

# **Descentralización en Bolivia. Esperanzas y frustraciones**

Oporto-Castro, Henry

---

**Henry Oporto Castro:** Sociólogo boliviano. Investigador del Centro de Investigación y Desarrollo Regional (CIDRE), en Cochabamba. Dirigente del Partido Movimiento Bolivia Libre (MBL).

---

*La descentralización como reivindicación de las regiones, desnuda el déficit de legitimidad que arrastra el Estado boliviano frente a una sociedad que no se siente expresada en la actual institucionalidad jurídico-política, tanto como la obsolescencia del aparato del Estado y la precariedad del sistema de mediación política, ahora monopolizado por los partidos. Los movimientos regionales han introducido una peculiar visión, desde la cual la democracia no es tal si no comporta la autodeterminación de las colectividades territoriales que están impugnando el orden estatal, obligando a repensarlo en su forma y sus relaciones con la sociedad. El autor examina el dilema que parece sacudir a Bolivia: constreñirse a una reforma tenue y formal (que es lo que admitiría el proyecto neoliberal) o desplegar una descentralización que apunte a la transformación del patrón de desarrollo. Así, la descentralización ha abierto un campo de conflicto, controversia y concertación, que es la Reforma del Estado. Lo que queda por verse es el sentido que tomará esta reforma.*

No se puede comprender la temática de la descentralización en Bolivia, sus alcances e implicaciones, sin entender la cuestión regional y la naturaleza de las luchas sociales que en torno de ella se han gestado.

En ese orden, hay que señalar los agudos desequilibrios interregionales e intrarregionales que fisonomizan la realidad socioeconómica del país, donde las diferencias territoriales van acompañadas de profundas diferencias en el nivel económico, social y cultural de los bolivianos, con inmensas regiones aisladas y despobladas,

expuestas a la influencia de las economías limítrofes, lo que desnuda la precaria integración nacional y aun el carácter inacabado del Estado.

Estamos hablando entonces de una lógica de desarrollo altamente centralista y concentradora de las actividades productivas, sociales y político-administrativas en reducidas áreas y sectores del país, históricamente articulada en función de las necesidades del mercado externo, así como de los intereses de las oligarquías nativas.

La evolución de la economía boliviana ha dependido, en efecto, de la dinámica del sector exportador, lo cual, junto a la desvinculación de la producción primaria y secundaria, ha dado como resultado la extrema debilidad del mercado interior. La revolución nacional de 1952 intentó revertir estas tendencias desarrollando la forma capitalista de Estado. Y si bien el programa de diversificación productiva y expansión del mercado nacional permitió vencer algunos de los factores más perversos de la desarticulación interna, no pudo en cambio consumir la integración económico-política ni eliminar las pronunciadas disparidades internas, habiendo permanecido inalterado el modelo primario-exportador y con él el centralismo burocrático arraigado a una larga tradición estatal autoritaria.

Así y todo, ese proceso trastornó en gran medida la estructura de cada una de las regiones, recomponiendo la jerarquía y las relaciones entre ellas, lo cual se ha traducido, principalmente, en el paulatino desplazamiento del eje de articulación del espacio nacional desde el occidente minero (La Paz-Oruro-Potosí) hacia la faja central que conecta el territorio de oeste a este (La Paz-Cochabamba-Santa Cruz).

Justamente estos tres últimos departamentos concentran actualmente el 65,4% de la población nacional y participan con el 68,9% del PIB, en contraste con el 8,1% de la población aglomerada en los tres departamentos más atrasados (Tarija, Beni y Pando), cuyo aporte al PIB apenas llega al 9,2%, entre tanto los departamentos de Chuquisaca, Oruro y Potosí reúnen el 26,5% de la población con un aporte al PIB del 21,9% (ver Cuadro 1).

En realidad el país se caracteriza ahora por una suerte de bicefalismo por el mayor ritmo de crecimiento poblacional y económico que experimentan las ciudades de La Paz y Santa Cruz, lo que les permite actuar como dos polos de poder económico y político, alrededor de cuya dinámica se desenvuelve el resto del país, relegado a

la condición de periferia interna incluyendo la región de Cochabamba, que ha caído en un estado de prolongado estancamiento económico<sup>1</sup>.

Cuadro 1

**La desigualdad regional en Bolivia**

Departamentos	Superficie (%)	Población (%)	Aporte al PIB (%) 1989	IGD (I) (%) 1989	Ingresos C.R.D. (2) 1989	Crédito asignado (3) 1988 (%)
La Paz	12,2	32,3	26,0	30,6	21,7	23,8
Santa Cruz	33,7	17,7	24,8	24,0	26,3	66,5
Cochabamba	5,1	15,4	18,1	14,4	11,5	5,0
Chuquisaca	4,7	7,3	6,6	9,2	12,2	1,6
Oruro	4,9	6,0	7,3	5,4	6,4	0,5
Potosí	10,8	13,2	8,0	2,8	2,9	1,2
Tarija	3,4	4,1	4,9	9,7	13,9	0,1
Beni	19,4	3,5	3,4	2,2	2,6	1,2
Pando	5,8	0,5	0,9	1,7	2,5	0,1

(1) Ingresos de los Gobiernos Departamentales. (2) Ingresos de fuentes nacionales de las Corporaciones de Desarrollo Regional. (3) Asignación del crédito de reactivación a través de la banca privada.  
Fuente: Centro de Investigación y Desarrollo Regional - CIDRE.

Todo ello ha condicionado la prematura terciarización de la economía y su localización en las ciudades capitales, la debilidad de los centros poblados intermedios y pequeños y su desarticulación de la red urbana, que en general muestra grandes carencias para atender la demanda de empleo y satisfacer las necesidades colectivas básicas.

Este tipo de conformación socio-económica, donde la desarticulación y las desigualdades se refuerzan mutuamente, tiene por base la transferencia de excedentes tanto de las regiones periféricas hacia las centrales, como de la economía rural a la urbana, vía el intercambio desigual de bienes y servicios, las inversiones públicas, la intermediación financiera del ahorro interno y la canalización del crédito externo, la concentración del capital privado, el sistema impositivo y otros mecanismos, que estructuran un sistema próximo al colonialismo interno<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Carlos Navia: Descentralización y modelo de acumulación, CERES-CLACSO, La Paz, 1985. El crecimiento demográfico de La Paz alcanza contornos críticos: en 1985, es la ciudad de algo más de un millón de habitantes tenía una densidad de aproximadamente 11.500 hab/km<sup>2</sup>, mientras todo el departamento de La Paz no llegaba a 15,6 hab/km<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>En 1988, el 90,37% de los créditos otorgados por la banca comercial para la reactivación productiva quedaron en los departamentos de Santa Cruz y La Paz, y tan solo el 9,63% se distribuyó en los restantes siete departamentos. Véase también Bernardo Inchausti: Desequilibrios Regionales y Crecimiento Acelerado, ILDIS, La Paz, 1988; Carlos Navia, op. cit.

He ahí las condicionantes estructurales de la multiplicación de conflictos, desde la perspectiva regional, que Bolivia viene soportando en las últimas décadas: confrontaciones de las regiones con el poder central, diferendos interregionales, y aun contradicciones entre la capital de departamento y sus provincias, y de éstas entre sí. Así, mientras las acciones de las zonas atrasadas o marginales hunden sus raíces en el deseo de integración y participación en los beneficios del progreso, el sentido de los movimientos que irrumpen en las áreas de mayor desarrollo relativo es más bien la disputa por la hegemonía de la sociedad nacional, a partir de nuevos proyectos de reordenamiento político y con base en las potencialidades y el protagonismo propios.

Esto explica la constitución de actores regionales con diferenciada composición social, orientación y liderazgo, lo que no ha impedido que unos y otros acaben convergiendo en una acción conjunta y una plataforma común, especialmente al plantearse la demanda de la descentralización del Estado. Por cierto, es la descentralización lo que ha colocado la cuestión regional en una diferente dimensión y le ha conferido al movimiento cívico-regional de un significado más global, por encima de localismos e intereses particularistas.

### ***El neoliberalismo frena la descentralización***

Aunque el debate en Bolivia sobre la descentralización proviene desde fines del siglo pasado, su actualización desde principios de la década actual es en todo fruto de la acción de los movimientos regionales representados en los Comités Cívicos.

Dentro de la definición de República unitaria, la Constitución Política del Estado establece la vigencia del gobierno departamental, a cargo de los prefectos, el mismo que: «se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa, que fijará la ley». Sin embargo, como buena parte de las disposiciones constitucionales, también ésta ha sido ignorada durante años. Ahora su cumplimiento es reclamado mediante la presión ciudadana.

Desde 1983 a la fecha, son dieciocho los proyectos de ley presentados al Congreso Nacional, varios de los cuales corresponden a los propios Comités Cívicos. Empero, ningún avance efectivo se ha producido desde entonces en el tratamiento parlamentario de esta ley. A esta altura, no cabe duda de que por encima de la necesidad histórica, e incluso de la complejidad inherente al tema, lo que más pesa es la falta de voluntad política de los partidos mayoritarios para viabilizar la aprobación de la ley, cuando no su oposición, aunque bien encubierta y disfrazada. Lo sucedi-

do durante la administración Paz Estenssoro (1985-1989), es suficientemente ilustrativo.

«Descentralización ya» fue uno de los slogans que la derecha política (MNR-ADN) instrumentó como caballo de batalla en su frontal oposición al gobierno izquierdista de Siles Zuazo (1982-1985) y luego en la campaña electoral que daría como resultado la elección por el Congreso Nacional de Paz Estenssoro. La suscripción del llamado «Pacto por la Democracia» entre el MNR y la ADN, le aseguró a ese gobierno el control absoluto de las dos cámaras legislativas. Pese a ello, los proyectos de ley siguieron entrepapelándose uno tras otro.

Pero no sólo eso, en estos años se ha detenido la apertura del proceso descentralizador, que durante la gestión de Siles Zuazo comenzó a tomar cuerpo con la conformación de gobiernos departamentales adhoc en varias capitales. Se ha producido, por así decirlo, un repliegue del Estado a sus tradiciones más centralistas y, en cierto sentido, absolutistas.

En el marco de las concepciones neoliberales en boga, la aplicación del programa antiinflacionario recetado por el FMI y el Banco Mundial, ha implicado el completo reordenamiento de la economía y el aparato estatal, en orden a la liberalización del mercado y la reducción de la función económica del Estado. La drástica contracción del gasto público, núcleo de la llamada Nueva Política Económica, ha supuesto el retorno a un rígido sistema de control de las empresas públicas, corporaciones regionales y reparticiones desconcentradas, junto a una creciente centralización en el Tesoro General de los excedentes generados por las empresas estatales productivas y de servicios, y a la simultánea concentración de las decisiones relativas a la política económica y social, a los programas y proyectos del más diverso alcance y a una amplia gama de aspectos administrativos.

La Reforma Tributaria, implantada a partir de 1986, ha completado y reforzado el centralismo del programa de estabilización. Contrariando lo prescrito por la Constitución, esta ley centraliza la recaudación de todos los tributos departamentales y municipales, estableciendo la redistribución a los departamentos en un monto igual al 25% del total recaudado en cada uno de ellos (10% para las municipalidades, 10% para las corporaciones y 5% para las universidades). Sin duda, el perjuicio mayor es para las provincias y sus jurisdicciones menores, que se han visto despojadas de alguno que otro impuesto directo que constituía todo su ingreso.

El Ejecutivo ha desarrollado por otra parte una serie de acciones dirigidas a reforzar su autoridad y, en general, a concentrar el poder de decisiones en el Estado. Las reformas emprendidas apuntan a institucionalizar el sistema político y el Parlamento como única instancia de representación de los intereses ciudadanos, desplazando a las organizaciones sociales y cívicas fuera del terreno político, con lo que se produce la desestructuración de las identidades colectivas, que caracterizaron a actores tradicionales como el movimiento obrero. Todo lo cual importa una recomposición de las relaciones del Estado con la sociedad<sup>3</sup>.

El gobierno de Paz Estenssoro arremetió no sólo contra la Central Obrera Boliviana (COB), sino contra los Comités Cívicos, a quienes se les impugnó su pretensión de actuar políticamente y ejercer las veces de poderes paralelos. Pero, a diferencia de lo ocurrido en la batalla contra el sindicalismo, la confrontación con los movimientos regionales ha sido frustrante para las fuerzas gobernantes. Con distinto grado de energía y convicción, los Comités Cívicos se han convertido en fuerzas contestatarias de los planes gubernamentales, no obstante los esfuerzos de los partidos oficialistas por desarticular estos movimientos y/o cooptar a su liderazgo.

### ***La actualidad del tema***

La sistemática postergación del proceso descentralizador en los cuatro últimos años, no ha impedido sin embargo que la conciencia sobre su necesidad vaya creciendo. El gobierno pudo justificar la lógica centralista del modelo económico en la necesidad de asegurar el equilibrio presupuestario, como un requisito para frenar la inflación. Sin embargo, y aunque se logró esa meta, pronto se puso de manifiesto que la severa centralización de recursos y decisiones tenía como contrapartida la recesión y la asfixia del proceso productivo, especialmente a nivel de las regiones. Y si bien es cierto que hubo un tiempo en que las preocupaciones económicas inmediatas (salarios, empleo, precios, créditos, regalías) dominaron la atención general, desplazando a un segundo plano la cuestión de la descentralización, ha acontecido luego que el propio desempeño de la economía ha ido actualizando el tratamiento del tema.

Los comicios nacionales del 7 de mayo de 1989 pusieron sobre tapete la discusión acerca de la modernización y la del Estado, lo que ha dado lugar a que los movimientos cívico-regionales retomen iniciativa en el tema.

---

<sup>3</sup>Henry Oporto: «Movimiento popular, su crisis y perspectivas» en Repensando el país, MBL, La Paz, 1987.

Más aún, el nuevo presidente Jaime Paz Zamora, ungido el 6 de agosto de 1989, ha anunciado que encarará el proceso de descentralización como área prioritaria, y hay razones para creer que él tiene interés en abanderar la realización de esta reivindicación nacional. La duda surge cuando se observa que el nuevo gobierno de la coalición MIR-ADN ha determinado mantener inicialmente sin variantes la política económica de su antecesor. Con todo, hay un hecho que puede sobreponerse a cualquier otra consideración: la perentoriedad con que el país está exigiendo la instalación del régimen descentralizado.

### ***Los ejes de la discusión***

Una de las razones más importantes para el escaso progreso que hasta acá tiene el proceso de descentralización radica, sin duda, en los desacuerdos subsistentes acerca de una variedad de aspectos. No es posible aquí una descripción de todos ellos. Se debe considerar, por lo demás, que las posiciones han variado en el tiempo y probablemente aún lo hagan, como se observa en los numerosos proyectos de ley presentados, algunos de los cuales pertenecen a un mismo partido o entidad cívica.

El problema de fondo en torno del cual giran las diferencias más generales en realidad no es otro que la determinación del grado de profundidad que debiera tener lo que también se ha llamado la Regionalización del Poder<sup>4</sup>. Esto se entenderá mejor al examinar los temas centrales en discusión:

**Autonomía regional.** Como se ha destacado en otros trabajos, los proyectos existentes se enmarcan en dos tendencias, una que enfatiza la preeminencia del poder central sobre el regional, dejando para este último funciones esencialmente administrativas, y la otra que apunta, sobre la base de la delegación de competencias políticas y económicas, a un régimen de autonomía regional, sólo limitado por las facultades del gobierno central en cuanto a la fijación y supervisión de la política de índole nacional<sup>5</sup>.

Las discrepancias no se relacionan sólo con un problema de interpretación constitucional, sino, sobre todo, con el alcance que se desea darle a las autonomías regionales.

---

<sup>4</sup>René Zabaleta: «Informe sobre participación acerca del Plan de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987», mimeo, FLACSO, La Paz, 1984.

<sup>5</sup>Gloria Ardaya y Salvador Romero: «Descentralización y Democracia» en Democracia y descentralización en Bolivia, FLACSO-ILDIS La Paz, 1988.

Por ejemplo, es claro que la elección local de los prefectos comprometería a estas autoridades más con sus electores que con el poder ejecutivo. Otro tanto ocurre con el debate acerca de las atribuciones legislativas del gobierno departamental, a través de la Asamblea de Representantes. Quienes enfatizan en la dependencia del Gobierno Departamental respecto del poder ejecutivo, no están dispuestos a reconocer a la Asamblea Departamental otra función que no sea el seguimiento y la fiscalización, y en ningún caso la facultad de expedir disposiciones de alcance regional con jerarquía de ley, subordinadas a la legislación nacional.

Distribución del excedente nacional. El traspaso de competencias está directamente vinculado a la asignación de recursos. Sin embargo, es compartido el criterio de que los proyectos en mesa soslayan el tratamiento de este crucial asunto, limitándose en ciertos casos a enunciados vagos y poco prácticos, lo cual ciertamente acarrea el riesgo de un monumental fracaso: conferir a los gobiernos departamentales más funciones y responsabilidades que los recursos necesarios, es simplemente transferir el burocratismo y la inoperancia. Podría suceder también que las regiones de mayor desarrollo relativo acaben absorbiendo una proporción desmesurada de ingresos fiscales en detrimento de las regiones postergadas; en tal caso, estaremos ante el riesgo de una nueva recentralización del poder, con la consecuente prolongación y aun la profundización de las disparidades y la marginación internas<sup>6</sup>.

Los argumentos confrontados han puesto de manifiesto la dificultad de armonizar criterios en torno de tres cuestiones importantes.

La primera tiene que ver con la política económica: si se piensa que hasta acá los instrumentos de política económica han sido diseñados en el nivel central con un carácter global, que hace abstracción de las peculiaridades regionales, es lógico ver en la descentralización la posibilidad de regionalizar en parte el manejo de la política económica, reponiendo la vigencia del presupuesto departamental, en tanto herramienta de programación económico-financiera descentralizada. No se requiere más elementos para comprender que este enfoque entra en conflicto con el carácter centralista, globalizante y autoritario de la gestión económica vigente. Baste mencionar que en Bolivia el 97, 80% del gasto público es decidido en el nivel central<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>Ulrich Reyes: «Aspectos económicos de la descentralización», en Democracia y descentralización en Bolivia, op. cit.

<sup>7</sup>Citado por Carlos Navia, op. cit.



La segunda cuestión se refiere a la distribución del excedente nacional, que tradicionalmente ha operado como un mecanismo discriminatorio en relación a las regiones deprimidas y relegadas, incluso con Potosí y Oruro, cuyas riquezas minerales fueron en el pasado la columna vertebral de la economía nacional, sin que estos distritos se hayan beneficiado de los capitales generados. El sistema fiscal vigente, además de su escasa capacidad generadora de ingresos, ha devenido en un factor de reproducción de las desproporciones subyacentes en la estructura espacial boliviana. A las marcadas desigualdades regionales en las recaudaciones impositivas, se añade el impacto de las regalías a la explotación de recursos naturales. Para algunas regiones productoras, los excedentes por este concepto se han convertido en la principal fuente de financiamiento y gasto, sin equivalente en otras regiones que dependen de los soportes esmirriados del Tesoro General, lo que además se ha traducido en notables diferencias en cuanto a la capacidad de captación de créditos nacionales y/o extranjeros<sup>8</sup>.

Esta circunstancia ha dado lugar a que, mientras unas regiones demanden la creación de mecanismos de compensación regional, otras más bien reivindiquen para sí una proporción mayor de los recursos generados en sus territorios. Lo que es nítido es que, en ausencia de medios compensatorios, la descentralización sólo serviría para ahondar las bases injustas sobre las que se erige el actual sistema de asignación de ingresos fiscales. El tema es complejo y delicado, y puede transformarse en el mayor escollo para la descentralización. Sin embargo, y probablemente por tener conciencia de esta dificultad, los Comités Cívicos han venido realizando esfuerzos de concertación que viabilicen la aprobación del régimen económico de la descentralización. Recientemente, estas entidades han presentado un nuevo proyecto de ley que entre otras fuentes de recursos de los gobiernos departamentales consigna un Fondo de Compensación Regional, cuya formación tendría por base el 20% de los ingresos nacionales con tendencia a incrementarse hasta el 30% en 10 años, determinando que la reasignación de estos recursos tome en cuenta varios indicadores del nivel del desarrollo económico década una de las regiones.

Ambas cuestiones, el manejo de la política económica y la redistribución del excedente nacional están atravesadas por la discusión alrededor de un tema más vasto, que es el modelo de desarrollo para Bolivia.

Se ha dicho ya que la acción económica del Estado ha sido funcional al desenvolvimiento de una estructura generadora de relaciones de sometimiento y subordina-

<sup>8</sup>Los aportes del Tesoro General de la Nación, llegan además, tarde, mal o nunca; por ejemplo, en 1988, la Corporación de Desarrollo de Cochabamba percibió el 7,5% del presupuesto asignado a principios de gestión de casi 10 millones de dólares.

ción entre el centro y la periferia que se reflejan en transferencias interregionales e intersectoriales de excedentes y, especialmente, en una participación grandemente desigual en los beneficios del desarrollo<sup>9</sup>. Es claro que una reforma puramente administrativa, o reducida a un hecho jurídico, no ha de poner en cuestión esa estructura. Por ello mismo, la descentralización tiene que ser asumida como parte de la construcción de un nuevo orden económico y político, sustentado en la participación y el desarrollo complementario y autosostenido de las regiones.

Esto plantea la necesidad de cambios fundamentales, en orden a reorientar las inversiones públicas hacia las regiones y los sectores productivos con capacidad de satisfacer las demandas de la población y diversificar las fuentes de acumulación; revertir el intercambio desigual de bienes y servicios; reencauzar los flujos migratorios dentro de una concepción integradora de la ocupación del espacio; promover el financiamiento regional y la desconcentración del sistema bancario; apoyar la inversión privada a nivel regional; dotar de ingresos propios a la administración departamental.

El sujeto de la descentralización. Sin excepción, las fuerzas políticas y cívicas coinciden en que este proceso debe representar un mecanismo para la ampliación de la democracia. El problema estriba en que las proposiciones conocidas no señalan otro espacio de participación de la población que no sea la conformación mediante sufragio de alguna forma de Asamblea Departamental, aunque en algunos casos se contemple una cuota de representación de tipo funcional dentro de la Asamblea para delegados de instituciones cívicas, económicas y culturales de la región.

El tema no es de significación menor. Se dan casos en que la presión regional se ha constituido en expresiones de renacimiento oligárquico y señorial, como otros en los que los emergentes grupos dominantes se apoyan en la movilización de su región para proyectar sus pretensiones hegemónicas sobre el conjunto nacional.

El mayor peligro consiste, sin duda, en la reproducción de modalidades de centralismo en las capitales de departamento. Los proyectos analizados no previenen este peligro, y son pocos los que han puesto atención a la providizalización del poder como una dimensión fundamental de la transformación del Estado. La postulación de que la descentralización debe también alcanzar a las provincias (en Bolivia, las provincias forman parte de departamentos), plantea ante todo valorizar el papel del mundo rural y particularmente del campesinado en el proceso de desarrollo. En este sentido, obviamente que no es posible abordar la cuestión de la democrati-

---

<sup>9</sup> Bernardo Inch: op. cit.; Carlos Navia op. cit.

zación del poder sin considerar el problema étnico-cultural que afecta a la porción mayor de la población nacional. Esto significa, por ejemplo, poner sobre el tapete el reconocimiento de la autonomía jurídico-política de las comunidades indígenas, lo que implica romper con el esquema de un Estado centralizado y homogeneizador, que ha extendido su estructura de forma superpuesta a la organización comunitaria tradicional, ocasionando que las autoridades oficiales (corregidores, alcaldes cantonales) coexistan junto a los sistemas naturales de poder en oposición y resistencia recíproca<sup>10</sup>.

Se trata entonces de concebir la descentralización como un proceso de transferencia de competencias y recursos, que llegue hasta el nivel de las provincias, cantones, ayllus y comunidades, de manera tal que las poblaciones rurales, a partir de su autoesfuerzo, puedan salir de su situación actual de estancamiento e incorporarse como fuerza activa de la construcción nacional. A este fin es preciso definir políticas de máxima desconcentración en la ejecución del gasto y la producción de bienes y servicios, así como la instrumentación de programas de desarrollo subregional y microrregional con participación de las colectividades locales, para lo cual debiera establecerse la participación de las provincias en la distribución de los ingresos generados por la explotación de los recursos naturales en su región de pertenencia.

En resumen, la descentralización debe permitir adecuar el aparato estatal y su acción en el campo al objetivo de emprender una estrategia de desarrollo rural tendiente a dinamizar la producción agropecuaria, incrementar la capacidad de acumulación y de retención de excedentes en el campo y su utilización en la mejora de las condiciones de vida, de modo de revertir la continua descapitalización y desplazamiento de estas zonas.

### **Conclusiones**

1. Debemos insistir en que la capacidad de autogobierno de la sociedad adquiere el valor de un auténtico principio para el establecimiento de entidades regionales y locales de autonomía regulada, suficientemente representativas y vigorosas, lo cual se inscribe en la dirección de una recomposición estatal de fondo.

---

<sup>10</sup>Cabe mencionar el Proyecto de Ley de Comunidades presentado al Congreso por el Movimiento Bolivia Libre (MBL), e incorporado al programa de gobierno de la Izquierda Unida, cuya aprobación daría lugar al reconocimiento de la personalidad jurídica de cerca de 10.000 comunidades campesinas e indígenas. De acuerdo al proyecto, todas estas comunidades se beneficiarían anualmente con una contribución estatal equivalente al 5% del Presupuesto General de la Nación.

Esta perspectiva enfrenta, sin embargo, la resistencia de factores e intereses poderosos. Se diría que en la Bolivia de hoy una respuesta de este género, práctica, profunda y democrática, a la demanda por la descentralización, tiene connotaciones subversivas.

El otro camino, el que tiende a imponerse, es una descentralización modelada en los límites del programa neoliberal de modernización del Estado. Pero, como ya se vio, acá el peligro es caer en una reforma tanto inocua como estéril, o derivar - a lo último - en nuevas modalidades de recentralización estatal, que correspondan más a un renovado equilibrio hegemónico en el interior del bloque dominante. Es decir, una solución formal y autoritaria que en lo regional, lo mismo que en lo étnico y clasista, impide la propia unificación del Estado, con el riesgo de conducir, en los hechos, a una gran frustración nacional.

2. Se debe considerar, por otra parte, que el proceso democrático en Bolivia ha discurrido en un rumbo que bloquea la amplificación de los órganos de poder hacia formas de participación directa. La reconstrucción del sistema político ha encuadrado las posibilidades de concurrencia social dentro de los límites estrechos de la democracia representativa y el régimen de partidos, sin que empero se hayan democratizado los procesos y mecanismos de decisión, ni en el aparato de Estado ni en el seno de los partidos. Al contrario, el poder tiende ahora a concentrarse en grupos empresariales y tecnoburocráticos, colocados en puestos estratégicos del sistema de decisiones. Por lo mismo, la democratización del poder continúa siendo una tarea pendiente. Si tal es el sentido de la descentralización, su realización debe darle a la reforma del Estado un contenido popular y democrático en cambio, haciendo de ella la palanca de un nuevo orden social.

En esta perspectiva, resulta crucial fortalecer los gobiernos municipales tanto como impulsar una descentralización política, administrativa y económica. Ambas son instancias posibles de acceso de la sociedad al Estado y, como tales, pueden erigirse en pilares de una nueva democracia, sustentada en estructuras de autorregulación de la sociedad.

3. Como se vio antes, el afianzamiento de las autonomías locales y regionales ofrece, por otra parte, la posibilidad de sustituir una organización política rígida e inconexa por otra estructura más dinámica y adecuada a las características sociogeográficas de Bolivia, sin romper la concepción de gobierno unitario. Llevada hasta sus últimas consecuencias, la descentralización debe conducir al establecimiento de

un Estado plurinacional con formas orgánicas que contengan la plenitud étnica, social y regional, en una conjunción de unidad y diversidad.

Con ese horizonte, adquieren relevancia las proposiciones de reordenamiento de la actual división político-territorial del país, dentro de una imagen totalizadora y una planificación territorial y de asentamientos humanos ligada al desarrollo interno, capaz de recrear el espacio nacional dentro de una lógica de complementariedad ecológica, cultural y económica. Es lógico en ese marco plantearse incluso el traslado de la sede de gobierno desde La Paz a una ciudad que, como Cochabamba, dada su centralidad geográfica y sus perfiles sociohistóricos, ofrece, más que ningún otro distrito, una perspectiva de irradiación, confluencia y equilibrio nacional.

4. Las implicaciones de la descentralización sitúan a los actores políticos bolivianos ante nuevos retos. Más allá de su orientación y profundidad, es evidente que este movimiento refuerza el pluralismo en el juego político.

De ello debe venir la regionalización de la política, o sea, una dimensión diferente que exige la adecuación de estrategias y propuestas no sólo de los partidos, sino de fuerzas como la COB, la Confederación de Campesinos, la empresa privada, cuyas identidades se han forjado en referencia al Estado.

Específicamente la izquierda, ahora desplazada en buena medida del escenario político central, puede encontrar en la descentralización la oportunidad de un relanzamiento, haciéndose fuerte primero en los espacios locales y regionales, para desde allí avanzar sobre el corazón del poder en una dinámica de abajo hacia arriba, de la periferia al centro, del poder local al Estado.

En un país como Bolivia, donde aún no ha cristalizado totalmente la conformación de un núcleo hegemónico en el sistema político, aunque esta es cada vez más la propensión por el lugar que ocupan ADN, MNR y MIR, y en el que no existe experiencia de cohabitación entre la derecha y la izquierda, no se puede descartar la fragmentación del poder político como un posible corolario de la descentralización. El futuro dirá si Bolivia se retrotrae a la ingobernabilidad o avanza más bien hacia el ejercicio institucionalizado de un poder más pluralista y compartido.

#### **Referencias**

\*Ardaya, Gloria; Romero, Salvador, DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA. - La Paz, FLACSO-ILDIS. 1988;

- \*Inch, Bernardo, DESEQUILIBRIOS REGIONALES Y CRECIMIENTO ACELERADO. - La Paz, ILDIS. 1988; Descentralización y Democracia.
- \*Navia, Carlos, DESCENTRALIZACIÓN Y MODELO DE ACUMULACIÓN. - La Paz, CERESCLACSO. 1985; Movimiento popular, su crisis y perspectivas.
- \*Oporto, Henry, REPENSANDO EL PAÍS. - La Paz, MBL. 1987; Aspectos económicos de la descentralización.
- \*Ulrich, Reyes, DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA. - La Paz, FLACSO-ILDIS. 1988;
- \*Zabaleta, René, INFORME SOBRE PARTICIPACIÓN ACERCA DEL PLAN DE REHABILITACIÓN Y DESARROLLO 1984-1987. - La Paz, FLACSO. 1984;