



HiSTOReLo. Revista de Historia Regional

y Local

E-ISSN: 2145-132X

historelo@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

Restrepo Botero, Darío Indalecio

Neoliberales y empresarios en la emergencia de la descentralización en la Bolivia de los  
90

HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local, vol. 7, núm. 14, julio-diciembre, 2015,  
pp. 320-350

Universidad Nacional de Colombia  
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=345839272010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Neoliberales y empresarios en la emergencia de la descentralización en la Bolivia de los 90

*Neoliberals and entrepreneur  
in the Emergence of Decentralization  
in the Bolivia of 90's Years*

**Darío Indalecio Restrepo Botero**  
Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Recepción: 26 de enero de 2015  
Aceptación: 18 de febrero de 2015

Páginas: 320-351

doi: <http://dx.doi.org/10.15446/historelo.v7n14.48629>



i

# Neoliberales y empresarios en la emergencia de la descentralización en la Bolivia de los 90

*Neoliberals and entrepreneurs in the Emergence of Decentralization in the Bolivia of 90's Years*

**Darío Indalecio Restrepo Botero\***

## Resumen

---

El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) lideró un audaz proceso de descentralización en Bolivia en alianza con el primer vicepresidente aymara, Víctor Hugo Cárdenas. El próspero empresario minero, y conductor político del ajuste estructural de 1986, ofreció superar la época de los sufrimientos mediante la creación de cientos de municipios dotados de recursos a los que podrían acceder representantes indígenas y campesinos, hasta ahora carentes de derechos cívicos y políticos. “El gobierno del Gony y del indio” realizó a la vez una enorme privatización de cinco de los seis grandes monopolios estatales bajo el nombre de capitalizaciones. La hipótesis aquí defendida es que la descentralización y el reconocimiento indígena no fueron meras monedas de cambio para legitimar la segunda fase del

\* Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá (Colombia), Filósofo y Especialista en Desarrollo por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Es Profesor y Director del Grupo de Investigación de Protección Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia). Este artículo hace parte de la tesis desarrollada por el autor en el programa de Doctorado en Historia de la misma universidad. Correo electrónico: gps\_fcebog@unal.edu.co.

ajuste macroeconómico neoliberal. Por el contrario, la arquitectura descentralizada del Estado hizo parte también del ideario programático institucional de los neoliberales, a la vez que era exigencia de los prósperos empresarios del Oriente que la necesitaban para ejercer un control estratégico sobre sus territorios.

**Palabras clave:** descentralización, neoliberales, empresarios, indígenas, Bolivia.

## Abstract

---

*The Gonzalo Sanchez Government (1993-1993) led a bold decentralization process in Bolivia in alliance with the first aymara vice president, Victor Hugo Cárdenas. The prosperous mining entrepreneur and political leader of structural adjustment of 1986 offered overcome the suffering time by means of the creation of hundreds of municipalities equipped with resources to which could access indigenous representatives and peasants up to now lacking of civic and political rights. At the same time, “The Gony and the indigenous government” performed a huge privatization of five of the six biggest state monopolies under the name capitalizations. The hypothesis defended here is that decentralization and indigenous recognition were not simple bargaining chip for legitimize the second phase of neoliberal macroeconomic adjustment. On the contrary, the decentralized architecture of the State was also part of the institutional programmatic ideology of neoliberalism while it was demand of the prosperous eastern entrepreneurs, who needed it to exert strategic control over their territories.*

**Keywords:** decentralization, neoliberalism, entrepreneur, indigenous, Bolivia.

## Introducción

---

Para la mayoría de ensayistas sobre los procesos de descentralización en América Latina esta fue una reforma demandada desde abajo, por lo movimientos sociales periféricos, rurales y étnicos, en la mayoría de los casos. El derrumbe de las dictaduras y la crisis de las democracias restringidas fruto del ascenso social de la década del setenta y ochenta habría sido, en parte, el producto de estos reclamos por descentrar el poder, después de décadas de centralismo autoritario. Aquí no se rechaza esta tesis, solo se advierte que la descentralización también estaba en la agenda de la tecnocracia que dirigió los procesos de ajuste estructural y de las élites empresariales territoriales, en particular allí en donde eran fuertes, como en Bolivia. Al final, las nuevas leyes e instituciones serán el producto contradictorio de fuerzas, intereses y estrategias altamente contrastadas. Este ensayo rastrea los objetivos del neoliberalismo y de los empresarios del Oriente boliviano en la descentralización, esfuerzo poco abordado por los académicos para el primer actor e insuficientemente sistematizado para el segundo, desde una perspectiva histórica.

## Ordenamiento territorial del neoliberalismo: la descentralización institucional para el mercado

---

Entre 1982 y 1985 Bolivia sufrió una profunda crisis económica durante el gobierno de la Unidad Democrática y Popular presidida por Hernán Siles Suazo; el precio internacional del estaño colapsó quedando desfinanciado el Estado, la economía entró en recesión, el desempleo se agravó bruscamente, el déficit fiscal se volvió inevitable y la deuda pública se disparó mientras el crédito externo se cerró y la emisión monetaria produjo un gigantesco proceso inflacionario. Las elecciones anticipadas de 1985 permitieron el ascenso de una coalición de derecha presidida por Víctor Paz Estenssoro. El nuevo gobierno emprendió un ajuste del choque siguiendo los textos ortodoxos neoliberales que se trasfirieron en la práctica sin resistencia a la realidad

de un país dependiente y en situación de extrema vulnerabilidad. Los programas transitorios de *alivio a la pobreza* creados en 1986 y después transformados en permanentes en 1989 rediseñaron la nueva orientación neoliberal de la política social. Este país que debió acoger de manera tan prística el arsenal de reformas económicas, institucionales y políticas neoliberales sirvió de aliciente para extender las enseñanzas del caso boliviano a otros países de América Latina y África, tanto en materia del ajuste de choque a la economía como de compensación de sus estragos sociales mediante fondos sociales de focalización de recursos para pobres.

En la década 1990 una segunda ola de reformas será emprendida. Una vez más Bolivia será un país ejemplar cumpliendo a pie juntillas requisitos, planes de ajuste y recomendaciones del Fondo Monetario, el Banco Mundial y otras “agencias de cooperación” (Camacho 2013).<sup>1</sup> El premio, pasear el “estudio de caso exitoso” como inspirador de reformas similares a nivel planetario; de América Latina a África, Asia y los países excomunistas del este europeo. El proceso de descentralización así como las reformas a las políticas sociales (educación, salud, pobreza y seguridad social) cumplirán un doble objetivo estratégico dentro del dispositivo programático neoliberal. Uno de legitimidad del nuevo orden y otro de creación de la arquitectura institucional más acorde con las necesidades de la extensión de los mercados privados. En palabras del antropólogo y planificador regional Benjamin Kohl (2002, 499), profesor en la Universidad de Temple Filadelfia:

When examined together, it becomes clear how economic and administrative restructuring has sought to provide transnational firms both access to Bolivian natural resources as well as the social stability necessary in which to operate. As privatization through the Law of Capitalization further opened the country's borders to global capital, the decentralization program through the Law of Popular Participation served to focus the attention of popular movements from national to local arenas.

1. “La ley de participación popular hizo parte de las reformas neoliberales de segunda generación, al lado de la descentralización de la educación y la salud, la reforma a la seguridad social, las privatizaciones en masa y la seguridad jurídica”, señala Alfonso Camacho quien es fundador del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y del Movimiento Bolivia Libre (MBL), y fue Ministro de Educación y Prefecto (gobernador). Alfonso Camacho. 2012. Entrevista del autor. Cinta magnetofónica. Agosto 17. Cochabamba, Bolivia.

Al liberalismo económico le acompañaría el liberalismo político. La mayor operación de privatización a favor de capitales transnacionales de los recursos estratégicos del Estado llevada a cabo en América Latina, —solo comparable a la operación emprendida en Argentina por el presidente Carlos Saúl Menem—, se hizo al tiempo con una generosa oferta de ampliación de la democracia local, la participación ciudadana y el reconocimiento del pluralismo étnico. A principios de los años noventa en México la masiva transnacionalización de los espacios interiores agenciada por el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá coincidió con el levantamiento de los indígenas de Chiapas. Bolivia resolvía el “impase mexicano” al adoptar una solución de amplia legitimidad: la descentralización y el reconocimiento multiétnico, al tiempo con la enajenación de los activos nacionales a favor de firmas extranjeras. Los países latinoamericanos, federalistas o unitarios, habían construido un Estado centralizado, al que correspondía un mercado igualmente centralizado y concentrado en términos territoriales. De tal manera, en Bolivia como en otros países, las regiones periféricas encubaron durante el siglo XX demandas de descentralización y sentimientos anti centralistas. La combinación entre privatizaciones y atención a las demandas regionales concitó amplias mayorías sedientas de superar las dramáticas consecuencias sociales de la Nueva Economía Política (NEP). Al sindicalismo obrero y campesino debilitado por la NEP le sucedía el fortalecimiento de los *poderes locales*. En vez de sindicatos combativos se privilegiaba el reconocimiento de las etnias indígenas como sujetos de derechos y de interlocución permanente e institucionalizada con la administración pública local, a través de las Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia. Mientras con las privatizaciones y la enajenación de los monopolios estatales se traspasó al mercado las joyas de la corona del patrimonio nacional, la coparticipación representó un *costo de transacción menor* como pago por la ganancia de gobernabilidad, estabilidad y legitimidad de la operación. Las capitalizaciones sumaron el 25% del Producto Interno Bruto (PIB) de 1997 con inversiones del orden de los 1671 millones de dólares y las privatizaciones le aportaron al fisco 133 millones de dólares entre 1994 y 1998 (Antelo 2000, 48-50); mientras que la coparticipación municipal representó el

2,28% del PIB en 1997.<sup>2</sup> La descentralización representó un bajo costo de transacción con el fin de hacer avalar el gran negocio de la enajenación de los activos estatales. En palabras de Benjamin Kohl (2002, 465-566):

Until 1985 opposition to the social impacts of economic restructuring and austerity plans was national and class-based. When the Bolivian Workers' Federation (COB), one of the strongest union federations in the world, called for a general strike to oppose price hikes the country would screech to a halt. As the LPP directed attention away from national processes to local ones, opposition became fragmented and more closely tied to Grassroots Territorial Organizations, while municipal struggles for limited resources became increasingly local in focus. In the words of ex-mining leader Filemón Escobar, currently an advisor to the co-caproducers union, "With Popular Participation, we're fighting for pennies while Capitalization has taken all the dollars off the table.

Sin embargo, las reformas políticas democráticas no fueron un distractor de otras reformas, en cambio sí fundamentales. Nada más alejado del ideario neoliberal, poco afecto entonces a realizar concesiones programáticas en su marcha triunfal del ajuste en la década del noventa. Para empezar, la descentralización de los bienes básicos de la política social buscó debilitar las organizaciones sociales de carácter nacional, cuya interlocución con el Estado nacional se desvanecía por sustracción de materia, como consecuencia de la descentralización de las competencias y recursos de la política social. De "leyes malditas" calificaron los sindicatos la segunda ola de reformas estructurales, en particular a las privatizaciones y a la reforma a la educación que comprendía la descentralización del sector (Garcés 2007). Desde la perspectiva neoliberal el reconocimiento de la interlocución étnica reemplaza aquella de los trabajadores agremiados, así como la participación ciudadana, comprometida con la administración pública local, sustituye a las organizaciones populares *reclamantes externas de derechos* al Estado.

No se trata, sin embargo, de un relevo de los sujetos de interlocución reconocidos por el Estado: de los trabajadores y sindicatos a los ciudadanos y pueblos.

2. República de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE). n.d. "Coparticipación tributaria municipal". <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>

De acuerdo con la doctrina económica introducida en Bolivia por Jeffrey Sachs los “bienes transables”, es decir, exportables, no deben ser producidos ni provistos por el Estado, sino por el sector privado y abiertos a la competencia internacional. En cuanto a los bienes “no transables”, de consumo interno, lo mejor es devolverlos a las comunidades locales como lo era en el siglo XIX. Los temas de interlocución con el Estado cambian tanto como los sujetos de tal relación. En este sentido, *desde un comienzo*, la descentralización hace parte del ajuste neoliberal en tanto complemento del proceso de privatización y en tanto proceso de *devolución de competencias y responsabilidades* de bienes no transables a las comunidades territoriales.

¿Pero cuál es el ámbito territorial que debe recibir las competencias de los bienes y servicios no transables? ¿La región, los departamentos, las asociaciones de municipios o las localidades? Según Carlos Hugo Molina (2013), primer secretario de participación (Ministro de la descentralización), en un principio el Banco Mundial estaba interesado en la descentralización sectorial de la salud, la educación y el saneamiento básico. Luego, el proyecto *Economic Management for Strengthening Organizations Project* (EMSO) -Regional, financiado por el Banco, realizó diagnósticos sobre la realidad de las políticas públicas en los territorios. Una vez el gobierno nacional de Gonzalo Sánchez de Lozada optó por el municipio, el Banco Mundial “se ajustó a la propuesta municipal” (Molina 2013).<sup>3</sup> A nuestro juicio, la ortodoxia escogerá al municipio como receptor de las competencias transferidas, entre otras razones porque estas eran básicamente la salud de baja complejidad y la educación básica, la cultura, la recreación, el saneamiento básico, la infraestructura local y la pequeña asistencia agropecuaria. Todos ellos servicios al alcance de la mano de los ciudadanos consumidores y demandantes de servicios a la administración.<sup>4</sup> La infraestructura de apoyo al desarrollo territorial se dejó en el ámbito departamental, como venía siendo desde la década del setenta, y los recursos

3. Carlos Hugo Molina. 2012. Entrevista del autor. Agosto 10. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Fue Secretario (Ministro) de Participación Popular durante el gobierno que impulsó la descentralización en 1994 y 1995.

4. Previamente, Colombia en 1986 y Brasil en 1988, habían emprendido una *descentralización municipalista* a pesar de que las principales redes partidistas, gremiales y sindicales tenían mayor presencia y fortaleza en el nivel departamental y estadal, respectivamente.

principales del desarrollo nacional se ofertaron a la privatización internacional. Sin embargo, como lo señala Assies (2003, 137) “[...] a... pesar de la retórica acerca de la respuesta a una demanda social cabe subrayar que la municipalización era todo menos una demanda social”.

En efecto, los sindicatos de trabajadores se opusieron a la descentralización, los movimientos cívicos de base empresarial reclamaron con fuerza desde la década del ochenta una descentralización hacia los departamentos y los movimientos indígenas reclamaban reconocimiento y fortalecimiento de autonomías de pueblos y comunidades, no de entidades municipales. *La descentralización municipal se hizo entonces en un relativo vacío de demanda social y política local.* Más aún, el municipio era la estructura institucional más débil y de baja cobertura territorial de todo el ordenamiento institucional boliviano (Molina, 1997).

La apuesta del Banco Mundial por el municipio contó con un poderoso aliado político nacional, el presidente de la República Gonzalo Sánchez de Lozada, quien criticó fuertemente todo avance de descentralización hacia los departamentos con el argumento de que podía empujar el país hacia la deriva de una “balcanización”. Los anhelos territoriales serían políticamente más seguramente atendidos en municipios jóvenes y débiles que en departamentos con bases políticas, sociales, sindicales y empresariales fuertemente asentadas. Además del Presidente, los principales partidos políticos tradicionales, así como los de izquierda eran centralistas y habían demostrado poco interés en dotar a los departamentos de poder de representación político directo (Molina 1997, 112). Las redes y liderazgos partidarios construidos en la dimensión nacional temían una disputa a su protagonismo anticuado en el nivel intermedio, no tanto así en cuantiosos, precarios y dispersos municipios recién conformados.

Un par de detalles dejan la asesoría externa que uniformiza diseños y reglas de la descentralización en la América Latina de los noventa. Las masivas coparticipaciones (transferencias) concurrentes de un incremento del gasto público social no debieran terminar por agrandar la burocracia, los “buscadores de renta” y el clientelismo local. ¿Cómo lograr el aumento del gasto sin hinchar el tamaño del Estado?

De dos formas inscritas en los artículos originales de 1994 y 1995 y reforzadas por reglamentaciones posteriores. El 85% de la transferencia a los municipios y departamentos sería exclusiva para inversión y no para cubrir pagos de funcionamiento. En segundo lugar, el gasto público debía *tercerizarse*, es decir, contratarse con el sector privado, fuera este solidario y comunitario, o con ánimo de lucro. Al menos el 2% del PIB por año habrían captado las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) durante el gobierno de Sánchez de Lozada entre 1993 a 1996, con un personal cercano a los 10000 trabajadores y siendo contratistas de los diferentes niveles estatales, así como de la filantropía nacional e internacional. Las ONG no sólo son empresas privadas sin ánimo de lucro ejecutando programas y presupuestos públicos, sino palancas destacadas en la consecución de nuevos recursos *no tributarios* para las políticas públicas sociales. Las comunidades mismas no serían ya “receptoras pasivas” de dádivas y servicios, puesto que la extensión descentralizada de las políticas las convocaron a “participar de manera responsable” en la cofinanciación. La extensión de los derechos sociales se identificó con el incremento de la contribución comunitaria a la financiación, ejecución y vigilancia del gasto. Los dineros de la coparticipación tributaria no alcanzaron a cubrir las obligaciones necesarias a la construcción, mantenimiento y dotación de planteles educativos y de salud, las carreteras secundarias, la infraestructura deportiva y cultural, ni tampoco los sistemas de micro riego. Por esta razón, el esquema de descentralización obligó emprender una afanosa búsqueda de nuevos recursos dentro de la sociedad local y fuera de ella (Blanes 1999). Las alcaldías incrementarán la tributación local, las comunidades aportarán trabajo, dotaciones y capacidad, mientras las ONG canalizarán la cooperación (Kohl 2002, 464). Unas alcaldías compitiendo contra las otras, unas comunidades y fundaciones rivalizando con sus pares por recursos escasos, tal es el ideario programático neoliberal de la *libre competencia intrasocial* que se puso en marcha con la combinación entre descentralización y autogestión comunitaria.

El periodo 1993-1998 constituye una época de oro del neoliberalismo en Bolivia en la medida en que se reconstruye el modelo de acumulación y el sistema político en aparente armonía. El gobierno es compartido entre los principales ideó-

logos neoliberales y radicales indigenistas, a los que les acompaña una renovada izquierda reformista. Los unos aceleran las privatizaciones, los otros obtienen reconocimiento de la naturaleza multiétnica de la nación y los terceros logran descentralizar el poder hacia las comunidades y la sociedad. La toma transnacional de los monopolios estatales se acompaña con el fortalecimiento del “poder local”, el poder privado se combina con la participación comunitaria, el liberalismo económico con el liberalismo político, la competencia externa con el pluralismo interno.

Dicho acuerdo no podía mantenerse sin tensiones y contenía riesgos para las partes constitutivas del nuevo ideario de unidad. Sin embargo, su destino no estaba saldado de antemano. La alianza facilitaba la integración de fuerzas indígenas, campesinas y populares al modelo neoliberal, pero abrigaba torpedos con capacidad de pulverizar el dispositivo neoliberal desde adentro. Un lustro después, desde la guerra del agua en Cochabamba en el año 2000, la guerra del gas en El Alto en el 2003 y el cerco indígena a las ciudades repetido entre el año 2000 y 2005, harán explotar el modelo neoliberal mediante movilizaciones y poderes locales copados por representantes populares e indígenas (Gutiérrez 2008, 335).

## Ordenamiento territorial del empresariado cruceño: La autonomía regional para los gremios

En 1952 el PIB del Departamento de Santa Cruz de la Sierra representaba apenas el 2,6% del total nacional, en 1986 al comienzo de la era neoliberal era ya del 23,38% y en el año 2000 acaparaba un tercio del PIB nacional con un impresionante 30,01% (República de Bolivia, INE; Peña 2007, 108).<sup>5</sup> Entre 1955 y 1959 los líderes del departamento agrupados en el Comité Cívico pro Santa Cruz debieron recurrir a una alta conflictividad contra el gobierno nacional en cabeza del Movimiento Nacionali-

5. República de Bolivia, INE. n.d. “Producto Interno Bruto Departamental. Participación departamental en el producto interno bruto, según departamento, 1988-2009”. <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>.

ta Revolucionario (MNR) para lograr que se les adjudicara al fin el 11% de las regalías por la producción de hidrocarburos que debieron haber recibido por ley desde 1938. En cambio en el año 2004 el Comité Cívico pro Santa Cruz desafiaba al gobierno nacional con la propuesta de retener el 70% de las regalías para el departamento y solo conceder el 30% para la nación (Molina, Peña y Vaca 2008, 60). Desde comienzos del siglo XX y con mayor insistencia en la década del cincuenta y el sesenta la gran aspiración del Oriente, en particular de las élites de Santa Cruz, era poder ser integrada al país y a los potentes mercados vecinos (Brasil y Argentina) mediante grandes proyectos nacionales de infraestructura (carretera y ferrocarril), así como en la década del sesenta y setenta aspiraban a ser receptora de estrategias nacionales de ampliación de la frontera agrícola. En cambio, en el año 2000 el Comité Cívico de orientación empresarial amenazaba con separarse de Bolivia si no le era reconocido un profundo estatuto autonomista; lideró entonces la unidad de los cinco departamentos del oriente bajo la figura de la “Media Luna”<sup>6</sup> con la consigna de la autonomía departamental respecto de los poderes y decisiones nacionales (Peña, 2007).<sup>7</sup>

¿Cómo ocurrió esta transformación regional tan notable, qué factores explican la modificación de las relaciones de poder entre la nación y la región oriental y cómo entender la evolución de los sentidos del ordenamiento territorial agenciado desde las élites cruceñas? El vigor económico y político del Departamento de Santa Cruz es la consecuencia de las amenazas no llevadas a cabo en la región por la revolución de 1952, tanto como de sus realizaciones. Es también el producto perseguido por las estrategias de integración nacional de la década del sesenta, así como el resultado de los instrumentos cumbre del desarrollismo cepalino de los año setenta. Finalmente, el fortalecimiento regional es origen de las políticas

6. La Media Luna fue la alianza política de los cuatro departamentos del Oriente: Pando, Beni, Tarija y Santa Cruz. Algunos incluye al departamento oriental de Chuquisaca el que según circunstancias participó en la década del 2000 en el reclamo de autonomía departamental contra el centralismo indígena y popular anti privatizador y reclamante de la reforma agraria en los departamentos orientales.

7. El Comité Cívico Pro Santa Cruz estaba conformado por “(haciendados tradicionales, nuevos empresarios, intelectuales, políticos de derecha, descendientes de los comerciantes alemanes), que reclamaba la aplicación de la Ley de Regalías, y que representaba al mismo tiempo los intereses de los empresarios agrícolas y las familias tradicionales, que temían perder preferencias y riqueza en medio del proceso revolucionario.” Cf. Claudia Peña (2007, 177).

de ajuste estructural, privatización e internacionalización económica emprendidos desde mediada la década del ochenta. En la Tabla 1 se muestra la venturosa evolución de la participación del PIB de Santa Cruz respecto de los otros departamentos y del total nacional, entre 1975 y el año 2005.

**Tabla 1.** Participación del PIB departamental en el total nacional, 1975-2002 (en porcentajes)

	Chuqui-saca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
1975	6,2	32,0	16,3	9,0	9,8	4,0	18,7	3,0	0,6
1980	6,7	29,1	17,2	8,1	9,2	4,8	20,7	3,5	0,7
1985	6,5	26,0	17,8	7,7	8,8	4,8	24,1	3,4	0,7
1990	6,8	27,0	17,6	5,5	6,0	5,2	26,8	4,2	0,8
1995	5,2	29,5	18,1	5,8	4,9	4,4	27,5	3,9	0,8
2000	5,3	25,7	18,7	5,7	4,8	5,3	30,0	3,7	0,9
2005	4,4	24,5	16,8	4,9	4,5	11,2	29,5	3,0	0,9

Fuentes: Eduardo Arze. 2002. *Bolivia. El programa del MNR y la revolución nacional. Del movimiento de reforma universitaria Alocaso del modelo Neoliberal (1928-2002)*. La Paz: Plural editores; Bernardo Inch. 1988. Desequilibrios regionales y crecimiento acelerado. La Paz: ILDISILDIS; Repùblica de Bolivia, INE. n.d. Cuentas Nacionales. Serie histórica del Producto Interno Bruto departamental, <http://www.ine.gob.bo/>

N de A: Los datos de 1975 son de Bernardo Inch (1988), y los datos de 1980 y 1985 de República de Bolivia, INE (n.d.).ILDIS

Desde 1949 la dirigencia cruceña del MNR y líderes militares regionales enfrentaron al ejército y al gobierno nacional participando así de manera decidida en el proceso que condujo a los alzamientos revolucionarios de 1952. El nuevo Estado fortaleció a las élites orientales de varias maneras. En primer lugar, la temida reforma agraria se volcó sobre los terratenientes de los Andes en donde estaba concentrada la población indígena y campesina que realizó los levantamientos po-

pulares revolucionarios definitivos. El escaso poblamiento del oriente salvó a los terratenientes de masivas expropiaciones de tierra y por el contrario fueron las grandes ganadoras de la reforma agraria durante el periodo 1953-1993, un año antes de emprenderse las reformas de descentralización. Las elites de Santa Cruz y Beni recibieron la mitad de la tierra distribuida (50,10%, aproximadamente 33 millones de hectáreas), siendo que solo representaban el 16,43 % de los beneficiarios. En cambio, los campesinos de La Paz y Potosí recibieron un escaso quinto del total de la tierra asignada (20,90%, cerca de 12 millones de hectáreas), siendo ellos la mitad de la población beneficiaria de la reforma agraria (50,23%) (INRA 2008, 51). Además de la tierra las elites del Oriente concentraron también el crédito del Banco Agrario de Bolivia con el fin de volver productivas propiedades ociosas, incrementando la capacidad productiva (Peña 2007, 47). La concentración regional del crédito del Banco Agrario es demostrativa de la discriminación positiva incremental a favor de los terratenientes y de la agroindustria del Oriente. Entre 1955 y 1964, fecha del comienzo de los régimes dictatoriales, la región del Oriente obtuvo la mayoría de la colocación de los créditos bancarios con el 57,5% (Santa Cruz, Beni y Pando). Los propietarios del Altiplano, en su mayoría indígenas, campesinos y comunidades rurales recibieron solo el 16% (La Paz, Oruro, Potosí) y la población de los Valles el 26,4% (Cochabamba, Chuquisaca, Tarija). Entre 1964 y 1970, un año antes de asumir la presidencia nacional el dictador cruceño Hugo Banzer Suárez, la región Oriental incrementó su participación hasta el 64,07% y en los primeros años del dictador (1970-1975) la concentración se elevó hasta el 88,63%. En el segundo quinquenio de los sesenta la población rural pobre beneficiaria de la reforma agraria en el altiplano recibió el 18,53% de las adjudicaciones y terminó con solo el 4,75% de los créditos entre 1970 y 1975 (Arze 2002, 167).

Un segundo componente de la revolución de 1952 fue la instauración del sufragio universal. Iniciativa que en principio no era del agrado de elites acostumbradas a mandar en virtud del derecho que corresponde al prestigio de aquellos que poseen la tierra, conectan territorios y poblaciones lejanas con sus caravanas de comerciantes y contrabandistas, además de amasar el capital que permite acumular

los medios de producción, así como recibir y adjudicar los créditos. Sin embargo, la representación política de la región no le fue expropiada a las élites. Por el contrario, con el tiempo sus representantes regionales no solo mandaron en su territorio sino que garantizaron importantes cargos en el poder ejecutivo nacional durante el régimen de las dictaduras y posteriormente durante la democracia pactada hasta el año 2002. Por ejemplo, en pleno “ciclo rebelde” (Cabezas 2005, 46) y durante la presidencia del encargado Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002), las élites de Santa Cruz contaban con seis ministros.

Excepciones notables de gobiernos que no favorecieron a las élites orientales se presentaron bajo el gobierno del general golpista Alfredo Ovando Candía (1969-1970) quien nacionalizó la empresa *Bolivian Gulf Oil Company*. También en el gobierno de Juan José Torres (1970-1971) quien acometió un golpe de estado contra Ovando para proteger al gobierno de un golpe de Estado de la derecha. Torres nacionalizó varias minas, expulsó los Cuerpos de Paz de los Estados Unidos y creó además las Corporaciones de Desarrollo Regional y el Banco del Estado, instrumentos que tendrán gran importancia en la promoción del desarrollo económico regional en la década del setenta. Ambos generales hicieron parte de la “corriente militar nacionalista revolucionaria populista” (Sandoval et al 2003, 31) que retornó a las fuentes originarias del programa de la revolución de 1952 en cuanto a la independencia económica y la nacionalización de los recursos naturales estratégicos. El general Torres intentó nacionalizar la industria azucarera del Oriente y estimular la reforma agraria contra las grandes propiedades de los terratenientes de la región. Por estos motivos las élites conspiraron en su contra. Torres será derrocado por un golpe de Estado del que participará Hugo Banzer Suárez, quien favorecerá de manera abierta y masiva los intereses de la burguesía industrial y agroexportadora cruceña en la década 1970. Resaltada importancia en el golpe de la corriente militar de derecha tuvo la colonia empresarial alemana asentada principalmente en Santa Cruz y empresarios conservadores brasileros con intereses comerciales en la región Oriental. No sobra señalar que cerca de un tercio de los ministerios del nuevo gobierno fueron reservados para las élites cruceñas. Desde estos cargos de

poder se garantizó la devaluación de la moneda para estimular las exportaciones agroindustriales y una mayor participación en el negocio de los hidrocarburos que tuvo gran desarrollo en la década del setenta.

El tercer componente de la revolución de 1952 fue la nacionalización de las minas. Las élites regionales temieron una posible expansión de la expropiación de la propiedad privada hacia el oriente. Sin embargo, la estatización se concentró en contra de la *rosca de los barones del estaño* situada en el occidente del país. El 2 de octubre de 1952 se creó la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), empresa insigne del nacionalismo boliviano que será la fuente de financiación de la estrategia de sustitución de importaciones del Estado boliviano hasta mediados de la década 1980. El Oriente boliviano y en particular Santa Cruz se beneficiará de dos objetivos programáticos emanados de la revolución de 1952: la integración nacional y la industrialización inducida por el Estado. Ya en el año de 1938 el presidente cruceño Germán Busch inició una campaña de integración del Oriente hacia el exterior, mediante un tratado para construir un ferrocarril que lo uniera con Brasil, y hacia el interior con la habilitación de la carretera con Cochabamba. Esta tendencia será reforzada por una misión económica norteamericana dirigida por Merwin L. Bohan que propuso en 1942 una estrategia integral para realizar la integración del Oriente con el Occidente a través de una red de caminos. El más importante de ellos uniría a Santa Cruz con la ciudad de Cochabamba. El fomento a la producción agrícola y ganadera, a la diversificación industrial y al desarrollo de la banca y la industria petrolera, completaban la estrategia. La misión señaló a Santa Cruz como la región adecuada para el desarrollo de dicha estrategia que contará con la financiación norteamericana (Cuellar, 2102).<sup>8</sup> En 1942 se creó la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), clave en la financiación de este paquete estratégico, llevado a cabo mediante lo que se bau-

8. Las élites empresariales, políticas y los historiadores cruceños se precian de anotar que las grandes líneas del Plan Bohan fueron expresadas por las élites locales desde el “Memorandum de la Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz” en 1904. Se trataba de una solicitud de integración a la nación y no de una reivindicación separatista.

Cf. Rubén Darío Cuellar. 2012. Entrevista del autor. Septiembre 9. La Paz, Bolivia. Fue prefecto nombrado del departamento de Santa Cruz en 2005.

tizó como la “Marcha hacia el Oriente” en el periodo posrevolucionario durante las décadas 1950 y 1960. Por tramos se asfaltó la esperada carretera que fue inaugurada en 1954, se fortaleció la conexión férrea al Brasil y a Argentina, y se estimuló desde el Estado la migración interna hacia el Oriente (Sandoval, et al 2003).

La población de Santa Cruz pasó de representar el 9% del total nacional en 1950, saltó al 15,4% en 1976, y al 24,5% en el año 2001. Lo que inició el Estado en buena parte lo profundizó con creces el mercado. Las inversiones y la migración inducida fomentaron la migración “espontánea” hacia una región con una creciente oferta laboral que permitía encontrar refugio a las crisis cíclicas de la minería del occidente, a los escasos frutos de las tierras áridas de altura y huir a la sobrepopulation relativa crónica, es decir desempleada o mal empleada. En el momento de la revolución de 1952 el 97,14% de las exportaciones bolivianas dependían de los minerales, mientras debía importar los alimentos básicos y los combustibles (Bazzaco, 2009). Para diversificar la producción, depender menos de la volatilidad de los precios internacionales de los minerales, substituir importaciones agropecuarias, cárnicas y de petróleo y carbón se escogió la región del oriente, en particular a Santa Cruz, para tales misiones debido a sus *dotaciones naturales*. Tal fue el motivo del *trasplante de población* realizado hacia el Oriente: acrecentar e integrar el mercado nacional y lograr una industrialización por sustitución de importaciones. El Estado fomentará la producción de la caña de azúcar, principalmente mediante la creación del ingenio azucarero estatal Guabirá en los años 40 en Santa Cruz. También se apoyará desde el Estado la producción de algodón, soya, trigo y maíz, así como de aceites, grasas, cuero y alcohol.

Mención especial en la estrategia de industrialización merecen los hidrocarburos (CEDLA 2006).<sup>9</sup> La empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fue creada en 1936, pero su nivel productivo fue mediocre hasta llegada la

9. El Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas (OBIE) ofrece el recuento completo de los desarrollos empresariales, legales e institucionales más relevantes de la historia de la empresa desde su fundación en 1936 hasta el año 1996. Cf. República de Bolivia, Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Centro de Estudios para el desarrollo laboral y agrario. 2006. Septiembre 26, <http://plataformaenergetica.org/obie/content/2154>

revolución de 1952. Entonces, con un decidido apoyo estatal a través de la COMIBOL logra reemplazar la importación de gasolina por la autosuficiencia energética y la exportación de excedentes en 1954, trayendo así una Etapa de Oro. Una segunda fase del desarrollo industrial petrolífero y gasífero empezará desde 1955 mediante la decisión del gobierno de acudir al capital internacional para acelerar y profundizar la capacidad productiva de petróleo y gas. 14 firmas extranjeras penetraron entonces el mercado. La región petrolera será Santa Cruz desde donde se construye un oleoducto, desde Camiri hasta Yacuiba, en Argentina. La producción del gas empezará en Sanandita situada en el departamento oriental de Tarija. En 1958 un ducto garantizará el flujo hacia el Altiplano (Santa Cruz-La Paz) y un oleoducto Sicasica-Arica se empezará a construir permitiendo la exportación a Chile. En 1966 se perfora el pozo Monteaguado en el departamento de Chuquisaca y en 1967 se descubre un campo en San Alberto en Tarija. En la década del setenta YPFB creará la división Santa Cruz para el manejo de todos los campos de gas de la región. Ante el ascenso de la industria de los hidrocarburos el 11% de las regalías con destino al departamento productor, así como los servicios conexos a la actividad exploradora, extractiva y de distribución, servirán de palanca del desarrollo empresarial regional. En los años setenta también empezará la exportación de gas a la Argentina recabándose así muchos más recursos de regalías para el desarrollo regional.

Santa Cruz y el Oriente serán entonces beneficiarias de políticas nacionales de distribución gratuita de grandes propiedades de tierras, alta concentración del crédito público, inversiones en infraestructura, políticas de industrialización y el desarrollo de los hidrocarburos, además de haber contado con una importante representación política en altos cargos del gobierno nacional que ampararon el sesgo pro oriental.

El segundo sector amparado por el Estado se encontraba en el occidente del país y estaba relacionado directamente con las actividades mineras, los servicios, el comercio y la banca. Fue precisamente la alianza entre los empresarios del Oriente y el Occidente, de los agroexportadores e industriales con aquellos ligados a las actividades mineras, los servicios y la banca, que cimentó el golpe militar de Hugo Banzer Suárez en 1971 (1971-1978) contra la corriente militar nacionalista (Sandoval et al. 2003). Coin-

cide este período con el cenit de la ideología que justificó la intervención del Estado en la promoción de la ampliación de los mercados nacionales. Una vez más los grandes beneficiario fueron las élites de Santa Cruz y del Oriente. En virtud de la reforma agraria se adjudicaron 2 millones de hectáreas entre 1955 y 1970, en cambio entre 1971 y 1978 se entregaron 7 millones de hectáreas (Peña 2007, 115). Entre 1969 y 1978 se asignó el 46,2% del total de la tierra para el período comprendido entre 1953 y 1993 (INRA 2008, 50); como ya se indicó ésta se concentró en Santa Cruz y Beni. Si los propietarios privados recibían tierra y créditos, la administración pública era favorecida con amplias transferencias. Hacia 1977 el departamento de Santa Cruz concentraba el 43,45% del presupuesto regional nacional (giros con destino a las prefecturas, alcaldías y Corporaciones de Desarrollo regional). En ese año La Paz alcanzaba sólo el 28,30%, Cochabamba 7,57% y Potosí el 4,38% (Arze 2002, 305).

En Bolivia como en otros países de América Latina, se crearon, con posterioridad a las Corporaciones Nacionales de Fomento de la década 1940 y 1950, las Corporaciones de Desarrollo Regional en la de 1970. Se entendió entonces la necesidad de fomentar otros polos de desarrollo territoriales, además de los ya consolidados. El crecimiento del mercado nacional era el de sus mercados regionales, que además de integrarse mayormente unos a otros para potenciarse, necesitaban instrumentos regionales de financiación de programas y estrategias de desarrollo territorial. La Corporación de Desarrollo Regional de Santa Cruz cumplirá un papel de primer importancia en la captura de recursos financieros (Arze 2002, 305), a la vez aglutinará los intereses de los diferentes gremios económicos más allá de eventuales rivalidades partidistas. Finalmente, no sobra señalar la importancia del narcotráfico en el crecimiento económico en la década 1970 (Assies, 2006, 94).<sup>10</sup>

El sistema de gobierno a través de militares se desmorona entre 1978 y 1982. Le sucede el experimento de izquierda liderado por el presidente Hernán Siles Suazo a la cabeza de la Unión Democrática Popular (UDP) que debe anticipar un año su

10. Las relaciones entre narcotráfico y las élites de Santa Cruz era conflictiva porque a pesar de incrementar el deseado crecimiento económico contribuía al alza de los costos del trabajo rural, a estimular el contrabando que afectaba la producción regional y a incrementar la inflación que des estimulaba las exportaciones (Assies 2006, 87-105).

salida del gobierno en 1985 debido a la profunda crisis económica. Por definición un sistema dictatorial ejerce el centralismo sobre la administración pública. Con el derrumbe de los regímenes autoritarios surgen demandas de descentralización desde las prefecturas (departamentos). En particular, las élites de Santa Cruz, amparadas en su desarrollo económico, su red empresarial, sus fuertes gremios económicos y con el instrumento de la Corporación Regional de Desarrollo empieza a liderar debates, propuestas y foros sobre la necesidad de descentralizar la administración pública, las finanzas intergubernamentales y el sistema político (Dory 2009, 117). Otros movimientos cívicos departamentales, universidades, intelectuales y la cooperación internacional de varios países concurrieron en ambientar estudios y recomendaciones para el fortalecimiento de las instituciones locales (Molina 1997, 111 – 150).

El presidente Víctor Paz Estenssoro inicia la era neoliberal en 1986 mediante un plan de choque conocido como la NEP. El eje ideológico fundante del plan es el “retiro del Estado” y la “proclama del mercado” para estabilizar la economía y hacerla recuperar la senda del crecimiento. Debiese abandonar la estrategia de protección y ampliación del mercado interno a cambio de una internacionalización económica que estimulara la entrada de capitales para diferentes sectores, así como incrementar la producción para las exportaciones. En este nuevo escenario las élites empresariales de Santa Cruz y sus demandas de mayor protagonismo sobre los asuntos públicos territoriales no podían sino acrecentarse y salir fortalecidas tanto económica, ideológica y políticamente. Desde la esfera económica el poder de Santa Cruz se consolida con la internacionalización económica en la que se destaca sin duda el crecimiento de las áreas cultivadas de soya en el departamento que se multiplican por 4 entre 1988 y 1994. El valor de sus exportaciones en dólares pasa de 6,1 millones a 99,4 millones en el mismo período (Sandoval et. Al 2003, 157). La otra faz de la internacionalización es la recepción de la inversión extranjera directa creciente en la región que pasó de 136 a 512 millones de dólares entre 1996 y 1999.

El crecimiento agroexportador y de las inversiones privadas se reflejará en el incremento galopante del producto interno bruto que representaba ya el 25,51% del PIB nacional en 1988, una vez la economía empezó a recuperarse después del

plan de choque de 1985. Después, con las medidas de privatización, internacionalización, créditos al sector privado y baja en los costos laborales se disparó el PIB departamental al 27,57% en 1993, en la antesala de la adopción de las leyes de descentralización. Y en el año 2000 Santa Cruz ya representaba un tercio del PIB total, el 30.01% (República de Bolivia, INE).<sup>11</sup>

Desde la esfera ideológica los principios fundantes de los movimientos cívicos, en particular el de Santa Cruz, fueron avalados y estimulados por la doctrina neoliberal. Como se aprecia, dichas cualidades beben en las aguas de la doctrina liberal que forja un espíritu empresarial de hombres libres, esforzados y morales: el emprendimiento, la innovación, la productividad, la propensión al riesgo y la capacidad de realizar los sueños serían los valores que permiten que la región sea una tierra de oportunidades en la que es posible la movilidad social. Una región abierta al mundo, a la migración y la inversión extranjera, en la que la capacidad de asociarse alrededor de gremios e instituciones cívicas promueve intereses colectivos por encima de las divisiones, las transacciones, el sectarismo y las mezquindades de los partidos políticos (Prado 2007, 208). La “cruceñidad” se distingue de la Bolivia del Occidente también por su color, más blanco y menos indígena, así como por su nivel de vida. En 2001, el porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Santa Cruz era de 38% en el departamento y del 19% a nivel municipal, indicadores bastante inferiores al índice de NBI a nivel nacional: 58,6%.

Finalmente, en el Oriente primaría el asociacionismo alrededor del emprendimiento, el conocimiento profesional y la cultura, en vez de hacerlo alrededor de los sindicatos, los partidos políticos, los pueblos indígenas ancestrales y la conflictividad social. Habiéndose derrumbado el Estado nacionalista y desarrollista en el que se encubaron los valores del trabajo, de la lucha sindical, la movilización social reivindicativa y los derechos adquiridos amparados por el Estado, la ideología de la “cruceñidad” aparece como *ordenadora simbólica substituta*. Por ello la reivindicación de autonomía que agencia el movimiento Cívico Pro Santa Cruz no aparece como

11. República de Bolivia, INE. n.d. “Participación departamental en el producto interno bruto, según departamento”, <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>

aspiración exclusiva de los gremios empresariales sino de toda una región, incluida las capas medias, los trabajadores y los migrantes esforzados. Más allá, el reclamo de autonomía regional no sería benéfico únicamente para la región sino ofrecido como principio fundante para todo el país, el que se beneficiaría de replicar un modelo probadamente exitoso. En cierta medida entonces el movimiento cívico será *la expresión cívica de lo social en la arena de lo político con capacidad de representar directamente intereses ante las instituciones, reglas e instancias de la política*. No se trata de un rechazo a los partidos políticos sino de la defensa del substrato social sobre el cual y para el cual se justifica el accionar partidista. En caso en que los partidos fallan se activan los mecanismos de acción directa de la red de organizaciones cívicas de la sociedad regional. El pegante ideológico de la “cruceñidad” permite que *la región hable a través de sus representantes cívicos*, mientras que los partidos políticos se organizan desde la arena nacional a partir de divisiones ideológicas.

Desde la esfera política la batalla por la descentralización fue emprendida desde el retorno a la democracia a través de un amplio repertorio de acciones: foros regionales de construcción del ideario programático, masivas publicaciones con carácter histórico y normativo en búsqueda de las raíces históricas y las justificaciones legales del reclamo de autonomía, debates nacionales para la construcción de alianzas y la legitimación de las iniciativas de descentralización, propuestas legislativas pactadas con otros movimientos cívicos, universidades, partidos políticos y organizaciones sociales, e incluso acciones de presión social y política. En 1984, con el apoyo del Comité Cívico Pro Santa Cruz, el alcalde nombrado por el gobierno nacional de la UDP convocó a la elección popular directa del alcalde para 1985. A pesar de ser destituido por el atrevimiento, el gobierno nacional expidió seis meses después una Ley Orgánica de Municipalidades que convocó a elecciones municipales en todo el territorio nacional para 1985 (Ley 696, 1985).<sup>12</sup> La presión directa por la autonomía iniciaba así una senda promisoria en la línea de continuidad de las acciones de 1959 cuando fueron capaces de hacer respetar el 11% de las regalías para la región. Sin embargo, los ideó-

12. República de Bolivia, Ley 696 de 1985: Ley Orgánica de Municipalidades, 10 de enero de 1985, <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-696.xhtml>

logos cruceños querían más, elegir también sus propias autoridades departamentales, al prefecto y la asamblea, tener autonomía administrativa para contratar y regular la administración pública, además de facultades normativas para crear por sí mismos reglas y normas, así como autonomía tributaria. Dicha propuesta rebasaba con creces el orden constitucional vigente desde 1967, por lo que desde entonces la propuesta autonómica propuso una reforma constitucional en tal sentido (Dory 2009, 121).

Para los intereses empresariales que se expresan a través del Comité Cívico y la clase política local, el reclamo de autonomía administrativa, política y financiera pareciera la consecuencia natural de la acumulación ininterrumpida de poder. Se trata de la apropiación directa del Estado territorial como complemento necesario del control estratégico del territorio por los gremios. En palabras del geógrafo y ferviente ideólogo de la “cruceñidad”, Daniel Dory (2009, 118):

[...] la clase dominante, estrechamente asociada a todas las características del “modelo cruceño”, necesita para su desarrollo de un entorno estatal amigable, con el cual pueda establecer relaciones pactadas al mismo tiempo que, mediante diversos instrumentos corporativos, trabaja para asegurarse el mayor control posible de una economía regional crecientemente internacionalizada. La exigencia de descentralización que caracteriza los años 1981-1999, corresponde entonces, también y parcialmente, a los intereses de este sector de la población [...].

Entre 1982 y 1993 se formularon 20 proyectos de ley de descentralización, los cuales, si bien contaron con una amplia participación de partidos políticos, movimientos cívicos y sociales, universidades, intelectuales y la cooperación internacional, tuvieron en el Movimiento Cívico Pro Santa Cruz la base social más representativa e incisiva en la materia (Blanes 1999). En enero de 1993 un proyecto fue aprobado por la plenaria del Senado y no alcanzó a cursar su aprobación en la Cámara de Diputados por la oposición del MNR. El reclamo de descentralización ganaba un amplio consenso político, social y territorial. El “lugar” del poder nacional a ceder se orientaba hacia los departamentos, puesto que los municipios eran muy débiles para recibir competencias, responsabilidades, liderazgo político y recursos a ser manejados de

manera eficiente (Blanes y Galindo, 2012).<sup>13</sup> En 1993 se posesionó el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a nombre del MNR para el periodo comprendido entre 1993 y 1997. El cambio de orientación se anunció desde el programa de campaña a favor de la descentralización política hacia el municipio, complementada por una descentralización administrativa hacia el departamento (Urioste 2001, 10). La primera se convertirá en la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994 y la segunda en la Ley de Descentralización Administrativa de 1995.<sup>14</sup> La frustración y la confusión dentro del movimiento cívico de orientación empresarial se mezclaron. La frustración condujo a huelgas de hambre, vigías, múltiples proclamas, paros cívicos, muchas reuniones con la bancada regional en el congreso de la república y la amenaza de una “Asamblea de la Cruceñidad” en contra de la LPP de 1994. Las vías de hecho fueron suspendidas a cambio de una partida de 27 millones de bolivianos para la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM) (Molina, Peña y Vaca 2008, 23). Dicha Asamblea finalmente se realizó para presionar infructuosamente la ley de descentralización administrativa departamental de 1995. La confusión se originó en el hecho que el gobierno que frustró la estrategia del poder territorial de los cruceños era aquel que prometía radicalizar el modo de regulación y la ideología más afín con los intereses estratégicos de los empresarios de Oriente, en particular, de los cruceños. “Háganme una ley como una mujer sin chucha” (Galindo, 1998),<sup>15</sup> habría exclamado el presidente Lozada a sus asesores para responder a la presión del movimiento cívico departamental sin conceder grados de autonomía política (elección directa del

13. El proyecto EMSO financiado por el Banco Mundial entre 1988 y 1992 apoyó el inventario de capacidades territoriales, la discusión sobre las materias a descentralizar y el nivel territorial que debía recibirlas. En general los técnicos bolivianos preferían la orientación hacia el departamento más que hacia los municipios en virtud de un criterio de capacidades instaladas demostradas. José Blanes y Mario Galindo. 2012. Entrevista del autor. Septiembre 7. La Paz, Bolivia. Los entrevistados son consultores del proyecto EMSO, asesores del proyecto EMSO y del presidente Lozada para la ley de descentralización administrativa departamental.

14. Ambas leyes son aprobadas en un escenario de mucha conflictividad, la Central Obrera Boliviana (COB) y sus diferentes sindicatos se movilizan contra las reformas a la salud, a la educación, las privatizaciones y la ley de capitalización; además los cocaleros rechazan la guerra contra la coca, una centena de ellos es apresada y exiliada en varios sitios de país y el estado de sitio es proclamado.

15. Para los bolivianos la “chucha” es el órgano femenino. Mario Galindo. 2012. Entrevista del autor. Septiembre 7. La Paz, Bolivia.

prefecto y de la Asamblea Departamental), administrativa (autonomía en el manejo de las funciones descentralizadas), fiscal (manejo autónomo del presupuesto) y legal (capacidad de normar y legislar) como era la voluntad de los cívicos (Molina, Peña y Vaca 2008, 32). El presidente, que contaba con una fuerte mayoría política y la alianza con líderes indígenas, enterró entonces la posibilidad de fortalecer al nivel departamental. Se temió entonces articular un espacio político de poder en regiones con redes empresariales e instrumentos de política económica como las Corporaciones de Desarrollo Regional (CORDECRAZ) que venían desde 1970. La tímida ley de descentralización administrativa departamental de 1995 se complementó con la disolución de dichas corporaciones, cuyos activos pasaron al departamento como moneda de cambio para financiar las nuevas competencias establecidas por la ley. Ayudó también a la resignación el que la ley situara en las Prefecturas (Departamentos) la administración de las regalías y la creación de un Fondo de Compensación regional. *Recursos a cambio de autonomía* caracterizó la transacción impuesta por el ejecutivo. Los partidos políticos nacionales habrían preferido localizar los poderes en vez de agregarlos a nivel departamental. El miedo al federalismo se difundió como excusa de los que por ello entendían la posibilidad de crear poderes partidistas regionales fuertes que desafiaran el control de las instancias nacionales de transacción y cuoteo entre partidos políticos. Ganadoras en lo económico y parcialmente frustradas en lo político, las élites empresariales del Oriente fueron definitivas para forzar las reformas a la descentralización en la Bolivia de los 90.

## Reflexión final

---

En la década 1990 el ideario neoliberal y los intereses estratégicos de los empresarios del oriente boliviano coincidieron en exigencias de descentralización del Estado. Los neoliberales para achicar su tamaño, desarticular las resistencias al ajuste estructural y facilitar privatizaciones de empresas. Los empresarios concertaron con parte de este ideario al que le agregaron la voluntad de apropiación estratégica.

gica de los territorios, conducir la internacionalización económica del oriente, y apropiarse de las riquezas y rentas de un creciente mercado de hidrocarburos, sin tanta injerencia del centralismo. Mientras los neoliberales apoyaron una descentralización en cabeza de los municipios, los empresarios quisieron concentrar las funciones en departamentos autónomos política, fiscal y administrativamente. La diferencia del lugar no era de poca importancia, por el contrario, expresaba tensiones sobre el alcance mismo del proceso. O bien una arquitectura institucional para el logro de la competencia de mercado entre empresas y entidades territoriales, o bien una apropiación política estratégica de las entidades territoriales por los gremios ganadores del mercado.

## Referencias

- Arze, Eduardo. 2002. *Bolivia. El programa del MNR y la revolución nacional. Del movimiento de reforma universitaria al ocaso del modelo Neoliberal (1928-2002)*. La Paz: Plural Editores.
- Antelo, Eduardo. 2000. “Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a Partir de 1985”. *Serie Reformas Económicas* 62. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7607/S2000574\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7607/S2000574_es.pdf?sequence=1).
- Assies, Willem. 2003. “La descentralización a la boliviana y la “economía política del reformismo”. En *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina: innovando la gestión pública*, ed. Willem Assies, 135-160. Zamora: Colegio de Michoacán A.C.
- Bazzaco, Eduardo. 2009. “Dinámica demográfica, flujos migratorios y procesos de urbanización en el departamento de Santa Cruz de La Sierra, Bolivia. Estudio de caso”. En *Problemas sociales y regionales en América Latina. Estudio de casos*, eds. Marcia Cardim y José Luis Luzón. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Blanes, José. 1999. “La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales”. En *Procesos de descentralización en la comunidad andina*, ed. Fernando Carrión, 177-220. Quito: Flacso Ecuador, OEA, Parlamento Andino.
- Blanes José, y Mario Galindo. 2012. Entrevista del autor. Septiembre 7. La Paz, Bolivia.
- Cabezas, Marta. 2005. “Bolivia: Tiempos rebeldes. Coyuntura y causas profundas de las movilizaciones indígena-populares”. *Revista de Antropología Iberoamericana*. (41): 1-16. <http://www.aibr.org/antropologia/41may/criticos/mayo501.pdf>

Camacho, Alfonso. 2012. Entrevista del autor. Cinta magnetofónica. Agosto 17. Cochabamba, Bolivia.

Cuellar, Rubén Darío. 2012. Entrevista del autor. Septiembre 9. La Paz, Bolivia.

Dory, Daniel. 2009. *Las raíces históricas de la autonomía cruceña. Una interpretación política*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

Galindo, Mario. 2012. Entrevista del autor. Septiembre 7. La Paz, Bolivia.

Garcés, Fernando. 2007. “Representaciones sobre el quechua y el conocimiento quechua en la Reforma Educativa Boliviana y en el periódico Conosur Ñawpaqman ¿Colonialidad o interculturalidad?”. Tesis del Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. [http://www.museo.umss.edu.bo/wp-content/uploads/2012/03/Tesis-Final-Garces-low\\_res.pdf](http://www.museo.umss.edu.bo/wp-content/uploads/2012/03/Tesis-Final-Garces-low_res.pdf).

Gutiérrez Aguilar, Raquel. 2008. *Los ritmos del Pachakuti*. La Paz: Textos rebeldes.

Kohl, Benjamin. 2002. “Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization”. *Political Geography*. 21, 4: 449-472.

Instituto Nacional de Reforma Agraria (Inra). 2008. *Breve historia del Reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la reconstrucción comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones*. La Paz: Inra.

Molina, Carlos. 2012. Entrevista del autor. Agosto 10. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

- Molina Carlos, Claudia Peña, y Claudia Vaca. 2008. *El movimiento cívico frente al proceso de descentralización y autonomía, 1994-2006*. Cochabamba: Iued - Cepad - Editorial El País.
- Molina, Fernando. 1997. *Historia de la participación popular*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Peña, Claudia. 2007. “La conformación histórica del poder y las élites de Santa Cruz”. En *Poder y elites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema*, ed. Fernando Prado, 67-146. Santa Cruz de la Sierra: El País.
- Prado, Fernando. 2007. “Poder y elites hoy: quiénes son y como ejercen su poder”. En *Poder y elites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema*, ed. Fernando Prado, 147-210. Santa Cruz de la Sierra: El País.
- República de Bolivia. 1985. Ley 696 de 1985: Ley Orgánica de Municipalidades, enero 10, <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-696.xhtml>
- República de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (INE). n.d. “Coparticipación tributaria municipal”. <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>
- República de Bolivia, INE. n.d. “Participación departamental en el producto interno bruto, según departamento”, <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>
- República de Bolivia, INE. n.d. “Producto Interno Bruto Departamental. Participación departamental en el producto interno bruto, según departamento, 1988-2009”. <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>

República de Bolivia, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Centro de Estudios para el desarrollo laboral y agrario. 2006. Septiembre 26. <http://plataformaenergetica.org/obie/content/2154>

Sandoval Carmen, Ada Sandoval, Marco del Río, Franz Sandoval, Carlos Mertens, y Claudia Parada. 2003. *Santa Cruz, economía y poder, 1952-1993*. La Paz: Fundación Pieb.

Urioste, Miguel. Bolivia. 2001. *Descentralización municipal y participación popular*. La Paz: Fundación Tierra.

