



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Documento CPRD-E/51

**LOS MOVIMIENTOS REGIONALES Y LA
DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA.
PROPUESTAS PARA LA ACCION */**

Roberto Laserna

(*) El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos ILPES, fue presentado por el autor al Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales "Territorio en Transformación", 28 de octubre al 1º de noviembre 1991.

LOS MOVIMIENTOS REGIONALES Y LA DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA PROPUESTAS PARA LA ACCION

I. INTRODUCCION

La incorporación de la dimensión regional, es decir de consideraciones espaciales y territoriales, en la planificación económica y en el diseño de políticas públicas en Bolivia, ha sido habitualmente una respuesta del Estado y los organismos de desarrollo a las demandas e iniciativas de fuerzas, actores y movimientos regionales. Su más reciente iniciativa se refiere a la descentralización político-administrativa. Y en este caso, la descentralización es iniciativa de los movimientos regionales no solamente en términos de reivindicación y demanda colectiva, sino también en términos de propuestas específicas.

En este trabajo expondremos y analizaremos el proceso de construcción del modelo de descentralización planteado por los movimientos regionales, y la forma en que sus planteamientos han sido tratados en el sistema político. Al comenzar, el artículo precisa los antecedentes más cercanos del tema, porque ellos permiten comprender el papel que ha jugado la idea de la descentralización en la transformación de los movimientos regionales, y el rol de éstos en la democratización. En un segundo apartado se expone el modelo de descentralización planteado por los movimientos regionales y la forma en que se ha ido elaborando el mismo. El artículo concluye analizando las respuestas del Estado y los partidos, las consecuencias y las perspectivas del tema en el futuro.

II. DEL REGIONALISMO AL DESCENTRALISMO

En los últimos años los movimientos regionales han empezado a conformar un movimiento que los incluye, por lo menos parcialmente pero en su núcleo, y que los proyecta hacia el conjunto de la sociedad: el movimiento descentralista.

Los movimientos regionales han tenido diversos procesos de formación y desarrollo. En algunos casos, como en Santa Cruz, se

basaron para su expansión y desarrollo en una tradición que se renovaba continuamente y que fortalecía al movimiento a través de la acumulación de una cierta conciencia histórica. En otros, como en Cochabamba, crecieron a partir de un activismo inmediato que ignoraba sus propios antecedentes locales para tratar de establecer un nuevo mecanismo de relación de los grupos locales con el poder central.¹

Pero más allá de esa diversidad de historias, la movilización regional empezó a adquirir nuevas dimensiones a partir de los años 70.² La persistencia de mecanismos autoritarios de gobierno, la represión a otras formas de representación social y de acción colectiva, y la percepción más clara de los cambios que se habían venido produciendo en la configuración espacial de la economía, generalizaron en las diversas regiones del país el modelo organizativo de los "comités cívicos", los cuales se constituyeron en verdaderos núcleos de movimientos regionales, institucionalizándolos en unos casos a incluso inventándolos en otros.³

¹ Es interesante constatar que aunque es obvio que todos los movimientos regionales tienen historia y antecedentes históricos, no siempre está en ellos presente una conciencia propiamente histórica. Y es que, aunque a los historiadores no les agrade, los actores sociales procesan y reprocesan, e incluso ignoran, su historia, de acuerdo a sus intereses. Así, en Santa Cruz hay una dimensión histórica que obliga a los estudiosos a tomar en cuenta los antecedentes del regionalismo cruceño, en tanto que en Cochabamba dicha dimensión no está presente aunque el movimiento sí tenga antecedentes. Quizás haya que buscar la explicación en la diversidad de historias de las mismas élites regionales. Y aquí sin duda los impactos de la Revolución Nacional son muy diferenciados. Frente a la continuidad de las élites cruceñas, terratenientes que devienen empresarios agrícolas, la Reforma Agraria produce una ruptura que renueva y transforma a las élites cochabambinas.

² Estos temas y los que siguen han sido tratados, en colaboración con Fernando Calderón, en El Poder de las Regiones, Ed. CERES, 1983; y en "Estado y Movimientos Sociales Regionales (1971-1983)", en Movimientos Populares en América Latina, editado por Pablo González Casanova y Daniel Camacho, Ed. Siglo XXI, México.

³ Los "comités cívicos" son organismos que agrupan a personas y entidades interesadas en promover el desarrollo local. Fueron en su origen agrupaciones de notables locales que dedicaban voluntariamente su tiempo a la realización de gestiones que ellos consideraban de interés general. Con el tiempo se fueron convirtiendo en organismos supra-institucionales que tienden a reunir en su seno al conjunto de organizaciones de la sociedad

La proscripción formal de la política hizo que ésta, en los hechos, se disfrazara de "civismo" y buscara apelar de manera consistente a referencias territoriales de identidad colectiva que, presuntamente, permitirían representar los intereses generales de la sociedad. Los comités cívicos organizaron los sentimientos regionales y se constituyeron en espacios institucionales donde podían expresarse los intereses de los grupos locales siempre que estuvieran enmarcados en el discurso cívico, apolítico, regionalista. Algunos grupos locales, como los empresarios agrícolas de otros para imponer sus intereses particulares como si fueran los del conjunto regional, y entonces el regionalismo fue para ellos un medio de proyección hegemónica. En otros casos los diversos grupos se vieron obligados a admitir un abanico mayor de demandas y desarrollaron prácticas de concertación y negociación. Pero en todos los casos se pudo verificar un proceso de fortalecimiento de los comités cívicos que, entre 1971 y 1978 se convirtieron prácticamente en el único medio a través del cual podía canalizarse legítimamente la participación social en los procesos de formulación de políticas gubernamentales.

Proscritos y perseguidos los partidos políticos y los sindicatos, inexistentes las cámaras legislativas y convertidos los municipios en extensiones del Gobierno central, los comités pudieron desarrollarse y consolidar un nuevo ámbito en la política nacional. A veces en perfecta consonancia con las necesidades de legitimación política del régimen autoritario, pero ya incubando nuevas prácticas y generando nuevas expectativas. Estas se hicieron evidentes en la transición a la democracia que sobrevendría poco después.

En el período que va desde la caída del Gral. Bánzer (julio de 1978) hasta el desplazamiento de los militares por un gobierno constitucional (octubre de 1982) es importante destacar dos hechos que son profundamente reveladores de lo que acontecía en los movimientos regionales.

El primero de ellos tuvo lugar durante el gobierno ilegal del Gral. García Meza, cuando los comités cívicos rechazaron decididamente el intento de cooptación del régimen que pretendía utilizarlos para conformar una suerte de "Parlamento Corporativo" (enero de 1981). Ese rechazo puso en evidencia que los dirigentes regionales había tomado conciencia sobre la importancia que tenía para su movimiento la autonomía con respecto al Estado. Pero quizás más importante que ello, fue que el rechazo empezó a mostrar

civil: empresariales, laborales profesionales, de servicio, etc. Por lo general hay un comité departamental y varios comités provinciales, pero cada uno conserva su propia autonomía organizativa. Los comités cívicos tienen estructuras y normas internas muy diversas y su existencia es implícitamente reconocida por la Constitución Política del Estado (Art. 223).

con más nitidez que un aspecto esencial de los movimientos regionales, nacido de su propia práctica, es la búsqueda de un cierto margen de autodeterminación regional. Tal autodeterminación se expresaría mediante acciones orientadas a evitar que las políticas regionales y los aparatos locales del Estado sean meras extensiones de una relación nacional de poder (sea ésta de origen político o militar), y respondan más bien a la relación local de poder.

El segundo hecho revelador fue la realización de un Congreso Nacional de comités cívicos en agosto de 1982 que, a tiempo de demandar la inmediata constitucionalización de los poderes públicos, llamó la atención sobre dos artículos de la Constitución Política del Estado ignorados hasta entonces: los que se refieren a la formación de Gobiernos Departamentales (Art. 110) y al régimen de descentralización (Art. 109).⁴

La descentralización, en consecuencia, surge como la principal demanda democrática de los movimientos regionales: se exige la vigencia plena de la Constitución Política del Estado porque ella contiene además el mandato descentralizador.

Para el movimiento regional la demanda por la descentralización sintetiza y articula dos dimensiones. Una, referida a su propia historia y tradición --la que reivindica el derecho de la sociedad local a decidir sobre sí misma--, y la otra, referida a su relación con "el resto", con la nación boliviana a la cual pertenecen y que reivindica al mismo tiempo la pertenencia y la diferencia. Es, entonces, una demanda que nace de la propia práctica del movimiento pero que al mismo tiempo lo proyecta hacia el conjunto de la sociedad.

La idea de la descentralización interpela a las regiones y a la conciencia regional y las convoca en la lucha por la democracia, ampliando y fortaleciendo el movimiento político por la democracia que hasta entonces estaba concentrado (y reducido) a los sectores más combativos del sindicalismo y de la izquierda. Para derrotar pacíficamente al militarismo era necesario que se ampliara la base social de la oposición y se debilitaran las posibilidades de apoyo civil a los militares. La actitud de los comités cívicos logra ambos objetivos en un solo movimiento.

La incorporación de los comités a la lucha por la democracia tiene efectos democratizadores sobre ellos mismos. Les obliga a abrirse a la relación con otros grupos y sectores, y a hacer más

⁴ Dicho Congreso fue organizado y alentado por el Comité Pro-Santa Cruz, que un mes antes ya había conminado a los militares para que se retiraran, creando el ambiente de tensión que permitió que un levantamiento militar en Santa Cruz removiera del Gobierno a los sectores más duros del Ejército.

transparente su estructura institucional para "representar" a los diversos intereses que emergen en la región.

A su vez, la propuesta descentralizadora establece un ámbito de comunicación y encuentro entre los diversos movimientos cívicos y entre éstos y el resto de la sociedad. De alguna manera, sobre la base de los varios y desiguales movimientos regionales empezó a constituirse un movimiento de alcance nacional: el movimiento descentralista.

Este movimiento es de carácter político pero no coyuntural. No se orienta a la toma del poder, sino a la transformación del Estado. No pretende "ejercer poder", sino cambiar las formas en que se lo constituye, transformar sus mecanismos institucionales y redistribuirlo.

Es también por eso que es un movimiento fundamental para la democracia. Porque la democracia debe entenderse también como un proceso que requiere de transformaciones institucionales capaces de equilibrar las necesidades de gobernabilidad y las de representatividad. Y éste es un equilibrio difícil de lograr pero absolutamente crucial para la democracia. No puede haber una democracia estable sin un estado con adecuada capacidad de gestión y sin una sociedad civil activa y sólidamente constituida. La democracia, como construcción de la sociedad, requiere por ello de innovaciones institucionales o, si se prefiere, de reformas en el sistema institucional. Y la descentralización es una de tales innovaciones, constituyéndose, por eso mismo, en un campo de conflicto, de debate, de controversia, pero también de concertación. La descentralización ciertamente puede tener muchos contenidos y puede ser apropiada por fuerzas sociales con intereses distintos e incluso antagónicos, pero puede ser también un campo de construcción de consensos. El movimiento descentralista parece tener una clara conciencia de todo esto como lo demuestra la forma en que ha construido sus propuestas y las ha planteado al país.

III. LA PROPUESTA DESCENTRALISTA

La descentralización es una idea con amplios antecedentes en la historia política boliviana. Fue aprobada por Referéndum en 1931 (junto a la autonomía universitaria)⁵ y establecida en la Constitución Política del Estado de 1967, pero si uno quisiera remontarse más atrás podría emparentarla con el federalismo e

⁵ Habría que señalar, empero, que fue un Referéndum escasamente representativo. Solamente votaba una minoría muy reducida y el Poder Ejecutivo tenía una amplísima capacidad para manipular los resultados de acuerdo a sus intereses.

incluso con la propia formación de la República. La formación de una República sobre la base de la Audiencia de Charcas ha debido tener un sabor de separatismo regionalista para los virreinos de Lima y Buenos Aires. Lo notable, sin embargo, es que estos antecedentes son solo ocasionalmente mencionados por el movimiento descentralista. Cuando lo hacen, es más como anécdotas o ilustraciones del pasado, pero casi nunca como argumentos de continuidad histórica. En ese sentido, se diría que es un movimiento hacia el futuro, que busca vincular su propuesta con los argumentos del presente: la democracia, la modernización, la eficiencia en la gestión, la democratización social y política.

1. Forma básica de la propuesta

Antes del retorno a la democracia la demanda por la descentralización fue planteada de un modo general, en referencia a los articulados constitucionales y como una reivindicación que buscaba dar contenido concreto al proceso de transición.

Una vez conformado el gobierno constitucional, la propuesta descentralista ha sido planteada como un "proyecto de ley", en el supuesto de que el mismo iría a ser la base del debate político nacional en las cámaras legislativas. Esto es de por sí significativo en tanto conlleva un reconocimiento a los mecanismos institucionales de la democracia representativa y la importancia de la ley para la construcción de un orden político estable. En éste, como en otros casos, la iniciativa estuvo en el comité cívico de Santa Cruz que fue el primero en elaborar un proyecto de ley y ponerlo en circulación (diciembre de 1983). En ese año se realizó una reunión de Comités Cívicos en Cochabamba que definió a la descentralización como "un instrumento necesario para fortalecer y perfeccionar la democratización de la sociedad boliviana y la mayor participación de los ciudadanos".

En mayo de 1984 se realizó un nuevo Congreso Extraordinario de Comités Cívicos accediendo a una convocatoria de emergencia de los dirigentes del movimiento cruceño. El objetivo fundamental era establecer un plan de acciones y presiones para obligar al gobierno, para entonces ya muy debilitado por la agudización de la crisis económica y la intensificación de los conflictos sociales, a poner en marcha el proceso de descentralización.⁶ En respuesta a la presión, el gobierno emitió los Decretos Supremos 20281 y 20294 que creaba una Comisión Nacional de Descentralización, normaba el funcionamiento de los Gobiernos Departamentales

⁶ En el Congreso corrieron insistentes rumores de que la reunión iría a servir para lanzar una ofensiva política que derrocará al gobierno. La presencia de connotados militantes y dirigentes de partidos opositores (ADN y MNR) era ostensible en el Congreso.

--colocando a los representantes de Ministerios bajo autoridad de los Prefectos--, y autorizaba la organización de "consejos consultivos de participación social" a los niveles departamental y provincial. Con estas medidas se esperaba aplacar la presión, por lo menos hasta la realización de sesiones extraordinarias del Congreso Nacional previstas para el mes de julio y agosto de 1984.

No es de extrañar, por ello, que en julio se produjera una verdadera avalancha de "proyectos" de ley.⁷ El temario de referencia fue en los hechos el planteado por el proyecto del Comité Pro Santa Cruz. Este, en lo fundamental, se refería a la conformación y organización de Gobiernos Departamentales, y a sus atribuciones y competencias, tratando marginalmente los aspectos económicos. En torno a esos tres temas se organizaron los restantes "proyectos de ley".

La mayor parte de los proyectos se concentró en discutir los mecanismos de conformación de los gobiernos departamentales y las atribuciones y competencias que se les transferiría. El proyecto del comité cochabambino fue quizás el único que en ese momento planteó aspectos innovadores en el tema de los recursos económicos, incluyendo la necesidad de asignarlos a través de un "fondo" que permitiría compensar las diferencias en capacidad tributaria y dinamismo económico de las regiones.

Reunido el Congreso Nacional, fue absorbido por temas que parecían más urgentes e inmediatos y no alcanzó siquiera a tratar la cuestión de la descentralización.⁸ En algunos departamentos los Prefectos empezaron a coordinar las actividades de las

⁷ El 10 de julio los diputados cruceños de ADN publicaron su versión en El Mundo; el día 15 el MNR en homenaje a La Paz publicó su versión, basada en un antiguo proyecto de Ley de Organización del Poder Ejecutivo elaborado por el entonces diputado Alfredo Franco Guachalla; el día 20 el Comité Pro Santa Cruz publicó una nueva versión de su proyecto original en El Mundo; una semana después se publicó el proyecto del Comité Pro-Cochabamba en Los Tiempos; y por las mismas fechas se pusieron en circulación proyectos de la Comisión Nacional de Descentralización y del Poder Ejecutivo. El diputado Carlos Valverde Barberly anunció que plantearía ante las cámaras un proyecto de organización federal para la República.

⁸ Como lo sugiere Benjamín Miguel, que era por entonces diputado, el Congreso incumplió el mandato constitucional de dedicarse a tratar el tema para el que fue convocado, la descentralización, convirtiéndose más bien en un ámbito de conspiración contra el Presidente Siles Zuazo al que se acusó de conexión con el narcotráfico pretendiendo derrocarlo. Véase Reflexiones sobre la Ley de Gobiernos Departamentales, Ed. ILDIS, La Paz, 1991, pp. 34 y 35.

representaciones sectoriales del Gobierno central, pero en ninguno alcanzó a funcionar un "consejo de participación social". De todos modos, la existencia de varias propuestas concretas facilitó el debate y permitió que se empezaran a buscar fórmulas de consenso entre todos los que habían expresado interés por la descentralización.

2. La búsqueda de consensos

El mecanismo más importante en la búsqueda de consensos ha sido la reunión de comités cívicos, llamadas por ellos mismos congresos. Entre julio de 1984 y julio de 1991 se han debido realizar por lo menos 10 de estas reuniones. La más importante se realizó en La Paz, en agosto de 1986.

En aquella oportunidad se emitió una declaración que definía la descentralización no como "una meta en sí misma, sino como un medio a través del cual los bolivianos podamos avanzar en la construcción de un nuevo estado nacional en el que se respeten las diversidades geográficas, étnicas y culturales, y sea auténticamente representativo de los nueve Departamentos; que garantice la ejecución de los anhelos democráticamente expresados por su población y promueva un desarrollo nacional independiente, armónico y equilibrado". Para ello, señalaba, había que superar el centralismo a través de la participación democrática y la distribución equitativa de los recursos económicos, construyendo "una nación unida en la diversidad y cohesionada en la democracia".

Esta reunión emitió varias recomendaciones y resoluciones sobre los aspectos en los que los delegados había alcanzado acuerdos y que, por tanto, debían ser considerados en la Ley a ser elaborada por los parlamentarios. Deliberadamente se evitó en esta oportunidad la elaboración de un nuevo "proyecto de ley" con el fin de flexibilizar las relaciones y la negociación con los dirigentes políticos del gobierno y la oposición. La "recomendación" era el mínimo aceptable y había sido resultado de arduas negociaciones entre los dirigentes de los nueve departamentos del país.

En junio de 1989, ya bajo un gobierno diferente, se realizó una nueva reunión en Cochabamba. Allí se emitió un "Acuerdo Cívico Nacional sobre Descentralización" que flexibilizó aún más la posición de los comités cívicos con el fin de posibilitar la puesta en marcha de la descentralización. Se creía que bajo un gobierno que había planteado reiteradamente su voluntad descentralizadora, y cuyos integrantes (MNR y ADN) habían tratado de liderizar la lucha descentralista cuando se encontraban en la oposición, no sería necesaria la presión sino tan sólo la manifestación clara de los acuerdos alcanzados por consenso entre los dirigentes cívicos regionales.

En la práctica, sin embargo, lo que se ha podido comprobar es un continuo esfuerzo de los dirigentes políticos para manipular el consenso descentralizador. Su intención evidente apunta al aumento de su caudal electoral y a obtener apoyo para proyectos menos debatidos y analizados, y sobre los que no existe consenso, como el de la privatización de las empresas públicas o la reorganización de los sistemas de educación, salud y seguridad social, todos los cuales son justificados en nombre de la descentralización.

Este proceso de búsqueda de consensos y acuerdos es el que ha permitido que se vaya conformando el movimiento descentralista boliviano. En él convergen los movimientos cívicos regionales y ello le da una significativa fuerza social y política.

Es una fuerza, sin embargo, todavía muy precaria debido a la inestabilidad y a la falta de continuidad institucional de la mayor parte de los comités cívicos, de los partidos políticos y de las organizaciones sociales. Muchas veces los dirigentes cívicos recién llegados son los primeros en erosionar los acuerdos anteriores al presentar con gran entusiasmo y escasa información nuevos proyectos de Ley y pretender, sobre esa base, la apertura de un nuevo ciclo de negociaciones. Esto debilita al movimiento en la medida en que da argumentos a los centralistas para afirmar que aún no hay consenso sobre el tema ni siquiera entre sus propugnadores.⁹ Adicionalmente, la generalizada debilidad institucional hace que los "representantes" de una determinada organización no solamente cambien con frecuencia, sino que omitan informar sobre sus gestiones a sus sucesores. De ahí que, a pesar de que los proyectos y acuerdos de los comités cívicos han sido en su momento consultados, los nuevos dirigentes se muestran mal informados y protestan su supuesta "exclusión" de los debates. Esto ocurre no solamente en los sectores empresariales y laborales sino incluso a nivel de los partidos políticos. Una reunión realizada en mayo de 1991 entre los máximos líderes políticos del país y los comités cívicos tuvo que empezar informando a los primeros, que en sus discursos habían sido descentralistas, de cuál era el contenido concreto de las propuestas cívicas. Propuestas que para entonces habían sido publicadas y debatidas ampliamente, y casi siempre con participación de dirigentes medios y superiores de los partidos.

Así, se ha ido construyendo un modelo de consenso que da contenidos concretos a la demanda descentralista. A ésta se representa con la fuerza que le dan los movimientos regionales, lo cual explica en parte por qué no se ha hecho explícita una

⁹ Cada nuevo proyecto de ley ciertamente incorpora gran parte de los acuerdos previos y podría decirse que es mejor que el anterior. Sin embargo, también obstaculiza el proceso porque incluye detalles que no han sido tratados previamente y porque, al presentarse como una totalidad, restringe el campo de negociación política en el Parlamento.

oposición centralista abierta. Pero se trata de un consenso precario y de una fuerza que ha sido suficiente para poner el tema en la discusión pública pero no para dar inicio al proceso.

3. La propuesta del movimiento descentralista

En esta sección presentaremos el modelo de organización de Gobiernos regionales y de descentralización que ha sido planteado por los comités cívicos, señalando algunas de las discrepancias que todavía subsisten.

a) Aspectos políticos

En el ámbito político hay consenso sobre la necesidad de constituir Gobiernos Departamentales de acuerdo a los principios constitucionales de la democracia representativa: con participación ciudadana y separación de poderes.; La fórmula más atrayente parece ser la elección de representantes ante un órgano colegiado (Asamblea o Consejo) que tendría carácter fiscalizador y parcialmente normativo.

El funcionamiento de dicho órgano, además, permitiría salvar algunas discrepancias en torno a la elección de los Prefectos (máximas autoridades ejecutivas en el Departamento). Mientras el ala más radical del movimiento insisten en que los Prefectos deben ser elegidos por voto popular directo, desde fuera del movimiento se sostiene que ello es incompatible con el carácter unitario de la República y la función de representación del Poder central que la Constitución asigna a los Prefectos (Art. 109).¹⁰ De ahí que se

¹⁰ Algunos se aferran a este artículo para descartar cualquier forma de elección de los Prefectos, con el argumento de que si representan al Poder Ejecutivo tienen que ser nombrados por el Presidente. Sin embargo, la Constitución omite mencionar específicamente a los Prefectos entre quienes son designados por el Presidente (Art. 96), siendo así que menciona a autoridades como el Fiscal General, el Contralor General, el Superintendente de bancos y los presidentes de entidades públicas. ignorando que la función de representación puede ser inherente al cargo, no a la persona que lo ejerce, se ha llegado incluso al extremo de argumentar que los Prefectos son "representantes personales" del Presidente y que cualquier "interferencia" en su designación implica desconocer o disminuir las atribuciones presidenciales, lo cual no hace sino revelar la pervivencia de profundos rasgos caudillistas y centralistas incluso en dirigentes políticos que pretenden exponer la modernidad de una nueva generación política. La confusión también emana de la mala redacción de la Constitución, que señala que "las atribuciones, condiciones y forma de elegibilidad" del Prefecto serán determinadas por Ley. Pero éste es un problema que

ha planteado la posibilidad de que el órgano colegiado intervenga en su nominación, ya sea presentando ternas al Presidente o seleccionando a partir de terna propuesta por el Ejecutivo.

En cuanto a las atribuciones y competencias de los Gobiernos Departamentales hay básicamente dos posiciones. Una que plantea asignar todas las responsabilidades que actualmente tiene el Gobierno Nacional, salvo las de Defensa, Seguridad Interna y Relaciones Exteriores; y otra que plantea la transferencia gradual de competencias de acuerdo a los diversos ritmos en que los Gobiernos Departamentales adquirirían la capacidad de gestión necesaria. Esta última posición ha ido ganando terreno pero ha creado también susceptibilidades entre quienes temen que un proceso de descentralización regionalmente diferenciado podría agudizar aún más las desigualdades existentes y dar lugar a un proceso de desintegración del Estado nacional.

En todo caso, el acuerdo básico establece el funcionamiento de un órgano colegiado elegido por votación ciudadana, que tendría a su cargo la tarea de vigilar y fiscalizar los actos del Prefecto, los Sub-prefectos provinciales y los secretarios encargados de la administración de políticas sectoriales a nivel regional, debiendo éstas ser coordinadas a nivel departamental.

En este tema se ha planteado también la necesidad de conformar órganos superiores --comisiones nacionales--, que permitan compatibilizar los planes regionales entre sí y con los planes nacionales, otorgándoles en algunos casos una función muy importante en la negociación de los mecanismos de asignación de recursos económicos y financieros.

b) Aspectos económicos

Los aspectos económicos de la descentralización son, curiosamente, los menos discutidos pero los que mayor preocupación causan. Frente al justificado temor de que algunas regiones intenten aislarse en el aprovechamiento de las riquezas nacionales que se encuentran en sus áreas, se plantea la necesidad de promover un esfuerzo desarrollista que tienda a equilibrar las evidentes desigualdades regionales, sea que se hubieran originado por el azar de la naturaleza o por efecto de la acción histórica.

En este sentido, el régimen económico de la descentralización debe resolver dos cuestiones simultáneamente. Por un lado, debe dotar a los Gobiernos departamentales de los recursos suficientes para su funcionamiento, garantizando por lo menos el mantenimiento del nivel actual de las inversiones y los servicios públicos. Pero

puede ser fácilmente superado por una ley interpretativa de la CPE y no, como algunos sostienen, mediante la reforma de la misma.

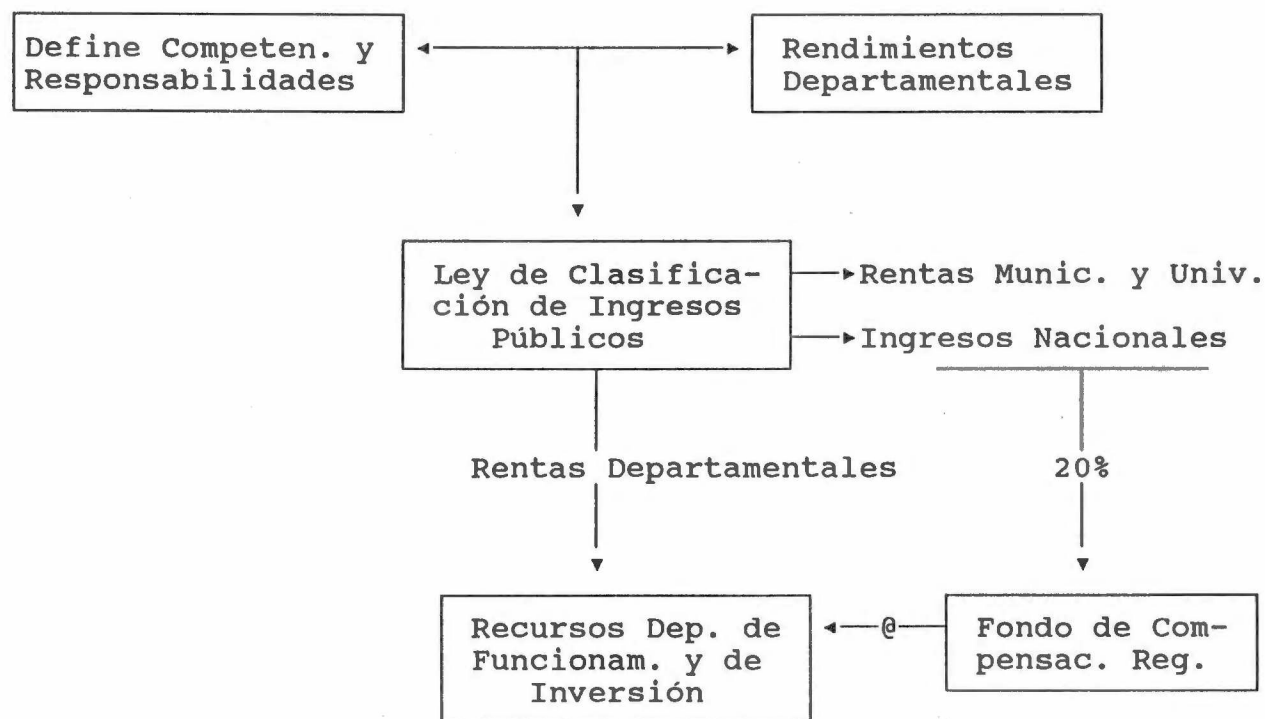
por otro debe permitir que se corrijan las desigualdades y los desequilibrios en el desarrollo de las regiones.

El modelo de asignación de recursos propuesto por los Comités se resume en la Figura 1.

Figura 1

**MODELO DE ASIGNACION DE RECURSOS A LOS
GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**

Ley de Gob. Departamentales
Ley de Descentralización



Donde @ es el coeficiente de reparto en cuyo cálculo se toman en cuenta fundamentalmente los ingresos (rentas) Departamentales (que podría incluir también inversiones departamentales, el nivel de producción (PIB y/o exportaciones), la calidad de vida (PIB per cápita y saldos migratorios negativos), y las necesidades generales (población).

Es importante destacar que la mayor preocupación de los Comités Cívicos no fue la de cómo sostener los servicios regulares sino la de cómo asegurar que las inversiones públicas aumenten y se distribuyan en la perspectiva de un desarrollo armónico y equilibrado. Se daba por descontado que la descentralización asignaría recursos a los Gobiernos Departamentales de acuerdo a las competencias que se les asignaran, proponiéndose para ello la aprobación periódica de la Ley de Clasificación de los Ingresos Públicos. Donde hubo siempre más debate y reflexión es en torno a la asignación de los recursos de inversión y a la creación del Fondo de Compensación o de Desarrollo Regional.

El primer elemento de la propuesta cívica es la creación de este Fondo con un 20% de los ingresos Nacionales (se entiende de los que quedan como tales después de la clasificación "de funcionamiento"); proporción que aumentaría al 30% en diez años. Si recordamos que este Fondo es de inversiones, la propuesta implicaría un aumento sustancial en la tasa de inversiones en el país, lo cual a su vez representaría un fuerte estímulo para el crecimiento económico.

El segundo elemento del modelo se refiere a la asignación de estos recursos. Para ello, los Comités Cívicos sugieren la consideración de varios parámetros que, en conjunto, buscan que las regiones de menor desarrollo relativo puedan disponer de mayores recursos. El cálculo de "coeficientes de asignación" sería periódico y por tanto estaría sujeto a paulatinas modificaciones o correcciones derivadas de las propias inversiones efectuadas con esos fondos. La administración del Fondo estaría a cargo de un organismo de concertación de los planes regionales y el plan nacional (el Consejo Nacional de Desarrollo Regional).

En la reunión de La Paz se avanzó hasta la determinación de la fórmula para el cálculo de los coeficientes de asignación de acuerdo al siguiente detalle:

40% en proporción inversa a Ingresos Departamentales
 20% en proporción inversa al PIB regional
 15% en proporción inversa al PIB regional per cápita
 10% en proporción directa a saldos migratorios negativos
 10% en proporción directa a la población departamental
 5% de acuerdo a criterios geopolíticos de preservación de la soberanía nacional y de integración territorial

Con esta fórmula se buscaba favorecer a los departamentos con menor capacidad tributaria y productiva, y condiciones de vida poco favorables (reflejadas en los saldos migratorios).

Con el fin de permitir una evaluación del significado de este procedimiento el cuadro siguiente resume alguna información sobre las desigualdades entre departamentos (expresadas en porcentajes del total) y el resultado final que se obtendría con la fórmula anterior.

Cuadro 1

ESTIMACION DEL COEFICIENTE DE ASIGNACION

Depto.	Ing. Dep.	PIB	Pob.	SMN */	Coef. **/
Chuquis	9.2	6.6	7.1	13.7	7.33
La Paz	30.6	26.0	30.7	4.8	6.45
Cochab.	14.4	18.1	15.5	10.0	5.78
Oruro	5.4	7.3	6.3	22.8	9.14
Potosí	2.9	8.0	12.0	19.8	13.79
Tarija	9.7	4.9	4.3	10.7	6.84
Sta. Cruz	24.0	24.8	19.3	3.6	4.75
Beni	2.1	3.4	4.1	14.7	16.08
Pando	1.7	0.9	0.8	14.2	24.85

*/ Se trata de saldos migratorios negativos expresados como proporción del total de personas nacidas en el correspondiente departamento.

**/ No suma 100 porque el 5% se asignaría según "criterios geopolíticos" definidos independientemente por el Gobierno central.

No debe olvidarse que el coeficiente así estimado solamente serviría para asignar los montos del fondo de compensación, que es un fondo de inversiones, y no para asignar los recursos que los Gobiernos Departamentales requerirían para sufragar sus gastos de funcionamiento.

Una estimación del efecto general que tendría la aplicación de este modelo fue realizada bajo los siguientes supuestos:

1. Que se transferiría a los Gobiernos Departamentales en una primera etapa la responsabilidad de administrar los servicios de salud, educación y vialidad, asignándoles recursos

presupuestarios en base a dos variables: un 80% de acuerdo a los "costos históricos" de dichos servicios en el pasado inmediato, y un 20% de acuerdo a la población de cada departamento.¹¹

2. Que constituiría el fondo de compensación con el 20% de los ingresos públicos que quedarían bajo control del estado central una vez descontados los recursos para las municipalidades, las universidades y los gobiernos departamentales.

Cuadro 2

**ESTIMACION DE LOS EFECTOS DEL FONDO DE COMPENSACION (FC)
SOBRE LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES (ID)**

Depto.	ID sin FC mill. Bs.	%	ID con FC mill. Bs.	%
Chuquis	58.9	9.2	176.8	10.68
La Paz	194.6	30.6	315.5	19.10
Cochab.	91.5	14.4	216.3	13.07
Oruro	34.2	5.4	104.8	6.33
Potosí	18.2	2.9	169.2	10.23
Tarija	61.9	9.7	125.9	7.61
Sta. Cruz	152.5	24.0	324.8	19.63
Beni	13.6	2.1	115.1	6.96
Pando	10.9	1.7	106.2	6.42
Totales	636.3	1654.6		

¹¹ Estos criterios y las estimaciones fueron realizadas por los técnicos del proyecto EMSO vinculados al Ministerio de Finanzas. Debo agradecer la colaboración de los Lic. Mario Galindo y Marcelo Barrón que me explicaron su razonamiento y proporcionaron la información necesaria. Nuestro objetivo común era, creo, explorar las posibilidades de compatibilización entre los modelos de asignación de recursos que se habían planteado para la descentralización.

Como se puede ver, los recursos del Fondo de Compensación modificarían profundamente la estructura de los ingresos departamentales, afectando sobre todo a quienes están ubicados en los extremos de la escala y, en consecuencia, reduciendo el rango de las actuales desigualdades.¹²

Es importante notar, sin embargo, que estos son montos máximos teóricos. dado que el Fondo de Compensación es concebido como un fondo de inversiones al cual se accede mediante la presentación de planes y proyectos que deben ser debidamente compatibilizados, habría seguramente un período en el que las regiones más pobres y de más débil estructura institucional no podrían tener acceso a los recursos asignados a ellas por su reducida capacidad de generación de proyectos. Ello sugeriría la necesidad de establecer mecanismos de inversión más flexibles, con participación del propio Fondo si acaso éste se institucionalizara, o de modificar el sistema y hacer transferencias automáticas de los recursos del Fondo de Compensación dejando que cada región utilice a su criterio los recursos a su cargo.

En la posterior reunión de Cochabamba se asumió una posición menos definida. Se evitó determinar la importancia relativa de los criterios de asignación, modificándolos para sustituir la variables "saldos migratorios negativos" por una mención a "indicadores relativos a la calidad de vida de la población", y para aumentar otras dos variables al conjunto: "el monto de la inversión departamental" y "el valor de las exportaciones regionales". Tal indefinición nos impide realizar una simulación como la anterior, pero es posible estimar que los efectos serían a grandes rasgos similares.

En todo caso, parece claro que este modelo podría garantizar que todos los Gobiernos Departamentales dispongan de recursos suficientes para su funcionamiento y la atención de los servicios a su cargo, y que tengan acceso a recursos de inversión adecuados para corregir los desequilibrios. De este modo, la descentralización representaría mayores recursos financieros a disposición de todos los departamentos, aunque la proporción de aumento sería mayor para los de menor desarrollo, y más baja para los más avanzados.

¹² La disminución de los actuales desequilibrios es evidente, sobre todo cuando se observa que mientras en 1989 la diferencia entre el máximo y el mínimo fue de 1 a 18; y de aplicarse la fórmula propuesta por los Comités Cívicos incluido el Fondo de Compensación, sería de 1 a 3 solamente. Simples cálculos estadísticos confirman estas tendencias: la desviación standard de los ingresos departamentales disminuye del 86.5 al 44% del promedio de asignación a los Gobiernos Departamentales entre el modelo vigente y el propuesto por los Comités.

Por otro lado, es importante hacer notar que, en la fase inicial de este modelo, aproximadamente el 46% del gasto fiscal sería realizado directamente por los GD, el 48,5% exclusivamente por el Gobierno central, y el restante 5.5% constituiría el Fondo de Compensación que asigna inversiones en forma concertada entre el poder central y los Gobiernos Departamentales. La redistribución del poder que ello implica explica sin duda por qué muchos descentralistas cambian de opinión cuando pasan a ocupar funciones en el gobierno central.

El problema que queda pendiente es cómo hacer para que los montos así asignados sean efectivamente puestos a disposición de los Gobiernos Departamentales y no estén sujetos a la circunstancial relación política que pudiera establecerse entre el Gobierno central y los Gobiernos Departamentales.

Una opción es que se mantenga el régimen vigente de recaudación centralizada y se transfieran recursos regularmente desde el Tesoro Nacional. Pero ello dejaría la descentralización sujeta a la voluntad coyuntural del poder central, desvirtuándose la esencia misma del proceso.

Otra opción es la de aceptar lo que manda la Constitución: clasificar ciertas rentas como Departamentales y dejar que sean las regiones las que recauden y administren la descentralización, ello redundaría en mejores recaudaciones, controles más estrictos, menos evasión y, posiblemente, menos corrupción. La cuestión es definir qué fuentes tributarias se mantienen como nacionales y cuáles se convierten en Departamentales.

Dada la diversidad existente en los rendimientos tributarios, parece inevitable que tendrá que recurrirse o a una opción mixta, a de fuentes propias y transferencias del Tesoro General de la Nación, o a una clasificación diferenciadas de los ingresos fiscales, que declare como Departamentales en una región a recursos que en otra pueden ser Nacionales. En ambos casos podría también utilizarse el criterio de la "participación" actualmente en vigencia en el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que en los hechos define como Renta Nacional al 75% del IVA, y como Rentas Municipal y Universitaria al 25% restante.

IV. ESTADO ACTUAL DEL PROCESO

La cuestión de la descentralización está en la agenda política nacional desde hace diez años. Ningún proyecto de ley ha sido tan debatido y discutido como éste, y ninguno ha sido presentado en tantas versiones para la consideración y el análisis de los legisladores. Se afirma que ya existen más de 18 "ante-proyectos de ley" en la comisión respectiva de la Cámara de Diputados. En

enero de 1990 el Poder Ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley que, bajo presión de los Comités Cívicos, fue "aprobado en grande" por la Cámara de Senadores, sin que constaran votos disidentes. Y en febrero de 1991 una reunión de los más importantes líderes políticos del país, convocada para resolver una situación de gran tensión, culminó con la firma de un acuerdo que incluía el compromiso de "encájar el proceso de descentralización".¹³

La descentralización ha sido pues incorporada al discurso político y hay un acuerdo general sobre la necesidad de llevarla a cabo. Pero los hechos demuestran que ese acuerdo es sólo aparente y que el movimiento descentralista tiene muchos enemigos escondidos, adentro y afuera: todos dicen apoyarla pero muchos quieren evitarla o por lo menos demorarla.

Los políticos que esconden su criterio, o manifiestan un apresurado acuerdo verbal que luego no se cumple, vacilan entre la necesidad de obtener respaldo electoral y el deseo de mantener el máximo control del aparato estatal desde el Ejecutivo, aspiración que probablemente comparten quienes lo ejercen circunstancialmente y quienes aspiran a hacerlo en el futuro.

A su vez, en la sociedad es seguramente la incertidumbre frente al cambio lo que crea mayores reticencias.

Pero es quizás más profundo en los dos ámbitos el temor de que la descentralización agudice las desigualdades culturales y económicas regionales, debilite excesivamente al estado central y conduzca a la desintegración nacional. Tales temores son sin duda legítimos y merecen un cuidadoso tratamiento.

La cuestión de la unidad nacional no puede analizarse desde la simple constatación de que existen desigualdades en el país. Lo importante es ver qué clase de desigualdades se trata y, más aún, de qué manera ellas son asumidas, incorporadas y consideradas por el sistema institucional. Es en esta perspectiva que la descentralización, implicando una reforma del estado, se orienta a resolver una de las grandes fuentes de nuestra debilidad "nacional": la falta de representatividad del estado. La

¹³ Entre los que se oponen a la descentralización sin decirlo abiertamente están los que afirman que no se puede llevar a cabo un proceso que aún no ha sido analizado fuera de las élites políticas e intelectuales del país, y esgrimen en su respaldo los resultados de encuestas de opinión que muestran escasa o deficiente información en el gran público. Notablemente, quienes más recurren a esos argumentos son los que aprobaron sin debate y mucho menos consenso leyes de igual importancia como la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Inversiones, la Ley de Hidrocarburos, el Decreto Supremo 21060, la Ley 843 de Reforma Tributaria o la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas.

descentralización, como demanda social de las regiones, tiene un enorme potencial democratizador que hay que preservar y rescatar en el debate y en el diseño del nuevo sistema institucional.

En esta dimensión parece necesario vincular el tema con las demandas de los movimientos indígenas del país y las necesidades económicas, culturales y políticas de sus comunidades, así como con procesos paralelos de fortalecimiento de los municipios.¹⁴ De otro modo, la descentralización podría terminar devolviendo poder a las oligarquías locales, duramente golpeadas por el proceso del 52, fortaleciendo nuevas formas de dominación "gamonalista" y "clientelista" en las áreas rurales. La descentralización debe extender la democracia, y ello supone incorporar en el proceso la condición pluricultural del país. Lamentablemente, estos han sido temas prácticamente ignorados hasta ahora en el debate, lo cual sin duda pone en riesgo la eficacia modernizadora de esta importante reforma.

Para el movimiento descentralista es fundamental promover un encuentro efectivo entre quienes desde el movimiento campesino propugnan una nueva legislación de comunidades y de lenguas, y quienes desde el movimiento regional elaboran propuestas de descentralización, así como debe incorporar en su reflexión y propuesta la problemática planteada por la gestión local.

El movimiento ha avanzado en estos años logrando precisar su propuesta. Pero a pesar de los decretos, las promesas y los acuerdos políticos, no ha logrado poner en marcha el proceso de reforma estatal que implica. Esto va erosionando la credibilidad de los movimientos regionales y debilitando su propia articulación. Ello podría determinar que el tema se vaya diluyendo y perdiendo importancia o, por el contrario, que se acumulen las tensiones y la demanda se exprese con más fuerza fuera de los ámbitos institucionales que se han ido construyendo hasta ahora.

Ya hemos visto que en torno a la propuesta descentralizadora los movimientos regionales se transformaron a sí mismos. Dejaron de ser los núcleos de acciones regionalistas de alcance y preocupación local, y se convirtieron en un movimiento social de

¹⁴ El movimiento descentralista y el movimiento indigenista se han ignorado mutuamente a pesar del amplio espacio de convergencia que implican sus reivindicaciones de autonomía territorial. En lo que respecta a la dimensión municipal, un consultor independiente, Iván Finot, ha argumentado sólidamente en su libro Democratización del estado y Descentralización, (Ed. ILDIS, La Paz, 1990) en favor de un proceso de descentralización y conformación de Gobiernos Departamentales sobre la base de una reforma de los municipios actuales. Pero su propuesta no parece haber encontrado todavía el eco que merece, por lo menos entre quienes están vinculados al quehacer municipal.

proyecciones y alcances nacionales. No hay, sin embargo, procesos sociales irreversibles. La puesta en marcha de la descentralización los podría dividir nuevamente, alentando el retorno del viejo regionalismo, excluyente y soberbio, conflictivo y antidemocrático, a partir de una disputa por los recursos económicos.

Pero también los poderes Ejecutivo y Legislativo, y por tanto los partidos políticos, tienen un importante papel que jugar. Si ellos continúan ignorando las propuestas de los Comités Cívicos los pueden empujar a actuar de un modo disperso, alentando el resurgimiento del regionalismo utilitario e inmediatista.

No se puede finalmente ignorar que la cohesión del movimiento cívico es, hoy y en los hechos, una prueba de que la unidad nacional debe basarse tanto en una comunidad de historia como en una comunidad de voluntades que mira al futuro.

En la pugna por redefinir la distribución del poder estatal parece evidente que el Estado centralista está ganando pero que el país está perdiendo.



