

La Paz, Bolivia | agosto - octubre, 2005 | Año 1, N° 3

# Barataria

Revista trimestral de **el jugueterabioso** Bolivia Bs 15.- | América \$us 4.- | Europa € 5.-

## el debate por, las autonomías

Franz Barrios Suvelza | Pablo Mamani | Carlos Romero | Rossana Barragán | Raúl Prada  
Álvaro García Linera | Walter Chávez | Mario Galindo | Juan Carlos Urenda | Ramón Grimalt

SEÑOR



Francisco Fernández Buey

recuerdos de **JEAN-PAUL SARTRE**

# Conocimiento al servicio de los trabajadores

Investigación



19 años de trabajo continuo en investigación socio económica, nos ha permitido generar y difundir conocimiento crítico sobre la problemática laboral con incidencia en el debate público y la acción de los trabajadores y las trabajadoras

Debate



Agenda pública



Barataria

"El que es vencido hoy puede ser vencedor mañana"

(Sancho Panza, CAP. LXXIV, Don Quijote de la Mancha)



<b>Una aproximación teórica:</b>	
Autonomías regionales y unidad nacional	4
por Franz Barrios Suvelza	
<b>Una lectura de la descentralización:</b>	
Autonomías y Estado multinacional	22
por Álvaro García Linera	
<b>Identidad y territorialidad en Bolivia.</b>	
Cartografías del poder indígena	29
por Pablo Mamani Ramírez	
<b>Avances y dificultades teóricas y prácticas:</b>	
Territorialidad indígena	38
por Carlos Romero Bonifaz	
<b>Historia:</b>	
En la Bolivia del siglo XIX:	
Los recursos del Estado, su distribución y debate	48
por Rossana Barragán	
<b>Las luchas por la autonomía cruceña:</b>	
por Walter Chávez	60

<b>Propuestas para la Constituyente:</b>	
La descentralización fiscal financiera en el marco de las autonomías	66
por Mario Galindo	
<b>Para acabar con los mitos:</b>	
Siete prejuicios sobre las autonomías departamentales	73
por Juan Carlos Urenda	
<b>Crítica:</b>	
Apuntes críticos sobre la autonomía cruceña:	
El tiempo de las cosas pequeñas	76
por Raúl Prada Alcoreza	
<b>Testimonio:</b>	
La experiencia catalana	84
por Ramón Grimalt	
<b>Homenaje:</b>	
Recuerdos de Jean-Paul Sartre	89
por Francisco Fernández Buey	

Barataria es la revista trimestral de *El Juguete Rabioso*. El nombre lo hemos tomado de Cervantes y su *Quijote*. Barataria es la ínsula que efímeramente gobernó Sancho Panza.

EDITORES DE *El Juguete Rabioso*: Walter Chávez, Sergio Cáceres  
 DIRECTORA DE Barataria: Claudia Benavente  
 CONSEJO DE REDACCIÓN: Álvaro García Linera (Bolivia), Marc Saint-Upéry (Ecuador), Guillermo Almeyra (México)  
 COLABORADORES: Franz Barrios Suvelza, Pablo Mamani Ramírez, Carlos Romero Bonifaz, Rossana Barragán, Mario Galindo, Juan Carlos Urenda, Ramón Grimalt, Francisco Fernández Buey, Raúl Prada.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Tomás Lizárraga  
 DISEÑO DE TAPA: Sergio Vega  
 LOGO DE Barataria: Mabel Mori (homenaje a Charles Loupot)  
 TAPA: Mario Conde  
 CORRECCIÓN: Coral Mattos  
 © Editorial Malatesta. D.L.: 4-3-84-04  
 ® Marca Registrada  
 Queda prohibida su reproducción parcial o total

La redacción no recibe originales no solicitados, tampoco mantiene correspondencia sobre los artículos publicados. La revista no comparte necesariamente las opiniones firmadas de sus colaboradores. DIRECCIÓN: Carlos Medinaceli 1204, Alto Sopocachi, La Paz. e-mail: [jugueterabioso@yahoo.com](mailto:jugueterabioso@yahoo.com) • Administración y Publicidad: 71265663.

# El debate por LAS AUTONOMÍAS

Por Walter Chávez

**H**ISTÓRICAMENTE, la izquierda siempre vio con buenos ojos a las autonomías, en tanto que éstas básicamente buscan radicalizar la democracia y descentralizar el poder estatal. Por el contrario, los más férreos opositores del autonomismo siempre fueron los gobiernos autoritarios y las clases conservadoras. En España, por ejemplo, el proceso autonómico se dio después de la muerte del dictador Francisco Franco; y, en tiempos más cercanos, en el Perú la descentralización administrativa y la conformación de verdaderos gobiernos regionales sólo se hizo realidad luego de que fugara el irregular Alberto Fujimori.

¿Y por qué en Bolivia los más fuertes opositores del proceso autonómico son los movimientos sociales y la izquierda indígena? Seguramente hay más de un argumento histórico para explicar esta situación paradójica, en la que los Mamanis y los Quispe –que nunca recibieron beneficios importantes del Estado centralista– ven con suma desconfianza la descentralización del aparato estatal. O quizás simplemente se deba al cuestionamiento que las élites orientales hicieron a la asamblea constituyente o al programa económico progresista y popular –la nacionalización de los hidrocarburos– promovido por los movimientos sociales de occidente.



Pero, ya llegados a este punto, sería bueno interrogarse:

¿Y si mejor dejamos que las élites paceñas y sus burguesías intermediarias –esas que ejecutaron con mano dura el modelo neoliberal y que usufructuaron del centralismo, con corrupción y todo–, defiendan a este Estado unitario?

¿No habrá llegado el momento de pensar en que la autonomía –que de todas maneras se dará– es un proceso demasiado importante como para dejarlo en manos de otras élites latifundistas?

¿No será que apropiándose del autonomismo –en su verdadero sentido democratizador– los movimientos sociales contarán con un argumento más para irradiar su influencia más allá de occidente?

Independientemente de la forma cómo se responda a estos interrogantes, lo cierto es que hay que abundar en detalles, en argumentos y juicios sobre el proceso autonómico que se viene. Hay que superar esos hechizos históricos que han causado serios males al ejercicio intelectual en el país: el hablar antes de pensar; el actuar antes de informarse; el condenar antes de conocer los argumentos del adversario.

**S**ALVO CASOS AISLADOS, el debate en torno a las autonomías está siendo llevado adelante por un sistema mediático que no tiene ningún interés en enfocar profundidades ni espesores, sino que tiende a resumirlo todo en un esquema simplista, donde el ritmo lo marcan las declaraciones devaluatorias de uno y otro lado. Por eso, en este número de **Barataria** hemos optado por retomar el tema para contextualizarlo y, a la vez, complejizarlo –para demorarlo en razonamientos fuertes– tratando de alejarnos, en lo posible, de la suma de prejuicios que hoy nublan la reflexión sobre el proceso.

De esta forma, acercándonos ya a nuestro primer aniversario, seguimos haciendo realidad la promesa de convertir a esta revista en un escenario de acumulación de una masa intelectual crítica, tan necesaria en estos tiempos.



[www.apostamosxbolivia.org](http://www.apostamosxbolivia.org)

Todo lo que quieres saber sobre la Asamblea Constituyente  
y no te atreves a preguntar



Una aproximación teórica:

# Autonomías regionales y UNIDAD NACIONAL

¿Cuál es el alcance preciso del concepto autonomía? ¿Qué tipo de autonomía estamos buscando en Bolivia? ¿Cuáles son las diferencias que median entre el Estado unitario y el federal? Éstas y otras preguntas son respondidas en este ensayo que pretende fijar un marco teórico para redefinir el debate, así como explorar las diversas perspectivas que se abren a partir de las propuestas comunitaristas y territorialistas sobre las autonomías

Por Franz Xavier Barrios Suvelza\*

**1** La naturaleza de la variable en debate: autonomía  
Primero se trata de averiguar de qué estamos hablando cuando se dice autonomía. Hoy día en el país este término tiene sus apariciones en el texto constitucional y en la práctica misma de ciertas instituciones, pero en los últimos meses ha servido adicionalmente como centro para una reivindicación específica desde el departamento de Santa Cruz. Una primera constatación es que se tiene muchísimos más puertos de llegada cuando de definir autonomía se trata si se compara lo que podría pasar para términos aparentemente más inequívocos como dictadura, neoliberalismo o incluso democracia. Tropezamos actualmente con varios

sentidos para el término autonomía y comportan todos, eso sí, un cierto dejo a reclamo por protección, envoltura o incluso defensa frente al Estado, gracias a un enfoque que pretende cierta libertad de operación para el beneficio de ella y tratándose generalmente de una tradición de definición conceptual que agrega demasiados rasgos al construir el término.

Por ejemplo, la ley de municipalidades boliviana vigente nos comunica en su artículo, en casi impecable reproducción de lo estipulado por el artículo 200/II de la Constitución Política, que la autonomía consiste en la potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el gobierno municipal en el ámbito



de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por ley. Se nos dice, además, en el mismo artículo que su ejercicio se producirá a través de la libre elección de las autoridades, la facultad de generar, recaudar e invertir recursos; de dictar ordenanzas para políticas municipales, programando y ejecutando toda la gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social añadiéndose a esto tanto la potestad coercitiva para exigir el cumplimiento como el conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de recursos administrativos previstos (1).

Esta definición parece informar sobre algo más grande, pues muchos de esos rasgos, en realidad, nos hacen pensar inmediatamente

en un ente que reúne formalmente lo que un Estado vulgar y silvestre debe tener para ejercer autoridad, aplicar gobierno y enmarcar jurídicamente en cierta forma la vida en la sociedad. Es, sin embargo, interesante anotar que raras veces se diría que el Estado boliviano es autónomo porque entre otras cosas permite la libre elección de sus autoridades. Es más probable que se diga, entonces, que el Estado boliviano tiene una forma democrática de conformación de sus órganos y no sería menos Estado si más de uno de sus órganos se conformara por otros procedimientos diferentes al de la elección libre desde los ciudadanos. Del mismo modo se podría uno preguntar si el hecho de incluir la fiscalización como componente definitorio de la au-

tonomía significa que aquellas partes del Estado bien fiscalizadas implican necesariamente un efecto de o su afectación por la autonomía cuando esa fiscalización puede más bien producirse exitosamente para partes de la administración estatal sin autonomía y así sucesivamente.

Las definiciones sobre autonomía difundidas por las propuestas atribuidas al movimiento de Santa Cruz comparten esta concepción de autonomía como un reservorio que ensarta varios rasgos como la elección y la fiscalización recién analizados (2). En efecto, cuando se diagnostica las carencias en los departamentos bolivianos que se dice se superarían mediante las autonomías, se establece que aquellas se refieren a que no

\*Economista; su último libro publicado es *El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales*, Malatesta, La Paz, 2005. El presente texto fue elaborado para los talleres de análisis de la realidad del CEPROLAI.

➔ habría en el nivel intermedio boliviano gobierno propio, autoridades elegidas, órgano que norme su competencia y que fiscalice los recursos planificando el desarrollo departamental (3). Frente a esta tradición boliviana de imponerle al concepto de autonomía la tarea de atender tantos aspectos importantes que informan toda estatalidad, es pertinente preguntarse si dadas las simples contradicciones anotadas arriba no se impone la búsqueda de un nuevo acceso para una definición menos vulnerable.

Si como se acaba de insinuar la tradición boliviana de definición de autonomía parece referirse a algo más grande que nos acerca en realidad a rasgos de estatalidad, quedan como tareas tanto develar cuál es ese fenómeno grande que se presiente detrás, cuanto convenir por otro lado a qué se reduciría en esas condiciones el significado de autonomía una vez que se la libra de la tarea de definir ese algo más grande.

Empecemos por ofrecer una alternativa de definición de autonomía muchísimo más aligerada. Así, autonomía puede circunscribirse simple y llanamente al poder autolegislarse. Esta sencilla sentencia —que se ha desprendido de todas esas referencias a planificación, fiscalización, elecciones o gestión técnica— encierra, sin embargo, un voltaje de una potencia constructiva y transformadora del orden estatal de dimensiones apenas sospechadas por el analista, el observador o el ciudadano. Es el detonante o la explosión primaria de un conjunto de acontecimientos en la estatalidad que iremos revisando paso a paso y que agregados nos llevarán finalmente a ese fenómeno grande que, en el enfoque tradicional boliviano, intenta entenderse mediante un concepto estirado de autonomía recubriéndolo así de pelusas innecesarias que impiden ver de frente el núcleo del cambio social que en tér-

minos territoriales significa autonomía. Debe ponerse atención al hecho de que la definición tradicional roza la cuestión cuando entre la sarta de consideraciones definitivas menciona al pasar la "potestad normativa", por lo cual comprensiblemente saltará el interrogante de si con eso no se ha resuelto el tema. Habrá que responder que no se lo hace, ya que seguiría prevaleciendo la definición en sarta y además porque no es suficiente hablar de lo "normativo" a la hora de acotar convenientemente el concepto de autonomía.

Poder darse leyes dentro y desde un ámbito territorial específico es un evento mayúsculo. La novedad se entiende recién cuando por alguna razón histórica, política y social un país ha decidido abrir ese poder de autolegislarse a más lugares que aquel que se considera, en Estados como el boliviano, la cuna, fuente y repositorio genuino de toda emanación legislativa: el Parlamento nacional. Este órgano monopoliza tanto ese poder que ni siquiera los municipios de un país federal, autonómico o unitario —ya no importa a esa altura el esquema— suelen ser considerados como entidades desde donde podría también uno esperar la emanación de leyes, diríamos en este caso, locales. Abrir otros lugares de legislación es romper un monopolio con el que mentalmente nacemos y cuyos fundamentos, hay que decirlo, no pueden tampoco desacreditarse mostrándolos como simple expresión de un burdo centralismo. Éstos contienen generalmente una intención sabia como es el proponer un marco de reglas que protejan el bien común y hostigar las diferencias groseras entre los ciudadanos sometiéndolos a un mismo juego de reglas, aunque está claro que esa sabiduría puede ser anulada cuando esa intención se degrada hacia una uniformización rampante de la vida social. Se pue-

de afirmar con holgura que el monopolio legislativo radicado en el nivel nacional del Estado, más específicamente en el Parlamento nacional, no es por tanto algo simple, aunque el hecho de que puedan haber opciones estatales territorialmente compuestas al permitir más de un foco de legislación, hace aparecer este esquema de monopolio legislativo en el nivel nacional como algo simple. Es por ello que la ruptura del monopolio legislativo detentado por el nivel nacional, al dirimirse entre lo simple y compuesto de la distribución intraestatal del poder, no afecta al Estado en su unidad. Ella afectará la aspiración virtuosa o viciada de uniformización de la vida y de lograrlo dejará emerger un Estado territorialmente compuesto.

La distinción entre un Estado territorialmente simple y compuesto permite desembarazarnos tanto de esa pesada disyuntiva entre Estado federal y unitario, como de la leyenda de las autonomías como preludio de la desintegración de un país. Como se acaba de ver, la transformación que subyace al cambio de modo de Estado, es decir, al principal cambio estructural de la distribución territorial del poder, ni tiene por qué desintegrar un país ni menos podría poner en jaque la naturaleza del Estado que para ser tal exigirá siempre la unicidad. La ruptura del monopolio legislativo hace más complejo a un Estado que aparecerá entonces como un ente plurilegislativo (4), lo cual antes que quebrar la unidad estatal opta por moderar con grados diferentes la uniformización de la vida generada desde las normas nacionales o desde un nivel territorial superior. Por otro lado, la disyuntiva famosa entre lo unitario versus lo federal se desvanece pues encontramos que son alusiones convencionales a dos mundos que por igual presuponen la unidad del Estado. Estos mundos separados por la ruptura o no

del monopolio antedicho muestran del modo de Estado de un país, pues al darse autonomía a un ente territorial que no coincide con el nivel nacional, rompe traumáticamente —y bajo ciertas condiciones será para bien— el monopolio legislativo del nivel nacional.

Ahora abordemos la cuestión pendiente de ese algo más grande que las definiciones corrientes sobre autonomía que en Bolivia pretenden atender y que hemos dicho es demasiada carga para apretarlas en dicho término. La autonomía se develará con todo lo detonador que es como un factor más de la categoría calidad gubernativa. Cuando un área geográfica de administración del Estado pretende constituirse en algo más complejo como sería una entidad territorial —veremos abajo estas diferencias—, la convulsión la desata la autonomía al abrir un poder de autolegislarse, pero eso no es suficiente para la nueva criatura. Un segundo factor reúne a los requisitos orgánico políticos y su forma de legitimación. La calidad gubernativa despliega sus potencialidades en la medida en que por sobre la autonomía, el gobierno en sentido estricto y la asamblea legislativa complementaria surgen como decisión electoral de los ciudadanos. El sistema político en la nascente entidad territorial debe gozar, por tanto, de cierto tipo de legitimidad. El razonamiento inverso no es cierto, pues puede darse una elección de autoridades en la instancia territorial sin que esto signifique ni la conexión con la autonomía ni mucho menos la emergencia de la calidad gubernativa (5). En Bolivia se ha puesto demasiado énfasis en el acto electivo como la noticia del cambio territorial y sus límites intrínsecos se advertirán en la práctica si se eligieran prefectos sin que por ello haya cambiado en Bolivia ni el modo de Estado ni la Constitución. Pero la dimensión legitimadora es sólo una cara de este se-

del modo de Estado de un país, pues al darse autonomía a un ente territorial que no coincide con el nivel nacional, rompe traumáticamente —y bajo ciertas condiciones será para bien— el monopolio legislativo del nivel nacional.

del modo de Estado de un país, pues al darse autonomía a un ente territorial que no coincide con el nivel nacional, rompe traumáticamente —y bajo ciertas condiciones será para bien— el monopolio legislativo del nivel nacional.

Ahora abordemos la cuestión pendiente de ese algo más grande que las definiciones corrientes sobre autonomía que en Bolivia pretenden atender y que hemos dicho es demasiada carga para apretarlas en dicho término. La autonomía se develará con todo lo detonador que es como un factor más de la categoría calidad gubernativa. Cuando un área geográfica de administración del Estado pretende constituirse en algo más complejo como sería una entidad territorial —veremos abajo estas diferencias—, la convulsión la desata la autonomía al abrir un poder de autolegislarse, pero eso no es suficiente para la nueva criatura. Un segundo factor reúne a los requisitos orgánico políticos y su forma de legitimación. La calidad gubernativa despliega sus potencialidades en la medida en que por sobre la autonomía, el gobierno en sentido estricto y la asamblea legislativa complementaria surgen como decisión electoral de los ciudadanos. El sistema político en la nascente entidad territorial debe gozar, por tanto, de cierto tipo de legitimidad. El razonamiento inverso no es cierto, pues puede darse una elección de autoridades en la instancia territorial sin que esto signifique ni la conexión con la autonomía ni mucho menos la emergencia de la calidad gubernativa (5). En Bolivia se ha puesto demasiado énfasis en el acto electivo como la noticia del cambio territorial y sus límites intrínsecos se advertirán en la práctica si se eligieran prefectos sin que por ello haya cambiado en Bolivia ni el modo de Estado ni la Constitución. Pero la dimensión legitimadora es sólo una cara de este se-

gundo factor de la calidad gubernativa, pues junto a la forma de surgimiento de las autoridades políticas se debe considerar la parte orgánica. De lo que se trata es de esperar un nivel aceptable de complejización de los órganos jerárquicos del Estado a nivel meso. Además del desarrollo funcional de un Ejecutivo y un Legislativo como partes del sistema político, nos referimos a los órganos judiciales y de control. El que el balance horizontal funcione o no en la dinámica misma es otro tema y es preferible abstraerse por un momento de eso que más que calidad haría referencia a la calidad gubernativa recomendable, por ejemplo, desde parámetros liberales. Hemos de retener simplemente que la calidad gubernativa supone que para ser tal requiere de un paquete de órganos de poder estatal en la nueva entidad territorial, análogos a los que operan en el nivel nacional. Dejaremos este punto aquí sin evaluar un interrogante adicional relacionado con la medida en la cual la descentralización o incluso la desconcentración del poder territorial afectan del mismo modo a justicia o el sistema de control o no en comparación con su afectación de las funciones ejecutivas o legislativas, a nivel subnacional.

Un tercer factor de la calidad gubernativa viene casado con el tema de un reconocimiento de un ámbito de asuntos propios, pues de lo contrario tendríamos sólo tareas impuestas o delegadas desde arriba. La Constitución austriaca es, en este punto, muy pedagógica cuando norma la estructura con la competencia de los municipios. El campo de afectación municipal se compone de una parte propia y una delegada, quedando para la primera todos los asuntos radicados de forma exclusiva. Lo primero es el interés de la sociedad local expresado en el municipio y cuya provisión sea de

➔ apropiado hacerla desde el nivel local (6). En seguida en el mismo artículo la Constitución austriaca pasa a concretizar las competencias derivadas de ese principio mencionando, entre otras, la autoorganización institucional, la contratación de personal, la policía local, la administración y policía vial, el control sanitario, la planificación espacial y otras. Estas tareas no pueden ser ejercidas por instrucción de arriba y son sustancia material de la identidad territorial. Es bueno subrayar este enfoque, pues así como puede haber tradicionalmente un énfasis en los órganos (uno piensa en el Legislativo antes que en el hecho de legislar), se suele acudir directamente a las "competencias" sin percatarse del principio previo del reconocimiento de un ámbito de asuntos propios que, como nuevamente nos ilustra la misma constitución austriaca, no excluye la coexistencia junto a este ámbito de un delegado que tampoco debilitará de por sí la cualidad gubernativa de la entidad territorial receptora de dichos encargos competenciales.

El cuarto factor que da cuenta de la dimensión fiscal está íntimamente ligado a la dimensión competencial vista de la cual debe desprenderse, pues no es recomendable amontonar recursos fiscales en la entidad territorial emergente a la espera de sustentarlos con las tareas asignables luego, en algún momento (7). Para ser más precisos se tratará de la fiscalización propia como condición de sostenibilidad de la cualidad gubernativa. No se trata de que la instancia territorial cubra plenamente sus gastos con sus ingresos, pues los recursos detrás de aquellos bien podrían provenir de fuentes condicionadas, regaladas, *ad hoc* o como se quiera. Si bien es cierto que no hay forma de que se pueda prescindir absolutamente de ellos ni en condiciones de plena cualidad

gubernativa, se espera que una parte considerable de los ingresos territoriales provengan de fuentes propias como son, idealmente hablando, impuestos propios, sobretasas sobre impuestos nacionales, tarifas por ventas y transferencias que sean a la vez tanto no condicionadas como estables. La última reforma constitucional francesa, en este punto, ha puesto un candado en la misma Constitución para garantizar este requisito, hablando de que los ingresos propios representarán una parte determinante del global de los recursos ingresados a la instancia territorial (8). Es importante aclarar que no se está hablando de "recursos económicos" en sentido genérico, sino de fiscalidad territorial propia con un margen adecuado de decisión sobre ellos desde el gobierno territorial.

El factor de cierre de la cualidad gubernativa se concentra en el elemento jurídico operacional al establecer la membrana protectora que debe recaer sobre una entidad territorial haciéndola susceptible sólo de un control de legalidad para el grueso de sus operaciones, quedando por tanto protegido en favor de ésta el margen necesario para decidir la gestión misma en términos técnicos, administrativos y de sentido estratégico. El hecho de que los niveles territoriales superiores no puedan ya ejercer tutela sobre los niveles inferiores contiene un mensaje adicional al de la membrana protectora y es la constatación de que la cualidad gubernativa no está libre de controles, hallándose, más bien, sometida a un tipo de ellos acorde a su complejidad institucional.

La cualidad gubernativa hace, como se ha visto, a la agregación de instrumentos, efectos y alcances de una estatalidad que busca instalar subnacionalmente un aparato estatal y una fuerza pública tan complejos como al que nos

tiene acostumbrados el nivel nacional. Por esto es que el concepto de lo "gubernativo" no debe confundirse con el concepto de "gobierno", que expresa al Ejecutivo de la entidad territorial correspondiente. Sigo aquí la tradición anglosajona de usar el término "gobierno" muchas veces como sinónimo de estatalidad (9). En esa línea se entiende también aquel artículo de la Constitución sudafricana que habla de "esferas de gobierno" territoriales como constitutivas del gobierno en la República, dándole al término gobierno un sentido más amplio de poder estatal (10).

Hasta aquí, hemos resuelto dos dilemas al posicionar el alcance escueto pero detonante del concepto autonomía y al haber establecido los factores de la categoría genérica cualidad gubernativa, que además de contener a la autonomía agrupa la dimensión político-orgánica, fiscal-competencial y jurídico-operativa de toda gran transformación territorial.

## 2. La ubicación vertical de la variable: ¿hacia dónde vuelan los pedazos de la ruptura del monopolio?

Confrontemos ahora el segundo gran problema una vez que se ha dilucidado el alcance del concepto autonomía y su rol desequilibrante aunque complementario a los otros factores constitutivos de la categoría cualidad gubernativa. Para ello retomemos la idea de la ruptura del monopolio legislativo expuesta como el *shock* detrás de las transformaciones territoriales en el modo de Estado. Sabemos que dicha ruptura parte el mundo de los modos de Estado en uno simple (no simplón) y otro compuesto (no idéntico a lo federal). Pero no nos detuvimos a averiguar con detalle quién debe ser el beneficiario de la ruptura, pues en cierto modo podría decirse que lo municipal es un

puerto de aterrizaje de la ruptura, pero veremos que no. Es cierto que en el mundo de los modos de Estado simples el nivel municipal puede jugar un papel que lo libra de ser sólo un área geográfica de administración del Estado. Desde 1994, en Bolivia nadie se espantaría de hablar de "gobiernos municipales", pero debemos evaluar la salud de la autonomía municipal contrastándola con la teoría de la cualidad gubernativa.

Comencemos por la parte menos debilitada aunque no libre de márgenes de optimización y referida a la legitimación del poder local y su democratización. Se puede decir que se cuenta aquí con un desarrollo de la cualidad gubernativa, aunque con evidentes lagunas de compactación de las estructuras de poder local (léase coexistencia de muchas autoridades en el radio local) y evidentes posibilidades de mejorar la modalidad de elección de los concejales ensayando una mejor vinculación de sus mandatos a los distritos intramunicipio. Menos auspiciosa es la dimensión jurídico-operativa que si bien está relativamente asentada, confronta problemas como los que derivan de aquella penetración del Senado, por ejemplo, al momento de aprobar tasas y patentes que ha sido criticada por haber sobrepasado el mero control de legalidad.

Pasemos a las dimensiones más críticas, que son las del bloque fiscal-competencial, por un lado, y las del bloque referido a la autonomía propiamente dicha. Los municipios bolivianos han sido víctimas recurrentes de cortapisas desde arriba, en el marco de ciertas políticas cocinadas en el nivel nacional. Debe quedar claro que el hecho de que los municipios bolivianos operaran dentro de unos marcos de política nacional, no diferenciaría al municipio austriaco del boliviano, o al municipio colombiano del alemán, pues la au-



tonomía nunca neutraliza el marco normador del nivel nacional y menos la supremacía normativa de una constitución. Pero viendo la dimensión fiscal-competencial y las afectaciones recurrentes desde el nivel nacional en desmedro de los municipios, se advierte el pre-

cario estado de salud de la cualidad gubernativa municipal aun antes del establecimiento de cualquier autonomía departamental. Sería desmesurado no admitir que, con todo, el reconocimiento a un ámbito de asuntos de lo local existe como hecho y efecto de ➔➔➔

➔➔➔ 1994, aunque el gasto prefectoral fuera de catálogo competencial arroja sombras evidentes sobre este aspecto. Por otro lado, es justo reconocer también que se han hecho enormes avances en lo estrictamente fiscal si uno piensa en las transferencias no condicionadas provenientes de la coparticipación tributaria para municipios. Adicionalmente, entre 1994 y el 2000 los ingresos propios municipales, donde aquéllos de fuente tributaria propia pasan el 60%, se han duplicado hasta alcanzar más de 130 millones de dólares (11), aunque obviamente el peso de los municipios más grandes en esta cifra puede llevar a conclusiones apresuradas. Hay aquí una evolución destacable a veces subestimada por los mismos expertos (12). Pero no han faltado fuerzas centralistas por afectar esos logros al capturar parte de los ingresos en bloques provenientes de la coparticipación tributaria para la aplicación de visiones nacionales de política en salud o la tentación del sistema hacendístico nacional de retener flujos locales con pretextos fiduciarios o de otro tipo.

Junto a estas debilidades constatadas en la dimensión fiscal-competencial, es en el factor autonomía donde aparece el otro problema. Fenómeno extraño pues no se admite pacíficamente que la "potestad normativa", incluida en la definición de autonomía municipal en Bolivia, se conciba como una ruptura del monopolio del Parlamento nacional en la facultad legislativa. Por eso no se puede reprochar que el experto boliviano equipare en una página de un mismo ensayo el nivel nacional al local llamándolos indistintamente "niveles de gobierno" (13) y en otra página nos comunique que el sistema de descentralización municipal actual en Bolivia es de una "simple descentralización administrativa" (14), lo cual refleja la tensión analítica a la que lleva el

orden jurídico boliviano en el mejor observador. Pero podemos encontrar un consuelo mayor, pues este debate se reproduce en España o Italia cuando de calibrar el peso constitucional de los municipios se trata. En efecto ambas constituciones irrumpen extendiendo por igual en sendos artículos el principio autonómico para municipios, por un lado, y para regiones (15) y comunidades autónomas (16), por el otro. Pero en los artículos posteriores de esas mismas constituciones se matiza sorpresivamente lo que se creía equiparablemente conferido. La versión italiana de este portentoso matiz es probablemente la más cruda cuando en el artículo 117 se precisa que el poder legislativo será ejercido sólo por el Estado y las regiones, no así por los municipios a los que se les reenvía al mundo de las estrictas facultades administrativas en otro artículo. Un desenlace similar frente a los municipios prevalece actualmente en España. La conclusión es pues compleja ya que por un lado se puede afirmar que en los modos de Estado simple comúnmente llamados unitarios es posible la existencia de un nivel municipal notable en términos fiscales, sociales e incluso constitucionales. Se podría incluso defender la hipótesis de que analizada la materialidad misma de los rasgos, los gobiernos municipales contienen todos los atributos de la cualidad gubernativa. Pero el trato final que el ordenamiento jurídico les confiere no acepta fácilmente estos hechos y se resiste a catalogarlos como lugares donde se ha roto el monopolio legislativo del nivel nacional. Como la definición de un hecho constitucional no depende sólo de la materialidad fría, sino del autoentendimiento final sobre esos hechos, está claro que no es por la vía de la descentralización municipal que se trastorna el modo de Estado. El cambio estructural en la territorialidad

del Estado, con todo lo paradójico que eso suene vista la materialidad gubernativa del municipio, sólo arranca cuando es el meso de un Estado que como puerto de llegada acapara para sí los pedazos del viejo monopolio legislativo con nuevas facultades impensables en la tradición "unitaria". Por eso es que la gran descentralización localista del 94, con todos sus méritos, nunca hubiera podido desatar un cambio del modo de Estado que se ha mantenido simple. Si es el meso entonces el lugar donde se asienta la querrela territorial en curso, conviene revisar su prehistoria y naturaleza en Bolivia para averiguar cuán deprimido estaba como para justificar su refundación en el Estado como exigencia coyuntural incontenible.

El ciclo territorial boliviano contemporáneo arranca en 1972 y lega por más de 20 años una estructura llamativa de estatalidad en el meso dividida en una llamada administración departamental por un lado, y una regional por el otro. Los sistemas de incorporación social se reducían a directorios corporativos alrededor de la cabeza del ente expresivo de la administración regional que se llamó Corporación Regional de Desarrollo y a la que se imaginaba como un ejecutor técnico de proyectos de desarrollo en el territorio. Al lado funcionaba la parte más coercitiva del esquema en la forma de la prefectura y estaba claro que ambas cabezas eran, a su modo, brazos del poder nacional quien además los designaba sin que con los años ambas instancias hubieran podido ser salvadas del cuoteo partidario una vez que en 1982 se repusiera la democracia en Bolivia. El nivel municipal, si bien no era nulo, no jugaba rol importante y se reducía a unas cuantas capitales de departamento y ciudades intermedias con cierto poder económico o demográfico. A partir de 1982 este enfoque inicia la bús-

queda de una fórmula legal que consolide lo que puede denominarse un esquema que apuesta al nivel intermedio con autoridad bifurcada (prefecto y presidente de la corporación recaen en dos personas diferentes) en el marco de una desconcentración por corporación territorial. A inicios de los años 90 la fórmula anhelada finalmente está cerca, luego de un proceso largo de debate entre Parlamento y comités cívicos, logrando una primera instancia de aprobación senatorial en 1993 de un proyecto de ley para la descentralización administrativa. Todo parecía indicar que la vía boliviana de traspasar poder territorialmente hacia abajo se iba a consolidar en el departamento sin dejar, por supuesto, el modo de Estado unitario. Es conocido cómo los acontecimientos toman un curso entonces imprevisto y la tendencia departamentalista y desconcentrada es superada por una salida municipalista y de descentralización clara como producto de la Ley de Participación Popular. Con la apuesta por una descentralización de vía municipal, pregonada además como la descentralización, se negaba 20 años de departamentalismo desconcentrador y se entraba a una segunda fase del ciclo contemporáneo. La segunda fase ha durado la mitad de la primera para agotarse y deja germinar lo que ella misma había incubado por su movimiento excesivamente pendular hacia lo local, invocando sin quererlo los espíritus de una arremetida incontenible por reponer el nivel intermedio, pero esta vez con descentralización departamental de máxima intensidad.

La segunda fase de 1994 funcionalizó las piezas del ordenamiento territorial al enfoque localista y las prefecturas fueron degradadas a ser bisagra entre lo nacional y local, con invenciones como "inversión concurrente" entre niveles subnacionales como supues-

to rasgo cualitativo. Pero no es cierto, como afirmarán los desplazados "departamentalistas" de 1993, que con ello se había engañado al espíritu constitucional que desde 1967 proclamaba en el viejo artículo 109 la existencia de gobiernos departamentales. El análisis convencional se aferra a la eliminación de la palabra "gobierno departamental" que trajo la reforma de 1994 para demostrar la belicoidad del centralismo de cara a cualquier intento de descentralización departamental. En realidad, la reforma de 1994 puso coherencia al ideario constitucional que ni siquiera con la ley de descentralización de 1932 había dejado de pretender un modo de Estado donde el nivel intermedio se armaba como actor, pero de una desconcentración por corporación territorial. La formulación presente en la Constitución de 1967 era de entrada ambigua y quienes han querido beber de sus sentencias el mandato para una lucha por una descentralización departamental sucumben a la pasión antes que al análisis recatado. Tampoco es cierto que desde 1994 la administración departamental haya sido un hueco del Estado sin recursos, y con seguridad no dejó de ser botín de los partidos políticos de turno. La ejecución del gasto público de las nueve prefecturas bolivianas pasó de alrededor de 130 a 450 millones de dólares, entre 1994 y el año 2002, equivaliendo este monto final a más del 85% del monto atribuible al nivel municipal (17). Hay que añadir que desde el punto de vista de la organización territorial del poder llama la atención frente a la fase de 1972 la sustitución del esquema de bifurcación por el de desdoblamiento, pues con las leyes de 1551 y 1654 de 1994 y 1995 dedicadas, respectivamente, al nuevo orden municipal y departamental, las prefecturas absorbieron tanto la figura de orden interno como la de desarrollo

departamental antes diferenciadas en dos órganos que como vimos estaban separados.

Es importante advertir que una gran causa del péndulo regionalista que ahora vivimos fue la incapacidad de haber explotado mejor la aspiración de un esquema de desconcentración por corporación territorial a través de las prefecturas. Como acabamos de ver, el nivel de administración departamental, lejos de haber sido vaciado de operaciones y recursos, mantuvo un volumen considerable de recursos frente al nivel municipal espiritualmente hegemónico aunque ambos incluso sumándolos demuestran cuán centralizadas permanecen aún las finanzas públicas en el nivel nacional, LPP incluida (18).

El legítimo entusiasmo regionalista del presente opaca sin remedio las posibilidades que estuvieron implícitas en el diseño boliviano derivado de la Constitución para el meso y será proclive a exponer ese esquema como burdo centralismo en lugar de enfriar la cabeza y observar mejor qué se tuvo y qué se pudo extraer de ello. Se reprocha comúnmente como símbolo del autoritarismo que el prefecto respondía al presidente cuando eso era lo consecuente con el diseño; se denuncia con los aspavientos de quien sube a la palestra un reo *in fraganti* que la ley 1654 no fue una "descentralización" desenmascarándola como una desconcentración vil. Justamente se trató de una desconcentración, pero no como arreglo de mala fe, sino como opción legítima de una fase histórica determinada. Finalmente quién puede demostrar que un modelo efectivamente implementado de desconcentración territorial puede no ser tan transparente y fiscalizable como uno donde rija la elección democrática y la descentralización. La experiencia de los municipios es contundente, pues demuestra que elecciones y descen-



12

➔ralización no necesariamente conllevan transparencia, eficiencia o menos corrupción. Probablemente una de las más demostrativas subutilizaciones de las potencialidades existentes en un esquema de desconcentración sea la manera consecuente con la que se eludió el mandato de la ley 1654 de administrar en los departamentos los ítems de salud y educación.

Con todo es posible que incluso en el hipotético caso de una apropiada explotación del esquema de 1994, el modo de Estado simple no genere las condiciones de un equilibrio territorial óptimo en Bolivia. Por tanto, que la realidad histórica, económica o étnica reclamen por un nuevo nivel territorial con cualidad gubernativa ya que ella no se deja procesar ni por un nivel municipal de autonomía como hemos visto tolerado pero sin romper el monopolio legislati-

vo, ni por un nivel intermedio consagrado –en el escenario ideal– a buenas reglamentaciones de leyes nacionales adaptándose innovadoramente a la escala regional. Un indicio relevante ha sido la importante proporción de gasto prefectural fuera de competencia (19) que el municipalista denunciará como abuso y el ordenador espacial puede más bien considerar como obvia penetración competencial de un nivel que no admite camisas de fuerza y acaba expandiendo su gasto como la corriente de agua que artificialmente presa, acaba abriéndose camino entre el cemento.

Hechas esas consideraciones cabe volver al tema de este acápite, pues está claro que la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional no es cualquier ruptura; es sólo ésa que tiene como destinatario no el mundo subna-

cional del Estado como bloque, sino el *meso*. Por si fuera poco lo analíticamente avanzado hasta aquí, surge inmediatamente un nuevo problema a pesar de haber aclarado el acotamiento de la autonomía como concepto y haber detectado el nivel territorial que se encuentra en la querella. Resulta que son muchos los países que han dado un potenciamiento de estatalidad en sus niveles intermedios. Si muchos países tienen *mesos* comparablemente fuertes pero sobre esa misma base estructuran modos de Estado de todas maneras distinguibles entre sí, ¿cuál es la explicación de estas distintas sendas para arreglos hermanados por eso de tener *mesos* fuertes pero desembocando en diversas playas? La dilucidación de este aspecto nos remite inevitablemente a la teoría de los modos de Estado.

### 3. La variable autonomía y el nivel en querella de cara a su encadenamiento final en el Estado

El modo de Estado es el concepto que permite entender por qué un Estado se catalogará como federal o unitario. Se trata no sólo de una definición estructural, sino de la más estructural de todas. Por ello es que generalmente suele aparecer en el llamado pórtico constitucional de las cartas magnas, donde los preámbulos o títulos preliminares acogen una sentencia definitiva como aquélla de que Bolivia es una república unitaria o Colombia una república unitaria descentralizada. Esta decisión influye luego en la normativa constitucional derivada que pasará a dar detalle como sucede con los artículos 108, 109 y 110 o el paquete normativo referido al régimen municipal de la CPE.

Como se anticipó arriba, el fenómeno de la ruptura o no del monopolio legislativo a favor del meso es el que escinde los modos de Estado en dos grandes familias. Pero la comprensión de las mismas está sujeta a una variedad de interpretaciones y nominaciones que entorpecen un entendimiento rápido del fenómeno. Es bueno resumir aquí primero las posibilidades de entendimiento diverso sobre el tema, pues por un lado están todas esas comprensiones relativamente deliberadas sobre el tema y que pueblan la prensa, los debates, las charlas informales. No se puede exigir a los charlistas un acceso científico a los temas y, por ello, es abusivo esperar que no confundan uniformización jurídica de la vida desde el Estado con unicidad del Estado como ente. En este dominio mundano de entendimiento de las cosas y plagado de leyendas y prejuicios, el Estado es unitario porque es igual a patria integrada y cualquier intento de alteración de esa realidad huele a traición.

Existe un segundo dominio explicativo que sí se alimenta de la doctrina, aunque también se sustenta con igual fuerza en ciertos convencionalismos no siempre rigurosos. Este segundo dominio es delicado pues puebla e influye los textos constitucionales y puede ser fuerte en los mismos círculos académicos. Un ejemplo claro es cuando se esgrime que un modo de Estado es federal porque sus entes federados son Estados y como tal requeriría para su nacimiento de la preexistencia de Estados. Esta afirmación que suena técnica es sin duda alguna errónea. Mientras tanto, el tercer dominio explicativo es aquel donde se fijan los conceptos, no en vez o en contra de las definiciones de los otros dos dominios recién expuestos, sino privilegiando el rigor aunque éste no aparezca en la superficie del debate. La utilidad principal de este dominio explicativo radica, por tanto, en ofrecer una orientación técnica para procesar mejor la convivencia con los otros dominios explicativos los cuales no deben ni pueden desplazarse. Se sobreentiende que no se está afirmando que en este tercer dominio explicativo el privilegio al rigor excluya diversos enfoques confrontados pero respetando el canon científico de análisis.

Veamos los resultados conceptuales en relación con el modo de Estado y sus familias permaneciendo en este último dominio explicativo. Trabajemos para comenzar con la familia de modos de Estado cuando no se ha producido la ruptura del monopolio legislativo. El primer dato es que se tiene un Estado territorialmente monosegmentado. Hay una sola fuente de la norma legislativa radicada en el nivel nacional por mucho que el Estado aliente administraciones territoriales fuertes, ya que no llegarán a segmentar territorialmente el Estado. La monosegmentación es, por tanto, concomitante a

una concentración del poder territorial en el nivel nacional. Las variaciones en esta familia de modos de Estado monosegmentados se producen por un debilitamiento o recrudescimiento de la concentración mencionada, según se vea. En un caso el Estado prácticamente prescinde de instancias territoriales locales y por supuesto intermedias quedando ambas reducidas a áreas geográficas de administración. Esta opción de hiperconcentración es rara, pues por lo menos uno de los niveles subnacionales suele destacar en el armado final. Ya sea el nivel intermedio como sucedió con la primera fase del ciclo territorial boliviano que vimos alentó unas instancias territoriales a nivel departamental relativamente estructurada; o ya sea el nivel local subordinando al intermedio como pasó desde 1994 en Bolivia como efecto de la Ley de Participación Popular. Esta segunda variante es muy frecuente y puede calificarse como de semiconcentración de la facultad legislativa que permanece obviamente en el nivel nacional. No se olvide que, por el análisis histórico hecho anteriormente, la instancia territorial actora hegemónica de la primera fase (los departamentos del DL 10460 de 1972) tiene un portento y alcance de estatalidad menor al de la instancia territorial hegemónica de la segunda fase (los municipios de la LPP).

Este primer mundo se corona con un caso de hipoconcentración por tratarse de uno donde a un fortalecimiento del nivel municipal en la estructura se añade necesariamente una cualificación notable del nivel intermedio. Este caso tiene en la Francia actual su mejor y máximo exponente y pienso que Colombia puede inscribirse en esta línea. ¿Se ha roto aquí el monopolio legislativo del nivel nacional a favor del meso? Ciertamente no pero el grado de territorialización del poder es deslumbrante ➔➔➔

13



14 ➔ por sus éxitos y alcances. Lo que ha sucedido aquí es que el Estado ha decidido llevar al extremo la territorialización del poder sin dejar la monosegmentación de raíz. Ha decidido estirar hasta donde es posible la mecánica de la desconcentración del poder al consolidar corporaciones territoriales fuertes, ambiciosas en su alcance temático y profundas en su legitimación política porque es consustancial a este caso la elección de autoridades por vía democrática y la instauración de lo que se ha llamado en la categoría de cualidad gubernativa, la conformación de un ámbito de asuntos propios. Este mundo del Estado territorialmente monosegmentado y de una concentración que va de mayor a menor es lo que en el segundo dominio explicativo, el de los convencionalismos terminológicos, se conoce vulgarmente como "Estado unitario".

La segunda familia de análisis emerge cuando se ha producido la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional a favor de *meso*. Las variantes aquí se producen por la forma de segmentación territorial y algunos efectos adicionales que repasaremos de uno en uno. Comencemos por el potente caso de la bisegmentación del poder territorial en el Estado. En estos modos de Estado, llamados bisegmentados, se parte de una suerte de "doble estatalidad". El caso más afamado es sin duda el federal, pues se supone que la misma soberanía estatal no sólo se deriva del pueblo sino al mismo tiempo de los entes federados como reza la Constitución suiza (20). La pugna será entre derecho federal y derecho *meso* ya que tanto el nivel nacional como el *meso* tienen sus facultades legislativas propias o coordinadas según sea el caso. La identidad en términos estatales la construyen entonces normalmente federación y entes federados y no hay huecos para un tercer actor

ni por arriba (una suerte de noción de ente supremo agregador ubicado tanto sobre la unión como sobre los entes federados) ni hacia abajo (no cabría por ejemplo insinuar el nivel municipio como tercer actor). La remarcable invención autonómica de 1978 con la nueva Constitución española y cuyos antecedentes se remontan al debate constitucional republicano español de los años 30 y al esquema italiano de 1948 de la posguerra del siglo XX, no difiere en esto del esquema federal: España y sus comunidades autónomas comparten binariamente la médula de estatalidad y bisegmentan el Estado en términos territoriales. ¿Significa que en el modo de Estado federal y en el autonómico los municipios desaparecen? Por supuesto que no y se ha mencionado arriba cómo en el caso español reciben en primera instancia la bendición de la autonomía al mismo tiempo que las comunidades autónomas. Pero se ha dicho también que así como sucede con la Constitución italiana, los arreglos constitucionales y de legislación derivada del texto constitucional español acaban precisando que finalmente entre los niveles territoriales, orwellianamente, unos son más iguales que otros.

Es de fundamental importancia detectar diferencias sustantivas entre los dos modos de Estado binarios para aclarar el desembogue federal como distinto del autonómico. Una gran diferencia radica en lo que llamaré la sobredeterminación del nivel territorial *meso* sobre el funcionamiento global del Estado. Sólo el modo de Estado federal debe poseer este rasgo para ser tal. El mecanismo por excelencia para concretizar esa sobredeterminación es el efecto de un Senado efectivamente territorial. Estas cámaras altas no sólo tienen diversos nombres en los países federales, sino que pueden conformarse de distinta forma en cada uno

de ellos yendo desde la más heterodoxa en el Canadá (designación desde el centro), pasando por la más apegada al soberano *meso* en Estados Unidos (elección directa por voto) y acabando en la más ejecutiva como en Alemania (delegación de miembros del gobierno *meso* a la Cámara). En cualquier caso, esas cámaras altas inciden en la normativa estatal estructural e incluso la de rango legal (veto de legislación nacional específica desde la Cámara territorial, como en Alemania) dejando de ser simples cámaras revisoras para convertirse en protectoras efectivas de los intereses territoriales de los entes federados, pudiendo jugar un rol decisivo en las reformas constitucionales generales, pero en todo caso en aquellas que los afecten. Este efecto está ausente en España o Italia, donde los senados respectivos no se han compadecido del peso que el *meso* en ambos países ha adquirido en las décadas pasadas. Justamente la discusión de las reformas de los senados en ambos países es tema recurrente en el debate de la reforma constitucional española o italiana, sin aparente salida por el momento. La bisegmentación puede entonces existir sin la sobredeterminación en cuyo caso el esquema español de 1978, que se conoce como autonómico, puede presentarse como ejemplar.

Pero así como en 1978 se consolidó/inventó el modo de Estado autonómico la evolución doctrinal y práctica en Italia, Sudáfrica y el Brasil han abierto la senda para un modo de Estado trisegmentado. Los actores que conforman la estatalidad son tres, y se traban como equipotentes y se hallan sólo subordinados al Estado que aparece como envoltura final. Pero la novedad que traen esos países no sólo replantea (especialmente el caso del Brasil) el dilema del encapsulamiento municipal típico de la bisegmentación federal o autonó-

mica, sino que introduce el tema de disociar el Estado frente al nivel nacional gubernativo (Italia y Sudáfrica). El Estado trisegmentado exige separar al Estado del nivel nacional, pues de lo contrario éste último arrastraría un peso constitucional que haría imposible una *equiordinación* entre niveles. Por el otro lado, el nuevo tercer actor en juego –los municipios– no podría participar si no se lo desprende del estigma de verse catalogado como mera corporación territorial, que es la constante en los modos de Estado monosegmentados y del bisegmentado también. En efecto, en un esquema trisegmentado al nivel municipal se le reconoce poder de legislación, con lo cual en este único caso la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional tiene dos puertos a beneficiar: el *meso* y el nivel local. A cambio de un sistema complejo de sobredeterminación o de un Senado sin papel territorial, la trisegmentación puede prescindir de una Cámara Alta territorial y a cambio proteger constitucionalmente una masa crítica de sustancia de legislación expandida a favor del *meso* y los municipios.

Si entramos al dominio explicativo del convencionalismo y la tradición analítica armados de estos conceptos, se entenderá cuán limitada es la vieja confrontación entre "unitario versus federal". Hemos visto que existe un mundo que solemos llamar "unitario" donde es posible un impresionante desarrollo de la territorialización del poder sin haber dejado la desconcentración, demostrando lo poco maligna que es ésta como mecánica de organización territorial. Se trata del usualmente llamado "Estado unitario descentralizado" que justamente alude a un aprovechamiento inteligente del marco "unitario" para darse márgenes de territorialización aceptable y adaptar e incluso variar en estrategias, gestión estatal y legiti-

mación política. Por otro lado, hemos visto que cuando se produce la ruptura del monopolio legislativo se abre un mundo nuevo, donde la salida federal es sólo una entre varias y donde la invención autonómica de 1978 en España ha enriquecido el menú de alternativas pero debe ahora compartir ese privilegio con opciones de trisegmentación del Estado en términos territoriales.

Por lo visto, entonces, no era suficiente acotar la autonomía como concepto y luego desplegar la categoría genérica de la cualidad gubernativa. Se vio que era importante determinar el nivel territorial en querella y se vio que ese nivel coincide con el *meso*. Pero llegados allí se constató que un *meso* con cualidad gubernativa era un fenómeno compartido por Alemania y España, lo cual imponía indagar más de cerca qué variables se añadían para acabar diferenciando modos de Estado que compartían todos el tener *mesos* con cualidad gubernativa. En medio de toda esta discusión conceptual se ha visto además que en el debate diario confluyen varias perspectivas de explicación, interpretación y entendimiento en relación con el tema. Existen tres dominios explicativos que deben convivir, donde uno se concentra en la indagación rigurosa y otro aprovechándose muchas veces de ésta, privilegia los convencionalismos terminológicos.

Para cerrar estas consideraciones conceptuales, es importante aclarar tres conceptos ligados: las modalidades de existencia territorial en el Estado, la dupla desconcentración/descentralización y la cuestión de las (a)simetrías en el modo de Estado. En el transcurso de las líneas precedentes se ha mencionado intermitentemente tres formas de existencia de la territorialidad del Estado. Por un lado se ha mencionado a las áreas geográficas de administración co-

mo el soporte básico del Estado para proveer sus productos independientemente de autonomías o federalismos. Las áreas geográficas, para el caso boliviano, se encuentran mencionadas en el artículo 108 de la CPE. Es la fatalidad geográfica y su efecto sobre el acceso optimizado a los asentamientos humanos lo que muchas veces determina los tamaños de las áreas geográficas en un Estado, pero muchas veces –aunque de forma menos probable cuanto más se baje en los niveles territoriales– la lógica de las áreas no responde necesariamente a un cálculo típico de ordenamiento espacial desarrollado. Más allá de ello, son generalmente los sectores de la gestión pública, como los de salud o educación, los que zonifican sus áreas de intervención al margen de las áreas geográficas de administración estatal, aunque en Bolivia la ley municipal ha señalado que esta conducta debería reconducirse (21). Es probable, del mismo modo, que sea más bien un área de demostrada identidad histórica o cultural la que funge además como área geográfica de administración estatal. El despliegue de los mecanismos de coerción y resguardo del orden público encabeza las razones de las áreas geográficas del Estado. De tal forma que si se hubieran eliminado las corporaciones de desarrollo de la fase de 1972 no es imaginable que por ello se hubiera renunciado a la comandancia general del departamento. Pero no sólo se tienen asuntos de coerción como justificaciones de las áreas si uno se pone a pensar en la galaxia de entidades públicas departamentalmente ubicadas pero estrictamente dependientes de mandos nacionales y operando por fuera incluso de la Prefectura.

Una primera cualificación del área así entendida es la inyección de procesos electivos a las autoridades (baja intensidad) y como consecuencia previsible la ➔➔➔

➔ asignación de recursos fiscales más o menos estables (media intensidad). El área se ha convertido así en una instancia territorial del Estado donde la corporación territorial (alta intensidad) es la figura más desarrollada. Se entiende entonces que el departamento en Bolivia no es sólo área geográfica, pues representa al mismo tiempo una corporación territorial que vehiculiza visiones de desarrollo socioeconómico de alcance más o menos amplio. La provincia boliviana está consolidada como área geográfica mientras que la sección municipal boliviana genera un par de problemas a raíz del dilema estructural analizado con detalle en las líneas precedentes. Hemos visto que los mismos especialistas basculan sus definiciones entre ver en el municipio algo con cualidad gubernativa o sólo reducirla a corporación territorial. El nivel municipal genera indisposición dentro de los modos de Estado, porque si bien contiene gruesamente todos los rasgos de la cualidad gubernativa, es resistido por el ordenamiento jurídico en ese alcance, aunque en términos materiales no hay duda de que en Bolivia el municipio no es sólo área geográfica, habiendo superado incluso la versión siguiente de ser instancia territorial: es entidad territorial si por tal entendemos la forma de existencia territorial en el Estado que goza de los atributos de la cualidad gubernativa. El cantón, por su parte, puede ser considerado como el aspecto más peculiar de la organización territorial boliviana pues no cabe duda que estamos ante un área geográfica con el corregidor como expresión máxima de ese hecho. Pero, simultáneamente, el cantón tiene más funciones que ésa al ser por ejemplo molde de conformación de los comités de vigilancia (22) y más llamativo es el hecho que para esa jurisdicción se elija al agente cantonal (23), que compartirá eventual-

mente ese espacio con el subcalde (24) a cargo de los distritos municipales que según la ley municipal deberán tender a acoplarse con los cantones (25). El cantón es instancia territorial de baja intensidad por la presencia –justificada o no–, por el momento, de una autoridad electa y es además área del nivel geográfico nacional y del gobierno municipal al mismo tiempo.

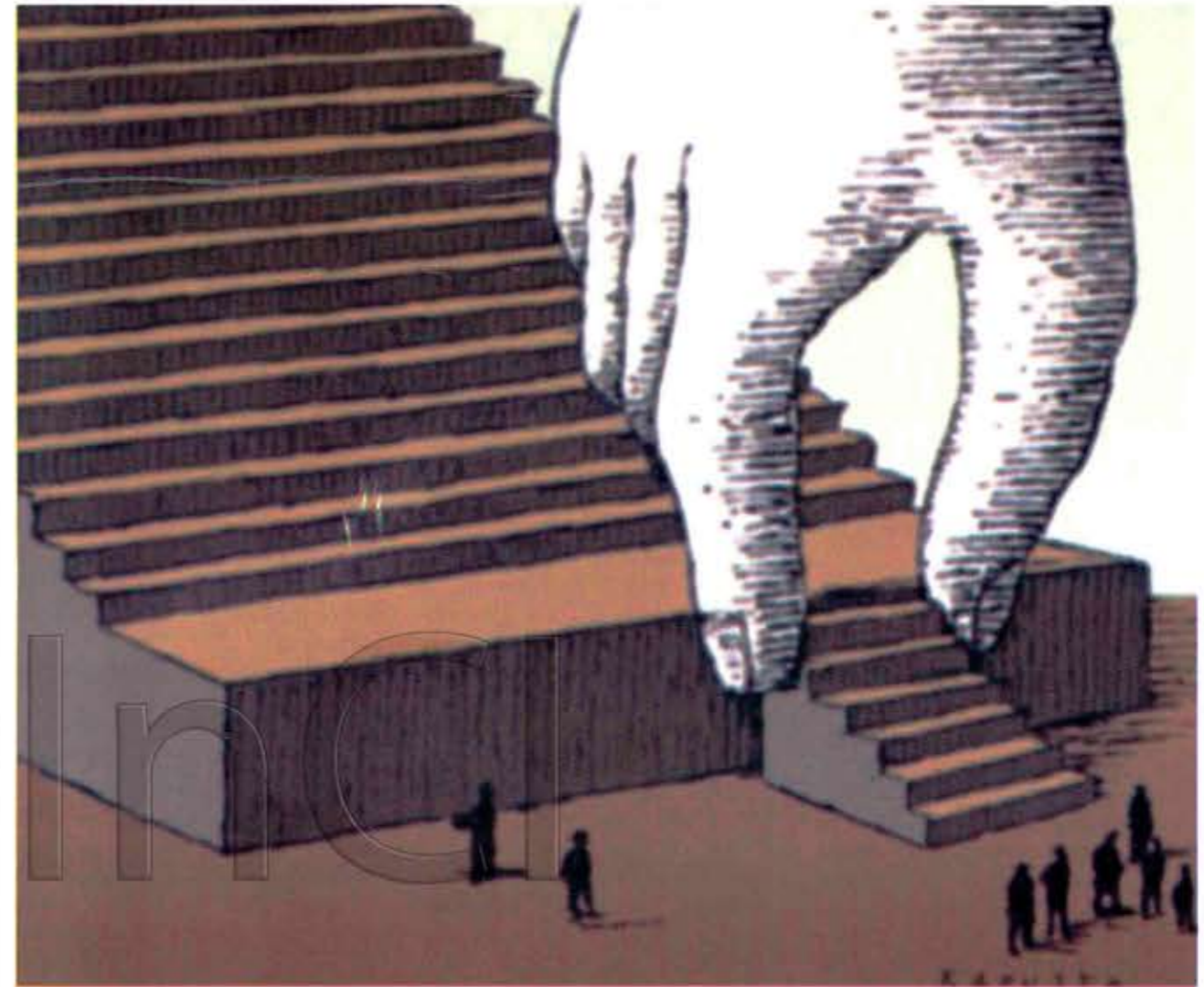
En este contexto es de fundamental importancia diferenciar la territorialidad de la espacialidad de tipo geoeconómico o ecológico, debido a que si bien no suelen estar aisladas del armazón territorial del Estado, su confusión puede llevar a proposiciones que desnaturalizan el diseño estatal en términos de descentralización del Estado. Las configuraciones espaciales de corte geoeconómico, por ejemplo, pueden ocupar tramos de la superficie, si vale el término, que trascienden límites político-administrativos. Son importantes elementos del ordenamiento espacial económico útilmente acoplables al ordenamiento territorial pero que raras veces se aconseja casarlos burdamente. Volveré sobre este punto en la parte final del ensayo al revisar rápidamente las grandes líneas de propuesta que cursan en el debate actual sobre autonomías, una de ellas afectada por la confusión entre espacio y territorio.

La diferenciación entre áreas, instancias y entidades territoriales nos facilita la tarea de ubicar mejor dos conceptos que son fundamentales. La desconcentración y la descentralización del poder en el Estado. En ambos casos se trata de procesos de traspaso de poder de un nivel territorial superior (no necesariamente el nivel nacional) a uno inferior. Pero difieren en que cuando se trata de una desconcentración el traspaso no implica en el receptor facultad legislativa y éste puede ser sometido a control de mérito del delegante,

así como revertirse ese traspaso hacia el titular. Pero la desconcentración misma no debe verse como la versión fea de la organización territorial del poder, pues representa una modalidad que puede ser útil incluso en marcos federales. En realidad modalidades de desconcentración no desaparecen ni con autonomías y tampoco debería vérsela como la simple etapa preparatoria de la descentralización (26). Si se puede hablar de diversos estilos de desconcentración desde los más rudos hasta el más complejo y ambicioso que es el ya mencionado de la desconcentración por corporación territorial. La descentralización, por su lado, es la mecánica que traspasa poder de un nivel territorial superior a uno inferior abriendo facultad legislativa en el receptor e impermeabilidad al control de mérito. Cuando se producen procesos de descentralización necesariamente surge la forma de entidad territorial y consecuentemente la cualidad gubernativa con la autonomía como el detonante.

Para ser justos habrá que reconocer que existe en la doctrina y entre los convencionalismos terminológicos varias opciones de encarar la definición de este importante par conceptual. Uno puede distinguir dos tradiciones de definición. Está primero aquella que no diferencia la desconcentración de la desconcentración quedando sólo aquella como término madre y apareciendo eventualmente la desconcentración como variante de descentralización. Dentro de esta línea aparecen, además, quienes sacan estas dos mecánicas del estricto ámbito del Estado y confunden descentralización con privatización o terciarización de operaciones. Veamos algunos ejemplos de esta primera línea.

Está, para comenzar, la más difundida y es la que distingue una "descentralización política" de una "administrativa", donde ésta



implicaría un traspaso de reducidas facultades normativas y estaría concentrada en el control de la gestión, mientras que aquélla trataría de un traspaso de poderes de decisión sobre temas políticos importantes con facultad normativa (27). Debemos detenernos un poco aquí por dos razones. La primera porque nada menos que nuestra Constitución consigna en el artículo 110 el "régimen de descentralización administrativa", ante lo cual he sostenido arriba que en el marco del dominio explicativo del estricto rigor se trata de otro nombre para lo que es una desconcentración por corporación territorial. Esta aparente veleidad conceptual se valorará en su justa dimensión

si se retiene en la mente lo siguiente: una cosa es cuando el poder se difumina (desconcentración) y otra muy distinta cuando se luxa (descentralización). La segunda razón es que los respaldos analíticos que públicamente se atribuyen a la propuesta del Comité Pro Santa Cruz se adhieren a esta línea definitoria, aunque proponiendo una fórmula muy curiosa: la autonomía sería sinónimo de "descentralización político-administrativa" donde la parte "política" referiría exclusivamente a la esfera del Poder Legislativo mientras que la "administrativa" a la del poder ejecutivo (28). Pero no hay que buscar mucho para vencerse que lo político no se re-

duce al Poder Legislativo, pues incluirá justamente al gobierno subnacional y el Poder Ejecutivo con seguridad que es más que administración.

Dentro de este enfoque de considerar el término descentralización como raíz, hay otros que ofrecen otra posibilidad de adjetivización del término y dirán que hay tres tipos de descentralización: la desconcentración, la devolución y la delegación. Aquí delegación es sinónimo de un encargo desde el nivel territorial superior al nivel inferior y se tendría devolución cuando gobiernos subnacionales reciben competencias y capacidades responsabilizándose por sus servicios. Descon-

➔centración sería dotar de mayor maniobrabilidad de funcionamiento a las unidades que se quedan bajo dependencia jerárquica del desconcentrante (29). Otro autor usa la misma raíz terminológica descentralización para variarla en su forma "política", "operativa" y "económica", donde la primera sería transferencia de competencias de decisión a procesos políticos subnacionales, aunque los receptores pueden ser actores sociales de la sociedad civil; siendo la operativa una transferencia de competencias de operación de decisiones y la económica una donde se transfieren procesos productivos a la competencia económica (30).

La otra corriente es la que ofrece una separación entre descentralización y desconcentración, que es donde se inscribe la propuesta hecha aquí. Pero dentro de esta segunda línea de razonamiento una posibilidad es que se maneje un concepto de desconcentración complejo incluyendo aquella por corporación territorial y otra será reducir la desconcentración al caso rudo donde un ministerio nacional afloja un poco las jerarquías frente a sus agencias o unidades subnacionales (31).

Para completar este acápite dedicado a la teoría pura del ordenamiento territorial, debemos indagar la tercera cuestión referida a las (a)simetrías en el arreglo territorial. Es importante trabajar las especies de (a)simetría que pueden estar en juego y sin duda la primera que llamaré (a)simetría estructural es por la que se debe comenzar. Si en un país conviven unidades meso con cualidad gubernativa con otras que no la tienen, se produce el caso de una asimetría de tipo estructural. La experiencia francesa y británica pueden ponerse como los casos remarcables de esta posibilidad. La forma en la cual esta asimetría adquiere vida puede diferir de país en

país debido a que podría dejarse la (a)simetría estructural como efecto de una decisión de la gente de un departamento, provincia o región meso. Para ello previamente la Constitución simplemente debe admitir tanto esa ventana de voluntariedad como la estructura asimétrica como posibilidad. Es llamativo que esa misma ventana puede permitir que la gente llamada a pronunciarse opte en cada lugar por la cualidad gubernativa para su región o departamento con lo cual la posibilidad de la asimetría sucumbe ante la inclinación unánime y popular en cada pieza meso por ser autónomos como sucedió finalmente en la España post 1978. La idea defendida por el movimiento cívico cruceño no se opone, por supuesto, a una generalización de lo que se llama autonomía para los departamentos, pero abogan para que se les deje seguir a ellos un camino autónomo aunque los otros departamentos no lo quisieran, llevando al modo de Estado a una asimetría estructural que por lo visto no sería algo maligno. Francia tiene una asimetría estructural periférica a diferencia del caso británico con la llamada devolución escocesa pero nótese cómo la asimetría estructural no ha alterado el carácter unitario de Francia ni el compuesto de Gran Bretaña.

La segunda forma de (a)simetría tiene que ver con las dimensiones de paquetes de competencias que se transferirán y la mejor manera de resaltar este fenómeno será suponer, como hipótesis de trabajo, que se ha instalado en el país una simetría estructural, aquella donde todos los departamentos gozan de cualidad gubernativa o son sin excepción autónomos. Pero será interesante aceptar que no porque todos sean autónomos deben necesariamente recibir el mismo volumen de competencias, con lo cual nos encontramos ante una simetría estructural

combinada con una asimetría competencial. Ésta puede ser una alternativa para no sobreexigir a departamentos menos capacitados para asumir un paquete competencial excesivo, pero al mismo tiempo no impedir que otros mejor dotados financiera y organizacionalmente sí puedan iniciar un recorrido de ejercicio competencial amplio. Las maneras de deslindar cuáles se pueden considerar departamentos del máximo techo competencial de aquellos de un techo menor pueden apoyarse en parámetros más o menos objetivos como la comparación de la capacidad tributaria genuinamente imputable al departamento versus el gasto histórico del nivel nacional cristalizado en las entidades del sector público ubicadas en ese departamento.

La tercera modalidad de (a)simetría la llamaré diferencial pues introduce una dimensión peculiar de inclusión, consideración o legalización de rasgos culturales, lingüísticos, del derecho o incluso fiscales y organizacionales como incrustaciones que serán parte del arreglo estatal final. Si bien esta no es la única vía de incorporar elementos perjudicialmente segregados por alguna forma de exclusión (como la de tipo étnico) puede ser en muchos casos la válvula adecuada para atacar desarreglos pendientes permitiendo en la entidad territorial arreglos específicos de cooficialidad idiomática o de aplicación, en ciertos casos o partes de la entidad territorial, de un derecho consuetudinario. Parecería entonces que una asimetría diferencial no necesariamente la hace más autónoma a una entidad o la carga de más competencias, pero con seguridad que la adapta mejor a su tradición, historia o identidad.

Son específicamente las consideraciones sobre (a)simetrías competenciales las que llevan tarde o temprano al develamiento de

la imperiosa tarea de diseñar sistemas efectivos de solidaridad interterritorial. Cuando se establecía la posibilidad de deslindar departamentos con techo competencial máximo, se derivaba esa idea de un *ratio* matemático determinado que ponía en la balanza, por un lado, aportes ciudadanos del departamento contra gasto en ese departamento del Estado, por el otro. Como no se toman en cuenta las regalías entre los aportes se maneja un dato que refleja genuinamente el aporte ciudadano vía impuestos. Donde la relación sea positiva será en buena parte por efecto agregado del tejido económico del departamento, independientemente de que no debe olvidarse que podría darse un mayor esfuerzo tributario incluso bajo esas condiciones. Pero los otros departamentos con *ratio* negativo desnudarán su debilidad económica, aunque también aquí puede jugar su rol un debilitado esfuerzo tributario o arreglos inapropiados de los dominios tributarios que no dejan rebalsar justamente excedentes fiscales provenientes de bonanzas exportadoras cíclicas para los departamentos considerados reforzables. No obstante, la brecha entre ambos tipos de departamentos justifica un primer sistema de solidaridad especializado que llamaré de cohesión y cuyo propósito no es hacer transferencias para desayuno escolar, sino para inyectar recursos en la búsqueda de una convergencia gradual pero sostenida de los PIBs interdepartamentales. Hecha esta definición se suma un nuevo dilema, pues una cosa es atender las economías regionales en el muy largo plazo y otra muy distinta garantizar que los nuevos gobiernos departamentales no quiebren luego de un par de años por déficit inmanejables de sus haciendas. Se necesita entonces de un segundo sistema de solidaridad que llamaré de compensación interdepartamental para ce-

rrar, bajo claros controles de esfuerzo fiscal y racionalización de costos administrativos, las eventuales brechas hacendarias. Departamentos que en el primer cálculo aparecían por debajo pueden aquí subir en el ranking por el simple hecho que ahora sí se trabaja con una estructura general de ingresos territoriales donde aquéllos por origen tributario, pero ahora como flujos reales territorialmente apropiados, son sólo una parte más. Por tanto, los departamentos con regalías cubrirían mejor por muchos años sus gastos anuales. En los años recientes se ha producido una discusión agria en el Canadá, cuando provincias que comenzaron a recibir regalías por explotación hidrocarburífera insistieron en seguir recibiendo transferencias compensatorias (32). Entonces será importante, en general, no alentar transferencias que malcrien a los departamentos por la vía de excedentes orgánicamente injustificados. Finalmente, debe aceptarse la constitucionalización del tercer sistema denominado de ecuilibración que, a diferencia del primero, que se preocupa por la dinámica de los PIBs departamentales en el largo plazo y del segundo que compensa las haciendas departamentales, atiende la garantía de un acceso de la gente a pisos sociales mínimos en educación, salud y saneamiento básico, lo cual puede hacerse desde cada departamento y a través de transferencias intermunicipales en cada uno de ellos.

#### 4. Perspectivas propositivas del debate en la coyuntura

Este ensayo, al entrar a su parte final, hace una sinopsis de las propuestas más relevantes en curso para ubicar mejor el avance que se ha logrado en el debate público conocido como autonomías. Simplificando las propuestas se puede constatar tres grandes líneas de re-

flexión prácticamente excluyentes entre sí. Por un lado, está el enfoque étnicista/comunitarista/socialista, por otro lado el de tipo espacialista y finalmente el enfoque territorial. El primero tiene en las ideas del Movimiento Sin Miedo un exponente destacado, que se resume en un esquema de revisión gradual pero se supone gratificante de los actuales departamentos que serían reflejo odioso de las exclusiones sociales y coloniales que se arrastrarían hasta hoy. La propuesta misma ha ido ajustando su visión y ha pasado de una extravagante proposición de federación de municipios a una donde se acepta gobiernos autónomos regionales, locales y una asamblea nacional. Como el Estado boliviano sería por esencia reflejo de "algo" (probablemente de Europa y las aspiraciones de corchas élites nacionales) pero no de su gente y sus muchedumbres, aquél debe operar de una buena vez como espejo de éstas. Si bien se emplea el concepto de poder legislativo para las futuras regiones, inmediatamente se reapuesta con igual vigor por la planificación quinquenal y participativa. La crítica a la delimitación de los actuales departamentos colinda con el enfoque espacialista pues los departamentos coloniales de la República no sólo habrían partido pueblos, sino ecosistemas. En este mundo posterior al juicio final, los municipios actuales serían sometidos a una fusión radical dejando menos de 100 y cada uno debería tener un estatuto para avisar no sólo cómo quiere gobernar, sino cómo producir. La asamblea nacional estaría compuesta por delegados de todas las autonomías que así trasegarían las verídicas identidades de abajo hacia arriba bautizando su propuesta como una federación de municipios y regiones añadiendo como federables a las nacionalidades originarias (33).

Con la difusión de una ➔➔➔

➔ propuesta formulada desde el Comité Cívico de Chuquisaca (34) se tuvo la confirmación de una serie de propuestas que se inclinan por enfatizar una redelimitación de las unidades político-administrativas del país en función de franjas multidepartamentales que combinen lo mejor de distintos pisos ecológicos. En estos casos no hay mucha reflexión sobre las dimensiones más cualitativas de un nuevo modo de Estado y más bien una concentración en los efectos que este armado tuviera sobre la puesta en marcha de estrategias de desarrollo y planificación regional complementadas por propuestas organizacionales singulares como la de tres juntas de desarrollo, cada una de ellas agrupando a los jefes de repuestas corporaciones departamentales de desarrollo, desconcentrando el poder político mediante gobernaciones en cada franja macrorregional dejando al "sur" (hecha de Tarija, Potosí y Chuquisaca) el Poder Judicial y Legislativo; y al "noroeste" (Beni, Pando y La Paz) el Ejecutivo, mientras que la "descentralización administrativa" significaría finalmente bajar los viceministerios del Poder Ejecutivo según se justifique por peculiaridad macrorregional.

La tercera vertiente responde a un enfoque territorial y por el momento tiene a su exponente más sistemático en las reflexiones y propuestas que ha planteado el Comité Cívico de Santa Cruz. Evidentemente inspirada en la experiencia española, ha preferido proponerse aquí un énfasis territorial fijando al departamento boliviano como molde desde donde llevar a cabo la reforma. Se propone un esquema que insinúa facultad legislativa, pero generalmente prefiere simplemente hablar de potestad normativa e incluso reglamentaria para nuevos gobiernos directamente electos con fiscalización y planificación del de-

sarrollo departamental. Recogiendo mucho del modelo autonómico español ha insistido en la gradualidad del proceso, la asimetría del mismo, la aplicación de la figura de los estatutos y un sistema fiscal que en España no se considera del régimen común generalizado siendo más bien parte del llamado especial y conocido como del concierto económico de base foral. Pacíficamente se inscribe en el cuadrante de los modos de Estado compuestos bisegmentados sin sobredeterminación y aunque se alinea en la dimensión apropiada del diseño estatal serio, contiene aún huecos y bordes ásperos por las lagunas de precisión y rigor que padece.

¿Cómo se puede también sinópticamente ponderar estas propuestas gruesas y que por supuesto cuentan con más versiones que las aquí ejemplificadas? A grandes rasgos la salida etnicista/comunitarista tiene la virtud de alertar sobre el error que se puede cometer al petrificar el meso boliviano como inamovible campo de imperio del departamento. Pero no por ello se debe denostar los departamentos bolivianos para hacer aparecer nuevas regiones benignas por anticoloniales que como espejos reflejen al fin cuencas hídricas y etnias. Es suficiente dejar una ventana constitucional que permita reguladamente someter este tema a decisión de los afectados e incluso, así como lo anticipa la actual ley de unidades político administrativas, sin necesidad de suprimir los departamentos. Pero esa ventana podría activarse en lustros o décadas, pues muchas veces lo que el antropólogo o sociólogo desea e imagina no lo aprueba, llegado el momento, el interesado. Yendo más al fondo, no se puede dejar de mencionar que toda propuesta etnicista puede llegar a pervertir el diseño responsable del Estado, pues equivale a pedir que una vaca se vuelva un trébol para

que su ingestión sea justamente reflejada en el todo. La propuesta etnicista/comunitarista coquetea entonces con un racial-socialismo indeseable.

El problema de la propuesta "espacialista" es que simplemente se desgaña en vano, pues sus interesantes esquemas son respuestas para otros problemas: es el invitado que llega con traje de baño para lo que fue una invitación a jugar naipes. La cuestión de un aprovechamiento del espacio de corte geoeconómico o de otro tipo similar con el fin de hacer más eficiente la localización del gasto y las operaciones estatales de fomento y desarrollo en términos micro o macrorregionales es fundamental pero es vino de otra tinaja. Cuando en estas ideas se propone tendiblemente que las odiosas desproporciones entre regiones o zonas en cuanto a la dotación de riqueza, fauna o población se superen buscando que cualquier nueva región venga al mundo como ekeko cargado con un poquito de todo, existe aquí una cierta intolerancia peligrosa con la fatalidad de las cosas del mundo y de la vida quedando la buena intención de corregirlas con el compás y la escuadra justiciera como ejercicio ingenuo por no decir nocivo, ya que muchas veces en la sociedad lo ilógico y hasta indeseable se debe asumir y por supuesto moderar pero no extirpar.

Si esta segunda línea es útil pero extraviada y la etnicista/comunitarista sin haberse extraviado del tema es fantástica, la tercera contiene los parámetros de un enfoque adecuado independientemente de los reparos que se pudieran tener a muchos detalles de la propuesta misma, pero que no merecen su ubicación correcta en el tema y su aterrizaje en el campo del diseño de Estado convenientemente asimilado. La propuesta tiene no sólo un mérito formal por su sistematicidad y protagonismo,

también los tiene de contenido si se revisan pausadamente sus esquemas. Con todo, es difícil que la misma no pueda ser enriquecida o, rescatando partes de ella, ser superada en aras de mayor rigor y mejor adaptación al país. Incluso metodológicamente es sano someter cualquier propuesta de este cuadrante al debate y la contrastación. No es éste el lugar para precisar lo bueno y subrayar lo inacabado en ella con el detalle que la propuesta merece, pero como expresión resumida de varios de los temas abordados en el ensayo precedente vale la pena cerrarlo con uno de los tantos aspectos que la propuesta de Santa Cruz debería reflexionar. Se ha dicho ya que la propuesta de Santa Cruz —y no casualmente si se conviene en la inspiración española—, se inscribe en los modos de Estado bisegmentados sin sobredeterminación. Esta fría constatación ontológica ha sido interpretada como un desprestigio premeditado de mi parte a la propuesta por causar un calentamiento de los humores municipalistas contra ella. Se debe simplemente recordar, sin susceptibilidades, que la bisegmentación no polar (nación/meso) analizada para los modos de Estado compuestos, indefectiblemente encapsula dentro del meso al municipio. Vimos que en Italia o España, y de la misma manera en Alemania o Bélgica, prevalece un esquema donde los municipios desprovistos de un trato constitucional equiparable al otorgado al meso respectivo, permanecen protegidos dentro del circuito de estatalidad intermedio y no me cabe duda de que ésa es una opción respetable de diseño y ni siquiera se podría creer que esos países no sean felices así. En otras palabras, no se tiene aquí un problema de rigor sino de opción. Pero esa constatación no cambia el hecho del encapsulamiento local en el meso como tampoco impide son-

dear una salida que se ha venido gestando con las propuestas constitucionales del Brasil, Sudáfrica e Italia, dando pautas interesantes para un modo de Estado nuevo. Se trataría con gran probabilidad de una alternativa que compartiría, de todos modos, muchas más cosas con la propuesta de Santa Cruz de las que la susceptibilidad del analista entendiblemente absorbido por una labor evangelizadora podría advertir. Se trata de un esquema que no sería mejor ni peor sino distinto, en tanto superase esa universal indisposición con la naturaleza gubernativa del nivel municipal, trabándolo con el meso y el nivel nacional dentro de una misma dignidad constitucional. Es la visión del policentrismo territorial o la equiordinación que, además, impone una impostergable disociación de la república frente al nivel nacional de administración. Esta alternativa contiene, finalmente, los mecanismos potenciales para adicionalmente procesar, responsablemente y lejos de todo análisis alucinógeno, la resolución de la exclusión indígena en términos territoriales, que cuando no pueda encararse vía asimetrías diferenciales guarda la opción de encumbrar una territorialidad indígena genuina y sostenible como parte del Estado que más que volverse espejo por eso, simplemente se habrá hecho más cercano, inteligente, llevadero y versátil.

- 1 Ley 2028, de 1999.
- 2 Las referencias a la propuesta de Santa Cruz que vendrán a lo largo del texto se basan en la separata II aparecida en el diario *La Razón*, a principios de 2005, titulada: "Bases para constituir las autonomías departamentales", ILDIS/Fuliled/Comité Pro Santa Cruz y cuya autoría corresponde a Juan Carlos Urenda.
- 3 *Op. cit.*, Pág. 17.
- 4 Tomo el término de Delperée, *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruylant/LGDJ, 2000, Pág. 372.
- 5 Ver ese juego de posibilidades en la teoría weberiana de las asociaciones y los conceptos de autonomía/autocefalia, Max Weber,

- 6 *Sozologische Grundbegriffe*, Mohr Siebeck, 1984, Pág. 83.
- 7 Constitución Política austriaca, art. 118 ss.
- 8 Ver este principio en Oates, *Fiscal Decentralization and Economic Development*, 2001, Pág. 8.
- 9 Constitución Política francesa reformada en su art. 72-2.
- 10 Ver B. Russell, *Authority and the Individual*, Routledge, 1949, Pág. 31.
- 11 Constitución Política sudafricana, sección 40 ss.
- 12 N. Lastra, "Cobro de impuestos", en *Municipalización: diagnóstico de una década*, ILDIS/Usaid/Plural, 2004, Págs. 123/127.
- 13 Ver las críticas a la supuesta debilidad del municipio boliviano para tener recursos propios en *Internacional Monetary Fund, Improving Budget and Decentralization Processes*, 2004, Pág. 7.
- 14 Separata II, *op. cit.*, Pág. 17.
- 15 *Op. cit.*, Pág. 20.
- 16 Art. 114 de la Constitución Política italiana.
- 17 Art. 137 de la Constitución Política española.
- 18 J.A. Terán, "Relaciones fiscales intergubernamentales" en *Municipalización: diagnóstico de una década*, ILDIS/Usaid/Plural, 2004, Pág. 187.
- 19 Idem, Pág. 188.
- 20 Ver el Ministerio de la Presidencia (2001) *Estudio de capacidades prefecturales*.
- 21 Ver el pórtico constitucional de la Constitución Política suiza.
- 22 Art. 167/IV de la ley 2028.
- 23 Art. 10 de la LPP.
- 24 Art. 204 de la CPE.
- 25 Art. 42/II/1 de la ley 2028.
- 26 Art. 166/III.
- 27 Aunque así lo sugieren Bahl, Roy/Martínez en *Sequencing Fiscal Decentralization*, 2005, pág. 6.
- 28 Una explicación en ese sentido aunque no textual ver en Jordana, J. P. (2001) "Relaciones interdepartamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional" Pág. 13.
- 29 Juan Carlos Urenda, *op. cit.*, Pág. 25.
- 30 Jordana, Pág. 13.
- 31 I. Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, 2001, Pág. 41.
- 32 OECD, *Managing Across Levels of Government-Overview*, 1997, Part I, pág. 17.
- 33 Ver J. Smith, "Canada: a Noisy Squabble Over Offshore Oil and Equalization", en *Federations*, Vol. 4, N°3, 2005, pág. 19.
- 34 Ventana Ciudadana, viernes 18 de marzo 2005. Una crítica al enfoque subyacente puede verse en Rafael Archondo, "El país está dividido: ¿habrá que dividirlo mejor?", en *T'inkazos*, N° 17, 2005.
- 35 Ver la ponencia C. Tito, *Propuesta de regionalización, descentralización y desconcentración del poder político*, Comité Cívico de Chuquisaca, 2004.

Una lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales (1)

# Autonomías y Estado MULTINACIONAL

La emergencia de un nuevo ciclo de luchas indígenas –potenciadas notablemente por el reforzamiento del componente identitario– hace prever que nos estamos encaminando hacia una descentralización regional que considere la posibilidad de las autonomías indígenas, para convertir, finalmente, a Bolivia en un Estado multinacional

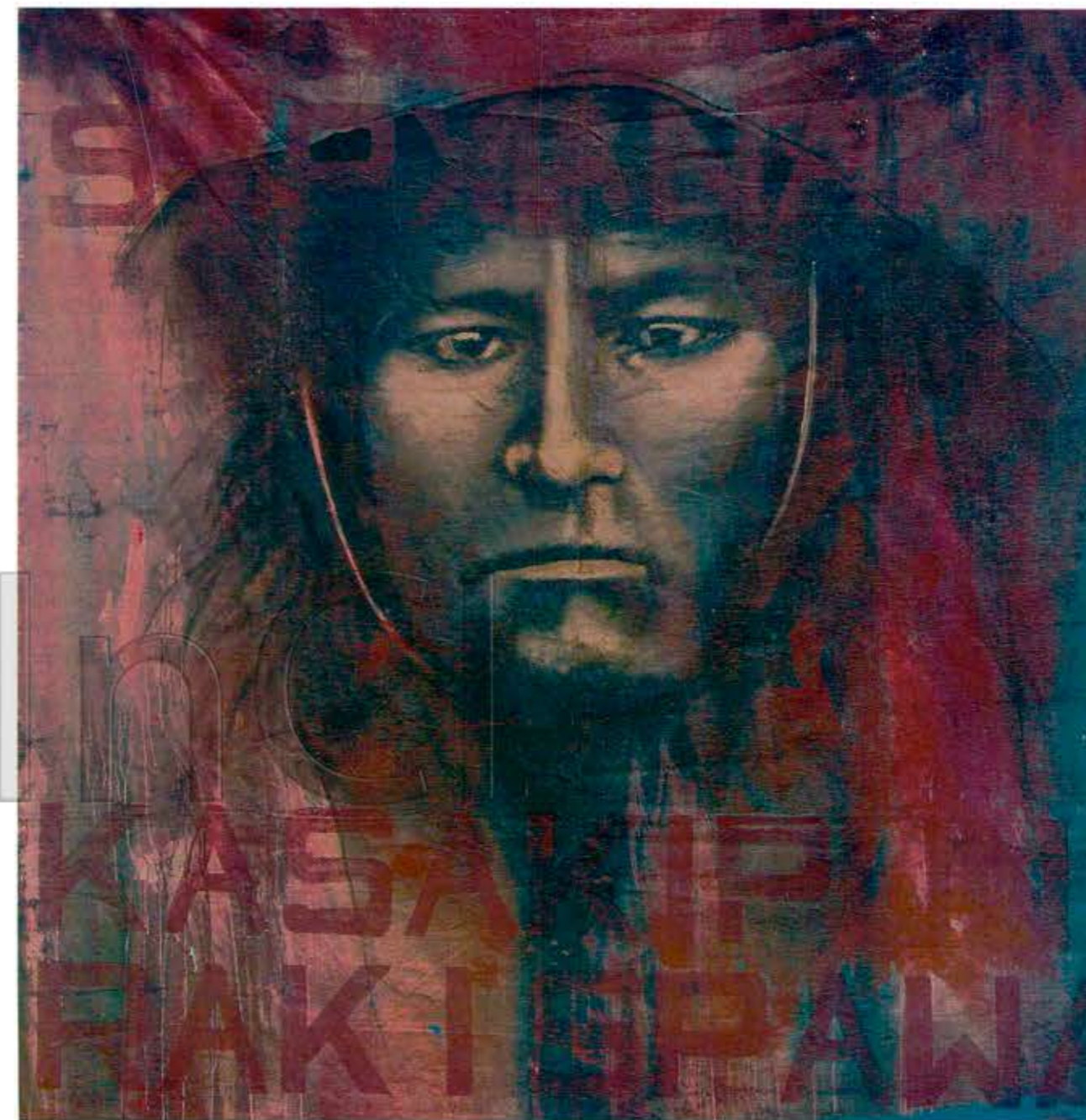
Por Álvaro García Linera\*

**E**n las últimas décadas la descentralización política y administrativa de los Estados ha adquirido una relevancia particular en el debate y las reformas políticas dirigidas a fortalecer los procesos de democratización de los sistemas de gobierno, así como también la eficacia administrativa de los Estados.

En América Latina, a partir de las reformas liberales de fin de siglo, desde los años 80 y 90, se viene implementando una serie de modificaciones de la organización estatal que buscan descentralizar un conjunto de competencias políticas, particularmente en el nivel munici-

pal y especialmente en Estados de una larga tradición centralista (2).

En el caso de Bolivia, desde 1994, y a raíz de la promulgación de la Ley 1551 de "Participación Popular", se ha iniciado un amplio proceso de descentralización municipal del Estado que ha transformado significativamente la manera de tomar decisiones sobre competencias municipales (326 municipios con sus respectivos concejos deliberativos), la asignación de recursos presupuestales (30% del total de la inversión pública) (3), objetivo del Estado en regiones donde sólo llegaba con la moneda o el voto, además de lograr avan-



ces en la eficiencia y equidad (4).

Dejando de lado la sostenibilidad en el tiempo de un elevado número de municipios (5), esta forma de descentralización ha venido acompañada, voluntaria o involuntariamente, por la legitimación estatal de fuerzas de encapsulamiento municipal y localista de identidades territoriales y culturales de orden mayor, regional anteriormente articuladas en

torno a los movimientos sociales regionales y a federaciones y confederaciones campesinas. En algunos casos, la disputa por los recursos disponibles en el ámbito municipal ha llevado a un fortalecimiento o reinvencción instrumental de identidades étnicas locales o provinciales (norte de Potosí, Oruro, La Paz); pero está claro que el municipalismo no puede dar cuenta de procesos de identi-

ficación mayores, por la propia limitación territorial del municipio y la limitación de sus competencias ejecutivas respecto a la densidad de derechos que plantea la existencia de identidades sociales mayores.

En términos generales, la descentralización política es un proceso estatal que mediante la desconcentración territorial de facultades y competencias poli- ➤➤➤

\*Sociólogo y matemático, autor de varios libros, el último de ellos es *Sociología de los movimientos sociales*, Oxfam-Diakonía, 2004.

→ ticas, dependiendo de cómo se la construya, puede ampliar la participación democrática de la sociedad en la toma de decisiones en determinadas áreas de la gestión pública, puede promover aptitudes ciudadanas de responsabilidad civil con la regulación de la vida en común, además de enriquecer las normas de eficiencia administrativa y equidad distributiva de recursos. Pero a la vez, es también una forma de transformación de la estructura de poderes estatalmente sancionada en torno a los cuales las colectividades sociales, los grupos de presión, las organizaciones, las élites, las clases sociales, los gremios de una determinada región han de desplegar sus estrategias y competencias para verse beneficiados con recursos, con reconocimientos, con prestigio, con influencia política, etc.

Toda descentralización es una forma de reconfiguración del espacio estatal en subespacios orgánicos en los que se redistribuye determinados volúmenes del capital estatal y burocrático (volúmenes y tasas de conversión de capitales económicos, capitales políticos, capitales simbólicos, capitales sociales y jurídicos) (6), estableciéndose las reglas, los mecanismos y acciones legítimas por medio de los cuales los distintos sujetos sociales, individuales y colectivos, pueden disputar la estructura del campo de fuerzas en ese subespacio; esto es, la adquisición, control, monopolio y redistribución de esos capitales. Los distintos tipos de descentralización pueden ser resultado de presiones de élites o grupos de presión local o regional que exigen esta redistribución regulada del capital estatal burocrático, que permita la consagración y la ampliación de poderes políticos o económicos previamente adquiridos a nivel local por esas élites, (7) o bien, son reconfiguraciones estatal y verticalmente inducidas desde arriba de la distri-

bución local o regional de poderes y a partir de las cuales, las élites locales pueden renovarse, ser sustituidas por otras, recomponerse, etc., (8).

En sociedades que han atravesado amplios procesos de homogeneización cultural, esta desconcentración del capital estatal, por lo general, se la hace a partir del reconocimiento de una base territorial (el municipio, el departamento, la región, etc.) como el espacio de la redistribución de competencias político administrativas descentralizadas. Aquí, los grados de autonomía socioeconómica demandadas o delegadas parten del principio de la existencia de un sujeto territorial (el municipio, la región).

Pero en sociedades complejas, donde se sobreponen distintas culturas o nacionalidades (sociedades multiculturales o multinacionales), la desconcentración del capital burocrático estatal es mucho más compleja porque exige el reconocimiento de una base comunitaria cultural como principio de la reorganización del Estado. En este caso, la identidad cultural es el punto de partida de la constitución del sujeto público de la descentralización política (autonomía cultural), y la dimensión territorial de esta desconcentración dependerá de la ubicación geográfica de este sujeto cultural. La descentralización política con base cultural o compuesta (cultural y territorial) es una ruta más compleja y requiere una ingeniería estatal "nacional" y "subnacional" mucho más elaborada y urgente, pues de no producirla puede dar lugar al fortalecimiento de tendencias escisionistas. Éste precisamente es el caso de Bolivia.

Bolivia es una sociedad multicultural, más aún, multicivilizatoria o multisocietaria (9), pero curiosamente gran parte de la discusión sobre descentralización ha sido abordada desde un supuesto homogeneizante en torno al mo-

delo cultural mestizo, castellano hablante e individualizado, lo que ha empobrecido de una manera alarmante la discusión sobre el tema. Hay alguna gente vinculada a la aplicación de la Participación Popular que ha trabajado el tema de la multiculturalidad del país; sin embargo, este reconocimiento de la pluralidad cultural del país ha sido reducido al ámbito municipalista, lo que comprime la dimensión de las identidades culturales y, lo peor, mutila los derechos de estas identidades al ámbito restringido de las competencias municipalistas, cuando lo que la existencia de estas identidades culturales pone en juego es la redistribución de la totalidad del poder político.

Es por ello que ahora voy a precisar las posibilidades de descentralización regional, o meso, bajo la forma de autonomías político indígenas. En otros términos, voy a trabajar la propuesta de una descentralización política en el nivel intermedio del Estado, bajo la forma de regímenes autonómicos con comunidades lingüísticas indígenas o tipos de Estado multinacional. El interés que deposito en esta temática se debe a que uno de los grandes problemas de la incompletitud estructural de la formación estatal boliviana, de su gelatinosidad institucional y permanente desencuentro con la sociedad, radica precisamente en su monoetnicidad y monoculturalidad que ha dado lugar, desde el nacimiento como república, a estructuras políticas excluyentes, sistemas de reconocimientos sociales racializados y continuos procesos de segregación internos.

### Un Estado multinacional

En Bolivia es evidente que pese a los profundos procesos de mestizaje cultural, aún no se ha podido construir la realidad de una comunidad nacional. En el país existen

por lo menos 30 idiomas y/o dialectos regionales (10), existen dos idiomas que son la lengua materna del 37% de la población (el aymara y el quechua), en tanto que cerca del 62% se identifica con algún pueblo originario (11). Cada idioma es toda una concepción del mundo, esta diversidad lingüística es también una diversidad cultural y simbólica. Si a ello sumamos que existen identidades culturales y nacionales más antiguas que la república, y que incluso hoy reclaman la soberanía política sobre territorios usurpados (el caso de la identidad aymara), es por ello que en Bolivia coexisten varias nacionalidades y culturas regionales sobrepuestas o moderadamente articuladas. Sin embargo, y pese a ello, el Estado es monolingüe y monocultural en términos de la identidad cultural boliviana castellano hablante. Esto supone que sólo a través del idioma español la gente obtiene prerrogativas y posibilidades de ascenso en las diferentes estructuras de poder, tanto económico, político, judicial, militar como cultural del país. Pese a una presencia mayoritaria de procedencias culturales indígenas rural urbanas, la "blanquitud" somática y cultural es un bien perseguido por todos los estratos sociales, en la medida en que ella simboliza el ascenso social y se constituye en un plus simbólico que contribuye a ubicarse en una mejor posición en los procesos de enclasmiento y desclasamiento social.

Un modo de iniciar la resolución de este desencuentro entre pluralidad cultural de la sociedad y monopolización étnica del Estado que reproduce discriminación y dominación colonial, reside precisamente en emprender procesos de reconocimiento asimétrico y diferenciados de identidades nacionales y étnicas, a escala macro y regional. Claro, en el caso de Bolivia, no toda comunidad cultural distinta a la boliviana es nacional;

existen identidades culturales menores y menos politizadas, especialmente en el oriente del país, cuyo reconocimiento político estatal pasa por procedimientos organizativos distintos a aquellas comunidades culturales nacionales, como la aymara, que requiere una modificación sustancial de la estructura organizativa general del Estado.

De lo que se trata entonces es de garantizar, mediante una concepción pactista del poder, la convivencia mediante la articulación de la pluralidad en una unidad política común de una sociedad diferencial, esto es que tiene comunidades nacionales y otras que no lo son. El primer paso para ello es el tránsito hacia un tipo de Estado multinacional mediante el otorgamiento de autonomías regionales por comunidad lingüística, con distintos grados de autogobierno político, dependiendo de la densidad política y extensión de las identidades culturales demandantes.

Sólo mediante diferentes formas de autogobierno, las distintas culturas y nacionalidades del país pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo, ya que el autogobierno permite estructurar un sistema de instituciones políticas capaces de premiar o sancionar positivamente las prácticas culturales de la colectividad (el idioma, la vestimenta, los hábitos, etc.) y crear un campo de competencias administrativas, económicas y culturales basadas en una homogeneidad lingüística.

En regiones indígenas campesinas del altiplano, los valles y el trópico, existen de facto estas estructuras con formas de autogobierno local a nivel de comunidades y sindicatos agrarios, o de varias comunidades (12), desde mucho antes de que existiera la república de Bolivia. Pero, lo que no existe es una estructura de autogobierno a nivel superior entre varias comunidades o entre todas las

cientos o miles de comunidades y barrios urbanos que son partícipes de una gran comunidad lingüística y cultural, de tal forma que, cuando los miembros de estas comunidades culturales se vinculan con los distintos aparatos gubernamentales de gestión económica, educativa, administrativa, policial o militar, lo tienen que hacer mediante el abandono de sus saberes culturales (lingüísticos, orales, etc.), y el uso obligado del idioma, los saberes y los hábitos, ambigüamente aprendidos, de la identidad cultural dominante que regula la gestión estatal. Es el caso de cualquier comunario o vecino de barrio aymara o quechua hablante que para tramitar un registro de propiedad tiene que utilizar el castellano como exclusivo idioma para hacer conocer su petición, para redactar los memoriales y obtener la legalidad de su derecho propietario. La misma esquizofrenia lingüística y cultural la tiene que vivir diariamente cualquier persona que tenga como idioma materno algún idioma indígena; ya sea el padre de familia ante el director o el profesor de la escuela, el vendedor urbano en la alcaldía, el dirigente sindical ante el servicio de caminos, la comerciante ante la aduana, el estudiante ante el profesor universitario, la vecina ante los empleados de cobro de los servicios de luz o agua.

En todo ello hay que reconocer que la Participación Popular ha permitido, no tanto por intención propia sino por empuje de las propias comunidades, que varias alcaldías modifiquen parcialmente los usos lingüísticos en la gestión administrativa. Es posible observar que por la organización política de los sindicatos campesinos, algunos alcaldes y personal administrativo habla idiomas indígenas en su vinculación con los electores de la zona y en algunos casos están sometidos a formas de control social practicados por

➔ las comunidades indígenas; (13) sin embargo, en todos estos casos, simplemente se puede hablar de formas de autogobierno municipal de baja intensidad porque estas autoridades sólo tienen competencias municipales y, lo decisivo, delimitadas y decididas desde el gobierno central monopolizado por colectividades monoétnicas dominantes. Esto ayudaría a explicitar el porqué, pese a los logros de la municipalización del territorio boliviano y al copamiento de algunas alcaldías por comunidades indígenas y a la propia formación de municipios indígenas (14), estos no han podido conformar un campo de competencias culturales y políticas en torno a una homogeneidad lingüística indígena. Claro, si de lo que se trata es de simplemente ejecutar las directrices normativas decididas por colectividades mestizas castellano hablantes y el resto de las competencias gubernamentales, tanto a nivel local como regional y superior, están basadas en el uso del idioma castellano; el idioma indígena no deja de ser un idioma de uso meramente local y privado, sin opciones de viabilizar ascenso social y ciudadanía plena. La introducción de idiomas indígenas en algunos despachos de atención gubernamental o de servicios, no solucionaría el problema, pues seguiría siendo un idioma oficialmente marginal, porque continuaría sin asumir el rango de idioma oficialmente practicado, esto es, de ejercicio pleno de ciudadanía, de ascenso social y competencia por las jerarquías públicas legítimas.

Ahora bien, en cuanto a las características del autogobierno de las comunidades culturales y/o lingüísticas, éstas pueden variar según la extensión territorial de la identidad cultural, la densidad demográfica y los grados de politización étnica y nacionalitaria que han atravesado las distintas colec-



DIEGO MORALES

tividades. En el caso de identidades étnicas reducidas, un nivel mínimo de autogobierno regional debería ser capaz de garantizar el desarrollo de la cultura, la ciudadanía multicultural y el ejercicio democrático de derechos políticos diferenciados, susceptibles de quebrar la exclusión actual.

Esta forma de autonomía regional podría ser implementada entre comunidades culturales y lingüísticas relativamente pequeñas como las del oriente, entre comunidades lingüísticas o étnicas diferenciadas pero que juntas puedan lograr levantar una región autónoma más sólida, también entre identidades étnicas más o menos compactas, como las comunidades quechuas existentes en el norte de Potosí y Sucre o entre varias identidades étnicas diferenciadas poseedoras de un mismo idioma, como el caso de las comunidades culturales quechua hablantes que a pesar de compartir una misma base lingüística presentan una diversidad identitaria muchas veces irreductibles unas en otras.

Pero simultáneamente existe al menos una comunidad lingüística y cultural de dimensión y cualidad nacional, la aymara, cuyo proceso de politización interna y cohesión nacionalitaria exige una estructura de autogobierno autónomo más compleja.

Por la historia de construcción nacional aymara (15), por la formación de una narrativa autonomista política de largo aliento, por la consolidación de una élite nacionalista de gran capacidad de irradiación discursiva, por la persistencia y expansión de sus repertorios culturales y su propio peso demográfico altamente politizado a través de estructuras de acción colectiva como la CSUTCB y los partidos indianistas (PI, MITKAs, MTRKs. y, el más exitoso, el MIP), la demanda de reconocimiento político de esta comunidad nacional requeriría al menos los siguientes puntos de caracterización del autogobierno de la autonomía regional por comunidad lingüística:

a) El derecho de la nacionalidad aymara, no solamente de comunidades, a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía política como parte del Estado boliviano.

b) El reconocimiento constitucional del autogobierno regional por comunidad lingüística, a fin de garantizar por encima de la coyuntura este reconocimiento de la igualdad de las culturas en el Estado. Toda reforma de la Constitución requeriría ineludiblemente la participación y aprobación mayoritaria de la región autónoma. A su vez, la región autónoma gozaría de su propio régimen normativo constitucional considerado como norma básica de la región autónoma, aunque de rango inmediatamente inferior a la Constitución de la comunidad política del Estado boliviano.

c) Un Ejecutivo y una Cámara Legislativa nacional aymara, de entre cuyos miembros es elegido el

Ejecutivo del régimen autónomo. Esta asamblea ejerce sus funciones sobre la jurisdicción territorial continua en las zonas aymara hablante (urbana-rural) y es elegida directamente por los propios miembros de la comunidad cultural y únicamente es responsable ante ellos.

d) Gobierno autónomo con competencias políticas totales en el sistema educativo primario y superior, administración pública, titulación, medios de comunicación, impuestos, vivienda, obras públicas, turismo, comercio, industria, transporte, comercio interior, medio ambiente, derecho civil y recursos naturales básicos (agua, bosques, flora, fauna). Temas como la legislación laboral, titulación de tierras, propiedad intelectual e industrial y la legislación mercantil pueden ser competencias compartidas entre la comunidad autónoma y el Estado (16). Como en el caso anterior, esto supone una redefinición del sentido de la territorialidad a fin de articular la soberanía estatal con los derechos de propiedad y soberanía indígenas preexistentes al Estado republicano.

e) Financiamiento estable y previsible para el funcionamiento del régimen autónomo. Se puede lograr esto a través de la fijación de la recaudación de determinados impuestos en el ámbito de la región autónoma, más la aplicación del principio de la equidad y la solidaridad estatal por medio de la transferencia condicionada e incondicionada de recursos por parte del Estado para el funcionamiento regular de la administración autónoma.

f) Integración de las minorías no indígenas de ciudades o barrios comprendidos dentro de la territorialidad autónoma aymara, como sujetos de los mismos derechos individuales y colectivos en la conformación de los sistemas de autoridad regional. Reconoci-

miento de derechos de minorías culturales a las comunidades culturales no aymara hablantes con posibilidad de acceder a sistemas de educación que preserven su identidad cultural.

Este conjunto de reglas mínimas permitiría una inmediata revaloración de las culturas indígenas, una ampliación democrática de la participación social en las estructuras de poder estatal y, lo más sustancial, una igualación política de las culturas mediante una justa etnización positiva de determinadas estructuras estatales. De este modo, el idioma y la cultura aymara encontrarían un sistema de instituciones públicas que le garantizarían su desarrollo, que sancionarían positivamente su utilización pública y privada, además de formarse un esquema regional-nacional de legitimación económico administrativa para su conocimiento y utilización.

En sentido estricto, se trataría de la consagración de un espacio social de gran escala, que garantizaría un régimen de aptitudes, competencias y acumulaciones de distintos tipos de capital (17) (económico, político, cultural, social, estatal, sindical, etc.), asentados en una homogeneidad lingüística y cultural. En otros términos, se asentaría la formación de una cultura societaria aymara en igualdad de condiciones de desarrollo político normativo que la cultura societaria mestiza castellano hablante.

Dependiendo de los grados de integración y politización étnica de las identidades culturales quechuas hablantes, teóricamente es posible pensar en la formación de un segundo gobierno autónomo a gran escala, basado en la comunidad lingüística indígena más extendida del país, como es precisamente la quechua.

Pero para que estas formas de autogobierno indígenas a nivel local, regional o nacional no gene-

ren procesos centrifugos que habiliten tendencias separatistas del Estado boliviano y, además, para completar la desmonopolización étnica de la estructura macro o general del Estado boliviano a fin de consolidar el reconocimiento a escala superior de las comunidades culturales y regiones lingüísticas indígenas, se requiere simultáneamente a estos procesos de construcción autonómicos, una redistribución de competencias entre el Estado y el gobierno autónomo y una presencia real y proporcional de las comunidades culturales indígenas en la composición del sistema de instituciones y poderes que regulan la comunidad política superior del Estado boliviano. En el caso de la comunidad nacional aymara, esto se podría cumplir mediante:

a) Reforma del Estado boliviano a fin de establecer democráticamente su unidad preservando la diversidad político cultural mediante la integración constitucional de comunidades políticas indígenas regionales en una nueva comunidad política superior en la que el poder se halla compartido y dividido entre un gobierno general con responsabilidades nacionales y unos gobiernos constituyentes que disponen de responsabilidades regionales o subnacionales. Esto supone, por tanto, dos ámbitos de gobierno articulados verticalmente: el estatal y el autónomo. En caso de conformarse autonomías departamentales en las zonas castellano hablantes, recogiendo la reconfiguración territorial del Estado producida por las autonomías indígenas, estos regímenes de gobierno departamental podrían igualmente quedar vinculados en este nuevo ordenamiento vertical de los poderes del Estado boliviano.

b) Representación y participación de la comunidad autónoma en los entes de gobierno general del Estado, tanto en la Cámara

Alta, Cámara Baja como en los ministerios.

c) En el caso de la Cámara Baja, compuesta por representantes de toda la "nación o comunidad política general" y con competencias sobre el gobierno del Estado, presencia numérica de diputados aymaras en función al porcentaje que representan respecto al total de los habitantes de Bolivia, aproximadamente entre el 25 y 30%, lo que implicaría el control del total del 25 o 30% de las diputaciones del Parlamento. En el caso de otras comunidades autónomas indígenas, como las del oriente, es posible establecer el criterio de sobre representación a fin de potenciar la presencia de comunidades culturales pequeñas (8).

d) En el caso de la Cámara Alta, que representa a los departamentos, igual presencia proporcional de los gobiernos autónomos con criterios de igualdad y simetría institucional. En ambos casos, tanto de la Cámara Baja como de la Cámara Alta, es posible establecer criterios de "doble mandato" (19), de tal manera que algunos de los parlamentarios elegidos para el Parlamento autónomo, estén también presentes de manera directa en el Parlamento estatal.

e) En el caso del Ejecutivo del Estado, presencia proporcional de las principales comunidades lingüísticas (castellano, aymara, quechua) en la composición del gabinete, a fin de llevar hasta la propia cabeza del Ejecutivo la diversidad lingüística del país y el equilibrio de prerrogativas de las comunidades lingüísticas más importantes. Esto ciertamente no anula la competencia partidaria, pero obliga al mismo sistema partidario a multiculturalizarse o a establecer alianzas partidarias multiculturales a fin de poder gobernar.

De lo que se trata en el fondo es de conformar culturalmente un tipo de gobierno consociacional (consociación con consenso) (20)

o de tipo federativo plurinacional devolutivo, (21) capaz de articular una representación equilibrada de todas las culturas y comunidades lingüísticas en el diseño institucional, tanto en el núcleo del Estado como en los espacios de gobierno local y regional. De esta manera, el espacio de reconocimiento, de valoración y legitimidad social de los idiomas indígenas más importantes ampliarán su radio oficial de reconocimiento y, por tanto, su aptitud para ser utilizados como idiomas legítimos estatalmente, esto es, como capital lingüístico apto para alcanzar puestos en la administración pública, en gestión de gobierno central, en la dirección económica del país, etc. Este diseño estatal en los hechos, pudiera también ser complementario a las formas de descentralización política sobre bases de identidades territoriales (los departamentos).

La posibilidad de estructurar los sistemas de gobierno general a partir de la distribución proporcional de los cargos por comunidad lingüística, rompe la monoculturalidad del actual Estado boliviano y amplía a nivel de la estructura estatal superior, la validez de los idiomas indígenas principales, posibilitando así la igualdad política de las culturas y los idiomas que se convierten, por igual, en dispositivos paralelos y equilibrados de ascenso social y ciudadanía.

1 Una versión con modificaciones de este trabajo fue publicado en *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*, Friedrich Ebert Stiftung-Idis/Plural, La Paz, 2003.

2 Para un análisis comparado de los recientes procesos de descentralización en América Latina, ver J. Zás Friz Burga, *El sueño obcecado. La descentralización política en América Latina*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2001.

3 Viceministerio de Coordinación Gubernamental, *Estudio de Capacidades Prefecturales*, La Paz, 2002.

4 Ministerio de Desarrollo Humano/ SEPA, *Apri(he)ndiendo la participación popular. Análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización*, La Paz, 1996.

5 Carlos Borth, *La descentralización del Estado boliviano*, Fondo Editorial de los Diputados, La Paz, 2001.

6 Pierre Bourdieu, *Las estructuras sociales de la economía*, Manantial, Buenos Aires, 2001; del mismo autor, *Razones prácticas*, Anagrama, Barcelona, 1997.

7 Ésta es la trayectoria de las distintas reivindicaciones regionalistas que han brotado intermitentemente en Bolivia desde el siglo XIX. Sobre esto, revisar Isaac Sandoval, *Nación y Estado en Bolivia. Etnias, región, clase*, La Paz, 1991; José Luis Roca, *Fisonomía del regionalismo boliviano*, Los Amigos del libro, Cochabamba, 1980.

8 Esto es lo que en parte ha sucedido en el área rural con la Participación Popular.

9 Álvaro García Linera, "Ocaso de un ciclo estatal", en Gutiérrez-García-Prada-Tapia, *Democratizaciones plebeyas. Comuna/ Muela del Diablo*, La Paz, 2002; Luis Tapia, *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad*, Muela del Diablo, La Paz, 2002.

10 Xavier Albó, "Etnias y pueblos originarios", en *Bolivia en el siglo XX*.

11 INE, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*, La Paz, 2002.

12 W. Carter-Mamani, *Irupa chico: individuo y comunidad en la cultura aymara*, Juventud, La Paz, 1982; Silvia Rivera, *Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí*, Aruwiyiri, La Paz, 1993.

13 José Blanes, *Mallkus y alcaldes*, PIEB/CEBEM, La Paz, 2000; Xavier Albó, *Ojotas en el poder local*, CIPCA/Hisbol, La Paz, 1999.

14 D. Pacheco, "Tierra, territorio y productividad" en *Visiones y contextos*, Cosude/Aipe/DRU, La Paz, 2002.

15 Félix Patry, *Insurgencia y sumisión*, Comuna, La Paz, 1999; Álvaro García Linera, "La formación de la identidad nacional en el movimiento indígena-campesino Aymara", en *Fe y Pueblo*, La Paz, 2003.

16 E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos autonómicos*, Alianza Editorial, España, 1999.

17 Pierre Bourdieu, *La distinción*, Taurus, España, 1999.

18 Arendt Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1998; del mismo autor, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000.

19 W. Pas, "La estructura asimétrica del federalismo belga", en E. Fossas y F. Requeji (eds.), *Asimetría federal y estado plurinacional*, Trotta, España, 1999.

20 Arendt Lijphart, *Modelos de democracia*.

21 Caminal, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, España, 2002.

## Identidad y territorialidad en Bolivia

# Cartografías del PODER INDÍGENA



Las poblaciones indígenas en Bolivia ocupan inmensos territorios y espacios sociales en los que se han reconstruido identidades que resultan estratégicas dentro de los actuales juegos de poder

Por Pablo Mamani Ramírez\*

\* Pablo Mamani, sociólogo aymara, con una Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Actualmente es director de la Carrera de Sociología de la Universidad Pública de El Alto (UPEA).

LO INDÍGENA O INDIO se Estados del mundo y en Bolivia, en particular, está anclado entre dos momentos importantes: los extraordinarios y los de la cotidianidad social. Los extraordinarios se



➔ refieren a aquellos momentos "importantes" (como son los levantamientos o movilizaciones indígenas, cargados de profundo significado político e histórico) y los cotidianos son aquellos referidos a los micro acontecimientos dados o desparramados en el acontecer de todo los días (1). Ambos momentos, ya sea por separado o simultáneamente, son el lugar específico de estas relaciones de conflicto social. En Bolivia, éstas son de condición étnica (aunque con importantes grados de conflicto de clase), subdivididas entre varios centros de poder, aunque son dos los que organizan esta complejidad: lo cultural y lo económico. Es compleja porque se difuminan y se mezclan entre lo cultural (normas, sentidos, significados y prácticas inculcadas) y lo económico (como relaciones de explotación étnica vistas como "naturales"). En el pasado inmediato, éste era visto como el lugar específico de la lucha de clases. Sin embargo, hoy se ha hecho visible propiamente como conflictos de carácter étnico o racial.

Bajo este concepto, estas relaciones de fuerza o relaciones de poder entre el mundo indígena-popular están cargadas de diferentes racionalidades históricas y sociales. Los indígenas organizan su tiempo y el espacio en términos de ciclos y de acciones comunitarias (aunque también individuales), y el mundo blanco-mestizo se define mediante la racionalidad propiamente individual, lineal e instrumental propio de la filosofía positivista. Es étnica porque los grupos dominantes se definen a sí mismos desde el sentido común dominante fundado en el color de la piel "blanca" (aunque no sea blanca) y los indios o indígenas definen también esta relación desde su propio sentido común organizado en el color de la piel "morena". Ambos, al final, se convierten en los indicadores objetivos de la pro-

funda diferenciación social o étnica. Ahora estas relaciones de poder están expresadas en la pirámide de la dominación étnica. La pirámide, como cuestión gráfica, tiene tres grandes componentes, cada una con sus propias complejidades: la base, la zona intermedia y la alta. Éste es el núcleo organizador de las jerarquías sociales y de sus relaciones sociales. Los indios o indígenas, en dicha pirámide, se ubican en la base con un número de población cercana al 77% (2), (6.371.230 habitantes) del total nacional, (8.274.325 habitantes, INE, 2002). Aunque al interior de estas poblaciones existen también procesos de explotación entre los propios indígenas. La clase media, de aproximadamente un 17 a 20% (1.654.865 habitantes) ocupa la franja intermedia de dicha pirámide. Desde esta ubicación, es el actor sustancial, el "colchón moral" de esta dominación étnica. En la cúspide se ubica la oligarquía (con rasgos burgueses) (3), definido en torno a varios subgrupos. Su población alcanza, en porcentajes, a aproximadamente un 10 u 8% (661.946 habitantes) del total nacional (4). Estas relaciones de dominación se gestan, legitiman y se difuminan desde este lugar organizado a través de las diferentes tecnologías del poder como la que Michel Foucault (2001) llama el gobierno de poblaciones (sus sistemas de clasificaciones, cuerpo jurídico, cuerpo de funcionarios y prácticas de exclusión) y la biopolítica (control de la natalidad, censo y el discurso de higiene). Cada una de estas estrategias de organización del poder produce profundas fronteras étnicas. Para demostrar esta producción de las fronteras étnicas, la oligarquía se reproduce básicamente sobre la lógica de la endogamia. No se casan, por ejemplo con los *qamiris* (adinerados) aymaras de Garita de Lima, Buenos Aires u Uyustus de la ciudad de La Paz, sino lo hacen

entre ellos, incluso prefieren casarse con italianos o norteamericanos, aunque éstos sean pobres; nunca con un indio. Y los indígenas hacen lo propio.

En el campo de la política, estas relaciones sociales se manifiestan con más rudeza. La mayoría demográfica indígena ha sido convertida o reducida, mediante el discurso de la civilización de ciudadanía moderna, en minoría política; incluso ha sido invisibilizada en el espectro público, pese a ser el soporte "moral" y económico del Estado blanco. El hecho sustancial de esto es que desde este lugar se han producido imágenes de derrota indígena. La cartografía de la dominación, como es la historia indígena, se ha hecho una *transescritura* de la historia indígena. En ese sentido, muchos historiadores, sociólogos, literatos, poetas, antropólogos se han convertido en ventrílocuos (A. Guerrero, 2000); hablan, escriben y escenifican en nombre de los indígenas sin ser indígenas. Estructuralmente, esto no ha permitido que sea el propio indígena el que escriba y hable de sí mismo. Los ventrílocuos se han apropiado de los cuerpos dominados para infundirles un discurso republicano dominante.

Esta pirámide de dominación étnica ahora está siendo profundamente cuestionada. Los indígenas, desde el lugar de esta dominación; es decir, desde la base de la pirámide o desde los intersticios de este espacio, han empezado a jugar un rol protagónico al convertirse en actores sociales y políticos. Incluso han reafirmado su condición de ser la base "moral" del país. En resumidas cuentas, como mayoría demográfica, los indígenas están convirtiéndose también en mayoría política, aunque no institucionalizada en el Estado. Como manifiesta José Bengoa, hay una emergencia de lo indígena en América Latina (Bengoa, 2000). Desde esta invisibilidad histórica,

los indios se han hecho visibles para el mundo, el Estado (y sus funcionarios) y los grupos dominantes. Aunque dicha invisibilidad sólo ha sido mental, ya que dentro de las relaciones sociales objetivas, y en la historia de la república, el indígena siempre ha sido el factor sustancial de las relaciones sociales cotidianas y extraordinarias. Es decir, de las revoluciones políticas y de la vida cotidiana. Esto porque ha sido el factor de movilización de la cultura y la economía del propio Estado. Ahora han empezado a construir sus estrategias de contrapoder. Si bien hay grados de cooptación y clientelización partidaria, también hay procesos de reafirmación colectiva como alteridad desde los propios espacios del poder dominante. En dichas relaciones, el indígena no es un actor pasivo sino profundamente activo porque desde los intersticios de la dominación étnica se reafirma y reconstruye su poder al que nosotros llamamos las cartografías del poder indígena.

Una de ellas es la escuela; a través de ella, el Estado ha tratado de imponer los valores de la civilización occidental y los indígenas han respondido siempre con sus propias racionalidades al reapropiarse de los valores "ajenos" según sus propias tecnologías culturales. Otra de ellas es la lengua, el arado egipcio, la vestimenta, las telecomunicaciones, etc. Se tiene, bajo ese concepto, una especie de desparramamiento de micropoderes colectivos, difusos e intermitentes hasta envolventes entre el plexo de las relaciones sociales y el interior del mismo Estado, que cuando se eleva el conflicto social, éste sube como espuma de cerveza. Aquí juega un papel fundamental la identidad. Es bastante evidente observar hoy, en comparación con el pasado inmediato, que muchas poblaciones definen sus relaciones sociales mediante la identidad so-

cial indígena; no se la hace desde la identidad de la ciudadanía blanca-mestiza. Otro espacio referente de esta revuelta de sentidos es la construcción de las ciudades indígenas. Aquí los indígenas, pese al discurso de la modernidad occidental, construyen sus propias relaciones sociales interbarriales, como es el caso de Otavalo en Ecuador y El Alto en Bolivia, donde lo "propio" define las relaciones sociales. Aquí se plantea que cada vez más indígenas se definen como tales. Éste es un hecho contrapuesto a la expansión del Estado a través de la participación popular y otros mecanismos del poder dominante. Ésta es una territorialización de la identidad fundamentada en la presencia de la mayoría demográfica y sentidos históricos del mundo indígena. El pronóstico de Javier Hurtado (1986) en ese sentido se cumple cuando este autor dijo que en el futuro muchos se sentirán orgullosos de tener una descendencia de una mujer de pollera. Hoy son miles los que se sienten orgullosos de ser aymaras, quechuas, urus, chipayas, guaraníes, lecos, mojeños, chiquitanos, etc. Incluso hay procesos de etnogénesis cultural. El factor de esta etnogénesis es la identidad y la lucha social. La misma es de forma abierta y encubierta como un contrapoder indígena gestado desde el propio centro de la dominación cultural y económica. En contraposición a esto no se escucha a los blancos-mestizos hablar abiertamente de la identidad "blanca". Éstos sólo atinan a decir que son bolivianos, un universal sin mucha especificidad.

Según esta visión, el indígena está construyendo su poder desde los lugares del poder dominante como parte sustancial de estas relaciones. El indígena es, pues, parte activa de lo dominado en esas relaciones de poder. Sin embargo, desde ese lugar y condición específica gesta actos y sentidos de auto-

gobierno indígena. Esta construcción de contrapoder, entonces, tiene dos características: a) se da desde los intersticios de la dominación, b) se lo hace desde la separación social y geográfica (desde la frontera étnica). Es dentro de esto que lo blanco-mestizo (como prestigio y reconocimiento social), para muchos líderes, queda como un universal con poca base social. Lo indígena se ha convertido en un marcador colectivo, pese a la histórica discriminación del término "indígena" o, aún peor, de la palabra "indio". El particular indígena se ha convertido en un universal que según nuestra definición sería parte de lo multiversal (5) o referente de la multiversidad (aquella forma de entender el mundo desde diferentes ángulos); éste lo hace visible a la realidad más compleja y rica a la vez, con un tronco específico de lo particular que funda el sentido común indígena. En este sentido, la categoría de identificación: la palabra indígena no la entendemos, como generalmente se la entiende, como aquel ser social desterrado a las lejanas montañas del campo (así la entendía el indigenismo blanco-mestizo), sino como aquel ser que pasea orgulloso en la propia plaza Murillo (sede de gobierno) de La Paz consciente de que él o ella también ocupa tácticamente los espacios físicos del poder dominante (6).

### Reemergencia de la identidad indígena

Aquí, la identidad no la definimos como una esencia inmóvil o estática, que es como generalmente se la entiende. Aquí la identidad se define como producto de las relaciones de fuerza entre el mundo indígena y el mundo blanco-mestizo y sus entrecruces a su interior. Aunque tiene un tronco sustancial, digo mundos porque cada espacio tiene sus propias racionalidades, identidades, rela- ➔➔➔



DAVID ANTEZANA

32

→ ciones económicas y políticas. Por tanto, la identidad o las identidades son producto de estas relaciones de fuerza. Y dichas relaciones de fuerzas se convierten en el factor de la producción social de la identidad, aunque eventualmente también se puede hablar de "esencialismo estratégico" en cuanto son un factor de negociación política y cultural.

Lo interesante, entonces, es observar cómo, desde el lugar de la dominación, los indígenas han empezado a construir estrategias de contrapoder como parte efectiva de su mayoría demográfica. Éste es un ejercicio de poder para dar vuelta a la dominación étnica. Esta estrategia tiene un lugar privilegiado como es la producción de la identidad y su territorialidad. ¿Cómo se hace territorial la identidad indígena? Y particularmente, ¿cómo

lo aymara se ha convertido en un factor más positivo que en un factor negativo como era hace poco? La evidencia para responder a estas dos preguntas —una más general y la otra más específica— la encontramos en lo que aquí se propone llamar la "geopolítica" de las poblaciones indígenas. Entendemos la palabra "geopolítica" como aquella forma estratégica que tiene una población o poblaciones de ocupar diversos espacios sociales y territoriales. Para entender tal hecho, primero que nada es importante constatar que desde aproximadamente 50 años, la población *qulla* (compuesta particularmente por aymaras y quechuas) por medios propios y mediante la política de colonización del Estado ha extendido su presencia a territorios y poblaciones de la Amazonia y el Chaco. Allí, estas pobla-

ciones protagonizan movilizaciones y enfrentamientos con los grupos locales (los terratenientes). Es el caso protagonizado el 10 de mayo último por el Movimiento Sin Tierra (MST) al norte de Santa Cruz, en la hacienda los Yuquises, donde se tomó tierras bajo estrategias cuasi militares. Los indígenas se apropian de recursos organizativos y territorios como factor central de la reproducción cultural, biológica y económica.

Esta reapropiación se produce aún con más fuerza en las propias regiones andinas, aunque de manera más concentrada en las grandes ciudades y ciudades intermedias. Para hacer objetivo este fenómeno, sería interesante hacer un ejercicio visual y mental a través de un imaginario vuelo rasante de avión sobre el territorio del país. A través de este método fá-

cilmente podríamos constatar que tanto en El Alto, La Paz, Potosí, Oruro, Cochabamba, Alto Beni, Chapare, San Julián, en las provincias rurales y en la propia Santa Cruz, habitan los indígenas de los Andes y de la Amazonia y el Chaco. Ésta es una manera de evidenciar la masiva presencia de lo indígena dentro del territorio estatal como referente directo de la nueva realidad social. Así, "descubiertas", estas poblaciones se convierten en actores sociales y políticos, en espacios donde se dan profundas disputas culturales y políticas entre estas poblaciones y los grupos locales dominantes de condición blanca-mestiza; como se observa en la Amazonia y el Chaco. En el altiplano y los valles andinos la presencia de la identidad indígena es más intensa, pues son pocos los descendientes de los terratenientes. Éstos dejaron estos lugares por la fuerza del poder emergente del indígena; más específicamente, los terratenientes abandonaron esos espacios para dar paso a la emergencia de las poblaciones politizadas. Si bien algunos todavía se llaman así mismos campesinos, hay en estas regiones un evidente posicionamiento de lo indígena como factor estructurante de la realidad social.

En esa lógica, se puede observar cómo los indígenas en el lugar que habitan, particularmente los aymaras y quechuas, tienen sus propias festividades. Por ejemplo, en la ciudad de El Alto, Caranavi, Tucupí, Chapare, Poroma, Kila Kila, San Julián, Sica Sica, ciudad de Oruro, etc. Allí se organizan entradas folklóricas con morenada, tarqueada, moseñada, etc. Esto hace que lo indígena se desparame en el plexo de las relaciones sociales; aunque en muchos casos no es un hecho consciente ni políticamente buscado, sino que corresponde a la propia dinámica de las poblaciones.

Así, cada uno de estos indivi-

duos, considerados en el pasado como indios, disputan los gustos culturales de los grupos dominantes. Si en el pasado era privilegio de los blanco-mestizos tener un auto de último modelo; ahora los indígenas adinerados también usan estos mismos vehículos como parte de su capital económico y simbólico. Así, algunos hijos de los terratenientes que todavía viven en dichos lugares se sienten incómodos al observar cómo los indios ya no son tan indios, son incluso más que ellos, por su poder económico y cultural. Lo que no quiere decir que en cada uno de estos espacios sociales haya dejado de tener importancia los grados de explotación económica. Así, pues, los indios ya no son llorosos como en el pasado sino se muestran altivos, emprendedores y desafiantes. Tal altivez desconcierta, ciertamente, a estos grupos y "personalidades decentes" porque se convencen de que los indios ya no son como los de hace 50 años sino son emprendedores y sagaces. El factor de ello es la valorización de la identidad producto de las relaciones de fuerza o lucha indígena.

Estas relaciones de conflicto se convierten en relaciones sociales de producción de las identidades para marcar diferencias y positividades colectivas como un gran factor de disputas contra hegemónicas, dado desde el mismo lugar de la dominación: desde la base de la pirámide. Así, entonces, se pone de relieve el sentido de pertenencia a una territorialidad e historia "propia". Este hecho tiene dos dimensiones en cuanto identidad: una es propiamente individual-familiar y la otra es colectiva y territorial. La primera es individual porque la identidad es una "autodefinición" al interior del núcleo familiar y su entorno. Es una definición en relación con "otros" como parte de una totalidad mayor definido en el círculo o el espacio social a la que se pertenece; es una

autodefinición en cuanto miembro de una colectividad. Y la otra es propiamente una identificación colectiva. Esta identificación colectiva refuerza la comunidad identitaria expresada en sentimientos de apego a dicha comunidad social, particularmente en los momentos extraordinarios —como son los levantamientos indígenas— u ordinarios, cuando se trata de la cotidianidad social. Ambos hechos —que tienen siempre una definición política— se dispersan en el plexo de las relaciones sociales como factores de movilización cultural y territorial.

Es muy claro que estas disputas crean nuevos escenarios de discurso y estrategias de contrapoder definidas en rasgos políticos porque se escenifica símbolos de identidad. Por ejemplo, los indígenas de los Andes y la Amazonia simbolizan estos hechos mediante la wiphala y muchos otros símbolos; y los "otros", por ejemplo, la denominada "nación cambia", se definen en base a símbolos regionales como la bandera verde y blanca de Santa Cruz de la Sierra. Este proceso de simbolización de la identidad es otro factor que delimita aquellas relaciones de fuerza o disputa cultural y étnica para crear espacios de gobernación de las relaciones de la vida social. A esto se ha sumado la capacidad de liderazgo indígena tanto en organizaciones privadas y públicas, particularmente en la administración de políticas públicas locales como son los municipios.

Hace 50 años, en el tema del municipio, era impensable que un indio pueda convertirse en un alcalde municipal. Ahora, si bien ciertas administraciones municipales han sido criticadas por deficiencia —que es parte de un aprendizaje de la administración—, es muy notorio también que en muchos lugares se ha ganado el prestigio de buena administración indígena; es el caso del muni- →→→

33

► cipio de Kurahuara de Karangas. Para muchos este proceso puede ser un factor de legitimación de la dominación, pero también es evidente que esto es una muestra clara de una construcción de un contrapoder indígena como parte de la lucha contra la discriminación étnica. Es la capacidad de definir y manejar el territorio del Estado como un ejercicio estratégico para construir desde ese lugar su identidad. Es parte de una construcción de un universal o multiversal indígena fundado en los mundos locales y regionales. Es un espacio donde, pese a todo, podría construirse en el referente de un posible Estado indígena. Éste es una especie de asalto al territorio y la administración de las poblaciones, desde lo indígena.

### Territorialización de la identidad y "geopolíticas" indígenas

Este conjunto de hechos no sólo queda en los cuerpos sociales o colectivos, también queda escrito en la geografía del territorio del propio Estado como efecto de la política o la cartografía del poder indígena. Esta territorialidad de la identidad no sólo se la siente en el altiplano norte de La Paz, por ejemplo, sino también en Caranavi, en el Chapare, en la ciudad de El Alto, en las laderas de La Paz, en los territorios de los ayllus del norte Potosí, en los ayllus de Jach'a Karangas, etc. Hay un posesionamiento de este poder indígena en este entramado de lugares que son específicos de la territorialidad indígena. El territorio es la posesión y sentimiento de pertenencia colectiva e individual que las poblaciones tienen sobre los espacios geográficos. Es decir, el territorio es el habitat de una comunidad de hombres y mujeres o, como sostiene S. Yampara (2001) *uraqpacha* (es un todo).

Esta expansión cultural es básicamente un reconocimiento al

conjunto de estas poblaciones de influjo de la fuerza indígena. Así, el territorio es el referente directo de la representación del mundo y del poder. Según Michel de Certeau (1996), la estrategia consiste en definir un lugar para, desde allí, actuar y utilizar tácticas y técnicas del poder. Esta definición de un lugar o varios corresponde a la lucha de poder, donde la geografía está siendo convertida en referente irrenunciable de la identidad, en cuanto es parte de las memorias y cartografías del poder indígena. Se construye contrapoderes desde varios lugares geográficos, y esta construcción es una efectiva forma de luchar contra la dominación étnica. Y se lo hace de diversas formas y sentidos. Unas veces mediante la violencia, otras mediante la negociación y en otras el indígena baja la cabeza para negociar la supervivencia. En esta frontera entre la vida y la muerte se construye un "nosotros" y un "otros", particularmente en cuanto se refiere a la explotación y dominación étnica. Desde este lugar de la geografía ocupada, el indígena reconstruye un cuerpo alterno y litigante.

En este juego de poder, la tierra se ha convertido en otro de los factores de uso y manejo estratégico porque contiene el lenguaje de la memoria indígena y sus tecnologías agrícolas y medicinales, además de lo cosmológico. En varios lugares, pues, se observa que los cerros o montañas tienen profundos significados como ser *awicha* (abuela mayor) y *achachila* (abuelo mayor); son las personalidades mayores de la memoria y ritualidad indígena y las divinidades menores; las que se convierten en el centro de explicación de la reproducción biológica y cultural como pueblos y poblaciones indígenas. Es parte de la representación de la *pachamama* (madre tierra), *uywiris* (criadores de la vida) y *jlliris* (hermanos/as mayores).

Además, en cada uno de estos lugares se inscribe la memoria colectiva –con sus saberes y conocimientos económicos, políticos, culturales, sociales y tecnológicos– como un factor de identidad.

En síntesis, el territorio es el espacio del saber multiversal del mundo indígena. Según este hecho, la geografía no sólo está poblada por grupos humanos sino también por los dioses; y sobre ella se desparraman saberes religiosos y tecnologías de vida social, política y territorial. Por esto, el territorio es parte de la vida (en sentido general) y de la activa vida social del mundo andino y amazónico. En ese sentido, el territorio no es un espacio de explotación de recursos naturales, sino es el espacio de la reproducción de la vida social y la vida de los dioses. Los casos que ejemplifican esta forma de comprensión de la geografía son innumerables: Qalachaka es la memoria de la lucha indígena junto con Pachjiri (espacio de la religiosidad aymara) en Omasuyus; en Kurahuara de Karangas, el ayllu representa su poder en los cerros de Monterani y Thikhapani (hombre y mujer); en Caranavi las comunidades-colonias tiene cerros que hacen referencia a Pächita (lugar sagrado y respetable); en el Chapare los montañas-bosques son lugares de presencia de los dioses andinos y amazónicos; en El Alto, Waraq Achachila y la Ceja son referentes de este entramado conjunto de significados sociales y religiosos.

Entonces, la territorialización de la identidad es un proceso de desparramamiento de significados en los lugares geográficos y sociales como una referencia colectiva de la lucha social y la vida. Aunque dentro de esta territorialización hay momentos altos y momentos bajos o de baja intensidad. La vida social no siempre es lineal y mecánica, sino es parte de las re-

laciones de singularidad y cotidianidad (ésta es una metodología para entender esta dinámica social).

En ese sentido tiene importancia hablar de la cultura y la identidad como factores condicionantes de las relaciones de poder. Pues así la identidad y la cultura no solamente son el entorno del sistema capital como plantea Félix Patzi (2004), sino que forman parte de la subjetividad individual, colectiva y material, y así se convierten en centros de la dominación étnica. Se manifiestan, además, como materialidad concreta mediante la acción social que es parte del sistema del poder, como un todo juntamente con el factor económico. Así, en cierto modo, estos hechos son parte de la construcción de una hegemonía indígena y efecto del ejercicio del poder y la aplicación de sus técnicas. Son parte de lo que Michel Foucault llama: la microfísica del poder. Se tejen y se amplifican como hilachas invisibles para producir efectos prácticos de contrapoder indígena. Estas hilaciones invisibles se dan al interior o exterior del entramado de los espacios sociales y geográficos. En resumen, son parte de la producción de la territorialidad indígena profundamente impregnados por los sentidos de pertenencia colectiva e individual.

Es en este sentido que se plantea a las "geopolíticas" de las poblaciones indígenas como un ejercicio y potencial campo de contrapoder o disputas identitaria y cultural. Ahora estas "geopolíticas" contienen dos condicionantes: la primera es parte de procesos de reapropiación territorial y cultural; y la segunda es parte del espacio de negociación con el poder dominante. La relación es de ida y vuelta. Entre ambos momentos, las poblaciones indígenas producen, en cierto modo, su hegemonía cultural en base al conjunto de factores que se han mencionado aquí. Aunque no se da en todos los luga-



res, particularmente en los espacios sociales poblados por blanco-mestizos, en las zonas residenciales como Calacoto, San Miguel,

Obrajes en La Paz o el Equipetrol en la ciudad de Santa Cruz y los barrios "distinguidos" de la ciudad de Sucre o Cochabamba. ►►►

Ahora, hay que hacer notar que estas "geopolíticas" son, en algunos casos, conscientes y en otros sólo pertenecen a la propia dinámica del movimiento de poblaciones (Romero, 1986). Las poblaciones al moverse en diferentes direcciones provocan un reconocimiento de cada espacio social y geográfico. Pero este reconocimiento no corresponde a una "geopolítica" estatal propiamente, sino a una "geopolítica" social indígena; es parte de la capacidad de reapropiación estratégica de recursos tecnológicos, lenguaje, símbolos, etc.

Así, la "geopolítica" poblacional no es mecánica ni lineal sino producto y referencia de contextos y de entramados de ida y vuelta locales y regionales, con capacidad de provocar acciones nacionales. Dicha capacidad se nota sobre todo en los migrantes andinos (hacia la amazonía), donde si bien han perdido diferentes valores culturales, poco a poco se han ido reapropiando de otros elementos culturales. Este hecho se observa también en las ciudades donde el discurso de la modernidad es intenso (mediante la televisión y la radio). La condición extraordinaria de este último hecho es que mediante este proceso, las poblaciones, están produciendo un sentido común de lo indígena. Como argumenta A. Appadurai (2001), la modernidad o la modernidad desbordada como práctica y discurso no siempre es apabullante, sino por el contrario es factor de respuesta productiva de lo particular, por ejemplo, en las comunidades migrantes (diáspora), en cuanto campo de una compleja relación de negociación. La "geopolítica" poblacional, entonces, es esa capacidad de recomposición permanente de lo "propio", como una acción territorial y social.

Bajo este conjunto de hechos ¿se puede hablar de autonomías indígenas?

Desde nuestro punto de vista no tiene sentido hablar de autonomías indígenas, aun cuando éstas estén pensadas dentro de un Estado multinacional, como plantean varios analistas, entre ellos Álvaro García (2005). En principio las autonomías sólo pertenecen a las minorías indígenas o blanco-mestizas. Las mayorías demográficas indígenas, aunque estén convertidas en minorías políticas como en Bolivia, no pueden luchar por una autonomía que limite constitucionalmente sus derechos territoriales y políticos. Esto sería, pues, una especie de autobloqueo, sobre sus territorios y sus recursos naturales, en tanto mayoría demográfica. Es por eso que la autonomía puede ser pensada para grupos como la oligarquía de Santa Cruz, porque es propiamente una minoría demográfica. Si bien es llamativo hablar de las autonomías, esto sólo serviría en el caso específico de los indígenas para fragmentar su territorio en varios pequeños Estados; cuando lo más adecuado sería la constitución de un gran Estado Indígena, con sus propias especificidades, como son las confederaciones territoriales. Un Estado Indígena organizado sobre la lógica del contrapoder descrito aquí, bajo un gobierno rotatorio y de participación-representación de parcialidades y regiones. Entonces, hay que resaltar más bien estas dinámicas y las producciones "geopolíticas" que nacen en las poblaciones indígenas antes que en esa entelequia clasemediera.

En resumen, las poblaciones indígenas en Bolivia se han convertido en poblaciones estratégicas porque ocupan, como se dejó entender más arriba, inmensos territorios y espacios sociales. Allí se han reconstruido identidades y territorialidades que hoy son referentes obligados en los juegos de poder. Si la asamblea constituyente

(con sólo 26 circunscripciones indígenas o constituyentes, como hasta hoy se ha planteado) no reconoce esta dinámica, fácilmente puede agotarse para, entonces, dar paso a un proceso insospechado de violencia política.

Las relaciones sociales en la Bolivia de hoy están mediadas por profundos conflictos de base étnica. El factor que impulsa este hecho es la enorme identificación de las poblaciones con sus raíces indígenas y populares. Así, entonces, conviene mirar la dinámica de las relaciones sociales porque es ahí donde se producen permanentes procesos de relación de conflicto y de negociación cultural.

En Bolivia, estamos en un momento en que el indígena es factor de poder con efecto estatal. Esto porque tiene desparramado en cada espacio, como se ha argumentado insistentemente en este artículo, del propio territorio del Estado, condiciones de producción y de autogobierno. Aunque a nivel de los liderazgos todavía no se ha dado sentido a esta articulación territorial de base local y regional, el hecho importante es que hay sentimientos de posesión de estos territorios. Allí lo blanco-mestizo está cada vez haciéndose ilegítimo (aunque como toda dinámica con sus propias contradicciones).

En síntesis, el indígena se ha convertido en el factor estructurante de la nueva realidad social y política en Bolivia; así, no debería extrañarnos que en el futuro pueda llegar a acceder al poder político un presidente aymara o indígena, que rompa con la lógica de presidentes blanco-mestizos como se ha hecho común en la historia de la república.

- 1 Ésta es una metodología para ubicar las complejas relaciones sociales.
- 2 Según el censo de 1992, se calcula que el 80% del total de la población en Bolivia es indígena.
- 3 Digo con rasgos burgueses porque no son

completamente burgueses en el sentido de ser industriales y modernos en sus prácticas, sino que mantienen lógicas neocoloniales en su vida económica y social.

- 4 Según el censo de población y vivienda de 2001, el 62,05% se ha autoidentificado como indígena. Esto corresponde solamente a los mayores de 15 años. La población infantil es muy alta en Bolivia, y fácilmente se puede decir que los niños indígenas son mayores numéricamente porque, de manera general, una familia indígena tiene entre 4 y 6 hijos. Además, a los niños indígenas no hay que preguntarles por su identidad, sino que ésta se mide por su lengua, los rasgos culturales y niveles de pobreza, tanto en las ciudades como en las áreas rurales.
- 5 Pablo Mamani y otros, *Universidad y Multiversidad, realidad social y educación superior*, (trabajo presentado en el diplomado en educación UPEA), s/f.
- 6 Nosotros hacemos notar este hecho en un trabajo que próximamente se va publicar bajo el título *La "geopolítica" indígena*.

## BIBLIOGRAFÍA

Arjun Appadurai, *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Ed. Trilce, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-Montevideo, 2001.

- Álvaro Bello y Marta Rancel, *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- José Bengoa, *La emergencia indígena en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Michel De Certeau, *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*, Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-Centro Francés Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1996.
- Michel Foucault, *Microfísica del poder*, Ed. La Piqueta, Madrid, 1980.
- "Estética, ética y hermenéutica", *Obras esenciales Vol III*, Ed. Paidós, Barcelona-Buenos Aires, 2001.
- Álvaro García Linera, *Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas*, Malatesta, La Paz, 2005.
- Andrés Guerrero, "De protectores a tintarillos: la privatización de la administración de poblaciones indígenas (dominadas)", en *Los Pueblos campesinos de las Américas, etnicidad, cultura e historia en el siglo XIX*, Heraclio Bonilla y otros (editores), UIS, Bucaramanga, 1996.
- "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transcripción" en *Etnicidades*, Andrés Guerrero

(comp), FLACSO-Ecuador, ILDIS, Quito, 2000.

- Javier Hurtado, *El katarismo*, Hisbol, La Paz, 1986.
- Instituto Nacional de Estadísticas, *Bolivia: características de la población*, La Paz, 2002.
- Pablo Mamani, *El rugir de las Multitudes. La fuerza de los levantamientos indígenas en Bolivia/Qullasuyu. Aruwiyiri - Yachaywasi*, La Paz, 2004.
- Pablo Mamani y otros, *Universidad y multiversidad, realidad social y educación superior*, (trabajo presentado en el diplomado en educación UPEA), s/f.
- Félix Patzi, *Sistema comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal*, CEA, La Paz, 2004.
- Hugo Romero, *Planeamiento andino*, Hisbol, La Paz, 1986.
- Rodolfo Stavenhagen, "Conflicto étnico y estado nacional: conclusiones de un análisis comparativo", en *Estudios sociológicos de El Colegio de México*, Vol. XIX, No. 55, México, 2001.
- Simón Yampara, *El ayllu y la territorialidad en los Andes. Una aproximación a Chamba Grande*, UPEA, Inti-Andino-CADA, La Paz, 2001.
- Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

## Suscripción internacional

### Deseo suscribirme a Barataria

Nombre y apellido .....

Dirección .....

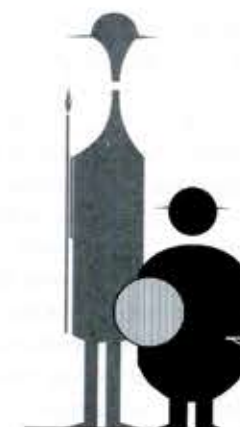
Código postal ..... Localidad .....

Provincia ..... País .....

Teléfono ..... E-mail .....

Suscripción anual (cuatro números)

América Latina: 20 dólares  
Norteamérica: 50 dólares  
Europa: 60 euros  
Más gastos de envío



"El que es vencido hoy puede ser vencedor mañana"

(Sancho Panza, Cap. XXIV, Don Quijote de la Mancha)

Barataria: Carlos Medinaceli 1204 - Alto Sopocachi, La Paz - Bolivia  
Tel: (591) 2422734 - e-mail: jugueterabioso@yahoo.com

Por Carlos Romero Bonifaz\*



MAX ARLESHIPA

Avances y dificultades teóricas y prácticas

## Los territorios INDÍGENAS

Uno de los temas más complejos que deberá enfrentar la próxima asamblea constituyente, así como el proceso autonómico, será la consideración de las demandas que emergen desde los pueblos indígenas, con relación a su soberanía y su lucha por la tierra

\*Abogado, director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

**E**L PROPÓSITO PRINCIPAL de esta reflexión es caracterizar el estado de situación de las demandas de tierra y territorio de los pueblos indígenas en Bolivia en este complejo y turbulento momento de desarrollo histórico, caracterizado por el creciente protagonismo de los movimientos indígenas constituidos en "bloque sociopolítico", disputantes del poder y cuyas principales demandas giran en torno a la reconstitución y control de su territorialidad.

Tomando como hitos la Reforma Agraria de 1953, la marcha por "Territorio y Dignidad" de 1990 y la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA) de 1996, describimos los alcances del reconocimiento de las tierras comunitarias de origen (TCO), sus avances, dificultades y proyecciones en el marco del actual proceso agrario boliviano.

A partir de la necesaria precisión de la utilización de la categoría "derechos de los pueblos indígenas" para hablar de colectividades en vez de "derechos indígenas", que hace referencia más bien a individualidades, conviene diferenciar la reivindicación del derecho a la igualdad como indígenas, y del derecho a la diferencia en tanto pueblos, para distinguir la naturaleza de ambas categorías de derechos (1). Entre los derechos humanos fundamentales, la igualdad y no discriminación constituye una de las bases de cualquier ordenamiento jurídico. El primer objetivo de los derechos indígenas es la igualdad. Este derecho tiene dos dimensiones:

- a) El derecho a la no discriminación por razones étnicas.
- b) El derecho a gozar de medidas compensatorias para reparar la injusticia histórica de la que han sido víctimas los indígenas, de tal

manera que puedan disponer de iguales posibilidades para afrontar su desarrollo.

El derecho a la diferencia, por su parte, implica reconocer a un pueblo su idioma propio, su territorio, su cultura histórica, su autonomía de gobierno, etc. El derecho a la diferencia también tiene dos dimensiones:

- a) El derecho a mantener y desarrollar sus propias características, como pueblo, en armonía e igualdad con los demás.
- b) El derecho a ser consultados, en forma debida y transparente, acerca de las relaciones que va a mantener con los Estados nacionales y las sociedades a las que están incorporados.

Sobre estas bases doctrinales se pueden armonizar las condiciones de existencia de los pueblos indígenas con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. Empero, antes conviene adoptar una definición de pueblo indígena: "Las comunidades, pueblos y naciones indígenas, los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en sus territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales" (2).

En consecuencia, los pueblos indígenas, al igual que cualquier pueblo en general, se caracterizan por tres elementos:

a) Un pueblo está dotado de una cultura, lo que implica poseer un idioma, relaciones sociales, historias, instituciones, conocimientos propios, etc.

b) Un pueblo tiene relación directa con un territorio, independientemente de que este territorio esté actualmente ocupado o sea más bien de reconocimiento ancestral.

c) Un pueblo tiene un conjunto de personas integrantes que se autoidentifican como miembros de ese pueblo.

Ahora bien, dada la concepción holista del mundo que caracteriza a los pueblos indígenas; la naturaleza es integral, no se puede seccionar ni separar en partes, los mismos individuos, más que como personas, existen como comunidades, colectivizan el desarrollo por la reciprocidad y el apoyo mutuo materializado en la gestión integrada de los recursos naturales, de donde el fundamento de los derechos de los pueblos indígenas es el territorio y su vida en colectividad. De ahí se desprenden tres categorías de derechos colectivos: territoriales, culturales y de autodeterminación. El desarrollo de los mismos se concreta en (3):

- a) Derecho a ser reconocidos como pueblos y no como minoría.
- b) Derecho a un territorio propio y adecuado a sus necesidades históricas y culturales.
- c) Derecho a desarrollar sus propios sistemas económicos y sociales para acceder, de acuerdo a sus propios referentes culturales, a la contemporaneidad.
- d) Derecho al autodesarrollo, de acuerdo a sus propias estrategias.
- e) Derecho a la integridad cultural, lo que implica el resurgimiento, manifestación y desarrollo de la diferencia. ➡➡➡

➔ Siendo el territorio el fundamento de los derechos de los pueblos indígenas, conviene también referirse al tratamiento que le otorga el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Artículo 13:

I. Al aplicar las disposiciones de esta parte del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación.

II. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Esta disposición concibe los territorios indígenas no sólo como recursos productivos, sino que los vincula a la existencia misma de cada pueblo, es decir, como una unidad entre ambos, reforzada por lazos culturales y espirituales. El territorio, al constituir la base material de la existencia de un pueblo, trasciende, en términos de titularidad, a las generaciones que lo integran. Además, enfatiza el carácter colectivo de esta relación y la naturaleza integral del derecho territorial, en tanto comprende su entorno natural (hábitat).

### La problemática de tierra y territorio en Bolivia

Bolivia, con una superficie de 1.098.581 km<sup>2</sup>, que hacen 109.858.100 hectáreas, está compuesta de una parte andina y otra de llanuras, más comúnmente denominadas tierras altas y tierras bajas. Del total de la superficie, las manchas urbanas (capitales de los nueve departamentos) ocupan una superficie de 730.398.1873 hectáreas y los cuerpos de agua y salares abarcan 1.880.607.4027 hectáreas.

De los 8.274.325 habitantes que tiene Bolivia, el 62% vive en ciudades y un 38% vive en el campo, siendo estos últimos 3.108.443 habitantes. En cuanto a la distribución geográfica, de la población que vive en el campo, un 20%, 628.897 habitantes vive en las tierras bajas y el restante 80% vive en las tierras altas.

La alta diversidad étnica, lingüística y cultural que caracteriza a Bolivia, según el Viceministerio de Asuntos Indígenas, basándose en proyecciones del Censo 2001 (Instituto Nacional de Estadísticas) afirma que el 77% de los habitantes del área rural forma parte de alguno de los más de 40 pueblos indígenas y originarios existentes en el país; mientras que, en el área urbana, un 53% de la población pertenece a alguno de dichos pueblos (4).

Con relación a la producción de la tierra, esta constituye la actividad fundamental a la que se dedica la población campesina que tiene este recurso; otra parte subsiste de la venta de su fuerza de trabajo. La población originaria de ayllus del altiplano, lo hace mediante los sistemas tradicionales, aprovechando los diversos pisos ecológicos mediante la aplicación de sistemas de rotación de aprovechamiento de tierras, praderas y áreas forestales, la diversificación productiva y la orientación predominantemente hacia el autoconsumo; los pueblos indígenas de las llanuras, por su menor número y mayor superficie ocupada, por la alta diversidad de especies aprovechadas, la aplicación de sistemas de tumba y quema con largos períodos de descanso en la producción agrícola, tiene una más baja intensidad en el aprovechamiento de los recursos (5).

Por otro lado, la población denominada campesina, de pequeños agricultores tradicionales que habitan la zona, también aprovecha la biodiversidad, aunque por

el reducido espacio que ocupa, vive fundamentalmente de la producción agrícola destinada al autoconsumo y el mercado para cubrir los costos de vida; después están los sectores empresariales, agropecuarios y forestales, dedicados al cultivo de un reducido número de productos o el monocultivo, mediante agricultura mecanizada, la cría de ganado, fundamentalmente vacuno o la explotación maderera, cuya producción se destina en su totalidad al mercado (6).

La población rural, por su contacto permanente y directo con la naturaleza, particularmente los pueblos indígenas, por el mayor espacio en el que se desenvuelve y mayor riqueza natural de la que dispone, ha heredado, enriquecido y generado conocimientos referentes al aprovechamiento de los recursos naturales que le brinda su hábitat, y han vivido y viven del aprovechamiento de éstos.

### Planteamiento del problema

En el ámbito rural, la estructura de tenencia de tierras expresa el carácter de las relaciones sociales imperantes. La concentración de tierras sustenta un sistema de explotación económica, exclusión política y opresión cultural (7).

La explotación económica consiste en el acaparamiento y concentración de la tierra, el aprovechamiento monopólico e inequitativo de las riquezas y de la fuerza laboral de los trabajadores agrícolas.

La exclusión política se traduce en el control de los instrumentos de gestión pública por élites terratenientes, especialmente en las tierras bajas del país, y en su funcionalización corporativa al servicio de los intereses y privilegios de estos grupos dominantes, condicionando el ejercicio de los derechos políticos de indígenas y campesinos.

Cuadro 1: Tierras distribuidas en Bolivia en el período 1953-1992

Departamento	0-50		51-500		501-2000		2001-2500		2500- 50000	
	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.
Beni	2.633	58.756	1.598	315.537	1.721	2.091.633	727	1.662.552	1.513	7.522.139
Chuquisaca	5.377	12.265	601	108.636	259	273.596	60	135.982	123	957.568
Cochabamba	5.151	41.493	1.777	334.069	754	753.712	59	132.965	235	1.719.027
La Paz	7.074	53.309	2.060	408.409	1.212	1.302.716	263	606.128	757	6.719.856
Oruro	556	8.897	557	94.154	195	215.196	36	79.279	326	3.725.627
Pando	485	5.707	283	52.748	76	77.577	21	47.388	93	817.071
Potosí	3.383	26.864	799	141.991	395	422.696	58	129.332	275	3.218.096
Santa Cruz	3.791	49.575	3.043	678.090	2.988	3.572.971	1.088	2.544.975	2.200	15.843.836
Tarija	2.463	20.764	773	164.861	501	527.041	93	217.323	205	1.336.533
Totales	30.913	277.634	11.491	2.298.501	8.101	9.237.141	2.405	5.555.929	5.727	41.859.758
Total predios										58637
Total hectáreas										59.228.965

FUENTE: Elaboración del autor con datos del archivo del INRA.

La opresión cultural, por su parte, se dirige a esconder y relativizar la identidad étnica y el desarrollo de su institucionalidad pretendiendo moldearla a sistemas homogeneizantes, en dirección a restringir el alcance de los derechos colectivos y a eludir las responsabilidades y obligaciones estatales emergentes de los mismos.

Tradicionalmente, el orden y disposición de los distintos actores con relación al control de la tierra y el territorio ha configurado una estructura agraria. Contemporáneamente, la creciente interrelación entre el derecho agrario y los derechos humanos exige la incorporación de otros factores, dado el carácter integral de la cuestión agraria.

En el caso de nuestro país, se ha concebido una estructura agraria dual en la que el latifundio y el

minifundio constituyen los tipos de propiedad agraria predominantes, y en la que las relaciones sociales entre los actores tienen carácter de dominación. Consiguientemente, la estructura de poder económico y político se sustenta en el control hegemónico de la tierra y el territorio.

A su vez, el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la pervivencia de un conjunto de resabios feudales, configuran una estructura económica heterogénea y un sistema político monopolizado por grupos corporativos carentes de suficientes niveles de pluralidad que permitan su proyección hacia un verdadero sistema democrático.

El desarrollo histórico-social, sin embargo, ha ido incorporando nuevos factores a la cuestión agraria. Desde el momento en que se

concibe la transición de la economía de subsistencia a la economía de mercado, adquiere fuerza la noción de la tierra como factor de producción al que se asocia el derecho propietario privado; empero, cuando se limita el alcance del derecho propietario al cumplimiento de una función social, se construye la categoría de función económica social, articulando las dimensiones económica y social de la cuestión agraria.

Cuando la evolución de los derechos humanos admite derechos colectivos de ejercicio, también colectivo, se reconocen los derechos ambientales y los que corresponden a los pueblos indígenas, de tal manera que, con relación a la cuestión agraria, se plantea la necesidad de incorporar en la estructura agraria los factores ambiental y étnico. Esta ➔➔➔

Cuadro 2: Algunos predios con grandes extensiones en las tierras bajas

Propiedad	Propietario	Dotaciones	Hectáreas	Provincia / departamento
	Familia Antelo	12	116.647	Ñuflo de Chávez/ Santa Cruz
	Jaime Villarroel Durán	6	19.490	Cordillera / Santa Cruz
	Familia Gutiérrez	5	96.874	Cordillera / Santa Cruz
	Familia Paz Hurtado	5	76.000	Obispo Santistevan / Santa Cruz
	Familia Saavedra Bruno	9	31.309	German Busch y Velasco / Santa Cruz
	Nelly Paz de Barbery	3	20.877	Obispo Santistevan / Santa Cruz
	Familia Gasser Bowles	7	72.407	Santa Cruz/Beni
	Familia Elsner	7	115.646	Santa Cruz/Beni
	Familia Hecker	14	92.289	Pando/Beni
Santa María	Humberto Delgado		20.000	Beni
El Palmar	José Carruty Navarro		20.260	Beni
Elsner Hermanos	Guillermo Bauer Elsner		73.690	Beni
	José Morales Sivant	4	101.598	Beni
Rapulo Ltda.	Fernando Muñoz Vargas		42.542	Beni
Concepción	Ismael Gamarra		17.872	Pando
La Castañita	Máximo Gamarra		19.566	Pando
San Pedro y Contravaricia	Carlos Sonnesnschein		21.773	Pando
	Familia Peñaranda	4	11.812	Pando
El Chive	Hugo Pardo Rojas		39.487	Pando
Campo Esperanza	Sinforoso Leigue		22.500	Pando

FUENTE: Elaboración del autor con datos del archivo del INRA.

42

concepción parte del criterio de que la tierra, el agua y el aire son indispensables para la vida humana y animal, y que los sistemas de gestión integrada de los pueblos indígenas resultan apropiados para su conservación. De ahí es que emergen la Carta de Estocolmo de 1972, la Carta de la Naturaleza de 1982, ambas de las Naciones Unidas, y la Cumbre de Río de 1992 (8).

Finalmente, otro derecho colectivo fundamental es el derecho al desarrollo. Los alcances del mismo se encuentran expresados en la

Declaración de las Naciones Unidas del año 1986. La etapa superior de la Reforma Agraria supone el desarrollo sostenible de la estructura agraria, considerando todos sus componentes.

#### La trayectoria histórica de la cuestión agraria

La fundación de la República no representó el tránsito de una estructura económica-social a otra distinta; en el ámbito agrario, fue la prolongación del sistema feudal bajo un nuevo marco jurídico-po-

lítico, formalmente de corte liberal. Bolivia heredó la estructura social colonial que racializó las diferencias sociales, convirtiendo la exclusión étnica en el eje de articulación estatal (9). Los intentos permanentes de liquidación de la comunidad tradicional por el sistema hacendal estuvieron presentes en distintos momentos de turbulencia social y política.

La Reforma Agraria de 1953 tenía como principal propósito transitar de una estructura agraria, donde predominaba la hacienda feudal articulada al capitalismo

minero, a otra en la que predomine la empresa capitalista con enorme asistencia estatal. Para este efecto se combinó la vía *farmer* en occidente, consistente en fortalecer la articulación de la comunidad originaria tradicional al mercado capitalista, con la vía *junker* en el oriente, que consistía en convertir la hacienda tradicional en empresa capitalista.

En la actual estructura agraria predominan las unidades medianas y grandes, que monopolizan el 90% de la tierra y que, sin embargo, no han podido cristalizar un verdadero desarrollo capitalista, pues sobreviven en su interior, expresiones latifundistas con resabios feudales, configurando un sistema heterogéneo y de desarrollo desigual, incapaz de articular al resto de las unidades en torno a un proyecto de desarrollo rural.

Las irregularidades y la corrupción distorsionaron la aplicación de la Reforma Agraria, especialmente en las tierras bajas, configurando una estructura agraria neolatifundista con bajos niveles de producción y productividad (10), lo que justificó la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización, el 24 de noviembre de 1992, y la concertación de una nueva política de tierras.

Simultáneamente, en el contexto internacional, la Ronda de Uruguay de 1993, concertó los acuerdos del GATT (11), en virtud del cual, se establece un sistema mundial de comercio más abierto, expresado en diversos procesos de liberalización comercial que impactan drásticamente contra los pequeños productores.

Asimismo, en la última década las crisis ambientales que se han presentado en distintos lugares del planeta han exigido la adopción de compromisos internacionales dirigidos a la preservación del medio ambiente. Se han identificado zonas estratégicas para la conservación de los recursos

naturales. En nuestro país, la Ley del Medio Ambiente y distintos instrumentos jurídicos reglamentarios entraron en vigencia en el año 1992.

A su vez, la identificación de ecosistemas estratégicos constituye también objeto de apetencia del capital transnacional, que encuentra en ésta nueva fuente importantes posibilidades para su reproducción. El desarrollo de la biotecnología como instrumento para el biocomercio, impulsado por la Organización Mundial del Comercio para el siglo XXI, incorpora nuevos elementos a la cuestión agraria, entre éstos se destacan las actividades de conservación de la biodiversidad, la investigación, el eco y etnoturismo, especialmente en áreas de riqueza de biodiversidad y paisajes exóticos, lo que, por otra parte, plantea la definición de derechos, la participación en beneficios y la gestión de estos recursos (12).

#### La actual política de tierras

La política de tierras adoptada por nuestro país es aquella que, en lo fundamental, se encuentra contenida en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) promulgada en octubre de 1996. Sus dos pilares fundamentales son: la clarificación de los derechos agrarios (saneamiento de tierras) y la titulación de tierras comunitarias de origen a favor de pueblos indígenas. De estos mandatos se desprende el reconocimiento de tierras comunitarias de origen como propiedad colectiva, indivisible, inalienable, inembargable e imprescriptible, incorporando, consiguientemente, un nuevo actor en la estructura agraria boliviana: los pueblos indígenas y originarios.

El marco jurídico adoptado para el cumplimiento de estos dos mandatos puede sintetizarse así: el cumplimiento de la función económico-social de medianas y

grandes empresas, de la función social, tratándose de tierras de indígenas y campesinos, el uso integral del suelo con fines de promover el desarrollo sostenible, la integridad jurídica del derecho al suelo y al bosque, la primacía de la dotación colectiva de tierras sobre la adjudicación en concurso público calificado, la preferencia de los derechos agrarios sobre los forestales, la obligatoriedad de otorgar concesiones forestales en tierras fiscales y nunca en sobreposición con derechos agrarios, la reversión por no cumplimiento de obligaciones impositivas en dos gestiones consecutivas, la expropiación por utilidad pública incluyendo entre sus causales la conservación, investigación y ecoturismo o por incumplimiento de la función económico social, la prohibición de nuevos asentamientos y la incorporación de los trabajadores asalariados del campo a la Ley General del Trabajo.

El contexto en el que se aprueba la ley del SNRA es el de las reformas estructurales de "segunda generación", caracterizadas por su profunda orientación al mercado en Bolivia y el de las reformas agrarias asistidas por el mercado en la región. Sin embargo, esta ley trata de equilibrar el rol del Estado y del mercado en la regulación de la tierra.

Las actuales políticas de tierras en América Latina comparten el paradigma neoliberal, en dirección a otorgar seguridad jurídica para promover los mercados de tierras, restringiendo el rol estatal en la redistribución de tierras y su sustitución por el mercado (13). En México y Centro América se abandona la orientación colectivista de las políticas agrarias, promoviendo su privatización (14). A este efecto se liberaliza la propiedad colectiva. En otros países las políticas de tierras son heterodoxas. En Brasil y Colombia la reforma se encuentra asistida por el mercado (redistribución de

43

➔ tierras "nuevo estilo"), pero manteniendo la intervención estatal para canalizar la concurrencia de los pequeños propietarios al mercado mediante la otorgación de créditos y subsidios. En Ecuador, Guatemala y Bolivia las políticas de tierras apoyan los derechos de pueblos indígenas.

Sin embargo, en el marco de los tratados de libre comercio, impulsados especialmente por Estados Unidos, existirán cada vez mayores presiones para eliminar los alcances de las propiedades colectivas, ya que éstas se encuentran eximidas del mercado.

#### Avances y dificultades del actual proceso agrario

Los resultados alcanzados en el actual proceso agrario son muy modestos, de un total de 107 millones de hectáreas de tierras rurales objeto de saneamiento, sólo se han saneado 13 millones de hectáreas (15), encontrándose en proceso 40.6 millones de hectáreas y teniendo pendientes 53.4 millones de hectáreas (INRA, 2004). Habrá que hacer notar que, hasta el momento, el INRA ha ejecutado cerca de 70 millones de dólares y que el plazo de 10 años establecido en la ley del SNRA (a partir del 18 de octubre de 1996) para completar todo el proceso, ha sido cumplido hasta ahora en un 80%, habiéndose concluido solamente con el saneamiento del 12.5% de la superficie total.

Con relación a las tierras comunitarias de origen, se han presentado 56 demandas en tierras bajas, las que representan una superficie de 24.2 millones de hectáreas, de las cuales se han titulado 4.7 millones de hectáreas, representando un 19% del total. Empero, no solamente está en cuestión el bajo porcentaje de tierras tituladas, sino también la irregular sobreposición de más de 800 mil hectáreas de concesiones a favor

de empresas madereras. En tierras altas, totalizan 161 demandas por una extensión de 4.5 millones de hectáreas, de las cuales se han titulado solamente 188 mil hectáreas, es decir, el 1.2% (INRA, 2004).

Respecto a la ejecución de programas de asentamientos humanos, pese a existir tierras fiscales disponibles, destaca solamente, el correspondiente al ayllu khayana del norte de Potosí en la provincia Marbán del departamento del Beni, por una superficie de cinco mil hectáreas (INRA, 2004). Las crecientes presiones del Movimiento sin tierra (MST), ante la ausencia de planes de dotación extraordinaria, han generado casos paradigmáticos de confrontación violenta en las provincias Gran Chaco, del departamento de Tarija; Ichilo, Guarayos, Obispo Santisteban y Velasco en Santa Cruz, y en algunas zonas del altiplano paceño (16).

Las posibilidades de concertar acciones a nivel de las comisiones agrarias (17), o por lo menos de involucrar a éstas en el control del proceso, son prácticamente nulas, pues las autoridades del sector han perdido credibilidad y los actores agrarios se han atrincherado en sus posicionamientos; en los hechos ni siquiera se reúnen.

En estos años destacan también otros dos aspectos, los intentos de relativizar los alcances de la función económica social (FES) para fundar derechos agrarios y la aprobación de medidas de contrarreforma agraria. El primer aspecto se refleja en permanentes intentos de flexibilización de las normas de valoración de la FES. Destaca la modificación de la guía de verificación de la FES, aprobada mediante resolución administrativa de 31 de diciembre de 2001, la que bajo el argumento de la utilidad pública, pretendía extender derechos sobre la tierra a favor de operadores mineros, petroleros y de

guarniciones militares. Fue dejada sin efecto por la presión de la marcha de tierras bajas de 2002. Últimamente se pretende sustituir la verificación de la FES *in situ* (constatación de trabajos en campo) por la presentación de planes de ordenamiento predial (compromiso de trabajar la tierra contenido en papeles).

Entre las medidas de contrarreforma destacamos el decreto de regulación de la patente forestal y el de saneamiento del norte amazónico; el primero tiene el N° 27024, consiste en la anulación del pago anual obligatorio de la patente forestal sobre el "área aprovechable de la concesión", de un dólar por hectárea, y su sustitución por el pago del "área de intervención anual". Eliminar el concepto de "área de aprovechamiento" implica volver al antiguo régimen que fijaba el pago por "volumen de madera aprovechada", lo que condujo a la explotación selectiva del bosque. Además, debilita la reversión de concesiones por no pago de patentes, favoreciendo la concentración de los bosques en pocas manos y a "precio módico" (18).

El decreto de saneamiento del norte amazónico pretende convertir las barracas gomero-castañeras en concesiones forestales, por un plazo de 40 años, con derecho a renovación. Determina un límite de 15.000 hectáreas por concesión; empero, no prevé los casos de división predial entre varios miembros de la misma familia. Establece la distribución de tierras fiscales que se concertará en una Comisión Multisectorial, en la que los indígenas y campesinos son minoría. Dispone la compensación para familias extractivistas que no alcancen la unidad mínima de dotación de 500 hectáreas, pero la sujeta a la disponibilidad de tierras y a la concertación en la mencionada comisión (Decreto Supremo 27562), lo que ➔➔➔



si hablamos de matar  
mis palabras son **balas**  
balas de paz  
balas de **justicia**



➔ debilita las posibilidades de redistribuir tierras en la región.

### Las demandas de los sectores y la posición de las autoridades

Varias plataformas presentadas por organizaciones de indígenas, campesinos y campesinos sin tierra se sintetizan de la siguiente manera:

1. Reinstitutionalización del INRA y la judicatura agraria en dirección a lograr su despolitización y descorporativización.

2. Distribución exclusiva, mediante el procedimiento de dotación a favor de indígenas y campesinos de todas las tierras fiscales identificadas.

3. Transparentación del saneamiento de tierras, a través de la incorporación del sector campesino en el control social del proceso.

4. Modificación de normas de contrarreforma agraria.

Otro sector campesino, liderado por Felipe Quispe, ha optado por rechazar la aplicación de la ley del SNRA y ha propuesto, como objetivo estratégico, su proyecto de Ley Indio, caracterizado por plantear la propiedad integral de la tierra y los recursos naturales renovables y no renovables a favor de las nacionalidades originarias.

En el caso de los coccaleros del trópico cochabambino, ellos también rechazan la ejecución del saneamiento de tierras y la aplicación de la ley del SNRA, por considerarla articulada a la estrategia de erradicación de la hoja de coca.

El sector ganadero ha logrado en algunas regiones del país, como el Chaco y el departamento del Beni, hacer aplicar figuras inexistentes jurídicamente, como la acreditación del cumplimiento de la FES con certificados de vacuna de ganado y el reconocimiento de áreas de "salvataje" para situaciones de emergencia. Empero, no conformes con esta irregular aplicación del procedimiento para su propio beneficio, exigen la modifi-



MAX ARUCLUPIRA

cación de la norma técnica de "carga animal", según la cual se asignan cinco hectáreas de tierra por ganado mayor, por una nueva fórmula que permita incrementar la cifra repartidora hasta alcanzar un promedio entre 9 y 15 hectáreas por unidad animal, profundizando así el sistema de ganadería extensiva.

La Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) tiene como agenda inmediata (19):

1. Acabar con la inseguridad jurídica y el avasallamiento de tierras.

2. Normativa para reinsertar al sector agropecuario como sujeto de crédito

3. Transferir tecnología al agricultor y al pecuario para permitir-

les mejorar sus condiciones de competitividad.

4. Lucha contra el contrabando para proteger el mercado interno.

El Comité Cívico Pro Santa Cruz demanda:

1. La creación del Instituto Departamental de Tierras, con autonomía de gestión operativa, técnica y administrativa.

2. Autorización presidencial para que el prefecto del departamento, en cumplimiento de la ley, utilice la fuerza pública para desalojar a los "avasalladores" de propiedades destinadas a actividades agropecuarias, concesiones forestales y parques naturales.

3. Reconocimiento de los planes de ordenamiento predial como elemento probatorio de la función económica y social de la propiedad agropecuaria.

El gobierno, por su parte, plantea simplemente agilizar algunos trámites estancados, neutralizar conflictos de tierras, intentar hacer funcionar las comisiones agrarias como espacio de concertación entre los actores agrarios y consolidar la aplicación del Decreto Supremo de Saneamiento de Tierras en el Norte Amazónico.

El gobierno no toma mayores iniciativas para reconducir el actual proceso agrario ni mucho menos para profundizarlo. El actual Director Nacional del INRA propone impulsar asentamientos humanos en las 32.000 hectáreas de tierras fiscales identificadas con vocación agrícola, de las restantes 3.68 millones de hectáreas con vocación forestal prefiere no hablar (20). Señala también, categóricamente, que no dialogará con el MST cuando éste incurra en tomas de tierras. El ex prefecto de Santa Cruz iba aún mucho más allá cuando proponía que los actores concerten decisiones en la Comisión Agraria Departamental excluyendo "actores ajenos a la realidad productiva del departamen-

to". En el gobierno no existe disposición para encarar procesos redistributivos de la tierra, esto se desprende del criterio vertido por el anterior Ministro de Desarrollo Sostenible en sentido de que "técnicamente es imposible impulsar nuevos asentamientos a Santa Cruz" (21).

Desde nuestra perspectiva, la problemática de tierra y territorio debe ser considerada integralmente, lo que supone un tratamiento transversal en la reforma constitucional. El mayor desafío será el de reordenar el territorio considerando entidades político administrativas que reflejen las ecoregiones y la ocupación espacial indígena. Otro tema importante será el relativo a la gestión de los recursos naturales; las reformas legales deben tener como marco sustentatorio el uso integral del suelo y la integridad jurídica del derecho al suelo y al bosque, además del control estatal estratégico de los recursos del subsuelo.

Respecto al saneamiento de tierras, éste debe ser agilizado y transparentado. La problemática de la tierra y el territorio merece ser considerado prioridad nacional, no puede continuar como problema de partes. Las tierras fiscales con vocación forestal deben ser distribuidas en dotación con asistencia técnica estatal para garantizar su uso de acuerdo a su vocación natural. La integración del INRA y la judicatura agraria no debe ser mediada por los partidos políticos ni los entes corporativos. Finalmente, es urgente una investigación imparcial que desarticule los grupos armados del oriente y que requiera armamento que se encuentra en manos de particulares.

1 Pedro García Hierro, *Pueblos indígenas y derechos humanos: El convenio 169 de la OIT vigencia y exigibilidad*, Lima, CEDOAL, AECI y PIDHDO.

2 Martínez Cobo en Pedro García Hierro, *op. cit.*

3 Luis Javier Caicedo, *Derechos y deberes de*

los pueblos indígenas, Bogotá, s/f.

4 L. M. Calvo, "Diversidad cultural y principales actores en el aprovechamiento de la biodiversidad", en *Biodiversidad: La riqueza de Bolivia. Estado de conocimiento y conservación*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Santa Cruz de la Sierra, 2003.

5 *Idem.*

6 *Idem.*

7 Carlos Romero, "La Reforma Agraria en las tierras bajas de Bolivia", en *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*, año VII, N° 14, Santa Cruz de la Sierra, Cejis, 2003.

8 Ricardo Zeledón, discurso de inauguración del "Seminario Internacional de Derecho, justicia agraria y ambiental por la paz", realizado del 26 al 30 de abril de 1999 en Guatemala.

9 Álvaro García Linera, "La sublevación indígena-popular en Bolivia", en *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*, año VIII, N° 16, Santa Cruz de la Sierra, Cejis, 2004.

10 De acuerdo a cifras oficiales, de 16.4 millones de hectáreas de tierras con vocación agrícola, el promedio de explotación de los últimos cuatro años no supera la cifra de 2 millones de hectáreas de tierras cultivadas (MDAGDR, 1999 y Muller y Asociados, 2003).

11 General Agreement on Tariffs and Trade, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1947.

12 En nuestro país, desde el año 1992, se ha intentado consensuar una ley de conservación de la diversidad biológica la que, de acuerdo a los contenidos propuestos por el Poder Ejecutivo, ha sido denunciada de mercantilista por varias organizaciones sociales y ambientalistas, no habiéndose logrado acuerdo para su aprobación hasta la fecha. El Poder Ejecutivo ha ensayado también otros caminos de regulación a través de distintos instrumentos jurídicos desagregados: proyecto de ley de áreas protegidas, de servicios ambientales, de biocomercio, reglamento de concesiones de uso de tierras fiscales y otros, no habiendo obtenido tampoco resultados significativos.

13 Gemma Van Der Haar y Annelies Zoomers, "Las políticas de tierra en América Latina: Tenencia y problemáticas actuales", en *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*, año VII, N° 14, Santa Cruz de la Sierra, Cejis, 2003.

14 Esta política obedece a los condicionamientos establecidos en el NAFTA (North American Free Trade Agreement, Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y el CAFTA (Central America Free Trade Agreement, Tratado de Libre Comercio Centro América - Estados Unidos), según los cuales los inversores externos deben

recibir trato nacional, para lo cual se deben eliminar los regímenes especiales, aquellos que salvaguardan las tierras indígenas, con respecto al mercado por la vía de su declaratoria de propiedad colectiva, indivisible e inalienable.

15 Del total de 13 millones de hectáreas de tierras saneadas, 6.4 millones han sido tituladas y certificadas, 2.9 millones de hectáreas se encuentran con resolución final de saneamiento, 3.8 millones de hectáreas han sido declaradas tierras fiscales, de las cuales 3.68 millones son tierras de vocación forestal y 32.000 hectáreas son tierras de vocación agrícola.

16 El MST Santa Cruz, luego de su incursión al predio Los Yuquises el pasado 8 de agosto, ha denunciado y entregado sicarios y armamento militar a las autoridades (MST, 2004). En mayo de 2005 ha tenido nuevas refriegas con sicarios contratados por terratenientes.

17 Son instancias de control social establecidas por la ley del SNRA con participación paritaria de representantes estatales y de organizaciones sociales del sector agropecuario y el gobierno.

18 Leonardo Tamburini, "Análisis del Decreto Supremo N° 27024, Patente Forestal", en *Análisis de las últimas normas agrarias y de recursos naturales*, Santa Cruz, Cejis, 2003.

19 Carta a Carlos Mesa Gisbert, excelentísimo señor presidente de Bolivia, Comité Pro Santa Cruz, *El Deber*, Santa Cruz de la Sierra, 5 de octubre de 2004.

20 "41 ocupaciones de tierra se concretan desde octubre de 2003", *Bolpress.com*, 24 de agosto de 2004.

21 "La media luna: autonomías regionales comités cívicos. Dossier-debate", en *Tinkazos*, revista boliviana de ciencias sociales, N° 16, La Paz, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), 2004.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CAO, "Cincuenta años apuntalando el desarrollo nacional", *El Deber*, Santa Cruz de la Sierra, 16 de octubre de 2004.
- INRA, Mapa del estado de proceso al 30/09/2004, [www.inra.gov.bo](http://www.inra.gov.bo) (10-7-2004)
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, *Estrategia de desarrollo rural*, [www.magdr.gov.bo](http://www.magdr.gov.bo) (12-12-1999).
- Muller y Asociados, *Estadísticas socio-económicas 2002*, La Paz, Consultora Muller, 2003.
- "Carta abierta sobre avasallamiento de tierras y derechos privados", Solicitada, Antonio Franco y otros, *La Razón*, La Paz, 14 de septiembre de 2004.
- Alfredo Rada, "Demandas territoriales indígenas en la región andina", en *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*, Año VII, N° 14, Santa Cruz de la Sierra, Cejis, 2003.

En la Bolivia del siglo XIX

# Los recursos del Estado, SU DISTRIBUCIÓN Y DEBATE

Desde su fundación como República, Bolivia está marcada por las luchas regionales. En el fondo, este problema se dio a partir de la disputa en torno a la generación de los recursos económicos del Estado y su distribución. La actual lucha por el autonomismo que viene desde el oriente, no es sino la reedición de los ímpetus federalistas que promovieron los departamentos más ricos, frente al unitarismo que sostuvieron aquellas regiones con menos recursos

Por Rossana Barragán\*

**E**NTRE LA ESTRUCTURA de un Estado unitario y de otro federal existe indudablemente una amplia gama de posibilidades. Las modalidades diversas de organización territorial, competencia entre distintos niveles territoriales y de gobierno, relaciones entre ellos, redistribución de responsabilidades y poderes, capaci-

dad para crear normas y legislar, y, finalmente, generación y asignación de recursos son los temas en discusión para plantear nuevos diseños y rediseños estatales incluyendo las autonomías. Por lo general, los análisis y propuestas se fundamentan en las experiencias existentes, de tal manera, que las autonomías españolas o el diseño del esta-

\*Historiadora. Este artículo se basa en su tesis de doctorado.



JUAN ORTEGA LEYTON

do belga, por citar algunos ejemplos, son referencias casi ineludibles. Como señaló un autor, "las tradiciones históricas, las demandas sociales, las características geográficas, económicas, demográficas..." son fundamentales para "analizar las posibilidades de éxito..." (Jordana, 2002:12). Y sin embargo, pocas veces, o casi nunca, se hace referencia a las experiencias históricas de nuestro país. Aunque en gran parte se debe a la falta de mayores investigaciones, hay también una autosuficiencia e incluso un desprecio por esas experiencias presuponiendo, con gran ahistoricidad, que "finalmente nada ha cambiado en más de tres o cinco siglos" y que nada aportará a la historia más que la confirmación de lo que sabemos. Es frecuente, en este sentido, que la historia y los procesos históricos sean eso "antecedentes" que "justifi-

can" los planteamientos. Como tenemos un estado centralista o sabemos que el estado ha sido excluyente de las mayorías indígenas y mujeres, no necesitamos saber más del pasado, sólo necesitamos inventar el futuro. Así, lo que ya sabemos puede ser achacosamente afirmado una y otra vez, en lugar de analizar las modalidades, complejidades, cambios, procesos, agencias, encadenamientos, contradicciones.

En este artículo buscamos aproximarnos al proceso histórico de la organización y las relaciones entre distintos niveles territoriales y de gobierno, a partir, de lo que hoy está precisamente en discusión: la generación de los recursos y su distribución en el siglo XIX. Nos interesa, primero, mostrar cuáles eran los ingresos del Estado en Bolivia y los principales sectores y grupos que los generaron.

Veremos, también, el rol de los departamentos en la generación de esos ingresos y su composición. Analizaremos luego, comparando el presupuesto del Estado de 1827 y el de 1883, cuál fue la evolución y, sobre todo, lo que implican los cambios. Planteamos, en este sentido, que al inicio de la República la distribución de los ingresos fue prácticamente similar entre los departamentos. El criterio de división fue, por tanto, más territorial: los recursos estaban distribuidos entre todos de manera relativamente igualitaria: Oruro recibía un monto más o menos similar a Santa Cruz o a Chuquisaca; Cochabamba y La Paz un poco más, pero sin grandes diferencias con los primeros. En términos poblacionales, sin embargo, esta división estaba lejos de ser igualitaria y equitativa porque los departamentos menos poblados reci- ➡➡➡

Cuadro 1. Los ingresos del Estado en Bolivia, entre 1827 y 1880

Año	Contribución Indígenal %	Diezmo %	Aduana %	Acuñaación %	Exp. Mineras %	Misceláneos %	Total
1827	41.4	12.8	13.6	1.9		30.3	100
1831	37.1	15.1	17.4	5.7		24.8	100.1
1832	31.2	11.3	17.2	8.2		32.1	100
1833	35.3	12.2	19.6	7.8		25	99.9
1835	34.3	9.3	14.4	10.3		31.7	100
1836	38.4	9.1	13.9	8.2		30.4	100
1837	35.7	10.2	13.8	9		31.3	100
1839	33.6	7.2	10	9.4		39.2	99.4
1841	30.2	7.3	11.8	11.5		39.2	100
1842	27.5	1.2	14	14.4		36.9	94
1843	33.1	5.7	17.2	16		28	100
1844	36.7	5.9	16.8	16.9		23.7	100
1845	39.1	8.2	23.4	6.6		22.7	100
1846	36.6	9.4	26.4	9.7		17.9	100
1847	36.1	7.1	16.9	13.7		26.2	100
1848	29.8	7	23.1	12.5		27.6	100
1849	33.7	9.1	28.5	10		18.8	100.1
1852	41.5	7.1	15.4	21.9		14	99.9
1853	34	10.6	13.1	29.7		11.7	99.1
1854	37.9	8.5	14.4	27.8		11.4	100
1855	34.6	10.1	20.9	19.9		14.4	99.9
1856	32.7	9.4	20.8	21.6		15.4	99.9
1862	26	10	18.3	12.7		32.9	99.9
1863	35.9	14.5	22.7	14.9		11.9	99.9
1866	30.9	5.5	19.5	16		28.1	100
1867	17.4	6.4	12.6	12.7		50.9	100
1868	10	4.2	16.6	18.5		50.6	99.9
1869	8.2	5.1	19.4	14.7		52.5	99.9
1871	14.2	8	29.9	6.6	4	37.2	99.9
1873	21.4	10.9	20.8	4.2	24.3	18.5	100.1
1880	22.7	10.8	14.2	1	31.2	20	99.9

FUENTE: Griesehaber.

➔ bían casi igual que los departamentos con mayor población. Desde esta perspectiva hubo, por tanto, un gran desequilibrio y una

gran desigualdad. Sin embargo, la tendencia fue hacia una mayor relación entre población y presupuesto. Esta tendencia de evolu-

ción debe ser interpretada como de transición de un modelo de organización o más bien de relación y vinculación estatal hacia otro.

Cuadro 2: Distribución de los ingresos del Estado por departamentos - 1827

	Chuquisaca	Potosí	Cochabamba	Oruro	La Paz	Santa Cruz	Totales
Total	245.265,10	550.613,50	196.327,1	125.964,20	678.625,50	111.110,70	1.907,94
Porcentaje	12,85	28,86	10,29	6,60	35,75	5,82	100

FUENTE: Elaboración de la autora (1).

Inicialmente, el modelo parece asemejarse más a la asociación política de varios Estados/departamentos. En otras palabras, el unitarismo, lejos de ser el punto de partida fue un proceso que se fue construyendo paulatinamente. Sin embargo, y a lo largo del siglo XIX Bolivia nunca pudo construirse con la hegemonía aplastante de una región o ciudad como sucedió, por ejemplo, con Lima en el Perú e incluso Buenos Aires en la Argentina. El centro fue siempre disputado y nunca se pudo consolidar un solo centro. Es significativo,

por ejemplo, que la palabra más común sea el de regiones o, actualmente, el de "ejes". En el siglo XIX, el eje organizador y referencial era norte/sur en función también de la concentración poblacional que existía. El eje norte estaba en torno a La Paz y su vinculación con el Pacífico a través de Arica, y el eje sur en torno a Chuquisaca y Potosí y su vinculación a través del puerto de Cobija.

La evolución fue hacia una mayor relación entre presupuesto y población. Pero ello, no significaba que se estaba beneficiando a

una mayor población porque el presupuesto tanto a nivel nacional como departamental estuvo fundamentalmente destinado a los salarios (80%). Y aquí analizamos otra característica fundamental del presupuesto, y sobre todo, de la evolución estatal: el incremento notable de la burocracia en el siglo XIX que explica la preocupación de los actores de la época por lo que se denominó "la empleomanía". Pero lo más importante para destacar es la lógica de este crecimiento. No se trató de un crecimiento que se impuso des- ➔➔➔

Cuadro 3: Contribución indígena entre 1839 y 1874, por departamentos

Año	La Paz	Potosí	Chuquisaca	Cochabamba	Oruro	Cobija	Beni	Sta. Cruz	Total 1	Total 2
1839	357.929	197.057	39.061	65.425	95.249	4.973			759.694	759.695
	47%	26%	5%	9%	13%	1%				
1840	473.527	197.073	38.497	66.963	95.317	4.973			876.350	745.237
	54%	22%	4%	8%	11%	1%				
1847	467.822	221.824	44.169	39.433	83.486	6.260	14.733	173	877.900	877.836
	53%	25%	5%	4%	9%	1%	2%	1%		
1855	192.283	232.455	42.264	62.576	113.410	5.418	13.473		661.879	882.162
	29%	35%	6%	9%	17%	1%	2%			
1871	163.414	129.789	28.466	27.795	66.621		8.640		424.725	
	38%	31%	7%	6%	16%		2%			
1874c	401.312	241.877	43.164	46.951	118.500	6.076	9.984		867.864	
1874r	388.195	150.400	35.550	22.212	88.800	1.344	1.932		688.433	688.433
	56%	22%	5%	3%	13%	1%	1%			

FUENTE: Elaboración de la autora.

Cuadro 4: Rubros de los ingresos y los egresos nacionales

Ingresos	Egresos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aduanas</li> <li>• Utilidades de la Casa de Moneda</li> <li>• Derechos sobre exportaciones de mineras</li> <li>• Contribución de papel sellado</li> <li>• Contribución sobre sueldos</li> <li>• Peaje o impuestos sobre ganado del exterior</li> <li>• Derechos de papel de títulos</li> <li>• Producto de la venta de guano, salitre, borax</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuerpo Legislativo</li> <li>• Supremo Gobierno y Consejo de Estado</li> <li>• Corte Suprema</li> <li>• Tribunal General de Valores</li> <li>• Lista Diplomática</li> <li>• Comisiones de carácter nal. y Ejército</li> <li>• Subvención a departamentos sin fondos suficientes</li> <li>• Servicio de la deuda pública</li> </ul>

FUENTE: Elaboración de la autora (2).

➔ de un centro político a los distintos niveles de organización territorial. Se trata, más bien, de un crecimiento estatal vía multiplica-

ción de las instancias "centrales" a demanda y solicitud de los diversos niveles de la organización territorial política administrativa

(departamentos, provincias, cantones). Es decir que cada departamento -de manera más precisa cada capital departamental- luchó por ser sede y centro de su organización judicial (Cortes Superiores), eclesiástica (Obispado), educativa (tener su propia Universidad, por ejemplo). Así, la tendencia y tensión entre la construcción unitarista tuvo su balance en la tendencia de lo que hoy denominaríamos de desconcentración y descentralización departamental, especialmente en cada una de las ciudades capitales. Así, las ciudades constituían otros tantos centros al interior de cada uno de los departamentos. Este proceso, discutido en las asambleas de los representantes / diputados y senadores, se planteó muchas veces en términos de unitarismo y federalismo. Unitarismo implicaba, para entonces, que el presupuesto era una bolsa colectiva y común para los departamentos "pobres" que no podían hacer frente a sus egresos. Federalismo, implicaba, en cambio, sobre todo hasta antes de 1871, que cada departamento se hiciera cargo de sus gastos.

#### La importancia del tributo indígena

Desde fines de los años 70, inves-

tigadores como Sánchez Albornoz (1978), Grieshaber (1977), Platt (1986), Ovando Sanz (1985) y Huber (1994), señalaron que el principal ingreso del Estado boliviano durante prácticamente todo el siglo XIX fue la llamada contribución indígenal que en el período colonial se llamaba tributo. La contribución indígenal fue tan importante que constituía alrededor del 35% del total de los ingresos del estado (Cuadro 1).

A partir de 1880, las recaudaciones estatales por las exportaciones minerales tomaron un rol fundamental. Esto no significó que los antiguos y tradicionales ingresos disminuyeran, ya que su tendencia fue más bien el alza, sino más bien, que los ingresos de la minería empezaron a superar a todo el resto.

A fines del siglo XIX, la goma surgió como un producto importante de exportación que, según Bieber, llegó a representar en 1900 el 29% de las exportaciones, el 11% en 1915 y el 5% en 1920. Fue por tanto, un producto que nutrió también las arcas fiscales por tres décadas. Pero la estructura de los ingresos del Estado continuó siendo alimentado fundamentalmente por la minería. Morales y Pacheco señalaron que entre 1937 y 1951, los impuestos mineros constituían el 16.6% del valor neto de las exportaciones y el 55% de los ingresos totales del Estado. Los impuestos sobre el comercio exterior y sobre la producción minera representaron, entonces, entre el 86% en 1900 y el 65% en 1950 (1999: 160-161).

#### Los ingresos según departamentos y rubros

Uno de los primeros presupuestos del año 1827 muestra que el 35% de los ingresos del país provenía del departamento de La Paz, el 29% de Potosí y el 12% de Chuquisaca (Cuadro 2).

Los mayores ingresos de La Paz

Cuadro 6: Ingresos y egresos departamentales en 1883

	Ingresos	Egresos	Saldo
Chuquisaca	130.63	162.339	-31.709
La Paz	330.879	250.305	80.574
Cochabamba	136.782	146.888	-10.106
Potosí	189.6	134.798	54.802
Oruro	80.207	58.203	22.004
Tarija	31.846	41.978	-10.132
Santa Cruz	75.296	76.213	-0.917
Beni	22000	23224	-1224

FUENTE: Elaboración de la autora.

estuvieron ligados a la importancia de la población indígena que aportaba alrededor del 50% del total de la contribución indígena. Como lo remarcó Huber (1994: 36-37), los indígenas de los departamentos del Beni y Santa Cruz contribuyeron también al estado aunque su porcentaje era indudablemente pequeño por su población, reducida en relación a otros departamentos (Cuadro 3).

En las últimas décadas del siglo XIX, se diferenció entre ingresos nacionales, departamentales y municipales por la llamada descentralización rentística cuyos ingresos y egresos fueron claramente establecidos (Cuadro 4).

En 1882, cuando esa diferenciación estaba ya en práctica, el rubro más importante de los ingresos llamados nacionales consistía en las aduanas y los impuestos minerales que representaban el 82% (44 y 42%) y casi el 53% (27 y 26% respectivamente) de los ingresos totales. Los ingresos de La Paz significaban el 14%, de Potosí el 8% y de Chuquisaca, Oruro y Santa Cruz el 5% (Cuadro 5).

En el presupuesto de ingresos del año 1883, el monto más importante de los ingresos nacionales provenía de la minería (más de un millón) y por tanto, de los departamentos productores de plata, de comercio y de los derechos de Aduana (90.000), representando,

entre ambos, más del 66% del total de casi tres millones. Fueron estos ingresos que permitieron, por tanto, que se pagara el Poder Legislativo, la Corte Suprema, el Servicio Diplomático o las deudas del país.

En cuanto a los ingresos departamentales, habían departamentos que lograban ser autosuficientes y otros no, esta situación parece que podía variar también de acuerdo a los años. En 1883 (Cuadro 5), La Paz, Potosí y Oruro tuvieron incluso saldos positivos. Chuquisaca, en cambio, tenía un déficit de más de 31.000 Bs. anuales y Cochabamba y Tarija de casi 10.000. Los déficits departamentales debían por tanto ser cubiertos con los *superavits* de los departamentos o con los ingresos nacionales. Si tomamos como punto de referencia el año 1883, el déficit anual que debía ser cubierto era de alrededor de más de 53.000 Bs.

En cuanto a la composición de los ingresos de los departamentos, volvemos a encontrar que casi el 50% consistía en la contribución indígenal, el 22% en los diezmos y casi el 8% en la producción de coca de los Yungas fundamentalmente. Los ingresos de La Paz representaban el 35% mientras que los de Potosí, Cochabamba y Chuquisaca eran mucho menores. Pero cada departamento ge- ➔➔➔

Cuadro 5: Ingresos y egresos departamentales en 1883

Concepto	Bolivianos	% en relación al subtotal	% en relación al total
Aduanas	837.254	44	27
Impuesto s. minerales de plata	802.123	42	26
Peaje	28.250	1	1
Impuesto sobre el cobre	14.666	1	0
Impuesto sobre el tabaco	7.645	0	0
Papel sellado, timbres, estampillas	87.484	5	3
Utilidades de amonedación	38.113	2	1
Impuesto sobre sucesiones	10.123	1	0
Impuesto adicional sobre la coca	30.060	2	1
Impuesto sobre soc. anónimas	1.186	1	0
Diversos impuestos	40.180	2	1
Sub-Total	1.910.884	100	61
<b>Ingresos departamentales</b>			
Chuquisaca	167.463	14	5
La Paz	429.458	35	14
Cochabamba	160.204	13	5
Potosí	254.936	21	8
Oruro	109.194	9	3
Tarija	34.310	3	1
Santa Cruz	65.252	5	2
Beni (1881)	9.400	1	0
Subtotal	1.230.217	100	39
Total	3.141.101		100

FUENTE: Elaboración de la autora.

Cuadro 7: Ingresos por rubros según departamentos en 1883

Año	La Paz	Potosí	Chuquisaca	Cochabamba	Oruro	Tarija	Beni	Sta. Cruz	Total 1	%
Contribución Indigenal	250.351	170.213	24.315	13.228	79.659				537.766	49.10
Diezmos	20.127	4.000	68.899	120.919				28.000	241.945	22.09
Sisa harinas			15.000						15.000	1.37
Corambre			5.000						5.000	0.46
Conchas			8.000						8.000	0.73
Primicias		13.887	1.613		548			551	16.599	1.52
Contribución sobre renta						25.000		16.645	25.000	2.28
Derechos sobre coca	94.000	1.500						9.197	94.000	8.58
Otros	16.400		7.840	2.635		6.581		20.900	51.601	4.71
Impuestos sobre ganados							60.000		69.197	6.32
Impuestos sobre el azúcar							9.000		20.900	1.91
Aduana interior e importaciones sobre madera									9.000	0.82
Contribución sobre predios							1.332		1.332	0.12
Total	380.878	189.600	130.667	136.782	80.207	31.581	70.332	75.293	1.095,43	100.00
%	34.77	17.31	11.93	12.49	7.32	2.88	6.42	6.87	100.00	

FUENTE: Elaboración de la autora.

➔ neraba ingresos particulares.

En Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz, por ejemplo, eran los diezmos los que producían los mayores ingresos mientras que en La Paz, Potosí y Oruro lo era la contribución indigenal.

#### De una distribución casi equitativa entre departamentos a una distribución equitativa en términos de población

Uno de los primeros presupuestos,

el de 1827, muestra, en primer lugar, que gran parte del presupuesto se destinaba al ejército, situación que iría a perdurar a lo largo del siglo.

Otra característica fundamental es que la distribución entre los departamentos era casi similar. Se trataba, por tanto, de una asignación independientemente de la población, es decir, sin tomar en cuenta realmente la regla de la proporcionalidad, hecho que junto a otros elementos y característi-

cas nos lleva a plantear que Bolivia surgió en 1825 casi como un pacto entre estados/departamentos. En 1827, el departamento que tenía mayor presupuesto a nivel nacional fue Potosí con el 5%. Inmediatamente después estaba La Paz con el 3%. Finalmente estaban Chuquisaca y Santa Cruz, que con poblaciones muy distintas, mucho más baja el segundo que el primero, recibían la misma proporción: el 2%.

De una comparación entre

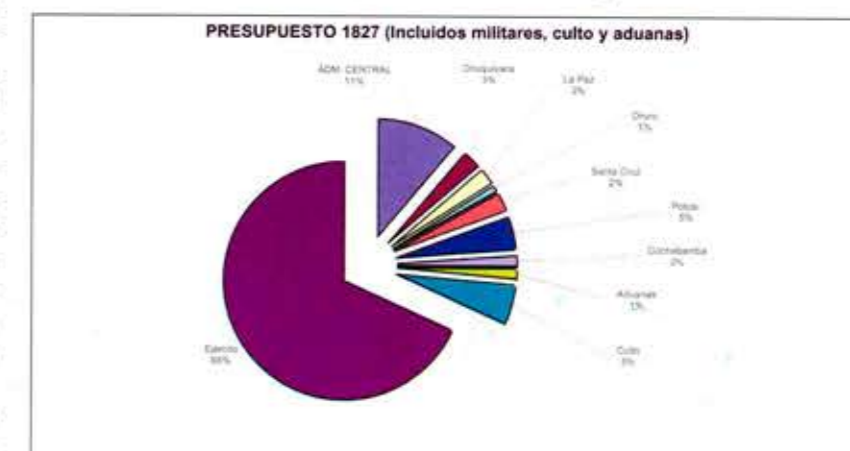
1827 y 1883 se observa que no hay un crecimiento sustantivo de la administración central, contrariamente a lo que podríamos pensar. Es interesante también analizar la evolución entre los departamentos. El monto que tenía cada departamento no parece haber variado en el caso de los departamentos de Cochabamba y Oruro. La Paz, en cambio, tuvo un alza de su presupuesto mientras que Santa Cruz, Potosí y Chuquisaca tuvieron un descenso.

Pero esta evolución significó más bien una transformación hacia una mayor igualdad en términos poblacionales. Este cambio significó para los departamentos que con escasa población tenían un porcentaje importante del presupuesto, una pérdida de prerrogativas y un deterioro económico. En otras palabras, se fue de una situación desigual, en términos poblacionales a una situación más igualitaria. Para los antes privilegiados departamentos, esto pudo haberse vivido como un deterioro en relación al punto de partida (Gráfico 4).

#### Características del presupuesto, características del crecimiento estatal

Hay que señalar, en primer lugar, que más del 80% del presupuesto estuvo destinado a pagar los salarios de los funcionarios, una tendencia que se fue agudizando después de 1827. En segundo lugar, los funcionarios del Estado casi triplicaron a lo largo del siglo XIX: pasaron de 500 a más de 1.500 sin contar al personal del ejército que promediaba alrededor de 2.000 a 3.000 personas. De ahí que se empezó a hablar muy rápidamente de la empleomanía como un problema nacional. En tercer lugar, que el monto del presupuesto no tuvo muchas variaciones, lo que implicó que la burocratización del Estado se hizo multiplicando puestos poco pagados.

Gráfico 1: Presupuesto de la República en 1827



El total es sobre 1.928.295 pesos sin incluir ni aduanas ni enseñanza.

El crecimiento de la burocracia del aparato estatal planteó el problema de cómo y de dónde pagar. La solución no consistió en la creación de nuevos impuestos, sino más bien, en la redistribución de lo que existía, ya que, el presupuesto se mantuvo relativamente estable mientras el número de empleados creció increíblemente. Ello dio lugar a fuertes discusiones sobre los ingresos que producía cada departamento, sobre los gastos que tenía en relación con esos ingresos y más importante aún, sobre la naturaleza de lo que se denominaba claramente como "asociación política".

#### La lógica del crecimiento, la lógica de la desconcentración y descentralización

El mayor incremento a nivel del presupuesto se dio en varios rubros, fundamentalmente en el de Justicia que pasó de 39 funcionarios en 1827 a 437 en 1883. ¿Cómo explicar este ascenso? ¿Hubo un crecimiento poblacional tan importante que necesitó tener mayores instancias y gente para hacer frente a ese crecimiento? ¿Hubo una concentración del Poder Judicial y las diversas instancias de Administración de la Justicia en sólo algunos departamentos? Vayamos por partes.

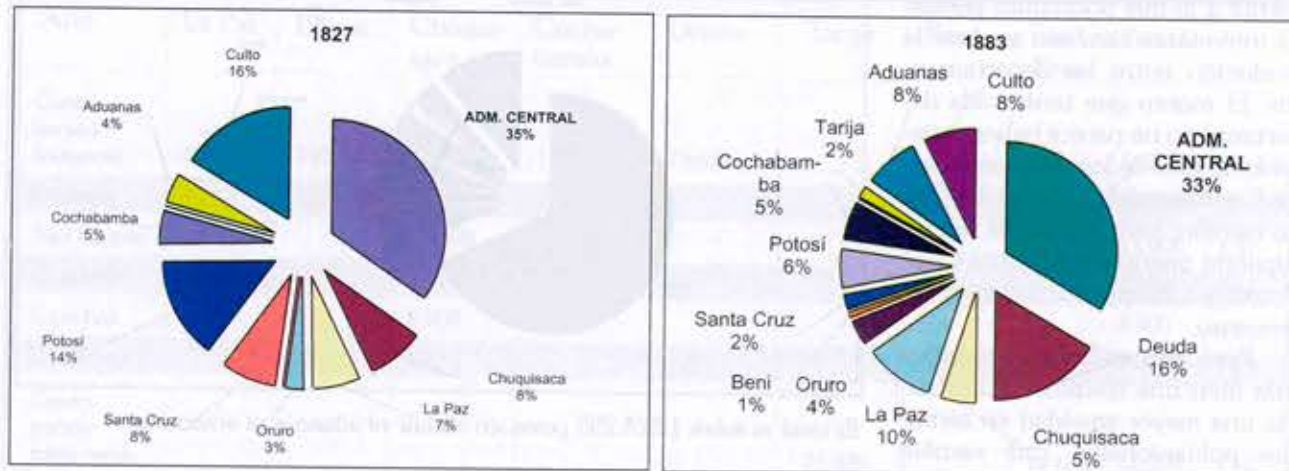
La población del país se mantuvo prácticamente estable entre 1825 y 1900 lo que significa que el incremento de las instancias y ámbitos judiciales no se explica por un boom demográfico. En segundo lugar, el crecimiento se dio por una multiplicación paulatina y constante de las estructuras judiciales que hoy conocemos como desconcentración descentralización del sistema judicial. Así, las más altas instancias judiciales como las Cortes Superiores de Justicia que inicialmente estaban sólo en algunos departamentos, terminaron existiendo en cada uno de los departamentos. La di-

Cuadro 8: evolución del número de funcionarios

Año	Total funcionarios
1827	530
1834	962
1847 - 48	925
1851	1.058
1860	2.943
	5.805 (2)
1874a	75.296
1874b	1.916
1883	1.859

1874a: con ejército; 1874b: sin ejército.  
FUENTE: Elaboración de la autora.

Gráficos 2 y 3; Comparación del presupuesto del Estado en Bolivia y su distribución en 1827 y 1883 (sin enseñanza)



1827: El total es sobre 613.995 (y no sobre 1.928.295) porque en relación al anterior no se incluye ni Ejército ni culto. De ahí que los porcentajes de los departamentos muestran variaciones. Gráfico en 1827: obsérvese las pocas diferencias entre los departamentos: entre el 3% y el 8%, La Paz tenía el 7% y Santa Cruz tenía incluso más, el 8%. Potosí es la excepción porque ahí estaba la Casa de la Moneda. Tarija aún no figura con un presupuesto separado. Beni no se había creado aún como departamento. El presupuesto, en relación a la población

resulta tremendamente desigual (Ver Gráfico 4).

Gráfico en 1883: resalta, en primer lugar, la importancia que fue tomando la deuda. El monto del presupuesto en cada departamento varía entre el 2% y el 10%.

Comparación entre 1827 y 1883. No hay un crecimiento de la Administración Central. Oruro y Cochabamba mantuvieron su presupuesto. La Paz incrementó su presupuesto mientras Chuquisaca y Potosí disminuyeron su parte. El presupuesto tiene un poco más de relación con la población (Ver Gráfico 4).

56

→ dinámica de multiplicación de las instancias judiciales se repitió en otros niveles: al interior de cada uno de los departamentos. Esta situación, que implicaba un crecimiento de la burocracia, fue impulsada en gran parte por las élites locales. Cada lugar aspiraba tener las instituciones y las autoridades pertinentes en un movimiento que sin duda hoy se calificaría de búsqueda por la descentralización y la autonomía.

#### La argumentación del crecimiento: ¿unitarismo o federalismo?

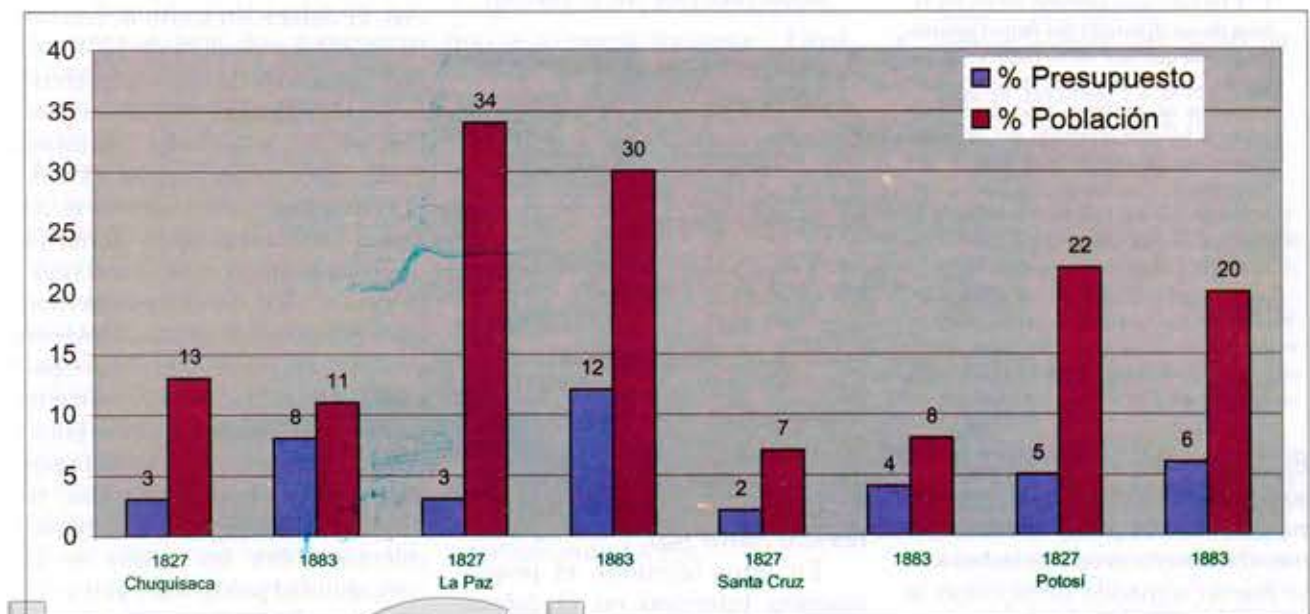
La argumentación para la creación de nuevas instancias condujo a discusiones sobre el aporte económico de cada departamento y sobre el tipo de asociación política existente. Los representantes de los departamentos que menos recursos tenían (y que son hoy los que más tienen), frecuentemente

abogaron, cuando se trataba del presupuesto, por el unitarismo. El unitarismo se asociaba directamente con la división del presupuesto en función de las posibilidades que tenía el departamento y no en función de los gastos y egresos que debían estar en acuerdo relativo a sus ingresos.

El rol económico protagónico que tenían algunos departamentos fue uno de los argumentos para fundamentar algunas demandas y para oponerse también a los requerimientos de crecimiento estatal que provenía de otros departamentos. En 1831, por ejemplo, Cochabamba pidió la creación de una Corte de Justicia en Cochabamba. Para sustentar esta demanda, sus representantes alegaron que sólo una parte de los impuestos que pagaban retornaba a ellos, como era el caso de los ingresos que pagaban sus habitantes sobre la producción agraria (diezmos) (3). Se adujo también que Cocha-

bamba subvencionaba a otros departamentos como Oruro, ya que para esta época la producción minera aún estaba estancada. Sugirieron, incluso, que los orureños debían contribuir como "todos los ciudadanos que habían entrado en la asociación" subvencionando no sólo a los gastos municipales, sino también departamentales y que finalmente no era posible que su departamento no produzca nada "para la Nación". Finalmente consideraron que la consecuencia de esta situación era que otro departamento, Santa Cruz, no quería ya pagar contribuciones pidiendo que otros departamentos lo hicieran. Abogó, entonces, porque en Santa Cruz se instaurara una contribución capital o impuesto personal. El derecho que se originaba en el sustento económico suscitó la respuesta de Torrico, para quien habían departamentos pobres, y por tanto, la proporcionalidad era clave: el pacto de asociación era por

Gráfico 4: La relación entre el presupuesto y la población entre algunos departamentos en Bolivia entre 1827 y 1883 (incluye enseñanza)



El cuadro compara la relación entre población y presupuesto entre 1827 y 1883. En 1827 no hay una proporción entre presupuesto y población. Chuquisaca, por ejemplo, recibía el 3% del presupuesto y tenía el 13% de la población del país. Santa Cruz tenía prácticamente el mismo presupuesto pero tenía sólo el 7% de la población.

La Paz recibía el mismo porcentaje, el 3% pero tenía el 34% de la población. En 1883, la diferencia entre la proporción del presupuesto en relación a la proporción de población parece haber disminuido. Es el caso de Chuquisaca, e incluso La Paz, aunque la desigualdad en términos poblacionales no desapareció.

su naturaleza irregular, porque de lo contrario se le exigía al miserable jornalero, igual suma que al capitalista y que por esta razón un departamento pobre debería también pagar lo mismo que el mejor de la República, pero que él estaba convencido que las contribuciones debían ser proporcionales a las facultades de los contribuyentes, quienes debían pagarlas según la esfera en que se hallaban (Redactor, 1831: s.p.).

Otra discusión muy parecida planteó la disyuntiva entre igualdad o desigualdad impositiva entre los departamentos y entre el sistema unitario y el federalismo. Se trató de la discusión sobre la contribución personal que se quería imponer al departamento de Santa Cruz porque tenía un déficit de 15.000 pesos que se pretendía cubrir con ella. Algunos señalaron que este proyecto había nacido porque no habían "sobrantes" o

excedentes en la República y era justo que Santa Cruz contribuyese a sus gastos (como otros departamentos) porque no había otras posibilidades para enfrentarlos. Gabriel Moreno intervino aclarando que era necesario se conociesen los impuestos existentes en aquel departamento. Recordó que en Santa Cruz había ya una contribución sobre las propiedades urbanas y rústicas, una contribución sobre los profesores y otra sobre los que tenían estancias y a pesar de todas ellas había un déficit. Recordó también que los que se oponían a este gravamen adujeron que se disminuyese el número de empleados, los gastos militares, etc.; que las contribuciones debían estar acordes a los ingresos de sus habitantes, que en Santa Cruz las riquezas estaban estancadas y que imponer impuestos no era conveniente. Se señaló también que de Santa Cruz no se podían extraer

otros productos fuera del azúcar, arroz y carne por el alto costo de los fletes. Finalmente se determinó abandonar la idea de que cada departamento pague sus gastos porque ello podía ser funesto a la República y que debía evitarse "el que estalle una revolución con nombre de federalismo" (4).

El tema del federalismo volvió a levantarse a propósito de la discusión del presupuesto y de que el departamento de Tarija no tenía cómo cubrir sus gastos. Un representante tarijeño contestó preguntando:

¿Cuál es la forma de gobierno que hemos adoptado? ¿La federal, para que cada departamento se limite a los gastos de lo que produce o bien la forma de unidad en lo que todos los gastos de la nación se sacan del tesoro público? Si hemos de estar con estas mezquinas ideas de provincialismo renunciemos a la Carta... (Redactor, 1839-1921, T. III: 851).

➔ Finalmente otro diputado añadió:

(...) ha sido muy extraño oír en los labios de un diputado del departamento de Potosí que éste no se halla en el caso de sufrir muchos desembolsos; mientras no se haya oído decir otro tanto a ningún diputado del departamento de La Paz, que es la que más contribuye a los fondos del Tesoro Público, todos los departamentos de la República son importantes, unos por la mayor producción de dinero y otros por la abundancia de su población; que son los elementos primordiales y constitutivos de una asociación política... (Redactor, 1839-1921, T. III: 852).

En la discusión sobre la demanda y solicitud de Cochabamba de tener su propio Obispado, a los argumentos económicos y eclesiásticos se fueron sumando otros como la conveniencia o no de esa determinación en términos de lo que implicaba para la relación y unión política entre todos los departamentos. Para algunos, el monopolio de ciertos símbolos y estructura era vital para la unión, ya que se consideraba que si todos tenían exactamente lo mismo podía darse una emancipación, surgiendo entonces la metáfora infaltable, la de los padres e hijos:

(...) independizar los Departamentos... dándoles todo lo que quieren .... No sea que rompamos la cadena, que es nuestro primer deber fortificar.... No conoce la naturaleza una dependencia, una unión más vigorosa que la del hijo al padre; y cuando éste llega a tener un patrimonio competente, a adquirir fuerzas para vivir por sí, se emancipa de hecho irremediabilmente... (Redactor, 1843-1926 Vol. II: 254).

Otros, en cambio, reutilizando la misma metáfora propusieron otro tipo de asociación, la multiplicación de autonomías e independencias:

Así es como aquel padre de familia que haciendo independientes las fortunas de sus hijos las hace crecer rápidamente, aumentando de ese modo su

propia fortuna y grandeza de cada uno de sus hijos...[y] se consolida la unión [y] se estrechan las relaciones... (Redactor, 1843-1926 Vol. II: 284-286).

A partir de estas intervenciones surgieron nuevos argumentos: el derecho de los pueblos a exigir ciertas demandas, el derecho de pedir cuando se contribuía económicamente de manera importante, y el derecho que otorgaba el pasado y el presente. Se sostuvo, entonces, que la justicia consistía en dar a cada uno lo que era suyo, y que por tanto, se debía otorgar a Cochabamba su pedido ya que la mitra de Santa Cruz se sostenía exclusivamente con el fruto de "nuestros afanes... con el sudor de nuestro rostro" (5).

En estos términos, el propio ministro intervino en el debate condenando lo que consideraba como "funesto": el "espíritu de intereses departamentales", arguyendo que era importante reconocer que no todo lo que se pedía debía concederse, que no siempre era conveniente, y finalmente, que lo que se consideraba el progreso no radicaba en crear un Obispado sino más bien, el interesarse por la industria y el comercio (6). La creación del Obispado de Cochabamba constituye en todo caso un ejemplo de la facilidad con que podían crearse nuevas unidades y entidades siempre y cuando no se alterara el presupuesto, puesto que el que existía debía ser simplemente redistribuido: el mismo monto debía cubrir en adelante otras instancias. La creación de instituciones religiosas, judiciales o de otra índole fue además paralelo a la explosión de provincias y cantones y allí volvemos a encontrar una dinámica territorial de desconcentración.

**Conclusiones**

Aunque este recorrido histórico nos muestra muchas continuidades en la medida en que "recono-

mos" de alguna manera nuestro presente, debemos cuidarnos de sacar conclusiones apresuradas. Así, el debate en torno al federalismo antes y después de 1870 parece plantearse de manera diferente y hacer alusión también a problemas y a soluciones distintas. En las discusiones previas a 1870, el unitarismo y federalismo se ligaban estrechamente, y como lo vimos, a la autosuficiencia económica o no de los departamentos para enfrentar sus gastos. Después de 1870, en cambio, el debate parece haber abandonado el terreno económico. La discusión se planteó en términos estrictamente políticos y más importante aún, se originó en los agudos cuestionamientos sobre las causas de la inestabilidad política del país y sobre el caudillismo a raíz de la profunda crisis política que significó la administración Melgarejo y el quiebre de un pacto y acuerdo incluso entre las propias élites. Más allá del debate en torno al unitarismo y centralismo, lo que nos parece importante también señalar es, como dijo L. M. Guzmán, que la solución de los problemas se los buscaba exclusivamente "en las instituciones políticas", presentándose la "federación como el séptimo cielo de Mahoma y al gobierno unitario como el infierno de Dante" (1871: 4-5). Podríamos invertir la frase y señalar que el gobierno unitario puede ser considerado el cielo y el gobierno federal como el infierno. Más allá de cómo se mire un sistema u otro, nos parece interesante que toda la reflexión que se desencadenó a partir de entonces buscó una causa a los males del país y se adujo, en unos casos, el sistema de gobierno (centralismo), las características de su población por "naturaleza o raza", o por educación e instrucción; por la pobreza y la carencia de recursos, por la falta de dirigentes y caudillos -hoy día se diría líderes-, por la ausencia de

proyectos. En síntesis una búsqueda angustiada de causas únicas y generales que por lo general implican la antítesis de lo que en ese momento se tiene. Así, parecemos movernos en un patrón y estructura de oposiciones: en un caso puede ser la polaridad unitarismo y federalismo; en otros casos, proteccionismo y librecambio; o proletarios y capitalistas, occidente y oriente. Todos ellos son absolutos y totales cuando la realidad y las prácticas pueden ser mucho más complejas y densas de las que nos podemos imaginar. Los temas que analizamos han intentado precisamente mostrar esa complejidad: un estado que lejos de nacer centralista se fue construyendo paulatinamente como centralista, tal vez, porque precisamente no había un centro, un estado que fue creciendo no sólo como resultado del centro sino también como resultado de las demandas de sus

partes, lo que implicaba también contrapuntos y contrabalances importantes; un estado no tan hermético ni tan centralista como se lo puede imaginar. Finalmente, si bien el debate en torno al federalismo parece repetirse a lo largo de nuestra historia, es más un espejismo e ilusión de continuidad. En otras palabras, detrás del término se esconden diversos problemas y por tanto intentos de solución. En este artículo vimos que el unitarismo o centralismo fue finalmente el que permitió la vida de los departamentos más pobres mientras que el federalismo fue la bandera de lucha de los departamentos más ricos entre los que se encontraba precisamente La Paz.

1. Todos los cuadros provienen de fuentes que han sido consultadas para nuestra tesis.
2. Incluye a los funcionarios del Ejército que llegan a 2.862.
3. "...todos los departamentos estaban com-


pensados porque los impuestos que pagaban [iban] en favor de ellos en alguna parte y que sólo Cochabamba no se aprovechaba de las contribuciones decimales..." (Redactor, 1831-1918: 66).

4. Redactor, Senadores, 1834: 242-245; 246-247.
5. Redactor, 1843-1926 Vol. II: 274.
6. Redactor, 1843-1926 Vol. II: 287.


**BIBLIOGRAFÍA**

- Rossana Barragán, *El Estado pactante. Gobierno y pueblos: la construcción del estado en Bolivia y sus fronteras (1825-1880)*, Paris, 2003.
- Jacint Jordana, "Prólogo. Los distintos caminos de la descentralización", en Franz Xavier Barrios, *El Estado triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, Plural, 2002.
- Hans Huber, *Finanzas públicas y estructura social en Bolivia, 1825-1872*. Tesis de Maestría presentada a la Facultad de Historia de la Universidad de Berlín, 1991.
- Juan Antonio Morales y Napoleon Pacheco, "Economía. El retorno de los liberales", en *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia Contemporánea*, La Paz, 1999.
- José Luis Roca, *Economía y Sociedad en el Oriente Boliviano. Siglos XVI-XX*, Santa Cruz, Editorial Oriente, 2001.


**REVOLUCIÓN EN EDUCACIÓN**



**REVOLUCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**



**REVOLUCIÓN DEL GAS**




**Gobierno Municipal de El Alto**


**Municipio Productivo, Solidario y Humano**

**Revoluciones que desarrollan El Alto:**


**REVOLUCIÓN DEL PAVIMENTO**




**REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**




**REVOLUCIÓN EN SALUD**



**REVOLUCIÓN DE LA CULTURA**



**REVOLUCIÓN DEL DEPORTE**



Un recorrido histórico:

# Las luchas por la AUTONOMÍA CRUCEÑA

En el debate por las autonomías se han privilegiado los argumentos coyunturales y, prácticamente, se dejó de lado el componente histórico. Es evidente que detrás de esta demanda hoy se cruzan varios intereses, pero la lucha de Santa Cruz por su autonomía acumula una memoria centenaria, con avances y retrocesos, con frustraciones y logros

Por Walter Chávez\*

**E**L CONFLICTO DE HEGEMONÍAS surgido entre las élites chuquisaqueñas y las paceñas a fines del siglo XIX –que terminó en la llamada Guerra Federal– fue resuelto en favor de estas últimas gracias a la intervención de los indígenas aymaras; la insurgencia de éstos fue decisiva para el triunfo de los ejércitos de José Manuel Pando por sobre los leales al presidente Severo Fernández Alonso. La historiadora Marta Irurozqui es clara al señalar que “en 1899 la población indígena legitimó a los liberales” (1).

Paradójicamente, luego de un siglo, esos mismos indígenas, renovados en sus apetencias políticas, enarbolando

consignas emancipadoras y desplegando un eficiente repertorio de acciones de resistencia –huelgas, marchas y bloqueos– consiguieron el desgaste del poder de las élites paceñas –esas que por su cercanía y convivencia con la institucionalidad del Estado se identificaron más con el momento neoliberal que empezó en 1985–, evidenciando su crisis económica y su inviabilidad política, obligándolas a reconocer el fracaso del modelo por el que apostaron a mediados de los años 80 (2).

Ya Franz Tamayo había advertido que en los momentos críticos por los que regularmente pasó Bolivia, la presencia del indio funcionó como un fac-



GASTÓN UGALDE

tor de ajuste. El *impasse* que significó para la sociedad boliviana el último gobierno de Sánchez de Lozada fue resuelto por la insurrección aymara y quechua –a la que se sumaron en última instancia las clases medias urbanas– de octubre de 2003. A partir de allí empezó a configurarse una nueva geografía política en la que los viejos partidos y las instituciones tradicionales de la democracia representativa –como el parlamento– entraron en moratoria, cediendo iniciativa a las nuevas emergencias. Es entonces cuando el oriente boliviano empieza a jugar un rol preponderante y desde sus sectores elitarios propone una refundación de la República. Pudiera ser que aquella propuesta fuera desmesurada y exaltada en su regionalismo, pero fue la única luego de la gran crisis de octubre. Y el

hecho concreto es que el movimiento regionalista cruceño cuenta con una memoria centenaria de reivindicaciones, de avances y retrocesos; por eso, precisamente, cuando la insurrección indígena cancela los horizontes de las élites occidentales altiplánicas, el oriente –específicamente Santa Cruz– encuentra una vía hasta cierto punto expedita para amplificar sus disponibilidades políticas a nivel nacional, logrando que éstas sean consideradas, en un principio, como “posibles de discutir” por la intelectualidad y la opinión pública paceña; derivando luego en el inicio real de un proceso autonómico que ya tiene un calendario preciso.

## El regionalismo

El historiador José Luis Roca sos-

tiene que el regionalismo –y no la lucha de clases– ha sido el verdadero motor de la historia boliviana (3). El regionalismo puede ser entendido como una supraideología que logra subsumir o invisibilizar los intereses de las clases sociales y es capaz de generar una prédica que seduce a todos los sectores –incluidos los plebeyos– a quienes embarca en una lucha reivindicativa por el desarrollo y modernización de la región, “mayor atención estatal o hegemonía regional-nacional” (4).

A lo largo de la historia boliviana, las oligarquías y los sectores elitarios utilizaron al regionalismo como un instrumento de movilización de los subalternos para consolidar sus intereses. Volviendo a la Guerra Federal de 1899 vemos que dicha conflagración no fue ➤➤➤



➔ otra cosa que una lucha regionalista en la que las élites noroccidentales les arrebataron violentamente la hegemonía a los chuquisaqueños.

Los discursos de entonces en contra del centralismo eran muy parecidos a los que esgrimen hoy los cruceños: "las rentas principales provenían de La Paz, mientras que Sucre era una ciudad parásita que vivía a costa de la producción de otras regiones" (5). Pero estas exigencias disfrazaban otros intereses de los liberales paceños, quienes, curiosamente, en la Convención de 1871 se habían opuesto a la federalización. Sin embargo, en 1898 el federalismo "fue una bandera coyuntural mediante la cual se inflamó el sentimiento regionalista del poderoso departamento de La Paz" (6) para justificar la guerra civil de 1899.

Como ratificando que el federalismo fue sólo una "razón instrumental", ganada la guerra, y una vez consolidada su hegemonía, las élites liberales paceñas decidieron olvidarse de ese discurso. En la Convención del 20 de octubre de 1899, después de elegir a José Manuel Pando como presidente, se asume como segundo punto la discusión de la federalización, y son los propios liberales quienes, increíblemente, devalúan y combaten las ideas descentralistas. Mediante hábiles maquinaciones logran que el tema quede sepultado; Bolivia siguió siendo un país unitario y centralista.

### El regionalismo cruceño

A diferencia del federalismo paceño del siglo XIX, el regionalismo cruceño se inscribe en una narrativa más larga, de ahí deviene, seguramente, su actual vigor. De acuerdo a Isaac Sandóval, el regionalismo de Santa Cruz se explica a partir del rol marginal que le otorga a esa territorialidad la división político administrativa del

Virreynato (7), esa marginalidad persiste durante la república prácticamente hasta 1942, fecha en que se implementa el llamado Plan Bohan, cuando el Estado boliviano se propone sustituir las importaciones agropecuarias –lo que automáticamente quiere decir: vertebración carretera del oriente, impulsar su sector agropecuario y modificar la normativa referente a los impuestos y tenencia de la tierra–, liberando así las divisas provenientes de la minería para utilizarlas en la importación de bienes de capital y manufacturas.

Pero, para llegar hasta ahí, los cruceños tuvieron que enfrentar una serie de vicisitudes. Los liberales de principios del siglo XX, que liderados por Ismael Montes llegaron a la conclusión de que su entronque con el capital transnacional era más importante para sus intereses que el desarrollo de un mercado interno –por eso se apresuraron a firmar el lesivo tratado de 1904 que daba fin a la Guerra del Pacífico, bajo el argumento de que "Bolivia puede vivir y desarrollarse kilómetros más o menos de territorio", según dijo Montes (8)– desoyeron de modo casi absoluto las demandas del oriente. ¿Qué pedían los cruceños de entonces? Básicamente, integración a la nación boliviana, porque veían en ello su única posibilidad de desarrollo.

El tratado de 1904, a manera de terminar la guerra, aseguraba un corredor hacia el altiplano –vía el ferrocarril Arica - La Paz– de los productos agropecuarios chilenos y peruanos, lo que postergaba y perjudicaba los intereses del oriente.

Más todavía, los librecambistas que en esa época se encontraban en el poder firmaron con Perú un "Tratado de Comercio y Aduanas" (1905) que facilitaba la entrada a Bolivia de una larga lista de productos agropecuarios liberados de "todo impuesto fiscal o municipal". ¿Cuáles eran estos productos? "Fru-

tas frescas, carne fresca, queso, leche, huevos, chalona, carnes secas, mantequilla, cueros de vaca u oveja, cacao, chocolate y café". Caso todo lo que Santa Cruz producía.

Carlos D. Mesa escribió en su *Historia de Bolivia* que "esta política de puertas abiertas que fomentó la importación de productos de todo tipo, afectó severamente a los productos cruceños". Eso explica, pues, la queja que la Sociedad Geográfica de Santa Cruz que clamaba por la unidad del oriente con el occidente, y exigía que para ello se empleen las 200.000 libras que Brasil entregó a Bolivia como indemnización por el Acre, en 1903.

El memorándum de la Sociedad Geográfica es conmovedor, leído aun hoy día. Denuncia que "facilitar más los medios de transporte a los artículos extranjeros y obstruirlos a los del país, es cometer un absurdo económico y político, es matar a uno de los pueblos que componen la nacionalidad boliviana, es amputar un miembro a ese cuerpo social que se llama Bolivia. El FC [el ferrocarril] al oriente es económicamente el más barato [que el ferrocarril Arica - La Paz] porque dará vida a un extenso territorio y desarrollará nuevas industrias que hoy no pueden tomar incremento por falta de medios de transporte, pero este fenómeno no quieren comprenderlo nuestros compatriotas del interior porque no tratan de beneficiar a la República sino a unos cuantos paniaguados".

¿Quiénes eran estos "paniaguados"? Los liberales de occidente que estaban urgidos de enviar sus minerales hacia los puertos del Pacífico, impulsando indirectamente el comercio con Chile y Perú, postergando la integración de la nación boliviana. No es de extrañar, pues, que 16 años más tarde una revolución social –la revolución del 12 de junio de 1920– los alejara del poder bajo el grito de "mueran los vendepatria" (9).

Luego de que los liberales de occidente cerraran el paso a sus aspiraciones, a principios del siglo, los cruceños viran la mirada hacia la región del Beni. El auge de la goma les da un respiro, venden sus productos agropecuarios a la "industria" del caucho y logran un periodo de cierto desarrollo. Pero en 1921 vuelven con sus demandas al Estado central. La exigencia de una vía de transporte que los integre a occidente sigue vigente y se radicaliza la consigna "ferrocarril o nada". Y obtienen un poco más que "nada". El presidente republicano Bautista Saavedra envía un contingente militar a Santa Cruz para someter por la fuerza a los revoltosos.

Esta segunda derrota política prácticamente abre el camino al "separatismo" cruceño del siglo XX. El 1 de julio de 1924 comienza una sublevación armada que acusa al gobierno central de corrupto e ineficiente y justifica su actitud de rebeldía debido a que "entre los pueblos bolivianos, Santa Cruz, especialmente, ha sufrido el peso de la tiranía, habiendo sido el más defraudado en sus intereses" (10).

Recién durante la Guerra del Chaco, las élites paceñas reparan que Santa Cruz puede convertirse en el centro desde donde se produzcan y despachen productos –y también combatientes– para abastecer al frente de batalla, "la necesidad inmediata de la guerra llevó a una convergencia de intereses" (11) entre occidente y oriente.

Poco después, en 1942, se pone en marcha un plan de desarrollo para el oriente impulsado por el gobierno norteamericano; este plan fue conocido por el nombre del jefe de la misión que llegó a Bolivia entre diciembre de 1941 y mayo de 1942: Mervin Bohan.

Las tesis de Bohan fueron resumidas por José Romero Loza (12) en: a) promover las relaciones de largo plazo entre ambos países; b) fomentar las comunicaciones en Bolivia, teniendo como proyecto

primordial la carretera Cochabamba-Santa Cruz; c) alentar la expansión agrícola para las exportaciones; d) potenciar y perfeccionar la explotación minera.

Ahora, ¿cuáles fueron las razones que llevaron a Estados Unidos a implementar el Plan Bohan y el desarrollo del oriente? La investigadora cruceña Dunia Sandóval menciona: "las relaciones boliviano-norteamericanas originadas en el suministro de estaño a las potencias aliadas contra Alemania durante la Segunda Guerra Mundial" (13). Esto ocurre en un momento en que a nivel mundial predominaba un modelo de desarrollo "hacia adentro" llamado el *Welfare State* (Estado de bienestar), caracterizado por el fortalecimiento del mercado interno y la sustitución de las importaciones.

Los dineros para financiar el Plan Bohan, que empezó durante la presidencia del general Peñaranda, salieron de la deuda bilateral contraída por Bolivia con Estados Unidos, que se inició con un préstamo de 15,5 millones de dólares del Eximbank (14).

Con la Revolución Nacional y la "marcha al oriente", el Estado se convirtió en el agente central de la economía nacional y cruceña, "a través fundamentalmente de Comibol y YPF" (15).

Terminada la Guerra del Chaco, en momentos de extrema debilidad del centralismo paceño, los cruceños retoman sus demandas regionalistas; lo mismo pasa en 1949 cuando el movimientismo había socavado casi todas las fortalezas del gobierno de Enrique Hertzog (1947 - 1949). Y aun cuando la Revolución Nacional hizo efectiva la "marcha al Oriente" –cuando ya Santa Cruz había satisfecho su principal exigencia: una carretera asfaltada– los regionalistas cruceños organizan grandes movilizaciones en la década del 50, momento en que logran una de sus más grandes victorias: la obten-

ción del 11% de las regalías petroleras para su departamento.

### El financiamiento del desarrollo cruceño

Es un lugar común recordar –ciertos sectores de opinión paceños lo hacen a modo de reproche– que el desarrollo cruceño le debe mucho a la inversión del Estado central. Y, en parte, es verdad aquello. Entre 1955 y 1964 Santa Cruz captó el 42,6% del crédito canalizado a través del Banco Agrícola. Ese monto prácticamente se repite para el periodo 1964-1970 (43,1%) y alcanza hasta el 69,6% durante el gobierno dictatorial de Hugo Banzer, época en que la economía agrícola cruceña alcanza su auge. En efecto, entre 1964 y 1975 la frontera agrícola cruceña –sólo en lo que respecta a sus cuatro productos de exportación: arroz, algodón, caña de azúcar y soya– pasa de 40 mil hectáreas cultivadas a 150 mil.

A partir de 1970, y aun considerando algunos momentos breves de inflexión, la economía cruceña fue consolidando su importancia dentro del Producto Bruto Interno (PIB). Si en 1965 aportaba apenas con el 14%, hoy supera el 30%, por encima de todos los departamentos (16). Del mismo modo, Santa Cruz tiene el ingreso per cápita más alto: 1100 dólares al año, frente a 830 del resto del país. Y en general las actividades económicas cruceñas presentan un mayor dinamismo, vinculación comercial y renovación técnica que las actividades económicas de las otras regiones.

En cierta manera se puede hablar de que el empresariado del oriente, que creció bajo el amparo de los créditos del Estado, se adelantó a su época, pues cuando toda la economía boliviana buscaba centrar sus mercados internamente, a excepción de los minerales que desde la colonia eran ➔➔➔

➔ para la exportación, los empresarios cruceños buscaron la ampliación de sus mercados fuera del país.

Desde la implementación del modelo neoliberal, la economía cruceña ha crecido sostenidamente. Este crecimiento espectacular, se basó en el despliegue de inversión, especialmente externa en el sector agroexportador (soya, principalmente), de servicios y de hidrocarburos. Esto significa que el crecimiento de la economía cruceña tiene que ver mucho con las características del modelo económico de exportación, y de ahí que no sea raro que la región que más decididamente ha apoyado electoralmente a los partidos neoliberales y especialmente al MNR, sea precisamente Santa Cruz, así como también ha sido la región que más al margen se mantuvo de las últimas rebeliones sociales en contra del gobierno de Sánchez de Lozada.

Un factor social que ha apuntado este crecimiento es también la ausencia de estructuras sólidas de movilización social que promuevan el respeto del conjunto de derechos sociales de los trabajadores cruceños.

Isaac Sandóval explica que la burguesía cruceña transita en un "lento y cualitativamente semejante a la vía *junker* de Alemania, en el que se avanza de una economía terrateniente a una economía puramente capitalista" (17). Quizás por estos antecedentes latifundistas, el empresario de Santa Cruz es marcadamente conservador en política y uno de los que más se opone a procesos de sindicalización y donde se puede apreciar aún la persistencia de bolsones de relaciones de servidumbre en el trabajo agrícola (18).

### Regionalismo, autonomismo y empresariado cruceño hoy

Cuando hoy se habla de autonomías, es casi inevitable tomar co-

mo referente el caso de España; sin embargo, entre aquel proceso y el boliviano media una diferencia política fundamental: en España, las autonomías fueron combatidas por los polos conservadores y apoyadas por el ala política progresista, de hecho sólo fueron posibles luego de que muriera el dictador Francisco Franco. Y, en general, diríamos que los procesos autonómicos –o simplemente descentralizadores–, ahí donde se dieron, fueron tomados como movimientos democratizadores del poder. En cambio hoy en Bolivia, el autonomismo es duramente combatido por los movimientos sociales y por los partidos políticos de la llamada nueva izquierda.

Una hipótesis preliminar podría asegurar que, hoy por hoy, los movimientos sociales bolivianos optan por objetivos tácticos –antes que estratégicos– y son capaces de desarrollar una dinámica de confrontaciones con todos los sujetos políticos que actúen en paralelo a sus reivindicaciones. En esta espiral de enfrentamientos ha sido hasta cierto punto fácil que los subalternos de occidente –no las élites paceñas que se beneficiaron durante un siglo con el centralismo– combatan persistentemente a las autómicas departamentales.

Pero esa explicación quizás sería muy parcial. Lo cierto es que las élites cruceñas de hoy también optaron por orientar su discurso y su movilización contenciosa a frenar el programa progresista en lo político –asamblea constituyente– y nacionalista en lo económico –recuperar la propiedad de los hidrocarburos– enarbolado por los movimientos sociales. Y la verdad es que, actualmente, el regionalismo cruceño ha mutado su praxis hipotecando un tanto el sentido democratizador e integracionista que tuvo a lo largo del siglo XX. las élites cruceñas de hoy, si bien han logrado socializar muy bien su dis-

curso, seduciendo a un vasto movimiento social, muestran señales inequívocas de estar transitando por ese regionalismo perverso –en cuanto sólo busca preservar intereses– del que fueron víctimas durante el siglo XX.

### La protección del latifundio

A pesar de que algunos investigadores –como el mencionado José Luis Roca– resalten la praxis de los distintos regionalismos bolivianos, se debe anotar que detrás de ese discurso hay una mirada excluyente de la realidad nacional. René Zavaleta escribió en *Lo nacional popular en Bolivia* que las oligarquías bolivianas tuvieron siempre una visión señorial del espacio, viven la geografía nacional de acuerdo a una concepción gamonal, encerrados en su región y en sus fundos donde son capaces de enseñorearse y donde protegen sus intereses. Por eso, fueron insensibles a las continuas mermas del territorio nacional porque nunca vivieron el espacio boliviano "como un hecho nacional".

Estas definiciones se ajustan casi con cabalidad al caso del empresariado agroindustrial cruceño quien concentra el concepto de tierra –un bien "transpersonal y colectivo", según decía Zavaleta– en la noción de "propiedad privada que debe ser respetada" (19) sin más. La concepción de la tierra como "propiedad" y no como "recurso natural" –explica la investigadora Vania Sandóval–, en el fondo, busca la protección de un sistema de ventajas en el uso y usufructo del suelo en el trabajo agrícola.

El agroindustrial del Oriente es en realidad un latifundista que fue favorecido por los gobiernos militares de los 60 y 70, principalmente por Hugo Banzer, llegando a acaparar millones de hectáreas que hoy difícilmente se puede de-

cir que cumplan cabalmente una "función social", como lo exigen las normas jurídicas vigentes.

De acuerdo a un artículo de Miguel Lora (20), en Bolivia sigue vigente el régimen de haciendas medianas y grandes, que monopolizan el 90% de la tierra cultivable; mientras que el 10% restante recae en las comunidades campesinas y los pequeños productores. La concentración de la tierra se ha convertido en un auténtico problema en Santa Cruz. Un grupo reducido de familias mantiene bajo su poder millones de hectáreas. Y "Se calcula que de 16.4 millones de hectáreas de tierra con vocación agrícola, en los últimos cuatro años el promedio de explotación no superó los dos millones de hectáreas" (21).

A partir de 2000, los latifundios cruceños se han visto amenazados por los campesinos aglutinados en el Movimiento Sin Tierra (MST). De hecho, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) denunció en diciembre de 2004, que habían sido avasalladas 128 propiedades de sus asociados. Por otra parte, en el último quinquenio se revirtieron al Estado unas 400 mil hectáreas que estaban en manos privadas. Para evitar que esta tendencia continúe, el Comité Cívico ha demandado la creación de un Instituto Departamental de Tierras, que funcionaría, obviamente, bajo su dominio, en el nuevo escenario autonomista que están buscando.

### El último bastión del neoliberalismo

Pareciera que el temor a que el avance del movimiento social del occidente –a través de un posible control de la asamblea constituyente, principalmente– signifique nuevas normativas para la detención y uso de la tierra ha sido uno de los factores determinantes del empuje de las élites cruceñas

en su cruzada autonomista.

Por otra parte, las élites cruceñas, a partir de 2004, empezaron a irradiar un discurso de sostenimiento al modelo neoliberal cuestionado en casi todo el resto del país. Al ser Santa Cruz el departamento donde mejor funcionó el modelo neoliberal –como ya vimos, logrando un buen crecimiento económico, el mejor ingreso per cápita del país, el más alto índice de desarrollo humano, etc.– el empresario cruceño optó por seguir dándole credibilidad al modelo. Y esto se plasmó, centralmente, en la defensa de las transnacionales petroleras que, coincidentemente, fijaron su sede en ese departamento e incluso se afiliaron a los gremios empresariales de la región. Mientras el movimiento social de occidente pugnó por una nueva Ley de Hidrocarburos –de corte nacionalista, que recupere la propiedad de los hidrocarburos– el empresario cruceño abogó por el respeto de la "seguridad jurídica" en los contratos que las transnacionales tienen con Bolivia.

### ¿Progresistas versus conservadores?

Estos dos puntos mencionados –el problema de la tierra y el posicionamiento frente a los capitales transnacionales que operan en el sector hidrocarburífero– prácticamente ha dividido el escenario político entre progresistas –los movimientos sociales– y los conservadores –los autonomistas y un resto de los partidos tradicionales.

Por ahora se entabló una tregua hasta las elecciones generales de diciembre próximo que reconfigurarán el escenario político y aclararán mejor el panorama, en vistas al referéndum autonómico y la elección de constituyentes que se realizarán en julio de 2006.

Hasta entonces, todo permanecerá en statu quo, a menos que

de pronto aparezca una fuerza política capaz de resumir en un sólo proyecto las aspiraciones de los movimientos sociales y de l movimiento autonomista del oriente. ¿Será posible eso?

- 1 Citado por José Luis Roca en *Fisonomía del regionalismo boliviano*, Plural, La Paz, 1999.
- 2 Luego de las revueltas del 12 y 13 de febrero de 2003, el presidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, Carlos Calvo, declaró a Radio Fides que había que enmendar el modelo neoliberal. (Radio Fides, programa "A Toda Radio", 23 de febrero, 2003).
- 3 José Luis Roca, *op. cit.*
- 4 Fernando Calderón, citado por José Luis Roca, *op. cit.*
- 5 José Luis Roca, *op. cit.*
- 6 Carlos Mesa Gisbert, *Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, La Paz, 2001.
- 7 Para combatir esa marginalidad, en el siglo XIX ocurrieron en Santa Cruz dos acciones que pueden ser tomadas como "separatistas". En 1876, Andrés Ibáñez empezó una rebelión federalista que fracasó pocos meses después, y en 1891 ocurrió la llamada rebelión de los Domingos. En base a estos dos hechos, las demandas de los cruceños casi siempre fueron tildadas de gestos "separatistas" por los paceños. Cuando la Sociedad Geográfica de Santa Cruz exigió al gobierno de Ismael Montes dar prioridad a la integración de la nación, desde La Paz se los llamó "separatistas". Ver Carlos D. Mesa, *Historia de Bolivia*, Ed. Gisbert, La Paz, 1975.
- 8 Citado por Eugenio Gómez, Bautista Saavedra, Biblioteca del sesquicentenario de Bolivia, La Paz, 1975.
- 9 *Op. cit.*
- 10 José Luis Roca, *op. cit.*
- 11 Carmen Dunia Sandóval y otros, *Santa Cruz. Economía y poder 1952-1993*, PIEB, La Paz, 2003.
- 12 Citado por Carmen Dunia Sandóval, *op. cit.*
- 13 Dunia Sandóval, *op. cit.*
- 14 Dunia Sandóval, *op. cit.*
- 15 Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz 2004, PNUD, La Paz, 2003.
- 16 PNUD, *op. cit.*
- 17 Citado por PNUD, *op. cit.*
- 18 Esta situación fue denunciada públicamente por el Defensor del Pueblo, Waldo Albarracín, en el programa "El Pentágono", Red PAT, febrero, 2004.
- 19 Ada Vania Sandóval, "El problema agrario en el oriente boliviano", *Le Monde Diplomatique*, edición boliviana, La Paz, enero de 2005.
- 20 Miguel Lora, *El Juguete Rabioso* 122, La Paz, febrero de 2005.
- 21 *Idem.*

## Propuestas para la asamblea constituyente:

# La descentralización fiscal financiera en el marco de LAS AUTONOMÍAS (1)

Uno de los temas más polémicos en torno a las autonomías es el que se refiere al manejo de los recursos de los departamentos. Este artículo detalla las normas y las políticas fiscales que pretenden implementar los autonomistas



Por Mario Galindo\*

**S**E DEBE EMPEZAR por discriminar lo que es federalismo de autonomía, que son diferentes. El federalismo corresponde a una forma de Estado en que los integrantes de la federación son entes gubernativos con todos los poderes del Estado propios, incluido el

Poder Judicial, y los órganos de control gubernamental incluso los entes regulatorios, si los hubiera.

Un Estado unitario puede ser más o menos descentralizado y un Estado federal también puede ser más centralizado. Por ejemplo, Argentina y Venezuela son Estados fede-

rales, pero muy centralizados, en tanto Colombia, siendo unitario, es más descentralizado.

Se entiende por autonomía el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en la población e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus territorios, en el marco de la unidad del Estado. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

Es el Poder Ejecutivo el que básicamente se descentraliza administrativa y políticamente. Ese es el concepto madre.

En un régimen de autonomías, lo que hay es una descentralización político administrativa que implica la elección de la autoridad gubernamental principal de este nivel departamental, la adopción de competencias normativas, la definición de políticas públicas y de fiscalización, y la generación y administración de sus recursos. Los tributos se clasifican en nacionales, departamentales y municipales. La autonomía recauda y administra los impuestos nacionales, transfiriendo la porción correspondiente al nivel nacional; y recauda, administra y fiscaliza los impuestos departamentales.

La autonomía departamental debe contar con:

- Especificación de las funciones y competencias a ser transferidas;
- Delimitación exacta de jurisdicciones;
- Delimitación clara entre autonomía en materia de gastos y autonomía de las funciones;
- Sistema de financiamiento descentralizado, con normas generales bien definidas;
- Adecuación y fortalecimiento de las finanzas departamentales;
- Elección de un régimen tribu-

tario adecuado, que implica separación de impuestos por nivel de gobierno y jurisdicción; repartición de impuestos por jurisdicción; imposición de sobretasas definidas;

- Sistema mixto en materia de patrimonio del Estado, inmuebles y gravámenes secundarios;
- Nivelación de las diferencias en materia de ingresos interlocales e interdepartamentales mediante el uso de las transferencias;
- Internalización de las externalidades inevitables;
- Transparencia de las interacciones normativas y mantenimiento de la responsabilidad política;
- Mejoramiento de las capacidades institucionales de gestión de los gobiernos departamentales.

### El estatuto de las autonomías departamentales

El estatuto de las autonomías departamentales debe empezar por señalar el origen de su existencia y su pertenencia al Estado nación.

El estatuto de las autonomías departamentales debe ser aprobado por sufragio por el pueblo. El mismo puede ser "otorgado", si es que requiere de mayores requisitos por parte del Estado, como ser una ley. Será estatuto "pactado", si es que el Poder Legislativo tiene menos facultades de modificación. Es pactado entre el departamento y el Estado.

Pueden coexistir en el Estado departamentos que tengan estatuto de autonomía con otros departamentos que no lo tengan. Esto implica un proceso gradual. En algunos casos, el estatuto autonómico es impuesto por el Estado y en otros depende de la voluntad de los departamentos. Lo que aquí se propone es que sean los departamentos los que definan su autonomía y, por ende, su estatuto autonómico.

Esta existencia de un gobierno departamental autónomo lleva al tema de la soberanía. La soberanía de un gobierno democrático reside en el pueblo. Por tanto, en este caso, un gobierno departamental autónomo es soberano en relación a sus mandantes, sin olvidar su procedencia y pertenencia al Estado nación.

### Marco normativo institucional general

La Constitución Política del Estado es el marco jurídico supremo de las autonomías departamentales. En esta debe existir un capítulo específico, donde no sólo se hable de las autonomías departamentales, sino también de las autonomías municipales, por ser de tal condición. En este marco, las autonomías departamentales deben establecer un gobierno departamental y no un poder ejecutivo a nivel departamental como en la actual Ley 1654 de Descentralización Administrativa. Deben también establecer las asambleas departamentales, como órganos legislativos, normativos y fiscalizadores de las autonomías departamentales, es decir de los gobiernos departamentales autonómicos o autónomos.

La discriminación de competencias y sus atribuciones deben quedar instituidas en los estatutos de cada autonomía departamental. Por otra parte, la preeminencia de normas y reglamentos, solución de discrepancias y competencias, se deben resolver por el Poder Legislativo *ex ante* y el Tribunal Constitucional *ex post*, quienes habrán de definir las controversias entre niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) en estas materias.

### Normas políticas y fiscalización en las autonomías departamentales

Se deben aclarar tres conceptos respecto de las macro com- ➡➡➡

\*Teórico de las autonomías departamentales. Es miembro del Comité Cívico de Santa Cruz.

►petencias autonómicas: qué norma, qué políticas define y qué fiscaliza.

La autonomía norma (legisla) en materia de las competencias que le han sido transferidas. Por ejemplo, un gobierno municipal emite ordenanzas de impuestos municipales como los de inmuebles, vehículos y transferencias de inmuebles y vehículos, tasas, patentes, ornato público, salud pública, etc., es decir de las competencias propias.

Las autonomías departamentales definen políticas públicas sobre las competencias que le sean transferidas con esas atribuciones, estableciendo un menú competencial.

Las autonomías departamentales fiscalizan la administración de las competencias que tengan a su cargo. Cabe señalar que la fiscalización del Poder Legislativo nacional es general y en algunos casos puede ser incluso superior, en relación a la fiscalización de las competencias que tiene la autonomía departamental. De la misma manera, la Contraloría General de la República, como su nombre lo indica, tiene la fiscalización general de la administración y las finanzas de todo el Estado nacional, lo que incluye las del ámbito de las autonomías departamentales, aunque en este caso debe coordinar con los órganos fiscalizadores de las autonomías departamentales, que habrá de ser la asamblea departamental. La Contraloría General de la República deberá también descentralizar, y ya no sólo desconcentrar, las contralorías departamentales que hoy existen, de manera de estar en línea con el modelo autonómico de organización del Estado. Asimismo, los órganos o mecanismos de control social, creados o por crearse, deberán remitir sus denuncias a estos órganos descentralizados de la contraloría departamental, para proseguir con los procesos administrativos, de acuerdo a ley, es decir, a

través de juicios coactivo fiscales. Los límites y responsabilidades de cada nivel deben quedar claramente establecidos por ley, evitando conflictos de competencias.

### Las competencias de la autonomía departamental

Con el establecimiento del gobierno departamental autónomo se debe proceder a definir las competencias a ser transferidas y los recursos con que esas competencias serán atendidas. No puede haber descentralización administrativa y política sin descentralización fiscal financiera. Las competencias van con los recursos. Es necesario crear previamente el gobierno departamental autónomo, como institución u órgano receptor de estas competencias y recursos, de lo contrario, no se tiene el sujeto, el responsable de ejecutar las competencias y administrarlas y el receptor y administrador de los recursos, para la atención de estas competencias. Se debe también establecer las atribuciones y facultades de este gobierno departamental autónomo.

La planificación departamental y las políticas públicas departamentales deben quedar definidas en la estrategia de desarrollo departamental, la que debe coordinarse con el gobierno nacional y con los gobiernos municipales, que están dentro del territorio o jurisdicción del departamento.

Se deben fortalecer los mecanismos de intervención estatal a nivel departamental descentralizadamente, mediante el cofinanciamiento, canalizando recursos locales y departamentales a prioridades y metas nacionales, departamentales y locales, en competencias concurrentes. Todo ello definido de manera participativa, en el marco del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los Diálogos nacionales,

departamentales y municipales, traducidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), los Planes de Desarrollo Departamental (PDD'S) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM'S), los mecanismos de control social y todo el aparato institucional que debe acompañar al proceso.

### Elección de las autoridades en la autonomía departamental

Para ello, el gobernador departamental y los asambleístas departamentales deben ser elegidos por voto directo. La elección de los asambleístas se habrá de realizar, por provincia, en función a una cuota proporcional a la población del departamento. Esta cifra repartidora debe ser establecida por norma departamental, que se denomina estatuto de la autonomía departamental, para cada uno de los departamentos que adopten el modelo autonómico. Los departamentos definen la adopción del modelo autonómico, mediante referéndum departamental.

### La descentralización fiscal financiera

La descentralización fiscal financiera se da a partir de un proceso de descentralización administrativa, que implica la transferencia de competencias y recursos de un nivel de gobierno central a niveles departamentales y municipales.

Por tanto, la descentralización fiscal financiera no es otra cosa que la transferencia de la administración y destino, de los recursos fiscales y financieros involucrados en un proceso de descentralización administrativa, con el fin de que las administraciones departamentales y municipales o territoriales dispongan de los recursos económicos suficientes y oportunos, para el desempeño de las competencias que les han sido transferidas.

La modalidad de descentralización fiscal financiera de las autonomías departamentales será la de transferir funciones, responsabilidades, capacidad y autoridad fiscal en materia de ingresos y gastos, dejando al departamento que decida libremente acerca del monto y calidad del gasto público y los ingresos que recaudará. Cada ámbito de la administración estatal respeta la competencia de los otros, manteniendo relaciones armónicas intergubernamentales e interjurisdiccionales. El grado de descentralización fiscal radica en que el gobierno central no agote las bases tributarias y el suministro de servicios públicos, dejando margen al nivel departamental y municipal para planificar sus propias actividades.

La descentralización fiscal financiera tiene los siguientes beneficios:

- Contar con competencias apropiadas a cada departamento o localidad;
- Permite determinar gastos e ingresos públicos para el mantenimiento de esas competencias a niveles de calidad y cantidad predeterminados;
- Facilita la resolución de problemas de distribución de recursos a niveles interregionales o regionales locales, determinando competencias;
- Identifica las demandas de bienes y servicios públicos, que difieren de una región a otra y esta descentralización los identifica claramente;
- Acerca al consumidor, la prestación de servicios públicos, aun si fueran demandas similares;
- La equivalencia entre gastos públicos y los impuestos recaudados implica una equivalencia personal;
- La administración descentralizada es más eficiente;
- La lucha política a nivel departamental y municipal causa



FOTO: MICRONCAMBA.COM

menor daño en la provisión de bienes y servicios públicos;

- La diversidad regional permite libertad de elección y movilidad de los consumidores;
- La autonomía departamental y local lleva a competir por factores de producción;
- La política descentralizada contribuye a la hacienda pública en la mejora de la democracia;
- Reduce los efectos de las economías de aglomeración y maximiza las ventajas de economías de escala en la provisión de algunos bienes y servicios públicos, lo que lleva a un impacto compensatorio.

Se debe estimular el esfuerzo fiscal de los departamentos para reducir la dependencia presupues-

taria de los departamentos con menor nivel de desarrollo económico relativo, de las transferencias intergubernamentales, que deben circunscribirse a un objetivo básico de lucha contra la pobreza (asignación pro-pobre), con orientación a un crecimiento de base ancha, junto a otro complementario, orientado a estimular el esfuerzo fiscal. El incremento indefinido de transferencias intergubernamentales crea pereza fiscal.

Se creará un fondo de compensación departamental, que recoja el principio de solidaridad interdepartamental y la atención del gobierno central a los departamentos con insuficiencia fiscal.

La descentralización fiscal financiera de las autonomías es un tipo de federalismo fiscal. ►►►

➔ con la restricción normativa y administrativa en materia monetaria y crediticia, que queda bajo tuición de un solo Banco Central de Bolivia (BCB) y la Superintendencia del sector.

El equilibrio macroeconómico se basa en el equilibrio fiscal, que toma en cuenta los costos de las competencias y los ingresos fiscales generados por los departamentos que vayan a asumir el camino autonómico. En este marco, los ingresos tienen que ser clasificados, pero tornando en cuenta la capacidad de pago, la presión tributaria, la carga fiscal, todas ellas, incorporando el concepto que no impliquen un desincentivo a la inversión y, por tanto, disminuyan el empleo y la producción del departamento.

La equalización fiscal involucra la relación de ingresos y gastos de un nivel departamental que involucra parámetros técnicos que determinan el financiamiento de sus actividades. En Bolivia la equalización se instrumentaliza a través de los fondos de compensación.

### Propuesta fiscal financiera de las autonomías departamentales

En materia de descentralización fiscal financiera en el ámbito de las autonomías departamentales cabe puntualizar lo siguiente:

- La descentralización fiscal financiera tiene que permitir que parte de los tributos recaudados en cada departamento se queden en el mismo para cubrir las competencias que la ley le transfiera a la autonomía departamental.
- La administración y fiscalización tributaria debe quedar en manos de la autonomía departamental.
- Se debe evitar el esquema de transferencias condicionadas porque coartan la autonomía de la administración pública



FOTO: NACIONCANBA.COM

- Se deben descentralizar los sistemas de administración y finanzas y de control gubernamental, adecuados al nivel autonómico departamental y municipal.
  - El nivel autonómico departamental debe impulsar el desarrollo municipal, priorizar la inversión concurrente con el nivel municipal, impulsar la mancomunización de municipios, coordinar la planificación participativa departamental con la local, coordinar y co-ejecutar la distribución municipal.
  - En el marco del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), se debe buscar mecanismos que ordenen la oferta pública nacional, traducida en la planificación estratégica en los planes sectoriales, la demanda social recogida en la planificación participativa departamental autónoma y municipal, para la asignación de recursos, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, efectividad y ecología.  
Con base en estas definiciones, se plantea que la descentralización
- Se debe descentralizar fiscalmente recursos al nivel provincial.
  - Se debe mantener un principio de solidaridad fiscal, con los departamentos menos desarrollados del país, en el marco de un Fondo de Compensación de las Autonomías departamentales (FOCAD).
  - Se mantiene el Fondo de Compensación Departamental de Regalías, creado por la Ley de Participación Popular igualmente, se mantienen todas las regalías departamentales actualmente existentes.
  - La política de crédito público debe ser disciplinada, en el marco de las leyes nacionales, con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica de la nación.
  - Se debe establecer una ligazón estrecha entre planificación y presupuesto, para asegurar que las administraciones departamentales autónomas cumplan, con lo consensuado y pactado con la sociedad civil, en el marco de la planificación participativa y del ordenamiento territorial.

fiscal financiera de las autonomías departamentales consiste en:

- Se toma el criterio de que un tercio (33.33%) de la recaudación de los impuestos nacionales queda para el gobierno central, para financiar las competencias nacionales.
- Las competencias nacionales no susceptibles de descentralización son: RREE, FFAA, seguridad interna nacional, moneda y banca central, crédito público y financiamiento, normas y políticas nacionales para todos los sectores económicos y sociales, obras públicas nacionales.
- La Policía Nacional deberá readecuarse para posibilitar la creación de mandos dependientes de las autonomías departamentales y municipales, con atribuciones claramente definidas por ley, encargados de la ejecución de competencias que sean descentralizadas a los niveles autonómicos. Mantendrá la potestad de comando en el nivel nacional para casos de necesidad superior establecidos por ley.
- Los niveles subnacionales tendrán dos terceras partes (66.67%) de la recaudación tributaria de los impuestos nacionales (IVA, IT, RGIVA, IU, ICE, IVE, ITGB), el gravamen aduanero, consolidado (GAC), el Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IED), el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) u otros por crearse.
- Incluido en ese 66.67%, se destinará 10% para la conformación de un fondo de compensación de las autonomías departamentales, 5% para las universidades del departamento y por lo menos 20% para los municipios.
- Los departamentos deben recaudar, administrar y fiscalizar todos los recursos anterior-

mente mencionados, y ejercer potestad tributaria en las regalías departamentales y los ingresos propios.

- Los departamentos enviarán remesas automáticas al gobierno central de la cuota que le corresponde de estas recaudaciones. Bajo ningún concepto se pueden retener participaciones de otros niveles.
- Las provincias, con administración descentralizada, recibirán una coparticipación de las regalías departamentales.
- Los departamentos deben financiar con estos recursos los gastos de las competencias que le hubieran sido transferidas.
- Los gastos departamentales deben sujetarse a la planificación estratégica y participativa departamental y a la inversión concurrente departamental y provincial con la municipal.
- Los gastos corrientes deben tener un límite fijado por ley del total del gasto departamental.
- Los gastos departamentales se deben estimar en base a costos históricos, tendiendo gradualmente a ser calculados en base a costos reales, con indicadores y parámetros que permitan medir la eficiencia y eficacia del gasto, así como su efectividad (impacto) en cuanto a resultados de políticas públicas concretas.
- La inversión pública departamental debe ser cubierta con un porcentaje definido por ley de todos los recursos propios.
- La inversión pública concurrente entre el nivel departamental y el municipal debe tener un mínimo porcentual fijado por ley.
- En este porcentaje deben inscribirse los proyectos de las provincias con los gobiernos municipales y recibirán cofinanciamiento nacional los que lo sean con mancomuni-

dades municipales.

- La capacidad fiscal de los gobiernos autónomos departamentales es el punto de inicio del proceso, y debe premiarse la mejor capacidad fiscal departamental con fondos adicionales.
- Los recursos de donación y crédito externo que se obtengan para los departamentos deben someterse a las normas del Sistema de Tesorería y Crédito Público.
- El Fondo de Compensación de las Autonomías Departamentales (FOCAD) distribuirá sus recursos a los departamentos, cuya retención de recaudaciones tributarias, no sean suficientes para financiar las competencias asumidas.
- El FOCAD deberá incentivar el esfuerzo fiscal, permitiendo financiar hasta un 50% del costo (gasto corriente) de las competencias transferidas al departamento.
- El déficit fiscal departamental que se genere por el proceso de autonomización podrá ser financiado por: a) financiamiento externo de crédito y donaciones, como el gobierno central; b) mayor esfuerzo fiscal departamental; c) reducción del gasto corriente del gobierno central; d) incremento de recaudaciones y alícuotas en tasas, tarifas, venta de servicios públicos departamentales, y/o creación de sobretasas.
- El incremento de recursos de los gobiernos municipales permitirá la transferencia de competencias desde los niveles nacional y departamental, como ser saneamiento básico rural, electrificación rural, vivienda, y seguridad ciudadana, salud de 1er. y 2do. nivel, construcción de caminos vecinales, riego, entre otros.
- Se atenderá el fortale-

➔ cimiento institucional de los gobiernos municipales, con la creación de un fondo de fortalecimiento municipal administrado por la FAM/AMB.

Las premisas fundamentales para que se dé la descentralización fiscal financiera en las autonomías son:

- A) El modelo de autonomías departamentales prevé la constitución de gobiernos departamentales autónomos.
- B) El gobernador departamental debe ser electo por voto directo.
- C) La asamblea departamental es el órgano legislativo, normativo y fiscalizador del departamento autónomo, elegido también por voto directo.
- D) Los departamentos optan voluntariamente, mediante referéndum que muestre que la mayoría de la población desea ese régimen, por ingresar a ser una autonomía.
- E) El proceso puede ser de una sola vez y/o gradual, con transferencia de competencias y los correspondientes recursos.
- F) El proceso de autonomización es asimétrico, por la gradualidad, por cuanto se autonomizan sólo los departamentos que aprobaron en su referéndum la adopción del modelo. Asimismo, la gradualidad se da en términos del número de competencias asumidas y transferidas.
- G) El gobierno departamental autónomo tiene capacidad de legislar y aprobar normas y políticas para las competencias que se le transfieren y asume.
- H) Las políticas departamentales deben ser coordinadas con las políticas nacionales.
- I) Las normas departamentales se sujetan a la Constitución Política del Estado (CPE).
- J) Los recursos naturales son competencia departamental, en su política y normativa, en el marco de la CPE.
- K) Los ingresos departamentales

son:

- Las regalías departamentales.
  - La coparticipación de impuestos nacionales vía retención convenida de las recaudaciones departamentales, incluidos el IEH (IED) y el ITE.
  - Los impuestos o gravámenes departamentales establecidos conforme a ley y los estatutos autonómicos.
  - Ingresos propios: tasas, sobretasas, patentes y gravámenes que se establezcan a trámites, autorizaciones, certificaciones y multas establecidas por norma departamental, previa compatibilización con los niveles nacional y municipal.
  - Las transferencias intergubernamentales condicionadas y no condicionadas.
  - El Fondo de Compensación actualmente existente.
  - Los FOCAD, cuando correspondan.
  - Los ingresos por venta de servicios.
  - Los ingresos por concesiones en la provisión de bienes o servicios públicos bajo competencia departamental.
  - Los créditos internos y externos.
  - Las donaciones.
  - Los ingresos de capital.
- L) Los empréstitos departamentales sólo podrán contratarse con garantía del BCB, sean internos o externos, para lo cual se deberá establecer una norma expresa.
  - M) Las normas para el endeudamiento de las autonomías departamentales son las mismas que de los demás departamentos no autónomos: capacidad de pago, asignación a proyectos incorporados en el PDD y aprobados por la asamblea departamental.
  - N) Se definirá un costo real de competencias a ser transferidas, en función a indicadores: maestro/alumno, médico/po-

blación atendida, km./hombre/maquinaria, etc., para evaluar la eficiencia del gasto y la ejecución presupuestaria de las autonomías departamentales.

- O) Los impuestos nacionales coparticipables recaudados en el departamento autónomo serán mantenidos en éste y transferido el porcentaje que le corresponda al nivel nacional desde el nivel departamental.
- P) Se realizará una descentralización fiscal a nivel de provincias en los departamentos autónomos, transfiriendo los siguientes ingresos:
  - Transferencias condicionadas del gobierno departamental autónomo al subgobierno provincial, de acuerdo a las competencias delegadas
  - Tasas por venta de servicios públicos en el ámbito de la provincia.
  - Coparticipación de un porcentaje de las regalías, a las provincias productoras, a utilizarse en inversiones concurrentes entre la provincia y el gobierno Municipal, y las mancomunidades.
- Q) El gasto departamental también se descentraliza a nivel provincial. Las competencias se deben delimitar perfectamente.
- R) Sólo el Tribunal Constitucional dirimirá las discrepancias sobre competencias entre el nivel departamental autónomo y el gobierno nacional y los gobiernos municipales, si las hubiera.

Autonomía es responsabilidad, con mayor libertad y mayor democracia. Eso es lo que esta propuesta pretende generar y garantizar.

1 Este texto fue publicado originalmente en *Tinkazos 17*, revista boliviana de ciencias sociales del Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB), como parte de un dossier especial titulado: "Reflexionando sobre las experiencias de preparación de la Asamblea Constituyente).

Para acabar con los mitos:

# Siete prejuicios sobre las AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES



Desde occidente, se ha tratado de simplificar la propuesta de autonomías departamentales que viene del oriente. Se esgrimen conceptos como separatismo o se reduce todo a un interés particular de las élites y oligarquías, para devaluar la lucha de un movimiento social que trata de consolidar una demanda histórica

Por Juan Carlos Urenda\*

**E**L DEBATE SOBRE las autonomías no ha llegado; lamentablemente, al nivel del análisis de propuestas, salvo en espacios muy restringidos, limitados a los intelectuales que han efectuado propuestas sobre el tema. Por lo general, especialmente en el occidente boliviano, los detractores de las autonomías se basan en los prejuicios callejeros existentes sobre esta forma de Es-

tado. Este artículo encara esos prejuicios en el entendido que prejuicio es la acción de juzgar sin tener cabal conocimiento de las cosas y ello conduce sólo a desencuentros. He aquí los más comunes.

## 1. Los autonomistas son separatistas

Éste es probablemente el prejuicio más común y pernicioso, ➔➔➔

\* Responsable de la Comisión de Reforma Constitucional del Consejo Preautonómico de Santa Cruz y autor de una propuesta de autonomías departamentales titulada "Separando la paja del trigo", *La Razón*, 2005.

➔ por cuanto pretende revelar que bajo el barniz de las autonomías se esconde un plan perverso para desmembrar la República.

La propuesta de las autonomías no difiere conceptualmente de los modelos implantados en Italia, España, Francia, Reino Unido, Colombia, Uruguay, Paraguay y Perú. Ninguno de esos países se ha "desmembrado" o "balcanizado".

La única propuesta relativa a la independencia de Santa Cruz es la publicada por Carlos Valverde Barbery denominada "La Nación de la Llanura". Al margen de esa propuesta, no existe en el norte, oriente y sur de Bolivia otra propuesta seria de esa naturaleza. Ni siquiera la propuesta de la Nación Camba tiene una formulación independentista.

En mi calidad de responsable de la Comisión de Reforma Constitucional del Consejo Preautonómico de Santa Cruz que recientemente elaboró la propuesta de reforma constitucional del capítulo referido al Estado Autonomo (publicada *in extensa* en el *Juguete Rabioso* 10-23 julio 2005) tuve la posibilidad de trabajar con decenas de personas interesadas en la temática y nunca escuché una propuesta o sugerencia seria relativa a la independencia de Santa Cruz.

La idea de la independencia empieza a cobrar interés en la medida en que aumenta la frustración en la implementación legal, constitucional y legítima de las autonomías departamentales. La propuesta cruceña se ha enmarcado estrictamente en los cánones constitucionales (la autoconvocatoria de referéndum fue una respuesta legítima a la negativa del Congreso a cumplir su obligación constitucional). En la medida en que Bolivia y sus poderes públicos persistan tozudamente en desoír el clamor popular relativo a las autonomías, en esa misma proporción —por la vía de la frustración, no de

la propuesta— crecerán las voces simplificadoras de la separación de regiones.

## 2. La autonomía es una propuesta de la oligarquía cruceña

Al margen de que quien conoce bien Santa Cruz sabe que ahí no existen oligarquías en el sentido cabal del término, este prejuicio es un absurdo total por cuanto la propuesta autonómica encarna una profundización sin precedentes de la democracia, lo que resulta antioligárquico por antonomasia, ya que implica elección directa de asambleístas y del gobernador del departamento. Pero al margen de ese aspecto formal del diseño de representación, las manifestaciones de voluntad popular favorables a las autonomías están reflejadas en las cerca de 500.000 firmas obtenidas para convocar a referéndum nacional (de acuerdo a ley bastaban 280.000) que corresponden a un poco más del 80% de la totalidad del padrón electoral del Departamento de Santa Cruz que tiene 600.000 registrados. Por otra parte, las cerca de 350.000 personas que concurren al Cristo en enero de este año (sin el apoyo de los transportistas o cerca de 5000 micros que pudieran haber ayudado a unas 100.000 personas a hacerse presentes) constituye la concentración popular más importante de la historia de Bolivia.

Asimismo, el camino para llegar a las autonomías responde a una estrategia de ingeniería constitucional en base a los institutos constitucionales de deliberación soberana, como son la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum y la asamblea constituyente.

Pero los prejuiciosos quieren ver firmas compradas y cabildos con personas acarreadas por la oligarquía cruceña. Entonces, si la oligarquía cruceña controla semejante manifestación de voluntad, así como los sufragios —en los que

se basa la autonomía—, resultaría que la oligarquía controla las manifestaciones democráticas y, por lo tanto, el debate debiera circunscribirse a considerar la viabilidad del sistema democrático en sí.

La propuesta de autonomía nace de las élites intelectuales —como todas las propuestas, sean éstas de izquierda o derecha— pero no persigue generar privilegios para un determinado sector. En síntesis, las autonomías departamentales son una propuesta que intenta profundizar la democracia y mejorar la administración pública del país, lo que, por su propia naturaleza, es contrario a perseguir la concesión de privilegios de clase u otros. Confiamos en que las autonomías sabrán hacer respetar el Estado de derecho contra todos aquellos que, en su territorio, lo infrinjan, sean éstos campesinos, obreros, empresarios, intelectuales o políticos, es decir, sin discriminación de ninguna clase.

## 3. El referéndum pretende anular la Constituyente

Este prejuicio ignora completamente la normativa constitucional. El referéndum por las autonomías departamentales nace en el cumplimiento del artículo cuarto de la Constitución Política del Estado, instituido en la reforma constitucional de febrero de 2004, que transformó la democracia boliviana de representativa en participativa, que establece que el pueblo delibera y gobierna a través de tres institutos: la iniciativa legislativa ciudadana (las 500.000 firmas), el referéndum (convocado mediante Resolución Camaral para el 14 de Julio) y la asamblea constituyente (convocada por Ley para la misma fecha).

El referéndum autonómico no tiene sentido sin una reforma constitucional de la magnitud que pretende la asamblea constituyente. Dicho referéndum *per se* no puede

instituir un régimen autonómico. Más bien, en su calidad de formador del poder constituyente y de vehículo de deliberación y gobierno del pueblo de conformidad al artículo cuarto de la Constitución, pretende darle a la asamblea constituyente una línea de manifestación de la voluntad popular de los departamentos, a efecto de que dicha asamblea no distorsione esa voluntad popular expresada en firmas y cabildos. El referéndum no puede imponer un determinado texto constitucional a la asamblea constituyente. Simplemente pretende asegurar que la voluntad de los departamentos sea respetada. Por ello, la vinculatoriedad departamental constituye un aspecto esencial de la propuesta.

Oponerse al referéndum vinculante es oponerse al precepto constitucional que establece las condiciones de la democracia participativa boliviana. Los contrarios a las autonomías debieran limitarse a hacer campaña por el NO en el desarrollo de dicho referéndum, de manera que si en su departamento gana el NO su departamento se queda como está.

## 4. Santa Cruz quiere apropiarse de sus recursos naturales

La propuesta de autonomías departamentales ("Separando la paja del trigo" Juan Carlos Urenda, 30.000 ejemplares en *La Razón* y *El Nuevo Día*, auspiciado por ILDIS, FULIDED y la arriba referida propuesta de reforma constitucional del Consejo Preautonómico de Santa Cruz) coinciden en establecer que la legislación básica sobre los recursos naturales será una competencia exclusiva del gobierno central. Ése es el texto de la propuesta y los demás son maneos callejeros burdos.

La propuesta jamás ha considerado darle la propiedad de los recursos hidrocarbúricos al de-

partamento donde se encuentran los pozos. De ahí que la propuesta del décimo departamento del Chaco es inconsistente con un diseño autonómico de interés nacional porque privilegia —conceptualmente— a aquellos territorios que tienen pozos y/o reservas hidrocarbúricas y, en esa línea, sólo saldría beneficiado el departamento de Tarija, poseedor de aproximadamente el 80% de las reservas hidrocarbúricas del país.

La constante referencia a que las 500.000 firmas se refieren a "...disponer libremente de sus recursos..." y que ello equivaldría a manejar soberanamente todos los recursos ubicados dentro del departamento, está interpretada fuera de contexto, pues esos "recursos" son los que, en la propuesta, están listados como competencias exclusivas del departamento, donde no figuran los recursos naturales.

## 5. Santa Cruz le debe su desarrollo a la minería, por lo tanto es injusta su pretensión autonomista

Claro, una vez que la minería de Oruro y Potosí hicieron rico a Santa Cruz, ahora los ingratos se quieren ir. Falso, ni Santa Cruz debe su desarrollo a la minería ni se está yendo a ninguna parte.

Más bien, de acuerdo a un reciente estudio CEBEC/CAINCO Santa Cruz es el departamento que más contribuye a Bolivia. Recauda (617 en millones de dólares), en impuestos nacionales, aranceles aduaneros y regalías (las regalías totalizan sólo el 3.8% de ese monto) y recibe a cambio del Estado sólo 168, ó sea el 26.6% de lo que recauda, es decir, que hace una contribución neta al país de 458 millones de dólares. Asimismo, el aporte cruceño al PIB es del 30.63%; genera el 62% de las divisas del país; exporta el 50.7% del total exportado y recibe el 47.6%

de la inversión extranjera en Bolivia. La ecuación es, entonces, más bien a la inversa: desde hace ya bastante tiempo, Santa Cruz sostiene en gran medida la administración pública boliviana.

Pero asumamos que fuera cierto que debemos nuestro desarrollo a la minería: ¿sería ese acaso un argumento suficiente para oponerse a las autonomías departamentales?

## 6. Si las autonomías municipal y universitaria no funcionan, tampoco la autonomía departamental servirá

Quienes sostienen este prejuicio confunden el diseño del modelo con la gestión. Las autonomías universitarias o municipales no son malas *per se*. Los que son ineficientes son sus funcionarios, y no hay que olvidar que, lamentablemente, esos funcionarios ineptos están ahí gracias a nuestro voto.

Es probable que si los gobernantes elegidos para los gobiernos autónomos son malos, las autonomías tampoco funcionarán. Pero no será una consecuencia del sistema autonómico en sí.

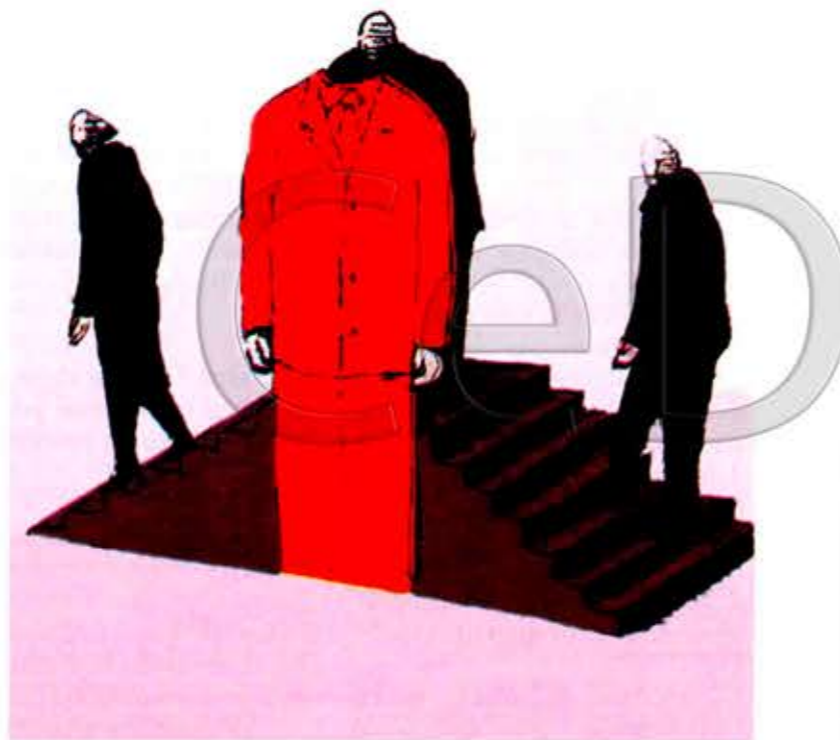
## 7. Las autonomías departamentales marginarán a los municipios

Eso no sucederá, porque proponemos la aplicación del concepto de subsidiariedad para la adjudicación de competencias. Esto significa que habrá que darle a los municipios la mayor cantidad de atribuciones posibles, porque el municipio es la autoridad gubernamental que está más cerca del pueblo. Sólo aquello que no pueda manejar el gobierno municipal será transferido al gobierno departamental. Proponemos la profundización de la Ley de Participación Popular, a la que consideramos buena y básica. Ningún municipio va a recibir un centavo menos de lo que recibe ahora.

Apuntes críticos sobre la propuesta autonómica:

# El tiempo de las COSAS PEQUEÑAS

El autor mantiene que la propuesta autonómica del oriente está dominada por los intereses de la burguesía regional, sostenida por un potente aparataje mediático y tolerada por un estamento intelectual que descuida los horizontes de subalternidad que todavía perviven en el país



Por Raúl Prada Alcoreza\*

**E**STAMOS ENTRABADOS en una discusión que debería tener una resolución eficaz, tomando en cuenta la confrontación de fuerzas que se están oponiendo en las coyunturas sucesivas, en el marco de las luchas de clases y de nacionalidades. En este

contexto, interpretando el mapa de fuerzas podemos decir que la estrategia desplegada por la oligarquía cruceña no se limita a las autonomías. En términos efectivos apunta al control privado de los recursos naturales. Este control requiere de una forma política

que puede venir desde alguna forma de gobierno autonómico hasta el separatismo.

Ciertamente, existen alternativas a un escenario en extremo dramático, a un desenlace apocalíptico, que nadie quiere. Empero, por el carácter y la intensidad de las fuerzas en juego, por el tipo de estrategias desplegadas, la complejidad de dispositivos de poder que se están desarrollando y extendiendo, nos damos cuenta de que estamos yendo a un enfrentamiento, a una resolución que atraviesa los confines de lo político. Puede que esta marcha al desenlace supere la coyuntura electoral e ingrese a una etapa postelectoral caracterizada por el perfil de un congreso y gobierno elegidos en las urnas. Sin embargo, ambos momentos políticos no pueden dejar de estar afectados por el horizonte definido por los movimientos sociales: horizonte que tiene que ver con la asamblea constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos. El tema autonómico también entra en este horizonte, pero entra en parte como contrapropuesta de los sectores conservadores y en parte como desafío al nuevo diseño de Estado.

El campo social del departamento de Santa Cruz está dominado por una estructura social jerárquica, consolidada de forma vertical y elitaria. Sólo una minoría tiene el monopolio de la tierra, de las finanzas, de la economía, de los circuitos de influencia, de la prefectura, del gobierno municipal, de los medios de comunicación. En este espacio social tenemos un monopolio de los dispositivos políticos departamentales por parte de una oligarquía regional, que es al mismo tiempo una burguesía nacional intermediaria. Hablamos, entonces, de una estructura de poder que tiende a la hegemonía regional; de una estructura económica basada en la concentración de recursos en unas cuantas familias. También hablamos del con-

trol casi absoluto del espacio virtual y de la caja de resonancia prioritaria en el contexto contemporáneo, los medios de comunicación de masas. Los empresarios del oriente controlan casi todos los medios de comunicación disponibles a nivel nacional, a excepción de las radios populares, el canal de Radio Televisión Popular (RTP) y otros medios alternativos. Este monopolio de los medios se manifiesta en su programación, diseño y contenidos que están difundiendo. En esta programación se puede entrever a dónde se está apuntando, cuáles son sus objetivos estratégicos. Se trata de una construcción ideológica, de un control mediático de la realidad nacional. Por medio de estos procedimientos, los medios de comunicación crean una realidad virtual, se inventan una realidad comunicativa. Esta hiperrealidad termina siendo la única realidad que tenemos en cuenta; porque la realidad real, efectiva, el acontecimiento de singularidades, acaba siendo ocultada. Por ejemplo, no se visualizan, no se hacen audibles, las vivencias sociales de las provincias, las formas de existencia de la mayoría de los cambas, mestizos, rancheros. Todo esto ha desaparecido; ahora sólo existe la representación del camba en los términos ideológicos del discurso de la nación camba. Práctica discursiva incipiente, desplegada por una minoría que se ha creído siempre hispana, que ha usado el término de camba, más bien, de modo despectivo. Tardíamente trata de invertir el término usual, otorgándole un valor ideológico de aglutinamiento, buscando desesperadamente la hegemonía parcial al interior de la frontera regional.

## Las fuerzas en juego

Del primer nivel de análisis, del primer escenario hipotético, nos encaminamos al análisis de las fuerzas puestas en juego, a la eva-

luación del campo político, de las estructuras de poder y de la correlación de fuerzas. Esto se resume en las siguientes preguntas: ¿cuál es el cuadro del juego de las fuerzas? ¿Cuáles son sus estrategias ocultas? ¿De qué modo se puede interpretar la posición de las fichas que se encuentran sobre el tablero político? El análisis de las prácticas discursivas nos lleva a una discusión ideológica, que debería ser deconstruida como una cuestión sobre los saberes y su relación con el poder. Desde la perspectiva marxista hablamos de ideología, desde la perspectiva foucaultiana hablamos de saberes, de su circulación, de su descalificación por el discurso dominante, pero también de su emergencia en el presente, como memoria de antiguas luchas. El análisis crítico de las ideologías es importante; el análisis arqueológico de los saberes es fundamental. Si nos situamos en los discursos sobre las autonomías y la asamblea constituyente nos colocamos al interior de una discusión ideológica. Los discursos a favor o en contra de la asamblea constituyente o en contra de los regímenes autonómicos terminan siendo como una máscara, llegan a ser dispositivos de enunciación, agenciamientos expresivos, que nos permiten evaluar las fuerzas en contingencia.

En resumidas cuentas, se puede decir entonces que estas discusiones son ideológicas pues mediante los discursos se busca vencer. Se persigue obtener una ganancia mediante la concurrencia discursiva, mediante el lejano procedimiento de la argumentación. Nos encontraríamos enfrascados en el campo de la retórica si es que los discursos pusieran más empeño en el arte del convencimiento y en la técnica de la argumentación. Sin embargo, los emisores de los discursos ponen poco empeño y poco decoro en el uso de los procedimientos retóricos. Estamos, más bien, más cerca ➡➡➡

\*Demógrafo, miembro del colectivo Comuna y autor de varios libros, el último de ellos es *Largo octubre*. Plural, 2004.



de los métodos impactantes de campañas publicitarias.

La reproducción ideológica ha retrocedido a la eficacia de los métodos propagandísticos, su heurística se ha reducido a los medios de comunicación de masa. Pobreza y riqueza al mismo tiempo. Pobreza argumentativa, riqueza tecnológica. Se ha dado lugar, por lo tanto, a una ocupación del espacio virtual por los aparatos ideológicos, los dispositivos mediáticos y los agenciamientos de las prácticas discursivas. En otras palabras, la lucha ideológica se ha trasladado al espacio del monopolio de la publicidad. Esta lucha tiene varios niveles, los mismos que se encuentran atravesados por lo menos por dos proyectos ideológicos. Uno es el de la nación cambia, cuya emergencia data de la periodización de las luchas sociales que nos llevan a octubre del 2003. Esto no es casual, pues se trata de la respuesta ideológica y política de la burguesía intermediaria, de las oligarquías regionales, asociadas a las transnacionales, al avance logrado por los movimientos sociales. El otro proyecto es el relativo al gobierno autonómico departamental.

#### Algunos cuestionamientos a la nación cambia

Poniendo las cosas en su sitio, retomando la historia de las nacionalidades y de la conformación de naciones, desde la perspectiva de la teoría política, pero también desde el enfoque de la antropología política, no se puede hablar con fundamento de una nación cambia. Una región no se convierte por sí misma en una nación; el paisaje, las costumbres, las tradiciones no necesariamente le dan sentido y contenido al concepto de nación. Y, además, el sentimiento regional no es condición de posibilidad histórica para construir una nación; mucho menos la mera pretensión de una oligarquía

regional. Para constituir una nación y una nacionalidad es fundamental el sujeto social, la constitución de la subjetividad, la construcción del imaginario colectivo, además de la materialidad relacional y estructural de una sociedad histórica. En términos prácticos se requiere de una estrategia política en el contexto de la sociedad de naciones, ahora en el contexto del nuevo orden mundial. Está claro que hay cambios, los habitantes de una región, en la que afincaron costumbres, tradiciones, estilos, formas de vida, modos de hablar el castellano. Estos particularismos y regionalismos ocurren en todas partes del mundo, en todas las naciones, en todos los Estados. No hay pues una nación cambia, lo que hay es una región o, más bien, un ámbito de microrregiones que comprenden geografías y ecologías, de los llanos, la Amazonia y el Chaco. No se dan las condiciones históricas y culturales que de alguna manera constituyen una nación o una nacionalidad: lengua, costumbres, identidades colectivas, instituciones culturales, sujetos sociales identificados con una nacionalidad histórica. Estas condiciones de posibilidad histórica las vamos a encontrar en el modelo español reciente, modelo en el que se basa el proyecto cruceño en su diseño de un gobierno autonómico. Sin embargo, éste es un modelo que se diferencia sustancialmente de las condiciones históricas de la formación social boliviana, sobre todo de la condición departamental de Santa Cruz de la Sierra. En el caso español, se trata de nacionalidades que por lo menos tienen un milenio en su formación; nacionalidades sometidas en el marco del proceso de constitución del Estado territorial del imperio ibérico, en el marco político de la monarquía absoluta. Por lo tanto, estamos hablando de una larga historia, de la lucha de esas nacionalidades a lo largo de los pe-

riodos de la modernidad. Estas nacionalidades han vivido la represión sistemática durante el régimen fascista de Franco. Si se ha llegado ahora, en la contemporaneidad, a un régimen autonómico, basado en nacionalidades, es pues debido a esta larga historia de luchas de nacionalidades. Si se quiere aplicar el modelo autonómico español se lo debería hacer consecuentemente, reconociendo a las nacionalidades originarias. Pero, de esto no se habla, no se toma en cuenta para nada. ¿Dónde está entonces el sustento histórico, político y cultural de la propuesta autonómica de la oligarquía cruceña?

Como podemos ver, el manejo que se ha hecho del tema autonómico corresponde más a una campaña política y publicitaria. Un discurso que funciona como dispositivo enunciativo y también como dispositivo de poder.

Tal como están planteadas las cosas, parece que se está pensando en un proceso autonómico, como el caso español, es decir, un proceso de transferencia de competencias y atributos desde el Estado nacional. El gobierno autonómico viene a formar parte de las reformas del Estado, de la desconcentración y descentralización administrativa y política, de la delegación de competencias que tienen el carácter de gobiernos limitados, dentro de la esfera de un gobierno absoluto, que es el Estado nacional, pero descentralizado y desconcentrado. Visto de esta forma, el discurso autonómico formaría parte de una estrategia reformista que usa tácticas de negociación; el objetivo mayor vendría a ser el lograr la mayor autonomía posible.

Como anotamos antes, el problema es que en el caso cruceño no tenemos una nacionalidad, sino un departamento. ¿Cómo se puede plantear un gobierno autonómico sobre la base de la cartografía departamental, siendo que la propia geografía política expresa



en el espacio el carácter centralista del Estado? Lo que es notorio entonces es la falta de una propuesta autonómica basada en las configuraciones geográficas y ecológicas regionales. Por otra parte, no hay que olvidar que el régimen autonómico se basa en un nuevo diseño de Estado. Por lo tanto, antes de pasar a la formación de gobiernos autonómicos, es condición histórica política indispensable formar el nuevo Estado. Este nuevo diseño de Estado se lo construye de manera consensuada en una asamblea constituyente.

La discusión sobre el régimen autonómico está lejos de haber concluido e, incluso, está lejos de haberse formulado en profundidad. Este tema debe ser discutido en el campo de posibilidades de una diversidad de propuestas sobre el nuevo diseño de Estado. Para dar algunos ejemplos, este campo de posibilidades se abre desde una

república indígena hasta un régimen federal, pasando por la república social, la república popular y las distintas modalidades del régimen autonómico. Sobre esta última posibilidad, llama la atención el no haber considerado una propuesta sobre la base de las autonomías municipales, que ya existen y de las cuales se cuenta con experiencia, tanto relativa a sus problemas como a sus alcances.

En el caso de la propuesta del Comité Cívico de Santa Cruz, estamos hablando de gobiernos autonómicos departamentales. Sabemos que la geografía departamental no coincide con la geografía regional. Aunque la etimología de región viene de regio, que significa algo así como la magnificencia del rey, con lo que región vendría a ser una distribución espacial relativa al poder del rey, el término de región se ha modificado mucho, adquiriendo cada vez más una tona-

lidad geográfica y ecológica. Usando estas últimas acepciones, la propuesta de gobiernos autonómicos basada en las regiones, exige incorporar otro tipo de consideraciones, referidas a las propiedades intrínsecas de la región, a su expansión y a sus delimitaciones. Comprendiendo a las regiones desde esta perspectiva, requerimos incorporar los tópicos ecológicos, las distribuciones de la geografía humana, de la geografía económica, de la geopolítica de los recursos naturales. Sin embargo, a pesar de esta gama de tópicos y características, la región no termina convirtiéndose en una condición de posibilidad histórica para un régimen autonómico, para esto se requiere del sujeto regional, que es el pliegue subjetivo de la sociedad regional. Sin sociedad y sin sujeto social no se sostiene un régimen autonómico. Habría que preguntarse si en la formación boliviana existen estos sujetos y estas sociedades regionales o si, más bien, estamos ante una formación social abigarrada; es decir, ante una sociedad compleja, aunque integrada, compuesta por composiciones socio-culturales diversas y transversales, composiciones que atraviesan la geografía social.

En el caso de la segunda opción, estamos ante una sociedad integrada, aunque híbrida, atiborrada de mezclas, sin embargo, con un sustrato de mayorías indígenas. Este parece ser el caso de la formación social boliviana. Visto de esta manera, no sería viable un régimen autonómico. En lo que respecta a la crisis estatal, parece más adecuado plantear una forma abierta de Estado, con fuertes procesos de desconcentración y descentralización administrativos y políticos, acompañados de expansivos procesos de democratización en todos los niveles de la formación política. Esto significa la institucionalización del control social.

### ➔ Una discusión ideológica

La discusión sobre la asamblea constituyente y los gobiernos autonómicos ha derivado en una polémica ideológica. Los grupos dominantes buscan descalificar a la constituyente, y actúan de modo parecido y a través de los mismos medios, que cuando se trata de desaprobar la reivindicación nacional sobre los recursos hidrocarbúricos. El empresariado y los comités cívicos se han convertido en los defensores acérrimos del proyecto de gobiernos autonómicos departamentales. En cambio, las organizaciones sociales sospechan de este proyecto autonómico, deliberan sobre la asamblea constituyente y exigen la recuperación de los recursos hidrocarbúricos. De las organizaciones sociales, las más interesadas en la constituyente son los pueblos indígenas. Como se podrá ver, a pesar de que las posiciones están distribuidas en el mapa político, el debate todavía se halla en ciernes, no tanto por falta de voluntad sino sobre todo debido a que el monopolio virtual de los medios de comunicación de masas evita la discusión.

El Estado es también *un estar en el espacio*, es la cartografía en el territorio. La geografía política es la figura dibujada en el espacio del Estado. Un nuevo diseño de Estado, derivado de la asamblea constituyente, tiene como condición de posibilidad histórica un nuevo ordenamiento territorial.

Esta condicionalidad es más patente cuando se trata del régimen autonómico. Hablar de autonomías departamentales con el objeto de descentralizar el aparato administrativo político y mantener al mismo tiempo la cartografía departamental es un contrasentido. El descentramiento, la desconcentración y la descentralización pasan necesariamente por un nuevo ordenamiento espacial. Por otra parte, el concepto de auto-

mía supone la ampliación del ejercicio democrático. Requiere de la participación y el control social, la extensión de la elegibilidad de los funcionarios. No sólo hablamos de la elección de prefectos, incluyendo a los personeros del gobierno departamental, sino también la elección de subprefectos, incorporando al trámite de la selección por votación a las distintas instancias de dirección de los aparatos administrativos. La democratización implica la participación abierta de las mayorías regionales y nacionales. Esto significa que el gobierno autonómico no puede ser construido sobre el eje del monopolio de minorías privilegiadas, si es que no se quiere distorsionar el sentido democrático de la autonomía.

### El papel de las burguesías

Detrás del proyecto autonómico se encuentran importantes estratos de la burguesía intermediaria, por esto, como queriendo encontrar los alcances del proyecto, es conveniente hacerse la siguiente pregunta: ¿Cuál es el origen de la burguesía nacional? Esta pregunta requiere de un contexto histórico, vale decir, de la comprensión de que se trata de una burguesía desarrollada en un país periférico del sistema capitalista. Por otra parte, no podemos disociar la conformación de la burguesía nacional de la historia del Estado subalterno, en las sociedades postcoloniales. Se trata de una burguesía nacional que ha sido creada y financiada desde el Estado, como proyecto político y económico de la Revolución Nacional (1952).

Esta burguesía ha sido criada y *malcriada* por las dictaduras militares. Después, durante el periodo neoliberal, la burguesía nacional se ha hecho cargo del gobierno, se ha convertido en el Estado mismo. Hablamos de burguesía nacional no solamente porque se trata de la

materialización defectuosa del proyecto nacionalista, sino también porque se trata de una burguesía intermediaria, constituida en los marcos de las fronteras de la república periférica.

Después de los acontecimientos de octubre del 2003, llama la atención que esta burguesía nacional ha optado subrepticamente en refugiarse en una región de seguridad –Santa Cruz–, prácticamente en el lugar donde se sienten como en su casa, donde se sienten todavía patrones. Esta regionalización de la burguesía parece responder a la emergencia del momento, a la necesidad perentoria de defender sus intereses en los momentos cruciales de la crisis. Intereses cuestionados por el movimiento social. Estos intereses se pueden resumir en las formas de propiedad de la burguesía. Hablamos de distintas formas de monopolio: del monopolio de la tierra –los terratenientes controlan el 70% de la tierra cultivable–, del monopolio de las finanzas y del monopolio de los medios de comunicación.

¿Por qué esta burguesía opta por refugiarse en una región de seguridad, renunciando con esta actitud a la hegemonía nacional? Es posible que esto se deba a que se ha sentido débil en la secuencia de coyunturas relativas al ciclo de movimientos sociales, que se ha sentido desbordada por la pujanza de la movilización social.

Esta burguesía data de la Revolución Nacional de 1952. Forma parte de un proyecto inconcluso, inacabado y definitivamente distorsionado y modulado por la estructura del mercado mundial, por el flujo y las lógicas del sistema capitalista. Parte de esta burguesía se mantiene en los rubros de explotación tradicionales de la minería. Es lo que se va a conocer como minería mediana durante todo un periodo, hasta un poco antes del colapso de la Corporación Mi-

nera de Bolivia (COMIBOL). Después de este colapso, queda como gran minería, asociada al capital internacional.

La otra parte de esta burguesía, quizás la que tiene cierta conciencia de clase y una identificación clara con la economía de mercado, es la burguesía agraria, exportadora, comercial y financiera de Santa Cruz. En todo caso, a pesar de estas características, se trata de una burguesía que se asienta en la propiedad latifundista de la tierra. Éste es su rasgo conservador, hasta podríamos decir retrógrado. La burguesía nacional tiene un entorno de clases privilegiadas como los ganaderos, los madereros, los castañeros, los barraqueros, los contrabandistas, los especuladores, los grandes loteadores. Debajo de estas clases privilegiadas, en el marco de la economía capitalista dependiente, se encuentra una gama grande de microempresarios, demográficamente significativa, compartiendo, en los estratos altos, ciertas ventajas con los hoteleros y los intermediarios de alto rango, además de los loteadores medianos.

Como puede verse, tenemos dos sectores dicotómicos de la burguesía nacional: una burguesía intermediaria, en gran parte exportadora y comercial, aunque también importadora, en menor parte industrial, que tiene el control de la banca, compuesta por familias criollas, en parte también por migrantes de reciente data; y una burguesía nativa, producto de la movilidad social, del asenso y de su vinculación oportuna con el mercado y los circuitos de capital. La burguesía intermediaria criolla es, en realidad, un producto del Estado. Sus beneficios se deben al papel protector, subvencionador e interventor del Estado. Es una burguesía altamente endeudada, esta burguesía puede ser considerada una ficción, una ilusión económica, una demagogia financiera. Si el Estado no la sostendría, desa-

parecería como la hojarasca diseminada por el viento otoñal. Su relativa eficiencia es más una representación en el imaginario de esta clase.

Gunder Frank caracterizaba a las burguesías latinoamericanas como lumpen burguesía. Una burguesía entrabada en las estructuras de la dependencia, en el contexto de un sistema capitalista, estructurado en términos de un centro de acumulación y una periferia que transfiere riqueza y valores. Una lumpen burguesía que reproduce en sus países el perverso círculo vicioso del subdesarrollo. Se trata no sólo de una burguesía intermediaria en la cadena de la dependencia, sino de una burguesía sumisa al capital internacional, una burguesía que renuncia a competir el excedente, dejando que las transnacionales se lleven la parte del león, para ellos alimentarse de los despojos que deja el capital global. Pero, se siente, en todo caso, superiores a sus coterráneos, quienes tienen que sufrir el despotismo colonial de familias que afincan sus privilegios en la discriminación racial. Esta lumpen burguesía boliviana es el principal obstáculo para llegar a la asamblea constituyente y para recuperar los recursos naturales para la nación. Se opone encarnizadamente a ambos proyectos nacional populares. Prefiere la fragmentación territorial de la nación antes de ver cumplidos estos anhelos democráticos de las multitudes. Prefiere seguir obsequiando los recursos naturales a las transnacionales, recursos de los que se cree dueña, antes de optar por un proyecto de desarrollo nacional auténtico. Prefiere mantener el atraso en el país con tal de mantener sus privilegios suntuarios, sus ocios encomiables, sus latifundios en descanso, sus viajes de turismo, su formación endémica, de la que se siente orgullosa, como si la estupidez se convirtiera en saber en

las provincias de la periferia.

### El tiempo de las cosas pequeñas

El interés que defiende la oligarquía regional es su propio interés, empero este interés es del tamaño de su imaginación. No se dan cuenta que el verdadero interés que está en juego es el interés de los dueños del mundo, las empresas transnacionales. Ellos no dejan de ser una intermediación despreciable en la cadena de dependencia. Esta oligarquía tiene sus corifeos. No vamos hablar de los funcionarios públicos, tan lejos de Weber y tan cerca de la *Metamorfosis* de Kafka. No vamos a hablar de los parlamentarios, que han demostrado su eficiencia en la corrosión de las buenas costumbres. Vamos hablar de los intelectuales, los unos y los otros, los conservadores y los críticos. Sobre todo de estos últimos.

Los intelectuales, atrapados en la guerra mediática, controlada por los empresarios, han quedado sorprendidos por la demanda de autonomía, montada por las corporaciones empresariales, han quedado anclados en una perplejidad desarmante. Hacen también coro a la demanda oligárquica de autonomía parcelaria, encontrando en ella aspectos renovadores en la coyuntura de un Estado desmoronado en sus propias miserias. Los intelectuales críticos olvidaron de pronto los problemas fundamentales del país. Les dio una amnesia repentina. Ha desaparecido del horizonte mundano el problema heredado de la Colonia. Ya no hay mayorías oprimidas, ya no hay mayorías indígenas, ya no hay las naciones autóctonas o, más bien, no hay ya la nación poblada por la mayoría oriunda, recuerdo de civilizaciones y culturas destruidas por la conquista, el colonialismo y el imperialismo. Ya no hay proletarios, no hay clases explo- ➔➔➔

→tadas, quienes pertenecen a esas mayorías que se rompen el lomo sin lograr beneficiarse con su propio trabajo.

Los unos y los otros discuten el probable diseño de Estado a partir del supuesto de autonomías departamentales. No se han detenido a pensar que posiblemente la condición histórica de posibilidad de la mayoría indígena inviabiliza semejante pretensión de diseminación territorial. ¿Un Estado autonómico, espacio en el cual se distribuye hasta desaparecer la mayoría indígena? Olvidan que una república efectiva, que en una democracia efectiva, sólo es viable históricamente en un régimen basado en la autonomía de la mayoría. La república que hace efectiva la democracia y no así el sistema institucional, como cree la novedosa ingenuidad aparente de un Roberto Laserna, es la república multicultural. Dentro de esta forma de Estado y subordinadas a las competencias ilimitadas de un gobierno absoluto, es decir, del Estado nacional, absolutamente democrático, pueden diseñarse distintas formas de autonomías populares, basadas en la autogestión social. En el continente llamado América, reivindicar esta forma de Estado, en un país de mayoría indígena, es reivindicar a las víctimas de la historia, como diría Walter Benjamin, en un continente donde los conquistadores, los colonizadores y los criollos les hicieron la guerra, en algunos casos hasta exterminarlos, en otros hasta disminuirlos notoriamente, en otros manteniéndolos como población subalterna, en sentido colonial.

En las regiones de Bolivia, concebidas además como departamentos, en la arbitrariedad de la suma geográfica, no se ponen en juego nacionalidades, sino los intereses económicos de estratos privilegiados de la sociedad. Las nacionalidades indígenas, aymara, quechua, guaraní, moxeñas,

tacanas, no aparecen como territorialidades en la cartografía de los departamentos. Son nacionalidades transversales a estas cartografías, a estas reminiscencias de los repartimientos coloniales. Las nacionalidades indígenas son territoriales, abarcan el espesor y la extensión territorial, articulan las territorialidades que componen ecológica y culturalmente una nación inconclusa. Estas nacionalidades constituyen el contenido preponderante de la estructura social. Sus instituciones atraviesan el mapa institucional de una formación social híbrida. Sus lenguas cobijan mundos no desaparecidos, empero no reconocidos. En este caso la memoria es una oportunidad de alternativa política a la diseminación criolla. Si las raíces culturales de una formación social se encuentran en estas nacionalidades, entonces la perspectiva política estratégica se encuentra también en estas raíces.

### Evaluación del proyecto autonómico

Se trata de una propuesta de gobierno autonómico, elaborada por el Comité Cívico de Santa Cruz y refrendada por el Consejo Preautonómico. Los documentos de esta propuesta circularon en los periódicos *La Razón* (documento *Bases para constituir las autonomías departamentales*, de Juan Carlos Urenda) y *El Juguete Rabioso* (documento del Consejo Preautonómico de Santa Cruz). De entrada podemos anotar que, la propuesta es un diseño dentro de un ámbito de alternativas posibles. De ninguna manera agota todo lo que se puede hacer y decir sobre los regímenes autonómicos posibles. Es más, se trata de una propuesta elitaria, jerárquica, no democrática, pues en ella está ausente la participación de las mayorías departamentales. Está ausente la sociedad, el sujeto colectivo. En la propuesta no se mejoran

las condiciones de vida de las clases subalternas, más bien mantiene sus condiciones de subordinación, de explotación, de discriminación y de pobreza. La propuesta autonómica del Comité Cívico de Santa Cruz busca mantener las mismas estructuras de monopolio del poder, busca mantener los privilegios de las clases dominantes. Y lo más grave es que, en estas condiciones, no hay posibilidades de desprender de la propuesta el desligue de una autonomía efectiva.

Autonomía es autonomarse, autorregularse, autogobernarse. Tiene que ver con la autogestión y la autodeterminación, por lo menos en lo que respecta a las competencias y atribuciones transferidas desde el Estado nacional. Lo que se puede ver en la propuesta es una vocación administrativa. Lo que le interesa al Comité Cívico es la transferencia de recursos económicos, pero también la competencia sobre el régimen agrario y el régimen de tierras. Ciertamente se plantean los atributos del gobierno departamental y de la asamblea departamental, empero este régimen de gobierno se limita a repetir el modelo centralista, aunque a una escala menor. La propuesta está alejada de las prácticas democráticas. Está lejos de contener una propuesta de ampliación de las formas democráticas. El sujeto popular se halla en las sombras, invisibilizado; no hay pueblo. Y si no hay pueblo, ¿cómo podemos hablar de democracia? Y si no hay democracia, ¿cómo podemos hablar de autonomía? No podemos olvidar que la autonomía es una cualidad eminentemente democrática. La ecuación política debería ser: democracia = autonomía.

Señalaremos algunos aspectos centrales:

1. Lo primero que llama la atención de la propuesta autonómica es que invierte la relación entre Estado nacional y gobierno autonómico. En vez de que el Esta-

do nacional sea el que transfiera las competencias y atributos, el gobierno autonómico aparece como el que selecciona, distribuye y transfiere las competencias, quedando en el gobierno autonómico las competencias estratégicas, que hacen al Estado. Podemos decir entonces que hay un confusión de roles y papeles. En la propuesta se muestra más bien una subalternización del Estado al gobierno autonómico.

2. Otra cosa que llama la atención es que la propuesta parece conculcar las conquistas democráticas ganadas en el marco del derecho internacional; no hay reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, la propuesta se muestra como una restauración colonial a escala departamental. Conculca el derecho a la movilidad espacial, a la migración; atribuyéndose tareas como la regulación migratoria interdepartamental, como si fuese un Estado nación y no un gobierno autonómico. Esto es claramente un atentado a las poblaciones migrantes, que ya son una mayoría demográfica en el departamento.

3. En la propuesta se reproducen grandemente las distorsiones de los diseños centralizadores. La arquitectura política muestra un monopolio político de la capital del departamento sobre el resto, la inmensa geografía administrada por los municipios y delimitada en provincias. La concentración de los recursos y las decisiones, el monopolio político termina concentrado en la ciudad capital de departamento y, por lo tanto, en manos de los sectores sociales privilegiados, que siempre han tenido el mando sobre los asuntos políticos, administrativos y de propiedad. En otras palabras, se trata de la jerarquía de la ciudad capital sobre una inmensa periferia socioterritorial, que termina sometida a los intereses de una oligarquía regional.

4. El gobierno autonómico se desentiende de la asistencia a la población. Las políticas de salud brillan por su ausencia, y si bien se mencionan aspectos generales de la competencia departamental sobre la administración educativa, no se toma ningún recaudo sobre la problemática educativa departamental. En consecuencia, tampoco hay una muestra de la asignación de recursos sobre salud y educación. Es más, se muestra un desprecio sobre estos temas. En la propuesta se hace hincapié sobre los temas económicos, pero siempre desde una perspectiva elitaria.

5. En lo que respecta a las pocas, puntuales y desordenadas anotaciones que se tienen sobre el régimen económico, lo que termina siendo patente es la repetición del mismo modelo obsoleto económico del antiguo régimen, del estado de cosas que se pretende superar. Por otra parte, parece que incluso se trata de un régimen económico limitado a la administración. En comparación con el modelo de acumulación estatal, anterior a las políticas de ajuste estructural neoliberal, se puede decir que los departamentos eran más autónomos económicamente, pues contaban con empresas estratégicas en el marco de las corporaciones departamentales.

6. Acerca del régimen agrario y campesino dice también muy poco sobre lo agrario y nada sobre lo campesino. Empero lo poco que dice es para garantizar la propiedad latifundiaría de la tierra, a pesar de que el latifundio está prohibido por la actual constitución política del Estado. Llama la atención que no se mencione nada sobre una reforma agraria, que sería la primera en la región. Ya que la reforma agraria de 1953 no llegó al oriente boliviano, salvo en la forma de reforma de la propiedad urbana o como políticas de promoción de la empresa agraria. En un país donde el 70% de la

tierra cultivable la controlan unas cuantas familias es como una regla democrática que se aplique una reforma agraria que redistribuya la tierra. Como se puede ver, las grandes mayorías campesinas están excluidas de la autonomía departamental. No hay ninguna clase de anotaciones para promover, incentivar, desarrollar al sector campesino.

7. Una de las conclusiones de la evaluación de la propuesta autonómica del Comité Cívico y del Consejo Preautonómico de Santa Cruz es que no se trata de una nueva propuesta, de un proyecto novedoso, ni menos de un proyecto que forme parte del diseño de un nuevo Estado. Es la repetición del viejo Estado, en escala departamental, sólo que recortado en todos los aspectos que tienen que ver con las conquistas democráticas. Se trata de dispositivos jurídicos para mantener los privilegios de una minoría que monopoliza los recursos departamentales, desentendiéndose del destino de las mayorías.

Un régimen autonómico es otra cosa; es un régimen especial, que supone el derecho de las nacionalidades y cuya condición histórica y geográfica es el reordenamiento territorial. Por esto mismo es indispensable un diagnóstico socioeconómico territorial para abordar una propuesta científica sobre el régimen autonómico. Construyendo un proyecto político con todo su plan de composición: la matriz epistemológica, la formulación filosófica, el diagnóstico o estado de situación, las bases políticas de las transformaciones democráticas y autonómicas, la definición de la forma Estado, el relacionamiento sistémico con el Estado, el marco de los regímenes que componen al Estado, las relaciones complementarias, de transversalidad y subsidiaridad entre el Estado y los gobiernos autonómicos.

Un testimonio:

# La experiencia CATALANA

Bolivia padece los mismos males que la España centralista de principios del siglo XX, un país en el que tuvieron que pasar dos repúblicas, una guerra civil, un millón de muertos y cuarenta años de dictadura fascista, para que hoy sea uno de los motores sociales, económicos y culturales de la Unión Europea



Por Ramón Grimalt\*

**E**SCRIBIR SOBRE el proceso catalán autonómico de algún modo me parece idóneo, de cara a entender lo que política y socialmente significa el concepto de autonomía tan discrecionalmente manejado en Bolivia en los últimos tiempos.

En principio, aclaro que no soy político ni cientista político y menos analista político. En segundo lugar, pertenezco a la militancia de Esquerra Re-

publicana de Catalunya, partido político de corte nacionalista que propugna la autodeterminación de mi tierra, la *Terra* para nosotros los catalanistas. Así que este texto tendrá un sesgo ideológico que mancillaría esa "objetiva objetividad" que se nos supone a los periodistas. De hecho, no puedo renegar de mi catalanismo porque equivaldría a renegar de mi madre. Sea como fuere, aquí me tienen ustedes recor-

dando momentos muy puntuales de mi vida que coinciden con hechos de indiscutible relevancia histórica, a partir de la muerte de Francisco Franco, un 20 de noviembre de 1975.

## Un poco de historia

Ahora mismo rememoro una fecha, el 11 de septiembre de 1976, la primera *Diada*, o Día Nacional de Catalunya que se conmemoraba en democracia. España emprendía el largo camino de la transición y tanto Catalunya como el País Vasco reivindicaban el derecho a su nacionalidad en el marco de un Estado histórica e históricamente centralista que había borrado de un plumazo las instituciones forales conservadas al amparo de la Segunda República Española.

El 5 de abril de 1938, Francisco Franco, el militar rebelde que se había alzado contra la legitimidad de esa República, derogó uno de los fueros catalanes, el Estatut o Estatuto de Catalunya –sin perjuicio de la liquidación del régimen establecido por el Estatuto de Cataluña, se consideran revertidos al Estado la competencia de legislación y ejecución que le corresponde en los territorios de derecho común y los servicios que fueron cedidos a la región catalana en virtud de la ley del 15 de septiembre de 1932 –iniciando una política de supresión progresiva de los símbolos, cultura e idioma que hacían a la nacionalidad catalana.

Pues bien, muerto el dictador Catalunya clamó en las calles "*Amnistia, llibertat i Estatut d'Autonomia*". No era de extrañar, por lo tanto que ese 11 de septiembre de 1976, mis padres y yo nos uniéramos a los miles de barceloneses y catalanes llegados de las cuatro provincias en el Parc de la Ciutadella para exigir al Estado español que reparase el expolio de nuestros fueros. Yo tenía ocho años,

una senyera, la bandera catalana, en una mano y la boca abierta de admiración ante la marea humana que avanzó varias calles y avenidas de la ciudad condal hasta el cementerio de Sant Boi donde se encuentra sepultado Rafael de Casanova, el héroe nacional que murió durante el sitio de Barcelona en 1714, uno de los episodios más sangrientos de la Guerra de Sucesión que, dicho sea de paso, supuso la primera pérdida de las instituciones propias de Catalunya y de las libertades que tutelaba. En realidad, el Decreto de Nueva Planta para el Principado de Catalunya suprimió la Generalitat y el Consell de Cent e impuso nuevos organismos creados según un modelo castellano centralista. No fue hasta doscientos quince años después, un 14 de abril de 1931, que Catalunya recuperó su institucionalidad política. El líder nacionalista Francesc Marcia proclamó la República Catalana dentro de la Federación de Repúblicas Ibéricas, un adelanto de la actual España de las comunidades autónomas. El alzamiento militar del 19 de julio de 1936 terminó con aquel proyecto de Estado moderno, la revuelta y las enormes diferencias entre los partidos nacionalistas y de izquierda.

Ciertamente los catalanes, por lo menos aquellos nacionalistas, perdimos la guerra y aquella tarde de sábado de 1976 cien mil personas cantaban *Els Segadors*, el himno nacional de Catalunya. Fue un momento sinceramente emotivo que, al margen de estar impregnado de nacionalismo e independentismo, supuso un punto de inflexión en la política tradicional española que se reflejaría en las elecciones del 15 de junio de 1977. Los partidos políticos vencedores en estas elecciones, el conjunto de diputados electos y los senadores designados por el rey, pidieron el restablecimiento de la autonomía de Catalunya y de su gobierno au-

tónomo, la Generalitat. Una nueva manifestación de clamor popular, el 11 de septiembre de 1977, donde participó un millón y medio de personas, sensibilizó al Consejo de Ministros español presidido por Adolfo Suárez y, particularmente, al rey Juan Carlos I. Paradójicamente un rey Borbón reparaba el entuerto de un pariente suyo, Felipe V, quién firmó el Decreto de Nueva Planta. Ahora, otro decreto, del 29 de septiembre de 1977, restablecía la Generalitat y el 23 de octubre de ese mismo año el presidente de la Generalitat en el exilio, Josep Tarradellas, regresaba a casa. Las heridas empezaban a cerrarse y, al mismo tiempo, se abría una nueva etapa en la historia del Estado español cuya Constitución de 1978 reconoce a las comunidades autónomas y legitima la institucionalidad política de las mismas. Claro que para los partidos nacionalistas catalanes como Esquerra Republicana de Catalunya, se debía dar un paso más, a saber la independencia, ideal fundamento en el concepto de *hinterland*, la comunidad histórica como génesis del Estado nacional. Este ideal político lleva necesariamente a cuestionar una realidad manifiesta en la voluntad de la mayoría de los catalanes, ¿es viable una Catalunya independiente en el ámbito de una Unión Europea que propugna la cohesión administrativa, judicial, social y económica de sus Estados miembros? Veámoslo.

## Autonomía, autodeterminación, ¿independencia?

He llegado a este punto sin explicar previamente qué es Catalunya. Lo hago ahora. Esa pregunta podría resultar inútil. Pero no lo es. El "qué". Incluye exactamente una delimitación de las características físicas e intangibles de Catalunya y, en consecuencia, a modo de corolario, una válida- ➡➡➡

\*Periodista y escritor catalán. Reside en Bolivia.

ción histórica de los hechos que permiten a Catalunya definirse como nación. A tal efecto hay docenas de definiciones de nación. Para la *Gran Enciclopedia Catalana* una nación es "una comunidad de individuos a quienes unos vínculos determinados, más diversificables, básicamente culturales y de estructura económica, con una historia común, otorgan una fisonomía propia, diferenciada y diferenciadora, y una voluntad de organización de proyección autónoma que, al límite, les lleva a quererse dotar de instituciones políticas propias a fin de construir un Estado". A modo de recapitular esta definición un tanto farragosa y ampulosa, es necesario añadir que "nacionalidad" se utiliza como sinónimo de "nación" y también como "carácter nacional", solidaridad racial, política, institucional. Que una nación coincida con un Estado o que forme parte de un Estado plurinacional, es motivo de un debate que hoy por hoy centra las sesiones del Parlament de Catalunya. Personalmente, tengo muy claro que los elementos que forman una nación son variados: territorio, raza, historia, lengua, cultura, derecho, identidad colectiva e institucionalidad.

Actualmente Catalunya tiene un gobierno propio, autónomo, la Generalitat. Cuenta, asimismo, con un poder legislativo, el Parlament, cuyo ámbito de competencia es el propio de un Estado de Derecho moderno, democrático y liberal. Los catalanes podemos elegir a nuestros representantes en el Parlament y Catalunya es un modelo europeo de integración social, cultural y económica. En otras palabras, si miramos la historia de Catalunya descubriremos que sus instituciones políticas se remontan a la Alta Edad Media cuando los condes-reyes convocaban a la *Curia Principis*, un consejo formado por nobles, obispos y personalidades relevantes de la so-



ANTONIO TAPIÉS

ciudad. La curia cumplía funciones de consejo político, judicial y administrativo. En aquella época Catalunya, en realidad los Països Catalans se perfilaban como una nación integrada comercialmente al gran desarrollo del Mediterráneo mientras España, ni siquiera existía como país; bastante tenían los señores feudales con la Reconquista. Al mismo tiempo, los Països Catalans ya hacían gala de su propia identidad cultural, básicamente un idioma, el catalán, una lengua derivada del latín que hoy en día se habla en cuatro Estados, a saber, España, Francia, Italia y Andorra y que tiene diversos dialectos o variedades geográficas. A pesar de la represión del Estado español tendiente a la asimilación lingüística castellana, el catalán se mantuvo vigente, incluso a mediados del siglo XIX y principios del XX se registró un proceso de normalización lingüística que tuvo dos aristas, una en un plano estrictamente lingüístico y otra de carácter político y sociocultural, de extensión social del catalán. Esta extensión social fue programada por la Mancomunitat de

Catalunya (1914-1925), institución que permitió una expansión del catalán merced a su progresiva incorporación a la enseñanza, a los medios de comunicación y a la vida cultural. Este proceso se vería abruptamente truncado por el franquismo en 1939 y la "españolización" de Catalunya.

En el plano económico, Catalunya siempre estuvo a la vanguardia. Su economía hoy, corresponde a un país desarrollado que, dentro de España, configura junto a Madrid y el País Vasco, los tres núcleos de mayor nivel de renta per cápita. La actividad productiva se concentra, fundamentalmente, en la industria, aunque la agricultura (incluida la pesca) y los servicios tienen una relevancia capital a partir de los años 60, cuando Catalunya vive una notable bonanza económica atrayendo miles de inmigrantes procedentes de toda España. Esta corriente migratoria tendría, a la larga, una gran influencia en el carácter integrador de una Catalunya sin excluidos ni exclusiones. Es interesante notar que el crecimiento demográfico de Catalunya potenciado por

las corrientes migratorias que se dieron desde la década del 60 hasta principios de los 80, generó a su vez un proyecto alternativo a España que hiciera posible el autogobierno de Catalunya. El nacionalismo de los catalanes de origen y de aquellos catalanes de vocación, se sitúa ahora mismo, a principios del siglo XXI, entre los movimientos autonomistas de las pequeñas naciones europeas que aspiran a adecuar sus respectivos Estados a una realidad social descuidada por los Estados centralistas: la coexistencia en una Europa con una estructura política común. Catalunya es, por lo tanto, una nación sin Estado reconocido, como lo son Escocia, Gales y Euskadi.

El actual gobierno autónomo catalán, que tiene al socialista (Partit Socialista de Catalunya) Pasqual Maragall como presidente de la Generalitat, ha definido claramente su posición en relación al tema independentista. Maragall, en

una reciente alocución en el Parlament, reivindica el rol de Catalunya en el marco de una España plural que a futuro considere las instituciones de autogobierno de sus nacionalidades a fin de que éstas expresen esa pluralidad a través de un sistema judicial adaptado a la realidad autonómica. Para ello, Maragall propone la consolidación de la Generalitat como gobierno de un Estado de pleno derecho, la redefinición del ámbito de competencia de ese Estado, la presencia de la Generalitat en Europa, la colaboración de la Generalitat con entes locales y la financiación autonómica. Pues bien, el proyecto de Constitución Europea aprobado por los españoles no toma en cuenta ninguno de los mencionados aspectos, mucho menos reconoce la lengua y la nacionalidad de las naciones sin Estado.

La cuestión es si lo harán en un futuro impregnado por la necesidad de esas naciones sin Esta-

do de luchar por su autodeterminación, derecho consagrado en los artículos 1 y 55 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas. Entendemos pues, que la autodeterminación es tanto un derecho de los pueblos como un deber de los Estados, extendiéndose al libre uso de los recursos naturales renovables y no renovables. Habiendo visto el proceso autonómico catalán, ¿es posible adaptarlo de algún modo a la "Bolivia de las autonomías" de la que tanto se habla?

### La Bolivia autonómica

Me gustaría saber si esta historia les suena a ustedes de algún modo. En las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, España es un desastre. En realidad es un país sin pulso, mediatizado por problemas como el poder de la Iglesia Católica al lado del Estado, la injerencia de las Fuerzas Armadas, la mala y

## Editorial malatesta



Edición | Corrección  
Impresión

libros • cartillas • revistas • afiches

Carlos Medinaceli 1204 - Alto Sopocachi - Teléfono: 2422734

►→ desigual distribución de la tierra y la crisis del sector agrario, el auge de los regionalismos y, para colmo, la pérdida de las posesiones coloniales en ultramar. Esta realidad llevó al poeta e intelectual catalán, Joan Maragall, a plantear una "europeización" de Catalunya y una fractura con el Estado español. Para Maragall, "España es un país desorganizado, pobre, falto de grandes hombres, desgobernado, corrupto, envuelto en una atmósfera de sopor, mezcla de indiferencia, abulia, fatalismo y resignación. El mayor obstáculo para la postergación española es el espíritu inmovilista de sus regiones más atrasadas".

¿Les suena un diagnóstico parecido al de nuestra realidad nacional? Bolivia padece los mismos males que la España centralista de principios del siglo XX. Tuvieron que pasar dos repúblicas, una guerra civil, un millón de muertos y cuarenta años de dictadura fascista, para que hoy España sea uno de los motores sociales, económicos y culturales de la Unión Europea. Por supuesto, la transición hacia la democracia y la madurez de las fuerzas políticas dieron paso a una nueva conformación del Estado español, gracias a una Constitución que convierte a las regiones en comunidades autónomas reconociendo su identidad e institucionalidad.

No cabe duda de que éste es el camino que debe emprender Bolivia, claro que cabe reflexionar, historia en mano, si los bolivianos están preparados para un país autónomo. En realidad, cualquier intento de descentralización administrativa ha resultado vano. El centralismo estatal y la mentalidad centralista que considera al Estado como el "papá" que debe subvencionar todas las iniciativas tanto públicas como privadas, están plenamente asentadas en la vida institucional boliviana desde el génesis de la República. Lo peor

del caso es que el Estado, lo haga bien o mal, es el culpable de todo. Como un hijo desnaturalizado, las regiones protestan contra el centralismo por exceso o por defecto. Si "papá" no da plata es un mal padre; si la da, lo hace en forma desigual. O sea, nunca llueve ni lloverá a gusto de todos. Por este motivo cualquier reclamo autonomista cae en saco roto y pierde legitimidad. ¿Quién garantiza a los habitantes de las regiones, provincias y secciones que los gobiernos autónomos no pecarán de centralismo hacia ellos abusando del usufructo de sus recursos naturales? Este es uno de los problemas estructurales que los bolivianos deberán superar a través de una asamblea constituyente. Y es que la construcción de un nuevo Estado, moderno y democrático, pasa obligatoriamente por esta asamblea. Luego vendrán las autonomías que deberán tomar en cuenta conceptos como comunidad histórica, identidad regional e indígena. Una comunidad autónoma que se precie de serlo, jamás puede gobernarse en base a la exclusión y a la postergación de los pueblos indígenas. El respeto a sus costumbres y usos, su idioma y su cultura, es fundamental para la consolidación de la autonomía. Hablando en oro, quienes proponen una Bolivia autónoma deben tener muy claro el concepto de "autonomía", por lo general confundido con autodeterminación y secesión. Al calor de los acontecimientos, los sectores radicales autonomistas, a quienes les falta la madurez necesaria para asumir un reto histórico de tal envergadura, propugna la separación formal y de facto de Bolivia, cuando la alternativa no es otra que comunidades con gobiernos autónomos integrados en un mismo Estado. Los radicalismos, fanáticos y excluyentes, envilecen la legítima reivindicación autonomista y generan división entre los bolivianos a tal punto que ahora mismo se ha-

bla discrecionalmente de golpe de Estado, aun de guerra civil sin medir las consecuencias. Vale decir que un golpe de Estado o una guerra civil entre Oriente y Occidente supondrían una peligrosa regresión a un pasado terrible, así como el principio del fin de Bolivia como país. Hoy, los movimientos autonómicos deben abrazar la bandera de la reflexión y mirar el futuro a partir de una Bolivia integrada e integracionista en el marco de una comunidad de naciones latinoamericanas asociadas en un bloque regional.

No pretendo dar recetas; al contrario. Este ensayo pretende mostrar que una cosa es la reivindicación autonómica y otra muy distinta proponer una figura política híbrida entre autonomía y secesión, términos confundidos hasta la saciedad en Santa Cruz y Tarija. Al margen de simpatías personales, incluso de empatía política hacia las demandas tarijeñas, no es posible, menos admisible, condenar a muerte este proyecto de país llamado Bolivia sin la certeza y la seguridad de que el proyecto alternativo nace viciado de origen. Personalmente les tengo pánico a los discursos encendidos e incendiarios de ciertos Milosevics insertados en cúpulas empresariales y logias de dudosa legitimidad, pronunciados desde una palestra fascista.

No nos confundamos. La autonomía sólo es válida en una democracia, en un Estado de derecho, jamás en un marco de facto impuesto por cuatro familias, sus intereses creados y las políticas empresariales. El resto, son fuegos artificiales que suben al cielo, explotan y se extinguen en sí mismos.

## BIBLIOGRAFÍA

- *La Generalitat a la història de Catalunya*, Vallés Edmon Edicions 62 Barcelona, 1977.
- *¿Qué es Catalunya?*, Vergés Oriol Edicions 62 Barcelona, 1982.
- *Gran Enciclopedia Catalana*, Edigraf, Barcelona, 1998.

## Homenaje

# Recuerdos de JEAN-PAUL SARTRE



El 21 de junio pasado se cumplieron cien años del nacimiento del filósofo francés Jean-Paul Sartre. El autor de *El ser y la nada* fue un pensador que renovó el existencialismo filosófico y, a la vez, se convirtió en un agitador de conciencias que ejemplificó con su vida el rol que debe cumplir el intelectual comprometido

Por Francisco Fernández Buey\*

EN 1946, CASI AL MISMO tiempo en que Horkheimer y Adorno daban a la luz la *Dialéctica de la ilustración*, Jean-Paul Sartre (1905-1980) publicaba una obrita polémica que iba a ser considerada como el manifiesto de otra de las principales corrientes de la filosofía moral del siglo XX. Su título es ya una afirmación: *L'existencialisme est un humanisme*. Para entonces, Sartre había cumplido los 40 años y era uno de los escritores más conocidos de Francia. Había publicado ya varias de sus obras más leídas y traducidas: literarias (*La náusea*, 1938; *El muro*, 1939; ►►►

\* Profesor de historia de las ideas en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Este ensayo es publicado con la autorización del periódico digital [www.lainsignia.org](http://www.lainsignia.org), donde apareció originalmente.

➔ Las moscas, 1943; A puerta cerrada, 1944; la primera parte de Los caminos de la libertad, 1945) y filosóficas (El ser y la nada. Ensayo de ontología fenomenológica, 1943); y además acababa de fundar, con Merleau-Ponty y Simone de Beauvoir, entre otros, una revista que, con el tiempo, todo el mundo acabaría identificando con su nombre: *Les Temps Modernes*. *L'existencialisme est un humanisme* fue un acontecimiento cultural en Francia. Pronto lo sería en toda Europa.

Seis años antes, en *La náusea*, J. P. Sartre había afirmado que los humanistas se equivocaban y hasta se mofaba de un cierto tipo de humanismo tradicional. Pero ahora, en *El existencialismo es un humanismo*, distinguía. Hay un humanismo -venía a decir- que teoriza sobre el hombre como fin y como valor superior; éste es un humanismo cerrado sobre sí mismo, un humanismo que, ya en el siglo XX, ha acabado haciendo el caldo gordo al fascismo. Pero también hay otra manera de entender el humanismo, según la cual el hombre está constantemente fuera de sí mismo y eso es lo que hace existir al ser humano. Es el humanismo existencialista, que viene a postular el vínculo de la trascendencia, como algo constitutivo del hombre, con la subjetividad humana. Este humanismo proclama la paradoja: una trascendencia sin trascendente.

Sartre había compartido con otros filósofos contemporáneos de los que, sin duda, había aprendido (Husserl y, sobre todo, Heidegger) varias cosas importantes. Una de esas cosas es la primacía concedida al desvelamiento fenomenológico de las formas de la conciencia individual en el análisis de la subjetividad humana. Otra es el intento de restaurar la filosofía en su sentido más amplio después de la llamada crisis de la metafísica. Se puede decir, para abreviar, que es-

to representaba la recuperación de la filosofía no sólo como filosofía moral de la acción humana, sino también como ontología, o sea como reflexión acerca del ser, que, a diferencia de la "filosofía científica" o de intención científica, muy vinculada entonces al positivismo, no desprecia la especulación.

En sus obras anteriores a 1946, Sartre había radicalizado las consecuencias del análisis fenomenológico de la conciencia al afirmar que sólo el hombre existe verdaderamente: mientras que la materia "resiste", el objeto "consiste" y el animal "subsiste", el hombre, y sólo el hombre, "existe" propiamente. El hombre existe porque tiene conciencia de ser, es un ser "para sí" (y no un ser "en sí"). Según Sartre, negarse a tomar conciencia de sí mismo y, en particular, de lo que representa la libertad humana, viene a ser sinónimo de "mala fe". Se puede decir que existencia y libertad son conceptos equivalentes: para el hombre existir es ser libre; ser libre es afirmar conscientemente la libertad de elegir. El hombre nace libre y está siempre ante la responsabilidad de elegir. Sin conciencia de esta libertad el hombre se "cosifica", se convierte en cosa.

Pero, por otra parte, el hombre vive en sociedad. Y esto le obliga a algo así como a una segunda superación: del "ser para sí" ha de pasar al "ser para otro". "Yo no puedo definirme si no es en relación con otro", decía Sartre. Es la existencia del otro lo que me permite definirme a mí mismo en una relación que, por lo demás, será siempre conflictiva. Tan conflictiva que el propio Sartre había llegado a decir que el infierno son los otros. De ahí que la autenticidad y veracidad del hombre es el estar obligadamente solo. "Soledad", "derelicción", "angustia", "desesperación" y "náusea" son estados obligados y habituales de la conciencia del hombre que quiere ser

"para sí", que quiere ser autoconsciente. El hombre era para el existencialismo sartriano una pasión inútil.

Esta filosofía, puesta en boca de sus personajes de ficción y explicitada en *El ser y la nada*, aunque seguramente recogía un estado de ánimo bastante extendido en los ambientes intelectuales europeos de los años de la segunda guerra mundial, había suscitado múltiples reproches. Los católicos le acusaban de inmoralismo o de amoralismo; los marxistas de individualismo extremo, cuando no de solipsismo; y los positivistas, de jugar con las palabras para hacer pasar por argumentos simples tautologías. El existencialismo es un humanismo que pretende ser una réplica a todo eso. Inicialmente fue una conferencia organizada por el Club Maintenant, seguida con mucha expectación y que, según los testigos, Sartre dio de pie, con las manos en los bolsillos y tono convincente. Con aquella conferencia estaba naciendo otra leyenda.

### La existencia precede a la esencia

En *El existencialismo es un humanismo*, Jean-Paul Sartre precisaba en defensa de su propia filosofía. La tesis principal compartida por los diversos existencialismos del siglo XX es ésta: la existencia precede a la esencia. Tal es la forma que había de tomar la idea de que hay que partir de la subjetividad. Luego, el filósofo distingue entre un existencialismo cristiano y un existencialismo ateo, que es el suyo. Este existencialismo ateo arranca de la experiencia nihilista: Dios ha muerto. A pesar de lo cual, aunque Dios no existe, hay al menos un ser en el que la existencia precede a la esencia, un ser que existe antes de poder ser definido por ningún concepto. Ese ser es el hombre, la realidad humana. Para

Sartre no hay naturaleza humana en abstracto, precisamente porque no hay Dios para concebirla. Sólo hay condición humana.

El hombre es, existe. Y sólo es lo que él se hace. El hombre es un proyecto hacia el futuro; es conciencia de proyección hacia el futuro. El hombre será lo que haya proyectado ser (no lo que quiera ser, porque su proyecto no depende sólo de la voluntad individual); de él depende la responsabilidad total de su existencia. El hombre se elige y, al elegirse, elige todos los hombres. La vida en sociedad es, sobre todo, compromiso. Nuestra responsabilidad en cada caso es tan grande que nuestra elección afecta a toda la humanidad. De ahí brotan la angustia y la desesperación. No es que el hombre se angustie en tal o cual circunstancia, el hombre es angustia. Pues si huye de la responsabilidad ante su elección, encogiéndose de hombros, cae en la mala fe. Todo ocurre como si para el hombre, individualmente considerado, toda la humanidad tuviera los ojos fijados en lo que él hace y se rigiera por lo que él hace.

Pero la angustia existencial no es algo que tenga que conducir a la inacción, al quietismo, a la resignación o a la consolación. La angustia es parte de la acción, es fundamento de la acción comprometida. La *derelicción* (el estar yecto) y la desesperación del hombre son consecuencias del hecho de que Dios no existe. También para el existencialismo sartriano, Dios es una hipótesis inútil. Sólo que, a diferencia de la moral laica ilustrada, que quería suprimir a Dios con el menor costo posible (es decir, como si nada de lo demás, en las normas morales, cambiara si Dios no existe). El existencialismo afirma, en cambio, que, sin Dios, desaparece toda posibilidad de encontrar valores en un cielo inteligible. No hay, pues, valores eternos, absolutos o universales. El re-



conocimiento de que Dios no existe tiene un precio. Y ese precio se tiene que pagar: no hay consolación posible.

El punto de partida del existencialismo en esto es Dostoiévski: "Si Dios no existe todo está permitido". Ya no hay excusas, no hay determinismo; el hombre es libre, el hombre es libertad. Estamos solos y sin excusas. El hombre está condenado a ser libre, es responsable de todo lo que hace. El hombre es responsable, entre otras cosas, de su pasión. El hombre está condenado a inventar al hombre. El hombre es el porvenir del hombre. No hay, por tanto, moral que valga en general; ninguna moral general puede indicarnos en cada caso concreto, en cada situación, lo que hay que hacer. Hay, pues, que actuar sin esperanza. Lo que no equivale a abandonarse al quietismo, puesto que, para el hombre, sólo hay realidad en la acción, en la praxis. El hombre es sólo su proyecto y sólo existe en la

medida en que él se realiza. Pero, a pesar de todo -dice Sartre-, el existencialismo ateo no se considera pesimista; quiere defender un optimismo duro. Y en ese sentido es una moral de la acción y del compromiso; es una filosofía moral de la dignidad del hombre.

El existencialismo es también un materialismo. Pero es un materialismo otro, distinto. Desde el momento mismo en que no considera al hombre como un objeto material, el reino de lo humano aparece como un conjunto de valores distintos del reino material. Es también otra afirmación de la subjetividad: el hombre descubre en el *cogito* a los otros; y los descubre como la condición de su existencia. El ser humano se da cuenta de que no puede ser nada, salvo cuando los otros le reconocen como tal. El descubrimiento de mi intimidad me descubre al mismo tiempo al otro como una libertad puesta frente a mí.

La última parte de *El* ➔➔➔

92 **→** existencialismo es un humanismo se presenta precisamente como una respuesta a la objeción de que tal filosofía no tiene ni puede tener una moral y que, por tanto, es inmoralista (o amoralista). Jean-Paul Sartre niega tal cosa. Ya al final de *El ser y la nada* había anunciado una ética. Y en los años que siguieron a *El existencialismo es un humanismo*, 1947 y 1948, redactó, efectivamente, un par de cuadernos en los que se proponía tratar de la moral en forma sistemática. Las notas entonces redactadas quedaron sin concluir. Sólo fueron publicadas (en 1983, por Gallimard) después de su muerte, con el título de *Cahiers pour une morale*. Lo que hay en estos *Cuadernos* de 1947-1948 es una tentativa de superar la contradicción que parece existir entre la negativa a aceptar una moral universal y la pretensión del carácter universal de la acción individual del hombre que está obligado a la libertad. ¿Cómo enlazar el individualismo radical y aquella afirmación explícita de que, a priori, la vida humana no tiene valor, con la idea de responsabilidad y compromiso existenciales del hombre que es un "para sí" y "para otros"?

La argumentación de J.P. Sartre, en los *Cuadernos*, es bastante repetitiva. Tal vez por eso no los publicó él mismo. Se puede resumir así: a través del infierno de la relación con el otro descubrimos la intersubjetividad y, con ella, la universalidad de la condición humana. Pero la universalidad del hombre no está dada. No hay naturaleza humana compartida. Y es en ese sentido en el que puede decirse que tampoco hay "humanidad". Sólo hay "condición" humana. La "condición" es algo que se hace, que se crea, que se inventa en cada caso, que es perpetuamente construida. La condición humana es proyecto; y el proyecto individual es también comprensión del proyecto de cualquier otro

hombre. Siempre estamos obligados a elegir; eso implica compromiso, afirmación de determinados valores. Pero elegimos sin referencia a valores preestablecidos. ¿Cómo entonces? ¿Caprichosamente?

J. P. Sartre contesta a esa pregunta por la vía negativa. Luego compara la elección moral individual con la construcción o producción de una obra de arte. Entre la moral y el arte hay, para él, algo en común: ambos son creación e invención. Después de la muerte de Dios no hay ley moral dada. Estamos obligados a inventar en cada caso nuestra propia ley. El hombre se hace escogiendo la propia moral. Sin embargo, esta aproximación de la moral no tiene que interpretarse como una retirada al esteticismo, ni implica que no podamos juzgar las acciones de otro en absoluto, que todo vale, que vale cualquier cosa. Podemos decir que todo hombre se refugia tras la excusa de sus pasiones, que todo hombre se inventa un determinismo justificatorio o consolador de sus acciones. Pero ahí está precisamente la "mala fe". La única cosa que cuenta, en definitiva, es saber si la invención (moral) se hace en nombre de la libertad.

El existencialismo, según esto, no quiere ser mero nihilismo en el sentido de que esté proponiendo quedarse en la trasmutación de todos los valores que han sido característicos de la cultura occidental. El existencialismo, al menos en la versión de Sartre, quiere ser nihilismo positivo, en el sentido de que nosotros, con nuestra acción individual, inventamos los valores. De modo que, aunque el contenido de la moral sea variable, una cierta forma de esta moral puede ser considerada universal. Esta idea sartriana se puede traducir así: también el existencialismo tiene un presupuesto absoluto y universal, en el sentido de ser intersubjetivamente compartido. Ese presupuesto es la libertad. El existencialismo

es negación de toda moral establecida, pero al mismo tiempo afirmación de otra filosofía moral: la moral de la ambigüedad.

Que ésta era una preocupación central de los existencialistas ateos lo prueba el hecho de que también Simone de Beauvoir escribió un texto, en 1947, que lleva por título *Pour une morale de l'ambigüité*, en el que trata de solventar la paradoja que supone la proclamación de un imperativo moral de la conciencia que, sin embargo, no puede obligar a todos. Simone de Beauvoir empieza rechazando las doctrinas morales clásicas, de base religiosa o laica, que, en todos los casos, buscan la consolación del hombre. La condición humana es la ambigüedad. Y esto es particularmente patente después de Stalingrado, después de Buchenwald y después de la bomba atómica. El existencialismo es precisamente la filosofía de la ambigüedad del hombre. La historia del hombre es, ciertamente, un fracaso. Pero también ese fracaso es ambiguo, en el sentido de ambivalente.

### Nihilismo y existencialismo

Una parte importante del capítulo segundo de este ensayo de Simone de Beauvoir está dedicada a explicar los puntos de contacto y las diferencias entre nihilismo y existencialismo en la acepción sartriana. La actitud nihilista manifiesta una cierta verdad: la ambigüedad de la condición humana se hace patente. Pero el error del nihilismo es que define al hombre, no como existencia positiva de una falta o de una ausencia, sino como una falta o una ausencia en el corazón mismo de la existencia, cuando en realidad la existencia no es ausencia como tal. El nihilista lleva razón cuando afirma que el mundo no tiene justificación alguna y que él mismo no es nada, pero olvida que le corresponde a él justificar el mundo y hacerse exis-

tencia válidamente. La falta fundamental del nihilista es que, al rechazar todos los valores existentes, no encuentra, más allá de su ruina, la importancia de aquel fin universal, absoluto, que es la libertad misma.

La parte final del ensayo de Simone de Beauvoir distingue entre ambigüedad y absurdo; y, en cierto modo, adelanta uno de los nudos que la separarán (a ella y a Sartre) de Albert Camus: "Declarar que la existencia es absurda es negar que pueda dársele un sentido; en cambio, decir que es ambigua es plantear que su sentido nunca está fijado, que se ha de conquistar incesantemente". La afirmación del absurdo rechaza toda moral; pero el hombre intenta salvar su existencia, a través del fracaso y del escándalo, precisamente porque su condición es ambigua. Fracaso y éxito son dos aspectos de la realidad que, en principio, no se distinguen. Se puede aceptar que la moral de la ambigüedad es una moral individualista, siempre que se entienda por individualismo aquel punto de vista que otorga al individuo un valor absoluto y que sólo reconoce al individuo el poder de fundamentar la propia existencia. Pero eso no quiere decir que se trate de una moral solipsista.

La filosofía moral que Sartre comparte entonces con Simone de Beauvoir hace suya la contradicción, la ambivalencia, la ambigüedad. Es una filosofía moral de la paradoja y paradójica ella misma; brota de la convicción de que la paradoja es precisamente la condición humana. Pero no parece ir más allá de eso. Es un nihilismo que quiere volverse positivo en la acción individual e individualizada, como diciendo "el nudo que no se puede desatar, se corta". Quizás por ello lo que Sartre no logra terminar en su reflexión filosófica sobre la moral lo explicitaría en su vida de compromiso civil durante los treinta y tantos años que siguieron.



Con su propio activismo permanente, Jean-Paul Sartre dio cuerpo a lo que fue una reflexión ética frustrada. De ahí su compromiso con la libertad como escritor, como filósofo, como ciudadano. Siempre a la contra de lo establecido, siempre a favor de las causas sociales nuevas o que creía nuevas. Y siempre dividido, paradójicamente en discusión con los más próximos, entre la justificación del ensuciarse las manos en el compromiso socio político y la afirma-

ción de la propia libertad de pensamiento. Un anuncio, y de los mejores, de lo que iba a ser su ética en acto lo encontramos ya en las *Reflexiones sobre la cuestión judía*, publicadas en noviembre de 1946, justo cuando andaba forcejeando en lo que podía ser una ética a la altura de las circunstancias.

El texto sartriano sobre la cuestión judía es un alegato directo contra el antisemitismo, escrito en un momento en que empezaban a divulgarse en Eu- **→→→**



→ropa los horrores del Holocausto, pero en el que apenas hay referencias concretas a los hechos. Es un ensayo breve, directo, especulativo, con alusiones a la filosofía de la existencia, al estar en situación, sin apenas apoyo historiográfico, pero que no tiene nada de ambiguo. Al contrario: ese texto parece chocar, precisamente, con lo que connota la expresión moral de la ambigüedad. Sartre manifiesta ahí su simpatía por los judíos; y la manifiesta con un lenguaje simple y claro, inequívoco, al servicio del tema, como buscando el puñetazo en el ojo del lector francés que se mece en el olvido: "Ningún francés será libre hasta que los judíos gocen de la plenitud de derechos. Ningún francés estará seguro mientras en Francia, y en el mundo entero, haya un judío que siga temiéndolo por su vida".

### El intelectual comprometido

Seguramente ningún otro filósofo ha representado mejor que Jean-Paul Sartre los anhelos y esperanzas del intelectual europeo del siglo XX comprometido con la causa de la libertad. Él no fue un político profesional ni un politólogo. Tampoco fue, hablando con propiedad, un analista de la política en el sentido en que eso se entiende hoy, aunque en los diez tomos de *Situations* hay mucho material interesantísimo para el análisis de las ideas políticas en el siglo XX. Más allá de sus equivocaciones en tal o cual situación, de su fracaso político o de sus excesos en tal o cual polémica particular con otros grandes de la época, su pasión por la libertad no fue una pasión inútil. Sartre fue un escritor y filósofo que pasó la mayor parte de su vida dividido entre la ética de las convicciones fuertes (a las que no quería llamar verdades) y la ética de la responsabilidad en la cosa pública, responsabilidad que no

consideraba exclusiva de los políticos. Cargó con esa cruz, reflexionó sobre ella, rechazó círeos (aunque éstos, a veces, eran amigos), hizo a los demás mirarse en el espejo en que él se miraba y obligó a algunos de los políticos contemporáneos a cargar con otra cruz: la de los límites morales de la política que se atiene exclusivamente a lo que cree posible aquí y ahora con olvido de los fines.

Apenas ha habido en el mundo acontecimiento político social importante, entre 1945 y 1980, en el que J.P. Sartre no hiciera oír su voz. Hay filósofos y literatos que sólo intervienen en la cosa pública en las pocas ocasiones en que el gusano de la conciencia les dice que no es posible callar. No fue el caso de Sartre. Él quiso ser el gusano de la conciencia. Compitió con otros en eso. Y rompió con casi todos con los que compitió y con los que había compartido anhelos. La historia misma de *Les Temps Modernes* desde 1946 a 1980 es una historia de rupturas: con Aron, con Camus, con Merleau-Ponty, con Lefort; al final, si hemos de creer a Annie Cohen-Solal, incluso con Simone de Beauvoir. No es extraño, pues, que en 1980 Sartre tuviera un entierro multitudinario y que inmediatamente después empezaran a llover las más gruesas piedras sobre su cadáver. Algunas de ellas para negar incluso la evidencia: su pasión por la libertad y su generosidad con la causa de los condenados de la tierra, con los revolucionarios, con los rebeldes, con los disidentes, con los desobedientes y con los perseguidos.

Antes de la segunda guerra mundial, el filósofo y escritor no había manifestado un interés particular por la política. Es verdad que intervino frente al antisemitismo rampante, antes y después del Holocausto, pero lo hizo más bien desde el desprecio de la política. La segunda guerra mundial le cambió en esto. Y fue en los años

que siguieron, durante la primera guerra fría, cuando, tras el fracaso en la construcción de una ética, Sartre daría concreción a su moral de la ambigüedad. Lo hizo a través de un largo diálogo con el marxismo y con el movimiento comunista. Al hilo de ese diálogo fue perfilando su posición política. Mientras tanto, había perdido en el camino la motivación para escribir una ética. Con los años, lo justificaría así: "La actitud moral aparece cuando las condiciones técnicas y sociales hacen imposibles las conductas positivas. La moral es son un conjunto de trucos idealistas para ayudarnos a soportar lo que la penuria de recursos y la carencia de técnicas nos imponen".

Entre 1945-1946, Sartre había fundado con Merleau-Ponty la revista *Les Temps Modernes*. No era una revista sólo política, pero en ella iniciaría el filósofo y escritor sus batallas políticas. Al principio el "político" de la revista, por decirlo así, era Merleau-Ponty. Él era quien firmaba los editoriales y algunas notas de la redacción a las que Sartre añadió su firma. La primera, y seguramente la más persistente, batalla política que dio Sartre fue en favor de los colonizados y contra los colonizadores, con motivo de la intervención francesa en Indochina. Sartre fue entonces uno de los primeros europeos en exigir la independencia inmediata, y sin contrapartidas, de los pueblos colonizados. Esto se tiene que valorar teniendo en cuenta los titubeos de la izquierda francesa y europea del momento acerca de la cuestión colonial, sobre todo cuando entraban en juego los propios intereses nacionales. *Les Temps Modernes* fue una revista precursora en este punto.

La segunda batalla de Sartre, ya desde 1946 pero sobre todo con el cambio de década, tuvo repercusiones incluso en la redacción de la revista. Al comenzar la guerra fría afirmaba, también de

acuerdo en eso con Merleau-Ponty, que, en caso de conflicto, habría que alinearse con la Unión Soviética frente a los Estados Unidos de América. Esto dejó fuera de la redacción a otro de los fundadores de *Les Temps Modernes*: Raymond Aron. Para Sartre se trataba de una apuesta hecha con la muerte en el alma, pues él estaba por la paz y contra la guerra, pero pensaba, sobre todo a partir de la guerra de Corea, que el principal peligro bélico procedía entonces de los Estados Unidos. Había viajado allí y, ya de vuelta en Francia, se había ido convenciendo de las limitaciones de aquella democracia demediada por el macartismo. Para Sartre lo que existía realmente en EEUU era un régimen prefascista vetado de racismo.

En 1948 hizo un intento de intervención directa en la vida política francesa: dio vida, con David Rousset, Jean Rous, Gérard Rosenthal y algunos más, a un partido nuevo, el *Rassemblement Démocratique Révolutionnaire*, que compartía con los marxistas la inspiración revolucionaria, pero se alejaba de la orientación clasista del partido comunista y pretendía, además, recuperar las tradiciones del socialismo democrático. En ese contexto, y en polémica también con algunos de los dirigentes del RDR, Sartre se manifestó contra el Pacto Atlántico y a favor de la neutralidad de Europa. El RDR, criticado a la vez por gaullistas, socialistas y comunistas e internamente dividido, naufragó. Fue el primer fracaso político de Jean-Paul Sartre. Presentó la dimisión del RDR durante el otoño de 1949. Por entonces tirios y troyanos denunciaban alternativamente su amoralismo y su individualismo decadente pequeño-burgués. Sartre asumió el fracaso, sacó conclusiones pesimistas sobre la esperanza, calló durante algunos meses pero no se amilanó. Aquella experiencia y esta reflexión pesimista

impregnarían su diálogo con el partido comunista en la década de los cincuenta.

### Por un marxismo existencial

Sartre habría querido trasplantar el humanismo existencialista al cuerpo proletario del partido comunista, que consideraba inválido. Entre 1950 y 1968 lo intentó varias veces, sin éxito, en un diálogo que oscilaría entre la lealtad a su concepto de proletariado, el tormento que le producía el que su idea de la autoconciencia no coincidiera con la realidad y la náusea que le provocaba el burocratismo disfrazado de teoría.

Empezó declarando que los valores que él defendía eran los mismos que los del comunismo, pero no dejó de poner su firma al lado de la de Merleau-Ponty al denunciar, en 1950, los campos de deportación soviéticos. Al hacer esto, denunciaba al mismo tiempo las dictaduras franquista, salazarista y griega, el macartismo y el imperialismo norteamericano; se negaba a poner en el mismo plano el terror fascista y el comunista. Desde 1952 colaboró abiertamente con el partido comunista francés y se unió a los delegados comunistas en el Congreso Mundial de la Paz que se celebró en Viena. Parecía haber llegado a la conclusión de que podía aceptar la disciplina colectiva sin renunciar a la libertad. Al menos eso es lo que dice Simone de Beauvoir. Es la época de su enfrentamiento con Albert Camus. Y también de sus artículos, en *Les Temps Modernes*, sobre Los comunistas y la paz. Sartre argumentaba aquella opción suya aduciendo escándalos contemporáneos como el asunto Henri Martin, el asesinato legal de los Rosenberg, el papel de los Estados Unidos en la guerra de Corea y el trato que la derecha estaba dando a los comunistas en Francia.

Hasta 1956, Sartre defendió

desde *Les Temps Modernes* la política del PCF contra los ataques de otros intelectuales (Camus, Lefort, Hervé, el mismo Merleau-Ponty, etc.). En 1954 dio un paso más: aceptó la vicepresidencia de la Asociación Francia-URSS. De todas formas, mientras vivió Stalin, Sartre declaró su aprecio por el comunismo disidente de Tito. Muerto Stalin, viajó a la URSS, dijo haber encontrado allí al hombre nuevo y aplaudió el deshielo, o sea, la desestalinización relativa. Declaró entonces que la libertad de crítica era allí total y hasta se permitió una profecía. Dijo a la prensa que, en seis o diez años, el nivel medio de vida en la URSS sería un 30 o un 40% superior al de Francia. Veinte años después se arrepentiría de eso. Escribió (en *Situations X*): "Después de mi primera visita a la URSS en 1954 he mentido. He dicho cosas amables sobre la URSS que no pensaba".

En su diálogo con las direcciones de los partidos comunistas de la época, Sartre, siendo como era uno de los máximos exponentes del pensamiento francés del momento, estuvo siempre mucho más cerca del PCI que del PCF. Cuestión de talante o de carácter, pues esta aproximación al PCI no se debe a lo que se llamaba en la época, pensando en él, "el decadentismo burgués atormentado", sino al aprecio del filósofo por la apertura de miras de Togliatti, que en su análisis de lo que había sido el estalinismo fue mucho más allá del lugar al que habían ido los demás dirigentes de los partidos comunistas. Sartre, que trató a menudo a Togliatti durante sus frecuentes estancias en Italia desde 1946, apreciaba además la actitud del PCI respecto de los intelectuales, su política cultural. A Togliatti dedicaría, en 1964, uno de sus célebres elogios fúnebres.

El diálogo atormentado de Sartre con el comunismo prosiguió en los años siguientes →→→



96

tes. Viajó a Pekín y se vio con Mao en 1955. Pero inmediatamente después, en 1956-1957, se manifestó contra la represión soviética en Budapest. Esto fue el final del trato cordial con el PCF. Hay que subrayar que, más allá de sus polémicas en el mundo político-intelectual francés, al empezar la década de los sesenta, Sartre era apreciado en el mundo sobre todo por su tercermundismo, por sus tomas de posición a favor de la descolonización y de los movimientos

de liberación. Y se comprende que esto haya sido así. Pues no todos sabían, en esos años, de las controversias domésticas del filósofo; fuera de Francia, en cambio, casi todos veían en él una especie de contra-embajador universal que combinaba las declaraciones a favor del marxismo y del socialismo con el apoyo a la causa de la liberación. Así en Cuba, adonde viajó en 1960 para apoyar la revolución. De esa visita ha quedado una fotografía célebre, de Korda, en la que

se le ve con Guevara. En Brasil, donde estuvo durante tres meses, aquel mismo año, de la mano de Jorge Amado; o en Yugoslavia, donde fue recibido por Tito y alabó la autogestión.

Para muchos de los jóvenes (y no tan jóvenes) rebeldes y revolucionarios de aquellos años, Jean-Paul Sartre fue el iniciador de un marxismo renovado, de un marxismo existencial que prestaba atención a la antropología y al papel de la subjetividad en la histo-

ria; y fue visto al mismo tiempo como uno de los exponentes principales de lo que pudo haber sido (y entonces parecía que podía llegar a ser) otra política internacional, atenta a la liberación y autodeterminación de los pueblos que se estaban librando del yugo colonial; una política internacional neutralista y de paz, independiente de los intereses de las dos grandes superpotencias del momento. Esta percepción de la actividad de Sartre que los más tenían parecía confirmada por el primer volumen de *Critique de la raison dialectique* (1960) y por el apoyo que él estaba prestando al Frente Nacional de Liberación en Argelia.

Efectivamente, en la *Critique de la raison dialectique*, y sobre todo en la parte dedicada a la cuestión de método que la precedía, Sartre había escrito varios ditirambos del marxismo que podían sorprender a los lectores de *El ser y la nada* e incluso a los lectores de *El existencialismo es un humanismo*. Decía allí, varias veces, que el marxismo era el horizonte insuperable del saber o de la filosofía de la época y que el existencialismo, como ideología, tendría que acabar diluyéndose en un marxismo renovado. Pero también, y para que esa fusión se produjera, rechazaba de la forma más explícita varias de las tesis del marxismo que la mayoría de los marxistas de entonces (y sobre todo de los marxistas franceses) consideraban intocables: el determinismo económico, la dialéctica de la naturaleza, la falta de atención a las totalidades y a las situaciones concretas.

Casi al mismo tiempo en que leían esto, y en que tendían a verlo como el esbozo de otro marxismo, el rebelde o el revolucionario de entonces escuchaban la noticia de la batalla de Sartre a favor del FLN argelino, del Manifiesto de los 121, de su llamada a favor de la insubmisión en nombre de la descolonización, del derecho a la resisten-

cia y del derecho a la autodeterminación de los pueblos: *Déclaration sur le droit à l'insoumission dans la guerre d'Algérie*. O conocían, en septiembre de 1961, su apoyo inequívoco y generoso a Frantz Fanon. Al prologar *Los condenados de la tierra*, de Fanon, Sartre denunciaba la recurrente práctica a la tortura, la humillación de los colonizados, la "bestialidad" de los colonizadores que rebajaban a "subhombres" a los colonizados. El filósofo hablaba ahí alto y en un lenguaje claro e inequívoco para soltar ese tipo de verdades que el pueblo compara con los puños, verdades de las que duelen a los poderosos y remueven la conciencia de los tibios. Por eso el rebelde o el revolucionario de comienzos de la década de los sesenta pudo escuchar también, en las calles de París, frases que sólo excepcionalmente la reacción dedica a los filósofos comprometidos: "Fusilad a Sartre", "Encarcelad a Sartre".

Vale la pena subrayar ahora este aspecto de la actividad de Jean-Paul Sartre, lo que influyó su lucha contra el colonialismo en los jóvenes europeos, latinoamericanos y africanos de entonces y los odios que provocaba en quienes pretendían cambiar formas para que todo siguiera igual, porque con el tiempo, en el largo proceso de la llamada "desmitificación" de Sartre, que se inició ya poco después de su muerte, y que tiene mucho que ver con el neoliberalismo y con el neocolonialismo, esto que digo aquí es algo que suele quedar en muy segundo plano para poner los aceros sobre todo en sus silencios, en lo que no dijo sobre el socialismo que se llamaba a sí mismo "real", o en las clamorosas polémicas filosófico-políticas con otros intelectuales de la época.

Cierto: Sartre vinculaba entonces la autodeterminación de los pueblos que habían estado sometidos al yugo colonial con el movimiento hacia el socialismo. "socia-

lismo" era entonces una palabra en boca de muchos. Así que también en esto hay que precisar. El socialismo era, para él, ante todo, el movimiento de los hombres hacia su liberación, afirmación individual y colectiva de la libertad del hombre frente a un mundo de explotación y alineación. A pesar de sus elogios anteriores a la Unión Soviética y a Yugoslavia, en la década de los sesenta Sartre no creía que, hablando con propiedad, el socialismo existiera en parte alguna. Más bien creía que, en ese camino, había países más adelantados que otros, en la medida en que habían socializado sus medios de producción. Según Sartre, el socialismo sólo puede existir en condiciones de abundancia. Pensaba que igualdad y libertad son, en el fondo, la misma cosa. Pero no creía, en cambio, que el socialismo fuera a ser el fin de la historia de la humanidad, ni un edén, ni que hubiera de conllevar la felicidad para el hombre. Veía el socialismo como un proceso indefinido, como la condición de posibilidad para que el ser humano pudiera llegar a plantearse, sin disfraces ideológicos, no sólo los verdaderos problemas económicos y sociales sino también los auténticos problemas filosóficos y metafísicos.

Todo eso, pero también la pasión polémica con que lo exponía, y el individualismo irreductible de su estar ahí, entre los abajo firmantes de manifiestos a favor de tantas y tantas causas distintas, hicieron imposible, a pesar de los cuatro años de colaboración, su entrada en el PCF. Sartre quedó a la puerta, llamando, invitando a un diálogo para el que nunca halló el tono apropiado ni los interlocutores propicios, al menos en Francia. Mientras en Francia se peleaba con Kanapa, con Garaudy o (más educadamente) con Althusser, los comunistas italianos del Instituto Gramsci de Roma le invitaban a hablar en un congreso so-

97

bre moral y sociedad. Tal vez porque algunas de las cosas que Sartre había escrito en el primer volumen de la *Critique de la raison dialectique* estaban más cerca de Gramsci (por su visión de la historia y por su reivindicación del papel de la subjetividad en ella) que de las orientaciones entonces dominantes en el PCF.

Pero tampoco se dejó querer por la otra parte, ni siquiera después de que la declaración solemne de De Gaulle –“No se encarcela Voltaire!”– le elevara a las alturas del Parnaso. En 1965 rechazó el premio Nobel de literatura para afirmar así la absoluta independencia de su compromiso. Por entonces, en una conversación que mantuvo con Jorge Semprún, en Cuadernos del Ruedo Ibérico, se explotó acerca de las razones que él llamaba subjetivas y objetivas de este rechazo. Manifestó, por una parte, que el premio Nobel de literatura era una especie de ministerio de la cultura occidental, ignorante o despreciador de las otras culturas; y, por otra, que con aquella concesión, en las circunstancias de entonces y aún salvando la buena intención de quienes le propusieron, se pretendía instrumentalizar políticamente su compromiso. En la conversación con Semprún todavía añadía que si el premio le hubiera sido concedido en los días de la lucha por la independencia de Argelia, cuando la derecha política exigía su cabeza o pretendía mandarle a la cárcel, lo habría aceptado.

Sartre fue luego uno de los principales promotores del Tribunal Russell contra los crímenes de guerra en Vietnam. Coincidió ahí con otro de los grandes librepensadores europeos. Quiso, además, hacer de mediador en el conflicto palestino-israelí y viajó a El Cairo, Gaza y Tel-Aviv en 1967. Él, que había escrito sobre la cuestión judía y que había criticado con acritud la persistencia del antisemitismo,

tuvo que hacer frente a preguntas delicadas durante el viaje. Probablemente, al contestar a esas preguntas delicadas sobre el conflicto palestino-israelí, fue la única vez en que Jean-Paul Sartre se ha mostrado diplomático. En cambio, en la denuncia de los crímenes de guerra estadounidenses en Vietnam fue muy taxativo. Con el Tribunal Russell contribuyó decisivamente a que la opinión pública mundial conociera lo que de verdad estaba pasando en Vietnam. Para muchos eso ha sido el principal antecedente de lo que querían que fuera un tribunal penal internacional contra los crímenes de guerra.

### Sartre y Mayo 68

Aunque en 1968 Sartre estaba casi enteramente dedicado al estudio de Flaubert y aunque los acontecimientos de mayo le cogieron por sorpresa, como a tantos otros intelectuales, colaboró con los estudiantes rebeldes y salió a la calle con ellos durante las manifestaciones de aquellas semanas. A pesar de eso y de los dardos envenenados que seguía lanzándole la derecha política francesa, el cambio generacional y de talante era ya evidente y Sartre, con sesenta y tres años, y considerado por muchos como una institución más, fue criticado por la mayoría de las tendencias que componían entonces el movimiento estudiantil, desde los situacionistas hasta los maoístas pasando por los enragés. Luego diría: “No entendí lo que estaba pasando en mayo. Sólo empecé a entender después, cuando establecí relaciones estrechas con algunos de los estudiantes”. Con la misma pasión denunció la invasión de Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia aquel mismo verano.

Se puede decir que 1968 significó para Sartre la ruptura definitiva con el partido comunista francés. Después de la derrota, se alió

con la extrema izquierda maoísta, en un momento en que ésta estaba siendo criminalizada. Para apoyar a los perseguidos, entre ellos Geismar, uno de los dirigentes estudiantiles del 68, asumió la dirección de *La Cause du peuple*, periódico maoísta vinculado a la *Gauche proletarienne*. En 1970, aparcó su trabajo sobre Flaubert para apoyar *La cause*. En aquellos meses se pudo ver al viejo filósofo voceando el periódico maoísta por las calles de París. En cierto modo ahí hace su aparición otro Sartre, un Sartre que se empeña en comprender a los más jóvenes y que empieza a alejarse de los viejos amigos. Comentando esa situación escribió: “La dirección de *La Cause du peuple* me ha radicalizado. Ahora me considero disponible para todas las tareas políticamente justas que se me pidan. No he aceptado la dirección de *La Cause du peuple* como un liberal que quiere curarse en salud defendiendo la libertad de prensa, sino como un acto que me compromete con personas a las que quiero mucho aunque no comparta todas sus ideas”.

Ciertamente en esos años Sartre no se consideraba maoísta ni aprobaba todas las actuaciones de la *Gauche proletarienne*, a pesar de lo cual se ofreció como escudo: declaró solemnemente que se solidarizaba con todos los artículos publicados en *La Cause du peuple*. No es una anécdota en la vida del hombre. A esta causa, y mientras publicaba los primeros volúmenes de *L'Idiot de la famille* (1971-1972), dedicó dos años y pico. Quienes le conocían de cerca, extrañados, tendían a pensar que el filósofo y escritor había reencontrado la panda de la adolescencia. Sartre no tuvo hijos, sólo una hija de adopción. En esos años luchó contra el juicio a Geismar, alentó a los obreros de Renault-Billancourt, se manifestó contra la situación existente en las cárceles, apoyó huelgas salvajes y contribuyó a

crear la agencia de prensa *Liberation*, que pronto daría origen al periódico del mismo nombre.

En una de las últimas imágenes que han quedado de sus intervenciones públicas se ve a Sartre envejecido, plantado, protestando, dando testimonio, a unos metros de los muros de la prisión de Stammheim, cerca de Stuttgart, donde entonces estaba encarcelado Andreas Baader, miembro de la Fracción del Ejército Rojo, acusado de terrorismo. Era el 4 de diciembre de 1974. El filósofo, ciego ya, fue allí para protestar contra la forma que estaba tomando la represión estatal en Alemania y contra el silencio de los más. En la cárcel de Stammheim, Sartre tuvo una entrevista de casi media hora con Baader, al parecer durísima. En el transcurso de la misma, Baader le reprochó el que hubiera criticado públicamente los métodos violentos de la Fracción del Ejército Rojo. Pero Sartre aún hizo gestiones con Böll para un llamamiento contra el trato a los detenidos en las cárceles. Para algunos aquella foto de Stammheim es la imagen patética de un mundo que se acaba. Para otros, como Manuel Sacristán, el ejemplo definitivo de la nobleza moral de Jean Paul Sartre, ya en su vejez y en su soledad.

Muy disminuido ya, ciego y envejecido, Jean Paul Sartre todavía siguió trabajando y dando testimonio en los últimos cuatro años de su vida, casi siempre acompañado por el que fue su último secretario, Pierre Victor, pseudónimo de Benny Lévi, al que había conocido, a través de Geismar, en *La Cause du peuple*. En 1974 viajó a Atenas para apoyar con su voz y su persona a la democracia que estaba saliendo de la dictadura militar; y en abril de 1975 fue a Portugal, para saludar la revolución de los claveles. Aún tuvo tiempo para protestar, en 1979, por el caso Sajarov en la Unión Soviética y para estar, ese mismo año, en una tentativa

de diálogo, en París, entre intelectuales palestinos e israelíes. Ya no era la leyenda que fue: en sus memorias, Edward Said ha dejado un testimonio sombrío y decepcionado sobre la participación de Sartre en aquella reunión de marzo de 1979, en casa de Michel Foucault.

Sartre se despidió del mundo dejando un testamento intelectual cuya autoría hizo correr ríos de tinta: por el momento en que apareció (mientras el filósofo se moría), por el disgusto que el texto le produjo a Simone de Beauvoir y por las varias tentativas de la redacción de *Les Temps Modernes* para que no se publicase. Annie Cohen-Solal ha mostrado, en su excelente biografía de Sartre, que éste intervino personalmente para que la conversación con Lévy viera la luz, sabiendo el disgusto de Simone de Beauvoir y conociendo la oposición de la redacción de su revista. Se trata, en suma, de una larga conversación con Benny Lévi que apareció en tres números seguidos de *Le Nouvel Observateur*, en marzo de 1980 (Sartre murió en abril) con el título de *L'espoir maintenant*.

En esta conversación, Sartre revisa lo que fue su vida como filósofo y como hombre. Para entonces, en 1980, el mundo había cambiado tanto, de la mano de Thatcher y de Reagan, que entre los intelectuales, el compromiso a favor de la liberación de los de abajo había empezado a ser sustituido por la defensa integral de la libertad de mercado. En esas circunstancias vuelve Sartre a los lugares del fracaso para dejar un mensaje final de esperanza: esperanza de los desesperanzados. Parece escucharse ahí el eco de Hölderlin, de Bloch y de Benjamín, tal propiciado por el judaísmo de Benny Lévi. Desde aquel final, Sartre reconstruye y reinterpreta lo que fue su vida. El filósofo de *la angustia*, de *la náusea* y *del absurdo* acaba diciendo, paradójicamente, que desde 1945 él siempre había tenido esperanza:

“Jamás he estado desesperado; nunca he visto la desesperación como una cualidad que tuviera que ver conmigo”. Sartre vuelve ahí a la paradoja: “La desesperación no es lo contrario de la esperanza”. Peter Weis, que había llevado al teatro a Hölderlin, donde agudamente le hizo dialogar con el joven Marx, aplaudió el oximoron.

Y seguramente tenía razón: lo que Sartre dice en 1980 no se deduce de su filosofía, pero se sigue de su práctica, de lo que fue su manera de estar en el mundo. Hay un personaje al que Shakespeare hace decir en escena: “Empiezo ahora una larga lucha contra mí mismo”. En cierto modo Jean Paul Sartre es la representación viviente de ese personaje (y de otros que él mismo creó literariamente). Lo confirma lo que había escrito ya en *Les Mots*: “He llegado a pensar sistemáticamente contra mí mismo hasta el punto de medir la evidencia de una idea por el displacer que me causaba”. De gentes así, tan de otra época pero tan de la nuestra, se puede decir, incluso ahora: por sus contradicciones los reconoceréis.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Simone de Beauvoir, *La ceremonia del adiós*, Edhasa, Barcelona, 1982.
- M. A. Bournier, *Les existentialistes et la politique*, Gallimard, Paris, 1966.
- A. Solal - Cohen, *Sartre (1905-1980)*, Gallimard, Paris, 1999.
- F. Jeanson, *Sartre en su vida*, Barral, Barcelona, 1975.
- B. Levy, *Le Nom de l'homme, dialogue avec Sartre*, Verdier, Paris, 1984.
- M. Rius, *De vuelta a Sartre*, Crítica, Barcelona, 2005.
- J. L. Rodríguez, *Jean-Paul Sartre: la pasión por la libertad*, Bellaterra, Barcelona, 2004.
- Manuel Sacristán, “Existencialismos” (textos recogidos por Salvador López Arnal), en *La insignia*, marzo-abril de 2005.
- F. Sagan, *Con mi mejor recuerdo*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
- Edward Said, “Ma rencontre avec Jean-Paul Sartre”, en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 2000.
- Jorge Semprún, “Conversación con J. P. Sartre”, en *Cuadernos del Ruedo Ibérico*, N° 3, Paris, octubre-diciembre de 1965.
- R. Zurro, *Sartre: ¿pensar contra sí mismo?*, Universidad de Valladolid, 2002.

# LE MONDE «el Dipló» diplomatique



Le **Monde diplomatique** apareció por primera vez en 1954 en Francia.

Actualmente se publica en unos veinte países y en 15 idiomas

Desde hace tres años se edita en **Bolivia**.

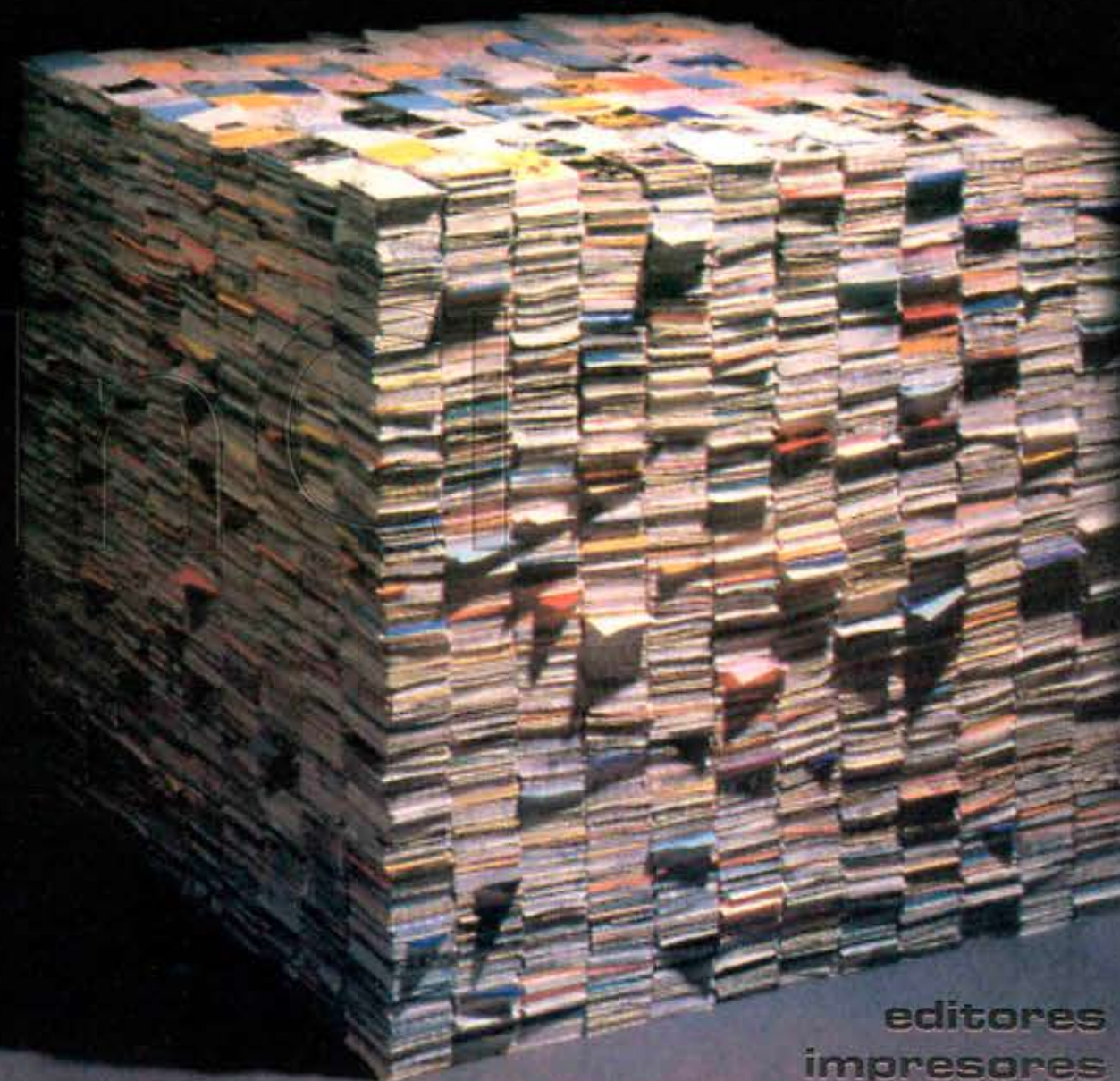
El rigor informativo, el debate abierto y profundo de ideas que propone y la personalidad de sus colaboradores, son la base del prestigio internacional de que goza y constituye uno de los órganos de prensa de referencia obligada en todos los sectores profesionales, interesados en el seguimiento y análisis de las corrientes sociales, económicas y culturales actuales.

## Edita el grupo malatesta

CARLOS MEDINACELI 1204 - ALTO SOPOCACHI - TEL.: 2422734

# 80 títulos anuales hacen una montaña de experiencia

plural  
EDITORES



editores  
impresores  
distribuidores

Rosendo Gutierrez 595. Tel. 591-2-2411018. Email: plural@accelerate.com. La Paz. Bolivia

