

Bolivia, la Crisis Institucional vista desde las regiones ¿La hora de las autonomías?

JOSÉ BLANES

Director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

RESUMEN EJECUTIVO

A diez años de la Ley de Participación Popular (LPP), Bolivia experimenta una profunda crisis social y política, que ha obligado a los principales actores sociales y políticos a aceptar la necesidad de reformas profundas en la estructura del Estado. Las reformas de la participación popular implicaron una derrota de los movimientos cívicos regionales y, con ellos, de su proceso de descentralización. Pero ahora este tema será, sin duda, una pieza importante en la redefinición del Estado, consolidando los márgenes de autonomía de las regiones, tan celosamente combatido por el Estado nacional y los partidos políticos. Varias regiones encabezarán la reconstrucción, esperando así que la crisis institucional se pueda profundizar o que se pueda refundar el país, poniendo nuevos términos al monopolio de los partidos políticos.

Al punto de cumplirse diez años de la Ley de Participación Popular (LPP, abril de 2004) y de la Ley de Descentralización administrativa (LDA, 1995), Bolivia experimenta una profunda crisis social y política, que ha obligado a los principales actores sociales y políticos a aceptar la necesidad de reformas profundas en la estructura del Estado. Varios temas emergen como la punta de una profunda crisis del modelo

económico, del sistema político y de los actores sociales tradicionales, entre ellos la crisis del proceso de descentralización. Este tema será, sin duda, una pieza importante en la redefinición del Estado con la consolidación de las nuevas regiones.

¿Han contribuido las regiones a profundizar la crisis institucional del Estado o, por el contrario, han ayudado a la salida de la misma? Creemos que las regiones, nuevamente emergentes en la escena nacional, están impulsando soluciones tímidas en la perspectiva de refundación del país y lo están haciendo en condiciones pobres. Se está hablando de la Asamblea Constituyente, en la que se definirá una institucionalidad favorable a un rol más protagónico de las regiones; se habla del referéndum sobre el gas, lo que ha puesto de manifiesto las enormes divergencias de intereses entre las regiones productoras de gas y aquellas otras del Occidente y tierras altas, que propagan un discurso antiimperialista e indigenista excluyente. En este escenario es muy probable que algunas regiones prueben la conquista de alguna forma de autonomía, desde la más radical, pasando por el federalismo, hasta la de una descentralización real, vía corporaciones y elección del Prefecto.

Este artículo revisa el contexto de la descentralización y sus impactos en las regiones hoy, para terminar con apreciaciones sobre su futuro y posible incidencia en la solución o agravamiento de la crisis institucional del país.

LOS IMPACTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS REGIONES

Durante los últimos diez años, tres procesos sociopolíticos, relacionados con la descentralización, siguen vivos, cada uno de ellos protagonizado por diferentes actores, con propuestas institucionales diferentes, de contenido y sentido contrarios.

El primero se refiere a las luchas sociales regionales, movimiento que tiene sus orígenes en los años 1957, en que Santa Cruz luchó por las regalías petrolíferas para el Departamento contra al Gobierno nacional e inauguró lo que después será, a finales de los 70 y mediados el 80, las luchas regionales (BLANES, Comp. 1993). Las luchas por la descentralización política administrativa culminaron en 1992, con la aprobación de un proyecto de ley de descentralización en la Cámara de Senadores, en el que se proponía la elección de los gobiernos departamentales, mediante voto directo.

Este proceso terminó ante la iniciativa estatal que aprobó la LPP y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), dando lugar a un segundo periodo, que va desde 1994 hasta nuestros días (BLANES 2003), durante el que se profundiza el descuido del nivel meso del Estado. Las regiones entran en profunda crisis y sus actores casi desaparecen el tiempo.

Un tercer proceso político ha ido emergiendo desde hace cinco años, sobre la base de los problemas levantados, pero irresueltos, durante la era anterior del municipalismo, en que el mo-

nopolio de los partidos llenó, como nunca, la escena del país. Este es el momento de mayor debilidad de los viejos actores sociales, sean corporativos o sindicales. Se llegó al cenit del caudillismo local, coincidiendo la crisis total del Estado y el sistema político que lo ha sustentado. La sociedad civil vuelve a la escena fragmentada y estimulada por el proceso de participación social de los diez años pasados. Pero, a su vez, mediatizada o colonizada, a través de viejos y nuevos partidos. (BLANES 2000)

En este marco, hay que resaltar la baja atención de los partidos políticos al proceso de descentralización y, menos aún, al desarrollo de las regiones. Estos espacios regionales no han sido tomados en cuenta por ellos, sino para apropiárselos electoralmente, hasta el momento con éxitos parciales. Los partidos no se nutrieron de las propuestas de las regiones, cuando ellas se produjeron. Los nuevos partidos buscaron su identidad, tratando de diferenciarse de los tradicionales, a los que acusaron de proteger el monopolio de representatividad y de incrementar la corrupción. En este afán, los nuevos partidos, algunos confundidos todavía con los movimientos sociales que los han votado en las últimas elecciones, impulsaron la idea de la refundación del país, incorporando en ello la lucha electoral por una Asamblea Constituyente, que permita la refundación del país: luchan por la revisión de la Ley de Hidrocarburos, la revisión del modelo y la soberanía boliviana sobre el gas. En todo esto no aparece el tema regional, los partidos políticos, sin excepción, son de estructura centralista.

El Gobierno central del Gonzalo Sánchez de Lozada y los siguientes, y los partidos tradicionales que gobernaron, siguieron defendiendo el modelo institucional de un gobierno central, tratando de manejar 321 municipios, sin una

correlación adecuada con un nivel meso, caracterizado, universalmente, por la corrupción y la ineficiencia (BARRIOS 2003, MAYORGA 2000). Las alianzas postelectorales no dieron espacio para las regiones y los nuevos partidos que surgieron en el 2000 o el 2002, caso del Movimiento al Socialismo (MAS), no han considerado el tema de las regiones en la perspectiva de la salida de la crisis. Se refieren a la refundación del país, a través de una Asamblea Constituyente en la que se definan temas, como papel de lo étnico cultural, la redefinición de las regiones y su rol en el Estado y la reducción del monopolio de los partidos en la representatividad democrática. En todo momento cerraron las compuertas a cualquier tipo de descentralización político administrativa.

¿RENACERÁN LAS REGIONES?

Bolivia no se entiende sin la enorme diversidad de regiones, la diferencia entre ellas y sus actores regionales, los “Comités cívicos” o “comités de defensa de los intereses regionales”. No han surgido otro tipo de actores que den vida a las regiones. Este modelo de organización fue promocionado por el gobierno del General Bánzer, con el impulso a estructuras institucionales para la inversión regional. Apoyándose, por un lado, en la estrategia de desarrollo cepalina del 71 y en la Corporación Boliviana de Fomento, institución destinada a capitalizar recursos de inversión base para el desarrollo empresarial de Bolivia, se dio impulso a las regiones. El país salía en aquellos momentos de una experiencia revolucionaria, que terminó en la Asamblea Popular de los años 71, e inmediatamente se inició un periodo militar, que, como en otros países, se orientaba a reordenar el territorio. Ya se había destruido años atrás la oligarquía terrateniente, se había nacionalizado las minas (1953) y los hidrocarburos (1970). Era la hora de crear capacidad en las regiones.

A finales de los años setenta se aprobó la Ley de Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD), que evolucionaron a partir de los comités de obras públicas y otros similares. Con ello se consolidó un modelo de fomento a las inversiones regionales. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo fueron la punta de lanza de un modelo de Estado en proceso de desconcentración, que tuvo una duración de casi 20 años y fue un instrumento para el clientelismo del gobierno central y como mecanismo de presión, por parte del corporativismo regional, expresado en sus comités cívicos, mecanismos corporativos de la sociedad civil y del empresario local. Con los recursos de las corporaciones, algunas muy poderosas, como en el caso de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, que recibían regalías petrolíferas, se financiaban, en gran parte, a sus brazos políticos, los comités cívicos.

Durante la década de los ochenta y la mitad de los noventa, no se pueden entender las regiones sin las corporaciones y sus comités cívicos. El Gobierno central era prisionero en gran medida de estos mecanismos, que le impusieron un proceso de “descentralización de facto” al gobierno central. Los comités cívicos llegaron a ser uno de los actores sociales más importantes en el país, desde los años 50. Encabezaban un sistema de acción social descentralizado, que contrastaba con aquel otro de la Central Obrera Boliviana (COB, que reposaba en la fuerza de la poderosa Federación Sindical de Trabajadores Minero de Bolivia (FSTMB). La capacidad de articular demandas regionales, el primero, contrastaba con la monotonía salarialista de la segunda y su enfoque, centrado en la destrucción del Estado burgués, de la segunda. Sus beneficios impactaban a escasos estratos de clase, en especial mineros. Ambos excluyentes, por su corporativismo, el primero y su organización clasista, el segundo. Este último, en el mejor de los casos, sólo artu-

laba en la práctica las reivindicaciones del un 5% de la población.

Detrás del primero y del segundo seguían, históricamente invisibles, una gran cantidad de sectores sociales, en busca de ser actores, que empezaron a sacar su cabeza, a raíz de las iniciativas del Estado, tras el cierre de las minas estatales en 1985 y la aprobación de la LPP en 1994. Con ambas medidas, tanto la COB como las regiones, entraron en profunda crisis. Regiones mineras como Oruro y Potosí, que en buena medida se aprovecharon de las reivindicaciones de la COB y el resto de las regiones por la desaparición de las CRD.

Por su lado, los sectores sociales, dispersos y atomizados, surgen en todas las regiones, demandando al Estado muchos temas que no pueden atender los municipios y, menos aún, los gobiernos departamentales. Era el comienzo de la crisis del Estado Central, sin mediadores regionales ni la COB como interlocutores de los sectores sociales. Los pueblos indígenas buscan su incorporación en la gestión estatal y dotación de tierras comunitarias; los pobladores, sin tierra, luchan por tierra fiscal, y los procesos de organización urbana buscan regularización y fortalecimiento de organizaciones vecinales, como ha sido el caso de la ciudad de El Alto.

En algunos momentos, durante los últimos cinco años, ante la débil capacidad de articulación de las demandas sociales del país de la COB, los movimientos cívicos regionales (departamentales)¹ desempeñaron un papel proactivo muy importante, que les valió un prestigio importante, aunque muy diferenciado, en términos de impacto político. Los comités cívicos, aunque prisioneros del corporativismo regional, trabajaron en la construcción social y política de sus territorios. En los años 80 fueron muy

importantes los paros cívicos. El presupuesto general de la nación no se podía aprobar sin su consenso y las brigadas parlamentarias departamentales tenían que obedecer a los entes cívicos, defensores de los intereses departamentales. Este panorama cambió a raíz de la LPP.

La lucha por la descentralización fue una pieza central de las luchas sociales regionales, por la que se cuestionaba la capacidad del gobierno central para atender a los intereses de las regiones (BLANES 1993, BLANES-GALINDO 1993). Se propugnó una descentralización política administrativa, que reivindicaba el control total de los recursos regionales, en manos de mecanismos técnicos y cívicos departamentales, para lo que se construyeron las CRD, (BLANES 1993, 1999, BLANES-GALINDO 1993) y para enfrentar al Estado en sus limitaciones centralistas. Por su base territorial, contaban con recursos provenientes de las regalías departamentales, en particular aquellos departamentos que producían petróleo o gas. Fue así como las luchas regionalistas se identificaron, en su origen, con las reivindicaciones descentralistas y éstas con el manejo de las regalías (BLANES 1993). Este movimiento culminó en un proyecto de Ley de Descentralización, sometido a discusión nacional durante todo el año 1992, en la que participaron los partidos políticos, la Central Obrera de Bolivia y profesionales y representantes del mundo intelectual. La definición del proyecto de ley permitió mantener al movimiento cívico activo, en torno a la discusión de una serie de puntos centrales, relacionados con la adecuación del Estado en una perspectiva modernizadora. El proyecto fue aprobado, en grande, en el Senado y remitido, para su consideración, a la Cámara de Diputados. Aunque no fue aprobado por los Diputados, los comités cívicos estaban satisfechos con lo avanzado en el proyecto de ley.

De este proceso, hoy día muy debilitado, se observan manifestaciones esporádicas en las luchas regionales, cada vez más espaciadas y carentes de vinculación con ningún proyecto estratégico. Sin embargo, tienen importancia en Santa Cruz, departamento cuyo empresariado es un referente más claro de este mecanismo corporativo que el Comité Cívico Cruceño. Ha sido la crisis del Estado central y temas como el agua y el gas, los que han encendido la mecha del posible renacer de las regiones. Pero éstas siguen todavía muy débiles y no muestran cambios, en el sentido de la inclusión social.

LA LPP Y LA CRISIS DE LAS REGIONES

En 1994 se aprueba la LPP y se la presenta como “la más profunda de las descentralizaciones del país”. La reforma de la Constitución Política del Estado (CPE), en 1995, define al Prefecto como el jefe del Ejecutivo Departamental, quien será elegido por el Presidente de la República, y, en julio del mismo año, se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa (LDA). Con estas tres leyes nace una iniciativa del Presidente, sin ningún antecedente en las reivindicaciones sociales o políticas; nadie sospechó de dicha propuesta, hasta pocos días antes de su presentación al Congreso. La LPP era una iniciativa del centro, el Presidente había interpretado la “voluntad ancestral de los sectores populares olvidados de Bolivia”. (SNPP 1995 y MOLINA, 1997)

El debate nacional se concentró, inicialmente, en torno a la descentralización departamental de los comités cívicos contra la municipalización que impulsaba la LPP. Se argumentó sobre la incoherencia de “un gobierno central frente a 321 municipios y sin un nivel intermedio”, el que había impulsado políticas de fortalecimiento regional, desde mediados de la década de los 70 hasta mitad de los 90. Pero fue muy grande la fuerza del impulso centrífugo

del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y su equipo en todo el ámbito nacional, para lo que contó con un importante flujo de recursos de la cooperación internacional, sin precedentes en la historia del país. Este conjunto de leyes fue, explícitamente, la derrota de la descentralización y, sobre todo, de los comités cívicos, en la que reposaba la fuerza de las regiones y de sus actores. En su lugar, se impuso el municipalismo, consagrado oficialmente como el “modelo boliviano de descentralización”. Desaparecieron las Corporaciones Regionales de Desarrollo y sus recursos pasaron a los municipios.

El protagonismo del gobierno central penetró en todo el espacio político del país (AYO 1999) e inició, al igual que lo hizo en la revolución del 52, una nueva territorialización basada, ahora, en las secciones de provincia, territorio definido como municipal por la LPP (BLANES 1999). Se reconvirtieron las estructuras piramidales verticales de las organizaciones sociales territoriales (rurales o urbanas) por una relación horizontal de las mismas, atomizadas en tono al alcalde. De grandes asociaciones territoriales, consistentes en sí mismas y que establecían sus propias formas endógenas de legitimidad, se transitó a la relación de más de 20,000 organizaciones territoriales de base, con sus alcaldes y por ahí al Estado y al sistema político. El liderazgo social perdió autonomía e identidad, siendo colonizado por los partidos y el Estado. Así cambió el país y las regiones se vieron impotentes, en grave peligro sus sistemas corporativos. (BLANES 1998, 2000). Con ello se creyó poner el punto final al protagonismo de los movimientos sindicales centrales, protagonizados por la Central Obrera Boliviana y a los movimientos sociales regionales.

Un año después de la LPP, se vio la consecuencia de la descentralización administrativa

departamental y se aprobó la LDA, la que, por su definición, no ponía en peligro el centralismo y el protagonismo presidencialista. El Prefecto preside el Ejecutivo Departamental y es elegido por el Presidente de la República; está acompañado por un cuerpo de consejeros (sucedáneo de lo que podría ser una Asamblea Departamental), que fueron nombrados por los municipios, a razón de un representante por cada provincia. Ni asomo de representatividad y, por consiguiente, de responsabilización ciudadana (BLANES-YAÑEZ 1999, MAYORGA 2000). Al no ser elegidos, sino sólo nominados, los poderes de fiscalización de los consejeros, mencionados por la LDA, carecen de valor real; sólo teóricamente pueden fiscalizar al Prefecto.

La Prefectura, que administra casi el 50% de la inversión nacional e importantes sectores (educación y salud), que representan el grueso del empleo público de Bolivia, ha sido calificada como la institución más ineficiente del País. Esta no sólo que no fortaleció, sino que debilitó, como nunca, a las regiones, como actores de su desarrollo. No cumplió con el rol de las Corporaciones ni las sustituyó. El regionalismo buscó, a partir de entonces, otros temas y caminos frente al gobierno central, sin mucho éxito.

Han sido muchas las críticas en tonos diversos, algunos muy duros. Los productos y servicios de las prefecturas, de mala calidad, *“extemporáneos e inerciales”, “ajenos”* a la aspiración ciudadana por una mejor vida, *“circulan desentendidos en la búsqueda de un impacto en el largo plazo de la región y, por si fuera poco, vienen manufacturados por funcionarios públicos prefecturales, legendariamente descalificados, groseramente partidizados y todo bajo sospecha de una epidémica falta de transparencia”*. *“Como si fuera poco, el gasto total del nivel prefectural boliviano se acerca prácticamente a la mitad de la inversión*

pública de nuestro Estado”. Es *“un torrente que amarga pensar que fluyan (tantos recursos) en medio de tanta desidia y oscuridad”* (BARRIOS 2003).

Pero lo que interesa resaltar aquí es que las regiones están, en el momento actual, en su momento más crítico de la historia de Bolivia. Sus gobiernos, prolongación del presidencialismo centralista y del prebendalismo político de los partidos del gobierno, no logró resolver los problemas técnicos del nivel meso del Estado. Es escandaloso el fracaso de la Prefectura como “resolveror” de demandas sociales, tanto sectoriales (salud, educación, saneamiento básico), de aquellas referidas a las externalidades del desarrollo económico o de los problemas más acuciantes, como medio ambiente, saneamiento de tierras, empleo o pobreza. La búsqueda de soluciones, mediante mancomunidades municipales, no hizo más que alargar la agonía de las regiones y de soluciones al gobierno meso. Conclusión, uno de los actores, que podrían haber intervenido en la búsqueda de soluciones a la crisis, no lo pudo hacer, entre otras cosas porque fue puesto fuera de escena. Durante el año 2003, se llevó a cabo en Sucre un Congreso Nacional de Comités cívicos, intrascendente.

LAS REGIONES A LA HORA DE LA CRISIS

“En un momento de crisis tan seria del país, se ha puesto a prueba nuestra institucionalidad, y nuestra institucionalidad ha demostrado a pesar de todo —y por eso estoy yo aquí, y por eso están ustedes aquí— que hemos, con una conciencia democrática profunda, preservado las instituciones centrales que permiten el avance de esta democracia hacia un horizonte de esperanza, pero está claro que el conjunto de las instituciones del estado boliviano atraviesa una seria crisis y tenemos que trabajar fuertemente por la

fortaleza de todas y cada una de las instituciones del Estado y por la recomposición de la relación entre el Estado y la sociedad que, hoy por hoy, está quebrada.”

Discurso del Presidente Carlos D. Mesa Gisbert
en su posesión como Presidente de Bolivia

LAS DIMENSIONES DE LA CRISIS

El 12 y 13 de febrero del 2003, se amotinó la policía, reclamando compromisos incumplidos desde la gestión gubernamental anterior y rechazando el decreto supremo, que proponía el cobro de impuestos al salario. Mientras, el ejército reforzaba su posición en defensa del Palacio de Gobierno, contra el amotinamiento policial, los estudiantes del colegio Ayacucho apedreaban el palacio de gobierno. Aprovechando la ausencia de vigilancia policial en las calles, grupos organizados atacan edificios públicos y sedes de varios partidos políticos,

Estos actos, que se extendieron también a la ciudad de El Alto y, parcialmente, a las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz, pusieron de manifiesto, no sólo un contexto de tensiones, acumuladas por muchos años y las raíces de las mismas, sino, sobre todo, la debilidad del Estado para enfrentarlas. Tensiones que amenazan seriamente al Estado y que se condensaron en el campo social, en el económico y en el político. La debilidad del Estado para enfrentarlas se origina, tanto a nivel interno del gobierno, por problemas fiscal financieros y capacidad administrativa, como externos, relacionados con el sistema político y con la estructura cambiante de la sociedad civil. Estos acontecimientos no terminan en sí mismos, ni son una expresión coyuntural, sino que muestran la profundidad de los problemas estructurales que afectan al Estado y definen un contexto de conflictividad permanente.

La crisis económica se expresó en una baja tasa de crecimiento, durante los últimos cuatro años, y en una economía dual y altamente polarizada, cuyo lento dinamismo redundó en su incapacidad para redistribuir ingresos y reducir la pobreza. Todo ello ocurrió en un contexto de expansión democrática sin precedentes, por lo que alcanzó mayor significado y dimensiones políticas, encarándose al gobierno y a los partidos políticos por su ineficiencia. La crisis económica y la pobreza no fue la causa inmediata de los conflictos sociales, pero ésta formó parte del marco valorativo de los mismos. La acumulación de demandas insatisfechas y de frustraciones se volcaron contra un sistema político cuestionado y desautorizado, tras diez años de participación ciudadana en los niveles municipales. En este contexto, adquirieron mayor impacto político temas como coca/cocaína, tierra, agua, gas, Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y una gama creciente de demandas sectoriales. Ello dio lugar a la emergencia de nuevos actores sociales y políticos, que aparecen tomando espacios que antes fueron ocupados, de forma relativamente unificada, por la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y los movimientos regionales. Un sin fin de temas, como los arriba mencionados, nunca estuvieron en las agendas ni de la COB ni de las CRD. Un sin fin de manifestaciones, de gran impacto social y económico, presionaron a los últimos gobiernos de turno, desbordados en su capacidad institucional y carentes de formas de mediación entre el Estado y de la sociedad, ante tremenda dispersión de demandas y de actores.

Veinte años de la restauración de la democracia, mostraron un Estado de derecho en peligro, el deterioro de la seguridad y la amenaza de autoritarismo, cada vez más legitimada entre

los estratos más pobres de la sociedad. La Asamblea Constituyente, a pesar de poco comprendida, apareció para muchos, de manera bastante difusa, como una oportunidad para tratar de hacer borrón y cuenta nueva y alcanzar un nuevo pacto social, como mayores expectativas para los excluidos.

En el proceso de desinstitucionalización de los últimos años se fue imponiendo una lógica perversa en la relación de los movimientos con el Estado. Se institucionalizó el conflicto, como mecanismo para conseguir resultados sectoriales inmediatos y parciales, que no resolvieron nunca el origen del conflicto. El conflicto generalizado se ha institucionalizado en Bolivia desde el 2000 y se convierte en un escenario de validación de liderazgos sociopolíticos, de enorme resonancia en los últimos años.

Los grandes temas de Estado, como la tierra, el agua, la coca, el gas, el ALCA, entre los principales, alcanzaron una dimensión política explosiva y se instrumentaron para la negociación y enfrentamiento al Estado. A cambio de beneficios sectoriales, se perdió la perspectiva estratégica de los mismos: no se trataba tanto de más desigualdad y pobreza, sino de que éstas alcanzaran mayor significación política; el escenario social se tornó excepcionalmente conflictivo, colocando ante el Estado el desafío de resolver problemas de exclusión y de gobernabilidad, de mayor valor de las últimas décadas.

En este escenario, los hechos sociales ocurridos en Bolivia, durante la semana del 12 al 17 de octubre, fueron observados en todo el mundo como una revuelta popular, sin precedentes después de la Revolución nacional de 1952, que condujo a una refundación de Bolivia con la *Reforma Agraria*, la *nacionalización* de las minas, la universalización de la escuela y, poste-

riormente, la nacionalización de los hidrocarburos. Se enfrentó, en aquel entonces, al Ejército y se lo derrotó con el apoyo de las milicias populares y de la policía.

La crisis de Octubre, que llevó al derrocamiento del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, se explica por todos los antecedentes descritos de forma somera. Veinte años de organización vecinal en la ciudad de El Alto, la Central Obrera Regional dirigida por un periodista, sobre la base de trabajadores gremiales, y una COB sin bases que la sustenten, se juntaron, como una constelación de condiciones, para lo que fue llamado como una insurgencia popular. Los liderazgos, que se desarrollaron en El Alto los últimos años, aprovecharon un incidente de rescate de rehenes por la fuerza armada, de manos de Felipe Quispe, indianista de la región del Lago y dirigente máximo del Movimiento Indigenista Pachacutec.

Hasta ahí se trataba, como se la denominó, de la "guerra del gas", pero en una semana cambió de identidad y todo se concentró en el pedido de renuncia del Presidente, motivo mucho más generalizado que el anterior. La prepotencia del gobierno, basada en el convencimiento de que se podía derrotar al movimiento por el cansancio, agregó más fuerza al movimiento y logró que se le unieran otros sectores, como clases medias, e intelectuales. La resistencia del Gobierno fue destruida por el impacto social de los muertos en los enfrentamientos con el ejército y los partidos políticos vieron cómo se ponía en peligro su legitimidad. Comenzaron a dudar de la estrategia de guerra del Gobierno. Había que ponerse a un lado y abandonaron, aunque bastante tarde, a Gonzalo Sánchez de Lozada.

Cayó el Gobierno y se salvó apenas el sistema político, gracias a la sucesión constitucional en

la persona de Carlos D. Mesa. El Congreso logró reiniciar sus sesiones y se llegó al acuerdo implícito de que no había salida sin Mesa. Los dirigentes de El Alto, que habían sido los estrategas de la insurrección popular, empezaron a disputarse y dividirse los beneficios de su victoria. En este momento, tres dirigentes están disputándose el caudal electoral de El Alto, a poco de iniciarse el año de las elecciones municipales. Estos “señores de El Alto” impidieron la llegada de Evo Morales, jefe del MAS, a quien la Embajada Americana y el propio Expresidente derrocado acusó de estar detrás de la insurrección. Pero la verdad es que ni Felipe Quispe, dirigente indianista aymará, ni Evo Morales, dirigente del MAS, ni el dirigente máximo de la Coordinadora del Agua, pudieron llegar a la ciudad de El Alto y sólo se dedicaron, durante esos días, a capitalizar políticamente la coyuntura en Cochabamba y en Santa Cruz. Obviamente, la prensa ha mostrado la imagen de que todo era movido por Evo Morales.

¿EN QUÉ ESTÁN LAS REGIONES AHORA?

Cuando el Presidente Carlos D. Mesa asumió la presidencia, el país hizo suyas las tres propuestas del movimiento popular y pidió una tregua social y política: 1) Prometió revisar la ley de Hidrocarburos, que da la propiedad del gas, una vez éste está fuera del pozo, a las petroleras transnacionales; 2) ofreció un Referéndum para decidir con el pueblo el futuro del gas, y 3) prometió convocar a una Asamblea Constituyente. Estas propuestas postergaron la crisis y, con ello, se logró el espacio para conformar un nuevo gobierno, esta vez sin el cuoteo que antes imponía la coalición de los partidos tradicionales. Esta postergación ocurrió, más que por la fuerza de las propuestas, por el temor que se expandió frente al momento terminal de la institucionalidad democrática, ante el temor por un golpe de estado militar. Cun-

dió el rumor, aquellos días, de una posible invasión y la instalación de una fuerza de paz de las Naciones Unidas.

Con el temor a perder lo avanzado, las fuerzas sociales ofrecieron su tregua y los partidos políticos apoyaron al presidente Carlos D. Mesa. Este salvó a los últimos de una arremetida final y a los primeros de que se manifieste y consolide su división interna, lo que liquidaba sus posibilidades políticas posteriores. Pero de ninguno de estos dos frentes salió un propuesta de gobierno.

Ya antes de los acontecimientos de octubre, las regiones de tierras bajas levantaron su bandera de refundar el país, abandonando la matriz de la sociedad minera y del indigenismo de tierras altas por otra forma de inserción de la producción en el mundo moderno. Esta tesis, con toda su ambigüedad, fue impulsada en un ambiente de temas más radicales, como la de fundar el país desde la “identidad cambia”, aunque el movimiento por una “nación cambia” no implicaba la incorporación de los más de 34 grupos lingüísticos y étnicos de las tierras bajas. Frente a éstos, el movimiento por una nación indígena en el Occidente y tierras altas, con matices fundamentalistas de corte indianista, pretendían lo propio, pero sin una identidad regional sino étnica. La región de Tarija saltó a la palestra con la amenaza de autonomía y, si fuera posible, separatismo para presionar por la exportación de gas a Chile, ya que ese departamento cuenta con el grueso de las reservas.

La posición del movimiento cívico de tierras bajas se pronunció siempre por el control de los recursos del Gas. Sin necesidad de revertir (nacionalizar) al Estado los recursos gasíferos, quieren exportar gas por cualquiera de las soluciones que se le dé a la salida hacia el mar, sea

por Perú o por Chile, aunque prefieren a este último. Los fundamentalistas del MAS y similares quieren la previa reversión de la propiedad del gas fuera de pozo. Una suerte de nacionalización de los recursos, que sostiene el papel de liderazgo popular de este partido, se convierte en una mesa de negociación, que puede rendir frutos políticos.

Ante la propuesta de Referéndum para decidir el futuro del Gas, los comités del Oriente, particularmente Tarija y Santa Cruz, se opusieron al mismo, amenazando con su autonomía frente al Gobierno en esta materia. El gas es suyo y no tiene por qué decidir sobre esto el resto del país. Todo está calmado, hasta que se haga la pregunta del Referéndum. El MAS plantea el tema más radical, que se pregunte sobre "la propiedad del gas", lo que implicaría probablemente redefinir los contratos de las transnacionales, que trabajan en Bolivia. Pero los departamentos con reservas gasíferas aseguran una lucha, que puede agravar más la crisis institucional.

La Asamblea Constituyente incorporará un tema central, el de la descentralización y, esta vez, no se irá por el camino de una actualización y mejora de los gobiernos prefecturales, sino directamente por el de las "autonomías departamentales". Obviamente, es un tema complejo, dada la enorme debilidad política del Estado para enfrentar un proceso de concertación tan importante, como también por las extremas diferencias existentes entre departamentos.

No se ve cuál pueda ser el rol de los viejos comités cívicos para que puedan conducir este proceso, dada la heterogeneidad de actores regionales surgidos los últimos años, fruto de los procesos participativos en la vida municipal.

Pero no se descarta una fuerte oposición de algunos departamentos, que podrían llevar a otro tipo de "guerra del gas", que amenace con una guerra civil en un caso extremo entre el Oriente y el Occidente. De todos modos, las regiones de Santa Cruz y Tarija están decididas y, en estos días, prepara varios escenarios de autonomía desde el más radical, pasando por el federalismo, hasta una descentralización progresiva, que incluya ineludiblemente la elección del Prefecto.

Algo similar podría ocurrir a la hora de concretar la conformación de la Asamblea Constituyente. Si bien primará un rescate de los liderazgos sociales frente al monopolio de los partidos políticos, la dispersión de fuerzas sociales es más profunda que la capacidad del corporativismo cívico, lo que representará un serio obstáculo para que éstos retomen su rol. Y si los comités cívicos no pueden retomar su rol de articuladores de los movimientos regionales, no se visualizan otras formaciones sociales en su lugar, lo que hace de las regiones espacios desmembrados y atomizados, con muchas dificultades para su constitución, como sujetos sociales y cívicos de la descentralización. Las relaciones entre los comités cívicos y los partidos son las más distantes en el conjunto de los actores sociales del país. Los intentos de los partidos por colonizar estos mecanismos han tenido menos éxito.

En conclusión, el momento de crisis afectó por igual a un gobierno central, políticamente débil, y a los movimientos regionales, que no cambiaron ante los embates del proceso de descentralización municipalista. La crisis institucional es mucho más profunda de lo que se esperaba, pero se prevé que en río revuelto, ante la crisis institucional del Estado nacional, las regiones aprovecharán para impulsar una nueva

institucionalidad. que incorpore, de todos modos, las autonomías. El impulso, como siempre, partirá de Santa Cruz y se le sumará Tarija. El resto vendrá después, sumándose a sus propuestas, pero con menor capacidad de negocia-

ción, lo que podría permitir un proceso diferenciado y progresivo a concertarse. Pero también puede llegar el caos para todos por igual, dada la extraordinaria deferencia existente entre los nueve departamentos. ●

NOTAS

- 1 El territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones. ARTÍCULO 109. - I. En cada Departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República. II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General

del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones, así como a las Autoridades Administrativas Departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.

BIBLIOGRAFÍA

AYO, Diego,

1999. *La Participación Popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia*. CEBEM, cuadernos de investigación.

2001. *Indios Violentos. Discursos, Percepciones y Miedos de las Movilizaciones de Abril y Septiembre de 2000*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Serie Cuadernillos de Investigación No. 14.

BARRIOS Súvelza, Franz Xavier

2003 "Autonomías regionales" o la hora del Meso en Bolivia". En revista PULSO, Análisis y Opinión, La Paz, octubre- Noviembre de 2003.

BLANES, José, (comp.)

1993. El Reto de la Planificación Descentralizada. CEBEM y SBP. La Paz.

1999. "Participación social y liderazgo político. Las juntas de vecinos en La Paz. Re la Revolución del 52 a la Participación Popular". En Historias, Revista de la coordinación de Historia, No. 3, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

2000 *Malkus y Alcaldes*. La Ley de Participación Popular en comunidades rurales del Altiplano Paceño, CEBEM-PIEB, La Paz.

2003 "Descentralización en Bolivia: avances y retos actuales". En CARRION, Fernando (editor). Procesos de

descentralización en la Comunidad Andina, FLACSO, OEA, Parlamento Andino, Quito, Ecuador.

BLANES, José y AYO, Diego.

1999. "Participación social y modernización del Estado", en OXFAM-DIAKONIA, Las paradojas de la Participación. ¿Más Estado o más sociedad? DIAKONIA, La Paz, Bolivia

BLANES José y GALINDO, Mario,

1993, *Las Regiones Hoy*. CEBEM, La Paz

MAYORGA, René Antonio,

2000. *Desmontaje de la Democracia*. Cuadernos reflexión y debate. CEBEM, La Paz.

MOLINA, Monasterios, Fernando.

1997, *Historia de la Participación Popular*. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz.

MOLINA C. Hugo,

1993. *La Propuesta del Gobierno y de la Unidad de Participación Popular*, ILDIS, La Paz

SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR.

1995, *Debate Nacional sobre la Ley de Participación Popular*. La Paz.