

La pirámide en crisis

Emergencia de nuevos actores sociales en Tarija en el periodo de la crisis constituyente

The pyramid in crisis
**The emergence of new social actors in Tarija during
the Constitutional Assembly crisis**

Rodrigo Ayala Bluske¹

T'inkazos, número 33, 2013 pp. 149-161, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: abril de 2013
Fecha de aprobación: mayo de 2013
Versión final: mayo de 2013

En Tarija, la crisis constituyente ha provocado la desestructuración del esquema de poder tradicional. Actores subalternos han ganado espacios y han impuesto sus reivindicaciones más importantes. Esta acción, sin embargo, no se ha traducido en la elaboración de un programa político global. Por otra parte, los cambios en la institucionalidad obstaculizan la gobernabilidad en el departamento. Se trata de una crisis cuya resolución aún está pendiente.

Palabras clave: actores sociales / élites regionales / poder político / participación política / estatuto autonómico / gobernabilidad / política de desarrollo

In Tarija, the Constitutional Assembly crisis caused the traditional power structure to fall apart. Subaltern actors took over certain spaces and imposed their most important demands. This has not led to the development of an overall political programme, however. The changes in institutional structures are also obstructing governance in the department. This is a crisis that is yet to be resolved.

Key words: social actors / regional elites / political power / political participation / autonomy statutes / governance / development policy

1 Cineasta y analista social. Egresó de la carrera de Antropología de la Universidad Católica San Pablo - Cochabamba. Es Director Ejecutivo de la organización no gubernamental Protección al Medio Ambiente Tarija (Prometa). Correo electrónico: rayala@prometa.org.bo. Tarija-Bolivia.

La crisis constituyente² se ha traducido en el resquebrajamiento de las estructuras tradicionales de poder en Tarija. En este periodo, no solo se han modificado los mecanismos de manejo político administrativo del departamento, merced a la reforma autonómica³ (inmersa en el cambio constitucional que ha vivido el país), sino que el tipo de relacionamiento entre los actores sociales se ha modificado, y han surgido otros nuevos, ganando espacios y posiciones en este universo.

La emergencia de actores subalternos “antiguos” (campesinos, gremiales) y “nuevos” (desocupados, “asentados”) se ha expresado en políticas y reivindicaciones que afectan de manera directa la planificación, el presupuesto y las políticas de desarrollo de la gobernación departamental, pero no ha cuajado en un programa global que enfrente integralmente la cuestión del desarrollo de Tarija.

Por otra parte, los efectos institucionales del cambio (y sobre todo los vacíos que existen en la legislación departamental) amenazan de manera directa la cohesión del departamento y la coherencia de los mecanismos e instrumentos de desarrollo existentes; es el caso de las zonas grises que todavía existen en la delimitación de competencias entre los regímenes autonómicos departamental y regional del Chaco, por ejemplo, y de los “ejecutivos seccionales”, suerte de subgobernadores elegidos por voto en cada sección municipal, cuya existencia por lo menos ha entorpecido la labor de la gobernación departamental (poniendo al gobernador ante la situación *sui generis* de tener que “negociar” con

subordinados a los que no puede despedir), ha enturbiado la situación de los gobiernos municipales (poniéndolos a competir con entidades que tienen jurisdicciones idénticas a las de ellos, competencias poco claras y presupuestos en algunos casos mayores) y, potencialmente, amenaza con subdividir la gobernación en once pequeños fragmentos, correspondientes a cada sección municipal del departamento.

La relación entre segmentos sociales se ha trastocado, pero no resuelto. Por otra parte el cambio político institucional presenta limitaciones e incongruencias que definitivamente afectan cualquier tipo de política de desarrollo que se desee implementar en Tarija. La forma en que dichas situaciones vayan a resolverse, definirá el devenir de la política tarijeña en el siguiente periodo histórico.

1. LA FORMA EN QUE SE FUE GESTANDO EL CAMBIO

Si se quiere describir de manera sencilla la estructura de poder tradicional en Tarija, se puede recurrir al ejemplo de una pirámide, en la que la influencia de los actores va descendiendo en la medida en la que se aproximan a la base.

En la esquina noreste de la plaza Luis de Fuentes de la ciudad capital, se encuentran los principales edificios donde tradicionalmente se concentró el manejo del poder departamental: la Gobernación (exprefectura), el Gobierno Autónomo Municipal de Tarija y Cercado, y el Comité Cívico Departamental (vale la pena hacer notar que

2 Entendemos a la crisis constituyente como el conjunto de cuestionamientos a la estructura del Estado boliviano que se dio desde principios de este siglo. Dicho proceso tuvo su culminación formal con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, el 7 de febrero de 2009.

3 La reforma autonómica, junto a la inclusión social, ha sido una de las principales expresiones del proceso de reforma constituyente boliviano. Merced a ella, los departamentos, municipios y pueblos originarios, mediante sus formas específicas de gobierno, han adquirido competencias que antes solo estaban reservadas al gobierno central. En el caso de los departamentos, se han constituido asambleas legislativas y se ha logrado la elección del gobernador mediante voto directo. En el caso de los municipios, se ha otorgado a sus concejos municipales la cualidad legislativa. En el caso de los pueblos originarios, se ha reconocido constitucionalmente sus formas tradicionales de organización y legislación.

recientemente, apenas se creó la Asamblea Departamental, decidió instalar su sede en la esquina misma, entre los edificios de las dos primeras entidades nombradas). También, rodeando la plaza, se han instalado entidades comerciales en casas en las que antaño vivían algunas de las familias más influyentes de la ciudad. Próximos están cuatro barrios tradicionales (San Roque, La Pampa, Las Panosas y El Molino) donde viven familias de la clase media tradicional tarijeña y, alrededor de ellos, en los últimos cincuenta años, fueron surgiendo otros con intensidad creciente, habitados por una clase media emergente y los migrantes provenientes tanto del interior del departamento, como del resto del país, especialmente Potosí (en Tarija capital existe una enorme comunidad proveniente de la zona de Chichas).

La forma en que la élite de la ciudad de Tarija administró tradicionalmente su relación con el resto del departamento fue a través de subélites provinciales (aunque sería más correcto llamarlas “seccionales”, debido a que en algunas provincias existen más de dos ciudades intermedias importantes). Finalmente, en la base de la pirámide se encontraban las comunidades campesinas, repartidas a lo largo del territorio departamental. La relación indirecta entre la élite, asentada en la ciudad capital, y las comunidades campesinas, muestra una de sus mayores debilidades, lo que la diferencia de su similar de Santa Cruz, por dar un ejemplo; en la evolución política departamental, esa falencia es la que ha contribuido de manera decisiva al resquebrajamiento de la estructura de poder tradicional.

Tarija se incorporó al proceso de reforma constituyente que se dio en Bolivia en la última década, fundamentalmente a través de la Federación de Comunidades Campesinas de Tarija (FCCT). Se trata de la organización social más importante del departamento (su incidencia superó con creces a la Central Obrera Departamental, por ejemplo). La FCCT se organizó en

primera instancia en el Valle Central de Tarija y la zona de la Puna Tarijeña y, posteriormente, se extendió a las otras dos ecorregiones que conforman el departamento: la selva boliviana tucumana (Bermejo, Entre Ríos) y el Chaco. En sus mayores zonas de influencia, la Federación tiene una organización territorial completa, que va de los sindicatos comunitarios, pasando por las subcentrales zonales, hasta llegar a la central seccional. La organización campesina en Tarija tuvo el fuerte impulso de algunas organizaciones no gubernamentales en los años ochenta, tales como Acción Cultural Loyola (ACLO) de la que depende Radio Tarija y el Instituto de Capacitación Campesina (ICCA); por otra parte, el Movimiento Bolivia Libre (MBL) puso en su momento una gran energía en la formación de cuadros en el sector (aunque su importancia política en el contexto electoral, jamás alcanzó un sitio relevante).

En general puede decirse que la estructuración territorial de Tarija se explica de mejor manera a través de las secciones municipales, que de las provincias, debido a la importancia de sus ciudades intermedias (Yacuiba, Villamontes, Caraparí, Bermejo, Padcaya, Entre Ríos, San Lorenzo, Concepción, etcétera), lo que determina que la élite central deba negociar permanentemente los asuntos administrativos departamentales con ellas, y que los otros actores (partidos, organizaciones cívicas, etcétera) deban reconocer su importancia en forma cotidiana.

El momento clave en la evolución política del movimiento campesino se produce cuando desarrolla una perspectiva política propia y comienza a disputar espacios de poder a la élite departamental. La “oficialización” de dicha transformación se traduce en el cambio de su nombre, de Federación Sindical de Trabajadores Campesinos de Tarija a Federación de Comunidades Campesinas de Tarija⁴. La primera batalla

del movimiento campesino en ese momento fue disputar la administración del mercado campesino (CRAMA) de la ciudad al entonces prefecto Oscar Vargas, durante el último gobierno de Hugo Banzer. La administración del mercado dio a la Federación no solo una sede, sino recursos para alimentar su logística. Posteriormente, durante los gobiernos de transición de Carlos Mesa y Rodríguez Veltzé, logró apoderarse del manejo de algunos de los corregimientos mayores (hoy ejecutivos seccionales) con lo cual no solo aumentó su importancia en el contexto político, sino que adquirió destrezas y conocimientos del manejo de la administración pública.

En los primeros años de este siglo, la identidad entre el Movimiento al Socialismo (MAS) ascendente y la dirigencia de la Federación no fue inmediata. La segunda tuvo una acción política independiente y, en el contexto sindical campesino, opuesta la mayor parte de las veces a la línea de Evo Morales (enfrentada en el contexto departamental al grupo de dirigentes “evistas”, encabezados por la dirigente Julia Ramos de la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa). Sin embargo, una vez que quedó claro que el cambio social iba a ser encabezado por la organización política del actual presidente, la unidad entre ambas organizaciones resultó inevitable. Luis Alfaro, el dirigente principal de la Federación, fue el primer candidato del MAS a prefecto, luego su candidato a primer constituyente y actualmente es legislador nacional por dicho partido. La Federación se ha convertido en el principal pilar del partido de gobierno y las vicisitudes del uno se reflejan en el otro; está claro que se trata de una unión, ahora indisoluble.

Pero la influencia del movimiento campesino en la política tarijeña no podría explicarse

sin un contexto cultural favorable. La cultura de la élite tarijeña que tradicionalmente ha sido dominante, siempre ha estado ligada al campo (a diferencia de otros contextos como los de La Paz, donde ha existido una relación contradictoria y en ocasiones negativa entre lo urbano y lo rural). El componente cultural del agro tarijeño influencia permanentemente a la ciudad y la ciudad vive idealizando el campo. Los principales “documentos” ideológicos de la élite tarijeña (textos como *Subdesarrollo y felicidad* de William Bluske) idealizan la Tarija rural y provinciana.

Sin embargo, el movimiento campesino no ha sido el único actor social en la evolución del proceso constituyente en Tarija. En el contexto urbano se han sumado otros que han tenido una relativa importancia en el proceso político y que en la actualidad se han convertido en un factor de presión sobre la gobernación: los desocupados y los “asentados”, especialmente.

Tarija ha sufrido desde los años ochenta una serie de oleadas migratorias sucesivas; las primeras se dieron al aplicarse el decreto de relocalización minera implementado en el último gobierno de Víctor Paz Estensoro, y las últimas han ido cobrando intensidad en la medida en que el aumento de los ingresos departamentales por concepto de regalías se ha dado en forma exponencial.

En Tarija, al igual que en el resto del país, no existe un política de vivienda efectiva, lo que ha dado como resultado que la acción de “asentarse” en terrenos fiscales o privados se haya convertido en práctica cotidiana. No se trata de una tendencia reciente ni puntual. Algunos de los asentamientos más antiguos, el caso por ejemplo del barrio “Luis Espinal”, cuyo máximo pico de desarrollo se dio en los años posteriores a la relocalización minera (1986), se han convertido en

⁴ La evolución del movimiento campesino tarijeño ha sido ampliamente documentada y analizada en los textos de los investigadores Pilar Lizárraga y Carlos Vacaflares, especialmente en el libro *Cambio y poder en Tarija. La emergencia de la lucha campesina* (2007).

un ejemplo de organización social urbana. Sin embargo en los últimos años el fenómeno ha cobrado una nueva dimensión: según datos aportados por los mismos dirigentes de los nuevos asentamientos, en el conjunto del departamento existirían cinco mil familias distribuidas en 34 zonas distintas, de las cuales 16 se encuentran en Tarija, Cercado.

Las organizaciones de desocupados, por su parte, cobraron fuerza en los primeros años de la administración prefectural de Mario Cossío y se institucionalizaron con la creación del Plan de Empleo Urgente (PEU), que sigue vigente. Existen cinco organizaciones de desocupados y el número exacto de sus integrantes no se conoce, en la medida en que sus miembros van rotando de acuerdo a la disponibilidad de “empleo” (específicamente de cupos otorgados por la Gobernación al PEU).

Tanto “desocupados” como “asentados” se han convertido en dos de las nuevas organizaciones sociales urbanas más importantes en el departamento, con una alta capacidad de influencia en el entorno político que administra la gobernación departamental, aunque globalmente y pensando en términos del proceso político actual, su importancia es mínima, comparada con la de otras organizaciones como la Federación de Campesinos.

En la medida en que el proceso constituyente fue profundizándose y el partido de gobierno ocupó algunas de las funciones públicas más importantes en el departamento, otras organizaciones sociales se aproximaron a su entorno político, como los gremiales. En el caso de la Central Obrera Departamental (COD), la organización sindical de mayor tradición en Tarija, su conducta fue contradictoria; hasta hace dos años estuvo dirigida por aliados del gobernador Mario Cossío (lo que demuestra la capacidad de influencia de su agrupación en los sectores urbanos de la ciudad), y actualmente su dirección está a cargo

de dirigentes que si bien en momentos clave han apoyado la gestión “masista”, actualmente manifiestan reiteradamente su independencia política (Rubén Ramallo, su principal ejecutivo, ha señalado su acuerdo con la posibilidad de conformar una nueva agrupación ligada a la Central Obrera Boliviana, COB).

2. LAS EXPRESIONES INSTITUCIONALES DEL CAMBIO

La desestructuración del esquema de manejo de poder tradicional en Tarija ha tenido expresiones institucionales que han aumentado la influencia de las dos capas “no capitalinas” de la pirámide social; vale decir, de las élites seccionales provinciales y de las comunidades campesinas.

La emergencia de lo rural o más propiamente de lo “no capitalino” en Tarija disminuyó la influencia de la ciudad capital y de su grupo dirigente. En el esquema de manejo político y administrativo pre autonómico, la élite departamental podía reproducir al interior del departamento el manejo centralista de la cosa pública. El prefecto, nombrado por el ministro de turno, designaba a su vez a los subprefectos y corregidores.

El primer síntoma de la desestructuración del sistema político administrativo se dio a principios de siglo, cuando los subprefectos perdieron autoridad ante los “corregidores mayores”. Según diversas interpretaciones, el cambio fue operado por los prefectos tarijeños, a fin de dividir a las provincias en un momento en el que la reivindicación del “décimo departamento” tomaba fuerza en el Chaco (de esa manera Villamontes y Caraparí se convertían en “provincias de facto” frente a Yacuiba); sin embargo, más allá de la anécdota, lo cierto es que dicho proceso refleja la ansiedad de grupos dirigentes locales, por liberarse de un chaleco de fuerza administrativo, que los obligaba a subordinarse artificialmente unos a otros (y en todo caso vale la pena recalcar

que dicho cambio se operó no solo en el Chaco, sino en el conjunto del departamento).

Lo que la élite tarijeña no pudo prever (y menos corregir a tiempo) fue el efecto que su adhesión a la causa autonomista iba a tener en su desenvolvimiento al interior del propio departamento. En la medida en que se movilizaba con más énfasis en pos de la autonomía departamental, viabilizaba la autonomía regional provincial chaqueña, y en la medida en que cuestionaba el manejo centralista de la sede de gobierno, daba pie a que las secciones municipales reclamaran sus propios mecanismos de autogobierno.

Esa debilidad es la que en definitiva ha provocado que en Tarija se distorsionen los mecanismos de gobernabilidad departamental, como veremos más adelante, y que en un caso extremo se tenga la posibilidad de asistir a su escisión en dos departamentos “de hecho”, unidos tan solo por un nombre y una simbología oficial común.

La primera institución en la que se vivió la crisis provocada por la emergencia de los actores rurales y provinciales, fue el Comité Cívico, organismo autonomista por excelencia en el departamento.

Desde principios de siglo hasta el año 2006, el Comité impulsó (y logró junto con sus pares del oriente boliviano) que la reivindicación autonómica se volviera parte de la agenda nacional (junto con la “agenda de octubre”); sin embargo, en ese mismo periodo sufrió una intensa presión interna para cambiar su forma de representación y, por tanto, de elección de dirigentes.

De acuerdo a su viejo estatuto las entidades afiliadas al Comité tenían un número fijo de representantes; en los hechos esa medida aseguraba la preeminencia de las instituciones capitalinas sobre las rurales (una organización como el Club Social de Tarija, tenía el mismo número de representantes que el Comité Cívico de Villamontes). En ese contexto, los dirigentes de la capital tenían una seguridad absoluta en lograr la mayoría en las votaciones más importantes.

En el caso de la elección de los dirigentes del Comité, por ejemplo, se daba por hecho que el presidente sería un miembro de la élite ciudadina, por lo que de manera tradicional se destinaba una de las vicepresidencias para “las provincias”.

La principal reforma que se produjo en los estatutos de la organización, fue la de asegurar que las provincias tuvieran el mismo número de representantes que la ciudad capital. En los hechos dicha medida terminó por quitar operatividad y funcionalidad al Comité y sin duda contribuyó al debilitamiento que ha sufrido en los últimos años. En una primera instancia, después de la reforma, el Comité eligió como presidente a un provinciano (Reynaldo Bayard, de Villamontes, que de una manera u otra “escapó” al control de la capital) y, actualmente, a pesar de que la ciudad recuperó la presidencia con el exdirigente sindical Walter Mogro, el Comité, en los hechos, se ha reducido a la representación de Cercado.

Sin embargo, donde se ha expresado de manera más clara la desestructuración del poder departamental, ha sido en la elaboración del Estatuto Autonómico a través de dos temas clave en la administración del poder político en Tarija: el sistema de representación en la Asamblea Departamental y la creación de los “ejecutivos seccionales”.

El proceso autonómico tarijeño implicó para su dirigencia, encabezada en los momentos más álgidos de la crisis constituyente (del 2006 al 2009) por el prefecto Mario Cossío, un constante tira y afloja con las élites seccionales en el plano interno, a la vez que protagonizaba un duro enfrentamiento con el poder político nacional. La historia de la elaboración del Estatuto refleja una serie de concesiones que paulatinamente la élite tarijeña fue realizando, bajo la amenaza de un alineamiento directo de los actores locales con la posición oficialista nacional (que a su vez ponía en vigencia el fantasma del décimo departamento, latente durante todo el proceso constituyente).

El subordinar la representación poblacional a la territorial en la composición de la Asamblea Legislativa Departamental, le ha significado a la élite asentada en la capital, perder de manera definitiva la posibilidad de tener un dominio absoluto en los asuntos departamentales, tal como ocurría en la etapa “preautonómica”. Este tipo de representación, a su vez, aumenta significativamente la importancia de las agrupaciones políticas locales, es el caso del Poder Autónomo Nacional (PAN), que con un porcentaje relativamente bajo en la elección legislativa departamental realizada en abril de 2010, ha logrado tener un número de representantes que lo convierte en el “fiel” de la balanza del espectro político tarijeño.

Si en el legislativo departamental la importancia de ciudades intermedias y electores campesinos se ha vuelto decisiva, en el Ejecutivo la capacidad de decisión del gobernador por lo menos se cuestiona con la creación del “Ejecutivo Seccional”.

El “Ejecutivo...” (que en algunas secciones es llamado subgobernador y en otras directamente gobernador), substituye a los subprefectos y corregidores seccionales y es electo directamente por los ciudadanos. En los hechos, esta situación pone al gobernador ante la difícil situación de tener subordinados a los que no puede despedir, que tienen una agenda propia, y que en varios casos pertenecen a organizaciones políticas opuestas a la suya.

En general la tardanza de la Asamblea Departamental en adecuar el Estatuto a la Constitución Política del Estado, tal como dispone la normativa vigente, a la vez que refleja sus contradicciones internas, provoca vacíos que profundizan la crisis institucional en Tarija; la falta de claridad en la delimitación de competencias entre el régimen autonómico departamental y el regional, por ejemplo, abre las compuertas para diversos tipos de conflictos institucionales.

Por otra parte queda pendiente la discusión acerca de la pertinencia de la creación del

“Ejecutivo Seccional” (y por tanto su permanencia en el organigrama de la gobernación), no solo por la distorsión que provoca en el funcionamiento departamental, sino por el conflicto que en los hechos crea con los gobiernos municipales y, especialmente, con sus ejecutivos.

En la Tarija autonómica, las rivalidades, negociaciones y manejos políticos diarios entre los actores descritos (gobernador, ejecutivos, alcaldes, etcétera) contribuyen de manera decisiva a la inercia del aparato público y a su poca efectividad. Se trata de una situación resultante de la desestructuración del esquema de manejo de poder tradicional, pero sobre todo de la ausencia de una propuesta política global, que logre arrastrar al conjunto del departamento y que se exprese en una normativa institucional coherente y efectiva.

3. PROGRAMA POLÍTICO Y REIVINDICACIONISMO SECTORIAL

La desestructuración de los mecanismos de poder tradicionales de Tarija se dio debido a las debilidades de la élite tradicional, incapaz de elaborar un discurso que consiga arrastrar al conjunto de los actores departamentales. Sin embargo en la Tarija autonómica, y específicamente en la gestión del nuevo gobernador Lino Condori, el nuevo grupo dirigenal tampoco ha sido capaz de hacerlo, y en los hechos ha reducido sus acciones políticas más importantes a atender las reivindicaciones de los actores sociales en los que se apoya. Ese hecho explica la crisis permanente (una suerte de “empate catastrófico” local) en que se ha sumido el departamento en los últimos años.

La debilidad política de los sectores sociales emergentes, sobre todo campesinos, se expresa en su incapacidad de traducir su movilización en un programa global. En los hechos el sector ha reducido su política a la implementación del Programa de Solidaridad (Prosol) y otros



Frank Arbelo. *Protestas*. Tinta china, 2012.

colaterales, y la ocupación de determinados espacios en la administración pública.

El Prosol fue una reivindicación largamente exigida por la FCCT, y puesta en marcha durante la gestión de Mario Cossío. A su alrededor se libró una dura batalla, no tanto por la implementación de la medida, que estaba garantizada por la abundancia de recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas, sino por la “paternidad” o la “autoría” de la reivindicación. La Federación bloqueó caminos y puso en jaque a la entonces Prefectura, para “distribuir” y en los hechos “hacer notar” ante sus bases que el Prosol se debía a sus esfuerzos y, por tanto, acumular el rédito político emergente (arrebatándosele al entonces gobernador).

El Prosol implica un mecanismo simple de distribución de recursos en las comunidades campesinas; anualmente se reparte un monto fijo por familia, que actualmente es de Bs 4.500, los cuales deben ser invertidos en forma conjunta con el resto de familias de la comunidad en un proyecto productivo.

En un inicio el programa contó con el respaldo (por lo menos de palabra) del conjunto de los actores políticos y sociales. Se trata de una medida implementada para combatir la pobreza en el sector más afectado por ella e impulsar el aparato productivo en el agro. En su implementación, sin embargo, ha dado muestras de una creciente burocratización y de diversas irregularidades administrativas.

Si bien no se ha cuantificado su impacto real en las condiciones de vida de los habitantes del área rural, queda claro que por el solo reparto de recursos en efectivo ha tenido un impacto positivo, aunque parece también evidente que debido a los problemas en su implementación, los resultados han estado por debajo de su potencialidad, sobre todo, en la incidencia a largo plazo.

Retrasos en las rendiciones de cuentas y denuncias de falsificación de facturas y de

sobrepuestos en las compras, son el ingrediente cotidiano de un programa que tiene como debilidad central el no estar inserto en una política global de desarrollo del agro y tener que desarrollar sus iniciativas en forma fragmentaria, sin el acompañamiento efectivo de los organismos correspondientes del Estado, en sus instancias departamentales y locales.

En todo caso, ante la ausencia de propuestas mayores por parte de su dirigencia (política y estrictamente sindical), la Federación, como un ritual anual, exige el aumento en el monto a distribuirse: para 2013 pasaría de Bs 4.500 a Bs 6.000 por familia, según la nueva reglamentación propuesta.

En cuanto a los desocupados, su reivindicación básica, el empleo, se ha traducido en la implementación del PEU, también en este caso, merced a la abundancia de recursos en las arcas departamentales. La medida se ejecutó con el aliciente adicional de que en los hechos, el gobernador de turno tenía (tiene) un enorme contingente humano a su disposición para eventuales movilizaciones de distinto tipo.

Al igual que el Prosol, el PEU ha ido aumentando el monto que distribuye entre sus beneficiarios (en los últimos años ha pasado de Bs 530 a Bs 1.040 en contratos que tienen una duración de dos meses) que aproximadamente suman 3.000. Y también, en este caso, se han producido diversas críticas a su sistema de funcionamiento.

Se trata de un tipo de trabajo en horario continuo que permite a sus beneficiarios tener empleos en horas de la tarde, lo cual, sumado al aumento paulatino que ha tenido en el monto de remuneración, provoca diversas distorsiones en el mercado laboral. Por otra parte las labores del PEU han mostrado poca efectividad en las obras públicas que se le ha encomendado (mantención de caminos vecinales, empedrados, etcétera).

En los hechos, el PEU se ha convertido en el feudo de un grupo de organizaciones que definen

según reglas propias quiénes son los beneficiarios del programa; merced a esta “independencia” y su capacidad de movilización, tienen la posibilidad de presionar permanentemente a la Gobernación por el aumento de sus beneficios (monto pagado, duración de los contratos, etcétera). En 2012, los miembros del PEU realizaron periódicamente tomas y bloqueos a la Gobernación (inclusive llegaron a romper políticamente con ella, pidiendo la remoción del gobernador Lino Condori).

Los “asentados” se constituyeron en las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010 en uno de los mayores apoyos electorales para el partido de gobierno en la ciudad de Tarija (dos de sus principales dirigentes y/o asesores son actualmente legisladores departamentales por la provincia Cercado). Merced a su cercanía política, el sector consiguió diversos beneficios en el último periodo: provisión de servicios básicos, apertura de calles, etcétera. Pero también en este caso (y con mucha mayor intensidad que en el Prosol y en el PEU) el sector se ha desacreditado ante la opinión pública. En los últimos años ha proliferado la toma de tierras, y con ella las denuncias de negociados, cobros ilícitos a los beneficiarios, extorsiones a propietarios, etcétera. En general se ha generado la sensación de una enorme inseguridad en cuanto a la propiedad urbana.

Por otra parte, en una ciudad como Tarija, que ha crecido aceleradamente, la toma de tierras obstaculiza la planificación urbana. En general, para el conjunto de los habitantes de la ciudad, su “belleza” y la abundancia de espacios verdes, todavía es un motivo de orgullo y autoestima; los “asentados” en estos años (a diferencia de los primeros con los que se dio este fenómeno, con ejemplos como el del barrio “Luis Espinal”, rodeado de una aureola de justicia social y equidad) han sido identificados por la opinión pública como una amenaza. Precisamente, una de las pocas “movilizaciones ciudadanas” de los últimos años (alejada de filiación partidaria y ajena al tema autonomista)

se ha dado cuando un grupo impulsó la creación del Parque de Aranjuez situado en una de las zonas verdes más importantes de la ciudad, que recientemente fue ocupada por un grupo importante de “asentados”.

En estos años el “reivindicacionismo” básico mostrado por los actores sociales más importantes de Tarija ha mostrado sus limitaciones; se ha desprestigiado ante el conjunto social y, en los hechos, obstaculiza las posibilidades de la gobernación de Lino Condori para construir un programa que pueda dar viabilidad política en el futuro al partido de gobierno.

4. GOBERNABILIDAD DEL APARATO PÚBLICO TARIJEÑO

Históricamente la burocracia estatal de Tarija se nutrió de los hijos de su clase media tradicional. En los años setenta una entidad como la Corporación de Desarrollo de Tarija (Codetar) era considerada un reservorio de empleos para el segmento. En el pasado reciente la Prefectura y otros organismos, como el poder judicial, cumplieron el mismo rol.

El cambio de administración en la Gobernación del Departamento de Tarija, operado con la suspensión de Cossío, significó, al igual que en el resto del país, una renovación del aparato burocrático, merced a la inclusión de actores provenientes de los sectores subalternos en puestos de responsabilidad que pocas veces habían ocupado antes. Como resultado la entidad ha experimentado en este periodo una intensa inestabilidad, provocada por las constantes presiones y disputas entre los sectores sociales en los que se asienta su aparato político.

En general puede decirse que uno de los efectos sociales más visibles del cambio operado en Tarija es que la clase media tradicional, desalojada en gran medida del sitio preferencial que ocupaba en el aparato burocrático público, se encuentra

con pocas opciones de empleo (en el último periodo se han multiplicado tanto las iniciativas privadas, como la migración a otros lugares para trabajar, a Santa Cruz preferentemente).

En el caso de los nuevos actores, conspira contra su desempeño no solo la ausencia de capacitación en muchos casos, sino, sobre todo, la acelerada rotación motivada por constantes disputas políticas que se dan entre y al interior de los movimientos sociales.

De tal forma, puede decirse que en el día a día de la nueva Gobernación se libra una lucha silenciosa, entre parte del aparato dirigencial (algunos de los dirigentes del MAS y su aliado “Dignidad”) que pugna por estructurar un programa político a largo plazo, y los dirigentes de los grupos sociales que los apoyan, que se guían por el pulso de la coyuntura y las reivindicaciones inmediatas de sus sectores.

Lo cierto, en todo caso, es que en un contexto donde el aparato público está manejado por “sectores sociales”, el reivindicacionismo puro resulta inviable y puede conducir al deterioro y la degradación de las medidas tomadas.

Programas como el Prosol y el PEU se han vuelto impopulares no solo porque no han dado los resultados esperados, sino porque en el primero de los casos muestra diversas irregularidades administrativas. En ese marco la única propuesta de los sectores involucrados ha sido la de pedir aumentos en los montos asignados para los beneficiarios por la Gobernación.

El caso de los asentamientos conlleva riesgos más serios para la viabilidad del proceso político. La ilegalidad de las tomas de terrenos urbanos y el hecho de que la casi totalidad de ellos se haya llevado a cabo en terrenos privados, las hace figurar como amenazas directas a los propietarios tarijeños, provenientes de diversos sectores sociales (viejas y nuevas clases medias, campesinos cercanos a la ciudad). Por otra parte, su número (16 asentamientos solo

en Cercado) hace que tengan una importancia política superlativa.

Se puede prever que en los próximos años se librarán intensas batallas respecto a esta temática. Los propietarios afectados han comenzado a agruparse y a tomar acciones legales y políticas. Según la información proveniente de sus mismas organizaciones, la mayor parte de los asentamientos no cuenta con condiciones para regularizar su situación de acuerdo a la normativa vigente.

Un primer enfrentamiento se puede prever en el caso del Parque de Aranjuez, donde los asentamientos son relativamente recientes, y sobre el que existe una enorme presión pública para que el Gobierno Municipal (merced a la nueva ley) y la policía actúen.

Un ejemplo interesante acerca de cómo el descontento respecto a este tema puede concretizarse en acciones políticas, es el de la iniciativa impulsada por un propietario afectado y un dirigente político cercano al MAS, que han logrado iniciar una acción revocatoria a los dos legisladores departamentales del partido oficialista identificados con los asentamientos. Actualmente este grupo lleva adelante una intensa campaña de recolección de firmas (debe llegar al 30% del padrón departamental), y se puede prever que en caso de que logre su objetivo, el revocatorio se convertirá en una suerte de referéndum acerca de los asentamientos, con el costo político consiguiente para el partido de gobierno.

Si se realiza un análisis pormenorizado de los actos electorales realizados en los últimos diez años en Tarija (elecciones, referéndums), se puede llegar a la conclusión de que en el departamento existen tres espacios político-geográficos diferenciados: Tarija-Cercado, donde se concentra poco menos de la mitad del padrón electoral; las ciudades intermedias y las comunidades campesinas. A pesar de que han existido variaciones de diversa índole en las tendencias, puede afirmarse que el primer espacio ha tenido de

manera permanente tintes opositores al actual gobierno, en el segundo se ha dado una suerte de equilibrio (con una leve diferencia a favor de los políticos opositores) y, en el tercero, las posiciones del MAS han tenido ventaja.

A pesar de las victorias que pueda obtener electoralmente una u otra opción, el sistema de distribución de escaños vigente prácticamente imposibilita que una determinada fuerza tenga la mayoría absoluta en la Asamblea Departamental. Actualmente, por ejemplo, el MAS y Camino al Cambio - MNR, las fuerzas más importantes, están prácticamente empatadas, mientras que al PAN (que expresa a las élites chaqueñas) y a la bancada indígena, les ha tocado el rol de dirimidores.

Esta conformación legislativa también ha contribuido a la inestabilidad política y a la ingobernabilidad. En una primera instancia el MAS, merced a una alianza con el PAN y la bancada indígena, logró reunir los votos suficientes para substituir a Mario Cossío, por su legislador Lino Condori, pero la alianza se disolvió rápidamente, dando lugar a acuerdos coyunturales que han tenido como resultado la elección de directivas legislativas encabezadas por la oposición.

Dado el interinato de Condori, en los dos pasados años la política tarijeña ha parecido resumirse a la convocatoria de sesiones periódicas por parte de la Asamblea en las que el tema central es (o existe la amenaza que sea), la suspensión del Gobernador y su sustitución por otro asambleísta, de tal manera que todos los esfuerzos del aparato oficialista y los de la oposición se centran en dichas escaramuzas. En ese marco resulta fácil entender el porqué temas centrales como la adecuación de los Estatutos Autonómicos a la Constitución y las discusiones inherentes al desarrollo quedan continuamente relegadas.

Esta suerte de equilibrio precario ha hecho daño a los mismos actores políticos. El MAS sufre las consecuencias de una gestión irregular y a

Camino al Cambio le es difícil sostener un discurso que se centra únicamente en la sustitución del actual Gobernador.

Puede decirse que el aparato público tarijeño ha estado funcionando por una necesidad mutua existente entre sus distintos estamentos. La Gobernación, con uno de sus presupuestos más abultados de la historia, tiene necesidad de “gastar”, de “ejecutar”, evitando que queden fondos en caja y banca. Por su parte, tanto alcaldes como ejecutivos seccionales necesitan de los fondos de la Gobernación para sus gestiones, por lo cual se ha producido un “acomodo en los hechos” entre estas instancias. Sin embargo, se trata de un pacto circunstancial y limitado; no solo depende de que Tarija siga teniendo un alto flujo de recursos (y de que la Gobernación no mejore sus destrezas en el gasto), sino que se lleva a cabo sin el norte de una visión global de futuro.

Los cambios que se han operado en la relación existente entre los actores sociales en Tarija, la “desestructuración” de la pirámide y la emergencia de los actores subalternos, no tienen vuelta atrás. Sin embargo, dicha transformación no se expresa en un programa político, que permita construir una institucionalidad y una visión de desarrollo viables.

La discusión de la adecuación de los Estatutos Autonómicos a la Constitución Política del Estado, debería ser el espacio en el que se debata sobre los nuevos mecanismos de relacionamiento entre los sectores y las regiones. En primera instancia debería revisarse con detalle la delimitación de competencias con la autonomía regional del Chaco y la pertinencia del funcionamiento de los “ejecutivos seccionales”. Posteriormente, la solución de estos temas modulares podría dar lugar a la concertación de una agenda de desarrollo departamental. Temáticas tales como las del desarrollo de las capacidades regionales en materia de hidrocarburos (Tarija produce cerca al ochenta por ciento de los mismos, pero no conoce la temática

ni posee programas de capacitación al respecto), la vinculación caminera y el crecimiento de las capacidades productivas y energéticas deberían ser parte central de esta agenda.

En el caso de las reivindicaciones de los sectores sociales más importantes, es imprescindible que se cualifiquen y se regularicen administrativamente. El Prosol debe demostrar transparencia y efectividad en el uso de sus recursos. Por otra parte, en el PEU debe ser la Gobernación (y no las organizaciones sociales) que elija a los beneficiarios, bajo criterios de solidaridad y beneficio de sectores vulnerables (madres solteras, discapacitados, etcétera).

La visualización del Prosol, como un beneficio que no da resultados y que solo implica el reparto de dinero en efectivo, ha dado lugar a que otros sectores reclamen una suerte de “Prosol urbano”, es decir que se reparta dinero en efectivo a miembros de determinados sectores sociales, por ejemplo de los gremiales, que en el último año han realizado numerosas movilizaciones con ese objetivo.

En el caso de los asentamientos es necesario un “punto cero” que hasta el momento no se ha dado, a pesar de la existencia de la normativa legal respectiva. Deben dejar de existir nuevas ocupaciones a terrenos privados y públicos, y sobre todo la ciudadanía debe dejar de percibir una amenaza constante por parte de los grupos organizados en el sector. Para ello, sin embargo, también es necesario que las instancias correspondientes (Asamblea Legislativa Departamental, Concejo Municipal) diseñen una política habitacional viable.

La falta de una visión de desarrollo global ha provocado que el departamento se inunde progresivamente de la cultura del rentismo (a pesar de la tradición productiva de sectores como la vitivinicultura en el valle central y la ganadería camélida en la puna tarijeña). No solo los sectores sociales se organizan alrededor

de determinados “bonos” o beneficios a los que pueden acceder por su cercanía con la gobernación, sino que el grueso de los empresarios mueve su actividad motivado por licitaciones y contratos públicos.

La crisis institucional tarijeña, producida en el momento en que el departamento cuenta con los mayores recursos financieros de su historia, ha tenido la capacidad de paralizarlo y mediatizar sus posibilidades de desarrollo. Estos son los tiempos en que vivimos.

BIBLIOGRAFÍA

Ávila Echazú, Edgar

1998 *Historia de Tarija*. Tarija: Editorial Luis de Fuentes.

Ayala Bluske, Rodrigo

2009 “La difícil tarea del equilibrio: el rol de Tarija en el escenario político 2006-2009”. En: *Conflictos: Una mirada hacia el futuro*. La Paz: ILDIS-FBDM.

2010 “La construcción del nuevo paisaje político tarijeño”. En: Cortez, Roger (comp.). *Claves de la transición de poder*. La Paz: PNUD.

2011 “Árboles, helechos y astillas: organizaciones políticas tarijeñas”. En: *Hacia un sistema político subnacional*. La Paz: ILDIS-FBDM.

2012 *Tarija: Escenario de las tres Batallas*. La Paz: FBDM.

Blanco, Alfonso

2010 “Elementos para la conformación de una agenda de desarrollo consensuada para el desarrollo de Tarija”. Documento FBDM.

Bluske, William

1976 *Subdesarrollo y felicidad*. La Paz: Biblioteca Popular de Última Hora.

Capacidad 21

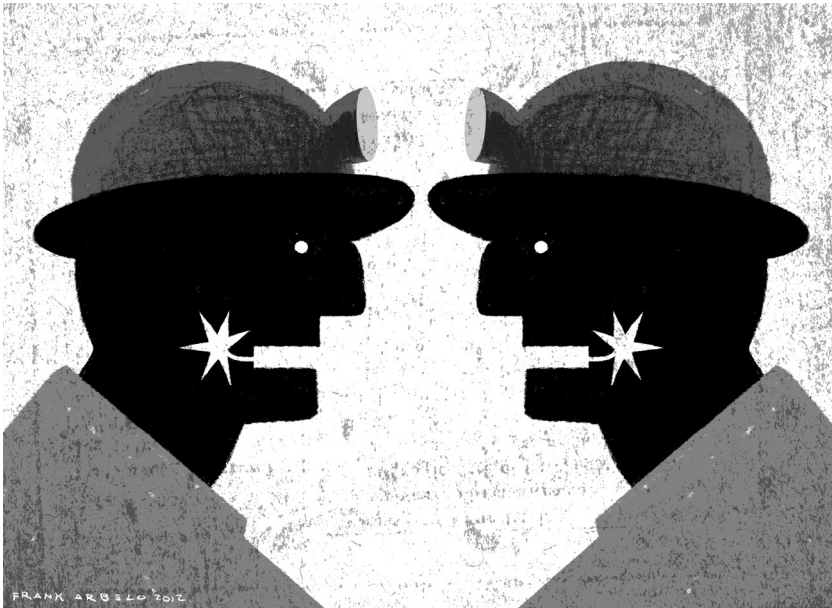
1998 *Los desafíos del desarrollo sostenible departamental de Tarija*. La Paz: Capacidad 21.

Lizárraga, Pilar y Vacaflares, Carlos

2007 *Cambio y poder en Tarija: La emergencia de la lucha campesina*. La Paz: Plural, JAINA, PIEB Editores.

Prefectura de Tarija

2002 *Concertación y desarrollo*. Tarija: Prefectura de Tarija.



Frank Arbelo. *Diálogo minero*. Grafito y color digital, 2012.