

Comentario a la propuesta cruceña de autonomías desde un sentido de patria intercultural¹

A Gladys Moreno y Carlos Hugo Molina

Gonzalo Rojas Ortuste



¹ Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no involucran las instituciones con las que tiene vínculos, menos a las personas nombradas.

I. Introducción:

Es el contexto político actual el que torna muy importante la citada propuesta, por ello será conveniente tener presentes ciertos elementos del momento histórico para precisar mejor el significado de las demandas y, principalmente, su orientación. Nuestra intención es en modo alguno la de descalificación, práctica antidemocrática lamentablemente extendida en nuestro medio, cuando debemos hacer de las discrepancias explícitas desafíos a enfrentar democráticamente. La otra dimensión de la democracia, además del pluralismo de proceso permanente que es preciso atender, al menos para los temas de la propuesta, es la de la equidad. Como se sabe, éste es un concepto más complejo que el de la igualdad, que está contenida en aquél, junto al de *proporción*, que implica consideraciones de especificidad social.

En el trabajo de referencia, el de Mario Galindo, y alguna otra literatura conexas, hay muchas cosas importantes que merecen discusión pública. Para ver su pertinencia, que es lo que hacemos a continuación, es útil compararla con la realidad boliviana y con el proceso autonómico español, del que notoriamente viene su inspiración; en este orden, precisamente para atender nuestra circunstancia y seña.

De manera general, no consideramos apropiado sacralizar el esquema español, con todo lo aleccionador y meritorio que es; pero si hemos de apartarnos de él —y de hecho M. Galindo y la propuesta cruceña lo hacen— para adaptar mejor a Bolivia el tal diseño, habrá de ser para considerar los datos culturales y políticos más relevantes en el caso específico de nuestro país que son la vitalidad y presencia de los pueblos indígenas, sin caer tampoco por ello en el extremo de deificarlos.

Es preciso adelantar que nuestra perspectiva para el presente trabajo está animada por el reconocimiento de que si hemos de avanzar en la profundización de la democracia en nuestro país —y la descentralización autonómica puede ser una vía para hacerlo—, ésta pasa por la consideración ineludible de los pueblos indígenas como dato crucial. No se trata, entonces, de un elemento accesorio que pueda acoplarse al diseño, sino que debe estar en el diseño mismo, de modo que el horizonte intercultural sea uno de los pivotes de su elaboración. Esto significa que hemos de dotarnos de institucionalidad estatal que contemple la interculturalidad como eje de diseño. Naturalmente, entonces, debe haber concreción territorial que haga posible ese diálogo estructural entre las culturas. Por ello, hacia el final de este trabajo, intentamos un trazo de descentralización autonómica recuperando aportes de otros autores e instituciones, pues, como en todo problema social de fondo, están presentes en la sociedad los atisbos de su solución, y no es un esfuerzo aislado individual; aunque no deja por ello de haber responsabilidades también en este nivel, al menos esa concepción de ciudadanía cívica y republicana nos impele a formularla. Lo saben los reformadores contemporáneos, tiene mayores posibilidades de éxito aquello que se apoya en elementos presentes, así sea embrionariamente, antes que los creados sólo por *fiat* legislativo.

El grueso del trabajo se concentra en examinar la propuesta cruceña, vista en perspectiva histórica en sus aspectos demográficos y de ocupación espacial, para pasar a la

consideración económico-financiera en consonancia con lo que desde mediados del siglo XX el Estado boliviano concibió estratégicamente, al aprovechamiento de la potencialidad del “oriente”, y que parte de sus actuales problemas (migración desordenada y disputa de tierras) son el resultado de sus parciales éxitos. Hay una sección que toma en cuenta expresamente el diseño español con el propósito de conocer mejor la fuente de inspiración de la propuesta cruceña, enfatizando los esfuerzos de la respuesta política ibérica para buscar equilibrios entre el Estado nacional, las comunidades autónomas y aun los municipios. Si ello fue necesario en un país de las características de España, cuánto más no lo será en el nuestro por su diversidad y espacio territorial.

La anunciada realización de la Asamblea Constituyente tiene como uno de sus propósitos fundamentales dar cuenta de las demandas regionales, y entre ellas destaca —qué duda cabe— las autonomías, pero a la vez intentar revertir el racismo y la exclusión —primero abierto, como en varios Estados occidentales, luego embozado cuando avanzamos en democratización—. Además, congruente con una mirada crítica sobre nuestra propia historia económica y política, la cuestión de los recursos naturales (y el gas entre ellos) aparece como uno de los grandes temas. Como esperamos mostrar en este trabajo, son temáticas interconectadas (por eso se habla de hacer coincidir “agendas”) y por ello saludamos ciudadanamente este diálogo que, sin dejar de ser político, avanza más allá de las consignas. La propuesta cruceña que aquí tratamos permite dar ese paso, y no hemos querido desaprovechar la oportunidad.

II. La historia como antecedente:

...es más bien sorprendente que este país, hecho con elementos telúricos y humanos tan contradictorios, se mantenga aun en pie. Quiere decir que acaso posee energías latentes, aunque dispersas, que le sostienen. Hace falta que esas energías se fundan y formen un solo bloque, capaz de ejercer una acción virtual fija. Hasta entonces la nación no habrá aparecido. Rubén Darío, "Bolivia", circa 1910.

La narrativa (de construcción de historia) que nos presentan las instituciones cruceñas, desde su manifiesto el 1 de octubre del 2003 —ya cuando estaba en marcha el momento álgido de la peor circunstancia del ciclo democrático que hemos vivido en las dos recientes décadas—, pasando por los once puntos de junio del 2004 y el de enero 2005, es la de una región olvidada², cuando no “avasallada” por el poder central. Mi perspectiva, ampliamente compartida por otros autores y autoras, inclusive cruceñas/os³, es que desde mediados del siglo XX, más bien, se priorizó desde el Estado (lo poco de Estado-nación que construimos) a Santa Cruz como destino de la “Marcha hacia el Oriente”; siguió en los años setenta con el Gobierno *de facto* de Hugo Banzer y continuó en los años ochenta y noventa (antes de la participación popular) con los gobiernos del actual ciclo democrático. Se endilga al Estado boliviano lo del “andinocentrismo”, cuando los Andes de lo que fue Charcas constituyeron el *heartland* de la nueva república, por lo menos poblacionalmente hablando, para no referirnos a la minería. Como se conoce⁴, esta actividad concentró población y reportaba los principales ingresos fiscales, marcando de paso una concepción de actividad económica que aún ahora nos cuesta revertir como colectividad (Contreras 1999 y Blanes, Calderón *et al.* 2003: II, III y IV).

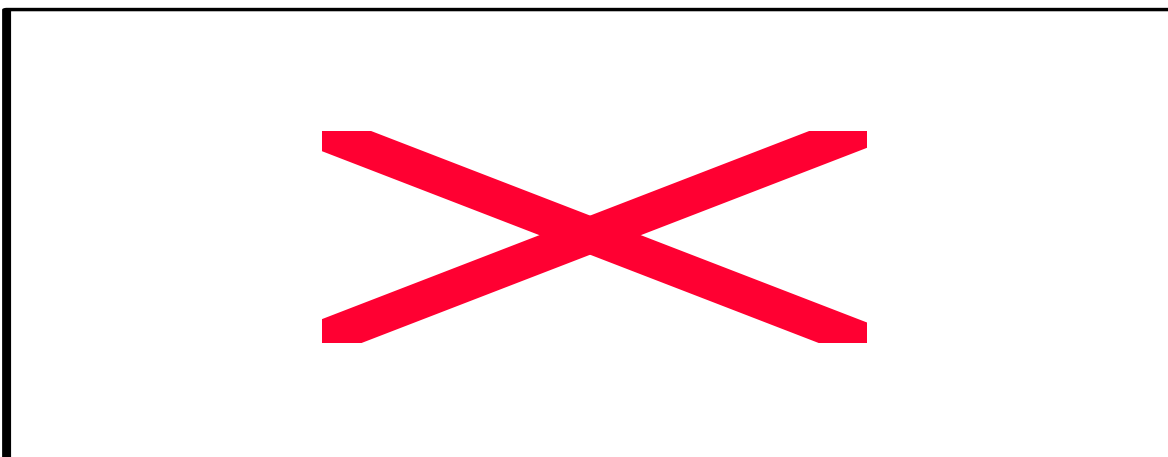
Sólo a modo de ilustración, digamos que el Censo de 1831 señalaba que el 88,5% de la población estaba en los cinco departamentos mayormente andinos, en 1854 reportaba casi el 72% a los departamentos de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Potosí y Oruro. La cosa no cambia un siglo después, en el Censo de 1950 es casi de 74% en los mismos cinco departamentos. Incluso en el ya cercano 1976 se mantiene la proporción de tres cuartas partes de la población en esos departamentos⁵, aunque ya se observa el significativo aumento demográfico en Santa Cruz que pasa sucesivamente del 4% al 11%, al 9,4 y 15,4% en los años respectivos (cfr. Cuadro 1).

² Uso estas referencias y no otras, más radicales, como las que formula Carlos Dabdoub y “la Nación Camba” en su portal de Internet, o la de Delmar Méndez y su “Historia de los movimientos autonomistas en Bolivia” (agosto de 2004).

³ Entre otras, Carmen Dunia Sandoval *et al.* 2003, y José Luis Roca. 2001: 567-8.

⁴ Y por ello sólo lo mencionamos, aunque se podría documentar exhaustivamente.

⁵ Todos los datos fueron calculados con cifras oficiales de INE 2002. *Censo nacional de población y vivienda 2001. Bolivia: distribución de la población.* La Paz: INE, p.5. De paso, nótese el ansia por construir la “comunidad imaginada” con la fruición por contar a sus miembros, en el siglo XIX, como señala B. Anderson.



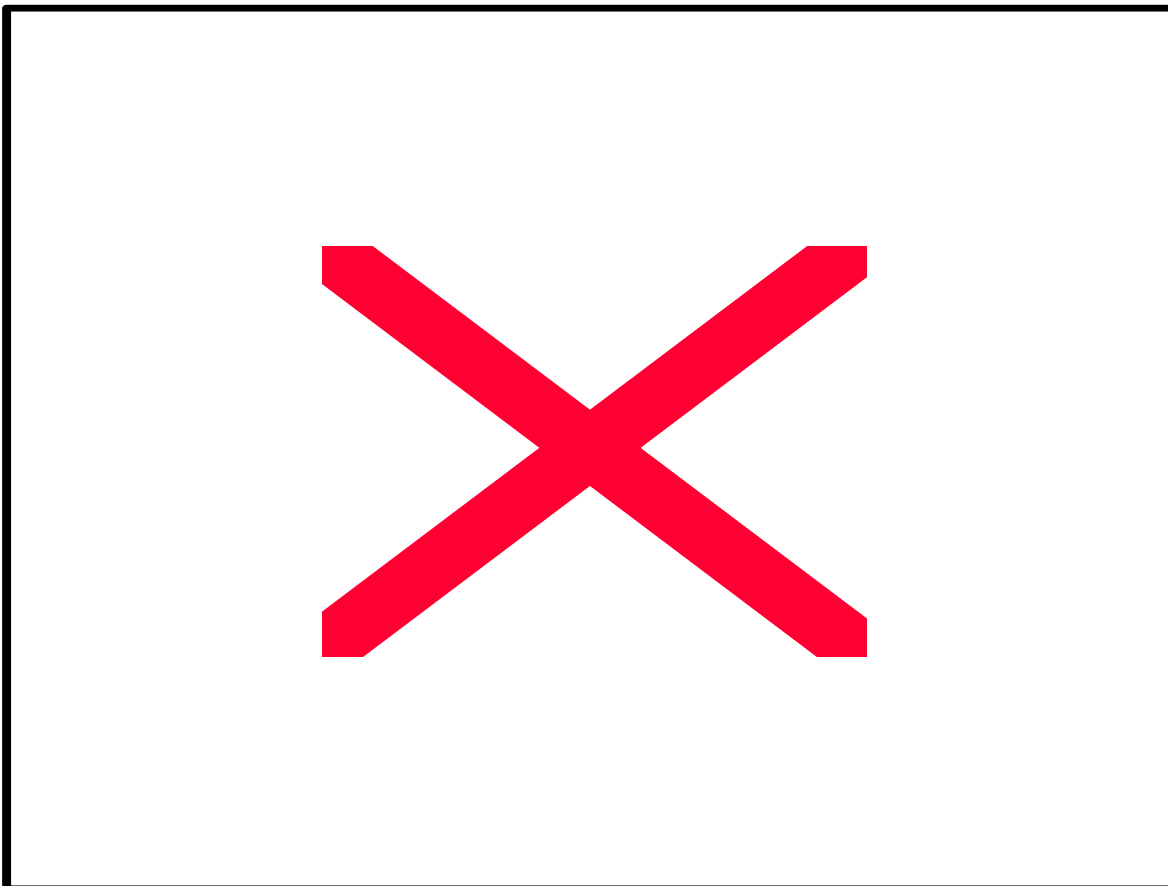
Con la apertura de la carretera Cochabamba-Santa Cruz se dio lugar a la denominada “colonización” en el marco de la política definida de “Marcha al Oriente” que hemos mencionado.

Ahora bien, el esfuerzo de inversión pública del Estado boliviano hacia Santa Cruz ha sido sostenido, en continuidad con el “Memorándum de 1904” formulado por la élite cruceña y del “Plan Bohan” del decenio de 1940, explícito en el “Plan Inmediato de la Revolución Nacional” que formulara el entonces canciller Guevara Arce en 1955. Ilustramos con datos contenidos en una publicación de la que el propio M. Galindo es coautor (con José Blanes 1993. *Las regiones hoy*. La Paz: CEBEM, p. 30) donde se muestra, con cifras oficiales, que entre 1987 y 1992 (seis años, dos gobiernos constitucionales) fueron en promedio, de 420 dólares estadounidenses por habitante en Santa Cruz, la más alta del país y contrasta con los demás departamentos, en particular con Potosí y La Paz, que están entre 34 y 36 dólares/hab. Sólo Chuquisaca y Pando (¡en cuatro casos!) alcanzan cifras de tres dígitos en algunos años.

El trabajo de Galindo (*op. cit.*, pp. 74-5) en ese mismo volumen consigna, para finales de los años ochenta, que Santa Cruz recibe el 36,5% del crédito bancario, mientras sólo aporta el 24,6% de los depósitos. La situación de La Paz es a la inversa, capta el 48,7% y recibe el 40,6%. La otra importante transferencia de recursos privados viene de Cochabamba con una diferencia negativa de 5 puntos porcentuales. Hay, finalmente, información de mediados de los años noventa (*Informe Desarrollo Humano en Bolivia 1998*, PNUD, p. 85) y principios de la actual década (*Boletín estadístico BCB*, Dic. 2001 y 2002, para ambos casos la diferencia favorable a Santa Cruz es de más de 11 puntos porcentuales) que confirman esa tendencia.

Veamos el aporte en términos de impuestos, desde la actividad productiva de los ciudadanos y empresas, antes que desde los recursos hidrocarburíferos que se encuentran donde se encuentran no responden a decisión humana. En el cuadro 2 a continuación, queda muy claro que de los siete años consignados sólo en 1999 el monto de lo aportado por Santa Cruz se acerca al más alto que es siempre el de La Paz. El promedio del septenio estudiado es elocuente: más de siete puntos porcentuales que equivalen a más de cuatrocientos millones de bolivianos por año.

En una palabra, que pública y privadamente los bolivianos hemos estado transfiriendo recursos a Santa Cruz, después de la era de los gobiernos dictatoriales, y sobra reiterar que era programáticamente la dirección de los gobiernos de la Revolución Nacional. Desde luego, porque también hay méritos humanos y económicos en tal región.



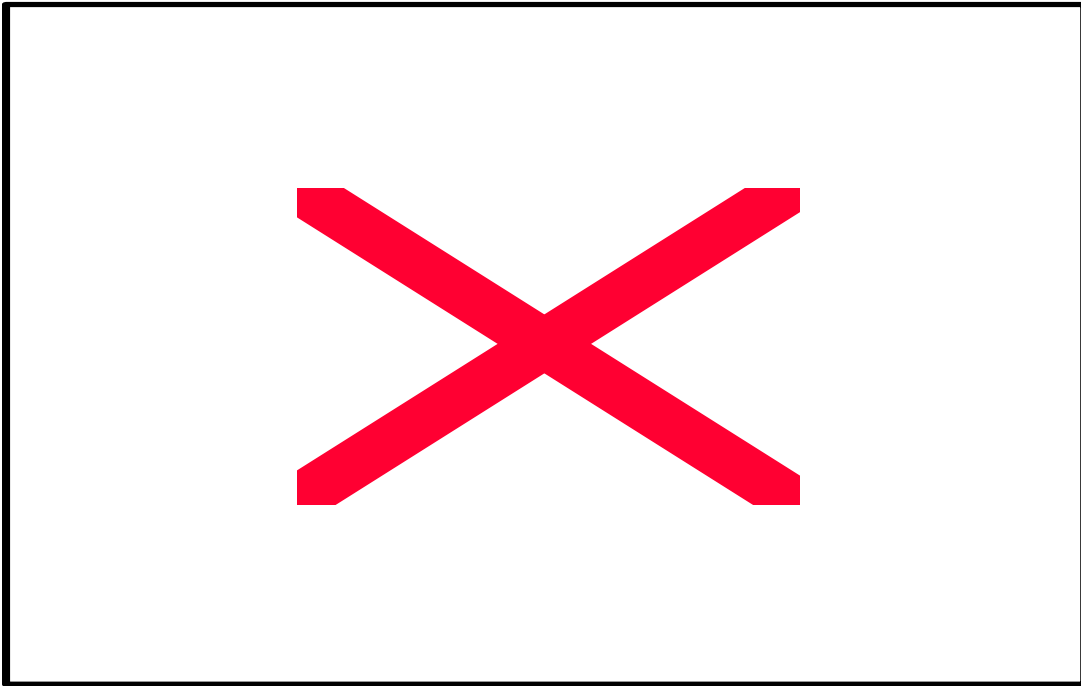
Con nada de lo anterior se pretende sostener que no se deba avanzar en descentralización. Y un paso muy importante se ha dado con la municipalización del territorio nacional desde 1994. Junto con la elección de diputados por circunscripción uninominal (en 1997 y 2002), se ha comenzado un proceso de fortalecimiento democrático de orientación territorial, en el que las “tierras comunitarias de origen” (TCO) también tienen un lugar destacado. Como resultado de la “Marcha por el territorio y la dignidad” en agosto-septiembre de 1990, es que el gobierno de entonces promulgó decretos reconociendo “territorios indígenas” por cerca de tres millones de hectáreas. Con la vapuleada Ley INRA desde 1996, estos fueron reconvertidos a TCO, en el marco de una economía jurídica acorde al Art. 171 de la Constitución recién reformada. La conformación de TCO continuó, en medio de consolidaciones de propiedades privadas cuyo origen desde los años cincuenta fue, la inmensa mayoría de las veces, dotación gratuita del Estado. Esto no es secreto ni tampoco generalización abusiva. La propia concepción del uso de la tierra en tierras bajas del país

responde a criterios estatales distintos. A las tierras consideradas como despobladas se les asignó el papel de empresas agropecuarias capitalistas. Desde el reconocimiento demográfico que señalamos en párrafos anteriores, la Reforma Agraria operó dotando sobre el altiplano y los valles (cochabambinos) principalmente, al menos de tierra con vocación agrícola y alta densidad poblacional (Urioste 1987).

La evidente asimetría, además de la persistente “tradicción” de prebenda y patrimonialismo de la clase política, marcó el reparto de tierras que se intentó corregir con la intervención de 1992 al Consejo Nacional de Reforma Agraria y al Instituto Nacional de Colonización. Se había repartido en esos casi 40 años cerca de 44 millones de hectáreas: el 52% de ellas en Beni y Santa Cruz, pero sólo correspondía al 12,4% de los beneficiarios nacionales (del total de casi 620 mil), mientras que prácticamente el 70% del total de beneficiarios estaba en La Paz, Cochabamba y Potosí⁶. Así, los reclamos de TCO proliferaron nítidamente (entre 19 y 30 millones de hectáreas, según diversas fuentes a comienzos de la presente década) como estrategia para contrarrestar las desigualdades en el acceso a la tierra. Las demandas pueden parecer desproporcionadas, pero cuando ponemos en perspectiva el aporte de los pueblos indígenas a la vida del Estado, incluidas sus administraciones prefecturales, como largamente han mostrado los académicos extranjeros especialistas en el estudio de nuestro país, la cuestión se relativiza. Además, el reclamo de autonomía de los indígenas es de larga data, como han documentado los trabajos de Condarco Morales (1966) y Silvia Rivera (2003), además de los intelectuales aymaras que trabajan alrededor del THOA; y recientemente, el volumen de Sinclair Thompson (*We Alone Will Rule*. 2002. Madison: The University of Wisconsin Press).

El cuadro 3 que presentamos a continuación documenta la intensa disputa de tierras particularmente en Santa Cruz, departamento que comparamos con el Beni. Los dos departamentos son los más grandes del país, territorialmente hablando, y juntos sobrepasan con holgura la mitad de la extensión del país. Las TCO se entregan por dotación, es decir, sin costo, mientras que las adjudicaciones son entregadas, según la ley, a precios de mercado, es decir, son compradas.

⁶ Datos oficiales tomados de Superintendencia Agraria 2001. *Evaluación de cinco años del nuevo proceso agrario nacional*. La Paz: Superintendencia Agraria (Coord., Federico Martínez, pero se hace notar que las ideas “corresponden con la posición institucional... en este tema”). Este documento es particularmente valioso, porque alerta sobre lo explosivo, sociopolíticamente hablando, que resulta el manejo reiteradamente vulnerador del precario equilibrio que significó la normativa contenida en la Ley INRA



Las cifras muestran, además del retardo del proceso (en 2006 se cumplen los 10 años que la propia ley estipula para concluir el saneamiento), que en Santa Cruz sólo se tituló el 10% de las TCO en el país, mientras que en el Beni⁷ es más del doble. Lo que es más ilustrativo todavía, 47% de las que están en trámite en Bolivia en esa modalidad de acceso a la tierra están en proceso aún; y que en adjudicaciones, es decir privados, más de la mitad de tales compras se han dado en Santa Cruz. Ello hace evidente la disputa sobre este bien, situación que consideramos preocupante y que sin duda forma parte de la problemática que se quiere enfrentar con la propuesta de autonomías, como veremos adelante.

El proceso de Participación Popular es más conocido. Sólo los iconoclastas se esfuerzan en quitarle méritos, aunque, por supuesto, está lejos de la perfección, como toda obra humana. En mi lectura, su principal virtud es la de haber aportado a la legitimidad democrática: el talón de Aquiles del Estado boliviano. En efecto, desde su puesta en marcha ha contribuido al involucramiento explícito de los ciudadanos en asuntos públicos de manera reiterada. En las elecciones municipales de 1995, el ámbito provincial ha recuperado lo que fue su porcentaje de participación electoral en 1987, cuando empezamos a tener elecciones municipales, en el actual ciclo democrático. Las de 1999, lo mismo en las provincias, aunque aquí ya Santa Cruz muestra una caída mayor que en el resto del país. En las recientes del 2004, la participación total alcanza al 63,4%, casi idéntica a la de 1995 (63,3%) y recupera de la caída de 1999 (59,5%). En esta última oportunidad también Santa Cruz (como departamento) muestra la más baja participación del país (57,9%), junto a

⁷ Y no se crea que la élite beniana es particularmente simpatizante de esta forma de favorecer a los pueblos indígenas. En 1999 sólo la mitad entrevistada (de casi una centena) de ella dijo estar de acuerdo con la reforma constitucional que define al país como pluricultural y multiétnico, mientras que el 53% de estos entrevistados reconoció como principal línea de desarrollo a la “explotación de recursos naturales” (Rojas O. *et al.* 2000: 279 y 283)

Potosí (58,8%). Los demás departamentos tienen por encima del 60% y en el caso de Oruro y La Paz, casi llegan al 70%. En ninguna explicación hipotética aceptablemente verosímil, las diferencias de esta participación electoral más baja en Santa Cruz parecen fácilmente imputables al centralismo. En todo caso, si tomáramos como indicador de participación ciudadana en asuntos públicos, para ambos departamentos (Santa Cruz y Potosí, significativamente en los extremos de IDH más alto y más bajo), no podemos decir que este aspecto sea concluyente. Este dato es relevante porque mucha de la retórica que acompañó la propuesta cruceña de las autonomías predica un compromiso democrático que en este indicador —y se trata de un indicador “duro”⁸— no es consistente con dicha prédica. Eso sí, lo que ninguna encuesta nacional deja de revelar es la mejor aceptación del ámbito municipal de las instituciones estatales en su conjunto.

Otro tema muy importante es el referido a las mancomunidades y los distritos municipales, particularmente los indígenas. Su principal aporte es el de haber puesto en evidencia el desorden territorial del país, pero sobre todo, el haber iniciado un proceso de ordenamiento que precisamente se está llevando a cabo en perspectiva de proceso concertado. Los recientes trabajos de diagnóstico a una década de la municipalización (AA VV 2004, dos tomos) muestran significativos avances que en la construcción de institucionalidad democrática no podemos descuidar. Al contrario, sabiendo que llevan sus propios ritmos de despegue y maduración, debemos continuarlos en el marco del diseño que discutimos aquí, y así lo haremos al final de este trabajo. Ejemplo de ello es el caso de las mancomunidades.

Jurídicamente, la figura de la mancomunidad municipal está presente desde la Constitución de 1967, pero recién empieza a hacerse efectiva desde que se promulga la Ley de Participación Popular por la igualdad jurídica que los municipios no tenían hasta 1994. Inicialmente se utilizó el mecanismo para que los municipios con población inferior a 5.000 habitantes pudieran acceder a los recursos de coparticipación. Un trabajo posterior a la primera fase de la aplicación de dicha ley da cuenta de la irrupción de mancomunidades (Pabón 2000, Molina 2000), pero muy débiles todavía en su organización. Hoy, otro importante trabajo (Otasevic 2004 y los de los otros autores acerca del territorio en el mismo volumen) muestra avances notables en los que podemos ver una potencialidad de (re)organización territorial. Volveremos a esto cuando esbochemos una propuesta de autonomías que no tengan como referente únicamente a los departamentos, sino a agrupaciones territoriales supramunicipales.

En conjunto, con lo aquí mencionado, municipios (incluyendo distritos y mancomunidades) y TCO, se ha dado un doble movimiento político en el plano nacional: de una parte, el fortalecimiento de los pueblos indígenas en los marcos de la democracia más allá del voto, aunque potenciados con su reconocido valor; de otra, unas resistencias y reacciones que, a título de modernización, no parecen reconocer que el privilegio y el mercado, sobre todo favorecido por una estructura estatal mayormente en manos *non sanctas* (“capitalismo de camarilla”, en la expresión de Joan Prats), no permite desarrollos equitativos, que son los sostenibles.

⁸ A diferencia de encuestas, por ejemplo, las de USAID, la Universidad de Pittsburgh y la Universidad Católica sobre cultura política publicadas regularmente desde el 2000 muestran indicadores cambiantes regional/departamentalmente.

III. La propuesta cruceñista de las autonomías comparada con la española

*...sólo existen dos caminos: (1...)...2. Que cada región tome su propio camino.
Instituciones cruceñas, 1 de octubre de 2003.*

Ha llegado la hora (...) de administrar nuestros recursos económicos. De manejar nuestros recursos naturales que nos pertenecen. (...) ¡Autonomía cueste lo que cueste!

Rubén Costas A., 22 de junio de 2004.

*Somos cambas, somos chapacos, somos kollas, somos movimas, chiquitanos, chaqueños. Somos quechuas, aymaras, guaraníes, somos gente (...)
¡Viva Santa Cruz, viva Bolivia!*

R. Costas A., 28 de enero de 2005.

Corresponde ahora detenernos en la propuesta que desde lo fiscal-financiero acompaña un planteamiento mayor⁹. Aunque se distingue entre “autonomía” y “federalismo”, la propuesta de “tomar decisiones estratégicas e independientes que implican inmunidad y autonomía” suena más a virtuales Estados. Del mismo carácter es eso de “majestad tributaria propia y estable”. Pero supongamos que ello puede corregirse, si inspirados en el caso español completamos para lo primero algo así como “en las competencias asignadas a las autonomías” y de parecida manera para la recaudación de tributos, sigue reiterándose una situación donde el ente estatal soberano parece ser el departamento: “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”. (5.7 Propuesta fiscal financiera).

Aquí es preciso decir que se sigue el denominado “régimen foral” que está vigente en dos (País Vasco y Navarra) de las 17 comunidades autónomas de España. Para nuestro caso, si tomamos en cuenta que la propuesta que comentamos aspira a dejar para el Gobierno central (Estado, en la terminología española) sólo un tercio de los ingresos totales, la cuestión no parece congruente con la historia inmediata que acabamos de documentar, del trato privilegiado al departamento en cuestión. En la mayoría de las comunidades autónomas españolas, el Estado es el recaudador y se distribuye los ingresos por criterios preestablecidos. Probablemente se podría allanar esta dificultad estableciendo un monto mayor para el Gobierno central, que como equilibrador del proceso socio-económico deberá contar con recursos para cumplir esa tarea. Con información empírica de series recientes, similares a las que muestra Galindo, y que vienen muy al caso, puede establecerse proporciones más acordes a un Estado comprometido con la lucha contra la pobreza y por un desarrollo humano intercultural, combinando con criterios de proyección de desarrollo por sana competencia de instancias regionales. De otro modo, la puesta en ejecución de un planteamiento como el referido, profundizaría las diferencias en calidad de vida entre los departamentos y generaría mayor inequidad regional.

⁹ Galindo Soza, Mario, “Autonomías departamentales. Documento Parte N° 1. Descentralización fiscal financiera”. ILDIS, *La Razón*, Comité Pro Santa Cruz, FULIDED. La Paz, 23 de marzo de 2005.

El asunto, en la propuesta que abordamos, se presenta problemático. Junto a la enunciación de los cinco principios de la descentralización político-administrativa, la reiterada alusión a “los gobiernos departamentales y municipales” está claramente enfocada en términos intradepartamentales, y no nacionales. Aunque allí, en el caso del principio de “agente principal” o de preeminencia se afirma que “las normas y políticas decididas a nivel departamental o municipal están sujetas a la legislación nacional vigente, y con mayor razón en caso de controversias y dirimición”, en otras partes se sostiene que “la preeminencia de normas y reglamentos, solución de discrepancias y dirimición de competencias se deben resolver por el Poder Legislativo, *ex ante*, y por el Tribunal Constitucional, *ex post*”; idea esta última, referida al Tribunal Constitucional, que se reitera como exclusiva (“premisa fundamental”). Al respecto, el ejemplo español es claro: el artículo 149 III. de la Constitución vigente establece:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio de las Comunidades Autónomas.

Adicionalmente, el artículo 145 señala que no se admite confederación de autonomías. Otros Estados unitarios descentralizados, como el de Colombia, señalan incluso la prelación de autoridades para la conservación del orden público, también con rango constitucional. El Estado descentralizado no deja de ser Estado.

El asunto de los recursos naturales es otro punto problemático en la propuesta. No en verdad en la escrita por M. Galindo, que se ajusta mayormente al modelo español (concretamente al ya citado artículo 149 de esa constitución: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre [...] inciso 25. Bases de régimen minero y energético). Por la vigencia de las regalías en nuestro país, hay necesariamente diferencias. En lo que se refiere a tierras, para el nivel departamental, se habla de “competencias transferidas”. En otro documento pertinente, J. C. Urenda¹⁰, miembro prominente del núcleo impulsor de la propuesta autonómica cruceña, añade “l) minería (y n) política de tierras” a las competencias que podrán asumir los departamentos, reconocidas en el artículo 110 de nuestra Constitución actual. Con mayor claridad, la recién señalada propuesta modifica el artículo 172 de la Constitución referido a la migración interna, añadiendo: “La Asamblea Departamental de cada departamento evaluará previamente los planes migratorios que el gobierno Central debe presentarle para su aprobación” (*ibidem*, p. 44)¹¹. Queda claro que, en el tema de

¹⁰ “Las Autonomías departamentales en la Reforma Constitucional”. Documento fechado en Santa Cruz, marzo de 2004, p. 42.

¹¹ En una versión más reciente, publicada como separata de *La Razón*, La Paz, 30 de marzo 2005, el mismo autor, J. C. Urenda (“Bases para constituir las autonomías departamentales. Separando la paja del trigo”) propone la modificación también de Art. 165 de la Constitución de este modo: “Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria, *en coordinación entre el Gobierno nacional y el gobierno departamental*, conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural” (nuestro subrayado).

tierras, la propuesta cruceña quiere el control institucional pleno, como en los hechos lo ha ido teniendo en los últimos tiempos, más allá de los ímpetus desde “los de abajo”.

En el caso español, tal vez por el desarrollo económico y su estructura social (población mayoritariamente urbana), el tema de las tierras quizá no sea relevante. Sin embargo, el asunto del mar territorial sí lo es. Así, el Art. 132.2. de la Constitución española dice: “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. De manera más general, el Art. 128 de la misma Constitución señala:

1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.
2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

De otra parte, es conocido en toda Latinoamérica el Art. 27 de la Constitución de México, un Estado con régimen federal, que califica de propiedad originaria de la nación “tierras y aguas [así como] el dominio directo de todos los recursos naturales [...] yacimientos minerales [...] el petróleo y todos los carburos de hidrógeno...”. Ningún Estado en el mundo de hoy dejará de tener control directo en estas materias, y menos en una economía tan vinculada a productos primarios como la boliviana.

Con todo, el documento de Urenda (2004) consigna para el tema tributario un planteamiento que, *generalizado al tema fiscal*, podría llegar a ser un punto de coincidencia importante: “Los ingresos departamentales no podrán ser inferiores al 50% de los impuestos, tasas y cualquier otra recaudación generada en el departamento” (*ibid.*, p. 44). Visto desde el Gobierno central, esto significa la administración de la otra mitad, mayor a la propuesta de Galindo (de la cual Urenda se hace eco en el nuevo documento —el de 2005—).

Destaquemos otro punto del trabajo de Urenda para tratar un tema pendiente hasta aquí. Pasa revista rápidamente a los recientes procesos de descentralización en América y Europa, pero resulta significativo el hecho de que en el caso de Colombia no mencione siquiera los “Territorios Indígenas”, entidades que en el nivel subnacional son comparables en competencias a los departamentos. Luego, en un recuento histórico que curiosamente destaca la vigencia administrativa, anterior a 1825, de jurisdicciones que hoy, gruesamente hablando, corresponden a los departamentos.

Si para algún grupo social vale lo de postergación y exclusión histórica, en nuestro ámbito cultural, es para los pueblos “indígenas originarios”, como prefieren denominarse ellos mismos. Y si hemos de encarar el cambio de organización estatal, ellos no pueden ser subsumidos únicamente en los departamentos. Si es válida la búsqueda del argumento jurídico antes del nacimiento del Estado boliviano, ¿cuánto más no lo será en línea de las apremiantes interrogantes (“¿Y si ellos nos hubieran descubierto a nosotros?”) que

Francisco de Vitoria en sus *Relecciones* se planteaba desde Salamanca, sobre los títulos ilegítimos de la Corona Española en ese precursor temprano de los Derechos Humanos en el siglo XVI? Esa es la gran enseñanza del caso colombiano, que con una población indígena infinitamente menor que la boliviana, da perfecta cabida a entidades territoriales de nivel intermedio para los pueblos indígenas.

Destaquemos, eso sí, que el mérito más interesante del esquema español es su deliberado enfoque de proceso, de gradualidad y asimetría, que también están presentes en la(s) propuesta(s) que comentamos aquí.

La Constitución española de 1978 determina así este enfoque de proceso en la conformación territorial de las autonomías:

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones interesadas. (Art. 143.2.)

Vale la pena aclarar que las diputaciones españolas son representaciones de las provincias (Art. 68 de la Constitución), nivel territorial inferior al de las Comunidades Autónomas y superiores a las municipales, similar al ámbito que connota aquí.

Al respecto, podemos congratularnos de un amplio consenso entre “especialistas” del tema (cfr., por ejemplo, AA VV 2003 y, con referencia a Tarija, el notable trabajo de Gabriel Gaité Úzqueda, 2002). Este enfoque —procesual y asimétrico— será uno de los principales sustentos para la propuesta que ensayamos más adelante, recogiendo avances y confluencias de dicha índole.

El tratamiento de los subgobiernos provinciales y la inversión concurrente con los municipios, en la versión de Galindo, apuntan a “no repetir el centralismo dentro del departamento, ésa es la consigna”. Esta orientación, así como la del Fondo de Compensación de Autonomías Departamentales (FOCAD), podrían tener un tratamiento, no digamos más generoso, sino congruente con el proceso del último medio siglo de la historia boliviana, que darían material para generar un consenso nacional de amplios sectores.

Veamos la situación en el caso español. La autonomía del municipio es reconocida constitucionalmente (Art. 143.1) y en la Ley del 2 de abril de 1985 Bases del Régimen Local (Art. 11.1): “El municipio es la Entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”. Además, es consistente con la Carta Europea de Autonomía Local de 1988, ratificada por las Cortes españolas y en vigor en España desde 1989. Finalmente, “el Tratado de la Unión Europea establece el principio de subsidiariedad (en su artículo 3B), según el cual, en el ejercicio de las competencias públicas se considera preferentemente el ámbito administrativo más próximo a los ciudadanos y subsidiario el más lejano” (Ureta 1998).

Con todo lo dicho, existe sin embargo el recaudo constitucional que permite a cada autonomía intervenir en el arreglo del ámbito municipal: “Art. 148.I.2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local.”

Hemos transcrito la formulación textual de los respectivos artículos constitucionales porque muestran un equilibrio entre una protección a la autonomía en todo el ámbito municipal, a la vez que ciertas prerrogativas para las Comunidades Autónomas en sus respectivas jurisdicciones. Como en todo proceso político, necesariamente abierto a la contingencia, ello seguramente está sujeto a tensiones, pero la tradición municipal o de ayuntamiento (Maragall 1997) está fuertemente arraigada.

En la literatura sobre el proceso español que hemos revisado, aunque centrada mayormente en el desarrollo de las autonomías, no aparece como una dimensión problemática la relación entre municipios y comunidad autónoma. Desde luego existen apreciaciones más analíticas (Ceccherini 2000), algunas más optimistas (Parejo 1998) y otras más críticas, especialmente en lo tocante a la cuestión étnica, como el caso del País Vasco (Clark 1992), que deben prepararnos para pensar que no existen diseños perfectos que den cuenta de todos los problemas planteados.

Concluamos este apartado caracterizando la “vía española” para pasar al régimen de autonomías, que Simón Tobalina (1981) ha denominado “Estado autonómico con matices federales”. El proceso ha sido caracterizado como un sistema de “doble lista y de doble cláusula residual de signo opuesto” (Pastor Santamaría, cit. en Díaz y Palop 1998: 61), que significa que dada una lista de competencias constitucionales (Art. 148) de las Comunidades Autónomas y otras de exclusiva titularidad del Estado español (Art. 149)¹² que delimita con claridad lo que una y otra instancia tienen en exclusividad, pero establece que las comunidades pueden ejercer otro universo de competencias, las que ellos elijan en sus estatutos —una suerte de norma fundamental de cada autonomía— y las no asumidas permanecen en el Estado español en su administración central.

¹² Aquí se encuentran en 32 subíndices las clásicas competencias estatales, en relación a garantías básicas, nacionalidad, relaciones internacionales, defensa y FF AA, justicia, legislación mercantil, penal y penitenciaria, además de la laboral, civil, etc. Y a medida que avanza en la enumeración aparece reiteradamente la fórmula “sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas”. Desarrolla luego el apartado II donde luego de la fórmula señalada se afirma que “el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”. Para terminar reiteramos el artículo en su apartado “III. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio de las Comunidades Autónomas.”. El trabajo de Urenda (2005: 31-2) destaca una interpretación inversa de la “cláusula residual de competencias” a partir del caso estadounidense que corresponde a otra tradición jurídica. Nos interesa enfatizar que en el diseño español existe primacía del Estado.

Por su pertinencia, transcribimos a continuación el artículo 148 de la Constitución española:

I. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
3. Ordenación del territorio y vivienda.
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. La agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. Los montes y aprovechamientos forestales.
9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
12. Ferias interiores.
13. El fenómeno de desarrollo de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
14. La artesanía.
15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
20. Asistencia social.
21. Sanidad e higiene.
22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

II. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el Art. 149.

IV. La cuestión de la nación y la perspectiva democrática intercultural

*“Este país sin nadie que acompañe su tristeza,
sin mano que detenga el viento de odio que corre por sus calles. (...)
Este país tan mío, ha descendido al fondo de la pena...
Se la reparten todos sin piedad por su grito, con los oídos secos al llanto. (...)
Es este país nacido para el tiempo y la esperanza. Hoy le queda tan solo
su huérfana ternura, su mestiza humildad, su carne desgarrada y dolorida.”*
Gonzalo Vázquez M. “Mi país” 1965.

He querido dejar para el final este aspecto, no por su poca importancia, sino, al contrario, por sus inevitables contornos afectivos. Bolivia se ha construido a pesar del *uti possidetis juris* que sirvió de sustento jurídico en la delimitación territorial para las nuevas repúblicas en los albores del siglo XIX. Ya sabemos que territorialmente no nos fue muy bien conservando aquello que el mariscal Sucre nos demandó, pero algo de comunidad histórica se ha hecho, si bien de manera no muy institucional. La Guerra del Chaco¹³ verdaderamente acrisoló esta nación que quiere ser, como desde los años ochenta hemos intentado conjugar con el reconocimiento de nuestra diversidad cultural y regional. No es, desde luego, un caso aislado, como tampoco el centralismo estatal (en pos de conformar Estado-nación) lo ha sido en el continente. Desde hace un tiempo se intenta reconciliar nación con democracia. Puestos en extremos, ambos conceptos pueden ser inmiscibles, digamos Hitler y Habermas, para ser discrecional en la elección, o Tamayo y Arguedas; pero el fenómeno histórico es menos concluyente aquí y en otras partes. Hay (no digo solamente) también mestizos y hemos producido sentimientos colectivos, siquiera a la manera de “masas invisibles” (E. Canetti 1982), de ciertos “nosotros” que nos congregan con un pasado común. Falta saber si somos capaces de producir un diálogo más horizontal. El impecable comportamiento ciudadano en las elecciones recientes (2002 y 2004), además del referéndum, muestra que es posible, y las élites políticas, regionales, económicas, sindicales y aun intelectuales, nos dirán si también están a esa altura: los dioses así lo quieran...

Nos toca, por tanto, intentar trazar las líneas generales de lo que sería un esquema de autonomías en el nivel “meso” que dé cuenta de las distintas realidades de nuestro complejo país, que exige por lo mismo respuestas complejas pero no por ello renuncia a un orden estatal que permita que sus diversos habitantes se sientan en su propia patria. En verdad, los grandes temas de la Asamblea Constituyente son el desafío de la interculturalidad, la descentralización en el nivel meso —autonomías, pues— y el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos, cuestiones que están vinculadas entre sí.

El desafío intercultural de una sociedad que ya no tiene complejos en reconocer su diversidad cultural es el de dar respuesta equitativa a los tres temas, más allá de lo que a

¹³ Es sabido que esta guerra internacional fue la más cruenta del siglo XX en el continente. El dato de 1950 no revela (sino tenuemente cuando se ve la población por género) un esfuerzo que tensó, acaso de manera definitiva, nuestro destino colectivo común: Homenaje, de paso, a mi abuelo paterno chuquisaqueño, muerto al volver del Chaco. En cambio, el dato del censo 1882 no sólo muestra la pérdida del Litoral, sino probablemente, la vigencia práctica del darwinismo social incluso *avant la lettre*, que se expresa en la caída de población en términos absolutos.

veces parecen no ver los defensores y detractores de una y otra opción, si Constituyente o autonomías.

El enfoque de proceso implica que no todos los entes territoriales deben asumir de inmediato el carácter autonómico, ese es un elemento fuerte presente en la propuesta cruceña, en un esfuerzo por ofertar una propuesta para todos los departamentos del país. El otro es el de la asimetría, que implica que no todas las competencias de las autonomías deben asumirse de inmediato, sino de acuerdo a (auto)capacidades desarrolladas.

Recuperando el esquema español en esto (Art. 143. 2 de la Constitución, transcrito en la sección anterior), pero sobre todo nuestra experiencia de 10 años de descentralización municipal, y de nuestra tradición social previa (Medina 1997), debemos tener un proceso cuya base se inicie en el ámbito municipal pero necesariamente lo exceda.

Recordemos que el ciclo democrático que vivimos se inició con la (re)irrupción del actor social que a lo largo de nuestra historia ha sido decisivo, aunque casi nunca victorioso. La emergencia de la CSUTCB que todavía con el rótulo de “campesino” desde el katarismo anuncia su mayoría de edad de cualquier tutoría (Zavaleta 1983). Luego, y más recientemente, veremos sus excesos en el discurso del *Mallku*, que coincide sorprendentemente con el de la “nación camba” en cuanto a desconocer al Estado boliviano. Con el referente de la confederación sindical única de los “campesinos” se habló a finales de los años ochenta de la “Asamblea de Nacionalidades” (CSUTCB 1989) y por esos años también se planteó un mapa de reorganización territorial del país con referentes étnico-culturales (CIPCA 1991). Allí, con la intención deliberada de provocar y disputar el debate de la descentralización puramente departamental en curso, se planteaba, haciéndose eco del creciente reconocimiento social, la reivindicación del país pluricultural y multiétnica¹⁴ que poco después adquiriera categoría constitucional. Poco antes, el MBL (Movimiento Bolivia Libre) había desarrollado su esfuerzo, concretado en un volumen, *Repensando el país*, donde destaca el trabajo de X. Albó (1987). Los importantes cambios que produjo la ejecución de la descentralización municipal, que reconoce “usos y costumbres” de las organizaciones de base, denominativo general que en buena parte del espacio rural boliviano corresponde a prácticas de los pueblos indígenas, lo que en su momento llamé “democracia étnica”, tienen que ver con este reconocimiento del “capital social” de las organizaciones tradicionales del país rural, principalmente. A esto llamó una estudiosa latinoamericanista, con algo de apresuramiento, “*the friendly liquidation of the past*” (Donna Lee Van Cott, 2000).

Ya dialogando con ese nuevo esquema de descentralización, el ILDIS y el PROADE, con el apoyo de la cooperación alemana (GTZ), produjeron tres volúmenes, entre los que destacan Ayllu Sartañani 1995 y CIPB-CIDDEBENI 1995, donde se recogen perspectivas de organización territorial en las que las delimitaciones político-administrativas del Estado boliviano se subordinan a las de la estructuración del espacio andino. Los distritos municipales y las mancomunidades fueron la flexible respuesta a esta temática, pero con el avance del proceso también fueron mostrando sus límites de escala.

¹⁴ En ese contexto, ya en los albores de la puesta en marcha de la participación popular, postulamos la implementación en el país del modelo de democracia consociativa según la formulación de Lijphart (1977) en un intento de conciliar democracia representativa y “étnica” (Rojas Ortuste 1994: V)

A su vez, uno de los elementos de legitimidad de la puesta en marcha de la Reforma Educativa fue la conformación de los CEPO (Consejos Educativos de los Pueblos Originarios) en cuatro grandes etnoregiones del país con la perspectiva de que la educación bilingüe fuera, además, intercultural.

Es por esto que ahora, a una década del inicio del proceso, encontramos propuestas que intentan recuperar esas dos dimensiones del proceso de descentralización, como la de “meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural y de mancomunidades” (Ayo 2003), la de García (2003) de autonomías regionales indígenas en el marco de un Estado multicultural y otras afines (Gaité 2003: 78-81) que sintetiza desde Tarija su propuesta así:

- 1) Las autonomías departamentales son de naturaleza política y administrativa
- 2) La estructura organizativa y normativa de las autonomía será diferenciada y flexible
- 3) La participación ciudadana es parte ineludible
- 4) Autonomías descentralizadas horizontalmente
- 5) Autonomías son integradoras
- 6) Buscan la eficiencia en la administración pública
- 7) Las autonomías departamentales vinculan las formas de gobierno existentes (Gaité, *ibid.*).

Ese mismo año, entre las nueve tesis para la descentralización departamental, planteé:

- 3) La participación popular es un logro de la sociedad y Estado boliviano, y todo diseño posterior de descentralización debe respetar sus avances y perfilar una jurisdicción político-administrativa (por ejemplo, “municipio indígena”) para que las TCO y territorios afines puedan constituirse en los marcos del Art. 171 constitucional, así como simplificar procedimientos para buena parte de los municipios del país, los de “escasa población”.
- 4) Aprovechando los proceso de mancomunidades municipales en curso, permitir el generar nuevas entidades político administrativas supramunicipales (o de redimensionamiento municipal) en consulta vinculante con los/as ciudadanos/as en las jurisdicciones involucradas. (Rojas O. 2003: 363-4.)

Sumaba entonces mis esfuerzos a los de Javier Medina (2003), Jorge Miranda y Simón Yampara que avanzaron sin muchos aspavientos en poner en funcionamiento el “municipio indígena”, en el marco de la Ley del Diálogo 2000 (N° 2235, Art. 5. II) en creativo debate con diseñadores de política pública como George Gray (2002) que señala las ventajas y desventajas de un diseño de especificidad cultural como el mencionado.

Partiendo de un marco general de descentralización pactado, avancemos dando cabida a la creación de nuevos departamentos, como ya contempla la Ley de UPAS N° 2150 del 20 de noviembre del 2000), que ayuden a dar expresión institucional a esa diversidad pujante. Retocando ciertas restricciones (como, por ejemplo, excluir áreas conurbanas del diseño de nuevos departamentos, digamos El Alto), pueden ser útiles a la hora de pensar procesos ordenados, pero que incorporen las demandas indígenas, como el que aquí estamos

postulando. Podría parecerse a primera vista que el no circunscribirnos al nivel departamental exclusivamente puede desatar un desorden. Pensamos que, más bien, se trata de una oportunidad para rediseñar un orden mejor que el existente. Tengamos presente una de las conclusiones de un estudio de la temática territorial en nuestro país, que vislumbra también un Estado multinacional (A. Rivera 2003: 238): “las sucesivas transformaciones de los patrones de ocupación territorial que se muestran en el texto como rupturas entre períodos históricos, parece ser el resultado de la presencia de un Estado con poca capacidad de reprocesamiento histórico-espacial, carente de mecanismos sistemáticos y acumulativos de evaluación de experiencias, más que un proceso a la deriva cuya continuidad espontánea se sujeta a leyes de la supervivencia.” Si queremos una mirada despojada de afectos, escuchemos a Lavaud (1987), quien identifica nuestra crónica inestabilidad política con polarización, incluida nítidamente la regional (La Paz frente a Santa Cruz), sin victorias definitivas para el periodo 1952-82, y cuando prolonga su perspectiva hasta el presente, sigue percibiendo como constante la “animosidad y falta de unidad” entre sus habitantes (Lavaud 2004).

Desde el asociativismo municipal se han lanzado críticas muy similares a las del Comité Cívico Pro Santa Cruz, pero donde su propia perspectiva es objeto de la misma crítica que conviene escuchar:

Como parte del Estado Centralista, la administración político-administrativa en el nivel departamental, cuya responsabilidad recae en las prefecturas, ha fracasado en la misma medida, paralelamente y junto con la instancia de administración central del Estado. Por lo tanto, una propuesta coherente de profundización de la descentralización o de reformas del Estado, no puede construirse, solamente, sobre la base de un reforzamiento de los gobiernos departamentales, bajo cualquier denominación o, solamente, sobre la creación de nuevas regiones en escalas mayores a la departamental. (AMDECH, AMDEPO, AMT 2004: 3).

Y la crítica remata en una propuesta inesperada para la visión de las capitales departamentales:

Para construir un Nuevo Estado Nacional desconcentrado, descentralizado, autonómico y regionalizado, las provincias de la región Sur de Bolivia proponen: La creación de la *comunidad regional* sobre una base municipal, como instancia técnica y de administración subdepartamental; y La constitución de las *regiones autonómicas* en sustitución de la actual administración de las Prefecturas y sobre la base de la Comunidades Regionales subdepartamentales a crearse.

La *comunidad regional* como forma de regionalización subdepartamental del territorio y como instancia técnica de administración autónoma del desarrollo. (AMDECH, AMDEPO, AMT 2004: 4, subrayado en el original).

Tenemos los elementos para intentar sintetizar la propuesta de creación de autonomías, además de las de referencia departamental, esto es, de tipo étnico-cultural:

- 1) Considerar la base municipal, sabiendo que está en proceso de reordenamiento, por la vía de la distritación y las mancomunidades, y que es preciso articular, donde sea

- pertinente, a las TCO¹⁵ que deben dejar de ser sólo una forma de propiedad para avanzar hacia formas municipales de organización político-administrativa.
- 2) Dado que existiría un catálogo “máximo” de competencias para el nivel autonómico, similar al diseño español, y que la propuesta cruceña puede ser una base, ajustando a la solidaridad e inclusión étnico-cultural, cada uno de los entes territoriales (nivel meso) que aspiren a convertirse en autónomos deberán asumir al menos un catálogo “mínimo de competencias”¹⁶ que en un proceso concebido como tal, puedan ir adquiriendo otras en acuerdo con el Gobierno nacional.
 - 3) En todos los casos, quien decide quiénes constituyen el nuevo ente o ratifican la pertenencia al departamento en cuestión es el pueblo ciudadano mediante voto por simple mayoría y dos tercios de los municipios¹⁷.
 - 4) Como corresponde a la mayoría de los Estados descentralizados en el mundo, la Cámara de senadores debe tener representación territorial en igualdad numérica.

Dicen que en las respuestas simples a problemas complejos está la voz de Dios. En todo caso, prefiero esa expresión a la expresión dividida entre dos mundos políticos: *vox populi, vox Dei*.

Un esquema así permitiría “patria para todos”, independientemente de su grado de movilización y politización actual. El proceso de elección de prefectos ya en marcha, al posibilitar mayor ejercicio de ciudadanía es un paso que puede muy bien ser compatible con un diseño como el enunciado. Aun el anunciado referéndum, si añadimos además en la pregunta “autonomías departamentales o (inclusive) étnico-culturales/regionales” encontrará en la necesaria concertación asambleística su concreción y corolario.

Así, un “zorro de arriba” (*alabaya*) para El Alto y la región circunvecina al Titikaka podría complementarse con La Paz (un “zorro de abajo”, *urinsaya*) de manera más planificada que las aptitudes ya desarrolladas de unos y otros. Un departamento “chaqueño-guaraní” podría ayudar a mirar menos monotémicamente el recurso gasífero, pues ya sabemos de sobra que la monoproducción no genera desarrollo. Un departamento norteño, que potencie a Pando con la actual provincia Vaca Díez del Beni, puede conferir un mayor peso específico a esa importante y estratégica región, etc. No se trata de tener un mapa totalmente diseñado y acabado de la noche a la mañana, sino de saber que son temas de discusión ciudadana y pautados desde los municipios en su reordenamiento territorial ya en curso, más allá de las amenazas y del ultimátum como forma chata de política. Me empeño en creer que los acentos consignados en el epígrafe a esta sección, que señala una cierta convergencia ante el aislamiento inicial de la demanda cruceña (y por ello la subtulé de “cruceñista” en la sección previa), presagian la posibilidad cierta de entendernos.

¹⁵ La demanda de “tierra-territorio”, esa “casa grande” que menciona don Bienvenido Sacu estará incompleta si no es una jurisdicción. Corresponderá definir con realismo si el ámbito municipal es suficiente, o podrá en mancomunidad alcanzar un nivel “meso”, porque aquí los maximalismos tampoco permiten avanzar.

¹⁶ Una de las cuestiones a definir, por ejemplo en la Asamblea Constituyente, es cuánto de ese catálogo mínimo debiera ser común para todos los entes territoriales, habida cuenta de que se trata de dar cabida a la diversidad, pero evitando la dispersión.

¹⁷ Es importante la mayoría calificada, pues así los disidentes tendrán posibilidades de hacerse escuchar para animar procesos concertados y no simples inercias que no dinamicen esta oportunidad histórica.

V. Conclusiones y epílogo

Non ridere, no plugere, neque detestari; sed intelligere
B. Spinoza, siglo XVII.

Este breve comentario aspira a contribuir al diálogo. Demasiado tiempo hemos hecho de la confrontación desnuda nuestra forma favorita de interacción. Los resultados saltan a la vista: “Queremos perder la vergüenza de decir ‘soy boliviano’”, leyó Costas Aguilera, el 28 de enero pasado, ante una multitud. Hay gente, yo entre ellos, que nunca ha sentido tal vergüenza; sí tristeza, como el epígrafe de la sección previa, o el memorable título postrero del gran Almaraz (1968), o la poderosa reflexión de Zavaleta (1986) que no se consuela ni siquiera con el reconocimiento de individualidades de talento, como él mismo; o, en fin, cercana a la *saudade* de doña Gladys Moreno cantando taquiraris. En cambio, me sigue indignando que este país, que no es pobre en recursos, ostente el subcampeonato de desigualdad de ingresos económicos rurales del continente —y es el continente con mayor desigualdad en el orbe—. Para colmo, no es un país industrial y el mundo rural-provincial sigue representando una porción importante de la población y nutriendo las urbes.

La lucidez de un verdadero experto en desarrollo, familiarizado con la problemática latinoamericana, en particular la Colombiana, ya anticipa para nosotros formas de “ninguneo” que no nos ayudan a la interlocución, puesto que son medias verdades:

Aquellos que han progresado siempre afirmarán que el éxito se debe a ellos; se convencerán con gran facilidad y tratarán de convencer a los demás de que sus logros se deben principalmente a sus cualidades y conducta moral superior [...] una vez que estos grupos han pasado la voz de que el éxito se debió a su arduo trabajo y a su virtuosa manera de vivir, tendrán que apoyar sus afirmaciones de grado o por fuerza, o por lo menos hacer que lo apoyen sus hijos, [mientras que los otros] enfrentados con el brusco mejoramiento de algunos de sus compatriotas, responderán con frecuencia a las afirmaciones de superioridad de estos nuevos ricos acusándoles de materialismo torpe, de prácticas mordaces y de un desconocimiento de los valores culturales y tradicionales del país. (Albert Hirschman, 1961: 186).

Por ello, una descentralización en el nivel intermedio debe ser un instrumento para mejorar la equidad y no la dispersión suicida, en particular hay que lograr un equilibrio entre compromiso con los que largamente han estado postergados/excluidos y un diseño animador del desarrollo, no en el aislamiento egoísta. Es posible hacerlo. Los estadounidenses inventaron el federalismo, emulando prácticas políticas de los indios norteamericanos; los suizos con lo que después se modeló como consociacionismo, los españoles con el Estado de las Autonomías. Aquí pasa por promocionar también gobiernos regionales propios, de perfil étnico-cultural (que no racial), todos supeditados a la renovación de un pacto social y nacional, expresado en la Asamblea Constituyente que refunde un Estado garante de la democracia, con campo para el mercado, que anime la competitividad; pero que ofrezca un espacio legítimo para el renovado poder político que contribuya institucionalmente al equilibrio social, para ir eliminando la verdadera rémora de nuestro rezago, que no es el centralismo —con las limitaciones que se quiera—, sino la

ausencia de pactos duraderos, que no contemplan mínimos de justicia social y privilegian la aspiración al éxito cortoplacista, y de allí su insostenibilidad.

En este trabajo hemos demostrado que los Andes constituyeron el *heartland* de la República de Bolivia en población (y también en economía fiscal, mencionada sólo de paso), y hoy siguen siendo parte importante. También hemos presentado datos oficiales de transferencias públicas del Estado boliviano en los años ochenta e inicios de los noventa por departamentos, a la vez que documentamos con otra serie similar de recaudación impositiva en los departamentos en los años noventa e inicios de la actual década. Los datos de colocaciones bancarias con el mismo criterio regional, comparadas con las captaciones de ahorro en las últimas dos décadas, sirvieron junto a los datos anteriores para establecer, más allá de toda duda razonable, que Bolivia en tanto Estado-nación ha aportado sistemáticamente para el desarrollo alcanzado por Santa Cruz.

Por ello, pese a que la propuesta que tratamos centralmente habla de “solidaridad y equidad”, sus planteamientos recogen muy débilmente estos valores (el FOCAD) que en el marco de los 2/3 de los ingresos departamentales para el departamento y sólo 1/3 para el Gobierno central resultan inconsistentes, incluso si lo comparamos con la reconocida y vigente demanda del 11% de las regalías departamentales que describe muy bien a un “uno” (un departamento de nueve) que es parte de un “todo” (Bolivia).

Si el planteamiento fuera el de secesión —y afortunadamente no lo es—, habría una larga lista de deudas financieras, documentables, de Santa Cruz frente al Estado boliviano. Por ello, los porcentajes de distribución deben asignar una proporción mayor al Gobierno central para que éste realice su papel de redistribuidor de riqueza, y a la vez dotar de mayores recursos a los entes descentralizados, para que siendo responsables ante los ciudadanos y las ciudadanas de su circunscripción, tengan incentivos que premien la eficacia y la eficiencia. No desconocemos las dificultades en las actuales relaciones fiscales intergubernamentales, pero como sostiene el autor que da cuenta de ellas (Terán 2004), éstas se deben en gran medida a la ambigüedad de las competencias en el nivel meso o intermedio. Habrá seguramente un periodo donde primen las competencias concurrentes, con las dificultades señaladas, pero de manera general no podemos renunciar a estos esquemas más democráticos de gestión y gerencia social (Fleury 2000 y Bresser, Pereir y Cunnill 1998).

En perspectiva de conjunto, municipios, autonomías y Gobierno central deben tener relaciones sinérgicas para que, dentro de sus competencias específicas, promuevan desarrollo. No corresponde a una visión estratégica el hipertrofiar alguno de los ámbitos, porque, *stricto sensu*, el conjunto constituye al Estado y éste, centralizado o no, ha sido siempre débil y es una de las razones de nuestro rezago aun en comparación con nuestros vecinos.

En lo que respecta a la cuestión de tierra-territorio, el tratamiento de los TCO en tanto jurisdicción política lo tendría mejor definido que actualmente. En relación a la migración y presión sobre la tierra propiamente campesina, las soluciones no pasan solamente por los impedimentos legales. Éstos muestran sus estrechos límites incluso en las fronteras internacionales. La ley INRA fue un interesante ejercicio de equilibrio que debe

reconstituirse, pero no malbaratarse en su ejecución que fuera largamente desvirtuada (SIA 2001), pues unas estructuras de propiedad de la tierra abiertamente inequitativas no tienen perspectivas de sostenibilidad.

En perspectiva histórica, lo vislumbró Tocqueville (1984), no se gana si se gana imponiendo, sólo se postergan seguras escaramuzas venideras que nos debilitan. Hagamos divisa de nuestra comunicación y trato aquello que ese judío que no profesaba universalizó para todos hace siglos: “no reír, no llorar, tampoco maldecir; sino comprender”.

La Paz, Bolivia, marzo-abril de 2005.

Bibliografía citada

AA VV (2003) *La descentralización que se viene*. La Paz: FES-ILDIS.

AA VV (2004) *Municipalización: diagnóstico de una época*. La Paz: FES-ILDIS, USAID, Plural.

Albó, Xavier (1987) “El proyecto campesino de estado y sociedad en Bolivia”. En: *Repensando el país*. La Paz: Movimiento Bolivia Libre (MBL).

Almaraz, Sergio (1969) *Réquiem para una república*. La Paz-Cochabamba: Los Amigos del Libro.

AMDECH, AMDEPO, AMT (2004) *Hacia un Estado nacional desconcentrado, descentralizado, autonómico y regionalizado. Autonomía departamental y regionalización subdepartamental*. Tarija: Insitituto de Desarrollo Regional del Sur (IDR). Asociación de municipios de Chuquisaca, Potosí y Tarija.

Ayllu Sartañani (1985) *Perspectivas de descentralización en karangas: la visión comunitaria*. La Paz: ILDIS, PROADE-GTZ.

Ayo, Diego (2003) “Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural”. En: AA VV, *La descentralización que se viene*. La Paz: FES-ILDIS.

BCB (2001) *Boletín estadístico # 312*. La Paz: Banco Central de Bolivia, Dic.

BCB (2002) *Boletín estadístico # 316*. La Paz: Banco Central de Bolivia, Dic.

Blanes, José (1993) “El Estado y la formación de las regiones”. En: J. Blanes y M. Galindo, *Las regiones hoy. Desequilibrios institucionales y financieros*. La Paz: CEBEM.

Blanes, José, Fernando Calderón *et al.* (2003) *Formación y evolución del espacio nacional*. La Paz: PNUD, ASDI, CERES (Cuaderno de futuro 18).

Boletín Oficial del Estado. 3 de abril 1985 (número 80). Madrid.

Bresser Pereira, L.C y N. Cunill (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD-Paidós.

Canetti, Elías (1982) *Masa y Poder*. Barcelona: Muchnik Eds.

Ceccherini, Eleanora (2000) “Las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades autónomas. Algunas consideraciones sobre la experiencia española”. *Reforma y Democracia* # 16. Caracas: CLAD.

CIPCA (1991) *Por una Bolivia diferente*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Clark, Robert (1992) “Democracia española y autonomía regional: el sistema de las comunidades autónomas y el autogobierno para las patrias étnicas” En: J. Rudolph y R. Thompson (eds.), *Política etnoterritorial*. Barcelona: Ed. Pomares-Corredor.

CPIB y CIDDEBENI (1995) *Hacia una propuesta indígena de descentralización del Estado*. La Paz: ILDIS-PROADE.

Constitución española de 1978. Madrid: MAP-INAP

Contreras, Manuel (coord.) (1999). *El desarrollo humano en el siglo XX boliviano*. La Paz: PNUD (Cuaderno de futuro 2).

Condarco M., Ramiro (1966) *Zárate el “temible” Willka*. La Paz: Talleres Gráficos.

Crespo, Alfonso (1980) [1940] *Manuel Isidoro Belzu. Historia de un caudillo*. La Paz: Biblioteca popular boliviana de Última Hora.

CSUTCB (1989) *Debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades*. La Paz: CEDLA.

Díaz G., Soledad y María J. Palop (1998) *Estructura del Estado español*. Madrid: Acento Ed.

Fleury, Sonia (2000) “Reforma del Estado”. Washington: BID-INDES. Documento para cursos de gerencia social.

Gaite U., Gabriel (2003) “Las autonomías departamentales”. En: AA VV *La cuestión nacional y la autonomía*. Tarija: Comité Cívico de Tarija.

Galindo, Mario (2005) “Autonomías departamentales. Descentralización fiscal financiera. La Paz”: Separata de *La Razón* (23-III). FES-ILDIS, Comité Pro Santa Cruz, FULIDED.

Galindo, Mario (1993) “Análisis de la diferenciación financiera regional”. En: J. Blanes y M. Galindo, *Las regiones hoy. Desequilibrios institucionales y financieros*. La Paz: CEBEM.

García L., Alvaro 2003. “Autonomías regionales indígenas y Estado multicultural”. En: AA VV, *La descentralización que se viene*. La Paz: FES-ILDIS.

Gray M., George 2002. Participación popular y descentralización administrativa: más allá del municipalismo. Ponencia central presentada al Seminario organizado por el Foro del Desarrollo. La Paz: 6 de junio. Reproducido como separata del semanario *Pulso*.

Hirschman, Albert O. (1961) *La estrategia del desarrollo económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

INRA (2005) *Memoria Insitucional. Gestión 2004*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Lavaud, J. P. (1986) “La inestabilidad en Bolivia (1952-82)”. En: J. P. Deler e Y. Saint-Geours (comps.) *Estados y Naciones en Los Andes*. (Vol. II). Lima: IEP-IFEA.

Lavaud, J. P. (2004) “Bolivia: La nación incierta”. *D'Orbigny* N° 0. La Paz: Plural, marzo.

Lijphart, Arend (1977) *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven y Londres: Yale University Press.

Maragall, Pasqual (1997) *Los ayuntamientos*. Barcelona: Destino.

Medina, Javier (1997) “La participación popular como fruto de las luchas sociales”. En: AA VV, *El pulso de la democracia. República de Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad.

Medina, Javier (ed.) (2003) *Municipio indígena*. La paz: Ministerio de Participación Popular, PADEP y FAM-Bolivia.

Molina, Carlos Hugo (2000) *Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitanía*. La Paz: ILDIS.

Otasevic, Mauricio (2004) “Mancomunidades de municipios: una visión de progreso”. En: AA VV, *Municipalización: diagnóstico de una época*. La Paz: FES-ILDIS, USAID, Plural.

Pabón, Edgar (2000) *La experiencia de las mancomunidades*. La Paz: MDSP/VPEPP.

Parejo A., Luciano (1998) "La descentralización española". En: Carlos Mascareño (coord.), *Descentralización gobierno y democracia*. Caracas: CENDES-Universidad Central de Venezuela.

Rivera, Silvia (2003) *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz: Yachaywasi. (1ª. Ed. 1984).

Rivera, Alberto (2003) "Epílogo: Del patrón de municipalización del territorio nacional al Estado multinacional". *Formación y evolución del espacio nacional*. La Paz: PNUD, ASDI, CERES (Cuaderno de futuro 18).

Roca, José Luis (2001) *Economía y sociedad en el oriente de Bolivia (siglo XVI-XX)*. Santa Cruz: COTAS.

Rojas Ortuste, Gonzalo (1994) *Democracia en Bolivia hoy y mañana*. La Paz: CIPCA.

Rojas O., Gonzalo, Luis Tapia y Oscar Bazoberry (2000) *Elites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni*. La Paz: PIEB (Programa de Investigación Estratégica en Bolivia).

Rojas O., Gonzalo (2003) "Nueve tesis para la descentralización (departamental)". En: AA VV, *La descentralización que se viene*. La Paz: FES-ILDIS.

Sandóval Arenas, Carmen Dunia et al. (2003) *Santa Cruz: Economía y poder, 1952-1993*. La Paz: PIEB, FH-UAGRM y CEDURE.

Simón Tobalina, J. L. de (1981) *El estado autonómico y sus matices federales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local.

Superintendencia Agraria (2001). *Evaluación de cinco años del nuevo proceso agrario nacional*. La Paz: Superintendencia Agraria.

Terán, José Antonio (2004) "Relaciones fiscales intergubernamentales". En: AA VV, *Municipalización: diagnóstico de una época*. La Paz: FES-ILDIS, USAID, Plural.

Tocqueville, Alexis de (1984) *La democracia en América*. Madrid: SARPE (2 tomos).

Urenda, Juan Carlos (2005) "Bases para constituir las autonomías departamentales. Separando la paja del trigo". La Paz: Separata de *La Razón* (30-III). FES-ILDIS, Comité Pro Santa Cruz, FULIDED.

Urenda, Juan Carlos (2004) "Las autonomías departamentales en la Reforma Constitucional". Documento fechado en Santa Cruz, marzo.

Ureta, Felipe (1998) “Descentralización del Estado central al ámbito local en España. Consideraciones sobre el gobierno municipal de Oleiros (Galicia): hacia un modelo de gobierno colectivo”. Ponencia al III Congreso del CLAD. Madrid, octubre.

Urioste, Miguel (1987) *Segunda Reforma Agraria*. La Paz: CEDLA.

Van Cott, Donna Lee (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.

Zavaleta, René (1983) *Las masas en noviembre*. La Paz: Juventud.

Zavaleta, René (1986) *Lo nacional popular en Bolivia*. México, D. F.: Siglo XXI.