es más bien la historia de sus luchas regionales”.<sup>4</sup> “El regionalismo es asumido como una supra- ideología que convoca a sectores de diverso origen con el discurso de la modernización y el desarrollo regional, encubriendo intereses de clases y grupos dominantes”.<sup>5</sup>

2 Citado por María Teresa Zegada (2007).

3 Citado por María Teresa Zegada (2007).

4 Citado en Prado (2007).

5 Citado por María Teresa Zegada (2007).



Sin embargo, el historiador cruceño Isaac Sandoval postula otra interpretación alternativa: “Las contradicciones del Estado con las etnias, las regiones y las clases sociales son el problema nodal de la sociedad boliviana, tanto para la reflexión como para la práctica política”.<sup>6</sup> Sandoval hace hincapié en las limitaciones y contradicciones internas de la tesis del regionalismo como supra-ideología de Roca.

A la postre y después de varias décadas, tanto Isaac Sandoval como José Luis Roca marcan los límites y contornos del debate ideológico en el cual se inserta el diseño del proyecto de poder cruceño. Al interior de la supra-ideología del regionalismo están presentes los siguientes supuestos políticos –implícitos y explícitos– sobre los cuales se asienta este proyecto de poder:

- La irresuelta tensión entre Estado-gobierno central y región que fundamenta la lucha regional.
- La identificación del Estado y del gobierno central con una composición histórica, étnica, cultural, geográfica, económica y política diferenciada de la de la región.
- La lucha regional como frente político único y preponderante en la disputa con el Estado-gobierno central.
- La disputa Estado-gobierno central y región como única escenografía de conflicto político.
- Una apelación recurrente a la geografía de la región como una fuente de “para-estatalidad” o estatalidad paralela y diferenciada del proyecto histórico de estatalidad de Bolivia.
- La subordinación o minimización de los antagonismos de clases que se dan en el departamento.
- La subordinación o minimización de los conflictos étnicos, de la confrontación entre blanquitud e indianidad dentro del departamento.
- La invisibilización de otros conflictos, luchas o disputas políticas posibles, aunque, como sostiene Sandoval, la lucha regional contiene, en sí, el fundamento de la lucha de clases, ya que la lucha entre regiones es protagonizada por sus respectivas dirigencias o clases políticas, las cuales implican a sus pueblos.

A criterio de Roca, los objetivos, intereses, aspiraciones y reivindicaciones del regionalismo están por encima de cualquier demanda particular o sectorial que se pudiera presentar. Esta supra-ideología fundamenta la lucha entre regiones, que, a

6 Citado en Prado (2007).

criterio de la inteligentzia cruceña, es la verdadera naturaleza y esencia de la disputa política en Bolivia, lo que la lleva en ciertos momentos históricos a coquetear con ideas secesionistas. El argumento de lucha entre regiones desplaza e inhibe el debate sobre la lucha de clases, la confrontación entre la blanquitud (la hispanidad cruceña) y el indígena amazónico, como también las demás luchas y narrativas de emancipación que pudieran surgir en el oriente. Con estos elementos, el regionalismo se constituye como el principal dispositivo de poder de la elite cruceña.

Siguiendo la línea de pensamiento de Antonio Gramsci, se puede decir que es por medio del regionalismo que la clase dominante no sólo justifica y mantiene su dominio, sino que se las arregla para lograr el consentimiento activo de las clases a las que gobierna. Esta es la ideología del bloque en el poder, con la cual se articula el campo político conservador cruceño.

## 1. Mitos ideologizantes y legitimadores del poder

“En Santa Cruz aun sobrevive una especial narrativa sobre la que la elite dominante asentó su discurso hegemónico: es la historia de una provincia olvidada donde todo fue puro –casi como un paraíso perdido–, con una estructura social homogénea (de cruceños iguales), con un ‘feliz mestizaje’ y donde el progreso empezó a darse por esfuerzo y recursos propios, sin ninguna intervención externa, sin ayuda de nadie, de espaldas al Estado boliviano e incluso a pesar de éste último” (Mojón 21). Como se puede apreciar en este pequeño párrafo, bajo la supra-ideología del regionalismo existen una serie de dispositivos simbólicos complementarios que legitiman y le dan sustento histórico, antropológico, sociológico, económico, político e identitario a ésta.

Estos dispositivos complementarios son los mitos ideologizantes y legitimadores del poder: el mito de la modernidad, el mito del estilo cruceño de desarrollo, el mito del enemigo externo, el mito de la “media luna”, el mito del feliz mestizaje y el mito de la cruceñidad. Estos seis mitos vinculan la narrativa del pasado con la proyección al futuro, las estructuras y relaciones económicas, las relaciones socio-políticas en el interior y con el exterior de la región, la geografía o “hinterland” que la elite cruceña reclama para sí, la base antropológica y sociológica de la construcción identitaria, y también permiten la transformación de la identidad cruceña en una suerte de militancia política.

El mito es “una organización de imágenes capaces de evocar instintivamente todos los sentimientos... No son actos de intelecto, sino de voluntad, fundados en la

adquisición intuitiva de una verdad vinculada a las más fuertes tendencias de un pueblo, partido o clase, y particularmente idóneas para sostener la acción política de masas”.<sup>7</sup> La politicidad del mito gira alrededor de las diversas concepciones sobre el origen del poder y tiene vinculación con acciones políticas de carácter ritual. Los imaginarios sociales producidos por situaciones de crisis y cambio asumen características políticas, pero a partir de un desplazamiento de los escenarios tradicionales o comunes de la política. En estos momentos el lenguaje político y los rasgos de la acción política se vuelven fantásticos o heroicos.

Aunque la naturaleza del mito político es de tipo psicológico, sus contenidos y expresiones son eminentemente políticos. El objetivo político del mito es provocar reacciones colectivas automáticas e inconscientes. Los mitos plantean el establecimiento de verdades únicas esencialistas en el campo histórico, político, social, económico, cultural y epistemológico; promueven un conocimiento fundamental que debe guiar el comportamiento político expresado simbólicamente. Son una construcción racional con manifestaciones irracionales, fruto de los temores y las reacciones frente a situaciones de crisis, y de la necesidad de un cambio rápido. Generan una simplificación y reduccionismo de la realidad (Bonazzi, 2002).

### 1.1. El mito de la modernidad

El mito de la modernidad es un dispositivo de poder que expresa en términos históricos lo que el antropólogo Adrian Waldmann (2008) llama, en su estudio etnográfico sobre Santa Cruz, el surgimiento del código cultural doble. Dicho código cultural doble se da en el contexto de la Revolución Nacional, cuando se produce una confrontación repentina y violenta entre los influjos modernizadores del proyecto del 52 y el “entorno vital feudal, que se encontraba casi intacto hasta la década de los cincuenta”. En un contexto de permanente cambio y evolución, “la mentalidad estamental se ve rodeada por un estilo de vida moderno”, según la apreciación de Waldmann. Éste postula la coexistencia de estos dos códigos culturales: el feudal-estamental enfrentado al moderno.

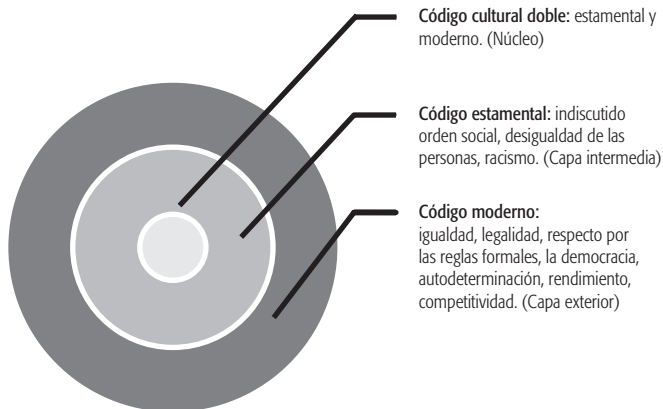
En el presente ensayo, cuando planteamos la modernidad como un mito ideológico, buscamos precisar los contenidos, límites y alcances del código cultural moderno, para evaluar hasta donde actúa como proceso histórico y

7 George Sorel, citado por Bonazzi (2002).

cuándo actúa como dispositivo ideológico que nutre la narrativa histórica, el discurso de poder, de la elite cruceña, contribuyendo a la construcción, por parte de ésta, de su propia imagen de sí.

Adrián Waldmann prosigue diciendo que “el nuevo habitus se fundamenta en los principios (modernos) de igualdad, del derecho y de la autodeterminación del ser humano, así como en el rendimiento y en la competitividad. Estos nuevos principios contrastan con los pre-modernos del hasta entonces indiscutido orden social, basado en la desigualdad de las personas... En lugar de que la mentalidad moderna haya sustituido a la feudal, la primera se ha agregado a la segunda sin disminuir la vigencia de esta última. Debido a esta circunstancia, se produce la coexistencia de dos códigos culturales: uno moderno y otro estamental. Ambos se encuentran frente a frente como estructuras compactas de valores y –aparentemente– ejercen influencia de manera simultánea sobre la vida práctica del cruceño. Ambas formas de habitus se manifiestan en ambientes discursivos diferentes. La mentalidad burguesa moderna que gira en torno a temas como la igualdad, la legalidad, el respeto de las reglas formales, la democracia, es por antonomasia el tema de los medios masivos, se trate de la prensa o de los noticieros televisivos. Por otro lado, la mentalidad estamental se evidencia en el discurso de identidad que gira en torno de las características del típico cambia”.

### CUADRO 1. CÓDIGO CULTURAL DOBLE: ESTAMENTAL Y MODERNO



FUENTE: Waldmann, 2008

El mito de la modernidad busca fundamentar histórica e ideológicamente la existencia efectiva y real de una burguesía como clase en sí y la evolución de la conciencia de clase burguesa-capitalista en un contexto neoliberal globalizado, y minimiza la presencia paralela de una neo-oligarquía o de una burguesía patriarcal, que se presenta ante el país y el mundo como plenamente moderna. Analizando y comparando este dispositivo de poder, a partir de variables históricas y de economía política, podemos constatar las heterogeneidades, contradicciones e incongruencias de la representación de la modernidad europea en la región de Santa Cruz.

Waldmann (2008) también afirma que “una nueva unidad que es al mismo tiempo feudal y moderna, de ahí la creación de la palabra ‘feuderno’... Las manifestaciones prácticas del código doble son creaciones nuevas cuya característica se basa justamente en conciliar las exigencias de la vida moderna de manera específica con las estructuras del habitus feudal. El carácter feuderno se da a conocer por el hecho de que las nuevas creaciones están marcadas por la mentalidad de la vieja Santa Cruz, pero en aquella época no hubieran podido ser puestas en práctica, ya que dependen de las condiciones organizadoras de la modernidad”.

La presencia “feuderna” la encontramos en la composición de clase heterogénea de la burguesía cruceña, constituida por la presencia simultánea y muchas veces contradictoria de una neo-oligarquía, una burguesía patriarcal y una burguesía agroindustrial y/o pecuaria, con componentes de una burguesía comercial y financiera (ver cuadro 3). Por otro lado, encontramos relaciones económicas de producción de tipo neo-oligárquico o neo-colonial, basadas mayoritariamente en la tenencia y plusvalía de la tierra, la expansión de la frontera agrícola en lugar de la inversión de capital en tecnología para (según dicta el modelo de desarrollo europeo) hacer un uso más eficiente de la tierra y lograr un mayor rendimiento por hectárea de suelo; y en el uso de la fuerza de trabajo de peones y obreros no calificados, fuerza de trabajo de carácter estacional, barata y fluctuante entre regiones.

La organización social es estamentaria endogámica, pero también de clases, mientras que la movilidad social está limitada por las relaciones de parentesco (la posesión de apellidos tradicionales cruceños), la racialización (la posesión de determinado color de piel) y el estatus económico. Lo llamativo es la existencia de un pensamiento regional de características atávicas y conservadoras, pero con hábitos de consumo posmodernos, hábitos que se extienden a la sociedad en su conjunto, provocando el efecto de falsa conciencia de clase.

Históricamente se ha producido una interferencia en la ruta de la industrialización y consiguiente modernización propuesta por el capitalismo de Estado de la Revolución

Nacional: la región ha sido fuente de abastecimiento de materias primas para las iniciativas industriales del Estado del 52, y recientemente se ha producido una “alianza” capitalista neoliberal entre las empresas locales y las empresas transnacionales extranjeras que se asentaron en Santa Cruz.

## CUADRO 2: EL MITO DE LA MODERNIDAD

*Este cuadro busca graficar algunas contradicciones en la imagen que la clase dominante busca proyectar de Santa Cruz como la representación de “lo moderno” en Bolivia. Sin embargo, cuando se compara esta imagen con algunos sentidos de la modernidad histórica y económica de Europa, se constata innumerables contradicciones. En este sentido se aprecia la pertinencia, flexibilidad y utilidad de la categoría analítica de lo “feuderno” del antropólogo Adrian Waldman.*

VARIABLE A COMPARAR	MODERNIDAD EUROPEA	“FEUDERNIDAD” CRUCEÑA
Composición de clase	Burguesía industrial y financiera.	Burguesía heterogénea con la presencia simultánea de una neo-oligarquía, una burguesía patriarcal, una burguesía agroindustrial y pecuaria, y una comercial y financiera.
Principal factor económico de producción	Capital e innovación (tecnología)	Acceso a grandes extensiones de tierra, acceso a capital por la vía de créditos (lo principal) y la innovación (lo secundario).
Relaciones de producción	Basadas en la dialéctica entre el capital y el trabajo.	Basadas en las relaciones neo-coloniales de explotación y la dialéctica entre capital y trabajo.
Antagonismo de clase	Con el proletariado: obrero industrial.	Con los indígenas, peones y el lumpen proletariado o el obrero heterogéneo del oriente boliviano.
Conciencia de clase	La ubicación del sujeto en la estructura económica de producción genera su conciencia de clase.	Falsa conciencia de clase, según hábitos de consumo, y un código cultural doble: estamental y moderno.
Obtención de ganancia	En la generación de plusvalía por parte del obrero industrial.	Por tenencia y plusvalía de la tierra, la ampliación de la frontera agrícola, las relaciones neo-coloniales y los favores políticos.
Organización social	Sociedad clasista.	Sociedad estamentaria, endogámica y clasista.

VARIABLE A COMPARAR	MODERNIDAD EUROPEA	“FEUDERNIDAD” CRUCEÑA
Movilidad social	Sí, ascendente y descendente.	Limitada por medio de relaciones de parentesco (apellidos), racialización (color de piel), estatus económico, sistema de honor.
Movilización social	Sí, por la lucha de clases entre burguesía y proletariado.	Limitada por la postergación y desplazamiento de la lucha de clases y los conflictos de impugnación social, por medio del funcionamiento de los demás mitos ideologizantes y legitimadores del poder.
Vocación de poder	Burguesía con vocación de poder de alcance nacional, fundamento del Estado burgués moderno.	Burguesía con vocación de poder de alcance regional, fundamento de un “micro-Estado de derecho regional” (Zegada, 2007).

## 1.2. El mito del estilo de desarrollo cruceño

El mito del estilo de desarrollo cruceño es promovido principalmente por instituciones gremiales de los empresarios privados como la Cámara de Industria y Comercio (Cainco), y se basa en la plena adscripción al capitalismo, la libertad individual, el individuo como sujeto político, la exaltación del “espíritu emprendedor, la búsqueda de la competitividad, la solidaridad con responsabilidad social, el estar abierto al mundo y a la modernidad (pero manteniéndose local), una convivencia empresario-trabajador no conflictiva, la transformación de sueños en realidades, la aceptación de riesgos, el respeto y promoción del Estado de Derecho y de la democracia representativa, el uso sostenible de los recursos naturales y la unidad regional” (Prado, 2008).

Desde el sector público, la ex Prefectura –actual Gobernación– asume una perspectiva muy similar a la planteada por la Cainco. El Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz postula la existencia de un estilo cruceño de desarrollo en la escena departamental (Gobernación de Santa Cruz, 2008). A continuación reproducimos las bases y el esquema de dicho estilo de desarrollo, para posteriormente analizar el contexto histórico e institucional y la evolución que este estilo ha tenido, a fin de constatar las continuidades, rupturas, complementaciones y contradicciones del discurso oficial(ista) local.

### 1.1.1. El plan departamental y el estilo cruceño de desarrollo<sup>8</sup>

“El estilo cruceño de desarrollo –un enfoque en construcción e históricamente exitoso– está estructurado por respuestas a los desafíos planteados por diferentes tendencias políticas y económicas experimentadas en el pasado, que se encararon mediante el permanente ejercicio de la concertación. Este enfoque ha llevado y llevará a que la región incida positivamente en las diferentes etapas del desarrollo del país, merced a características positivas como:

- La capacidad de formar, ampliar y sostener su capital social.
- La identificación de los cruceños con su territorio.
- El enfoque territorial (subregiones, provincias y municipios) del desarrollo en consideración de sus potencialidades, ventajas competitivas y comparativas.
- La gestión de proyectos y visiones compartidas, como por ejemplo la demanda por autonomía.

“Además se han alentado, aprovechado condiciones y capacidades como:

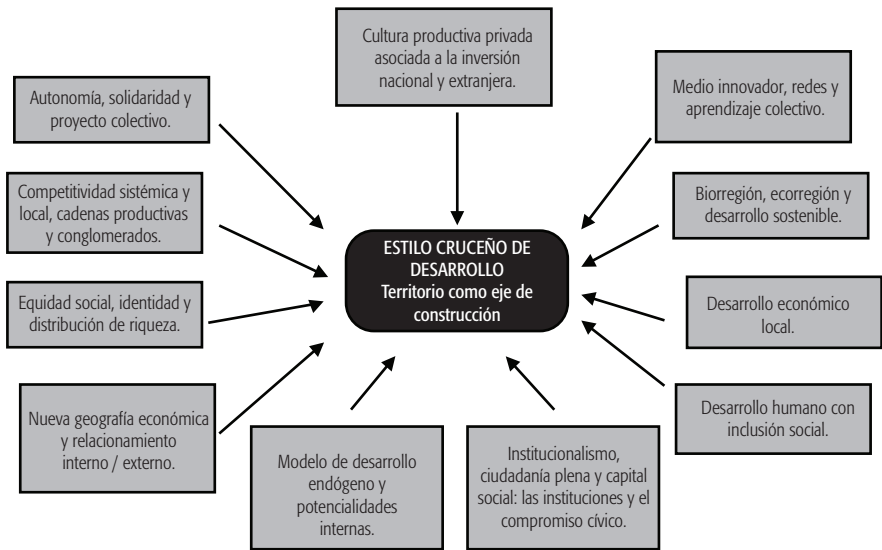
- La competitividad de los sectores productivos motores y su importante rol en la economía nacional.
- Las diferentes iniciativas de Desarrollo Económico Local de los municipios y provincias.
- Las potenciales concentraciones de inversiones que generan o consolidan ejes de desarrollo.

“El (siguiente) esquema ilustra un enfoque “eclectico” del desarrollo departamental, que formula una aproximación a la composición ideal del desarrollo, que parte del ordenamiento del territorio, entendido en su más amplia expresión...”

<sup>8</sup> Citado por María Teresa Zegada (2007).



**CUADRO 3. ESQUEMA DEL ESTILO CRUCEÑO DE DESARROLLO, SEGÚN EL PDDES 2006-2020**



FUENTE: PDDES 2006-2020.

### 2.2.2. Contradicciones del estilo de desarrollo cruceño<sup>9</sup>

- “Después de la Revolución Francesa, el desarrollo de los pueblos, especialmente en la cultura occidental, es el mismo desarrollo de las burguesías. *La crisis que está viviendo Santa Cruz es una que se da por el origen de su burguesía.*” (Jerjes Justiniano).
- “Hasta 1952, la oligarquía cruceña no aportaba al desarrollo nacional. Con el proceso de la Revolución del 52 y la modernización del aparato del Estado se incorpora y desarrolla una burguesía en el aparato central y es desde ahí que incursiona en Santa Cruz. *Así, el desarrollo de la burguesía cruceña es consecuencia del desarrollo de la burguesía paceña*” (Jerjes Justiniano).
- “En 1979 en Santa Cruz quemaron un periódico porque se atrevió a publicar una página con todos los deudores al Banco Agrícola. Los endeudados de esa época son ahora la burguesía cruceña” (Jerjes Justiniano).

9 Citado por María Teresa Zegada (2007).

- *“Fue desde el aparato del Estado que se desarrolla la burguesía cruceña. Entonces no es verdad que Santa Cruz desarrolla su progreso a base de esfuerzo netamente propio. La burguesía cruceña se ha enriquecido medrando del aparato del Estado, en la medida en que el Estado la quitó la teta, se quedó (estancó)”* (Jerjes Justiniano).
- *“La burguesía cruceña fue siempre corporativa; es decir se basó en la cooptación. No solamente que se nutre del excedente del Estado a través de los créditos del Banco Agrícola, sino también de los ahorros de los cruceños. La burguesía cruceña corporativa tenía un banco exitoso, que era el instrumento con el que utilizó y canalizó el ahorro colectivo en beneficio de los intereses privados”* (Jerjes Justiniano).
- *“Aquí (en Santa Cruz) hay una burguesía fuerte, la más fuerte del país es la burguesía agropecuaria, sin embargo, no es la más pujante. La burguesía cruceña es productiva y sin embargo es la más retrógrada políticamente hablando. Eso es lo que ha detenido el progreso”* (Osvaldo “Chato” Peredo).
- *“La economía cruceña sigue la tendencia del patrón de desarrollo primario exportador latinoamericano y nacional, altamente dependiente de los mercados internacionales de materias primas”* (Edgar Rau, 2012).
- *“El desarrollo de las fuerzas productivas está anclado a reducidas actividades productivas de baja productividad y de limitadas interrelación intersectorial en la estructura productiva”* (Edgar Rau, 2012).
- *“Además, se reproduce bajo la lógica del ‘desarrollo del subdesarrollo’, provocado por la ausencia de procesos tecnológicos e industriales que dificultan la transformación de la estructura productiva y la generación creciente de oportunidades económicas”* (Edgar Rau, 2012)

Como se ha constatado en el subtítulo anterior, a pesar del ostentoso proceso de auto-adscripción del sector productivo cruceño al capitalismo moderno, se evidencia una serie de contradicciones e incongruencias respecto a los lineamientos de libre oferta y demanda del mercado, un Estado mínimo y un sector productivo privado autónomo, como plantea la ortodoxia del capitalismo moderno. Los sectores (elites) productivos –y específicamente la actividad agroindustrial– se han apoyado desde la Revolución Nacional de manera substancial en incentivos estatales sectoriales: subsidios a los hidrocarburos, créditos públicos para fines privados y en la propia inversión pública que estaba dirigida a fomentar la formación de una burguesía agroindustrial como clase en sí. La sostenibilidad de las relaciones de producción se basó en la adquisición de capital “fresco” del sector público y no en la creación de (nuevo) valor

económico por medio de la relación entre capital y trabajo. A su vez, se produjo una apropiación de la plusvalía producida por las relaciones neo-coloniales de explotación, es decir, las relaciones de semi-servidumbre.

Por lo tanto, algunos de los elementos ocultos del estilo de desarrollo cruceño son:<sup>10</sup>

- La concentración de tierras, capital constante que genera beneficios bajo la forma de renta absoluta y renta diferencial.
- La obtención de créditos sobre la tierra, tanto del Estado como de la banca comercial privada.
- El financiamiento por parte del Estado y la cooperación externa (norteamericana) de una nueva burguesía agroindustrial y pecuaria en el oriente.
- La absorción por el Banco Agrícola (del Estado) de la deuda en mora de algunos sectores productivos con los bancos privados extranjeros.
- La obtención de plusvalía de las relaciones neo-coloniales y de capitalismo diferenciado.
- Los vínculos políticos del bloque regional de poder con el Estado.

Por otro lado, en el pasado reciente, en la etapa de la democracia pactada, el Estado boliviano y el sistema político tradicional tuvieron relaciones clientelares con la incipiente burguesía oriental, la cual asumió conductas más cercanas a las de una élite económica que a las de una clase en sí. Es decir, la continuidad y la reproducción de esta élite económica se dio más por su habilidad, su pragmatismo, su capacidad de cooptación, su búsqueda de privilegios, que por sus iniciativas emprendedoras en el mercado nacional e internacional, a pesar del discurso regionalista, que sostiene que Santa Cruz se forjó al margen –y muchas veces a pesar– del Estado boliviano.

### 2.3. El mito del enemigo externo.

Uno de los elementos constitutivos en la narrativa histórica tradicional u oficial de Santa Cruz es la negación de la inclusión de la región en la administración del Virreinato del Perú y –por ende– en la Audiencia de Charcas, y su pertenencia al “complejo histórico y etno-cultural del Río de La Plata”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Citado por María Teresa Zegada (2007).

<sup>11</sup> Citado por María Teresa Zegada (2007).

Esta negación da fundamento histórico y político a la tensión entre Estado y región (principal supuesto de la supra-ideología regionalista) y a la caracterización de dicho Estado como andino-céntrico.

El mito del enemigo externo (el gobierno nacional andino-centrista) es otro de los operadores políticos de la supra-ideología del regionalismo, que por medio de estrategias de postergación, desplazamiento y proyección de conflictos o disputas coyunturales que surgen en la escena local y departamental, mantiene el statu quo y evita la maduración de narrativas de emancipación o cuestionamientos estructurales a la hegemonía del bloque en el poder. Este mito ha sido y es muy eficaz políticamente para justificar o fundamentar la inacción, la falta de responsabilidad e inclusive las inconductas del bloque regional de poder en asuntos o conflictos locales, ya que argumenta que las causas de los problemas, conflictos o disputas residen (en mayor o menor medida, de manera directa o indirecta) en el centralismo del gobierno nacional, la distancia entre dicho nivel de gobierno y la región e (implícitamente) la composición étnico-racial de dicho Estado.

La permanente utilización de este mito posterga los procesos de toma de conciencia, por ejemplo, de clase (a partir de la lucha obrero-patronal), de etnia (respecto a la racialización del poder), cultural (en contra de la sobreposición de las culturas europeas sobre las indígenas originarias), de género (en contra del machismo y el patriarcado), generacional (en contra de una sociedad adulto-centrista), de identidad sexual (en contra del monopolio heterosexual), de los discapacitados (en contra de la ceguera de la sociedad respecto a las personas con diferencias físicas o de otro tipo). Este mito busca relativizar las particularidades, especificidades y subjetividades del departamento, subsumiéndolas en la (supra) conciencia de lo regional, única explicación válida y posible de las situaciones de conflictividad.

A su vez, en complicidad con las empresas mediáticas privadas, desplaza conflictos fuera de la escena local creando cortinas de humo, mediante la exaltación de los conflictos-espectáculos con el gobierno central, que tienen la intención de distraer (y entretener) a la opinión pública, a fin de evitar que ésta realice un análisis más profundo de la problemática del departamento o de los municipios.

Por último, el mito *personaliza* los conflictos identificando chivos expiatorios, que por lo general son los representantes del gobierno nacional, y convirtiéndolos

simbólicamente en *anti héroes*, a fin de que sean culpables de las disputas de la sociedad cruceña, lo que hace imposible cualquier análisis más completo. Por ejemplo el argumento de que el gobierno central/el Presidente/el ministro (cualquiera que sea) no nos quiere a los *cruceños* . . . , hace que este personaje se responsable de lo que se está tratando la prensa en ese momento. A partir de ahí, el análisis se vuelve superficial, anecdótico y testimonial.

Este mito divide y coopta instituciones, dirigentes y sectores que podrían llegar a ser competitivos y contestatarios con el bloque de poder, enfocando la "lucha", la movilización de la energía social, hacia el *enemigo externo* o gobierno nacional andino-centrista. Con sutileza, este mito disfraza las diversas manifestaciones del conflicto histórico, político, social y económico, de género, generacional, cultural y civilizatorio (que se refieren a los estigmas sociales del racismo, el machismo, el patriarcalismo, la exclusión, la discriminación, la marginación, la alienación, la pobreza, la falta de democratización, etc.) mediante la construcción de dilemas binarios (autonomía versus centralismo, cambas versus collas, oriente versus occidente, capitalismo versus comunismo, modernidad versus barbarie, etc.) que impiden tomar conciencia sobre aquéllos.

La funcionalidad del mito estriba en inmovilizar, deslegitimar y vaciar de contenido a cualquier crítica social (venga de donde venga), al relacionarla con el anti-héroe, su geografía y su simbolismo. Es decir, descalifica la posible racionalidad de cualquier oposición al catalogarla de "colla", "india", "comunista", "anti-cruceña", "anti-autonomista", etc. En última instancia, define la frontera de lo político y lo no político en Santa Cruz, lo que ingresa a la agenda pública y se trata como tema prioritario, y lo que no.

## 2.4. El mito de la "media luna"

Las particularidades geográficas de Bolivia permiten distinguir entre tierras altas o andes occidentales, valles, y tierras bajas o llanuras orientales (que se ubican junto a las selvas y bosques amazónicos). Esta división geográfica dio asidero al hito histórico que reivindica políticamente el actual bloque de poder, esto es, el proceso de ocupación de las tierras bajas. Esta narración delimita la geografía material y simbólica, estableciendo fronteras políticas: por un lado el naciente Estado republicano, percibido como heredero del Virreinato del Perú y, por el otro lado, un oriente salvaje con tierras sin dueño. Esta dicotomía invisibiliza la existencia de pueblos y comunidades

indígenas en las tierras bajas, que habitaban dichos territorios mucho antes de la conquista española. De esta manera se da un hinterland o corazón geográfico vital al proyecto político de la supra-ideología regionalista<sup>12</sup>.

El historiador José Luis Roca afirma lo siguiente al respecto: “Los cruceños necesitaron tres siglos y medio para completar la ocupación de oriente. Empezaron por Chiquitos, llegaron a Moxos y en busca de la goma elástica sentaron sus reales en el río Madera... hasta las primeras décadas del siglo veinte cuando se adueñaron definitivamente de las planicies chaqueñas; esa gente andariega y audaz configuró un espacio donde prevalece una sui géneris cultura mestiza con fuertes resabios hispánicos: la cultura camba”.<sup>13</sup> El relato épico de Roca resalta el espíritu independiente de los cruceños en permanente lucha frente al Estado andino-centrista, además de la proyección política de la región cruceña hacia todo el oriente boliviano. En contraste con el Estado andino-céntrico, Roca –parafraseando a Ñuflo de Chávez, fundador de la ciudad de Santa Cruz el 26 de febrero de 1561– sostiene que los cruceños resolvieron “renunciar a la búsqueda de minerales y dedicarse más bien a ‘poblar y desencantar la tierra’”.<sup>14</sup>

La afirmación de la geografía material y simbólica de la llamada “media luna” oriental invisibiliza o relativiza la existencia de numerosos pueblos indígenas en las llanuras orientales, ubicados principalmente en las áreas de Moxos, la Chiquitania y el Chaco. Sobre el punto, Wilfredo Plata (2008) documenta que, “en 1980 el autor William Denevan escribía que ‘el oriente de Bolivia es una de las área culturales y lingüísticas de Sudamérica más diversificadas’; solamente para la región de Moxos, el autor señala que a fines del siglo XIX se catalogaron 38 naciones. En 1988, el P. Xavier Albó afirmaba que en Bolivia convivían 40 naciones en una: la nación de los privilegiados, la naciones mayoritarias aymara y quechua, y, en el otro extremo, 37 naciones minoritarias en su gran mayoría asentadas en la región del oriente chaco-amazónico.”

## 2.5. El mito del feliz mestizaje

El mito del feliz mestizaje es la construcción étnica, antropológica y socio-histórica (complementaria al mito de la “media luna”) sobre la cual se asentaría supuestamente la cruceñidad. Si bien en el pasado se puede

12 Plata Quispe (2008).

13 José Luis Roca citado en Plata Quispe (2008).

14 Ídem.

constatar un rimbombante racismo (coincidente con el darwinismo social de la época) por parte de la elite criolla cruceña –expresada por ejemplo en la obra de Gabriel René Moreno *Nicómedes Antelo*–,<sup>15</sup> éste no es reconocido desde la Guerra del Chaco y la Revolución Nacional, que dieron lugar a un viraje en la construcción de la identidad regional y local.

Dicho giro consistió en una apropiación material y simbólica de lo indio de tierras bajas, con la finalidad de legitimar y dotar de contenido histórico y sociológico al proyecto regionalista, a través de una fusión o simbiosis de lo hispano con lo nativo del lugar, de donde surge la renovada identidad étnico-cultural del cruceño-camba. En su texto, Wilfredo Plata introduce una importante nota del historiador Thierry Saignes sobre el fenómeno del mestizaje: “En la América de las cordilleras, como en México y los Andes existía una gran masa indígena y poco número de españoles, lo cual generó una ‘rígida estratificación’. En la América de las tierras bajas (llanos y pampas), el mestizaje se convirtió, en cambio, en la modalidad básica de control y de poblamiento de las regiones conquistadas”.<sup>16</sup> Por su lado, Hernán Pruden destaca que “los cruceños eran descritos como el producto de la fusión de españoles y guaraníes, por lo tanto mestizos, pero de un tipo distinto a los mestizos altiplánicos: en las tierras bajas habrían heredado lo ‘bueno’ del español y lo ‘bueno’ del indígena (de tierras bajas); a diferencia de los oriundos de tierras altas que habían recibido sólo las ‘malas’ características de cada grupo”.<sup>17</sup>

El mito del feliz mestizaje es el sustento étnico, antropológico y socio-histórico de la cruceñidad. Este mito plantea que la unión entre el sujeto europeo y el sujeto indígena produjo una nueva realidad étnica, antropológica, histórica, cultural y social que es la unión virtuosa, exitosa y selectiva entre las dos civilizaciones, culturas, historicidades, sociedades, economías y visiones de mundo. El autor cruceño Ruber Carvalho<sup>18</sup> muestra las circunstancias en las que se produce dicho mestizaje cuando afirma “la cultura cruceña surge de la integración bio-social del español y el nativo,

15 “Santa Cruz de la Sierra es la única población boliviana que no habla ni ha hablado nunca sino castellano: ha sido también la única de pura raza española, y se miraba en ello. La plebe guardaba eterna ojeriza al colla, al cambia y al portugués”. De aquí el artículo invariable de la doctrina popular cruceña: “Los enemigos del alma son tres: colla, cambia y portugués”. Más adelante, según René Moreno, Nicómedes Antelo admitía que si alguna mezcla debía darse del pueblo cruceño con otra sangre, aceptaba “sin vacilar” la del blanco (cruceño) con el “camba misionero de origen guaraní; indio ingenuo, jovial, aseadísimo, estrechador amistoso de manos, agraciado y despierto”. Rechazaba la mezcla del cruceño con el “sombrio, huraño, postrero, estúpido... indio incásico”. Esta mezcla, según él, “era la peor de las mezclas posibles de blanco con amarillo. Este mestizaje ha dado origen al cholo altoperuano o colla”. En Pinto Mosqueira, 2009.

16 Citado en Plata Quispe (2008).

17 Citado en Plata Quispe (2008).

18 Citado en Peña Hasbún et al. (2003).

que va a determinar en su integración la sujeción del segundo al modo de vida del conquistador, a su forma de trabajo, a sus relaciones de producción, a su religión, moral y costumbres, a su estructura familiar". En este pasaje se comienza a evidenciar las no tan felices circunstancias y contextos en que se produce el mestizaje, ya que "el español...va determinar...la sujeción del nativo al modo de vida del conquistador".

Esta reconstrucción de la identidad se halla en el imaginario social cruceño no solo como posible, sino como positiva, lo que busca minimizar, encubrir y redirigir diversas asimetrías entre los cruceños de origen hispano y los indios de las tierras bajas.

Por el contexto amenazante de la Guerra del Chaco y la Revolución del 52, la elite local sintió el imperativo de revisar la conciencia hispánica esencialista, darwinista y excluyente que tenía, e inventar una suerte de alianza social regional que pudiera resistir los embates progresistas del proyecto movimientista y las transformaciones que traía consigo.

Para ello, la elite cruceña se apropió del indígena de tierras bajas, resignificándolo. Produjo así una renovada narrativa histórica que ancla a los descendientes de europeos en la región. A su vez, busca invisibilizar o relativizar los disensos y procesos emancipatorios de la indianidad de tierras bajas –por ejemplo, la resistencia y rebelión de los mojeños itonamas, encabezados por Andrés de Guayocho en 1887, o la batalla de Kuruyuki de 1892–, al apropiarse de sus cosmogonías, su identidad, su historia, su cultura, su tierra y sus demás recursos tangibles e intangibles.

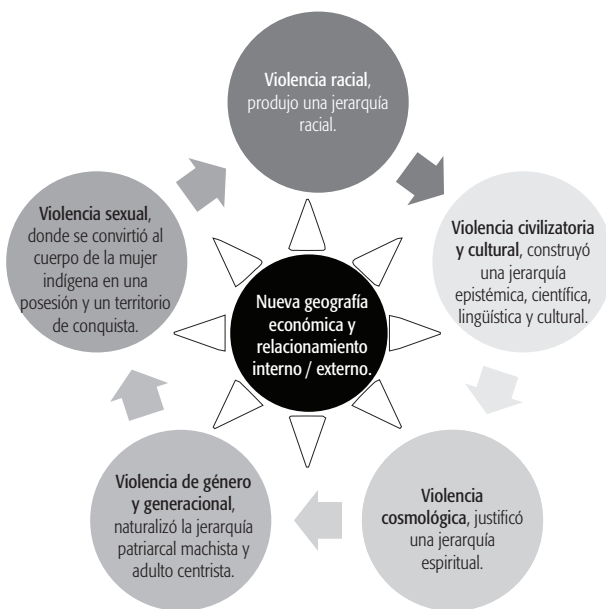
Las asimetrías encubiertas por el feliz mestizaje fueron:

- La violencia racial, al imponerse la idea de raza como construcción mental, a fin de legitimar y naturalizar las relaciones de dominación o explotación de las poblaciones indígenas. Se fundamentó una jerarquía racial.
- La violencia civilizatoria, mediante el establecimiento del eurocentrismo como perspectiva de conocimiento y verdad, descartando la producción intelectual indígena. Se construyó una jerarquía epistémico-científica.
- La violencia cosmológica, al imponerse la mística, la espiritualidad, los rituales y las tradiciones religiosas judeo-cristianas y europeas sobre las indígenas. Se justificó una jerarquía espiritual.



- La violencia cultural, al intentar despojar a los pueblos indígenas de su memoria, sus ancestros, sus saberes, su relación circular con la naturaleza, para establecer la hegemonía cultural europeo-occidental. Se generó una jerarquía lingüística cultural.
- La violencia de género, ya que generalmente las uniones se dieron entre el sujeto europeo masculino y la mujer indígena, casi nunca o nunca a la inversa. El género masculino constituyó una jerarquía que quitó a la mujer indígena toda opción de elegir o decidir sobre sí. Se naturalizó la jerarquía patriarcal machista.
- La violencia generacional, al invisibilizar y subalternizar aún más a la juventud y a la niñez. Se constituyó la jerarquía adulto-centrista.
- La violencia sexual, cuando estas uniones se produjeron sin consentimiento o consenso entre las partes, produciéndose una violación, que constituye –en este caso y en cualquier otro– un despliegue de poder en el que el sujeto masculino se apropia del cuerpo y la voluntad de la dominada femenina, como un objeto de placer y una posesión. En el mito del feliz mestizaje, el despliegue de poder es todavía mayor, pues este mito convierte (material y simbólicamente) el cuerpo de la mujer indígena en un territorio de conquista, es la prolongación de un campo de la batalla por la perpetuación del colonialismo interno.

#### Cuadro 4. ENCUBRIMIENTOS DEL MITO DEL FELIZ MESTIZAJE Y SUS PRODUCCIONES O CREACIONES JERÁRQUICAS



Tantas y tan diversas asimetrías imposibilitan el hecho de que la unión –o en palabras de Ruber Carvalho– la integración bio-social entre europeo y nativa se diera sobre las bases del consentimiento y ni siquiera de un mínimo de consenso entre las partes.

El feliz mestizaje constituye un oxímoron (un juicio que se niega sí mismo), y por lo tanto es imposible de sostener. En la apropiación material y simbólica del cuerpo de la mujer indígena se da la apropiación de su civilización, de sus cosmogonías y saberes, de su cultura, su historicidad y sus narrativas, de sus imaginarios, de sus tiempos y espacios, y de sus sensibilidades.

De esta “unión” nació un nuevo sujeto histórico y social descentrado y desgarrado, un ser a-situado, vaciado de pasado y contexto, sin posibilidad de resistencia frente al imperante; este nuevo sujeto histórico es el mestizo de tierras bajas, el orgulloso camba, el fruto político del “feliz mestizaje”, base del mito de la cruceñidad.

## 2.6. El mito de la cruceñidad

En el texto *Mito ideológico y democracia en Santa Cruz*<sup>19</sup> se expone el mito de la cruceñidad. Según sus autores, éste es “utilizado por la clase dominante local y sus élites como núcleo articulador de su poder en la sociedad cruceña. Bajo ese paraguas se ha pretendido moldear el espíritu, la sensibilidad y las necesidades de los habitantes cruceños, con el fin de mantener el ejercicio del poder sin sobresaltos”.

Este mito da cohesión al pensamiento regionalista y reproduce constantemente la tensión entre Estado y región. Se sostiene sobre tres elementos históricos: el *aislamiento* geográfico del oriente respecto a la sede de gobierno y a la estatalidad, la marginación de los procesos de toma de decisiones nacionales y el *avasallamiento* (relacionado este último con las incursiones de milicias campesinas y originarias provenientes de los valles cochabambinos de Ucureña en Santa Cruz en 1957, que se recuerdan como la “masacre de Terebinto”).<sup>20</sup>

Se trata del uso de hechos colectivos de la “memoria larga” para reconstruir un relato más inmediato de la cruceñidad.

En esta transición del imaginario colectivo, “la clave fue ‘desindianizar al camba’, blanquearlo, hacerlo más aceptable para los individuos de la elite que

<sup>19</sup> Seleme, 1985.

<sup>20</sup> Peña Hasbún, 2003.

habían mamado la idea de la impoluta hispanidad de la sangre cruceña”.<sup>21</sup> Este proceso se dio a partir de las presiones externas, y a pesar de que tanto el indígena de tierras bajas (el *camba*) como los cruceños no lo deseaban. “El mestizaje, proceso que paradójicamente no era deseado en ninguno de los dos bandos. Los españoles de San Lorenzo y Santa Cruz no propugnaban mezcla de razas, a tiempo que los chiriguano querían mantenerse puros para defender su ‘ava-idad’.”<sup>22</sup> Pero, a despecho de estas intenciones, ahí estaba el crisol cruceño donde se amalgaman las dos razas”.<sup>23</sup>

A pesar de lo anterior, José Luis Roca –ideólogo del regionalismo– sostiene que el mestizaje “se manifiesta en el lenguaje, en el temperamento, las manifestaciones artísticas, la alimentación y la idiosincrasia. Es la cultura *camba* que pasa por encima de cualquier particularismo o incompreensión. Es la historia memorable de una etnia de origen español –la cruceña– que precozmente mezcló su sangre y su cultura con el elemento indígena, adquiriendo así una nueva y propia fisonomía”.<sup>24</sup>

El mito de la cruceñidad toma como base antropológica e histórica el ser étnico cultural del *camba* (sujeto de extracción indígena de tierras bajas), y lo resignifica en la representación más amplia del cruceño. Se trata de un giro en la discursividad del bloque de poder, que lograría equilibrar la correlación de fuerzas socio-políticas al interior de la región, a fin de que no se formaran alianzas interétnicas, antropológicas, culturales y civilizatorias entre los indígenas de tierras bajas y los originarios de tierras altas. Ésta fue una de las movidas más certeras del bloque de poder regional.

El nuevo ser cruceño actualiza la tensión entre Estado y región y la imagen del supuesto andino-centrismo, en el contexto de las luchas regionales por la conquista de las regalías petroleras para el departamento, asumido como bandera política del Comité Cívico Pro Santa Cruz, que fue fundado –al calor de dichas batallas– como el principal instrumento político de la elite cruceña.

A medida que se han ido dando procesos sociales que han cuestionado, impregnado y transformado las estructuras nacionales de poder, se ha ajustado

21 Hernán Pruden, citado en Plata Quispe (2008).

22 Para referirse al mestizaje entre lo cruceño-ibérico y lo indígena se recurre al término acuñado por Thierry Saignes para describir la conflictiva relación entre ‘ava’ (hombre indígena, en guaraní) y ‘karai’ (blanco) en la región del Chaco.

23 José Luis Roca, citado por Plata Quispe (2008)..

24 Ídem.

y refinado los alcances de ese dispositivo de poder llamado “ser cruceño” y su producto ideológico denominado “cruceñidad”.

La cruceñidad consiste en el conjunto de rasgos, características, valores y principios, normas sociales, actitudes, pautas de conducta, aceptados socialmente para “ser incluido” en la sociedad, “pertenecer” y gozar de estatus, reputación y privilegio social en Santa Cruz. Se defiende con un control social de tipo feudal o estamentario, que amenaza a los rebeldes con la expulsión de la buena estima de los cruceños y de sus círculos de poder.

Esta identidad social, localista en primera instancia, posteriormente se politiza y se amplía, convirtiéndose en identidad regional. El concepto de la cruceñidad se gesta gracias a la construcción política de la elite cruceña y se refuerza – como hemos visto con los otros mitos– por medio de una narración histórica esencialista y nostálgica, ligada a un pensamiento atávico y heroico.

La trilogía *camba-ser cruceño-cruceñidad* expresa el imaginario de la elite dominante, y determina los valores, contenidos, códigos, formas y fondos, significantes y significados del mito. Este es el de mayor naturaleza política de los que hemos analizado, por su capacidad de adherir voluntades y agregar preferencias. Su utilidad consiste en su capacidad de movilizar conciencias, voluntades y cuerpos, convirtiendo las antinomias étnicas, antropológicas, históricas y culturales en una masa amorfa indiferenciada y manipulable por los intereses de la elite cívico-regional. Por medio de la “pretorianización”, convierte a los ciudadanos en soldados de la causa cruceña, más allá de cualquier limitación axiológica y ética, incluso cuando hay que cruzar la línea que separa la violencia simbólica de la violencia material.

La eficacia del mito de la cruceñidad ha consistido en apropiarse y desmontar los imaginarios sociales narrados por la memoria colectiva de los pueblos indígenas de tierras bajas y por los sectores populares sobre los hechos históricos de dominación colonial (Andrés Ibáñez y los igualitarios de 1876, la rebelión de Andrés Guayocho en 1887 y Hapiaoeki Tumpa en la batalla de Kuruyuki en 1892, para citar algunos ejemplos). El desmontaje se ha dado por medio de la resignificación de la leyenda colonial y luego con el blanqueamiento o des-indianización de los pueblos de tierras bajas, para aproximarlos cada vez más a la imagen del cruceño histórico.

La resignificación convierte toda la historia regional en una narración de resistencia en contra de la dominación colla, en contra del Estado central(ista) y el avasallamiento del oriente con la intención de fragmentar la integridad orgánica (material y simbólica) de los subsistemas sociales, y de aplicar el derecho de conquista.

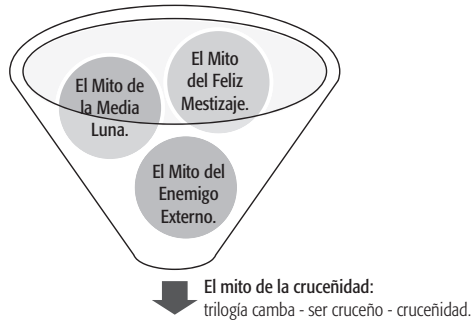
El aparato ideológico departamental que se asienta en el Comité Cívico Pro Santa Cruz difunde este mito, que sus intelectuales tradicionales fundamentan y justifican a través de una narración histórica heroica y esencialista. El mito amalgama estructura económica y superestructura política, ya que convierte el hecho de la dominación en un acto de hegemonía por el consentimiento y el consenso activo de los subordinados. Funciona como un mecanismo de resolución de conflictos, al frenar cualquier crisis orgánica o ideológica, imposibilitando una crisis de autoridad de las clases dominantes. Gracias a él, la cruceñidad se asume como una militancia política.

Los dispositivos de poder identificados en el regionalismo y en los mitos ideologizantes desarrollados en este ensayo se pueden considerar una pequeña genealogía del modelo de agenciamiento de poder en Santa Cruz. Esta genealogía permite describir el contexto local, descifrar los lenguajes y códigos internos de la elite cruceña y situar localmente la evolución y desarrollo del poder de ésta hasta llegar a la autonomía departamental.

**CUADRO 5. APROPIACIÓN DEL “CAMBA”, POR MEDIO DEL MITO DEL FELIZ MESTIZAJE, PARA LA RESIGNIFICACIÓN DEL “CRUCEÑO” HISTÓRICO Y LA FORMACIÓN DE UNA NUEVA IDENTIDAD HISTÓRICA, ANTROPOLÓGICA, ÉTNICA, CULTURAL, GEOGRÁFICA Y POLÍTICA DEL “SER CRUCEÑO”**



## CUADRO 6. COMPOSICIÓN IDEOLÓGICA DEL MITO DE LA CRUCEÑIDAD



### Referencias bibliográficas

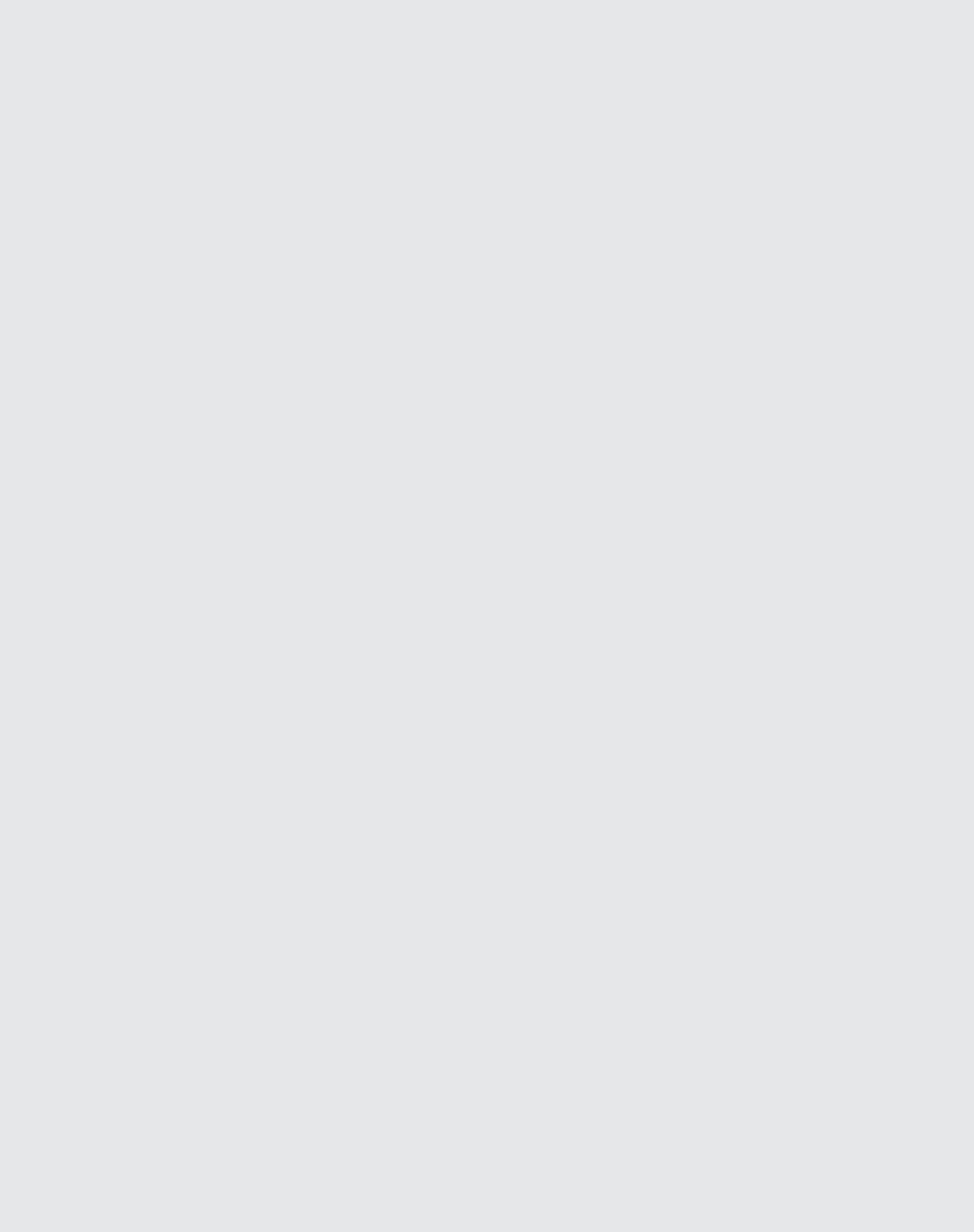
- Bonazzi, Tizón (2002). *Diccionario de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Foucault, Michel (2007). *Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gobernación de Santa Cruz (2008). Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz de 2006 a 2020 –versión revisada en 2008–: <http://www.santacruz.gob.bo/archivos/PN0408201012505.pdf>
- Grupo de Estudios Andrés Ibañez (1986). *Tierra, estructura productiva y poder en Santa Cruz*. La Paz, s.e.
- Mojón 21 (2012). Números 5 y 6, Santa Cruz de la Sierra.
- Peña Hasbún, Paula; Barahona, Rodrigo; Rivero, Luis Enrique y Gaya, Daniela (2003). *La Permanente Construcción de lo Cruceño*. Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra. Fundación PIEB, La Paz.
- Pinto Mosqueira, Gustavo (2009). *Cronología de la palabra cambia y su significado actual*. <http://www.nacionalismocamba.com/cronologia-de-la-palabra-cambia-y-su-significado-actual>.
- Plata Quispe, Wilfredo (2008). "El discurso autonomista de las elites de Santa Cruz". En Prado, Fernando (coord.); Seleme, Susana y Peña, Claudia. *Poder y elites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema*. Santa Cruz de la Sierra, Editorial El País.
- Prado, Fernando, et al. (2008). *Poder y elites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema*. Santa Cruz de la Sierra, Editorial El País.
- Seleme, Susana; Arrieta, Mario y Ábrego, Guadalupe (1985). *Mito ideológico y democracia en Santa Cruz*, Santa Cruz, CIDCRUZ.
- Soruco, Ximena; Plata, Wilfredo y Medeiros, Gustavo. *Los barones del oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Santa Cruz, Fundación Tierra.
- Rau, Edgar (2012). "Del carretón al Hummer. La concentración-distribución de la riqueza en Santa Cruz". En: Mojón 21.
- Walmann, Adrian (). *El habitus cambia. Estudio etnográfico sobre Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz, Editorial El País.
- Zegada, María Teresa; Yuri Tórrez y Patricia Salinas (2007). *En Nombre de las Autonomías. Crisis estatal y procesos discursivos en Bolivia*. La Paz, PIEB.

AUTORA: María Teresa Zegada\*

# 6

## **LAS IDENTIDADES Y LAS ESPECIFICIDADES SOCIO- POLÍTICAS REGIONALES COMO CONDICIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN AUTÓNÓMICA**

\* María Teresa Zegada, socióloga, con maestría en ciencias políticas. Profesora de pregrado y postgrado en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) y en la Universidad Católica Boliviana (UCB). Coordinadora del Centro Cuarto Intermedio (CCI), miembro del directorio Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Ex- becaria del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)





## **LAS IDENTIDADES Y LAS ESPECIFICIDADES SOCIO-POLÍTICAS REGIONALES COMO CONDICIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN AUTONÓMICA**

La promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009 marca un punto de inflexión en la larga historia de construcción del Estado boliviano iniciada con la fundación de la República en 1825, pues conduce, en términos formales, al tránsito institucional de un Estado centralista y republicano a un Estado plurinacional y autonómico.

En el caso concreto de las autonomías, se dispone la creación de entidades territoriales autónomas en todo el territorio: departamentales, regionales, municipales e indígena originaria campesinas, en igual jerarquía y sin subordinarse unas a otras. Sin embargo, estas disposiciones constitucionales no significan el funcionamiento automático de las nuevas entidades y tampoco pueden garantizar su aplicación homogénea en todo el país. De hecho, la propia iniciativa autonómica ha sido construida con más fuerza en unas regiones que en otras y es sostenida por actores comprometidos con esta demanda, en unos casos, y, en otros, más bien tienen la necesidad de construir un protagonismo que impulse su aplicación.

¿Cuál es la razón de la heterogeneidad y complejidad en el proceso de construcción autonómica? Las explicaciones no se encuentran solamente en el debate político institucional que acompañó a la Asamblea Constituyente, y en las definiciones en torno a la redacción constitucional, sino que están ancladas en el proceso de configuración de las realidades regionales a lo largo de la historia, es decir, devienen de una memoria larga y corta que va cimentando, en cada contexto específico, las bases de las identidades socio-políticas regionales.

La conformación regional responde a una construcción histórica particular de la intersubjeividad, que se reinventa permanentemente en relación con los otros, con el Estado, con las otras regiones, y con su propia topología social. Por eso una sociedad regional se entiende como “una unidad estructural y política en espacios sociales propios que interactúan permanentemente con los otros y que se modifica de acuerdo a las fases

del desarrollo nacional” (Calderón 1985:25-26). A partir de esta noción básica se van desgranando los distintos aspectos de la construcción identitaria y cultural: no solo una historia común, sino también una narrativa e iconografía compartidas.

Por otra parte, la dinámica de interacción entre actores regionales y entre éstos y el Estado depende de pugnas de poder y disputas por los recursos. Esto ha ido delineando las características de la demanda autonómica, sus momentos de fortaleza y debilidad, así como sus orientaciones en cada una de las regiones de Bolivia. En consecuencia, las bases de la construcción autonómica, además de los factores socio-históricos mencionados, se encuentran fuertemente influenciadas por las relaciones políticas y de poder que se han desarrollado a lo largo de la historia, particularmente en aquellos momentos críticos, en que se desmoronan viejas estructuras, se (re)instalan viejos clavajes –como en este caso el del centralismo vs. descentralización–, y se van generando condiciones de posibilidad para la constitución de nuevos paradigmas.

En base a estas consideraciones, podemos decir que la transición de un Estado centralista a un Estado autonómico no se ubica solamente en el plano jurídico e institucional del nuevo ordenamiento territorial, sino, sobre todo, en el campo de las relaciones sociales, de la construcción de identidades e imaginarios, sean estos nacionales o regionales, y en las pugnas de poder que provienen de las múltiples relaciones. La autonomía no es solo un régimen político jurídico que se impone sobre determinado territorio, sino que es producto y a la vez generador de una relación particular y estrecha con determinado contexto social y cultural, pues implica “la creación de una verdadera colectividad política en el seno de la sociedad nacional” (Díaz Polanco: 151). Siguiendo a Díaz Polanco, hay que decir que los rasgos específicos de la autonomía están determinados, por una parte, por la naturaleza histórica de la colectividad y, por la otra, por el carácter sociopolítico del régimen estatal nacional. Esto explica que, en unos casos, haya existido una intensa y extensa movilización por las autonomías y, en otros, una escasa motivación para adoptarlas, y también explica los grandes avances producidos en determinados momentos de la historia.

Partimos de la hipótesis de que las regiones que se han conformado en una relación de tensión y exclusión con el gobierno central, han promovido procesos de construcción de elites con rasgos identitarios fuertes e impulsos descentralizadores más intensos, como es el caso de las regiones del oriente; en cambio, de manera inversamente proporcional, las regiones enfocadas en una visión nacional del desarrollo y de la gestión política, por una u otra razón han estado subordinadas al poder nacional, han configurado identidades regionales más bien diluidas o escasamente construidas, y han mostrado un parco interés por las demandas descentralizadoras.

En el presente ensayo nos enfocaremos en el análisis de los aspectos sociológicos y políticos en los distintos contextos regionales, a fin de comprender la heterogeneidad de las dinámicas que han tenido, y tienen, los procesos de construcción autonómica.

## La memoria histórica como anclaje de la identidad autonómica

Las iniciativas autonómicas han acompañado prácticamente todo el proceso de construcción del Estado republicano desde los primeros años de fundación de Bolivia, en ese momento en que se discute el sentido de la territorialidad y la necesaria diferenciación respecto de los países vecinos. Si bien Bolivia se configura, con la primera Constitución de 1826, como un Estado centralista y unitario, ello no significó ni su homogenización interna ni el sometimiento pleno de todo el territorio a las directivas estatistas. Más bien, la estatalidad se fue desarrollando de manera marcadamente diferenciada en los distintos escenarios, en unos casos derivada de los requerimientos del enclave minero y el mercado internacional –el escenario hegemónico–; en otros, tenuemente, de un incipiente mercado interior.

Un elemento fundamental en esta reconstrucción de la memoria larga es la particular relación de las elites con el Estado, ya sea para la defensa de sus intereses económicos específicos, o para encarar el problema nacional y encaminar al Estado a mejorar sus capacidades de gestión, en beneficio de toda la comunidad. Esta última fue la posición asumida, por ejemplo, por las elites intelectuales y políticas cochabambinas en la segunda mitad del siglo XIX, las cuales, con el ánimo de mejorar el desempeño general del Estado, enarbolaron la iniciativa federalista propuesta por Lucas Mendoza de La Tapia, Nataniel Aguirre, y otros en la Asamblea Constituyente de 1871. Como afirma Rodríguez, no fue el aislamiento localista y la necesidad de redefinir su posición regional respecto del Estado –ese momento era privilegiado para Cochabamba– el que impulsó a los mencionados políticos a presentar la propuesta y defenderla, sino más bien, una preocupación por la gestión del Estado en general.

Esta tendencia va a acompañar la construcción del imaginario cochabambino a lo largo de la historia; a esto se debe la centralidad en un pensamiento más bien general, universalista. En ese evento “se comportaban mucho más como bolivianos que como cochabambinos”, sostiene Rodríguez (2011:57). Este hecho resulta clave para comprender por qué, a pesar de que las elites intelectuales cochabambinas fueron pioneras del debate sobre el federalismo, el impulso regional por las autonomías ha sido muy débil y poco promisorio. Esta iniciativa no logró la respuesta esperada en el hemiciclo y resultó perdedora en la votación; no fue apoyada por ejemplo por La Paz porque se consideraba que el triunfo del federalismo hubiera debilitado a este departamento, en un momento en que jugaba un rol protagónico (Roca 2001:125).

De manera más o menos simultánea el debate y la demanda descentralizadora se fue gestando en Santa Cruz, pero con un trasfondo distinto: se trataba de la reivindicación de una región que se consideraba históricamente marginada respecto del gobierno central. Así, uno de sus más preclaros representantes, Andrés Ibáñez, sostenía que la pobreza de Santa Cruz se debía a “la tiránica forma de gobierno unitario”. Uno de los mentores de esta demanda en el oriente fue Tristán Roca, seguido luego por Andrés Ibáñez y el movimiento de los igualitarios (el “Club de la Igualdad”), y posteriormente, en un contexto más popular, por el movimiento denominado de los “domingos”, en 1891, un movimiento sin el “ethos aristocrático que prescribía la participación en el sistema político” (Rodríguez, 2011:143).

Los intentos de debate, en un caso, y las reivindicaciones regionales, en otro, que emergieron durante el siglo XIX fueron ignorados o derrotados por las élites que ocupaban circunstancialmente el gobierno central, concentradas en principio en las “querellas domésticas” y en la disputa por el poder, y más adelante subordinadas a los intereses de la minería de la plata. Esta posición gubernamental fue sellada a fines del siglo XIX con la paradójica decisión de los triunfadores de la “revolución federal” de mantener un Estado unitario en un país que, según explicaron, no estaba preparado para la descentralización o el federalismo.

Durante el siglo XX estas demandas fueron asumiendo contornos políticos más definidos, ya sea gracias a la creación de partidos como el “regionalista” y el “orientalista”, que planteaban la descentralización política y financiera de Bolivia (Peña 2006:5), o a través de la organización de ciudadanos –notables– en *petits comités* que defendían los intereses regionales. Un hito importante se sitúa en la Revolución del 52, con la denominada “marcha al oriente” emprendida por el gobierno del MNR, que precisamente pretendía el desarrollo de esta área virtualmente olvidada por el Estado. Pero en realidad esta intención se enmarcaba en una visión altamente centralista y de consolidación de la ideología integracionista (Rodríguez 2011:196). De ahí en más, la lucha regionalista entre el oriente y los gobiernos de turno se concentró en reivindicaciones basadas en captar mejores y mayores recursos para la región por medio de regalías departamentales, aunque esta demanda fuera seriamente opacada por largos episodios en que el país se concentraba en los asuntos nacionales.

La demanda descentralizadora vuelve a tomar fuerza, también impulsada desde el oriente –particularmente desde Santa Cruz– durante los ochenta y noventa, con el apoyo de organizaciones cívicas consolidadas y con amplia representación. Dichas demandas, que asumen la forma de una propuesta de ley de descentralización, fueron poco atendidas por los partidos políticos que gestionaban el poder, que más bien optaron por aprobar, en

1995, una Ley de Descentralización que no reflejaba en nada las aspiraciones regionalistas del oriente, pero que logró neutralizar la presión. Más éxito tuvo en ese momento la experiencia descentralizadora emprendida a nivel municipal con la aplicación de Ley de Participación Popular.

El último momento relevante para la demanda autonómica desde las luchas regionales del oriente se suscitó a principios del siglo XXI con la enunciación del Memorando del Movimiento Autonomista Nación Camba, y luego fue cobrando fuerza con otras interpelaciones como la denominada “agenda de enero”, que dio lugar a un proceso de recolección de firmas en pro de la autonomía y a paros, marchas, huelgas de hambre, y una presión que se concretó exitosamente en la elección de autoridades departamentales por voto directo por primera vez en la historia, junto con la elección del presidente en diciembre del 2005, y luego en 2006 en la realización de un referéndum vinculante para la Asamblea Constituyente sobre las autonomías. En diciembre del 2006 se produjo una gran concentración masiva demandando lo mismo, que se recuerda como el “cabildo del millón”, y, por último, tenemos el uso de la bandera de las autonomías como punta de lanza de resistencia política contra el gobierno del MAS, particularmente durante la primera gestión de gobierno.

Si bien la demanda descentralizadora es una demanda política, en episodios históricos anteriores asumió formatos y discursos reivindicacionistas, sobre el desarrollo de las regiones. En cambio, en este último tramo de la historia, fue explícitamente instrumentalizada por las elites para oponerse y neutralizar los cambios emprendidos por el gobierno de Evo Morales. Al punto de que, una vez que fue asumida por el partido de gobierno e incorporada en el nuevo texto constitucional, perdió vigor en tanto dispositivo de articulación movilizadora.

Por tanto, no solo en la historia larga, sino también en la última época, el itinerario de regiones como Santa Cruz, a la que se pueden sumar Beni, Pando y Tarija, denotan un sentido y razón política distintos a los de los departamentos de occidente, como Cochabamba o La Paz.

## **Características sociológicas y configuraciones políticas regionales**

Cada contexto regional o local está definido por una propia configuración socio-política: memoria, identidad, trama organizativa, actores, relaciones y escenarios críticos, todo esto constituye el lugar donde dicha sociedad regional dialoga con los andamiajes institucionales estatales, en este caso concreto, con las autonomías.

Mientras algunas regiones han generado movilizaciones sociales ligadas al tema autonómico, ya sea por una sensación histórica de marginación estatal, por la defensa de sus recursos o por simple convencimiento, como es el caso de Santa Cruz, y eventualmente Tarija, Beni o Pando; otras más bien se han concentrado en problemáticas sectoriales, laborales, sindicales, o gremiales de carácter supra regional, como es el caso de La Paz. Su condición de sede de gobierno la ha convertido en un centro de protestas sociales que no tienen relación con problemáticas regionales particulares, sino que son trasladadas permanentemente de otros contextos, sobre la base de una visión fuertemente Estadocéntrica y patrimonialista.

Partimos de la noción teórica de que los campos de conflicto constituyen a los actores (Melucci, 1999), y le otorgan un sentido a la acción colectiva. Así, los conflictos regionales han ido delineando las características de sujetos colectivos como los movimientos cívicos, cuyo peso es mayor en las regiones del oriente que en los departamentos de occidente, donde el tema regional es y ha sido relativamente secundario a lo largo de la historia.

A continuación diseñaremos algunos de los rasgos predominantes de cada contexto regional en relación con la construcción, o no, de un imaginario autonomista. La identidad regional es un proceso que se va construyendo históricamente y va mutando de contenido en relación con los factores sociológicos, políticos y culturales con los cuales interactúa, y particularmente en su interacción con 'el otro' que lo constituye.

Desde la colonia, **La Paz** fue concebida como una región clave, por su situación de territorio de paso entre Potosí y el Cusco. Desde temprano presenta un importante crecimiento poblacional y se consolida como el primer centro urbano del país. Más adelante, por su condición de sede de gobierno fija, no logró desarrollar un sentimiento propiamente regionalista: tanto su conflictividad como los asuntos críticos que suceden en ella están ligados a la política nacional.

No existe un imaginario regional o una visión de desarrollo compartida, capaz de convocar a los actores regionales. Las elites paceñas no han impulsado esta perspectiva y más bien se han concentrado en lo nacional (Ortuño-Loayza, 2008). Las elites que lideran en la región tampoco han guardado una estricta relación con su identidad de origen; en determinado momento, por ejemplo, se contó con un prefecto (Pablo Ramos) oriundo del Chaco, un alcalde (Juan del Granado) de Cochabamba y un alcalde de El Alto (Fanor Nava) potosino; existe un escaso sentimiento regionalista que, de acuerdo a ciertos líderes cívicos, raya en la indiferencia y da como consecuencia la mencionada falta de visión, liderazgo y capacidad de movilización: "falta de visión patriótica paceñista de los dirigentes que, identificados con el solar nativo y despojados de sus mezquindades, aún en esfuerzos y, en un solo haz de

voluntades, unan en lugar de dividir a quienes habitan este noble y heroico departamento, ¡Cuna de libertad y tumba de tiranos!”, declaraba en una fecha cívica uno de los dirigentes. A nivel político, en los últimos años se verifica cierta afinidad con las ideologías de izquierda, articuladas, por una parte, al MAS y, por otra, al MSM –ahora confrontados–. Por último hay que anotar la existencia de redes indígenas aymaras y organizaciones populares de El Alto que están más bien cerca de las propuestas de autonomía indígena, descolonización del Estado y reconstitución de los territorios ancestrales.

En **Cochabamba**, como dijimos, se gestaron las ideas federalistas en el siglo XIX, pero estas no fueron retomadas por las elites cochabambinas como parte de una reivindicación regional. Esta región carece de un sentimiento regionalista sólido, y éste sólo se ha expresado de manera episódica en la historia. En su construcción como región, Cochabamba ha estado desde la época de la colonia orientada a la minería, era denominada el “granero de Bolivia”, sobre una base agrícola dual: hacendal y campesina (Rodríguez 2011:48), y con una identidad predominantemente mestiza. Estas características se han reproducido inclusive después de la Revolución del 52. Dada su ubicación geográfica en el centro del país, ha sido lugar de paso de múltiples grupos indígenas, por tanto permeable a las diferencias; en ella cohabitan distintos tipos culturales y sociales. Así, Cochabamba se ha ido constituyendo en un “centro”: “centro político y mestizaje cultural pertenecen a una misma dimensión que se retroalimenta constantemente” (Rodríguez: 207).

Debido a la ausencia de conflictos críticos de corte regional, tampoco se ha gestado una élite cívica relevante ni existe motivo para las luchas por recursos. Estas características persisten hasta nuestros días y se expresan por ejemplo, en las dificultades para elaborar el estatuto autonómico.

Por otra parte, el escenario político cochabambino está fuertemente signado por la dinámica política nacional. Uno de los conflictos más críticos de la historia reciente constituye una muestra de esta situación. El conflicto del 11 de enero de 2007 se desencadenó por la disputa del espacio regional entre el MAS, cuyo bastión está ubicado en la zona del trópico cochabambino, y que obtuvo una importante votación en el departamento, y la vertiente política opositora, que contaba con la prefectura ocupada por Manfred Reyes Villa. El conflicto se desencadenó por la iniciativa del prefecto de realizar una re-consulta sobre las autonomías y por un desafortunado discurso en que apoyó la “independencia” de Santa Cruz. Este discurso no reflejaba la pulsión autonomista de la región, sino las necesidades de la batalla política contra el MAS. La revocatoria de esta autoridad produjo finalmente un desempate político, y se tradujo en una fuerte presencia del partido de gobierno en la región.

En una línea parecida, es decir con una mirada más nacional que regional, se ubican los departamentos de **Potosí** y **Oruro**, que cuentan con una importante mayoría política del frente gobernante y solo tienen una escasa capacidad de construcción discursiva regional. Ambos departamentos se beneficiaron de la minería. En su momento, Potosí fue considerado uno de los centros urbanos más importantes de América Latina, pero su peso cayó junto con la declinación de la minería de la plata. Sin embargo, ni en los momentos de auge ni de desmoronamiento económico se gestaron importantes demandas o movilizaciones de carácter regional, cívico o descentralizador. El protagonismo y centralidad histórica del movimiento minero otorgan a este departamento una impronta particular y lo ligan a los problemas nacionales (Espejo 2008, Derpic 2008).

En términos políticos, en ambos departamentos existe un predominio del MAS, aunque en Potosí éste convive con algunas fuerzas opositoras como Alianza Social y el Movimiento Originario Popular, y con el MSM en Oruro, que tampoco han impulsado de manera importante el discurso regional. Un artículo de prensa<sup>25</sup> destaca el escaso sentimiento “orureñista” de este departamento y de sus habitantes. La propia entidad cívica que por su naturaleza debía reivindicar esa adscripción ni siquiera está dirigida por “orureños de nacimiento”, afirma el artículo.

Un asunto complejo que ha tendido a exacerbar el regionalismo en estos departamentos es la disputa por los recursos naturales, por ejemplo, por el Salar de Uyuni. En una declaración, la senadora orureña del MAS Soriano mencionó que Oruro cuenta con el Salar de Coipasa y el de Thunupa (parte del Salar de Uyuni), frente a lo cual reaccionaron los potosinos señalando que “los potosinos defenderán a muerte el Salar Uyuni”, “si es preciso con la vida de sus hijos”, (Celestino Condori, presidente comité cívico potosinista en “El Potosí”, 8 de abril de 2010). Ese no es el único caso, ha habido varios conflictos interregionales por el control de recursos naturales. En 2010, por un problema de límites con Oruro y por la desatención gubernamental, en Potosí se reveló con mucha fuerza una pulsión autonomista. En un cabildo multitudinario se evocó el federalismo: “Potosí federal, Potosí federal, Potosí federal...”, gritaban los asistentes a la manifestación convocada por el Comité Cívico (La Jornada, 4 de agosto de 2010).

En estos departamentos, con una historia común de explotación minera, no se ha gestado un sentimiento regionalista propio. A ello hay que añadir la predominancia política del MAS en ellos, partido que, como sabemos, no alentó espontáneamente la lucha por las autonomías regionales.

25 Ayala, Eduardo. “¿Y qué del regionalismo cruceño?”, en La Patria del 13 de septiembre de 2012.



En el caso de **Chuquisaca**, al igual que en los departamentos de occidente, existe un vacío de liderazgo regionalista y de agenda regional propia. El momento de mayor efervescencia regionalista en los últimos tiempos se produjo durante la Asamblea Constituyente, en 2006 y 2007, cuando se instaló la demanda de “capitalía plena”, que movilizó a distintas instituciones regionales y generó en varias ocasiones bloqueos a la Asamblea. Se reavivó una vieja confrontación con La Paz, la misma que enfrentó a las elites en el siglo XIX y desembocó en la revolución federal de 1899. La reacción paceña se concentró en el grito: ‘la sede no se mueve’, que también movilizó a la población de esa urbe de manera circunstancial.

Chuquisaca, después de su época de gloria durante la colonia, muestra un decaimiento durante la era republicana, y más aún desde que perdió la cualidad de sede de gobierno y quedó solo como sede del poder judicial. También fue abatida por la pérdida de la guerra del Chaco, de la que no logró recuperarse económicamente.

En términos políticos, en Chuquisaca, existe una disputa no resuelta que ha conducido a la polarización interna, por la mayor presencia del MAS en las áreas rurales, y de la oposición en la ciudad capital. Y si bien en algún momento Sucre recibió el apoyo y se sumó al bloque regionalista de la “media luna”, nada de esto ha implicado la generación de una visión autonomista con tinte propio.

**Santa Cruz**, en cambio, tiene una larga historia de afirmación de un proyecto político regional, de construcción de un discurso hegemónico alrededor de las autonomías, procesos ambos protagonizados por las elites cívicas y empresariales cruceñas, que en su momento fueron capaces de articular un bloque interdepartamental (la “media luna”) (Seleme, 2008). Como vimos, la historia regional de Santa Cruz constituye tempranamente actores que detentan la bandera autonómica mediante distintas enunciaciones: federalismo, descentralización y, más adelante, autonomía; se trata de una demanda de larga data que se ha ido reproduciendo a lo largo de la historia.

Ante el desencadenamiento de sucesos que buscaban desplazar a las tradicionales elites del poder a principios del siglo XXI, Santa Cruz arremetió con la demanda autonómica e impuso una agenda que contaba con un importante apoyo social en las regiones, particularmente, de la “media luna”. Así, el principal campo de conflicto durante la primera gestión de gobierno del MAS fue éste. Sin embargo, en la segunda gestión, después de la aprobación de la nueva CPE, el movimiento cívico quedó despojado de la bandera autonomista, y se produjo un reflujo de su influencia nacional y regional. Esto se combinó con el debilitamiento de las elites regionales opositoras que, derrotadas por el gobierno, optaron por un repliegue táctico y por disminuir su radicalidad discursiva. El discurso se

desplaza de la la lucha por autonomía a uno más general de defensa de la democracia y la institucionalidad. La fortaleza del regionalismo se mantiene sin embargo dentro de Santa Cruz, donde concita la adhesión a las principales autoridades departamentales o municipales opositoras.

**Pando** y **Beni** comparten una historia común de exclusión del Estado, que solo se revierte temporalmente, por ejemplo durante el auge de la explotación de caucho a fines del siglo XIX y principios del XX, y la disputa fronteriza en el Acre con el Brasil. Luego, con el decaimiento de dicho recurso natural, se confirmó nuevamente el aislamiento económico y geográfico de este departamento (Rodríguez 2008:150).

A lo largo de la historia hubo acercamientos entre Santa Cruz, Beni y Pando, por ejemplo, con el Partido Orientalista, que se creó en Cobija y representaba las aspiraciones descentralizadoras y regionalistas de los tres departamentos.

En términos políticos, en las tres regiones está presente una importante fuerza opositora, conformada en algunos casos por los partidos conservadores tradicionales, como ADN, MNR, etc., y en otros por agrupaciones ciudadanas nuevas como Primero el Beni, que logran hacer frente al MAS en las contiendas electorales y obtienen importantes éxitos en la conformación de gobiernos locales. Este predominio muestra la vigencia de grupos de poder económico fuertemente consolidados, que existen desde mediados del siglo pasado en esos departamentos (Seleme 2008, Navia 2008). Los recientes conflictos con los pueblos indígenas del oriente, aglutinados en la CIDOB, por la defensa del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), han modificado la composición de fuerzas y han significado un quiebre en las bases sociales indígenas del MAS, que intenta, con relativo éxito, conquistar estos territorios. Sin embargo, la demanda de autonomía indígena en tierras bajas no ha cobrado vigor, aunque esté presente en los pliegos petitorios de las marchas.

Por último, **Tarija**, por sus características históricas particulares, cuenta con una característica distinta –aunque fue parte del proyecto de la “media luna”–. Como señalan algunos estudios regionales (Castro 2008), este departamento no culminó su proceso de constitución regional, aunque ha tenido varios desencuentros con el gobierno central, lo cual ha conducido a confrontaciones y polarización interna. La razón principal de las tensiones es la disputa por la apropiación de los importantes recursos gasíferos con que cuenta esta región; de ahí que Tarija percibe al nivel central como una amenaza, y se atrinchera en posiciones de corte regionalista. Esto de alguna manera explica su alianza estratégica con la “media luna”.

A ello hay que añadir la actual confrontación política interna entre sectores afines al MAS (campesinos, indígenas, sin tierra y otros) y aquellos que tradicionalmente formaron parte del bloque cívico, en su momento muy cercano a la prefectura y al gobernador. La relación entre ambos bloques se podría caracterizar como de “debilidad mutua”, y se refleja tanto en la votación como en la coexistencia crítica de ambos bloques.

La tensión con el Chaco abre un frente de conflicto intra-regional y está claramente vinculado a la disputa por los recursos de una zona que reivindica convertirse en el “décimo departamento”, y cuyas elites conquistaron el poder económico y político local cuestionando no solo al gobierno central, sino también el centralismo capitalino (Castro 2008).

En relación con la “identidad tarijeña”, el regionalismo se torna menos severo respecto al de diez años atrás, dada la pérdida de valores culturales por efecto de la migración (Lea Plaza, 2003). En cambio se ha logrado desarrollar un sentimiento regionalista ligado a la identidad y a la defensa de los recursos.

Existen matices importantes entre las cuatro regiones recién mencionadas, que se verifican en el contenido de sus propuestas respecto a la autonomía en el escenario constituyente (Zegada et. al., 2007).

Como se puede percibir, en general las reivindicaciones regionales han estado ligadas a los procesos de construcción de identidad regional: un sentido de pertenencia se ha ido instalando en la memoria larga de las regiones. Por otra parte, no cabe duda de que las reivindicaciones regionalistas se encuentran estrechamente relacionadas con la explotación de recursos en los distintos territorios, una pugna en la que el interlocutor principal es el gobierno central, aunque también se verifican conflictos interregionales. Por último, también tienen un peso importante las configuraciones políticas regionales, que marcan las luchas de poder, y que en unos casos han alentado las reivindicaciones autonomistas y en otros más bien han tendido a atenuarlas.

## **Cultura política e identidad regionalista**

Para terminar daremos una rápida mirada a la cultura política y a la identidad, que constituyen la base del imaginario autonomista de las regiones.

Consideramos la identidad como una categoría flexible y negociada, y nos alejamos de una visión esencialista o determinista de la misma. La identidad puede mutar en el tiempo, admite varias dimensiones al mismo tiempo, y así el boliviano puede identificarse al

mismo tiempo como cambia, colla o potosino, y también pertenecer a un pueblo indígena. De acuerdo a los datos sobre identidad recabados en una reciente encuesta sobre cultura política realizada por LAPOP (2012: 253) la identidad predominante en el país es la de “boliviano”, con un 89,7%, le sigue la identidad departamental, con un 87,4%, y, con menor porcentaje, las identidades indígenas como la quechua (42,6%) y la aymara (33,5%). “Ninguno” obtiene 28,2%. Al mismo tiempo, cuando se indaga al respecto, se obtiene que la identidad mestiza alcanza el 76,7% y la indígena el 17%. En todo caso, lecturas aisladas de estas cifras poco dicen de la realidad nacional.

El sentimiento de pertenencia a la cultura quechua y aymara está obviamente focalizado en los departamentos andinos; en el primer caso se concentra en Potosí, con el 79%, y luego vienen Cochabamba y Chuquisaca, con el 72%, y Oruro con el 63%; mientras que la cultura aymara es predominante en La Paz (73,1%) y Oruro (55,3%).

Otra encuesta de opinión más específica<sup>26</sup> demuestra que los cruceños son más regionalistas que los alteños, paceños y cochabambinos, quienes tienen un sentimiento más profundo por Bolivia que por su región, en ellos predomina un sentimiento nacional o patriótico; así, sólo el 17,8% de los cochabambinos dijo que está más identificado con su ciudad que con el país, lo que quiere decir que ocho de cada diez habitantes de Cochabamba se sienten más apegados a la patria que a su región; esta cifra es menos contundente en el caso de La Paz, donde el 46,7% prefiere a su localidad y un 53,3% al país. En cambio, en Santa Cruz la percepción es ligeramente inversa, es decir, el 51,5% prefiere a su “ciudad” que al país. Estos datos corroboran las afirmaciones que emanaron de un análisis de los componentes socio-políticos e históricos de las regiones.

## Consideración final

Como se puede ver, la construcción autonómica es un proceso heterogéneo y complejo, porque responde a temporalidades y espacios regionales diversos, signados por la impronta de su historia y por configuraciones sociopolíticas y culturales particulares.

Si bien en la nueva Constitución Política del Estado contamos con un marco normativo general que señala el horizonte de una Bolivia autonómica, por los factores analizados, la aplicación y funcionamiento de este marco están condicionado por las múltiples interacciones entre realidades regionales, actores, imaginarios e intersubjetividades, que en definitiva establecen sus alcances y límites, y su propia dinámica.

26 Gladis Mita Ramos. Encuesta realizada por CIES Internacional, el 9 de septiembre de 2012. La encuesta se realizó a un universo de 709 personas, hombres y mujeres, de 13 a 65 años, de todos los niveles socioeconómicos en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. En: [www.oxygenobolivia.com](http://www.oxygenobolivia.com)

## Referencias bibliográficas

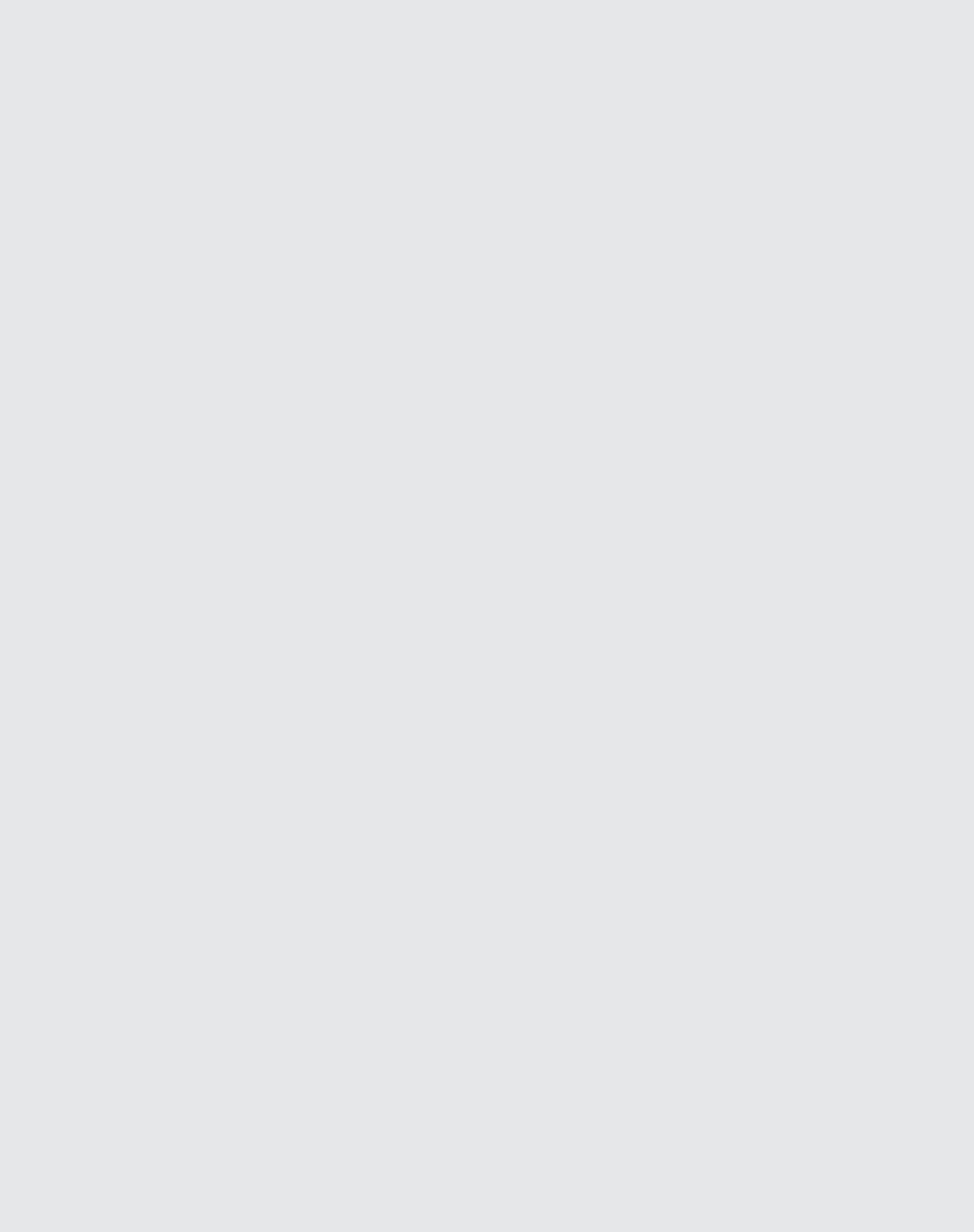
Calderón, Fernando; y Laserna, Roberto (comps.) (1985). El poder de las regiones. Cochabamba, Ceres.

Derpic, Espejo, Ortuño, Loayza, Navia, Seleme (2008). *Configuraciones políticas en los departamentos de Bolivia*, PNUD-IDEA Internacional, La Paz.

Díaz-Polanco, Héctor. 1991. *Autonomía regional*. Mexico: Siglo XXI  
Peña, Claudia (2006). En: Varios autores, Construyendo autonomía. Vol. II, Secretaría de Autonomías y descentralización, Prefectura de Santa Cruz.

Lea Plaza, Sergio et al. (2003). *Tarija en los imaginarios urbanos*, PIEB, La Paz

Zegada, María T.; Tórrez, Yuri; Salinas, Patricia (2007). *En nombre de las autonomías: crisis estatal y procesos discursivos en Bolivia*, PIEB, La Paz.

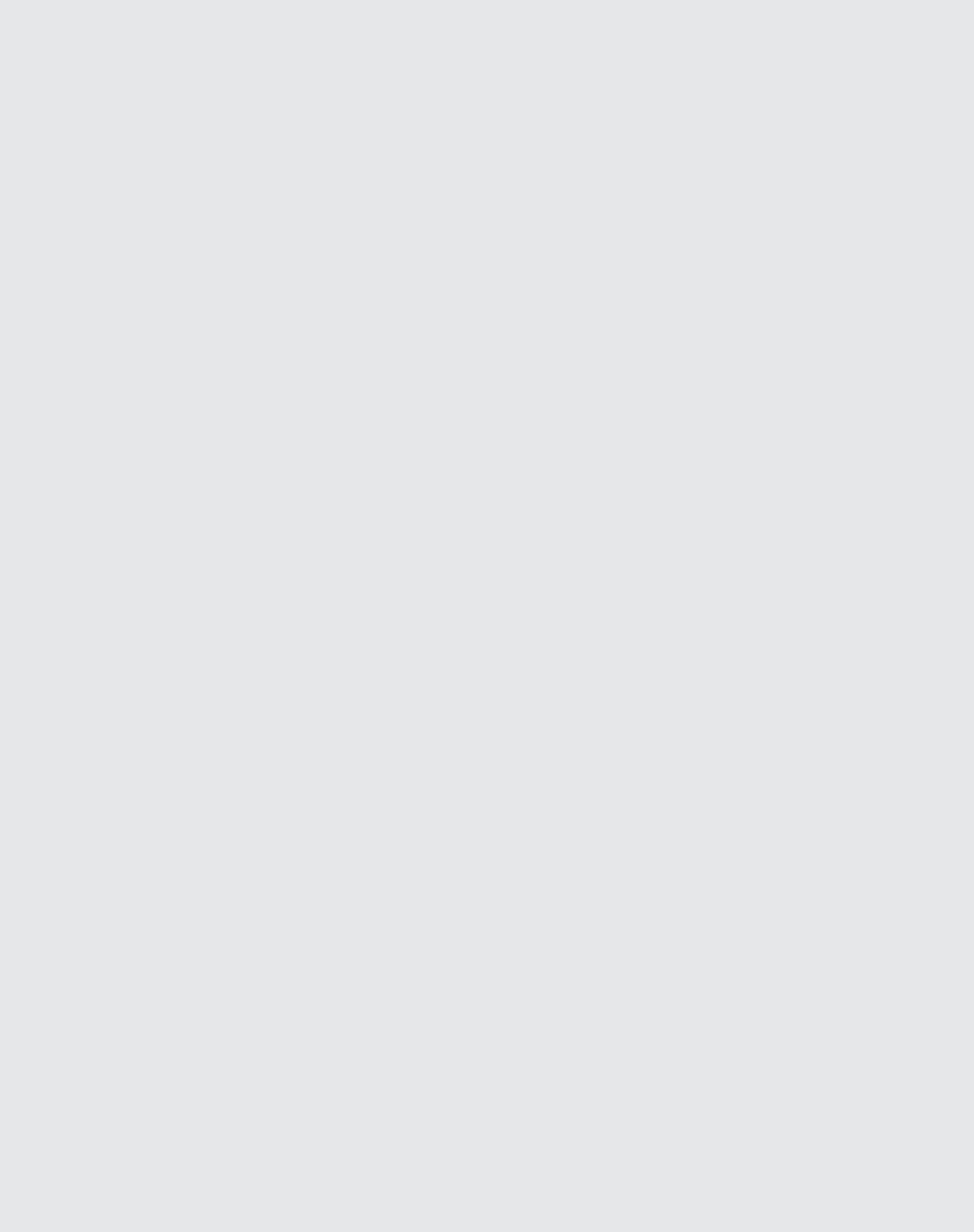


AUTOR: Carlos Rocabado \*

# 7

## **RÉGIMEN FISCAL AUTONÓMICO Y AUTONOMÍA FISCAL: UN BREVE BALANCE**

\* Carlos Rocabado, economista, PhD(c) por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado por la Universidad Católica de Lovaina. Consultor especialista en descentralización y tributación.





# RÉGIMEN FISCAL AUTONÓMICO Y AUTONOMÍA FISCAL: UN BREVE BALANCE

Dentro de las múltiples posibilidades de análisis que brinda el régimen autonómico boliviano, el presente ensayo intenta responder a dos preguntas muy precisas: ¿cuál es el estado de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, vistos los últimos avances en el régimen fiscal autonómico? y ¿cuáles son las opciones futuras? Las respuestas dadas a ambas interrogantes toman en cuenta el andamiaje técnico y político construido en lo que ahora es el “Estado descentralizado y con autonomías”.

## 1. El estado de la cuestión

### 1.1. El punto de partida: la Constitución

En un análisis a primera vista, el texto final de la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 parece consolidar una sutil asimetría desde el punto de vista de la descentralización fiscal. No es ésta una asimetría entre supuestos iguales, como lo sería un régimen diferenciado que permitiese diferencias de diseño entre regiones. Tampoco nos referimos a posibles desequilibrios verticales entre niveles de gobierno, que han sido observados desde el punto de vista de los catálogos competenciales que fueron asignados. Esta asimetría menos evidente resulta de comparar el detalle del régimen competencial para el conjunto de las entidades territoriales autónomas (ETA) y el nivel central del Estado, con lo escrito en términos de régimen fiscal-financiero autonómico; es decir, de la comparación entre los puntos de entrada de los gastos y los ingresos subnacionales.

Desde un punto de vista estructural, el régimen competencial nacional cuenta con un capítulo específico, el octavo del Título I (Organización territorial del Estado), tercera parte de la CPE. Este capítulo detalla los tipos de competencias, los catálogos competenciales del nivel central del Estado y de tres tipos de autonomías; departamental, municipal e indígena originario

campesino, excluyendo a las autonomías regionales, que en principio asumen las competencias departamentales. Además, dicho capítulo establece definiciones sobre la cláusula residual de asignación competencial, sobre los mecanismos de transferencia y delegación competencial que hacen más flexible a este régimen, y garantiza una fuente de recursos para el ejercicio de las competencias.

En cambio, el régimen fiscal financiero autonómico no cuenta con una sección o capítulo propio dentro de la CPE. Las disposiciones ligadas al mismo están dispersas en varios artículos y pueden ser interpretados de distinta manera:

1. Art. 321 (sección de política fiscal del capítulo 3, título I de la 4ª parte de la CPE). Determina el enfoque presupuestario de la administración de los recursos y gastos; se establece la unicidad de los presupuestos públicos y la priorización del gasto y la inversión pública.

2. Art. 322 (idem). Determina la centralización de la contratación de deuda pública, incluida la subnacional.

3. Art. 323 (idem). En el primer párrafo se enumera los principios de la política fiscal, la cual es una competencia exclusiva del nivel central del Estado. En el segundo párrafo, se define de manera lógica la correspondencia entre el dominio y la potestad tributaria; es decir, la obligación de que los impuestos de un gobierno cualquiera deban ser aprobados por su propio órgano legislativo, y no por otro. Esta disposición parece contradictoria con el tercer párrafo, donde se especifica que la Asamblea Legislativa Plurinacional clasificará y definirá los impuestos del nivel central del Estado y los autonómicos. ¿Lo hará antes o después de que los gobiernos subnacionales asuman sus dominios tributarios? La elección política ha sido el *ex ante*, una opción menos autonomista que el *ex post*, aunque técnicamente ambas son aceptables. Dada la elección centralista, el cuarto párrafo, que define ciertos límites a la potestad tributaria, es por ahora redundante.

4. Art. 340 (capítulo 4, Bienes y recursos del Estado y su distribución). Hace referencia a las rentas, ingresos y recursos de los distintos niveles de gobierno. Una ley –o las leyes de cada gobierno, según cómo se entienda– clasificará los mismos.

5. Art. 341 (idem). Determina con detalle cuáles son los recursos departamentales, lo cual puede o no entenderse como los recursos de las ETA departamentales.

6. Art. 368 (capítulo 3, Hidrocarburos, del título II, 4ª parte). Garantiza regalías a los departamentos productores de hidrocarburos Al igual que el art. 341, puede entenderse que se refiere a los departamentos en su conjunto o exclusivamente a las ETA departamentales.

Un primer análisis nos llevaría a decir que los gobiernos autónomos tienen menos flexibilidad en el gasto que en el ingreso: las materias de gasto, reflejadas en los catálogos competenciales, están ya definidas en la CPE, mientras que el ingreso no cuenta con casi ningún detalle. Pero la interpretación opuesta también es posible. Según ésta, los gobiernos autónomos tienen mayor autonomía en el gasto, puesto que, al menos en cuanto a las competencias exclusivas, pueden decidir cómo gastar; en cambio, el manejo de los ingresos dependerá de lo que se defina en el futuro por medio de la normativa nacional. Lo cierto es que esta ambigüedad hace necesaria la redacción de instrumentos suplementarios, como la misma Constitución prevé.

## 1.2. Leyes nacionales

Dice la CPE, en su art. 271, que una Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) “regulará... el régimen económico financiero [de las autonomías]”. La LMAD de 2010 consagra un título entero al respecto.

Sin embargo, desde el punto de vista de los gastos, las decisiones concretas no se encuentran en este título, sino en las disposiciones transitorias. Si el art. 114, párrafo VII, dice que “la distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado”, la disposición transitoria novena define los límites de gastos para las entidades territoriales autónomas de la siguiente manera:

- Hasta un 15% de lo percibido por regalías, Fondo de Compensación Departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados debe servir para gastos de funcionamiento de los gobiernos departamentales y regionales. Se puede utilizar un 10% adicional para una serie de gastos recurrentes, o no, en materias no muy claramente incluidas

en el catálogo competencial departamental, ya que esta disposición copia normas previas a la Constitución.

- Hasta un 25% de los recursos específicos, de coparticipación tributaria y de los recursos denominados “HIPC-II” para los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.
- Otras asignaciones están dispersas en varias otras normas, pero se recapitulan en las directrices de formulación presupuestaria emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) de forma anual. Por ejemplo se ponen condicionamientos adicionales a los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que deben ser destinados a:
  - “El Fondo de Fomento a la Educación Cívico Patriótica”.
  - Programas, proyectos y actividades en seguridad ciudadana.
  - El pago de la Renta Dignidad.
  - Los condicionamientos de carácter municipal son:
    - Uso del 10% de la coparticipación tributaria para el pago del Seguro Universal Materno Infantil.
    - Uso de como mínimo el 3% de la coparticipación tributaria para programas, proyectos y actividades deportivas.
    - Recursos de coparticipación tributaria para el Fondo de Control Social.
    - Pago del Seguro de Salud para el Adulto Mayor.
    - Uso del 5% de las regalías mineras en obras localizadas en el área de impacto de las operaciones mineras correspondientes.
      - Uso de las patentes forestales en el mismo sector y en obras sociales.

Algunos de estos condicionamientos han sido fijados por decreto, lo cual resulta contradictorio con lo establecido en el art. 114, VII de la LMAD, que menciona una ley. Lo cierto es que poco pueden decir los gobiernos autónomos sobre dichos condicionamientos, puesto que recaen sobre las transferencias que reciben del nivel central del Estado.

La LMAD es prudente en cuanto a las disposiciones sobre recursos, incluyendo dichas transferencias. Los arts. 104 a 107 detallan los recursos de las ETA departamentales, municipales, indígena originario campesinas, y regionales, respectivamente. La lista de recursos departamentales es la mencionada en el art. 341 de la CPE, lo cual da a entender que en este artículo se debe traducir “departamental” como “ETA departamental”. Sin embargo, esto no es correcto. Por ejemplo, las regalías departamentales no pueden considerarse un recurso propio de los gobiernos departamentales, puesto que el nivel central del

Estado ha definido que estos recursos pueden ser compartidos por otras ETA del mismo territorio –aunque las ETA municipales quedan fuera–, según la “normativa vigente y (una) ley del gobierno autónomo departamental”. No queda claro el significado del “y” en esta frase. ¿Significa que si el nivel central del Estado hace el reparto por ley y un gobierno autónomo departamental no lo hace, no es posible tal distribución? En todo caso, la doble normativa ya existe para asignar regalías a la autonomía regional del Chaco en el departamento de Tarija, según lo establece la ley nacional 17 y ley departamental 2.

La clasificación de recursos hecha por la LMAD tiene, en cuanto a impuestos, otros dos puntos que merecen ser mencionados:

1. El porcentaje de las transferencias que los gobiernos autónomos reciben de la recaudación impositiva realizada por el nivel central del Estado es calculado únicamente sobre la recaudación efectiva. Es decir, no se contabiliza los ingresos que el Estado percibe en valores.
2. No se menciona un dominio tributario propio para las AIOC. Conforme a lo establecido en la CPE, sólo las ETA departamentales y municipales tienen la competencia exclusiva –aunque sin duda interdependiente– de crear y administrar impuestos. Los impuestos que reciben las AIOC son sólo aquellos “asignados a su administración.” Sin embargo, esta asimetría inicial se corrige en otra de las leyes fundamentales de la fiscalidad autonómica. En efecto, la Ley 154, de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos, establece que las AIOC pueden asumir la competencia impositiva municipal, como pueden asumir en general cualquier otra competencia municipal, en virtud a lo establecido en el art. 303 de la CPE. Es decir, la potestad tributaria que gozan tanto las ETA departamentales como las municipales, que podría ser entendida como “originaria”, por derivarse de la CPE, se vuelve una potestad “derivada” de las AIOC.

La Ley 154 resuelve además varios otros debates abiertos por el texto constitucional:

1. Une dos temáticas en una sola norma: por un lado, la regulación de la potestad tributaria subnacional y, por otro, la clasificación de los dominios tributarios de los gobiernos autónomos.
2. Consagra la opción de que la clasificación de impuestos subnacionales venga antes de la creación del tributo. Según esto, la ley nacional puede

definir los dominios tributarios sobre los cuales las autonomías pueden crear impuestos, lo que limita u ordena, según se vea, la potestad tributaria autonómica.

3. establece procedimientos para la creación de tributos subnacionales, entre los cuales se encuentra la necesidad de un informe técnico que debe ser emitido por el MEFP. Dicho informe es de cumplimiento obligatorio y puede ser desfavorable. Es decir, los proyectos de ley subnacionales pueden necesitar ser reformados si el MEFP así lo estima, lo que limita aún más esta competencia impositiva subnacional, en principio exclusiva. El MEFP puede inclusive “armonizar” las cargas impositivas propuestas por los gobiernos autónomos, sin especificar si esta armonización recae sobre la presión tributaria, la alícuota u alguna otra variable.
4. Da paso a la creación de administraciones tributarias autonómicas.

Finalmente, la última norma de asignación de tributos, que habla del reparto de los primeros impuestos creados después de la CPE (2009), los impuestos al juego creados por la Ley 60, de Juegos y Loterías de Azar, es completamente favorable al nivel central del Estado.

Hemos dicho que el tercer gran grupo de ingresos subnacionales es la deuda, para la cual también se han creado normas, a partir de las disposiciones existentes en la CPE. Por ejemplo, la LMAD, en su art. 108, posibilita que los gobiernos autónomos recurran a la deuda pública, al restringir la participación de la Asamblea Legislativa Plurinacional en la aprobación de ésta únicamente a los casos en los que se trata de deuda externa. La autorización para que los gobiernos autónomos contraten deuda interna, en cambio, está en manos del órgano ejecutivo del nivel central del Estado (si bien éste no garantiza su repago).

### 1.3. Normas subnacionales

Dadas las definiciones del régimen fiscal autonómico que acabamos de mencionar y el hecho de que nivel central del Estado posea la competencia exclusiva de política fiscal (claro que transferible y delegable, según la tipología competencial), las posibilidades legislativas de los gobiernos autónomos son escasas.

Tomemos por ejemplo el Estatuto Autónomo del Departamento de Pando, el primero a ser aprobado en detalle. En cuanto al gasto, la norma no desarrolla iniciativas autónomas, aparte de la intención de orientar la inversión pública hacia uno u otro sector. En cuanto a recursos, el art. 65 reitera, en otro orden, lo ya dispuesto en los arts. 341 de la CPE y 104 de la LMAD. Es probable que todos los estatutos y cartas orgánicas autonómicas tengan la misma lógica. Esto significa que, desde un punto de vista fiscal (y posiblemente desde otros), la función de los estatutos y cartas orgánicas es insignificante. Estos instrumentos normativos no son necesarios para el desenvolvimiento del régimen fiscal autonómico.

En el campo de los ingresos tributarios, donde existe un margen de autonomía subnacional, sí se ven avances. Tal es por ejemplo el caso del municipio de La Paz, que por ley volvió a crear los impuestos municipales a la propiedad y a la transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores, que hasta ahora habían llegado a este municipio por mandato de una ley nacional. Una vez dado ese paso, el municipio paceño hizo una regularización de las deudas tributarias. Una apropiación similar del dominio tributario aún no ha sido realizada por ningún gobierno departamental.

#### 1.4. Balance técnico

Medida en términos de ingresos y gastos, la autonomía fiscal post CPE realiza avances modestos. Quiénes tienen posibilidades de acceder a una mayor autonomía fiscal son los municipios grandes, con un elevado porcentaje de recursos propios, y no los municipios pequeños, AIOC o los departamentos.

Es en torno a estos recursos, producidos por los impuestos de dominio exclusivo municipal, que hemos visto innovaciones como las del municipio de La Paz, el cual busca incrementar la recaudación ejecutando políticas públicas propias. Se anticipan otras iniciativas, como reformas de la administración municipal para aumentar la eficiencia y mejorar la fiscalización, modificaciones del cálculo de los impuestos, programas de lucha contra la mora y la evasión, etc. Una mayor recaudación ampliará los límites del gasto corriente, cuyo cálculo depende por ahora del nivel central del Estado.

Los avances autonómicos no son uniformes. Si bien algunos municipios han ampliado su autonomía con la legislación actual, la “pereza fiscal”, la dependencia cómoda de las transferencias, parece ser la actitud predominante.

Para el resto de gobiernos autónomos las opciones son menos generosas que para los municipios grandes, aunque no existen estudios profundos sobre las posibilidades y obstáculos que aquellos deben enfrentar para ampliar sus ingresos. En todo caso, la escasa base tributaria de los municipios rurales y los insignificantes dominios tributarios que han sido asignados a los gobiernos departamentales, deben tomarse en cuenta para posibles reformas a la asignación de recursos autonómicos.

Si el balance recursos propios/transferencias no se mejora, poco habrá por hacer en la gestión de la deuda subnacional. Puesto que una política estatal conservadora ha dado hasta ahora buenos resultados, la disposición transitoria quinta de la LMAD, que establece la necesidad de una ley nacional de endeudamiento público, no parece urgente.

### 1.5. Balance político

Haciendo una evaluación de las normas y de cómo han sido aprobadas, se puede decir que el nuevo régimen fiscal autonómico revalida las estructuras definidas con anterioridad a la aprobación de la Constitución de 2009. Desde el punto de vista de la distribución de recursos, se han confirmado los principios de coparticipación y de reparto per cápita, a nivel municipal, de una bolsa de impuestos (la mención de esta distribución en las disposiciones transitorias de la LMAD constituyó una garantía para los actores municipales, preocupados por la derogación que la misma LMAD hace de las leyes que respaldaron los procesos de participación popular y descentralización administrativa). De esta coparticipación se tiene que descontar el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, el cual ha pasado al dominio exclusivo departamental, aunque tomando en cuenta su importancia (menos del 0,5% de las recaudaciones impositivas nacionales), su ausencia no se notará en las cuentas municipales.

Las disposiciones para el nivel departamental de gobierno también confirman lo ya establecido en normas anteriores en cuanto a los porcentajes de los impuestos que se transfieren. Como ya se mencionó, los gobiernos departamentales no parecen tener prisa por asumir los nuevos dominios tributarios que les corresponden, seguramente porque estos son muy incipientes. Aunque también lo explica la falta de vocación autonómica de ciertos departamentos y las capacidades reducidas de casi todas las gobernaciones.



Dentro de lo que se denomina la “uniformización” tributaria, la LMAD confirmó la unicidad de la codificación tributaria, lo que parece redundante, pues esta codificación es una competencia privativa del nivel central del Estado. Pero la verdad es que sería necesario adaptar el código a la nueva estructura autonómica nacional, más aun si se considera que el sistema tributario vigente tiene más de 25 años y el código, casi diez. Esto puede ser un tema de discusión para un futuro pacto fiscal.

El texto final de la Ley 154 puede ser visto como la victoria de una visión política, si no centralista, por lo menos conservadora. Por un lado, elimina las leyes de desarrollo que teóricamente podrían desprenderse de ella. Por otro, hace imprescindible el rol del MEF, el cual debe ayudar a los gobiernos subnacionales no sólo a diseñar sus propios impuestos, sino a recaudarlos.

En contra del texto final de la ley sólo se encontró la Asociación de Municipalidades de Bolivia, que agrupa a los municipios capitales de departamento y El Alto, los más interesados en ampliar sus dominios tributarios y recursos propios. La Ley 60 ya había mostrado una tendencia a centralizar los recursos, además de una interpretación particular de lo que es una “ley de desarrollo”, innovación legislativa con poca fortuna hasta el momento.

## 2. La oportunidad del pacto fiscal

### 2.1. Experiencias

La LMAD deja abierta una puerta para la (r)evolución del régimen fiscal autonómico. Esta puerta es el ya mencionado pacto fiscal (PF), el cual es una apuesta prometedora pero riesgosa desde su misma definición: “¿Qué entendemos, qué se debe entender por pacto fiscal? El PF es un concepto que definitivamente puede tener tantas formulaciones como actores o estudiosos involucrados en esta temática fiscal. Estudiando este tema desde una perspectiva internacional, se puede concluir que hay pactos fiscales para todos los gustos, de distintos tamaños y con distintos nombres. Esta flexibilidad es una ventaja, ya que permite ajustar el PF a las características propias de cada proceso, pero también puede representar un riesgo cuyo resultado final sea que el pacto no se concrete, si es que no se define con claridad los objetivos, los actores, el alcance concreto del emprendimiento, la modalidad de la negociación y otras variables con la mayor antelación posible.”

Estos pactos son corrientes en Estados de corte federal y autonómico. Es más, en distintos países con influencia británica, las instituciones que deciden en el ámbito fiscal y la coordinación intergubernamental están establecidas en el texto constitucional. Así sucede en la India, por ejemplo, donde ya en 1949 la Constitución creó una comisión de finanzas encargada de hacer recomendaciones sobre el reparto vertical (entre el nivel federal y los Estados) y horizontal (entre Estados) de los ingresos. La Constitución de Sudáfrica de 1996 también establece la creación de una comisión financiera y fiscal, la cual debe ser consultada de manera obligatoria antes de definir el reparto de los recursos fiscales. En el modelo español, que suele servir de referencia para el modelo autonómico boliviano, el ente principal de coordinación y negociación fiscal, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ha sido creado por ley.

En este sentido, el art. 271 de la CPE es fundamental, pues atribuye a la LMAD la responsabilidad de definir “el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales... autónomas”. La manera en que se ha definido las instancias de coordinación en el texto de la LMAD, sobre todo tomando en cuenta la exclusión del MEFP del Consejo Nacional de Autonomías, puede ser un condicionante de inicio en las futuras negociaciones no sólo del próximo PF, sino de acuerdos intergubernamentales posteriores en materia fiscal.

Otra modalidad de PF es la que se dio en Guatemala a finales de los años 90; en ella, la negociación entre los niveles central y regional no fue el punto de partida. El PF fue un componente más del proceso de pacificación nacional; todas las instancias que surgieron del pacto fueron creadas específicamente para dicho cometido. Debido a la coyuntura extraordinaria en la cual se realizó, el PF guatemalteco fue altamente participativo, característica que podría también repetirse en el caso boliviano.

## 2.2. Horizontes técnicos

En su disposición transitoria 17ª, la LMAD establece que:

“El Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal, analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de

competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado”;

“En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías, a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden”.

Es decir, el PF se origina en el nivel central del Estado y no en los niveles subnacionales, los cuales podrían en todo caso tener su propia visión, que ser incorporada antes de la presentación de la primera propuesta o negociada luego de presentada la misma. En segundo lugar, el punto de entrada del PF es de carácter técnico, como lo es en principio el Servicio Estatal de Autonomías, principal encargado de efectuar la propuesta de PF. Sin embargo, puesto que la norma indica que tanto el Ministerio de Autonomías y el MEFP tienen algo que decir respecto a ésta, es probable que la misma tenga desde el principio un carácter político.

Un segundo punto que debe ser aclarado es la participación del MEFP en las negociaciones, puesto que no hace parte del Consejo Nacional de Autonomías (CNA). Por tanto, ¿es el CNA la instancia principal de negociación del PF? Si se desea incluir al MEFP o a actores no gubernamentales en el proceso, entonces... De esto se desprende la necesidad de una hoja de ruta precisa, que incluya las “vías legislativas” mencionadas en la disposición de la LMAD.

Sobre el contenido de la propuesta de PF, la norma menciona la necesidad de negociar tanto las fuentes de recursos públicos como el ejercicio competencial. Siguiendo la línea de autonomía fiscal vista en este ensayo, se debería pensar en:

1. Analizar si el ratio ingresos propios/transferencias que poseen las ETA responde a los principios del modelo autonómico boliviano, estudiando no sólo las características de cada nivel de gobierno, sino también las diferencias entre los gobiernos de un mismo nivel, que son considerables en por lo menos dos aspectos: las distorsiones creadas por la asignación constitucional de regalías a los departamentos, y las diferencias recaudatorias entre municipios grandes-urbanos y municipios y AIOC pequeños-rurales.

Las propuestas académicas y los enfoques de autonomía fiscal son diversos. Por ejemplo, para reducir la dependencia a las transferencias, y tomando en cuenta las asimetrías mencionadas, Barja, Villarroel y Zavaleta (2012) proponen “establecer un esquema mixto entre transferencias libres y transferencias sujetas a metas de recaudación, el cual podría variar según alguna clasificación de [ingresos] subnacionales”.

En la línea de las propuestas ya presentadas al gobierno por el Banco Mundial en 2006 y por el Fondo Monetario Internacional en 2009, Brosio (2012) muestra como alternativas para aumentar los ingresos del nivel departamental la coparticipación en los impuestos a la propiedad municipal, el impuesto al turismo, el impuesto a la venta de gasolina y diesel, o la opción del impuesto a la renta de las personas, ya estudiada por varios autores en el pasado.

Esta última opción no puede ser descartada por completo; si bien es un impuesto con implementación limitada en los países de la región, acaba de aprobarse en el Paraguay. Por último, se puede estudiar las posibilidades de cesión de tributos, como en el caso español. Todas estas alternativas caben dentro del texto constitucional y pueden implicar una reducción del importe de las transferencias recibidas. En efecto, es necesario explorar varias alternativas: por un lado se puede pensar que no haya más presión sino mejor presión tributaria y por otro, probablemente, en no crear más recursos autonómicos sino en aplicar trade-offs que incrementen la autonomía fiscal de los gobierno subnacionales.

2. Mejorar el enfoque de gastos, donde la autonomía es más amplia que en los ingresos. Ligar el gasto al ejercicio competencial es sin duda una tarea complicada, aunque existen estudios técnicos que van por ese camino. Esto significa poner en cuestión dos factores de reparto fiscal vigentes en la actualidad. El primero es el reparto per cápita, identificado en general como “igualitario”, con la variante pro-pobreza que se realiza con los recursos de HIPC II. El segundo es el reparto territorial que se da en la distribución del IEHD y del IDH a nivel departamental. Puesto que la distribución de recursos para competencias influiría sobre el reparto de las transferencias, deberían ser creados mecanismos que compensen las diferencias intergubernamentales en cuanto a recaudación propia y capacidades.

Debe verse cuál es la carga soportada por los niveles subnacionales, no sólo desde el punto de vista de las competencias exclusivas que tienen; también tomando en cuenta las competencias compartidas y concurrentes. La cláusula que asigna al nivel central del Estado toda competencia no asignada a las ETA puede ser vista como contraria a una mayor autonomía del gasto subnacional. Más importante aún es el conjunto de responsabilidades que han ido pasando al nivel central en forma de competencias concurrentes y compartidas. Desde el punto de vista del gasto, el nivel central del Estado es el nivel de gobierno menos autónomo, por el alto nivel de gastos corrientes inflexibles que tiene y que continúa asignándose.

Por último, se debe revisar uno a uno los condicionamientos al gasto que tienen las distintas transferencias recibidas por las ETA, tomando en cuenta que, a mayor autonomía del ingreso, menos importantes son estos condicionamientos.

Adicionalmente, la rigidez de los procesos de presentación, modificación y ejecución de los presupuestos, tema que no ha sido abordado en este ensayo, disminuye también, aunque de manera menos cuantificable, la autonomía del gasto subnacional.

### 2.3. Enfoques políticos

El PF debe negociarse en año electoral, en un escenario en el que un partido tiene un dominio casi completo en los tres niveles de gobierno. Dadas estas circunstancias, ¿cuál sería la motivación política para revolucionar el régimen fiscal autonómico y mejorar la autonomía fiscal sub-nacional? En principio, ninguna. Sin embargo ya se avizora una combinación de factores demográficos, demandas sociales e intereses electorales que debe ser gestionada. En efecto, ciudades como El Alto y Santa Cruz, que esperan confirmar a través de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda su mayor crecimiento poblacional relativo, demandan ya una mejor asignación de recursos, de acuerdo con su condición de ciudades más pobladas de Bolivia. Ambas plazas son estratégicas electoralmente. Quedaría por lo tanto ver cómo compensar a aquellos municipios que queden perjudicados en términos monetarios absolutos. ¿Este arreglo podría ser denominado PF? En todo caso, apenas tendría que tocar los aspectos de autonomía fiscal abordados aquí.

La oposición sólo puede jugar dos cartas: retrasar la agenda del PF, esperando conseguir mejores resultados en las elecciones generales de 2014 y sobre todo en las elecciones autonómicas de 2015, o, si el PF se realizase, desacreditar el resultado en un momento pre-electoral. Estos escenarios hipotéticos están, claro, pensados para un PF restringido, con participación exclusiva de los gobiernos, y con una temática específica, las reformas al régimen fiscal subnacional en términos de reparto fiscal, y no de autonomía fiscal.

Mirando el cuadro completo, las posibilidades de negociación del PF son amplias, por lo que los posibles desenlaces también son múltiples.

### 3. Comentarios finales

Desde el punto de vista de la autonomía fiscal, el proceso de descentralización es técnicamente perfectible. Eso sí, no sabemos hacia dónde se desea llevar dicho proceso; el continuismo registrado en la conformación de algunas estructuras fiscales del Estado, válido, legítimo y apenas impugnado, no permite cambios sustanciales. Sin un horizonte a largo plazo, una corrección a corto plazo, el pacto fiscal, se muestra poco productiva, como una solitaria luz en el camino.

Dada la uniformidad política casi absoluta que se da en los tres niveles de gobierno, central, el se corre el riesgo de que el pacto fiscal se centre en la redistribución de porcentajes marginales de las transferencias. Más que dirigirse hacia el nudo del problema de la autonomía fiscal, los ingresos propios, las reformas podrían reducirse a cambios menores en el reparto actual de las transferencias.

Ahora bien, la responsabilidad del cambio no puede seguir siendo exclusivamente del nivel central del Estado. El “se hace autonomía al andar” (con las disculpas al poeta) sigue en vigencia. Si una buena parte de los gobiernos subnacionales continúa conforme con su actual, gratuita y a la vez costosa dependencia, los resultados futuros ya son predecibles.

## Referencias bibliográficas

Barja, G.; Villarroel, S.; y D. Zavaleta (2012). Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana 1994-2008, La Paz, PIEB-MpD/UCB.

Böhrt, C. (2012). "Autonomía departamental: lento inicio de la odisea nacional", en: W.AA. El andar de la autonomía departamental en Bolivia: caminantes y senderos. La Paz: PNUD.

Brosio, G. (2012). Reducing Reliance on Natural Resource Revenue and Increasing Subnational Tax Autonomy in Bolivia, IDB Working Paper Series 298.

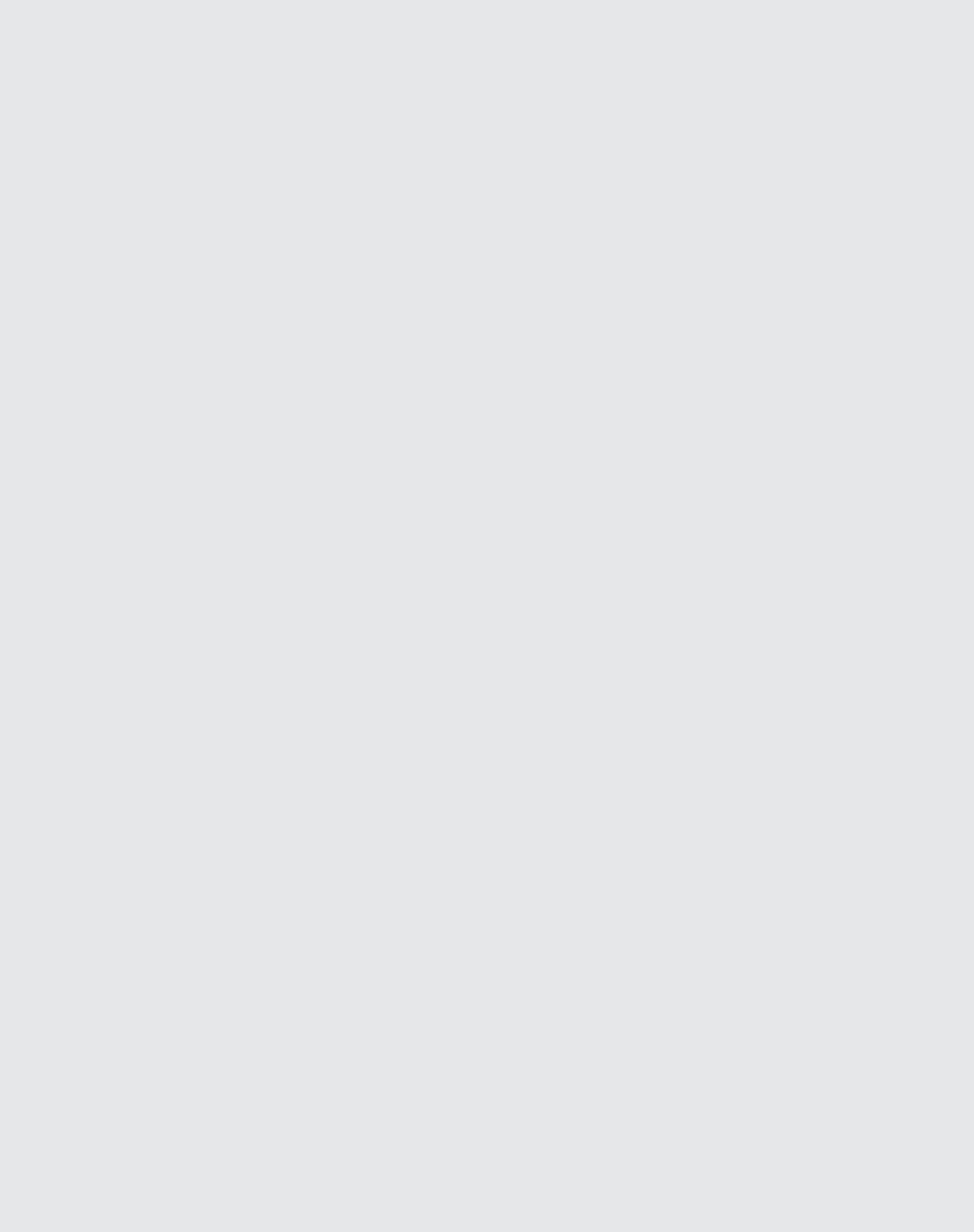
Cossío, F. (2005). Análisis de un potencial impuesto al ingreso personal en Bolivia. La Paz, Fundación Jubileo.

Pereira, J. C. (2004) Proyecto de Ley del impuesto a la renta de las personas y ganancias extraordinarias. La Paz, Ministerio de Hacienda.

Rocabado, C. (2011) Bases para la constitución de un pacto fiscal en Bolivia, La Paz, GTZ (mimeo).

Rocabado C. (2006). Simulación de una reforma del impuesto sobre la renta de las personas en Bolivia, Estudios Económicos de Desarrollo Internacional, Vol. 6, número 2.

Urenda, J. C. (2012). "La autonomía del cangrejo", en: Nueva Crónica N° 101.



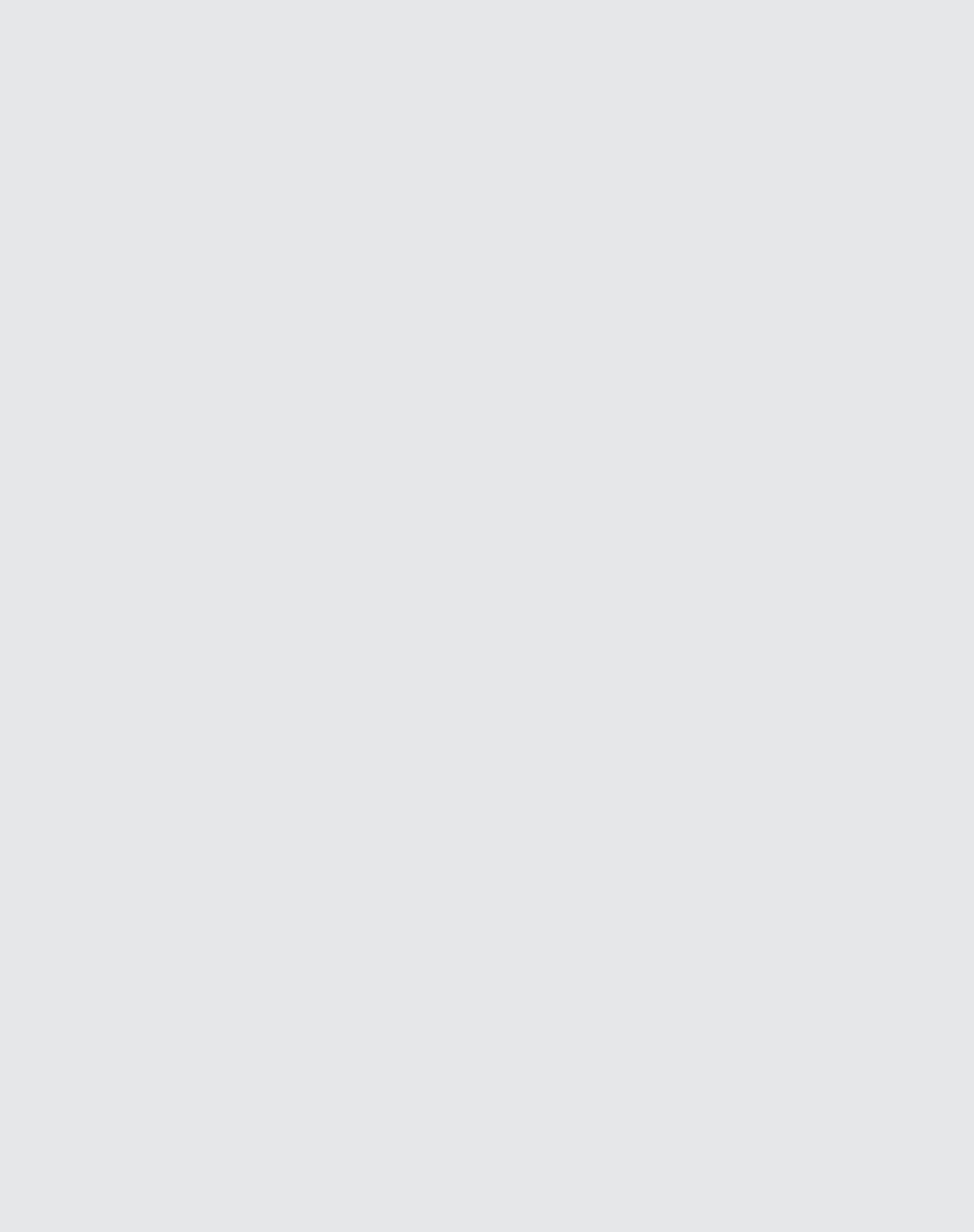


AUTOR: Fernando Aramayo Carrasco\*

# 8

## **RITMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN AUTONÓMICO**

\* Fernando Aramayo Carrasco, economista, maestría en gestión y políticas públicas. Consultor internacional para organismos de cooperación en autonomías y descentralización y transformación constructiva de conflictos.  
Docente universitario.



# RITMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN AUTONÓMICO

“ La patria no es de nadie: y si es de alguien, será, y esto sólo en espíritu, de quien la sirva con mayor desprendimiento e inteligencia”. (Extraído de la carta de José Martí al Gral. Máximo Gómez, octubre 20, 1884).

## ¿Aprendemos del pasado?

El nuevo ordenamiento territorial y funcional del Estado, definido en el texto constitucional de 2009, ha marcado el inicio de un proceso de transición, de mediano y largo plazos, del modelo de Estado descentralizado administrativamente y de participación popular –o, en rigor técnico, desconcentrado en su nivel departamental y descentralizado en su nivel municipal–, al Estado Plurinacional autonómico y unitario.

Es muy difícil tratar siquiera de graficar ese camino y menos aún de imaginar las características del punto de llegada (siendo un camino sin un final previsible), sin tener presente los elementos del proceso que decretó el andamiaje que sostiene y va dando forma actual al régimen autonómico.

Al igual que en 1993, cuando, como resultado del cálculo político, se cambió la orientación inicial de la descentralización, hacia los departamentos, por la municipal, en este caso el conflicto político y social de 2008 fue el que determinó el carácter de las autonomías que empezamos a vivir en la actualidad.

La reforma de 2004 a la Constitución Política del Estado, dirigida a permitir la convocatoria a una Asamblea Constituyente, e incorporar mecanismos de democracia directa, generando alternativas distintas a los partidos políticos para el juego electoral, se tradujo también en la cualidad gubernativa de los departamentos, lo que determinaría luego los contenidos de la “autonomía” de éstos. Para esto se permitió la designación presidencial de los prefectos elegidos por voto directo, lo que brindó contenido político al nivel meso.

Estas reformas, incluidas en la agenda de octubre, elaborada a raíz de la “salida” del ex Presidente Sánchez de Lozada, trataban de llevar a la práctica los mandatos políticos que habían resultado de un conflicto violento, el de octubre de 2003. Esta agenda convocaba a la población y determinaba el escenario: cualquier intento opositor o en un sentido diferente podía pagar un alto precio.

Posteriormente, la demanda de autonomía que realizaron los departamentos de la denominada “media luna” (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) se enfrentó con la propuesta de “refundación del Estado” que planteó el gobernante Movimiento al Socialismo.

## **Régimen autonómico: resultado de la pugna política**

Las posiciones negociadas en Cochabamba, en septiembre de 2008, entre los equipos técnicos prefecturales, municipales y del gobierno central, constituyeron la base del texto constitucional acordado a finales de ese mismo año en el Congreso, que viabilizaría la aprobación y posterior promulgación de la Constitución Política del Estado. Fueron el resultado de la dialéctica de un momento de conflicto entre actores naturalmente polarizados, y que disputaban su posición de poder en el sistema.

El ordenamiento territorial y funcional del Estado introdujo el concepto de autonomías en Bolivia o “autonomías a la boliviana”, que propone romper el monopolio legislativo y entregar esta facultad “también” a las entidades territoriales autónomas. En tanto resultado del conflicto y, en definitiva, del acuerdo político, quedó marcado por éste, lo que explica, por ejemplo, que la autonomía regional, de menor jerarquía y naturaleza diferente a la departamental, tenga el mismo nombre que ésta.

La Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD), elaborada una vez que se había resuelto el escenario de conflicto y había sido “derrotada”, social y políticamente, la iniciativa autonómica, fue como una bofetada de guante blanco de parte del vencedor al vencido.

La discusión técnica sobre la vocación de la autonomía y, por tanto, sobre los resultados e impactos buscados con su construcción, tuvo un papel secundario. Los contenidos que habían provocado en los momentos precedentes, entre 2007 y 2009, profundos empantanamientos, se incorporaron en la LMAD, que fue aprobada sin provocar nada parecido al conflicto que se vivió en los momentos más álgidos del “empate catastrófico” (García Linera, 2008).

Por tanto, los alcances y concepciones de la autonomía provienen del conflicto, el cálculo y la reflexión política, más que del mundo de lo técnico y de los aprendizajes del proceso

descentralizador de los últimos 16 años. Prueba de ello es la inicial oposición de algunos departamentos a la autonomía y luego, el voto a favor de éstas, en el referéndum del año 2009.

## **Autonomías y poder**

Es evidente que cualquier proceso de descentralización, sobre todo cuando se trata de una descentralización política, tiene que ver sustantivamente con el “poder”. Por tanto, es la política la que define sus contenidos y su ritmo. El proceso de construcción de las autonomías se debe reflexionar desde la ciencia política (lo que la realidad es) más que desde la filosofía política (lo que debería ser).

En el conflicto de 2008 la pugna por el poder tenía como una de sus banderas, si no la más importante, a la autonomía. El conflicto se debió a la existencia de visiones diferentes del Estado, de la economía, de la sociedad, de la participación, de la organización y el funcionamiento de los órganos de poder, pero sobre todo por la disputa en torno a la construcción de una “nueva” hegemonía, para la cual el poder territorial resulta fundamental.

Entonces, hablar de autonomía y descentralización, como propone la teoría y demuestra la experiencia general, es hablar de “poder”: de sus fuentes, su ejercicio, su distribución; en definitiva, sobre la posibilidad de influir, de lograr que un actor haga algo que bajo propia decisión no haría. Naturalmente, esto puede lograrse mediante una acción coercitiva o persuasiva. Esta última suele producir resultados apropiados, sostenibles y de mediano y largo plazo; permite una acción colaborativa y “verdaderos” procesos de diálogo y negociación.

Este elemento es sustancial al momento de hablar de los ritmos de la autonomía y sus horizontes, en tanto constituye un proceso que convoca las expectativas, demandas, necesidades, pero sobre todo esperanzas de muchos actores.

Es imposible pensar que un actor pueda conducir un proceso que resulta de una acumulación histórica que demanda, en un sentido amplio, la construcción de una hegemonía articuladora, integradora, orientada por una visión común del Estado, y de la construcción de significados comunes.

## **Los ritmos de la autonomía**

Partiendo entonces del hecho de que la Constitución de 2009 definió un régimen autonómico viabilizador del acuerdo político, y que la LMAD incorporó los contenidos

que en su momentos se habían convertido en factores de la escalada del conflicto, surgen algunas preguntas: ¿cuál es la vocación de la autonomía más allá del escenario de conflicto que le dio forma y fondo?, ¿qué y quién define sus ritmos?, si no es parte de la contienda política, ¿qué incentivos tiene el sistema político para procesarla? O, de manera más sencilla, ¿quién necesita la autonomía y para qué?

Acabado, aplacado, extinto y hasta criogenizado el escenario de polarización, en apariencia la autonomía pierde su vocación real. Esta podría buscarse en la LMAD, pero entonces habría que preguntarse si el contenido de esta es fruto del acuerdo de los actores del nuevo ordenamiento funcional y territorial del Estado.

Si en 2008 y 2009 fue el sistema político y las pugnas al interior de éste los que determinaron los contenidos y ritmos del proceso de “constitucionalización” del régimen autonómico, hoy el proceso se ha ralentizado, pese a los esfuerzos de instituciones como el ministerio del sector, puesto que debería ser un proceso capaz de convocar a actores diferentes al Órgano Ejecutivo.

## **El ritmo de las autonomías como resultado de la curva de aprendizaje**

Estamos frente a un proceso que no puede resolverse en tres años, Hay que asumir el momento actual como uno de partida, de construcción de los contenidos técnicos del régimen autonómico, sin dejar de lado la consolidación de la inconclusa institucionalidad que aun debe constituirse. Un tiempo de transición en el que comprendemos que los contenidos del proceso no sólo resultan de la experiencia, sino de la imaginación, pues en este tránsito hacia unas autonomías bolivianas recién empezamos a adquirir conocimiento y experiencia.

Por tanto, es posible asumir que el ritmo de ejecución de las autonomías dependerá de la curva de aprendizaje. Los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas serán los primeros pasos, pero, en definitiva, el proceso dependerá de aproximaciones sucesivas, exitosas algunas y erróneas otras, pero que deben partir, sobre todo, de las propias entidades territoriales autónomas. Esto implica que es imposible que alguien, institución o persona, se considere experto en el tema y pretenda tener todas las respuestas. Todos vamos aprendiendo a medida que se avanza.

Se puede objetar que lo avanzado en las autonomías no sólo es un resultado del conflicto sociopolítico, sino que recoge las expectativas sectoriales, territoriales, sociales, políticas, y otras, que sobre todo los estatutos departamentales proponían para el proceso.

Esto implica que los mandatos territoriales podrían definir los ritmos de implementación de las autonomías. Ello supone, al igual que en el caso anterior, un proceso con diferentes intensidades y la necesidad de “dejar hacer” para “ser autónomos”.

El supuesto central de este escenario es la existencia de una cultura autonómica diversa. Debe pensarse cuán presente, ausente o contenida está esa cultura en los actores con capacidad de decisión política. El ritmo que marquen las vocaciones territoriales tiene que ver, en última instancia, con la política. ¿En qué medida los actores de decisión o veto del sistema político están dispuestos a impulsar el régimen autonómico y la distribución de poder que este implica?

Al final, probablemente el diálogo y la negociación entre las entidades territoriales autónomas y el gobierno central constituirán la fuente del contenido y el ritmo de la aplicación de las autonomías.

## **Un ritmo condicionado por demandas y necesidades poblacionales**

La autonomía, así tenga que ver con el poder, no es un fin en sí mismo, sino un medio para que las instituciones del Estado, con la participación efectiva de la población, satisfaga las demandas y necesidades de los bolivianos y bolivianas sin distinción alguna.

Esto pone sobre la mesa de discusión la pregunta de si el Estado autonómico representa una mejora sustantiva respecto del Estado desconcentrado, en su nivel departamental, y descentralizado en su nivel municipal, que “estuvo” vigente (aunque una gran parte del marco normativo continua teniendo plena vigencia), o del cual partimos en el tránsito hacia el nuevo Estado unitario-autonómico.

La respuesta tiene que ver con asuntos como la mejora o innovación del modelo de gestión de políticas públicas que resultará de las autonomías y sus resultados sobre la reducción de la pobreza, la creación de empleos, la reducción de muertes por parto mal asistido y otros problemas concretos de la población que demandan atención urgente, la cual ahora puede contar con recursos suficientes.

La gestión pública autonómica y descentralizada seguramente encontrará nuevas referencias gracias al Censo 2012. Por ahora mantiene los parámetros tradicionales de la política pública, que resultan de indicadores como el índice de necesidades básicas insatisfechas, las metas de desarrollo del milenio, que orientaron las políticas del pasado, como la estrategia boliviana de reducción de la pobreza y otras de tiempos de la república. En el Estado Plurinacional se esperaría que estas políticas cambien sustancialmente, a fin de materializar el “Vivir Bien”.

## Un ritmo impuesto por la realidad

El régimen de las autonomías se encuentra en pleno proceso de constitución de sus bases institucionales, normativas y operativas. Una mirada al funcionamiento de las gobernaciones y los municipios así lo demuestra. Cartas orgánicas y estatutos en proceso de formulación o ajuste, estructuras organizativas en transición, órganos de poder que aún no materializan su independencia entre sí, y poca claridad sobre los mecanismos de participación y control social, pueden observarse.

Algunas de las preguntas frecuentes que surgen en las entidades territoriales autónomas son: ¿Los estatutos y las cartas orgánicas están debajo de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización? ¿Se pueden emitir leyes –departamentales y municipales– o que se necesita para ello? ¿Cómo se pueden obtener recursos para el funcionamiento – independiente del órgano ejecutivo– del órgano legislativo, sea departamental o municipal y así garantizar la independencia de poderes? Tomando como ejemplo la LMAD, ¿cuán detallada debería ser una ley de desarrollo? ¿Cuál es la nueva jerarquía, en el ordenamiento jurídico-constitucional, de las leyes de base, marco, de desarrollo, departamentales, municipales, nacionales?, ¿cuál es la prelación o relación jerárquica entre ellas?

Está pendiente la tarea de dar significados comunes a estas cuestiones, en un proceso que se presta a interpretaciones varias e incluso equívocas, las que además puede generar responsabilidades para las autoridades electas. Esta ausencia de definiciones produce confusión en el proceso de ejecución de las autonomías.

La desinformación, el desconocimiento o conocimiento limitado ralentizan el proceso, lo frenan, lo desorientan. Esto nos cuestiona: ¿existen las condiciones básicas para dar estos pasos iniciales de las autonomías?

Otro punto es cómo operar las autonomías de manera que no se transgreda la norma, garantizando que el Tribunal Constitucional Plurinacional no observe el texto del estatuto autonómico o de la carta orgánica, según corresponda. Cómo ejercitar, así, la autonomía y no limitarse a legislar, por ejemplo, los nombre a calles, los días festivos y otros asuntos menores.

La Constitución, en su artículo 272, supone autónomo, es decir, con cualidad gubernativa, a la entidad territorial que ejercita “la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”. Cada uno de estos puntos requiere de definiciones claras.



## Tareas pendientes y reflexiones iniciales

Sin lugar a dudas, muchos asuntos deben trabajarse aún para ir dibujando el rostro y el cuerpo completo del régimen autonómico. Es posible que sea desde la gobernanza, en su sentido más simple, desde donde deba construirse la nueva vocación –post-conflicto– del proceso autonómico.

Debe comprenderse que se trata de proceso de mediano y largo plazos. Con o sin autonomías, los servicios públicos deben continuar funcionando. Por tanto, la verdadera vocación de las autonomías es permitir que las instituciones del Estado orienten sus mandatos hacia una mejora efectiva de la calidad de vida de la población. Hay que dejarle un espacio a la política, pero debería constituirse en un espacio de productividad, no de estancamiento o destrucción.

Es evidente que el proceso constituyente absorbe enormes energías, políticas y sociales, con resultados para algunos poco satisfactorios, y para otros, importantes, pues se está cambiando estructuras normativas, institucionales y de poder vigentes por varias décadas.

Queda para el régimen autonómico la posibilidad de aportar a esta construcción, materializando lo señalado antes en procesos como el pacto fiscal, en el cual deberá hacerse explícita la vocación de las autonomías, que estará profundamente determinada por la voluntad política que le dará forma y fondo al proceso.

¿Por qué el pacto fiscal? La CEPAL (1998) lo define como “el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado, el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social; se analiza a través de sus cinco aspectos fundamentales: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión pública, dotar de mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática”.

¿Qué busca un pacto fiscal? Alcanzar, mantener y consolidar la estabilidad macroeconómica y traducirla en crecimiento y desarrollo. En un sentido amplio, la “producción de equidad con legitimidad”, lo que no niega su componente político y de poder, aunque esté sustentado en una pluralidad de posiciones que garantiza su legitimidad.

Buscar “equidad con legitimidad” supone pensar más allá de los beneficiarios del gasto y la inversión social; implica considerar tanto la generación de ingresos y las fuentes de financiamiento como, de manera más sustantiva, los resultados e impactos concretos en la calidad de vida de la población que estos recursos lograrán. Se debe seguir la máxima de “poner los medios al frente y dejar los fines atrás”.

El pacto fiscal nos permitirán evaluar si el diseño del Estado autonómico es el adecuado para dar respuesta a las demandas y necesidades concretas de la población y complementar el diseño autonómico competencial territorial en su dimensión material.

En el momento de su negociación comprenderemos si el régimen autonómico es resultado de la inercia, los intereses de corto plazo y la miopía, o en cambio una innovación que convoca, integra, compromete y permite la construcción de proyectos nacionales, trans e inter sectoriales, territoriales y culturales comunes, con resultados concretos sobre la calidad de vida de la población, como la mejora continua de la calidad de la educación y la salud, la seguridad ciudadana, mejoras sustantivas en la prestación de bienes y servicios públicos, creación de mayor y mejor empleo, corresponsabilidad de la sociedad en la gestión pública, fortalecimiento de la democracia y muchos otros avances.

## Referencias bibliográficas

García Linera, Álvaro (2008). "Empate catastrófico y punto de bifurcación", en: *Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de ciencias sociales*. 1, junio de 2008, Buenos Aires, CLACSO.

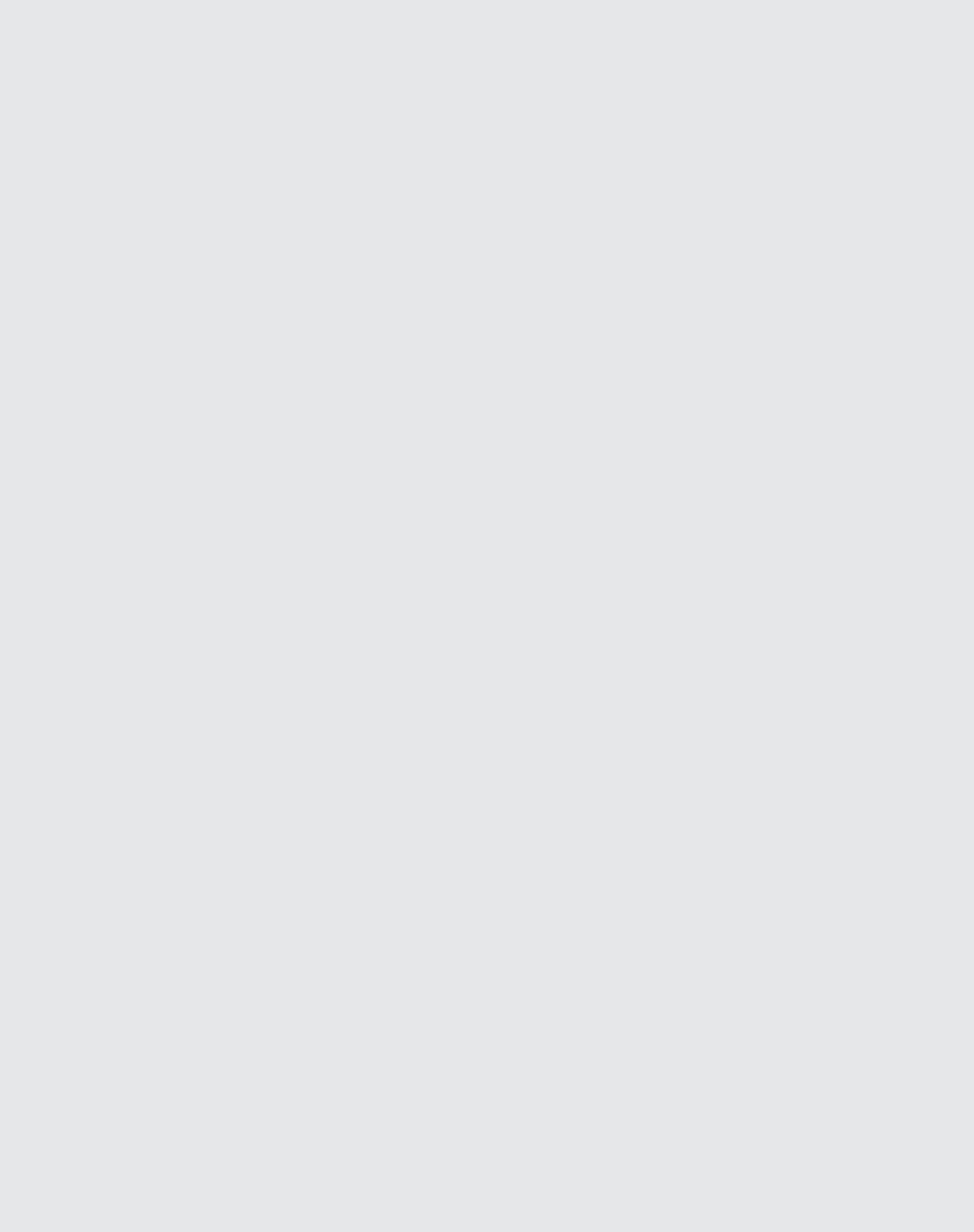
Cepal (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, Naciones Unidas.

AUTOR: Martín Pérez \*

# 9

## **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN BOLIVIA**

\* Martín Pérez, economista con especialización en descentralización y gestión local.



# EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN BOLIVIA

## Introducción

Desde hace 30 años se está construyendo en Bolivia un sistema democrático. Un primer balance es –en general– positivo, si consideramos que el inicio de este periodo representó un alto a la violación sistemática de los derechos humanos impuesto por las dictaduras. A ello se suma que la democracia permitió la convivencia pacífica y civilizada, y posibilitó una amplia participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Como todo proceso político, la democracia boliviana es un proceso inacabado. Su construcción implicó partir de una visión “minimalista” que determinaba –inicialmente– la constitución de reglas que: 1) definan quién está a cargo y autorizado para tomar decisiones colectivas, y 2) bajo qué procedimientos; y avanzar hacia una comprensión más compleja que entiende a la democracia como el medio para cambiar las condiciones de la injusticia. Esto implica que la participación no sólo reside en el voto; por el contrario, es ésta la que da vida y energía a la sociedad y, en consecuencia, uno de los elementos más importantes del sistema.

Es por ello que la democracia en Bolivia está íntimamente ligada al proceso de descentralización municipal, que se instaló en 1994 con la participación popular y se prolongó –incorporando nuevos elementos– en el actual régimen autonómico establecido en la Constitución (CPE, 2009). Y es también por ello que los avances y retroceso de la democracia boliviana están, en parte, vinculados a la vida municipal, en particular al desarrollo de una cultura política democrática que se promovió en el espacio local, esperando repercusiones en el plano nacional.

A partir de esta relación, el presente ensayo procura analizar algunos aspectos relevantes que permitan establecer en qué medida el proceso de descentralización municipal –en sus distintas etapas– ha contribuido a fortalecer una cultura política basada en valores democráticos y, viceversa, cómo estos valores y prácticas determinan la calidad de la democracia local y su influencia a nivel nacional.

Para ello, en primera instancia serán tratados los argumentos teóricos de la democracia, la participación ciudadana y la cultura política. Luego se analizará, en base a los elementos teóricos desarrollados, el proceso de democratización municipal y su impacto sobre la cultura política, y viceversa; para finalmente plantear algunas conclusiones.

## **Democracia, ciudadanía y cultura política: apuntes conceptuales**

Un repaso breve a la historia permite evidenciar que la participación en los asuntos públicos estaba reservada para unos cuantos y no para toda la población. En el mundo antiguo la ciudadanía se constituía en un factor diferenciador y se atribuía el carácter de ciudadanos sólo a ciertos individuos cuya riqueza determinaba su estatus. Según Zapata Barrero (2001), “la riqueza servía para diferenciar entre tipos de ciudadanos y de acuerdo con ello se asignaban funciones en el ejército y se reconocían derechos y responsabilidades políticas”.

En época de la república y el imperio romanos, la ciudadanía operó como mecanismo político para conseguir la estabilidad de una sociedad cada vez más plural, que, sin embargo, conservaba la esclavitud. Mientras que en la Edad Media el poder político se constituyó en un sistema feudal, en el que el señor feudal poseía el poder sobre los siervos que estaban bajo su dominio; la clase noble y el clero eran quienes gozaban de derechos políticos y sociales.

Los primeros cambios estructurales se dan con la Revolución Francesa (1789-1799), que logra instaurar los derechos del hombre y del ciudadano, y populariza los conceptos de democracia y ciudadanía contenidos en las ideas liberales, las cuales conciben al individuo como un ser capaz de gozar de libertad e igualdad, valores intrínsecos que se debía anteponer a las necesidades del Estado. Esta declaración determina la aparición de un nuevo modelo de Estado: el de los ciudadanos, el Estado de Derecho, democrático y nacional.

En este Estado, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, se somete la actuación de los poderes públicos y de los ciudadanos a la Constitución y a la ley; se dividen las funciones gubernamentales y se las encomienda a poderes separados, y, por último, se reconocen expresamente unos derechos y libertades, que cuentan con plenas garantías jurídicas.

## **El Estado liberal o Estado de Derecho nació como reacción y respuesta al poder absoluto.**

La democrática liberal define al individuo como un sujeto fundante. En su calidad de ciudadano es un sujeto político, que hace conocer su voluntad y la suma a la voluntad

gobernante. Algunos pensadores, como Tocqueville (1978), crean el concepto de democracia social, al añadir la idea de igualdad: los procesos de democratización suponen la construcción de sociedades cuyos miembros son socialmente iguales, es decir sociedades se caracterizan por la igualdad de condiciones para todos sus miembros.

El individuo y “los otros” hacen de la democracia de hoy un cuerpo bicéfalo, que contiene, por un lado, las libertades del individuo y, por el otro, la soberanía de un pueblo como un todo, aun cuando esto signifique resignar libertades –y por lo tanto intereses– individuales en pos del bien común (Strasser, 2000). Libertad e igualdad, individuo y comunidad, ciudadano y Estado, configuran los polos entre los que se dirime la historia contemporánea de la democracia.

En este proceso evolutivo se incorporan otros eslabones en la cadena de los sistemas democráticos: la democracia representativa y la participativa.

La democracia representativa surge de la aparición de sociedades más complejas, con mayor diferenciación. Esto plantea modificaciones en la teoría de la democracia, para incorporar los mecanismos de representación, esto es, la constitución de la autoridad. Frente a la imposibilidad del autogobierno, la democracia empieza a ser pensada como representativa. Es así que la democracia moderna, a diferencia de la antigua, divide la titularidad y el ejercicio del poder, el principio de la mayoría, el constitucionalismo y la representación política. Se habla entonces de “democracia representativa”, como régimen que acompaña la conformación del Estado liberal-constitucional.

Para autores como Schumpeter (1964), el voto es el principal mecanismo de participación que legitima la democracia representativa. Por lo tanto, la democracia se entiende como un método electivo mediante el cual el ejercicio de los derechos políticos permite la constitución de un gobierno, en el que se deposita la responsabilidad de los asuntos públicos. Por su parte, Norbert Lechner utiliza la acepción de “democracias restringidas”, para referirse a aquellos sistemas donde la determinación colectiva se circunscribe a un mecanismo legitimatorio.

La democracia representativa exige la construcción de instituciones democráticas (partidos, poderes), reglas del acceso y límites para el poder; también el establecimiento de mecanismos y canales de expresión para que los ciudadanos interactúen con sus Estados. Dicho de otra manera, la democracia representativa no significa una enajenación permanente de la voluntad ciudadana, sino que ésta, en la que reside el poder efectivo, se expresa a través de mecanismos de participación y decisión sobre materias sustantivas; lo que implica que la fuerza de la democracia radica, también, en la fortaleza de las instituciones.

Bobbio ha expresado a lo largo de su obra su preocupación por el poder invisible del Estado, que gobierna más allá de la voluntad popular. Críticas a los acuerdos exclusivos de la clase política, a la ocupación de las instituciones democráticas por minorías, a las decisiones que se toman y no se publican, a las prebendas, presiones, a los mecanismos clientelares, a la fuerza de las corporaciones, que pueden y han debilitado gobiernos democrático hasta tomarlos poco representativos del interés general, todo esto ha dado lugar a una visión democrática que ponen el acento en la “participación”, a fin de contrarrestar la tendencia “oligárquica” del sistema político.

En esta línea, Bobbio (1986) afirma que la poca participación y la desigualdad social están íntimamente unidas: “Para que exista una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo”.

Para esta perspectiva la democracia no se agota en los procesos electorales, ni los partidos poseen el monopolio de la actividad política. En las sociedades modernas la participación ciudadana hace binomio con la representación política, y ambas son necesarias para una democracia sólida. Luego, la calidad de la democracia depende del rol de la sociedad, sus ciudadanos y sus instituciones políticas, forjadas respetando las identidades y culturas diversas (Touraine, 1994).

Existen diversas formas de participación ciudadana en los asuntos públicos. Por mencionar algunas tenemos: el ejercicio del voto, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas, la práctica de actividades colectivas para alcanzar fines de interés común, el involucramiento en procesos de toma de decisiones sobre recursos públicos, el control social, las movilizaciones para exigir el reconocimiento de un derecho, etc.

En consecuencia, la participación ciudadanía comprende dos dimensiones: El ejercicio de derechos y también de deberes reconocidos y protegidos (en muchos casos parcialmente) por el Estado. El Estado liberal-democrático está asociado a los derechos de primera y segunda generación: civiles y políticos. El Estado republicano a los derechos que garantizan la pertenencia del individuo a una comunidad o nación, su participación en la cosa pública y la definición del proyecto de sociedad. Y el Estado social-democrático a los derechos de tercera generación: económicos, sociales y culturales.

La dimensión ética de la democracia depende tanto de las instituciones gubernamentales representativas como de los valores sociales, que se ponen de manifiesto, se refuerzan o se diluyen en la interacción Estado-sociedad. La cultura política, entendida como el conjunto de creencias, valores y apreciaciones que dan forma a la actuación individual y colectiva, es determinante para el sistema político.



Para Jacqueline Peschard (2001), “una cultura política será más o menos democrática en la medida en que los elementos cognoscitivos (relacionados con el conocimiento que se tenga sobre el sistema político y sobre los actores en particular) vayan sacando ventaja a los evaluativos (referidos a los juicios o valoraciones de la población sobre el sistema) y sobre todo a los afectivos (los sentimientos que se tengan hacia el sistema político, que pueden ser de afecto o rechazo). Así en una sociedad democrática, las orientaciones y actitudes de la población hacia la política van dependiendo más del conocimiento que se adquiere sobre los problemas y fenómenos políticos, que de percepciones espontáneas que se tiene a partir de impresiones, y no de información sobre los mismos”.

Peschard considera que no es suficiente decir que debemos alcanzar una cultura política que nos permita vivir de forma más democrática; el punto es construir una cultura política democrática basada en principios como: el respeto a las leyes, el rechazo a la violencia estatal y privada, la tolerancia, la aceptación de la libertad como bien irrenunciable, el convencimiento ciudadano en derechos inalienables, la confianza en las instituciones, la valoración positiva de la crítica pública, etc.

Las características de la cultura política determinan en qué medida la participación (y la propia institucionalidad) cualifican la democracia. Parece innegable que la participación debe responder no sólo a un impulso ideológico, sino también entenderse como una acción deliberada de construcción de una ciudadanía capaz entender, criticar, aportar y participar en las acciones realizadas por su gobierno, y en la vida pública; lo cual pone de manifiesto la importancia de la educación.

## **Ciudadanía y autonomía en Bolivia**

La participación está íntimamente ligada a la democracia, y ésta a la descentralización. El proceso boliviano muestra que esta relación no necesariamente es lineal ni acumulativa. Al contrario, está fuertemente condicionada por diversos asuntos, como la ideología que sustenta el propio proceso de descentralización.

Se puede analizar estas relaciones en dos grandes periodos. El primero es el de vigencia de la Ley de Participación Popular (1994-2009), y el segundo el del nuevo régimen autonómico (2009-2012). Las referencias a este último periodo, por supuesto, son iniciales, debido a que la Ley de Autonomías y Descentralización (junio de 2010), se encuentra en una primera fase de ejecución.

## 1994-2009

El proceso de descentralización municipal surgió con la promulgación de la Ley de Participación Popular (1994), como parte de las reformas de segunda generación impulsadas para el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad, entendida como interacción entre la sociedad civil y el Estado. La Ley de Participación Popular emergió de doce años de debates sobre descentralización e inauguró una etapa de profundización de la democracia, sustentada en la participación social y en la constitución de mecanismos de representación local.

Los supuestos filosóficos de la Ley eran: 1) La reterritorialización del Estado, sobre la base de las secciones de provincia: el Estado abarcaba, por medio del municipio, las áreas urbanas y rurales de todo el país. 2) El mejoramiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil, es decir, la presencia ciudadana en los niveles de toma de decisión y en el control social. La Ley reconoció a las comunidades y organizaciones de base vecinales, campesinas e indígenas como sujetos del proceso, con derechos y obligaciones, y respetó su diversidad organizativa y social. 3) La descentralización y desconcentración de la administración pública, mediante la transferencia responsabilidades en materias administrativas, de desarrollo y normativas, sobre la base de un nuevo modelo de redistribución de los ingresos nacionales, que permite realizar transferencias fiscales en beneficio de todos los municipios.

Esta nueva institucionalidad estatal permitió una forma distinta de territorialización no sólo de la administración pública, sino también de las diversas organizaciones de la sociedad civil. No es casual que, a partir de 1994, el protagonismo de los movimientos sindicales centrales, como la Central Obrera Boliviana (COB), fuera disminuyendo significativamente, ante la preeminencia de la representación social territorial. Se trata de una lección sobre cómo incorporar otros rasgos a la cultura política boliviana, marcada por el corporativismo.

A la par de una nueva institucionalidad, la participación social es el rasgo más llamativo y relevante del proceso de descentralización municipal. La Ley reconoció a las organizaciones de la sociedad civil que habían sido excluidas sistemáticamente. En las áreas rurales, a los pueblos indígenas y las comunidades campesinas que habían construido una cultura organizativa fuerte por ausencia de lo estatal; y en las áreas urbanas, a las juntas vecinales. Todas ellas adquirieron personalidad jurídica bajo el nombre genérico de Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Este reconocimiento fue acompañado por un conjunto de mecanismos operativos de agregación y representación de los intereses particulares y colectivos de los actores sociales, que, en interacción con el Estado –representado en lo local por los gobiernos municipales– pretendían alcanzar el bien común (otro elemento sustancial de una cultura política democrática).

La participación fue impulsada más allá de las urnas. Se reconoció el derecho y el deber de la ciudadanía de participar en los procesos de toma de decisiones sobre prioridades de desarrollo y asignación de recursos fiscales (en procesos como la planificación participativa municipal) y, además, de contribuir en la prestación de servicios públicos, en la ejecución de obras y en el control social de la ejecución de éstas. De ello se puede deducir que la reforma no sólo respondió a un impulso ideológico; también tuvo la intención de incorporar principios como la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en el desarrollo.

La nueva institucionalidad y la participación configuraron un sistema democrático local que combinó los mecanismos de representación y de participación directa, y estableció reglas y valores combinados para acceder al poder local. Se alentó una dinámica basada en la pluralidad política, la inclusión, la tolerancia y la alternancia en la administración del poder, logrando que un importante número de autoridades locales fueran indígenas y campesinas;<sup>27</sup> a la par, las opciones políticas se multiplicaron, estableciendo la autonomía de lo local respecto los partidos tradicionales.

Con el tiempo el modelo mostró sus falencias, en especial su incapacidad para canalizar la participación popular en las ciudades, donde había relegado la tradición de la organización sindical y gremial, que en el pasado había tenido un importante rol político, inclusive en la recuperación de la democracia. Entonces se ve obligado a reconocer la existencia de las organizaciones que no cuentan estrictamente con una base territorial, pero actúan e influyen en el espacio local, con el nombre genérico de “organizaciones funcionales”; así se ensayan formas de representación como los consejos consultivos establecidos en la Ley de Municipalidades (1999), que desgraciadamente no progresarán.

Este breve recuento de la primera etapa del proceso boliviano de descentralización municipal deja algunas pistas sobre un conjunto de principios y valores como: La conciencia sobre los derechos y obligaciones, la construcción del bien común, la corresponsabilidad en la interacción con el Estado, la tolerancia política, entre otros; principios y valores que se promovieron por 15 años como sustento de la democracia local.

## 2009-2012

Un segundo momento del proceso comienza con la promulgación de la Constitución Política del Estado y de la Ley de Autonomías y Descentralización (2010). Y si bien es aún un proceso inicial, mencionaremos algunos elementos de la nueva estructura autonómica, haciendo hincapié en los principios que la sustentan.

27 Según el estudio *Democratizando la democracia*, de Diego Ayo, el 75% de las autoridades municipales se identifican como indignas y/o campesinas.

El proceso de descentralización formó parte de las reformas estatales aprobadas por la Asamblea Constituyente (2006), que surgieron como respuesta a la crisis estatal que se originó en el descrédito del sistema político durante último período, y de la fuerza de movilización de las organizaciones sociales aglutinadas en el Pacto de Unidad.<sup>28</sup> Bajo la bandera de un Estado plurinacional y comunitario que dé cuenta de la diversidad y señale un nuevo modo de vivir basado en “la armonía con la naturaleza y en el retorno a los principios ancestrales de las culturas de la región” (David Choquehuanca, Ministro de Relaciones Exteriores), la nueva estructura territorial y organizativa del Estado reconoce el espacio municipal e incorpora nuevos elementos a la institucionalidad local y a la participación social, reforzando simultáneamente algunos (otros) rasgos en la cultura política boliviana.

La nueva CPE establece una re-territorialización del Estado para dar cabida a cuatro tipos de autonomías: departamentales, regionales, municipales e indígena originarias campesinas, y determina “que no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”.<sup>29</sup> Además confiere a estas últimas facultades especiales como, por ejemplo, la posibilidad de optar entre ser territorio indígena, municipio o región.

La actual estructura territorial se sustenta en cuatro elementos: 1) el reconocimiento de los departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, y también de las regiones, en atención a la voluntad de sus habitantes; 2) la preeminencia de la participación social (en el entendido que fueron las organizaciones sociales las que encausaron el denominado “proceso de cambio”); 3) la preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y 4) la constitución de autonomías bajo una doble concepción: la autonomía y el autogobierno.

Para la CPE la autonomía es definida por “la elección directa de autoridades por los ciudadanos y las ciudadanas, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción con competencias y atribuciones”.<sup>30</sup> Y reconoce a las autonomías indígenas “el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.<sup>31</sup>

28 Conformaron el Pacto Unidad: Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas Originarias Bartolinas Sisa (FNMCIOS “BS”), el Movimiento Cultural Afrodescendiente, la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable (ANARESCAPYS), y la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC).

29 Artículo 276.

30 Artículo 272.

31 Artículo 289.

También dice que “el autogobierno... se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades, (...) en armonía con la CPE y la ley”.<sup>32</sup> Por tanto, es evidente el peso que se otorga a la sociedad civil, tanto en el funcionamiento de la autonomía, como también en su propia configuración (autonomías indígenas).

El texto constitucional determina que la relación de la sociedad civil con el Estado se plasma en: “El diseño de las políticas públicas, y en el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales y a los servicios públicos”;<sup>33</sup> e implica además: “Apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de las leyes, generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública, formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan, y apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan”.<sup>34</sup> Estas referencias permiten ratificar la importancia de la participación social en el diseño del nuevo Estado, el cual crea nuevos ámbitos para la actuación de la sociedad civil.

La participación debe ser un proceso allanado, promovido y alentado desde el Estado, y responde a la necesidad de configurar tres tipos de democracia: directa y participativa (por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa); representativa (por medio de la elección de representantes), y comunitaria (basada en normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos).

La expansión de la participación hacia otros ámbitos del Estado, desde el diseño de políticas hasta la gestión de servicios, da una mayor preponderancia a la sociedad civil organizada, lo que implica, entre otras cosas, un retorno a las lógicas corporativas. Esta nueva etapa permite que ciertos actores –principalmente campesinos e indígenas–, que habían logrado mayores grados de participación en el nivel municipal, irrumpen en la política nacional, mediante formas orgánicas de participación que, junto con el retorno –por la vía de la nacionalización de los hidrocarburos– a un Estado centralista pero benefactor, expresan intereses sectoriales y corporativos.

La participación organizada se ha constituido en una nueva estructura de poder. Mediante ella, las organizaciones sociales tienen la posibilidad de actuar en distintos planos. Pueden

32 Artículo 290.

33 Artículo 241

34 Artículo 242.

participar directamente en espacios de decisión en distintos niveles de gobierno, e intervenir de manera directa, haciendo uso de los mecanismos de control social, sobre de las instituciones estatales de representación, fiscalización y gestión pública.

Este nuevo tipo de participación afecta al espacio municipal, del cual hemos partido en este análisis. En él, las formas territoriales y ciudadanas de representación de los intereses sociales, promovidas por la participación popular, deben convivir con otras formas de participación organizada. Es decir, estamos ante: “la reconfiguración de la institucionalidad municipal, la redefinición del modelo de gestión pública local, que implica muchos acuerdos que en sí son complejos porque los actores suelen corporativizar sus visiones y sus acciones, y sobreponerlas muchas veces a los factores comunes.”<sup>35</sup>

Las autonomías indígenas plantean otro desafío: el de la integración social a partir de la diversidad. De hecho, una de las bases de la estructuración de municipios fue la necesidad de lograr una forma de convivencia e interacción entre diversos grupos sociales y culturales, para construir y proyectar un destino común para el territorio que compartían. Bajo la nueva lógica de autogobierno con base en los usos y costumbres de las comunidades, las autonomías indígenas deberán, por un lado, construir una institucionalidad que esté en armonía con la CPE, lo que implica garantizar complementariamente los derechos individuales y colectivos, y, por otro lado, establecer mecanismos de integración con otros colectivos sociales y culturales que existen en estos territorios o en otros.

Este repaso de los fundamentos de la descentralización y la participación social en la Constitución, permite identificar los siguientes puntos: El mayor peso en los asuntos públicos de la participación social, fundamento del proceso de reformas estatales (“proceso de cambio”); el resurgimiento de formas de participación organizada que responden a sectores sociales y/o sindicatos; la preponderancia de los derechos colectivos, dado el reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, por encima de los derechos individuales.

## Huellas en la cultura política

Los dos periodos del proceso de descentralización municipal responden a contextos distintos y a visiones particulares, pero tienen en común su exigencia de valores democráticos para la consolidación del sistema democrático.

35 La Razón, 2011. Entrevista con el Ministro de Autonomías Carlos Romero: “Es difícil el tránsito de la participación popular a las autonomías”.

Es por esto que a continuación observaremos, de forma aproximada, las características de la cultura política boliviana, tomando en cuenta que ésta responde tanto al proceso de descentralización como a otros factores externos (que son tratados en otros ensayos y estudios).

## **Veamos algunos datos relevantes y reveladores.**

La sociedad boliviana ha mantenido su apoyo al sistema democrático, incluso por encima del que se le brinda a este régimen en otros países de la región. La ciudadanía asume la democracia como el mejor sistema de convivencia, y ello se verifica en distintos estudios de cultura política. Uno de ellos, el *Latinobarómetro*<sup>36</sup>, establece que el apoyo ciudadano al sistema llegó en 1996 al 63%, en el periodo de crisis estatal a 52%, y en 2012 alcanza el 68%, por encima del promedio regional, que es de 61%. Una de las razones que explican este apoyo mayoritario es la percepción de la democracia como un régimen de mayor inclusión y participación en los espacios públicos, principalmente en los locales.

Otros estudios, como el de “cultura política de la democracia en Bolivia”,<sup>37</sup> muestran que si bien los bolivianos se declaran a favor de la democracia, sus prácticas no coinciden con los valores y principios democráticos que el país intenta cultivar. De hecho, este estudio muestra que Bolivia se encuentra en el último lugar de 26 países de la región respecto al apoyo al Estado de Derecho, es decir, sólo 53% de la población considera que las leyes deben respetarse.

Los municipios son una las instituciones democráticas que han logrado mantener la confianza ciudadana (por más de 15 años), pero, en general, la sociedad boliviana confía poco en las instituciones. En 2012, la percepción social sobre la legitimidad de las instituciones llegó sólo a 41%, muy por debajo de países como Uruguay (54%), Belice (59%) o Surinam (61%). La tendencia nacional, además, es negativa, pues la confianza ciudadana fue de 44% en 2006, lo que indica que el desafío de la actual etapa de reformas es construir instituciones legítimas y confiables.

Uno de los valores más importantes de la cultura política democrática es la tolerancia. En Bolivia es aún un tema pendiente. Comparado con el del resto de los países de la región, el nivel boliviano de tolerancia política es muy bajo. En 2002 fue de 41% (tres puntos porcentuales por encima del índice logrado en 1998), lo que sitúa al país en los últimos lugares del continente. Las cifras revelan una sociedad con una fuerte tendencia a

36 *Latinobarómetro. Evolución de la Democracia en Bolivia, 1995-2010. Julio de 2011.*

37 *Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, 2012. LAPOP, 2012.*

la participación pero con poca apertura a la diversidad (que es esencial en la construcción del nuevo Estado), a la pluralidad de ideas, al disenso y a la libertad de expresión.

Tolerancia y educación son conceptos relacionados. Uno de los factores con mayor incidencia en la cultura política es la educación. Es decir, una educación de calidad que ofrezca una visión integral y amplia del mundo, posibilita a la gente reconocer y respetar otras formas legítimas de ver la realidad, además de la propia. Los estudios del proyecto LAPOP demuestran, con datos de Bolivia y otros países de la región, que la educación boliviana no parece estar incrementando el nivel de tolerancia de la gente. El tipo de educación (la calidad del proceso de aprendizaje) permite a otros países, como Costa Rica, y Panamá, una mayor tolerancia.

Hoy la corresponsabilidad, que fue promovida por el proceso de municipalización, parece imprescindible para poner en marcha los nuevos espacios de participación establecidos por la CPE. Los estudios muestran, sin embargo, que se da una tendencia descendiente. Una rápida comparación entre los años 2007 y 2010 muestra que la ciudadanía participa activamente en los eventos electorales, pero cada vez menos en el pago de impuestos, en las organizacionales sociales, en las reuniones municipales y en las acciones de apoyo a otros ciudadanos.

## Reflexiones

- Si partimos del hecho de que la democracia boliviana no puede entenderse sin la participación activa de la sociedad civil, entonces la construcción de una cultura política democrática debe ser el resultado de acciones conscientes y continuas de los actores estatales, sociales, privados y de la cooperación internacional; más aun considerando que el desarrollo de valores no responde a procesos lineales ni acumulativos, como muestran los datos, pero a la vez éstos influyen directamente en la interacción social, con el Estado, y en el curso de las reformas.
- La experiencia municipal –en sus distintas etapas– enseña varias lecciones sobre el desarrollo de una cultura política democrática. El valor del aprendizaje radica en la posibilidad que ofrece para no repetir los errores y reforzar aquello que sí funciona, pero no es una práctica común. La experiencia democrática municipal no termina de influir en el nivel nacional, que sin embargo podría capitalizar prácticas locales como la corresponsabilidad público-privada y la conciencia sobre derechos y –principalmente– deberes, lo que parece tan necesario para encarar procesos de reforma como el que se desarrolla en Bolivia.



- La cultura política boliviana requiere equilibrar los intereses individuales y colectivos, a fin de lograr responsabilidad compartida y buscar el bien común. Se trata de reforzar los espacios de diálogo entre los actores locales y de concertación entre los diversos intereses, tanto públicos como privados; se trata de crear y/o reforzar la institucionalidad, a fin de que los sindicatos y las organizaciones territoriales, comunitarias o circunstanciales, cuenten con las mismas oportunidades para participar en los procesos de decisiones.
- La cultura política boliviana exige un justo balance entre derechos y obligaciones (entre éstas el respeto a la institucionalidad). Sólo así se logrará balancear las distintas formas de democracia: directa, representativa y comunitaria. Aunque el peso del proceso esté en la sociedad civil, como manda la Constitución, se debe reconocer la importancia de instituciones capaces de responder a las necesidades de la ciudadanía, y de manejar de manera responsable y transparente los recursos públicos y el poder.
- La educación es la base de una sociedad moderna. Es un punto de partida esencial no sólo para la reducción de la pobreza y la inequidad, sino también para el desarrollo de valores democráticos. Desde la educación es posible contribuir con información y conocimiento a que la gente se forme una opinión propia, y así aportar a la emergencia de una ciudadanía capaz de entender, criticar, aportar y participar en la vida pública, desde la pluralidad, tolerancia, la corresponsabilidad y la no violencia.

## Referencias bibliográficas

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Lechner, Norbert (1985). *El debate sobre la democracia*.

Peschard, Jacqueline (2001). *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral.

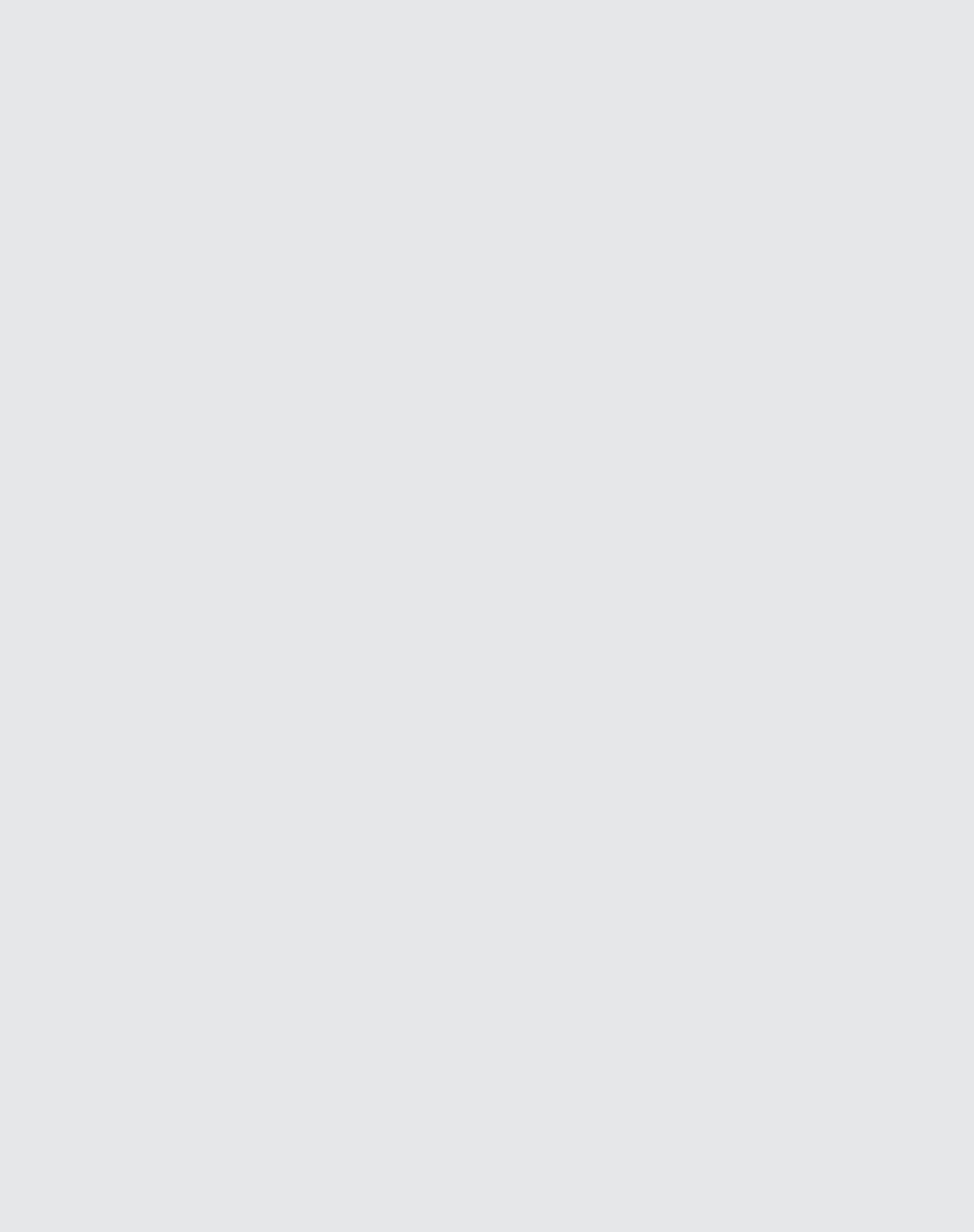
Strasser, C. (2000). Democracia y desigualdad. *Sobre la democracia real a fines del siglo XX*.

Schumpeter, J. (1964). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio.

Tocqueville, Alexis (1978). *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

Touraine, A. (1994). *¿ ES LA DEMOCRACIA?*, Buenos Aires.

Zapata Barrero, Richard (2001). *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: Hacia un nuevo contrato social*, Madrid, Libros de Revista Antropos.

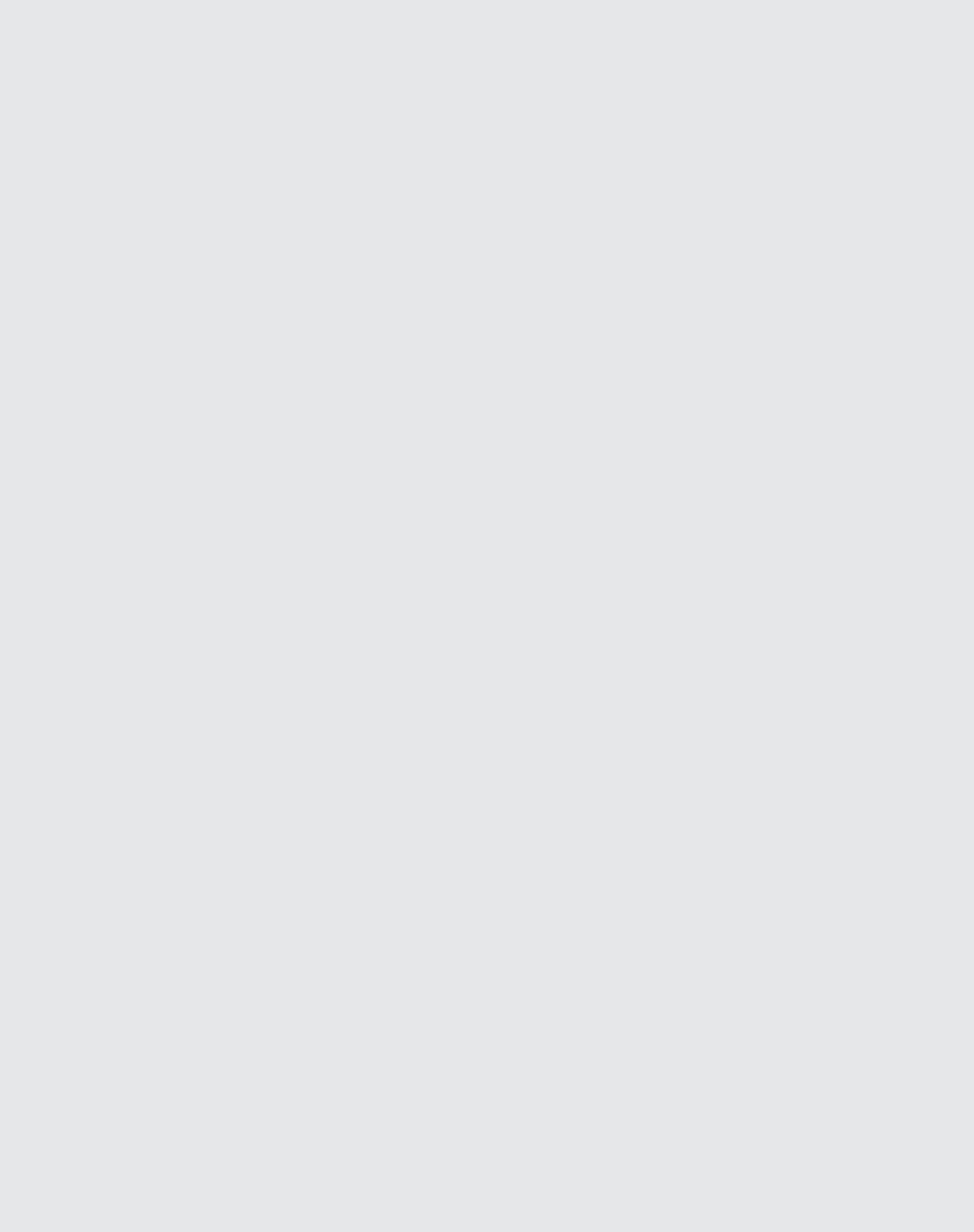


AUTOR: Luis Eduardo Martínez Almanza \*

# 10

## **DIRECCIÓN ESTRATÉGICA PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS (ETAS)**

\* Luis Eduardo Martínez Almanza, es ingeniero comercial con maestrías en administración de empresas y marketing; posgrados en descentralización fiscal, autonomía, y gestión pública municipal. Consultor en procesos de descentralización.



# DIRECCIÓN ESTRATÉGICA PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS (ETAS)

## Introducción

Bolivia ocupa uno de los últimos lugares del mundo en el área “instituciones”, una de las 12 claves que conforman el Índice de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial. Las recomendaciones del informe del Foro (2012-2013) señalan que donde más tiene que trabajar el país es en la *consolidación de la institucionalidad* (puesto 119 de 144). La calidad de las instituciones es uno de los factores que determinan la capacidad del país de atraer inversiones, aumentar el ingreso de la población y, en general, mejorar los indicadores del desarrollo; de ahí su importancia.

El Foro define a la competitividad “como un conjunto de factores, políticas e *instituciones* que determinan el nivel de productividad de un determinado país”. En el ranking de competitividad, Bolivia ocupa el lugar 104 de 144 países, y en 2012 retrocedió un lugar con respecto al año anterior (104).

Desde la creación del Foro, Bolivia solamente ocupó una mejor situación en 2006, cuando se ubicó en el puesto 97. En 2007 ocupó el puesto 105, en 2008 el puesto 118, en 2009 el puesto 120, en 2010 el puesto 108 y en 2011 el puesto 103.

Bolivia ha realizado radicales ajustes en la organización del Estado, que aunque normativamente han cambiado sustancialmente la institucionalidad pública, en la práctica no son suficientes. El primero de estos cambios se dio en la década de los noventa, cuando, además de la promulgación de la Ley SAFCO, se hicieron cambios constitucionales que permitieron la “participación popular” (1994), que hasta antes de 2009 fue el proceso de descentralización y modernización más profundo que había vivido el Estado. Un año después se promulgó la Ley de Descentralización Administrativa y se inició la descentralización departamental, con un primer paso que fue la desconcentración de 1995, un segundo paso que fue la descentralización política en 2005, con la elección de prefectos, y finalmente con la incorporación de las autonomías departamentales en la Constitución de 2009.

La nueva Constitución legisla la idea de un Estado autonómico multinivel. Ahora bien, a pesar de esta importante audacia, la realidad sigue siendo demasiado parecida a como era antes de 2009, y es que, como muchos presagiaron, cambiar una norma no implica transformar automáticamente la cultura organizacional, tradicionalmente centralista y burocrática, ni los sesgos y prejuicios personales de los técnicos y gobernantes de todos los estratos de gobierno. Esta es, entonces, la batalla que ahora queda por luchar, a fin de dotarle a la gestión pública de un enfoque estratégico.

Los cambios deben realizarse de manera simultánea en los niveles nacional y subnacional; sin embargo, en este ensayo nos referiremos principalmente a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA), sobre las cuales la población aún tiene una gran expectativa, la cual sin embargo va decreciendo a medida que pasa el tiempo y la autonomía no se nota, o se nota muy poco. Se hará un particular hincapié en el nivel departamental.

Como es lógico, existen variables internas y externas que inciden en el desarrollo institucional de los niveles subnacionales. Entre las variables externas de índole político-normativo, una de las más importantes por la coyuntura del país es la suspensión temporal de autoridades electas, cuando éstas reciben una acusación formal, tal como definió el polémico artículo 144 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Como se ha podido evidenciar en los últimos años, esta medida no solo debilita la institucionalidad electoral, sino que también “pone en cuestionamiento la cualidad gubernativa de los niveles subnacionales” (Barja y otros, 2012:65).

En cuanto a las variables internas, uno de los principales retos que tienen las autonomías de todos los niveles es atraer, mantener y desarrollar talento que vigore, agilice y transparente las actuales estructuras y procesos burocráticos, y que genere un cambio drástico y positivo en la imagen del funcionario público, dándole a la institución un “enfoque estratégico” para responder de mejor manera a la gran expectativa generada por la institucionalidad autonómica. Al respecto podemos afirmar, coincidiendo con otros autores, que “en la actualidad existe cada vez más evidencia empírica que respalda el hecho de que las burocracias públicas basadas en la meritocracia son un elemento necesario, aunque no suficiente, para el desarrollo económico de los países” (Villarreal, 2005:13).

Como parte del enfoque estratégico que se propone, se establece la necesidad de no sólo hacer planes internos en cada institución –con participación, empoderamiento e información de calidad–, sino también, y sobre todo, de desarrollar un *proceso de dirección estratégica* del cual emerjan, finalmente, estos planes.

Se entenderá al proceso de dirección estratégica como aquel conjunto de actividades clave que facilitan que las ETA cumplan con su misión, visión y mandato de la manera más eficiente y efectiva, a través de un adecuado diagnóstico interno y del entorno, de la definición de estrategias, de su puesta en práctica y de la realización de ajustes cuando esto sea necesario. Este proceso trasciende la “elaboración de un plan”. El plan es parte del proceso, pero no se limita ni se conforma con él. Más bien es el resultado del análisis, el consenso y el empoderamiento de los actores internos que luego se harán cargo de su efectiva ejecución.

Como parte del proceso de dirección estratégica se propone seguir ciertos procedimientos que incluyen estrategias de diversos niveles; se pone en relieve la necesidad de diseñar y ejecutar una estrategia de marketing interno, con el objetivo de mejorar la comunicación, la motivación y las relaciones humanas de la organización, a fin de que ésta brinde mejores servicios a la ciudadanía (cliente externo), en base, además, de un buen servicio para su propio su personal (cliente interno).

## **1. Diagnóstico de las entidades territoriales autónomas del país**

Las ETA del país se encuentran, en su mayoría, en una fase de tránsito del anterior modelo de descentralización-desconcentración al actual modelo autonómico multinivel, el cual es mucho más complejo, pues cuenta con tres niveles de gobierno: departamental, municipal e indígena originario campesino (y un híbrido: el gobierno regional). Además, en cada uno de estos niveles existe asimismo la posibilidad de avanzar en cuanto a descentralización-desconcentración (hacia el nivel provincial y regional en los departamentos y hacia el nivel distrital en los municipios).

Cuatro tipos de competencias (también denominadas “llaves de asignación”: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas) han sido asignadas a los diferentes niveles autonómicos y al nivel nacional (lo usual en otros países es tener únicamente uno o dos tipos de competencias).

Existen también tres facultades competenciales importantes: facultad legislativa, facultad reglamentaria y facultad ejecutiva, que se combinan para transferir o delegar determinado grado de responsabilidad de un nivel a otros.

La diversidad del sistema contribuye a prolongar la fase de transición.

En el nivel departamental el salto es aún más largo debido a que en este nivel hubo un cambio cualitativo de la prefectura (desconcentrada) al gobierno

departamental (autónomo), mientras que en el nivel municipal existe una mayor tradición y experiencia autonómicas, gracias a la reforma constitucional y la Ley de Participación Popular antes citadas.

En el caso de los pueblos que transitarán desde los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) en los que viven ahora, a las autonomías indígenas, el cambio es estructural e implica adecuar las actuales estructuras organizacionales conforme a las normas y procedimientos propios de estos pueblos (o crear nuevas y compatibilizarlas con sus estructuras tradicionales); estructuras en las que sin embargo debe ser posible identificar un sector ejecutivo, uno legislativo e incluso uno judicial encargado de la justicia originaria.

Una prueba de lo complejo de este tránsito es que actualmente ninguna autonomía indígena ha completado el proceso, mientras que ya hay 11 experiencias de “transformación” de municipios en autonomías indígenas a través de un referéndum. Una sola de ellas se dio en el oriente boliviano (Charagua).

En las siguientes secciones se realizará un resumen de los avances en la elaboración de las cartas orgánicas o estatutos del nivel subnacional, y se evaluará las capacidades para planificar, gestionar, financiar y aprender que tienen los gobiernos departamentales, en contraste con las capacidades prefecturales que fueron identificadas antes de la elección de prefectos de 2005.

## 1.1 Elaboración de cartas de presentación de las entidades autónomas

Una de las primeras tareas que deben encarar las ETA es elaborar sus cartas orgánicas, estatutos departamentales o estatutos indígenas, según sea el caso. Este documento (que siempre debe enmarcarse en la Constitución) no solo es la norma fundamental de cada unidad territorial, sino que también constituye una especie de carta de presentación para “mostrarse ante la sociedad” como una verdad institución autónoma. De hecho, uno de los motivos por los que hoy la población no logra sentir el cambio es, entre otros, el que estas “cartas” no estén aprobadas y en vigencia. Aunque la existencia de estos instrumentos no sea percibida por la población como un “beneficio” en sí mismo, está relacionada, tanto en el ideario de la población como en la práctica misma, con el grado de ejecución real de las autonomías.

Según datos del Ministerio de Autonomía ([www.autonomia.gob.bo](http://www.autonomia.gob.bo)) un 78% de los municipios ya inició el proceso de elaboración de sus cartas orgánicas;



esto significa que, de los 326 municipios del país, 262 están en camino de elaborar su norma básica.

En el nivel departamental, el 100% de los estatutos de las gobernaciones se encuentran en fase de elaboración (6) o adecuación (3). Santa Cruz fue el último departamento en iniciar oficialmente su adecuación, por decisión de su Asamblea Departamental. Además, uno de los departamentos (Pando) ya ha enviado su propuesta de adecuación al Tribunal Constitucional Plurinacional.

## 1.2 Las capacidades de los gobiernos departamentales

En 2005 el entonces Viceministerio de Descentralización Departamental del desaparecido Ministerio de Participación Popular publicó un libro llamado *Evaluación de las capacidades prefecturales* (Barrios S., 2005). Este estudio se basó en visitas a las instituciones evaluadas, documentos recolectados en todo el país y entrevistas con los actores de la política. A continuación presentaremos un diagnóstico del nivel departamental que emplea la estructura de dicha evaluación, para poder contrastar la información de entonces con la situación actual del nivel meso, desde el punto de vista de la experiencia del autor.

### a) La capacidad de planificar

El estudio de 2005 encontró que la capacidad de planificar estaba presente en las prefecturas del país en un grado medio a alto. Actualmente se puede decir lo mismo de los gobiernos departamentales, que si bien se realizan planes departamentales sectoriales, estratégicos institucionales y POA de manera rigurosa y con la periodicidad exigida por las normas (lo cual es de suyo un gran avance), no dan a estos documentos una articulación real entre sí. Los mismos también están desvinculados de la programación efectiva de los programas y proyectos, que en su mayoría obedecen a otro tipo de priorización no necesariamente racional.

Se carece de mecanismos que vinculen la planificación estratégica con la operativa, de presupuestos plurianuales y de análisis sobre las necesidades de financiamiento. Incluso los mecanismos de seguimiento y monitoreo de los planes “fallan” a la hora de la ejecución, generalmente por la ausencia, en las instituciones, de una instancia responsable de esta importante tarea. Hay responsables de planificar y responsables de ejecutar, pero no responsables de verificar la ejecución del plan; solo

se monitorea la ejecución financiera y programación anual. Tampoco se evalúa el cumplimiento de los planes, al menos no de manera periódica y sistemática, a fin de retroalimentar los procesos de planificación-programación y realizar ajustes para reconducir la inversión hacia prioridades estratégicas regionales e institucionales.

En este punto también se debe evaluar la instancia organizacional que desarrolla los procesos de planificación. En todas las gobernaciones del país se cuenta con unidades y direcciones de planificación, pero, por la importancia de su labor, deberían encontrarse en el nivel de secretarías; también tendrían que contar con unidades de planificación del desarrollo, planificación institucional, programación, presupuesto-inversión, ordenamiento territorial y seguimiento y monitoreo. Solo de esta manera podrían lograr la articulación tan necesaria en el proceso de planificación-programación-presupuesto-evaluación, y de éste con otros procesos complementarios como el ordenamiento territorial.

a) La capacidad de gestión

El informe del Ministerio de Participación Popular concluyó que la capacidad de gestión estaba presente en las prefecturas del país en un grado de medio a bajo, básicamente debido a la “alta partidización y cuoteo de los cargos, la baja aplicación de las normas de funcionamiento, la parcial aplicación de los sistemas de administración de personal, la inexistencia de sanciones a las fallas en el trabajo, la inexistencia de sistemas completos de monitoreo y evaluación del trabajo, y la poca transparencia interna”.

Aunque hasta hoy se han dado pasos para mejorar esta situación, la mayoría de los puntos señalados siguen siendo asignaturas pendientes. Las gobernaciones no realizan procesos de institucionalización de su personal (la cantidad de “institucionalizados” es mínima), y aunque cuentan en sus filas con técnicos de buen nivel y formación, no es menos cierto que carecen de procesos meritocráticos para la selección del personal. (Estos son importantes porque, además de constituir un filtro para incorporar a un mejor equipo técnico, otorgan a los funcionarios seleccionados autoestima, motivación y mayor estabilidad, características claves para contar con una buena cultura organizacional en las entidades públicas).

Existen mecanismos para hacer seguimiento a las actividades, logros y resultados del personal como la Programación Operativa Anual Individual (POAi), pero, al igual que la mayoría de los instrumentos de planificación y programación en el sector público, se realiza para cumplir el “check list” de la Contraloría y no para usarlo como verdadero instrumento de gestión, con el cual se pueda planificar actividades, analizar avances y tomar medidas conjuntas para garantizar el cumplimiento de las metas. Es una lástima, pues el logro del funcionario es también el logro de la unidad y de la institución como tal, es decir, la productividad individual agregada explica la productividad institucional.

c) La capacidad fiscal (de recaudar) y financiera

En 2005 se calificó la capacidad financiera de las prefecturas como media, debido principalmente a que casi todo su gasto estaba condicionado por el gobierno central, y el Ministerio de Hacienda realizaba “descuentos automáticos” de sus cuentas para financiar proyectos. Su mayor debilidad era su imposibilidad de generar recursos propios, puesto que eran –como se comentó anteriormente– una instancia desconcentrada del nivel nacional.

En cuanto a la situación actual, aunque persisten de manera sorprendente –dado que vivimos en un “Estado con autonomías”– los descuentos automáticos y la intromisión del nivel nacional, se ha avanzado a pasos agigantados en la posibilidad de generar recursos propios, pues la Constitución establece como competencia exclusiva departamental la “creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales” y la “creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental” (art. 300, par. I, núm. 22 y 23).

Es cierto que también hay bastantes restricciones de parte del nivel nacional para que las gobernaciones cumplan esta competencia, pero aun así queda abierta la posibilidad de que éstas encuentren nuevas fuentes de recursos y logren la sostenibilidad financiera a mediano y largo plazo.

d) La capacidad de involucramiento (relación con la sociedad civil)

El estudio citado encontró que las prefecturas tenían una capacidad de involucramiento media. Aunque normalmente invitaban a las

organizaciones civiles a participar en la planificación de sus actividades, el control de la sociedad sobre su comportamiento era muy pobre. Los medios de participación no eran definitivos ni estables y dependían del estilo de cada prefecto.

En cuanto a la capacidad de involucramiento de los actuales gobiernos departamentales, podemos decir que existe un muy heterogéneo nivel en las distintas entidades, pues mientras hay gobernaciones con un importante capital social, que gozan de altos niveles de aprobación por parte de la sociedad civil, otras han limitado su relación a la que tienen con las estructuras del partido oficialista. Éstas, por tanto, poseen una baja capacidad de involucramiento.

Otro dato importante es que, con la abrogación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, desaparecieron también los Consejos Provinciales de Participación Popular (CPPP), organizados para realizar la planificación participativa en cada provincia con la participación de los municipios involucrados. Estos mecanismos habían sido una de las más eficaces herramientas para lograr el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, pues incluían a representantes de la población en los procesos de planificación provincial. Se daba una verdadera articulación público-privada y gran parte de los proyectos priorizados por estos consejos se incorporaba efectivamente a la lista de “proyectos concurrentes” entre el nivel departamental y municipal.

Aunque en cada departamento tuvieron sus peculiaridades: en Santa Cruz funcionaron como CPPP, en Tarija se denominaron Comités de Desarrollo, y en el resto del país fueron conocidos como consejos de coordinación, mesas de diálogo, mecanismos de planificación participativa, etc., lo importante es que existían, y en algunos casos aún existen formas de hacer participar a la población, sobre todo en la fase de planificación.

Por supuesto, como ya se dijo al hablar de la “capacidad de planificación”, este levantamiento de la demanda no necesariamente se incorporaba en la programación y el presupuesto prefecturales, ni había una afectiva “devolución” de información sobre la ejecución efectiva de lo que se había planificado de forma participativa (*accountability*).

Actualmente se han incorporado en las propuestas de estatutos departamentales mecanismos de planificación participativa, pero, debido a que dichas normas aún están en elaboración, no se han llevado a la práctica, al menos de manera oficial, y por tanto es imposible evaluarlos.

e) La capacidad productiva

Según el estudio del 2005, las prefecturas del país no tenían ninguna capacidad productiva. “Las autoridades departamentales y los empleados de las prefecturas no tienen una conciencia de la naturaleza productiva de su trabajo”, señala el informe. Es decir no imaginaban a la prefectura como una empresa con una capacidad instalada (infraestructura, personal), que usa materias primas y otros recursos (políticas nacionales y regionales, prioridades de la población, el financiamiento), los procesa y elabora productos (programas, proyectos, servicios) que son demandados por el mercado y cuyo consumo genera satisfacción (o insatisfacción) en la población.

Esta investigación agrega que “el sistema prefectural es un proveedor mecánico de servicios públicos, que se despreocupa de su calidad y es indiferente a la satisfacción o insatisfacción que ellos provocan en la población”.

La evaluación de esta capacidad en los gobiernos departamentales de hoy muestra que se ha producido un cambio cualitativo. Por un lado existe una mejor comprensión de la lógica empresarial, por la cual se debe proveer servicios de calidad a un “cliente”: la población. Esto se debe a que ha habido un cambio radical en la relación “empresa”-“cliente”: a partir de 2005, el cliente elige quién conducirá a la “empresa”. Con la elección de prefectos que se realiza desde 2005 se bañó de legitimidad a dicho cargo y, en general, a la institución, lo que, a su vez, generó un mayor grado de compromiso de los gobernantes con sus electores.

En donde aún no se ha avanzado con una mirada empresarial es en la revalorización del “cliente interno” (esto también se debe a la baja capacidad de gestión). Es decir, la organización aún no ve a sus recursos humanos como clientes con sus propias necesidades, las cuales se deben satisfacer en la medida que estén alineadas con la visión de la organización.

El autor de este ensayo difiere de la lógica que plantea la evaluación prefectural, que consiste en buscar mecanismos de “castigo” para los funcionarios. En realidad ya los hay y no se puede retroceder en ellos (la Ley SAFCO y la recientemente aprobada Ley Quiroga Santa Cruz), por lo que en realidad se necesita (más adelante se desarrolla esta propuesta) atraer, mantener y desarrollar a las personas idóneas para los cargos, con mecanismos meritocráticos, con buenas condiciones laborales y un adecuado clima laboral. Esto cambiará o al menos mejorará la cultura organizacional. Esto sí convertirá a los gobiernos departamentales en empresas productivas.

f) La capacidad para aprender

“Las prefecturas no poseen condiciones para aprovechar adecuadamente los esfuerzos realizados por entidades nacionales y por la cooperación internacional en el mejoramiento sus capacidades”, concluía el informe de 2005, y justificaba la aseveración por la “inexistencia de archivos y registros sobre las actividades de capacitación del personal realizadas en los últimos años”.

Esto puede haberse heredado a los gobiernos departamentales, que también carecen de la capacidad de convertir el conocimiento individual en conocimiento de los equipos de trabajo y de la organización, debido a que, como pasaba con las prefecturas, tampoco ahora se registra adecuadamente los procesos de capacitación y generalmente no se difunde y comparte los conocimientos alcanzados en éstos. Si sumamos a esta falta de registro, la insuficiente institucionalización del personal, concluiremos que no existe (o es muy parcial) una memoria viva del desarrollo de capacidades y de la experiencia de las instituciones en la ejecución de sus proyectos o el diseño de sus políticas públicas más importantes.

El nivel de desarrollo de las capacidades de los gobiernos departamentales hace necesario realizar ajustes en los niveles subnacionales que mejoren las variables más críticas, en especial las más relevantes para darle un enfoque estratégico a la gestión. Estas variables son mencionadas en la propuesta que se explica en el siguiente capítulo.

## 2. La propuesta de ajuste institucional para mejorar el desempeño de las ETA

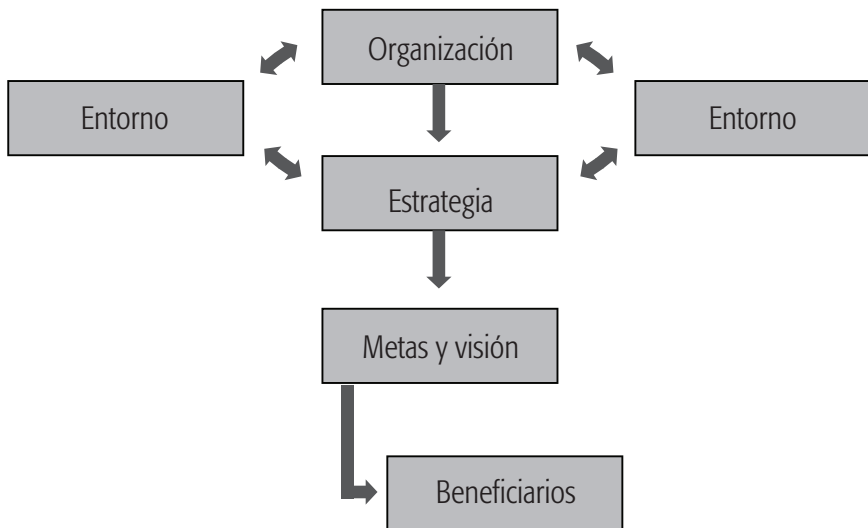
En la presente propuesta se describe, por un lado, el concepto del “enfoque estratégico” para una organización. Luego, sobre la base de éste, se señala en qué consiste la dirección estratégica y el marketing interno que deben realizar las ETA.

### 2.1 Enfoque estratégico para la gestión subnacional

Para hablar de un enfoque estratégico para las ETA, debemos hablar primeramente del concepto de “estrategia”. Para Hax y Majluf (1997), la estrategia “abarca todas las actividades críticas de la organización, proporcionándole un sentido de unidad, dirección y propósito, así como facilitando los cambios necesarios inducidos por su entorno”.

La estrategia es la lógica de actuación que permite que una organización cumpla sus metas, alcance su visión y se adapte al entorno cambiante y a veces turbulento.

FIGURA 1. ELEMENTOS EN TORNO A LA ESTRATEGIA



FUENTE: Adaptado de Guerras y Navas (2008:40)

Entonces, tal como muchos autores han señalado, la estrategia es la forma de vincular a la organización con el entorno. Aunque el entorno influye en la organización, determinando sus decisiones, ésta también forma parte de él y, por tanto lo influencia. Porter (1987) va más allá y señala que la estrategia no solo trata de dar una respuesta al entorno, sino que debe tratar de moldear el entorno a su favor.

En el pensamiento estratégico se suele considerar tres niveles de definición de estrategias, que corresponden con distintos niveles jerárquicos de la organización. En el mundo empresarial estos tres niveles son "estrategias corporativas o de empresa, estrategias competitivas o de negocio y estratégicas funcionales" (Guerras y Navas, 2008: 45). Utilizando esta lógica y salvando las diferencias, en el sector público podemos hablar también de tres niveles estratégicos:

a) Estrategia organizacional

En este nivel se trata de fijar la orientación básica de la organización. Generalmente esta orientación viene dada por una norma (la que crea la institución), pero a partir de ella se debe construir una visión, definir la misión y los objetivos principales.

b) Estrategias sectoriales

En este segundo nivel se trata de que las diferentes áreas de la organización, en el marco de la estrategia organizacional, definan cómo cumplirán sus competencias y responsabilidades para aprovechar las potencialidades y aminorar las limitaciones del entorno, identificadas por medio del análisis FODA. Habrá estrategias para el área de desarrollo productivo, para el área de salud, educación, etc.

c) Estrategias funcionales

En el tercer nivel está la estrategia funcional que se centra en cómo utilizar y aplicar los recursos y habilidades de cada área funcional de la organización con el fin de maximizar la productividad de dichos recursos. Son estrategias transversales a la organización y contribuyen tanto al logro de las estrategias sectoriales como a la organizacional, y consisten en estrategias de comunicación, recursos humanos, finanzas, desarrollo institucional, entre otras.

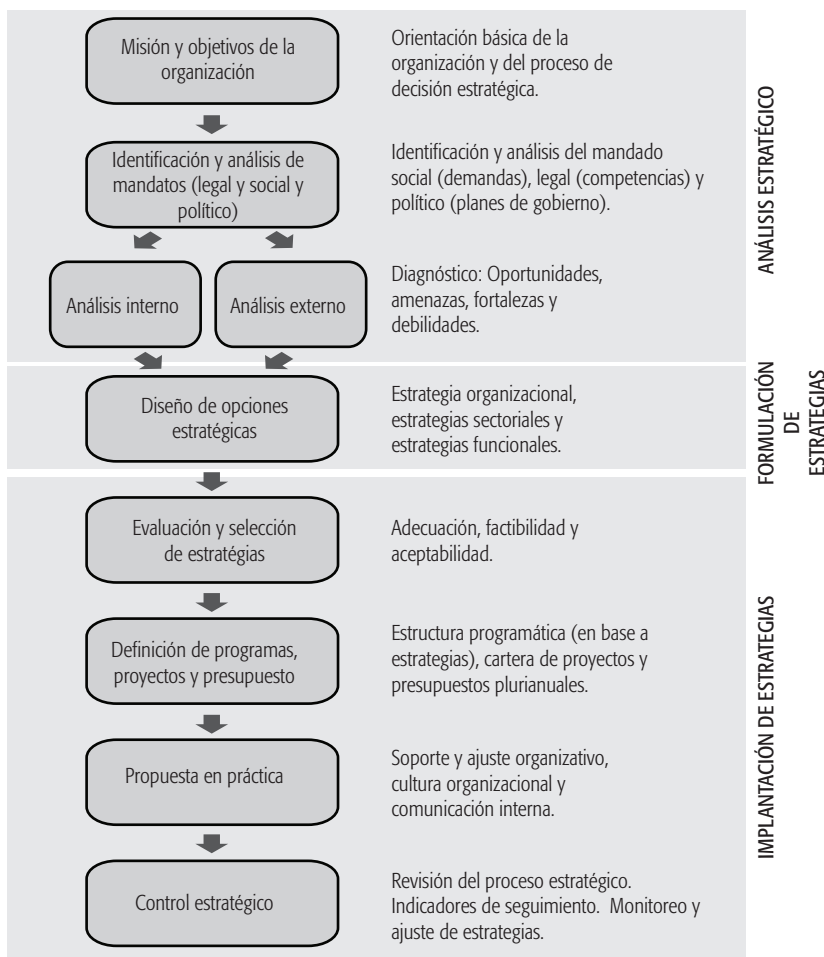
Existe una jerarquía entre los tres niveles de estrategia descritos. La responsabilidad corresponde a distintas personas de la organización: gobernador-alcalde, secretarios departamentales- oficiales mayores, directores y jefes de unidad.



Al ser estas estrategias instrumentos transversales de la organización, que se basan en sus capacidades, nuestra propuesta se centrará sobre ellas al momento de abordar el tema del marketing interno, pues tanto la comunicación como la gestión de los recursos humanos (que conforman el marketing interno) son procesos que afectan integralmente a la organización.

## 2.2 El proceso de Dirección Estratégica

FIGURA 2. EL PROCESO DE DIRECCIÓN ESTRATÉGICA



FUENTE: Adaptado para el sector público de Guerras y Navas (2008)

La figura 2 describe una aproximación racional a las distintas etapas del proceso de adoptar y poner en marcha una decisión estratégica en la organización. Es el modelo que se propone seguir, en lo esencial, para que las Entidades Territoriales Autónomas le den un enfoque estratégico a su gestión.

En la realidad este proceso no está tan claramente definido, y no siempre es posible seguirlo de manera lineal. Algunas partes se llevan a cabo de forma implícita o siguiendo la intuición o la experiencia de los líderes. Por eso es necesario entender cómo la toma de decisiones estratégicas influye en la consecución de las metas organizacionales.

El proceso de dirección estratégica cuenta con tres fases claramente definidas pero interdependientes: análisis estratégico, formulación de estrategias e implantación de estrategias. Cada fase cuenta, a su vez, con una serie de pasos, los cuales se describen a continuación.

Acá es necesario aclarar que para cumplir con la normativa del SISPLAN (Sistema Nacional de Planificación), todas las entidades públicas elaboran y presentan planes estratégicos. También lideran el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. El proceso de dirección estratégica no sustituye estos documentos, sino señala cómo elaborarlos, y trata de evitar el cumplimiento mecánico, "por norma", de los procedimientos.

Las actividades previstas en el proceso de dirección estratégica representan una oportunidad invaluable para que las personas de la organización expongan los problemas, pero también los aspectos positivos de la institución: cómo se pueden aprovechar las oportunidades y disminuir las amenazas del entorno. Cuando las ideas salen de los propios empleados, es seguro que ellos mismos estarán motivados a la hora de su ejecución.

#### a) Análisis estratégico

Es el proceso mediante el cual es posible determinar el conjunto de amenazas y oportunidades del entorno para la organización, así como las fortalezas y debilidades de la misma. Esto permite a la dirección diagnosticar y evaluar la situación, a fin de formular una estrategia, una vez definidos la misión, la visión, los objetivos estratégicos y los mandatos de la organización.

La definición de la misión y de los objetivos de la organización busca dar coherencia a toda la acción institucional y al propio proceso de dirección estratégica.

El análisis FODA da, por un lado, con los elementos más importantes del entorno y, por el otro lado, con las variables internas. En esta fase se deben identificar o analizar las capacidades de planificar, gestionar, financiar, relacionar y aprender, ya tratadas en este documento.

En el sector público las instituciones tienen mandatos, los cuales básicamente implican competencias, definidos en la norma que las crea. En nuestro caso, la Constitución cuenta con un catálogo competencial para cada nivel de gobierno. El mandato social implica el levantamiento, sistematización e identificación de las demandas de la sociedad civil, un proceso que se realiza en los planes de desarrollo que constituyen la referencia de este mandato. Finalmente, el mandato político viene dado generalmente por el plan de gobierno propuesto por el gobernante de la ETA a sus electores.

El análisis competencial es vital para entender en qué sectores y rubros debe participar la organización y cuál el alcance que debe tener en cada uno de ellos, tomando en cuenta los tipos de competencias, tal como se describen en el siguiente cuadro.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 297, parágrafo I, establece cuatro tipos de Competencias asignables a los diferentes niveles de Gobierno:

**Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni se delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.** Este tipo de competencias se refieren a aquellas en las que solo el nivel central puede ejecutar las diferentes facultades competenciales (legislar, reglamentar y ejecutar) y no existe la posibilidad constitucional de transferir o delegar ninguna de las mismas. Se entiende que este conjunto de competencias (22) listadas en el artículo 298, parágrafo I, son las que estarían directamente relacionadas a la seguridad, estabilidad (macroeconómica – financiera) y unidad del Estado.

**Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.** A diferencia de las privativas, las exclusivas han sido asignadas a cada nivel del Estado, es decir hay exclusivas nacionales (38 competencias, artículo 298, parágrafo II), departamentales (36 competencias, artículo 300, parágrafo I), municipales (43 competencias, artículo 302, parágrafo I) e IOC (23 competencias, artículo 304, parágrafo I) y a diferencia también de las privativas en este caso cada nivel titular de sus competencias puede decidir –bajo un procedimiento regulado por la LMAD – delegar o transferir alguna (s) de sus competencias o un componente de éstas a otros niveles de gobierno.

Concurrentes, *aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva*. Las competencias concurrentes son aquellas en las que por mandato constitucional todos los niveles “concurren” para su implementación óptima. Para ordenar mejor dicha concurrencia, la norma máxima plantea que sea el nivel nacional el que defina la Ley (facultad legislativa) y el resto de los niveles simultáneamente reglamenten y ejecuten (facultades reglamentaria y ejecutiva), en el marco de lo previsto en la Ley Nacional. El nivel nacional mediante la facultad legislativa que posee debe realizar la distribución de responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, para lo cual debe 1) evitar concentrar responsabilidades en el mismo nivel nacional y 2) prever la participación de los niveles subnacionales en la construcción de la norma para buscar la concertación de la denominada “distribución de responsabilidades” (sentencia TCP 2055/2012)

Compartidas, *aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas*. En este caso en particular, aunque el Art. 410 de la CPE establece en una misma jerarquía toda la legislación boliviana (de los diferentes niveles), la misma Constitución dispone una supremacía de la denominada Legislación Básica, a cargo únicamente del nivel nacional. La legislación de desarrollo - que debe enmarcarse en la Ley Básica - se encuentra a cargo de los niveles subnacionales, así como las facultades de reglamentar y ejecutar

FUENTE: Martínez A, Luis Eduardo; (2012: 9 - 13), “Análisis Competencial y Normativo del Sector de Saneamiento Básico y Saneamiento Sostenible Descentralizado en Bolivia”, sin publicar, SNV – ASDI.

El análisis externo trata de identificar las oportunidades y amenazas que provienen del entorno, tanto del general como del más cercano a la organización.

El análisis interno busca determinar y evaluar las fortalezas y debilidades más importantes de la institución. Se debe identificar asimismo los recursos y capacidades más relevantes, que son los medios para lograr los objetivos.

#### b) Formulación de estrategias

En esta segunda fase, en base al análisis estratégico, la organización diseña las estrategias en todos sus niveles, esto es, las posibles alternativas que tiene para cumplir con su mandato en el contexto identificado.

Se definen estrategias organizacionales, sectoriales y funcionales, tal como se las describió anteriormente.

#### c) Implantación de estrategias

Las estrategias diseñadas deben ser evaluadas y priorizadas, para ver cuáles pasan un análisis de adecuación, viabilidad y factibilidad, el cual

funciona como un filtro, tomando en cuenta los recursos y capacidades de la institución (establecidos en el análisis FODA). Una vez elegida las estrategias, es útil la elaboración de un plan estratégico que recoja los objetivos y las decisiones que se han adoptado en etapas anteriores, así como la asignación de medios y el camino a seguir para que la estrategia tenga éxito.

En las entidades públicas, como hemos dicho, contar con el plan es un requisito, lo cual se convierte en un arma de doble filo: Al ser una meta el plan en sí mismo, al final puede perder calidad o, lo más importante, ser elaborado sin la participación de los distintos niveles de la organización, que le dan legitimidad y empoderamiento. Y esto, por supuesto, tiene efectos a la hora de la ejecución.

Los planes deben contar con un sistema de monitoreo y control que plantee indicadores claros y medibles, con metas consensuadas, para que su cumplimiento sea efectivamente evaluado. De este proceso de monitoreo y control puede surgir la necesidad de hacer ajustes de manera periódica, con lo que además se tiene una planificación dinámica.

### 2.3 El enfoque de marketing interno

Como se planteó anteriormente, las estrategias funcionales, transversales a la organización, son especialmente importantes por su impacto integral en la institución. En la presente propuesta se plantea, como una de las principales estrategias funcionales, la de marketing interno. Este enfoque trata de posicionar al interior de las organizaciones la premisa fundamental de que el empleado (el funcionario público, en este caso) es un cliente interno de la institución, al cual se le debe satisfacer sus necesidades –alineadas con los objetivos de la organización– como un requisito indispensable para poder prestar un mejor servicio a la ciudadanía (cliente externo). Stanton (2005: 348) explica que el marketing interno debe contribuir a que la organización vea a sus empleados como “clientes”: “cuando una organización adopta esta perspectiva, hará una gran labor de selección de personas adecuadas para esos puestos, los capacitará y hará interesantes y satisfactorios esos empleos”. El autor añade que “el efecto neto se convierte en servicios que satisfacen a los clientes (externos) y en éxito para la organización”.

En este sentido, el marketing interno es una alternativa para aumentar el compromiso de los empleados con la organización y con la satisfacción de los clientes (beneficiarios) (Kotler, 1998).

También Villarroel (2005: 15) hace referencia a la importancia del recurso humano en la calidad de la gestión pública, “ya que de la calidad de estos (los bienes y servicios públicos) dependerá en gran medida de la capacidad y motivación con que los empleados asumen sus tareas”.

El marketing interno cuenta con variables propias y con un conjunto de claves que se desarrollarán a manera de recomendaciones para el nivel subnacional.

a) Variables del marketing interno mix

La mezcla de marketing ( o marketing mix) interno cuenta con cuatro “P” que se señalan a continuación:

- i. *Producto*. Lo que la organización oferta a su cliente interno. En un nivel estratégico son sus principios, valores y actitudes. En un nivel táctico, una forma de relacionamiento y comunicación con el cliente interno, la entrega de servicios y capacitación, posibilidades de ascenso, etc.
- ii. *Precio*. El precio que el funcionario “paga” por estos productos, además de su trabajo, es su nivel de involucramiento con la organización.
- iii. *Plaza*. Son los lugares donde se divulgan las políticas de la organización o donde se hacen las capacitaciones, donde se entrega el “producto”.
- iv. *Promoción*. Es un instrumento de comunicación con el empleado para influenciar en las actitudes de éste.

b) Elementos básicos del marketing interno

Tomando en cuenta que el objetivo central del marketing interno es atraer, desarrollar, motivar y retener empleados calificados, y que el objetivo final es el de la motivación de los trabajadores para incrementar la productividad global de la organización, las actividades esenciales de la estrategia de marketing interno planteada en el presente ensayo son las siguientes.

- i. *Luchar por talentos*: Pensar el mercado del talento como una competencia, a fin de incorporar a la organización a las mejores personas y buscar, por diversos medios, el personal ideal para la organización.

- ii. *Ofrecer una visión:* Ofrecer una visión sencilla que debe ser comunicada con pasión y frecuencia por los responsables de la estrategia: ¿qué quiere lograr la institución? La organización está conformada por todos sus empleados, lo demás es material, pero son las personas las que logran plasmar la visión. Ésta debe lograr mantener emocionalmente a las personas en la organización.
- iii. *Preparar a las personas:* Los empleados reciben capacitación relacionada a “cómo” hacer la tarea y no a “por qué” hacerla. El proceso debe ser continuo y, si es posible, realizado por los empleados superiores o por especialistas. En el caso de las ETA, sigue pendiente que los técnicos y autoridades conozcan el nuevo modelo de asignación de competencias, cómo funciona y qué implicaciones tiene en el cambio organizacional e individual.
- iv. *Trabajar en equipo:* Buscar alternativas para que el trabajo interno (que puede generar estrés y fatiga) sea más agradable. Un trabajo en equipo necesita de: liderazgo, objetivos comunes, reconocimiento y certidumbre para las personas que componen el equipo.
- v. *Libertad para el trabajo:* Dotar de autoridad y responsabilidad a los niveles más bajos de la empresa (que están próximos del cliente externo). Esta actitud requiere determinación, paciencia y conciencia de las reglas de la institución.
- vi. *Medida y reconocimiento:* Desarrollar un sistema efectivo de reconocimiento de los empleados sobre la base de una adecuada medición de su rendimiento.
- vii. *Conocer a los clientes:* Considerar que los empleados también son clientes, y que necesitan de tareas bien definidas para alcanzar sus aspiraciones e intereses.

### 3. Conclusiones

- a) La autonomía no solo debe ser, sino también parecer (Martínez, 2010). Según algunas encuestas, la autonomía “no ha pasado del dicho al hecho” (El Deber, 24/09/2012). Según la misma fuente, “en los tres años de su aplicación, el 63% de las personas consultadas en Santa Cruz de la Sierra aseguran que no siente los beneficios del proceso autonómico”. Al mismo tiempo, la Gobernación de Santa Cruz figura en esta encuesta como la mejor institución de Santa Cruz (33% de aprobación), mientras que la Alcaldía de Santa Cruz es la “tercera institución pública con peor imagen, con el 15%”, solo por encima de la Policía y la Caja de Salud. Si bien no se cuenta con este tipo de información en todo el país, es probable que esta encuesta sea representativa, pues fue en Santa Cruz donde se gestó la demanda autonómica, lo que creó mayores expectativas sobre ella. Lo importante es que la población espera más de sus entidades autónomas, y esto está generando una presión sobre el sector público nacional y subnacional, que, bien orientada, puede servir para tomar decisiones estructurales en los diferentes niveles sobre los ajustes organizacionales y normativos necesarios para consolidar la institucionalidad de las autonomías.
- b) Las entidades subnacionales, al igual que las entidades del nivel nacional, adolecen de un conjunto de debilidades, expuestas en diferentes estudios. El activo más importante que tienen son las personas que administran la organización, pues de ellas depende la calidad de la gestión. Así que en ellas también se debe invertir prioritariamente. Una adecuada gestión del talento y una dirección estratégica de las organizaciones mejoraría la calidad de la presentación de bienes y servicios públicos a la población.
- c) Las estrategias organizacionales definen la identidad de la institución e implican que éstas, en base al análisis del entorno y a sus propios mandatos, tomen decisiones tales como desconcentrarse o descentralizarse, desarrollar corporaciones, terciarizar la ejecución para ganar agilidad, fiscalizar la calidad, realizar convenios y/o alianzas con otras instituciones públicas o privadas, crear empresas públicas, etc.
- d) Las estrategias sectoriales no son una repetición de lo establecido en los planes de desarrollo ni en los planes sectoriales, si los hubiera, sino más bien una descripción de la forma en que la institución, basada en su estrategia



organizacional, contribuirá al logro de las metas de desarrollo que contienen estos planes. Por ejemplo, si la estrategia organizacional ha definido desconcentrar la institución hacia las provincias, la estrategia sectorial de desarrollo productivo verá cómo los programas y proyectos de su área pueden prestar un mejor servicio desde dichas instancias desconcentradas. Esta estrategia además estará enfocada en sus propias competencias: “servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria”, “servicios para el desarrollo productivo y agropecuario”, “comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental”, entre otros. Las estrategias sectoriales toman en cuenta que la población no solamente tiene una imagen global de la organización, que recuerda lo que ésta hizo en el “tema productivo” o en la construcción de “caminos” o en la calidad de la atención de “salud” o que construyó un pozo de “agua”. Se puede decir, siguiendo el paralelismo con las empresas, que éstos son los distintos “negocios” de la institución, y hay que velar por que en cada uno de ellos ésta satisfaga de la mejor manera posible a su “segmento de mercado”, sus beneficiarios específicos.

- e) Las estrategias funcionales son transversales al resto de las estrategias y a la organización como tal, y es en este nivel que se puede dar respuesta a las falencias en las capacidades que fueron identificadas en el presente documento.
- f) Se debe potenciar las áreas responsables de planificación de las ETA, colocarlas al nivel de secretarías u oficialías, según el caso, para que las decisiones tomadas por ellas no estén supeditadas a alguna otra secretaría sectorial, o en todo caso se supediten sólo a la secretaría general.
- g) Si bien se recomienda la institucionalización de todo el personal técnico de las instituciones públicas, un buen lugar para iniciar los procesos de contratación meritocrática son las áreas de planificación, con el propósito de convertir estas instancias en las memorias institucionales de cada gobernación.
- h) El área de planificación debe poder analizar de manera integral la planificación, el presupuesto, la programación y el ordenamiento territorial; en tal sentido, estas instancias deben depender de ella.

- i) Los procesos de planificación deben contar con una amplia participación y con el involucramiento real de los funcionarios. Esto generará una apropiación del proceso que será evidente al momento de su ejecución.
- j) Se debe gestionar el talento de la organización y no hacer una simple administración de recursos humanos; por eso acá se propone una estrategia de marketing interno.
- k) Se debe implementar una estrategia de marketing interno (como una estrategia funcional) que tome en cuenta que los funcionarios son clientes internos de la institución, cuyas necesidades se debe satisfacer. Idealmente estas necesidades estarán alineadas con los objetivos de la organización (esto se puede lograr con adecuados procesos de selección y desarrollo del personal), lo que redundará en un mejor servicio para la ciudadanía (cliente externo). Esta estrategia debe considerar las cuatro "P" del marketing interno y sus diferentes elementos.
- l) El reto en el área financiera es generar recursos propios, aprovechando la posibilidad constitucional de crear impuestos, tasas, patentes y otros ingresos. Esta tarea debe realizarse de manera creativa, para salvar las restricciones del nivel nacional, y debe enfocarse en las características propias en cada región. Tiene que ser una prioridad para todas las instancias de la organización, que deben analizar y proponer posibles fuentes de ingresos en sus respectivas áreas (por ejemplo, tasas sobre servicios prestados en desarrollo agropecuario, sanidad, medio ambiente; o impuestos sobre temas de su competencia, entre otros).
- m) Se debe institucionalizar algunos mecanismos de interacción con la sociedad civil para involucrarla en los procesos de planificación, no solo con el propósito de transparentar dicho proceso y hacerlo participativo, sino también, y esencialmente, para destinar esfuerzos y recursos conjuntos en él. Se necesita desarrollar las capacidades de los técnicos de la entidad y de los representantes de la sociedad civil para rendir cuentas sobre los resultados obtenidos (accountability).
- n) Se propone profundizar el enfoque empresarial de la gestión sensibilizando a los funcionarios de la existencia de un "cliente externo" al que se debe satisfacer, y concientizando a las autoridades ejecutivas sobre la existencia de un "cliente interno" con sus propias necesidades. En la medida en que

los ejecutivos de la organización puedan alinear las necesidades de ambos tipos de “clientes”, lograrán una organización altamente productiva, con empleados motivados y beneficiarios satisfechos.

- o) Es necesario potenciar las unidades de desarrollo organizacional, para que sean verdaderas gestoras del conocimiento y el aprendizaje de la institución. Esta medida, junto a la institucionalización del personal, puede permitir la formación de una memoria viva del desarrollo institucional. De esta manera, la institución pública podrá ser vista finalmente como un modelo de gestión productiva y transparente.

#### 4. Referencias bibliográficas

- Barja Daza, Gover y otros (2012). *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)*, La Paz. PIEB.
- Barrios S., Franz X. (2005). *Evaluación de las Capacidades Prefecturales*, Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular.
- Hax, A.C. y Majluf, N.S. (1997). *Estrategias para el liderazgo competitivo*, Buenos Aires.
- Guerras, Luis Angel y Navas, J. Emilio (2008). *La dirección estratégica de la empresa, Pamplona*, Ed. Cívitas.
- Kotler, Philip (2008). *Fundamentos de marketing*, México, Ed. Prentice Hall.
- Martínez A., Luis Eduardo (2010). "Un rostro "productivo" para la autonomía departamental de Santa Cruz", en La Razón.
- Martínez A., Luis Eduardo (2012). *Análisis competencial y normativo del sector de saneamiento básico y saneamiento sostenible descentralizado en Bolivia*, (inédito).
- Porter, Michael (1987). *Ventaja competitiva*, México, Ed. CECSA.
- Stanton, William J; Etzel, Michael J. y Walker, Bruce J. (2004). *Fundamentos de marketing*, México, Ed. Mc Graw Hill.
- Villarroel, Sergio (2005). *Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos*, La Paz, Plural Editores.