

DESCENTRALIZACION

Danilo Paz Ballivián

1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Lo ideal hubiera sido construir la Patria Grande propuesta por Bolívar a partir de la liberación de los pueblos americanos; sin embargo, la historia parece marchar por su lado equivocado, se fueron estableciendo pequeñas republiquetas hegemonizadas por oligarquías con un horizonte de visibilidad estrecho e interesado, confirmando el pensamiento del Libertador que en la carta de Jamaica afirmaba: “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola Nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el mundo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse: más no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América”. (Bolívar 1960).

Otras posibilidades podrían haber sido la de confederarse a lo que hoy es la Argentina o el Perú. Respecto a la primera alternativa, diremos que a partir de 1782 del Virreinato del Río de la Plata dependían ocho intendencias: Buenos Aires, Córdoba, Salta, Paraguay, La Plata, Cochabamba, La Paz y Potosí, que se dividen cuando la Audiencia de Buenos Aires rompe con el imperio Español en 1810. Las primeras intendencias pasan a llamarse Provincias Unidas del Río de la Plata, que posteriormente forman la República Argentina y la Audiencia de Charcas compuestas por las intendencias de la Plata, Cochabamba, la Paz y Potosí, que después formarían Bolivia, pasaron a depender nuevamente del Virreinato de Lima del Imperio Español. En estas circunstancias, Buenos Aires envió tres ejércitos auxiliares para liberar al Alto Perú: El primero bajo el comando de Juan José Castelli que estuvo en Potosí a fines de 1810. Luego, el General Belgrano que entró al Alto Perú el año 1813. Finalmente, en 1815, los argentinos organizaron una tercera expedición al mando del General Rondeau. La actitud de los tres ejércitos, independientemente de la voluntad liberadora, causan daños económicos profundos a las intendencias de la Audiencia de Charcas, de tal suerte que sus habitantes

desecharon la posibilidad de formar una patria común que abarque todo el ex-virreinato de la Plata. Por otra parte, la oligarquía de Buenos Aires renunció espontáneamente a la reincorporación del Alto Perú; en efecto, el Congreso Rivadaviano declaró el 9 de mayo de 1825: "Que aunque las cuatro provincias del Alto Perú han pertenecido siempre a la Argentina, es la voluntad del Congreso General Constituyente que ellos queden en plena libertad para disponer de su suerte, según crean convenir mejor a sus intereses y felicidad" (Vásquez Machicado, 1975).

A propósito del Bajo Perú, se debe señalar que si bien el Alto Perú, a partir de la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, pasó a depender del Virreinato de Lima, mediante ocupación militar, esto no contó con una disposición jurídica concreta de anexión. Pero un hecho más definitorio para la independencia del Alto Perú, es cuando se formó el Estado Peruano con San Martín y Bolívar después, éste nunca manifestó su deseo de unirse a las intendencias del Alto Perú, con las cuales tenía tan fuertes vínculos culturales y geográficos. Las oligarquías impusieron su criterio estrecho de feudos donde su dominio sea manejable. El Congreso peruano de 25 de mayo de 1826, entregó a Bolívar el reconocimiento de la creación de Bolivia como república independiente (Arguedas, 1979).

La creación de Bolivia devino pues de una concreta correlación de fuerza e intereses y todo análisis debe partir aceptando este hecho irrefutable.

2. ESTRUCTURA ESTATAL.

Los representantes de Chuquisaca, Cochabamba, Potosí, La Paz y Santa Cruz firmaron el Acta de Independencia de las Provincias del Alto Perú el 6 de agosto de 1825 y siete días más tarde, la Asamblea, aprobó la Ley que establece la forma de Estado de la naciente República, señalando que el Alto Perú se declara en una forma de departamentos, es decir, instruyó un Estado Unitario Centralizado, imitando el modelo francés, que establecería fuertes medidas centralistas, una excesiva tutela administrativa y la configuración de agentes subordinados al poder central (Urenda, 1987).

Los Estados Unidos fuertemente centralizados se conforman cuando las regiones tienen antecedentes de administración propia, o autonomía de gestión

y es desde el centro que se organiza la administración y planificación. Incluso se efectúan demarcaciones posteriores al nacimiento, es tal vez el caso de Chile. Contrariamente los Estados que se constituyen respetando autonomías, se establecen sobre regiones que gozaban de una delimitación político-administrativa pública y una autonomía de gestión avanzada.

Los departamentos constituidos de Bolivia: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Potosí, Santa Cruz, parece que gozaban de una autonomía de gestión importante y tenía una delimitación precisa desde mucho antes de la fundación de la República, por lo menos tenían circunscripciones tan claras como las intendencias de Córdoba, Salta o Buenos Aires, que formaron la República Federal Argentina.

Carlos III estableció una reforma radical en su pretensión de un mejor control de la Corona. Las principales innovaciones fueron en el orden institucional y administrativo, creando el sistema de ministerios para cada sector y rama de actividad y estableció el modelo administrativo de las intendencias. Todo esto legalizado por la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires del 28 de enero de 1772. La Ordenanza daba el poder omnímodo de la Audiencia de Charcas, legalizó las autonomías regionales reconociendo ocho intendencias, a las que dió amplios poderes en las áreas de justicia, hacienda y administración, se crearon intendencias dependientes directamente del Virrey, pero dotados de muy amplias atribuciones, equivalentes a los que gozan actualmente algunos Estados Federados (Roca, 1980).

En base a estos elementos, por cierto generales, se puede mantener la hipótesis que las intendencias que llegaron a construir el Estado Boliviano, tenían un importante grado de autogestión que fue violentado al adoptar la forma de un Estado centralizado general y único. Sin embargo, los errores también hacen historia y nuestra historia republicana es la historia del centralismo.

3. EL CENTRALISMO.

El Centralismo puede ser observado desde varios ángulos, aquí consideramos solamente algunos aspectos administrativos, políticos y económicos, en este sentido trataremos primero lo administrativo.

Desde el nacimiento de la República de Bolivia, la administración de los intereses regionales fue centralizada, de modo que existieron autoridades centrales facultadas de resolver los problemas particulares de cada región o departamento, desde un punto de vista naturalmente centralista. La oligarquía residente en Sucre primero, y luego en La Paz, que corresponden a la separación del Siglo XIX del XX, respondían a las aspiraciones económicas de la minería de la plata y luego del Estaño, convirtiendo al país en una suerte de “enclave” minero, ligado más a las exigencias del mercado mundial que a las necesidades de las regiones nacionales. El historiador Klein decía con razón que: “La nación tenía no más de 42.000 km. cuadrados ubicados en el Altiplano, el resto nacional era simplemente un problema cartográfico y la política y la economía un problema altiplánico” (Klein, 1968).

La era del estaño no hace más que reforzar el aislamiento del Noroeste boliviano y el enclaustramiento de Santa Cruz, en realidad todos los sectores de la economía y las regiones son subordinadas y condicionadas a las necesidades del capitalismo minero, postergando el desarrollo de las regiones y de la nación en su conjunto.

La propia Revolución Nacional de 1952, que privilegia y facilita el desarrollo de Santa Cruz, con apoyo de infraestructura, créditos y precios de garantía a la agropecuaria oriental, no trazó una política de dotar a las regiones de los derechos de autonomía relativa que tenían con anterioridad a la fundación de la República, se mantienen sin poder decidir sobre sus problemas e intereses, la excepción es seguramente la conquista de un porcentaje por concepto de regalías en la explotación de recursos naturales no renovables.

Uno de los aspectos que hacen al poder ejecutivo o administrativo que se halla directamente relacionado al centralismo, es sin duda el presidencialismo. A partir de la Asamblea Constituyente instalada en mayo de 1926, se sanciona que el presidente está facultado para hacer la guerra; realizar cualquier tratado, nombrar a todos los magistrados y jueces, remover a cualquier empleado, etc. La primera constitución bolivariana del 6 de noviembre de 1826, hablaba de presidencia vitalicia y prescribe que: “El Presidente de la República es el jefe de la administración del estado sin responsabilidad de los actos de dicha administración” (Urenda, 1987).

Más tarde, la Ley de Organización Política Administrativa de 1888 y su Reglamento de 1903, mantiene lo fundamental el presidencialismo anotado, no prevé ningún órgano de planificación departamental y cercena el derecho que tenían los departamentos en la Constitución Bolivariana de elevar una lista de 6 a 10 Candidatos para que el Presidente elija al prefecto, señalando que el prefecto es nombrado directamente por el Presidente.

El antecedente importante de superar los problemas emergentes del centralismo, es al parecer la aprobación mediante referendum de una amplia descentralización administrativa el 11 de enero de 1931. Ese proyecto buscaba volver a la primera Constitución en lo referente a la elección del prefecto. Por otra parte, es el primer antecedente con apoyo congresal que planteaba delegar la administración departamental a su asamblea, dándole la facultad general de reglar los asuntos propios de la región, ordenándole establecer impuestos, elaborar el presupuesto departamental, contraer empréstitos, etc. el proyecto fue aprobado con modificaciones de forma en el Congreso, sin embargo, no llegó a convertirse en Ley de la República por el veto del Presidente Daniel Salamanca (Urenda, 1987).

La Ley General de Bases del Poder Ejecutivo, establecida en el decreto 9195 de 1970 y la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo con Decreto 10460 de 1972, remarcan el presidencialismo y el prefecto explícitamente es un dependiente del Ministerio del Interior. No existe autonomía en las instituciones públicas descentralizadas, ni en las empresas públicas y mixtas, todas dependen de ministerios que controlan sus actividades.

La Ley General de Corporaciones regionales de Desarrollo (D.L. 1507 de febrero de 1978), somete a estos entes casi enteramente a los lineamientos del Ministerio de Planeamiento. No obstante, el 21 de julio de 1983, las Corporaciones consiguen el Decreto Supremo 19690, lo que podría llamarse el inicio de una descentralización real; en efecto, las Corporaciones pueden aprobar proyectos de desarrollo que no excedan cada uno el 15% de su presupuesto anual de inversiones lo que les da naturalmente, un amplio margen de decisión.

Siempre en el marco administrativo, se puede señalar la Constitución de 1938 y la 1967 (en actual vigencia), señalar por lo menos la elegibilidad de los prefectos. El artículo 105 de la Constitución de 1938 dice que: "El Gobierno Departamental en lo político y administrativo, estará a cargo de Prefectos, Subprefectos y Corregidores, cuyas atribuciones y condiciones de elegibili-

dad serían determinadas por ley”. Por su parte, el artículo 109 de la Constitución de 1967 señala: “En lo político administrativo, el Gobierno departamental estará a cargo de los Prefectos quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a Subprefectos en las Provincias y a Corregidores en los Cantones. Las actividades, condiciones y formas de elegibilidad para estos cargos así como la duración de sus períodos, serán determinados por ley”.

Cuando nos referimos a la centralización política, significamos básicamente el poder legislativo. Esto quiere que hay un solo órgano del Estado que dicta leyes para normar todo el quehacer de la vida del país, para el caso, sólo el Congreso Nacional puede dictar normas en Bolivia, lo que trae los siguientes problemas evidentes: Primero, al Congreso le es prácticamente imposible atender la infinidad de áreas sin legislar, lo que reproduce los conflictos indefinidamente. Segundo, el Congreso es sólo un ente legislador sino también fiscalizador, de este modo el tamaño de sus labores lo convierten en un órgano aún más ineficiente. Finalmente, las reglamentaciones de la ley no siempre se apropian a un país pluricultural y de variada ecología. Estos y otros factores demandan un cambio constitucional que permita a las regiones legislar y reglamentar lo propiamente, mientras esto no ponga en riesgo la integridad nacional: sino la fortifique.

La centralización económica, se manifiesta en el control económico casi total del centro gobernante en desmedro de las regiones generadoras de recursos. la centralización alcanza a un gran parte de las utilidades provenientes de la explotación de los recursos no renovables y los impuestos recaudados a nivel departamental. En la actualidad el estado Boliviano, concede un porcentaje de “regalías” y de tributos a cada departamento productor, que no guarda relación con las demandas regionales sino con la presión de grupos de poder oligárquicos departamentales relacionadas precisamente al poder central.

En base al hecho irrefutable que una importante gama de aspectos administrativos, políticos y económicos estratégicos, deben necesariamente ser establecidos centralizadamente, los detentores del poder han impuesto la mentalidad que el que no está de acuerdo con el centralismo es un regionalista o un antipatria. Es más, el centralismo estatal ha trascendido a las instancias partidarias y sindicales, confundiendo la unidad política y de lucha gremial, con el centralismo antidemocrático.

La burocracia estatal, desarrollada sobre todo a partir de la Revolución Nacional, es sin duda el principal factor centralizante del país. Cualquier cambio descentralizador afectaría sus intereses ligados a la manipulación de la aprobación de trámites y la inmoralidad funcionaria en su conjunto.

4. CONFLICTOS REGIONALES.

Como emergencia de dos hechos básicos: la memoria lejana de la autonomía relativa que detentaban las provincias en la etapa inmediatamente anterior a la fundación de la República y la postergación a la que están sumergidas las regiones o departamentos por el centralismo administrativo, económico y político, se origina un sentimiento muy particular en el que la región está antes que la patria, no es exagerado decir que una mayoría de los ciudadanos se considera primero cruceño, sucrense, cochabambino, paceño, etc., y en una segunda instancia boliviano. Algunas manifestaciones de este fenómeno pueden también advertirse en la existencia de escudos de armas y banderas departamentales, lo propio ocurre con los himnos. Hay, por lo demás, toda una reivindicación de héroes locales y una variada expresión poético musical que muestra una parcialización regional. Todo esto no ocurre tanto por la fuerza de las regiones, como por la debilidad del Estado constituido sobre una base económica pobre y un mercado interior pequeño.

A lo largo de la historia nacional los conflictos regionales no parecen ser una excepción sino la regla. Desde 1840 Santa Cruz y Chuquisaca disputaron una Zona del Chaco limítrofe y recién en 1912 se dictó una Ley que entregaba definitivamente Cuevo a Santa Cruz e Ibo a Chuquisaca. Entre Cochabamba y Beni existe hasta hoy un conflicto limítrofe entre las regiones de Chapare y Moxos. La Guerra Civil entre La Paz y Chuquisaca el año 1848; los primeros comandados por Belzu, los segundos por Casimiro Olañeta, fue tal vez la más importante del siglo pasado. En 1899 abanderando ideas federales La Paz arrebató la capital a Chuquisaca, en una sangrienta guerra que abrió las puertas del presente siglo. Santa Cruz y Beni han tenido profundos conflictos en relación al destino que dieron a los fondos provenientes del Tratado de Petrópolis firmado en 1903. La polémica entre La Paz y Santa Cruz sobre San Buenaventura y el Aeropuerto de Viru-Viru. Son algunos de los casos que muestran una importante identidad de las regiones y la debilidad del modelo centralista para resolver los problemas.

El rechazo al centralismo secante ha tenido muchas manifestaciones a lo largo de la vida republicana. La Revolución de 1876, encabezada por Andrés Bañez en Santa Cruz, es importante en esta materia. En 1899, luego del triunfo de la revolución Federal, La Paz se estableció un gobierno propio cuyo Gobernador fue Federico Zuazo.

En el terreno de las ideas muchos hombres demostraron su disconformidad con el sistema centralista. En 1837 un pionero de las autonomías regionales fue Vicente Padilla. En 1871, los Honorables Fernández, Aguirre, Díez de Medina y otros abogaron por la tesis federalista. En 1887 Adolfo Mier y luego de dos años Ismael Vásquez, presentaron proyecto de orden federalista. Ya en el presente siglo el año 1938 Federico Avila, propuso la abolición de la actual división política administrativa departamental, para crear un Estado Federal en base a cuatro regiones naturales: Altiplano, Valle, Llanos Orientales y Selvas Amazónicas (Urenda, 1987).

En el período 1985-1993, se crearon una variada gama de proyectos de ley modificatorias del sistema que plantea la descentralización administrativa territorial, de acuerdo a la Ordenanza de los Artículos 109 y 110 de la constitución Política del Estado, que concretamente dice: “Las atribuciones, condiciones y formas de elegibilidad para estos cargos (Prefectos, Subprefectos y Corregidores), así como la duración de sus períodos serán determinados por ley”. Por otra parte se señala: “El gobierno departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la ley” (Constitución Política, 1983). Al presente se dispone de más de una veintena de proyectos.

La creación y desarrollo de los Comités Cívicos, son sin duda una expresión de la necesidad de participar en las instancias propias de cada departamento, en muchos momentos han llegado a sustituir a las propias prefecturas y alcaldías. En la medida que muchas de ellas no eran elegidas directamente por el pueblo, estos comités como es lógico, tienen mayor o menor representatividad según regiones, asimismo, tienen la debilidad de ser elegidos por representaciones de instituciones departamentales y no por la globalidad de la población en directo, lo que se presta con frecuencia a un manejo elitario y consecuente a intereses de las clases dominantes regionales.

Los Comités Cívicos Departamentales han planteado en muchas oportunidades la necesidad de una descentralización, como una medida de presión al

Gobierno central para atender algunas demandas, sin embargo, llama la atención que ahora cuando la cuestión está en el Congreso, no defiendan con la misma fuerza. Esto demuestra que las élites de autonomías regionales y son en última instancia el correlato del mismo centralismo.

En general, se puede decir que existe una larga data de acontecimientos y propuestas descentralizadoras que muestran la plena vigencia e intereses de este tema en los más variados grupos sociales existentes en el país.

5. REGION Y DEMOCRACIA.

El monopolio del poder económico, es también del poder político, la concentración del poder y el centralismo oligárquico establecido desde la fundación de la República llegaron a complementarse, esto sobre todo en el proyecto político a largo plazo que se origina en el capitalismo minero de la Plata a partir de 1870 y que continúa con el Estaño hasta la primera mitad del presente siglo. En este largo período, la participación popular en la discusión política es virtualmente nula, el voto calificado marginaba a la gran mayoría nacional de campesinos analfabetos y a un importante porcentaje de clases medias y obreros.

La discusión sobre la descentralización y defensa de los intereses departamentales generalmente fue establecida por las clases dominantes o sus representantes parlamentarios, en todo caso, cuando los movimientos regionales adquirieron significación popular fueron liderizados por esas élites, es el caso de la lucha por la aprobación de la Ley de Radicatoria de la Capital de la República en Chuquisaca a fines del siglo pasado, o la lucha del once por ciento de la década de los 50 en Santa Cruz. Sin embargo, nada es absoluto, a partir de planteamientos federalistas se generaron también verdaderas rebeliones populares cuyas reivindicaciones abarcaron transformaciones económicas y sociales estructurales, sobrepasando muy de lejos las meras demandas regionales, es el caso del movimiento federalista de Andrés Ibañez (1874-1877), que postulaba ideales sociaistas-"igualitarios", o la rebelión indígena de Zárate Willka a fines del siglo anterior, que defendía las tierras comunitarias y postulaba una nación india frente a la opresión blanca. En estos casos las oligarquías se unieron sin condiciones para disolver en sangre los intentos de cambios revolucionarios (Ybarnegaray, 1989).

La Revolución de 1952 ratifica el centralismo, inclusive lo radicalizaba al abolir la elección municipal, tal vez en una primera etapa justificada por la urgencia de liquidar a la clase de los Barones del Estaño y los latifundistas que detentaban el poder económico y político. Por otra parte, el centralismo se habría propuesto fortalecer el Estado mediante una planificación central y unir los recursos nacionales para potenciar áreas y sectores específicos. La Agroindustria de Santa Cruz es parte indisoluble de ese proceso (Antelo, 1988).

Sin embargo, el centralismo de la revolución más temprano que tarde, va imponiendo un nuevo estilo político que da lugar al caudillismo, al prebendalismo y a la burocracia estatal, proceso que en su conjunto repercute en una ineficiencia y postergación del desarrollo de las localidades, regiones y del país como globalidad.

Todas las políticas de desarrollo y de proyectos específicos se generan en las cabezas de tecnócratas y consultores ligados al sistema centralista, poniendo en movimiento importantes recursos provenientes de recursos propios, créditos y cooperación externa, sin conocimiento y participación de los “beneficiarios” considerados objetos del desarrollo y no sujetos del mismo, en consecuencia la mayoría de los proyectos de desarrollo y no sujetos del mismo, en consecuencia la mayoría de los proyectos de desarrollo acaban no por mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, sino de un minúsculo grupo de la clase dominante y de los técnicos a su servicio.

La descentralización y la elegibilidad de los prefectos en los departamentos, no va a cambiar automáticamente este modo de actuar que desconoce la participación popular y subestima el verdadero conocimiento popular, de ahí la necesidad de preservar la existencia paralela de la organización sindical obrera, campesina y de otras instancias como los cuenta propistas, juntas de vecinos, etc., que se constituyan en una fuerza contestaria y de defensa objetiva de los intereses populares en las regiones como en el conjunto del país. Existen investigadores que, por ejemplo, creen que un importante avance sería incorporar a la comunidad campesina como sujeto específico de una ley de Municipalidades. En otras palabras, convertir a cada comunidad campesina en un municipio rural (Urioste, 1989). Con este criterio, los sindicatos campesinos que son la forma organizativa de la mayoría de las comunidades,

llegarían a ser el último eslabón de la administración nacional y regional, perdiendo su identidad y sus posibilidades de defensa netamente gremiales.

Se disponen de dos instancias de representatividad, una de nivel departamental que viene directamente del presidente de la República, pasa por el Ministerio del Interior, para luego llegar al Prefecto del Departamento, que finalmente remata en los subprefectos de Provincias y corregidores en los Cantones. En esta estructura, como ya se señaló, no existe participación popular, es hasta el momento una línea vertical de mando sin mediación de voto.

La otra representación es la estructura municipal, exclusivamente pensada en términos urbanos que por error llega a los cantones, más bien la ley de Municipalidades está pensada casi exclusivamente para las grandes ciudades. De esta manera, tanto desde el lado de las prefecturas como de las alcaldías, se mantiene una importante población excluida del verdadero acontecer nacional.

Es necesario aún distinguir la democracia formal de la real. Hasta aquí hemos observado que las leyes en vigencia no permiten la participación popular en las regiones y nacionalmente, sin embargo, la injusticia es todavía más grande si se observa la explotación y discriminación a la que está sujeta la mayoría del pueblo boliviano, las más altas tasas de desnutrición, analfabetismo y mortalidad de América Latina, se encuentran en el campo boliviano y en las villas de nuestras ciudades. Los bajos precios de los productos campesinos, el miserable salario de obreros y clases medias, la sobreexplotación de la denominada economía informal y la desocupación, mantienen una estabilidad sin desarrollo.

6. SITUACION ACTUAL.

Estamos frente a una importante contradicción, por un lado, el centralismo liderizado por la oligarquía y la burocracia ha mostrado largamente ineficiencia en la solución de los grandes problemas nacionales, desconociendo sistemáticamente los principios de participación y autonomía, por otro lado, el lanzarse a un proceso global de descentralización política, administrativa y judicial, con un Estado debilmente podría inducir a una desestructuración de Bolivia y una dispersión de las fuerzas populares interesadas en el cambio social.

Los temores sobre la descentralización son verdaderamente fundados. En el contexto actual de vigencia del neoliberalismo, donde la disminución del gasto público significa una drástica caída de los servicios de salud y educación, por ejemplo, establecer una descentralización que comience precisamente por estos sectores, es sencillamente delegar a las regiones sin recursos un problema encomendado por la Constitución Política al Estado en lo que hace a la preservación y desarrollo cultural del recurso humano. Por lo demás, procesos de descentralización de algunos países europeos (Italia y España), muestran que la educación y comunicación son los últimos que dejan de ser centralizados, como garantía de un fortalecimiento del Estado y la Nación en su conjunto.

Ante la inexistencia de disposición de fondos para la educación y la salud en las regiones, el natural proceso que ocurriría, o que ya ocurriendo, es que estos servicios se vayan privatizando ante la incapacidad financiera de los departamentos.

La descentralización no puede ser un aspecto que desentone con la política general establecida en el momento. A partir de 21060, que abre una nueva época en el acontecer nacional, lo primero que se practica es una tendencia acelerada a la privatización de las actividades y un empujamiento del Estado. En efecto, los hechos muestran que las actividades de comercialización y régimen de asignación de divisas de Y.P.F.B. se hallan en proceso de privatización, en el que el Estado transfiere millones de dólares como ganancia neta al sector privado. En el caso de COMIBOL, la aplicación de políticas de administración y operación bajo criterios empresariales de "rentabilidad" y "eficiencia", han llevado al despido del 80% de los trabajadores mineros estatales. La disolución de transferencia de activos de la C.B.F. y E.N.T.A. a las corporaciones de desarrollo y alcaldías departamentales, las que pueden a su vez constituir empresas o liquidar los activos recibidos, parece una táctica también intermedia a la privatización del patrimonio del Estado.

En el momento actual, otro de los grandes interrogantes constituye la diferente distribución de recursos de las regiones y cómo influiría esta en un proceso de descentralización efectiva. el desarrollo del país, siempre condicionado a las exigencias del mercado mundial, ha generado la idea de que la explotación de los recursos naturales para la explotación es la fuente exclusiva

de la riqueza y la concreta disposición de divisas; este fenómeno ocurrió con la Plata, la Goma, el Estaño y los Hidrocarburos. La extracción frente a la producción, en nuestra mentalidad, crea el estereotipo de que riqueza es sinónimo de disposición de recursos naturales no renovables. Bajo este criterio errado, Potosí fue rico en la era de la Plata; La Paz y Oruro en la era del Estaño; Pando y Beni en la era de la Goma y Santa Cruz lo es en la era de los Hidrocarburos. Sin embargo, todos los departamentos son ricos en el potencial de sus recursos naturales renovables incluyendo al propio hombre. Cualquier departamento podría desarrollar sus sectores productivos: Agricultura e Industria, en el marco de una política nacional renovada. Así por ejemplo, Pando podría desarrollar una eficiente agricultura de cultivos tropicales, incrementar y mejorar una ganadería regional, transformar competitivamente la Goma en laminados, beneficiar la Castaña, industrializar la Madera, etc.

Es sin duda, la relación de los recursos naturales no renovables y renovables en un momento histórico los que deciden que una región sea considerada en desarrollo; de lo contrario estaríamos asumiendo una teoría de determinismo geográfico o ecológico. En este terreno se halla el papel fundamental del Estado, que teniendo a una justicia de desarrollo de las regiones, pueda tener los recursos y disponerlos en las áreas y sectores económicos, hecho que naturalmente contradice la política económica prevaleciente de estabilidad monetaria con parálisis productiva.

No se puede hacer cualquier cosa en cualquier momento, un proceso de descentralización popular, auténticamente participativo y de autonomía regional, no puede ser establecido sin riesgos de privatización y dominio de las oligarquías regionales, en un sistema económico neoliberal en acción. En cambio, en un proceso de potenciamiento de los sectores productivos, que desarrolle empleos, incremente ingresos y acorte las distancias de la injusticia económica, establecería condiciones más equitativas para el crecimiento democrático del derecho de las regiones y los sectores populares en general.

La vigencia de identidades culturales tan diversas en el país como son los aymaras, quechuas y grupos étnicos del Oriente boliviano, en las regiones o departamentos podrían tener un tratamiento más concreto y no se caería en generalizaciones peligrosas, así por ejemplo, la participación de más de 20

grupos étnicos en el departamento del Beni, debería tener un tratamiento preciso en el aspecto político, administrativo y judicial, que sólo concierne y se apropia a la región. Del mismo modo, la presencia importantísima del grupo aymara en el departamento de La Paz, debería estar contemplada en una descentralización que precise los derechos de esta identidad cultural al interior de la región paceña.

7. ALTERNATIVA.

De lo dicho ahora, se deduce que existe en la ciudadanía una importante voluntad de formar estructuras autogestionarias ligadas a una conciencia de la necesidad de una salida nacional conjunta. Por otra parte, hay la urgencia de una democratización tanto en el plano formal como en el económico-social. Interesa de esta forma, un planteamiento que garantice en el futuro una autogestión regional, pero en base a una mayor participación popular, una disminución de la injusticia social y una drástica disminución de la explotación de las grandes mayorías nacionales, es decir, la eficiencia regional tendría que garantizar un potenciamiento nacional, basado en la participación y mejores condiciones de vida populares.

Según la distribución espacial de la actividad del Estado, se puede hablar de Estado Federal y Estado Unitario. Así, cuando el Estado está dividido en diferentes espacios con un ámbito de validez de normas en cada espacio, estamos ante un Estado Federal y cuando la actividad del Estado está en un solo espacio o la vigencia de la norma abarca este único espacio, estamos frente a un Estado Unitario.

El Estado Federal es uno en cuanto su soberanía externa y son varios estados miembros que tienen sus tres poderes independientes: ejecutivo, legislativo y judicial. Esto quiere decir que cada estado tiene un poder judicial independiente, un poder legislativo facultado de legislar la totalidad de las materias y se gobierna con una amplia libertad. Por otra parte, el estado Unitario, precisamente dispone de los tres poderes con vigencia en todo un espacio único, naturalmente en su operabilidad de legales funciones y poderes de decisión en agentes del poder central, fenómeno que se denomina desconcentración.

La descentralización administrativa, prevista en la Constitución Política vigente, pero impracticada hasta el momento, es sin duda muy distinta a la simple

desconcentración. No se trata de simples agentes del poder central sometidos a una obediencia jerárquica que cumple funciones del poder central se trata ya de personas jurídicas colectivas elegidas por los ciudadanos que administran los intereses regionales.

El planteamiento hacia adelante tiene que partir de lo existente. El hecho es que Bolivia esté estructurada bajo el sistema centralista y unitario hace más de 166 años y sería absurdo, por ejemplo, realizar un giro de 180 grados estableciendo un Estado federal. Asimismo, si se piensa efectivamente en un cambio profundo, no se puede llegar a la simple descentralización administrativa, exceptuando como una etapa de un proceso, más completo de autonomías regionales.

Cuando se habla de autonomías regionales o departamentos, se entiende que son una resultante de la descentralización administrativa territorial y la descentralización política (normativa) también territorial restringida o limitada por las normas de vigencia nacional, figura que es completada con una efectiva descentralización económica (Urenda, 1988).

La propuesta supone una modificación constitucional que incluya la descentralización político normativa y estipulan la naturaleza de los ingresos económicos propios de los departamentos, prevaleciendo el carácter unificador del parlamento y gobierno central que ejercen legislación y competencia del conjunto de la nación, es el caso de la codificación de la legislación civil, penal, laboral y comercial en actual vigencia, o el régimen tributario, seguridad social, construcción de vinculación interdepartamental e internacional, correos, tránsito aéreo, obras públicas nacionales, presupuesto de la nación, diplomacia, fuerzas armada, la supervisión de las regiones, etc., que garantizan la proyección de la Nación Boliviana en su conjunto.

La ciencia política establece que sólo el poder puede limitar al poder. La correlación de fuerzas entre el poder central y los poderes regionales, supone que el primero permita y regule los poderes regionales para una mayor participación y desarrollo autónomo, todo esto sobre un basamento económico de crecimiento productivo equilibrado de las regiones.

El movimiento popular organizado básicamente en la Central Obrera Bo-

liviana y la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia, tendría que fortalecer sus actuales estructuras y representatividad, manteniéndose independientes de la organización administrativa de las autonomías regionales a desarrollarse sin oponerse a la corriente descentralizadora, sino por el contrario llevando el planteamiento más allá de las oligarquías regionales, que ciertamente ven en este proceso la oportunidad de manejar recursos más directamente. La entidad obrera y campesina, está interesada en que las clases populares a las que representan participen efectivamente en la elección de prefectos y asambleas departamentales, tratando de imponer sus propias reivindicaciones y su criterio sobre el desarrollo regional.

Existe una importante conciencia sobre la necesidad de fortalecer la Central Obrera Boliviana, incorporando con todos sus derechos a los obreros, de las semiempresas y los cuentapropistas de la llamada economía informal, hecho que no involucraría una pérdida de la esencia del ente proletario, sino la actualizaría en función de los cambios ocurridos principalmente en las ciudades bolivianas de los últimos años. En este mismo terreno, la representación campesina en la COB tiene que ser ampliada, reconociendo su vigencia e importancia en la economía y sociedad boliviana.

La progresiva descentralización en el ámbito económico, político y jurídico de las regiones, añade un nuevo reto a las organizaciones populares, las reivindicaciones de orden urbano sobre servicios públicos de luz, alcantarillado, agua potable, por un lado, y por otro, de salud, educación y transporte, tendrán que ser definidos junto a las demandas netamente laborales, de empleo, aumento de salarios y defensa de derechos laborales. Por otra parte, cada uno de estos planteamientos tendría que apropiarse a las exigencias de cada departamento y el conjunto nacional.

Las Centrales Obreras Departamentales y las Federaciones Campesinas Departamentales, como emergencia del proceso de descentralización adquirirán mayor importancia de la que actualmente tienen, convirtiéndose en los defensores de las demandas laborales, de los recursos económicos y naturales de las regiones y de las necesidades de servicios de los sectores populares. Fenómeno global que no disminuye las posibilidades de la COB en general, sino la amplía con una vigencia real en las regiones.

8. BIBLIOGRAFIA CITADA.

- Antelo, Sergio: 1988 "Autonomía Municipal". en "Integración, Reforma Constitucional". Comité Pro-Santa Cruz - La Paz Bolivia.
- Arguedas, Alcides: 1979 "La Fundación de la República". Puerta del Sol La Paz-Bolivia.
- Costitución Política del Estado: Ediciones Puerta del Sol. La Paz-Bolivia.
- Bolívar, Simón: 1960 "Documentos".
- Klein, Herbert: 1968 "Orígenes de la Revolución Boliviana". Editorial Juventud. La Paz-Bolivia.
- Roca, José Luis: 1980 "Fisonomía del Regionalismo Boliviano. Amigos del Libro. La Paz-Bolivia.
- Urenda, Juan Carlos: 1987 "Autonomías Departamentales". Amigos del Libro. La Paz-Bolivia.
- Urioste, Miguel: 1989 "El Poder Comunal". en CSUTCB: Debate sobre documentos políticos y Asamblea de Nacionalidades. Talleres CDLAN 8.
- Ibarnegaray, Roxana: 1989 "El Desarrollo del Capitalismo en la Agricultura de Santa Cruz". Inédito La Paz-Bolivia.