



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 02/89
Febrero 1989

El Nuevo Regionalismo

por
Salvador Romero Pittari

El Nuevo Regionalismo

por
Salvador Romero Pittari*

Introducción

El regionalismo ha sido y es en Bolivia un componente importante de la vida social política, desde el inicio dala República hasta nuestros Ras. Sin embargo, los desplazamientos de significación del término reflejan los cambios de orientación de los intereses y sensibilidades que han apoyado el regionalismo. Sin que ello signifique admitir una ruptura completa entre las tendencias de ayer y de hoy.

Si en un primer momento el regionalismo se refirió a una valoración casi excesiva del hombre, la cultura y la geografía local, a un aprecio exclusivo por las especificidades de la propia región, ahora parece señalar ante lodo la búsqueda de una relación nueva entre el poder central y las regiones.

La primera versión hizo sobre todo parte de los sentimientos populares, antes que de los movimientos políticos regionales, en los cuales, en mayor y menor grado, ambas orientaciones se encontraron siempre presentes. Afirmación cierta aún para los movimientos regionales del siglo pasado.

La novedad del planeamiento regional en el último decenio radica en sus nexos con un estilo de democracia que se concibe como esencialmente participativo, menos sensible a imponer la regla de la mayoría que a tratar de generar consensos entre intereses diversos, de clases, de partidos de departamentos, localidades. El regionalismo ya no parece constituir más un pretexto para aislarse, para separarse del conjunto, sino una base para promover una acción colectiva encaminada a participar en el establecimiento de decisiones en distintos planos, desde el local hasta el de la nación, y donde la dimensión territorial se halle representada. Se postula. Por lo tanto, una cierta autonomía del municipio y la región que, sin perder vínculos con los intereses globales deja sociedad, consigna una aproximación del

* Presentado en la Conferencia “Bolivia después de la Hiperinflación”. Universidad del Estado de Arizona, Estados Unidos. Diciembre de 1988

poder al ciudadano, en contraposición a las formas tradicionales de organización social construidas en torno a una idea del poder centralista, autoritario y monopolizador de la racionalidad. En palabras de un <da regional: “Hoy al fin comenzamos a entender que las decisiones colectivas deben ser fruto del consenso en el marco de la discusión de ideas y proyectos: que se entienda que la razón no es propiedad de algunos, sino que se construye en el debate diario de todos; que las determinaciones no se tomen en función del poder sino en razón de principios que justifiquen los verdaderos intereses nacionales y regionales.¹ Concepción distinta del regionalismo, no exenta de riesgos y de diferencias entre las variantes departamentales de los nuevos movimientos regionales.

Conviene señalar aquí las distancias que separan a estos movimientos de los puramente étnicos centrados en la defensa de las identidades culturales amenazadas por el mundo moderno. Ciertamente, esta preocupación es un componente fundamental de las acciones regionales que, sin embargo, no se agotan allí y presentan planteamientos políticos y sociales que van más allá de la recuperación de la cultura en peligro, tanto más que la realidad multiétnica de la mayoría de departamentos del país impide acoger en exclusividad los planteamientos de un solo grupo étnico. El presente artículo quiere explorar las características de este nuevo regionalismo así como los movimientos sociales en los cuales se expresa.

Los analistas han llamado pronto la atención sobre el carácter de movimiento social que exhiben los comportamientos reivindicativos regionales, definido éste en sentido sociológico amplio como una acción colectiva de larga duración dirigida a transformar los aspectos centrales de un orden social.² Los movimientos sociales sugieren la existencia de grupos organizados de acción, como son los comités cívicos departamentales que pretenden monopolizar el movimiento regional, sin embargo éste no se contunde con ninguna organización formal, pues existen vertientes de él, no contenidas ni expresadas en los grupos o instituciones que hablan en su nombre.

¹ C. Dabdoub, discurso pronunciado en la inauguración del Seminario Integración y Democracia, Descentralización y Reforma Constitucional. Publicado en el libro del mismo título, pp. 17. La Paz, 1988.

² A. Touraine, presenta una importante diferenciación entre distintas acciones colectivas según el plano social que buscan transformar organizacional, institucional o de historicidad. Reserva el nombre de movimiento social para los que apuntan al último. Los movimientos sociales aquí estudiados se orientan hacia la modificación de los tres niveles señalados. De ahí la definición amplia usada en el texto.

A diferencia de los tradicionales movimientos sociales que oponían las clases populares a las oligarquías o al Estado (como ocurrió en Bolivia después de 1952). Por el control del poder político, para transformar las relaciones sociales y la cultura, la novedad del movimiento regional estriba en su intento de redistribuir territorialmente el poder desde la sociedad civil, robustecida por la revitalización de una cultura común y así influir en los procesos de cambio social. Estos movimientos regionales pasan a través de las clases y las ideologías, revolucionarias o conservadoras, pues sus integrantes se reclutan en distintos grupos y en todo el espectro ideológico.

II. Evolución del Regionalismo

Bolivia llegó a la vida independiente como una unión de as intendencias administrativas de la Audiencia de charcas que cobijaban en su seno geográfico y culturas diferentes. De allí nacieron los departamentos como se llamaron las flamantes divisiones político-administrativas del Nuevo Estado boliviano, poco homogéneos internamente y diversos entre sí. A pesar de los elementos de valor y normativos compartidos por todos ellos y traídos por el periodo colonial que permiten subrayar la unidad y pluralidad del hecho nacional boliviano, debido al aislamiento en que vivieron, a la debilidad de las comunicaciones físicas y humanas entre unos y otros, subsistieron identidades propias celosas de su historia de sus tradiciones y de las formas que en cada una de ellas asumió el proceso de mestizaje.

Apoyados en esta realidad se expresaron en los pueblos fuertes sentimientos de amor al terruño, acompañados paralelamente de actitudes de desconfianza y celos hacia las naturales de otras áreas geográficas. Claramente expresados en la frase popular cruceña: “Los enemigos del alma son tres: colla, cambia y portugués.”³ Estas actitudes dieron al término “regionalismo” una connotación negativa de enemigo de la unidad nacional. Sin embargo, tal definición no hace justicia a otras referencias del término que se revelan en la larga y compleja evolución de la tendencia regionalista, cuyo aporte a la historia de la sociedad boliviana tampoco siempre ha sido reconocido particularmente en el siglo XIX, en el cual las múltiples revoluciones, golpes y asonadas, así como en los intentos de construir los fundamentos institucionales de la Nueva República, no pueden entenderse al margen de los conflictos que opusieron las élites políticas y sociales del norte a las de sur, del oriente al occidente, Cochabamba a La Paz. De esta manera el regionalismo, aún en sus inicios no fijó exclusivamente la nostalgia de una comunidad de sangre y costumbres de una fraternidad provincial como la que evoca G. René Moreno en su biografía de Nicómedes Antelo, con referencia a Santa Cruz.⁴ Tampoco se trató de simples envidias entre capitales de departamento por la sede del gobierno. Si bien este último elemento no estuvo ausente en las luchas regionales del siglo pasado. Los conflictos entre departamentos pusieron desde el principio en el tapete de la discusión las orientaciones políticas sobre la organización del

³ Cf. G. René Moreno, Nicómedes Antelo, Universidad Gabriel René Moreno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1960, pp. 7.

Estado que debían regir la naciente sociedad. Así la larga rivalidad que oponía a Sucre y La Paz por la capitalia, además de Las divergencias de intereses entre las élites de una y otra región, descubre una concepción distinta acerca de la estratificación y las oportunidades sociales entre ambas, Sucre alimentó una visión aristocratizante, apegada a mantener las diferencias heredadas del orden colonial. Al contrario, La Paz se manifestó abierta a las aspiraciones de ascenso del mestizaje dominante en el país. De igual manera la revolución de A. Ibáñez (1876) en Santa Cruz, fiera de nutrirse con las pugnas locales por el poder, constituyó un intento de establecer el federalismo como modalidad institucional en el país. El regionalismo que ahora se contrapone a las anteriores concepciones por su referencia explícita a una democracia participativa

La victoria de La Paz sobre Sucre, al cambiar el siglo, que estableció la sede de gobierno en la primera ciudad nombrada, no trajo consigo el Estado federal, como proclamaron los dirigentes de esa revolución, sino una reorganización del poder económico, político y social de los departamentos en beneficio de los ubicados en las regionales del norte y centro del país a costa de los del sur, desde donde se había ejercido el dominio del orden colonial.

El desplazamiento de la sede de gobierno a La Paz acentuó el importante proceso de modernización del Estado boliviano, ya visible al concluir a Guerra del Pacífico. Ese proceso reforzó las tendencias unitarias pre-existentes y alcanzó su punto culminante en la Revolución Nacional de 1952.

La razón de la oposición dominante hacia el regionalismo en la cultura política de la primera mitad del siglo XX en el país, se encontró en que los defensores de la autonomía departamental fueron considerados como “separatistas”. La opinión publica, salvo algunos casos individuales que nunca llegaron a conformar una tendencia seria con arraigo popular, por lo general no hizo justicia al regionalismo. En efecto, éste no solo reclutaba a los partidarios de las tradiciones, de las diferencias locales, sino a quienes aspiraban a superar el estancamiento de las regiones a través de una mayor autonomía local. Pero dicho temor tenía algún fundamento en el sentido de que el regionalismo representaba, en algunos casos, un intento de notables locales para recuperar su dominación tradicional amenazada por las medidas, a veces de corte revolucionario, tomados por el gobierno central, la concesión de

⁴ Cf. G. René Moreno, op. cit.

autonomía local conllevaba el riesgo de devolver en ciertas regiones el poder a una clase política desplazada. Esto fije particularmente cierto en los primeros años de la Revolución Nacional de 1952.

Es conocido que una de sus raíces, no exclusiva conviene descartarla del Comité Cívico de Santa Cruz, que ahora constituye una vanguardia del regionalismo innovador se encontró en la oposición política a los cambios sociales introducidos en el país por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, partido político que condujo la Revolución de 1952. A partir de este núcleo, en parte de rechazo a las transformaciones, el movimiento regional cruceño evolucionó hacia las posiciones actuales, donde los elementos conservadores han sido oscurecidos por los planteamientos tendentes a buscar una forma distinta de organización del Estado, que dé participación en la vida del Estado a las nuevas realidades departamentales, surgidas justamente como resultado de las políticas de la Revolución Nacional.

III. La Crisis del Estado de 1952

En general, las oposiciones regionales contemporáneas en el país, visibles sobre todo en las ciudades cabecera de la administración departamental, tienen un contenido político, económico y social mayor que en el pasado. En ellas se expresa una voluntad de influir en las orientaciones del desarrollo, de aproximar el poder a sus bases sociales, de superar los desequilibrios entre departamentos, entre provincias, producidos en gran medida, por Las políticas llevadas a cabo por el Estado planificador y centralizado que la Revolución Nacional estableció, así como por los gobiernos posteriores.

La crisis financiera de los años 80 que aceleró el derrumbe de los autoritarismos militares y el retorno del sistema democrático puso en evidencia las debilidades del Estado de 1952.

La Revolución Nacional se inspiró del ideal de llevar a la práctica la nación unitaria en lo político y lo cultural, donde los particularismos fomentados por el antiguo régimen desaparecieron en provecho de una comunidad de acciones proyectadas hacia el porvenir.

Bolivia en su marco constitucional del poder, Le históricamente un país de tradición centralista tanto en el periodo colonial como en la República, si bien la alta capacidad de control del Estado permitió a muchas regiones preservar una autonomía de hecho. La Revolución de 1952 se propuso llevar a término la construcción de la nación y el fortalecimiento del Estado central, apoyada en el pueblo definido como una unidad abstracta, al margen de especificidades sociales, culturales o regionales, cuyo fin era combatir bajo la condición del partido revolucionario a los adversarios de la nación en el plano interno y externo. Eso explica el llamado, en el discurso de los hombres de la Revolución, a las categorías sociales que expresan funciones sociales o características generales. Aquellos hombres estaban convencidos que solo la unidad en torno al centro, donde se confundían el Estado y el partido, podía liberar a la sociedad de las barreras al desarrollo que los localismos del periodo anterior contribuían a sostener.

El proyecto se tradujo en la ampliación de las actividades del Estado hacia la economía y la sociedad que, de esta manera y en ausencia de una burguesía nacional, asumió el papel central en los procesos de cambio. Para cumplir la tarea el Estado post-revolucionario se dotó de mecanismos centralizados de previsión y control de la gestión

socio-económica, encargados a la vez de proponer las utopías de la sociedad.

En una primera fase la Revolución de 1952 consiguió un amplio consenso popular para sus imágenes futuras de la nación, sobre la base de la cual se repartieron los costos del cambio a las regiones y a las clases sociales. El gobierno revolucionario impulsó la participación de las clases y los actores sociales a través de los engranajes del propio partido. De esta manera, el MNR cumplió el papel de encuadrar la movilización social de los sectores recientemente incorporados a la vida política, como fueron los campesinos, segmentos de clases medias, obreros. Se trató de una forma de populismo donde el partido centraliza las demandas sociales que, como ha señalado el sociólogo A. Touraine, limita la capacidad de acción autónoma de los actores sociales, tanto como el alcance de la democracia como espacio específico para el juego político.⁵ Esto trajo como secuela el afianzamiento del liderazgo fuertemente personalizado y centralizado al cual no escaparon las regiones del país.

Entre el Estado, la nación, los departamentos y el pueblo, la Revolución forjó lazos ideológicos, emotivos, finalistas pero no articulaciones jurídicas o constitucionales. El centralismo con fuerte contenido personal constituyó así la culminación del nacionalismo revolucionario.

En 1964 se produjo la caída del régimen del MNR y el advenimiento de los gobiernos militares de corte autoritarista. La restauración guardó un discurso populista, pero en la práctica inicio la vuelta de un modelo político más oligárquico, generador de nuevas injusticias. La elaboración de utopías futuras se torno más tecnocrática que popular, y las formas de participación social, antes encuadradas en el partido, se disolvieron en formas de corporativismo descentralizado que vinculó intereses específicos de sectores sociales con el titular del poder ejecutivo, sin pasar por otra forma de medición institucional. Las modalidades de democracia traídas por la Revolución de 1952 se degradaron en una competencia de clientelas políticas por el favor del ejecutivo. Los partidos políticos, aunque en principio no limitados en su acción, perdieron su capacidad de organizar la sociedad civil para gravitar en el orden de las decisiones.

Ese cúmulo de factores produjeron un debilitamiento del sistema político nacido en 1952 y del Estado que lo manifestaba así, como el surgimiento de nuevos actores que buscan

⁵ A. Touraine, "As Posibilidades de Democracia na America Latina", en Revista Brasileira de Ciencias Sociais No. 1, Vol. 1, Junio 1986. pp. 5 y ss.

establecer otras relaciones entre la sociedad civil y el Estado. La legitimidad del actor estatal se encontró, desde que la crisis se hizo evidente, impugnada en lo técnico por su hipertrofia, por la amplitud y profundidad de la desorganización de la economía, por el escaso crecimiento de la sociedad, en particular de algunos departamentos, así como por el despilfarro en el manejo de los recursos para el desarrollo. Si bien conviene reconocer, algunas de las reacciones regionales provienen de departamentos justamente beneficiados por las políticas de ese Estado, ahora controvertido. Las políticas de la Revolución Nacional de 1952 afectaron a la relación entre las distintas clases sociales del país, y también a las regiones, a su capacidad productiva, a su influencia diferencial con respecto a los centros nacionales de decisión, al crecimiento demográfico, etc.

Pero la crítica también es moral debido a la corrupción, clientelismo, que ha caracterizado el comportamiento de la tecno burocracia, encarnación visible del Estado.⁶

Contra ese modelo estatal se han producido en la sociedad civil iniciativas para cambiar su modelo de ser: los movimientos regionales. Término preferible al de regionalismo más vinculado al orgullo, en oportunidades excluyentes, de pertenecer a una región, cultura o grupo étnico, aunque como se señaló, no se debe olvidar que el contenido innovador nunca estuvo completamente ausente de aquellas acciones. Los movimientos regionales, sin descuidar tampoco sus diferencias en razón de sus bases específicas culturales o históricas, se orientan hoy ante todo a crear un orden distinto de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, a enriquecer la democracia recientemente recuperada con modalidades de participación social efectivas.

⁶ Cf. S. Romero Pittari, "Actores y Estrategias en la Reforma del Estado Boliviano". FLACSO, Documento de Trabajo No. 25. Septiembre 1988.

IV. Los Movimientos Regionales Contemporáneos

El ciclo de poder estatal centralizado que la Revolución Nacional acentuó, y a través del cual transformo, como se dijo, la sociedad, la economía, las bases del poder, el territorio, inicio su fase de descomposición ya en la década de los setenta, con los autoritarismos militares. Estos trataron de apoyarse en las regiones antes que en las clases sociales y sus organizaciones. De ahí la interdicción de partidos y sindicatos, tomados como causa de disociación social. El gobierno Bánzer apoyó a los organismos regionales supuestamente apolíticos que, de esta suerte, salieron robustecidos, en particular corporaciones de desarrollo departamentales, en perjuicio de los mecanismos propiamente políticos de articulación de intereses. Estos hechos crearon condiciones para el surgimiento del nuevo regionalismo. El proceso de crisis social se acelero en los años ochenta, a causa del carácter “delicueñcial” que tuvo el régimen García Mesa⁷ de la caída del estaño en el mercado mundial, de las complicaciones del pago de la deuda externa que han afectado la capacidad de acción del Estado y engendrado una secuela de repercusiones en las distintas áreas del país. Otro componente favorable a los actuales movimientos regionales, además de las transformaciones del país como el mayor grado de urbanización, deriva de la concepción distinta de la participación social y territorial traída por el retorno de la democracia.

El movimiento regional en sus diversas facetas ha encontrado en los comités cívicos, departamentales y provinciales, de los cuales se hablará mas adelante, su instrumento de organización y de expresión, aunque esas organizaciones concretas no engloban los varios sentidos que la acción regional tiene, aún en el interior de cada departamento. No es menos cierto que desde 1983 los comités cívicos han coincidido en plantear como objetivo central la descentralización política y administrativa del país, es decir una reorganización del Estado entendida no como simple reforma del gobierno, sino del poder de los departamentos. La política de achicamiento del Estado, seguida por el régimen Paz Estenssoro (1985-1989) que intentó, como parte de tal política, transferir a los departamentos la responsabilidad en materia de educación y salud, fue rechazada por la mayoría de los departamentos, así como por las organizaciones laborales, por no resolver los problemas de territorialización del poder.

Sería empero caer en un error entender todos los movimientos regionales como dirigidos hacia un mismo fin. Hay algunos surgidos en departamentos que aparecen como periféricos del espacio producido por la Revolución Nacional del MNR. Otros surgen, al contrario, en las áreas de expansión y riqueza. En cada uno de ellos se manifiestan orientaciones distintas.

Una primera organización del espacio con relación al patrón colonial se dio con la llamada Revolución Federal de 1899 que desplazó la sede de gobierno de Sucre a La Paz. Alrededor de esta última ciudad se conformó, con las zonas productoras de estaño, un área dinámica que dejó como periferia al oriente y al sur del país. Ese espacio de dominación política, económica y social sufrió una segunda modificación con el advenimiento del MNR y las políticas de desarrollo que ejecutó, continuadas con algunos cambios por los gobiernos posteriores. El eje de dominación se deslizó hacia el centro geográfico del país, conformando una cadena con las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Allí la primera y última capital constituyen los polos de mayor atracción para la población y la economía. entre ambas se expresan tensiones, apenas encubiertas por el control de las orientaciones del desarrollo.⁸ Con respecto a este eje, algunas ciudades y regiones han caído en el estancamiento, otras postergadas de antaño han visto acentuarse su estado de pobreza. Los desequilibrios regionales generados por el modelo estatal de desarrollo se han ahondado en los últimos años. Asimismo se advierte cambios significativos entre las regiones productivas de hidrocarburos de reciente desarrollo agro-industrial y comercial y las de explotación minera. No resulta ajena a este fenómeno la economía clandestina organizada alrededor del contrabando de cocaína.

Tres departamentos: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz proporcionan mas de dos tercios del producto interno bruto, con importantes cambios en la posición relativa de cada uno por la fuerte caída del primero y el ascenso del tercero. A mediados de la década del 70, La Paz concentraba cerca de un tercio del PIB, cifra próxima al 50% cuando se trataba del PIB manufacturero.⁹ Desde 1980 Santa Cruz, importante productor agrícola y de hidrocarburos, ha acortado las distancias hasta prácticamente alcanzar a La Paz (Cuadro No.

⁷ Cf. J. Dunkerley, *Revolución en las Venas. La Lucha Política en Bolivia, 1952-1982*. Ed. Quipus. La Paz, Bolivia, 1988

⁸ Cf. Salvador Romero Pittari. *Innovaciones Políticas en el Estado Boliviano: Centralización y Descentralización*. pp. 4 y es. FLACSO. La Paz, 1988

1).

Situación que para 1988 aparece con mayor claridad. Mientras departamentos como Oruro y Potosí, importantes productores de minerales, en ese mismo lapso de tiempo han disminuido su participación en el PIB. La tendencia ha resultado mucho más nítida con el retroceso de las exportaciones de minerales, en especial después de 1985.

Otros indicadores confirman estas diferencias. Los departamentos de la diagonal central poseen los dos tercios de la población total. Sus tres ciudades capitales reúnen el 57% de la población urbana y el 75% de la fuerza de trabajo no rural. Allí mismo e concentra el 80% del parque automotor del país, las cuatro quintas partes de los caminos pavimentados y se consume cerca del 80% de la energía eléctrica.

Cuadro No. 1:

Participación Departamental en el PIB Nacional (en porcentaje)

Departamento	1980*	1985*	1988**
La Paz	29.1	26.0	26.0
Santa Cruz	20.7	24.1	24.9
Cochabamba	17.2	17.8	17.8
Potosí	9.2	8.8	7.0
Oruro	8.1	7.7	5.9
Chuquisaca	6.7	6.5	7.0
Tarija	4.8	4.8	5.9
Beni	3.5	3.4	4.6
Pando	0.7	0.9	0.9

* Cifras tornadas de B. Inch: Desequilibrio Regionales y Crecimiento Acelerado. pp. 18. ILDIS. La Paz, 1988

** Ministerio de Planeamiento y Coordinación: Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000

El éxito relativo de algunos departamentos, la persistencia del subdesarrollo o la amenaza de caer en el estancamiento (caso de Cochabamba) en otros ha provocado una toma de conciencia en la población de las deficiencias del modelo centralizado que ha hecho del Estado boliviano un aparato que cubre una amplia gestión de actividades, con bajos niveles de eficiencia, de articulación. El centralismo paradójicamente no excluyó la feudalización de la administración pública y la entrada selectiva de propuestas de proyectos en beneficio de las

⁹ J. Blanes. 'El Estado y la Región en La Paz', en F. Calderón y R. Laserna. el Poder de las Regiones. CERES-

regiones o sectores sociales dotados de mayor capacidad para influir en los centros de decisión. Ha sido esa modalidad de existencia del Estado y las secuelas que ella trajo consigo que ahora los movimientos regionales tratan de modificar, y no-solo como pretenden algunos sectores políticos con la privatización del área empresarial, sino y ante todo, cambiando el estilo de participación de las regiones en los centros de decisión nacional.

En este panorama de diferencias regionales no debe pasarse por alto la parte que corresponde a las recientes políticas de ajuste (1985) fuertemente restrictivas del gasto social que han desmejorado las condiciones de salud, vivienda, educación, en especial de los sectores populares y de las áreas más empobrecidas que satisfacían sus necesidades sociales a través de los mecanismos estatales.¹⁰ En esta disminución de responsabilidades del Estado se halla otra de las razones de la multiplicación de las protestas regionales.

Estos movimientos tienen, ya se dijo, distintos signos a pesar de que en todos ellos la búsqueda de una identidad sirve de nexo entre una memoria histórica y la expresión de los proyectos favorables a la autonomía regional, considerada como un instrumento para superar el estancamiento del departamento o para afianzar su posición de predominio. Aparecen diferencias entre ellos no sólo respecto a la urgencia por alcanzar los cambios, o por el grado de profundidad del ordenamiento constitucional que deberá presidir la descentralización, sino por su significado respecto a la transformación de la sociedad. En los departamentos fortalecidos por el progreso de los últimos años (Santa Cruz permite ilustrar esta tendencia), la lucha regional apunta a competir con el poder central por la dirección futura del desarrollo, a superar las trabas a la expansión del departamento originadas en la rigidez e imposiciones de la burocracia central. Se intenta elaborar modelos alternativos de la sociedad, apoyados en los hombres, tradiciones y recursos de la región. Este es el sentido profundo del regionalismo cruceño actual, lo que no excluye la presencia de otros temas de contenido, a veces, abiertamente conservador, sobre vivencia de otros periodos de conflicto con el poder central.

Otros movimientos regionales de naturaleza diferente se presentan en las regiones dejadas de lado por el desarrollo (Potosí, Oruro ejemplifican esta segunda tendencia). Aquí se intenta evitar la exclusión del progreso, el aislamiento físico y cultural, el desempleo masivo. El regionalismo tiene un sentido positivo de recuperación de la identidad para vencer la

CLACSO, 1983. pp. 74. Cochabamba.

parálisis económica y social.

Así la orientación de los distintos movimientos descubre los errores, las injusticias, el despilfarro de ese proceso de desarrollo organizado desde los intereses del centro y al que la soberbia tecnocrática le doto de un sello de sentido único. La pobreza, la disolución de los tejidos sociales tradicionales por la penetración de las actividades ilícitas del narcotráfico, hacen difícil creer en la existencia de un significado único en los procesos de cambio. De allí el rechazo del discurso político que insiste guardar la hegemonía de las decisiones nacionales para el centro. Tampoco parece tratarse de una aceptación de la concepción liberal contrapuesta que otorga la prioridad de la transformación de la cultura y la economía a los juegos del mercado. Entre esos extremos los movimientos regionales coinciden en la importancia de una democratización territorial del poder igualmente alejada de una y otra posición.

En el momento culminante del proceso revolucionario de 1952 resultaba difícil admitir este tipo de ideas. Se pensaba al Estado y a sus instrumentos centralizados de previsión y control de las relaciones sociales y de la economía, como el único medio para pasar de manera previsible la sociedad del atraso al desarrollo, de los particularismos locales a la universalidad del mercado, de las instituciones políticas y del liderazgo.

¹⁰ Cf. R. Morales y F. Rocabado. Los Grupos Vulnerables en las Economías en Desarrollo: El Caso Boliviano. Ministerio de Planeamiento y Coordinación. La Paz, 1988.

V. Movimientos Regionales y Descentralización

No se debe ver en el movimiento regional, etiqueta cómoda tras de la cual se esconden diferentes estrategias, actores e intereses, un sujeto histórico hegemónico, como lo fue el movimiento obrero, encargado de hacer triunfar contra las resistencias del pasado y los intereses particularistas las formas de una nueva sociedad. La importancia de los movimientos regionales proviene del hecho que ellos han ocupado cada vez con mayor fuerza la escena política del país en los últimos años y han obligado al gobierno central, a otros actores de la sociedad civil, a considerar con seriedad y urgencia sus planteamientos respecto a un poder más desagregado.

El periodo de la Unidad Democrática y Popular (UDP), que abrió al retorno de la democracia (1982) lograda, en gran medida por la acción de los movimientos regionales, fue rico en manifestaciones en busca de la descentralización. Quizá por el progresivo debilitamiento del movimiento laboral organizado que ya se tomó evidente en esta época. Quizá porque la democracia alentó iniciar un debate sobre la sociedad y el Estado, cuya crisis apareció con claridad al declinar los “autoritarismos no competitivos”. Los movimientos regionales prosperaron en el espacio de acción dejado por las dictaduras militares que reprimieron fuertemente la acción de los grupos más ideológicos, los políticos, pero no llegaron a suprimir a otros actores de la sociedad civil ligados al territorio. Estos, a diferencia de los mecanismos tradicionales de articulación de intereses, como eran partidos y sindicatos que operaban en un plano nacional, pugnaban por establecer una base local para las luchas por la reorganización del modo de ser del Estado.

Los movimientos regionales coinciden hoy en plantear como objetivo central de su lucha, la descentralización política y administrativa del país, y han conseguido hacer de este tema un debate nacional en el cual participan gobiernos, partidos políticos, sindicatos, iglesias, etc.

Más no sería correcto creer, en el momento actual, en un consenso departamental en torno a dicho objetivo. Nada más alejado de la realidad. Tanto porque esos movimientos sociales conllevan una multiplicidad de orientaciones¹¹ plasmados en parte en sus expresiones organizativas: comités cívicos, partidos, sindicatos, asociaciones, etc., cuanto

porque el alcance, la profundidad y el ritmo de las propuestas de descentralizar varían en los distintos departamentos y provincias, siguiendo los datos de la historia y geografía, el grado de desarrollo de las fuerzas productivas logrado en cada una de esas áreas, la coherencia de su base social, las características del liderazgo, etc.

Así por ejemplo, el planteamiento de descentralización es mucho más perentorio y radical en los departamentos de reciente desarrollo y urbanización, o ricos en hidrocarburos (Santa Cruz, Tarija), que en las regiones que arrastran un importante cúmulo de factores de estancamiento económico y social, donde además se sufre con mayor fuerza la crisis de la deuda, así como las políticas de ajuste. Si bien en ellas no se ha llegado a situaciones que se dieron en algunas provincias en la post-reforma agraria en las cuales la pobreza sumió a la población en la indiferencia, el abandono, la pasividad. Al contrario, el surgimiento de los movimientos regionales ha contribuido allí donde aparecen a formar una conciencia de la capacidad local para exigir al centro atención a sus necesidades. De esta manera, las reivindicaciones regionales son un primer paso para restaurar el tejido social, haciéndolo apto para buscar soluciones a sus problemas. La descentralización se considera como un objetivo mediano, una vez salvados los problemas primarios de la vida social, como luz, agua, salud, educación. Durante el presente año (1988) el país ha sufrido varios importantes paros regionales de departamentos como Potosí, Oruro, etc., en demanda de la atención de sus necesidades básicas.

En breve, el problema no es para los partidarios de la descentralización de una simple reforma del gobierno, sino un problema del poder del Estado, de una aproximación de las decisiones a las bases sociales, no con el ánimo de retraerse, como ocurrió con el regionalismo decimonónico para preservar los particularismos locales, sino de procurar intentar pesar con lo propio de cada departamento en las definiciones globales del futuro. La reivindicación más allá de su contenido económico, de inversiones, de regalías, es de orden político. De allí que el adversario antes que una forma de dominación social, es un modelo de intervención estatal. Más este tipo de acciones colectivas está penetrado de fuertes tensiones que pueden debilitar su potencialidad de transformación societal, ya que los dos ejes articulados del movimiento regional actual (la reafirmación de la identidad y la democratización del poder) pueden entrar en conflicto. Destacar exageradamente uno lleva a

¹¹ Cf. A. Touraine. *El Regreso del Actor*. Eudeba. Buenos Aires, 1987. Segunda Parte.

negar al otro. Particularmente el riesgo parece presentarse en la construcción de una identidad regional que puede llevar a oponerse a los otros departamentos, pasando por alto la unidad profunda, a la vez cultural e histórica de este vasto país. Sólo la vinculación de los dos ejes del movimiento regional respeta el contenido innovador y evita las experiencias pasadas de transformar un área en potencia asimiladora, guardando el carácter unitario y plural de la realidad boliviana, como reconocen los líderes más lúcidos del movimiento regional.¹²

¹² Cf. Fundamentos de la Descentralización”, en Documentos sobre el Proceso de Descentralización. Comité Cívico de Tarija. Tarija. Junio, 1984. et. passim.

VI. Los Actores del Movimiento Regional

La base social de los movimientos regionales está conformada principalmente por sectores medios urbanos, entre los cuales se destacan los profesionales, los funcionarios de las organizaciones y agencias locales de desarrollo.

La importancia adquirida por el movimiento regional es inseparable del proceso de urbanización visible en el país en las décadas de los setenta y ochenta, acompañada del significativo crecimiento de los sectores medios (ya al comenzar el 70 representaban cerca del 17% de la población económicamente activa, más del doble antes de 1952), así como del desarrollo de la alfabetización, de la enseñanza secundaria y superior, de la expansión de los medios de comunicación social. Todo ello ha conducido a atenuar el peso de los conflictos tradicionales articulados alrededor de la Central Obrera Boliviana.

Tampoco se debe olvidar el papel de las corporaciones regionales de desarrollo en el ascenso de una tecnoburocracia y liderazgo autónomo capaz de elaborar políticas en el plano local, sin duda más evidente en algunos departamentos que en otros. Este estrato de conducción regional ha recibido, en los últimos años, el refuerzo de antiguos funcionarios de la administración central, a quienes el achicamiento del Estado ha obligado a retornar a sus lugares de origen y ahora vuelcan en ellos el entusiasmo planificador antes entregado al gobierno central.

Los sectores medios han escogido los mecanismos regionales para expresar sus inquietudes cívicas porque posiblemente han encontrado en ellos un canal apropiado para promover su aspiración de progreso urbano y regional, así como para ampliar su participación política en lo nacional y departamental con el respaldo de su región y en ésta por medio de agrupaciones cívicas, con menos compromiso partidario. En el estrato medio se reclutan los ideólogos de la descentralización tanto como sus militantes más activos. El nivel educacional de esos sectores los hace más proclives a buscar un estilo distinto de democracia y a afirmar el derecho a la diferencia.

Los sectores populares y organizados en las centrales laborales departamental y nacional han tenido frente al aparato institucionalizado de lucha regional, que son los comités cívicos, una actitud de prudencia, cuando no de desconfianza. Hecho comprensible porque en algunos comités cívicos departamentales persisten bastiones de la oligarquía de dominio,

sirviéndose del discurso localista. Pero la razón de fondo de esta conducta se encuentra en la concepción ideológica sostenida por el movimiento laboral organizado que ha identificado el proceso de desarrollo con el aumento de la capacidad de acción del Estado. Asimismo, doctrinariamente ha defendido la política de las nacionalizaciones.¹³ Finalmente el sindicalismo ha dado su valor al Estado salido de la Revolución de 1952 que le brindó un espacio de participación política, gracias al cual intervino en las tres últimas décadas en las luchas por las orientaciones de la sociedad. Posición de privilegio en la vida política que no parece dispuesto a ceder, menos aún a compartir transfiriendo sus lealtades a otras organizaciones. Sin embargo, el sindicalismo, con diferentes grados de representatividad, participa en los diferentes comités cívicos y ha apoyado algunas acciones efectuadas por ellos. En los departamentos más golpeados por la crisis y la reciente política de ajuste el apoyo laboral a los paros regionales, forma de lucha adoptada por los comités cívicos, ha sido amplia porque ellos más que solicitar la descentralización, se ha manifestado el rechazo a los efectos anti-populares de las actuales políticas sociales. Tema coincidente con las preocupaciones del sector trabajador. En cambio, donde la reivindicación ha tenido un carácter específicamente descentralizador, el apoyo sindical ha sido más bien cauto.

El movimiento campesino organizado, otra vertiente de la defensa del derecho a la diferencia en la democracia, ha establecido pocos nexos con las iniciativas descentralizadoras. En algunos departamentos ha tenido serios roces con fracciones del comité cívico. En la movilización rural predominan las orientaciones culturales, la defensa de la identidad antes que los problemas vinculados a la distribución territorial del poder, ya que de alguna manera, el derecho tradicional ha preservado para el campesinado una cierta autonomía. Asimismo, éste presiente posibilidades mayores de realizar sus aspiraciones dentro del orden actual antes que un régimen descentralizado, en el cual algunos poderosos locales podrían ser adversarios de la diversidad cultural, sobre todo producida por las migraciones campo-ciudad.

Aún en los comités cívicos donde la presencia rural del mundo andino es importante, sosteniendo el valor del componente étnico y de la descentralización, fundan su acción anti-Estado central en la solución de problemas concretos del departamento y la región, con

¹³ Cf. G. Borja. "Dimensiones Teóricas, Políticas y Perspectivas de la Descentralización del Estado", en G. Borja et.al. Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Social. FLACSO-CLACSO. Santiago de Chile, 1987.

escasa referencia al tema cultural.

Otro actor que influye en las diferencias de posiciones del movimiento regional dentro de la aceptación de principio del planteamiento descentralizador común a esta acción, está en los grupos dominantes departamentales. Una primera modalidad aparece en Santa Cruz, donde la burguesía local y regional, sin abandonar del todo el recurso a temas particulares de preservación de privilegios tradicionales, ha invertido en la región convirtiéndose en un actor social dinámico, con un proyecto, en gran medida claro, de transformación de la región y del país. Esta burguesía local innovadora encuentra en la descentralización un instrumento estratégico para promover sus intereses, tratando de preservar para sí, en el plano local, algunos aspectos claves del mercado, sin escatimar llegar a un juego peligroso de usar identidades y tradiciones para impedir la competencia de capitales o bienes de otros departamentos, aunque lucha también por mantener abiertos los mercados de otras regiones a sus productos. Esa burguesía regional que encuentra limitaciones a sus acciones en el carácter universalizador de la normatividad concebida por el poder central, es un alivio de los planteamientos descentralizadores de corte radical.

En otras áreas donde el atraso y la pobreza favoreció la emigración de hombres y capitales, la burguesía local es inexistente o muy débil. Sus conductas se dirigen menos a promover un desarrollo que a preservar ventajas sociales o económicas. En algún caso, su objetivo fue sólo la recuperación de posiciones pasadas, motivo por el cual su liderazgo se perdió frente a otros componentes del propio movimiento más abiertos a la ideología democrática y al relanzamiento del cambio.

La Paz ofrece una situación diferente que explica también el menor compromiso con el planteamiento descentralizador de la mayoría de la población y, en particular, de la burguesía. Esta, por sus conexiones con el capital financiero internacional y su pretensión de construir una clase nacional, apoyada justamente en la universalidad de las normas sostenidas por el Estado central, resulta poco inclinada a defender la descentralización. Por otra parte, el volumen de la burocracia central, la composición inter-departamental de la población paceña, fruto de antiguas y recientes migraciones, unida a la presencia de partidos políticos y organizaciones de alcance nacional, del gobierno central debilita las instituciones cívicas locales.

Sin duda, la descentralización enfrenta sectores sociales que se le oponen. Algunos señalan la tecnoburocracia estatal, como el principal adversario de la reforma. Sería empero pecar de simplismo pensar que los cerca de 100.000 funcionarios del gobierno central se oponen al cambio. El obstáculo más serio proviene de las capas más orgánicamente ligadas al modelo de previsión y control de los ministerios. También aparece un núcleo fuerte de resistencia en las escalas más altas del gobierno: presidencia y ministerios. Otro grupo receloso se encuentra en ciertos sectores del empresariado nacional y el movimiento laboral organizado antes referido.

¿Cuál es la posición de los partidos políticos frente a las propuestas de autonomía territorial? Los partidos políticos, en particular los de izquierda, por sus largos años de interdicción durante las dictaduras, así como por la necesidad de sobrevivir en un medio hostil, sin garantías, funcionando clandestinamente, se aferraron a preservar su organización y a mantener la unidad en torno a sus esquemas ideológicos, contruidos en base a la oposición burguesía-proletariado o pueblo-oligarquía, a la concepción del Estado como agente el cambio. Sólo más tarde comprendieron la importancia del tema regional, ahora incorporado a todos los programas de los partidos importantes de derecha o izquierda, con una variedad de matices en cuanto al alcance de las autonomías locales. No hay una correspondencia bi-unívoca entre partido y descentralización, el tema divide el partido desde dentro.¹⁴ Varios partidos han convertido el tema de la descentralización en uno de sus planteamientos fundamentales de reforma del Estado.

VII. Las Expresiones Institucionales del Regionalismo

En resumen, los movimientos regionales, con especificidades en cada departamento, debido a la historia, a la variedad de relaciones sociales y de producción existente en cada uno de ellos, así como a las distintas maneras de vincularse históricamente con el poder central, se expresan principalmente a través de los comités cívicos. Las reivindicaciones de éstos coinciden en dar ahora un lugar central al tema de la descentralización con las notas propias de cada región ya señaladas, sin que tampoco falten otros planteamientos como los vinculados a la superación de problemas del subdesarrollo como fase previa a todo cambio político, de importancia en comités como los de Potosí y Beni. En algunas oportunidades aparecen en las movilizaciones regionales reminiscencias fuertes de viejos temas de corte clásico: rechazo de lo diferente.

Los comités cívicos departamentales no agotan la riqueza de sentidos, a veces contradictorios, que subyacen en un movimiento regional. Sin embargo, encarnan el mecanismo instrumental y expresivo de las acciones. Los comités se hallan generalizados en todos los departamentos del país. La demanda por democratizar el poder territorial, enmarcada hoy en la amplia perspectiva de una Reforma de la Constitución, ha ganado la sociedad civil y política. Su debate constituirá uno de los temas centrales en las próximas elecciones de 1989.

Los comités cívicos cuyo origen próximo se encuentra en el de Santa Cruz, creado en la década de los cincuenta, aunque se puede encontrar antecedentes previos en comités de defensa departamentales organizados en la post-guerra del Chaco, constituyen la base institucional de la organización regional.

Dados los éxitos del comité de Santa Cruz, que logró conseguir en los años sesenta el reconocimiento del Estado al derecho de las regiones de beneficiarse con la explotación de las riquezas naturales de su territorio, mediante el pago de una regaifa, los demás departamentos crearon agrupaciones similares.

A pesar de las diferencias en cuanto a las formas de liderazgo, base social, legitimidad, planteamiento, existe entre ellos algunos rasgos comunes. Uno de ellos, ya se ha indicado, es el consenso que existe respecto a la descentralización. Otro radica en la similitud

¹⁴ Cf. G. Borja. art.cit

de evoluciones que han seguido su organización y composición social. Un rápido esbozo histórico muestra la democratización y legitimidad progresiva de los comités cívicos que de organizaciones controladas por notables locales, han lanzando una importante representación de las fuerzas de la región, con la participación de sectores medios, profesionales, intelectuales y aún populares, además de una notable capacidad de movilización.

Los paros cívicos departamentales, una modalidad de lucha contra el poder central, pueden suspender las actividades en vastas áreas del país. Los recientes conflictos con el ejecutivo debido a las oposiciones a las medidas de descentralización de los servicios de salud y educación, ilustran la afirmación anterior. Igualmente se nota una significativa modificación en las estrategias de luchas de algunos de los comités cívicos que han pesado, sin dejar de lado las acciones directas, a conceder importancia a comportamientos de naturaleza más simbólica como juras a las banderas, recuperación del folklore, producción de material ideológico, etc. Acciones que, por una parte, permiten forjar una identidad regional compartida, y por otra, conquistar adherentes en otras capas de población como intelectuales, profesionales, poco inclinados a los gestos de fuerza.

Otro instrumento creado por el propio gobierno central en la década de los sesenta, que han apoyado los proceso de descentralización se encuentra en las Corporaciones de Desarrollo Regional, entes públicos descentralizados con autonomía de gestión administrativa y financiera que, a la vez que han formado equipos técnicos para la administración descentralizada, han dado confianza a la región en sus posibilidades de elaborar proyectos alternativos. Nuevamente el comité de obras públicas de Santa Cruz fue el modelo inicial para el establecimiento de las corporaciones. Ciertamente, los fracasos de muchos proyectos locales han disminuido esta confianza lo que no impide contar en cada región con una importante experiencia acumulada.¹⁵

No se podría pasar por alto que en estas Corporaciones se ha repetido muchos de los vicios administrativos reprochados a la administración central. Una investigación empírica descubre que ellas cumplen en cada departamento tanto en el área urbana como rural, una amplia gama de obras que va desde la infraestructura física, hasta políticas de formación de recursos humanos. Su importancia aparece en el hecho de que aproximadamente en cuanto a

¹⁵ Para un desarrollo sobre el tema. Ver S. Romero Pittari. *Innovaciones Políticas en el Estado Boliviano*. FLACSO-CLACSO. pp. 15. La Paz, 1988.

la inversión pública se ha manejado a través de ellas en los últimos años.¹⁶

En breve las Corporaciones de Desarrollo Regional, sin superar totalmente los graves defectos técnicos, administrativos y aún étnicos que afectan a la gestión central, constituyen el instrumento técnico con el cual los departamentos pretenden iniciar el proceso de descentralización.

¹⁶ Cf. J.A. Morales y S. Romero Pillar). Estado de un Sistema Nacional de Desarrollo de Proyectos en Bolivia. JUNAC. 1986 (Mimeografiado).

VIII. Conclusiones

A pesar de la crisis que ha afectado las diversas esferas de la vida nacional en los últimos años, el país ha sufrido importantes cambios en sentido de una modernización, de urbanización, de crecimiento de la enseñanza universitaria, el desarrollo de los medios de comunicación, el afianzamiento del orden democrático y ciertamente una reorganización del poder de los departamentos. Todo ello ha significado en el campo que nos interesa, una diversificación de las élites y políticas, una ampliación del interés por las actividades políticas generadoras de líneas complejas de hendiduras que las pasadas centradas en la oposición oligarquía-pueblo, de donde surgen los nuevos movimientos locales (por lo general aún en plena formación, a pesar de la memoria colectiva que los sustenta), luchan por democratizar el poder, contra un Estado caracterizado por un centralismo considerado como poco eficiente, responsable de los desequilibrios departamentales.

Los movimientos regionales impulsados por sectores medios urbanos en alianza con otros grupos sociales, comparten una voluntad para salir de esta lógica de crisis, transformándose en una fuerza que reintroduce la región en la dinámica del cambio o que centrada su propia transformación, ofrece modelos alternativos de desarrollo, en oposición al cambio definido desde el centro. En esta perspectiva, una concepción distinta del poder, visualizada en la descentralización, resulta un elemento articulador, al cual se une la construcción de una identidad. Ambos componentes en un juego de contradicciones y refuerzos dan su fuerza y su debilidad a las luchas regionales.

La descentralización planteada dentro de una marco amplio de reforma constitucional por su misma profundidad, está llamada a encontrar resistencias de otros sectores temerosos de estos cambios. Asimismo, discutida en el parlamento no será probablemente una obra de ingeniería social acabada, sino el resultado de compromisos entre fuerzas que no responderán necesariamente a los planteamientos del movimiento regional. Los peligros radican, además del señalado, en el afianzamiento de identidades excluyentes que, en lugar de democratizar la sociedad, la bloquearían por la incomprensión y rechazo del otro, del diferente. El riesgo de disociar los elementos conjuncionales del movimiento regional: participación, democracia e identidad, para dar salida a una “heterofobia irreductible”, está en el horizonte. Sin embargo, en su superación se encuentra la promesa de esperanza del nuevo regionalismo, cuyas

tendencias trascienden al ámbito boliviano, ya que muestran desafíos similares a los aparecidos en otras sociedades.