

EL COLEGIO DE MEXICO
Centro de Estudios Sociológicos

DOCTORADO EN CIENCIA SOCIAL
Con especialidad en Sociología
1997 - 2000

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE DOCTOR EN SOCIOLOGIA

LA CONSTRUCCION SOCIAL DEL PODER LOCAL

**La participación popular y la "redefinición" del espacio
socio-político en las provincias de La Paz**

Elaborado por: Rolando Sánchez Serrano

Asesor: Prof. Nelson Minello

La Paz, mayo del 2002

Todos tenemos jardines ocultos y plantaciones en nosotros; y, para usar otro símil, todos somos volcanes que están en crecimiento y que tendrán su hora de erupción; cuán cerca o cuán lejos se encuentre ésta, es algo que sin duda nadie sabe, ni siquiera el amado Dios.

Friedrich Nietzsche

La voluntad de los individuos debe personificarse en una realidad que los gobiernos han pretendido monopolizar. Ese monopolio es el que hay que socavar poco a poco y día a día.

Michel Foucault

El rescate del sujeto social significa que se está enfrentando la realidad sociohistórica como un espacio de prácticas posibles, caracterizada por ser una articulación objetivo-subjetiva, como queda de manifiesto cuando es concebida como una realidad, que por estar conformada por la existencia de los sujetos sociales, es a la vez una realidad "pensante" y "hablante".

Hugo Zemelman

INDICE

INTRODUCCION	4
PRIMERA PARTE.....	11
ASPECTOS TEORICO METODOLOGICOS	
1. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS	12
1.1 JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN TEMÁTICA	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
<i>Objetivo general</i>	13
<i>Objetivos específicos</i>	14
2. REFERENCIA TEORICO CONCEPTUAL.....	15
2.1 DEMOCRATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACION POLÍTICO ADMINISTRATIVA.....	15
<i>La transición desde el régimen militar-autoritario al orden democrático</i>	20
<i>El reto por la consolidación de la democracia y las reformas</i>	24
2.2 GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	28
2.3 EL CAPITAL SOCIAL Y GESTIÓN MUNICIPAL.....	33
2.4 PODER LOCAL Y SU CONFIGURACIÓN.....	36
3. LOS ESTUDIOS SOBRE LA PARTICIPACION POPULAR Y EL PROBLEMA.....	45
3.1 EL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR	45
3.2 EL PROBLEMA	50
<i>Pregunta general</i>	50
<i>Preguntas específicas</i>	50
3.3 HIPÓTESIS	51
<i>Hipótesis general</i>	51
<i>Hipótesis de trabajo</i>	51
SEGUNDA PARTE	53
LA PARTICIPACION POPULAR Y LOS MUNICIPIOS	
1. LA OLA DE LA DESCENTRALIZACION.....	54
1.1 LA PREOCUPACIÓN POR CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA Y REFORMAS INSTITUCIONALES	55
<i>La centralidad de Estado</i>	55
<i>El proceso de transición y descentralización en América Latina</i>	56
1.2 LA VALORACIÓN DE LOS ESPACIOS LOCALES: EL MUNICIPIO.....	62
1.3 LAS REFORMAS POLÍTICO INSTITUCIONALES EN BOLIVIA	63
<i>La descentralización como "construcción" social</i>	69
2. LAS PROVINCIAS DEL ALTIPLANO.....	74
<i>La Revolución Nacional de 1952 y posibilidades de autodeterminación</i>	87

	<i>El katarismo y la disputa por el poder del Estado</i>	93
2.2	LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y SUS EFECTOS	99
2.3	LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y EL PODER LOCAL	104
3.	EL MUNICIPIO DE VIACHA	106
3.1	CONTEXTO.....	106
	<i>Aspectos geográficos y situación del municipio</i>	106
	<i>Las demandas sociales antes de la LPP</i>	114
	<i>Rupturas y reagrupamientos sociales</i>	115
3.2	LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y GESTIÓN MUNICIPAL	121
	<i>Ejecución de obras</i>	129
	<i>Descontento social</i>	131
	<i>Municipio y cuestión institucional</i>	137
3.3	LOS ACTORES EN EL ESCENARIO LOCAL.....	139
	<i>Las autoridades municipales y signos de corrupción</i>	139
	<i>Participación ciudadana y estrategias de acción</i>	144
	<i>La influencia partidaria sobre la gestión municipal</i>	149
	<i>Lo local, lo regional y lo nacional</i>	151
3.4	LA GENERACIÓN DE CONFLICTOS Y ACUERDOS SOCIOPOLÍTICOS.....	153
	<i>Los conflictos</i>	153
	<i>Los acuerdos</i>	157
	<i>Actores involucrados e intereses que se disputan</i>	158
3.5	LOS PROYECTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	160
	<i>Determinación de proyectos</i>	164
3.6	PROYECCIONES HACIA EL FUTURO	167
	<i>Acciones e iniciativas en perspectiva</i>	167
	<i>Territorio y desarrollo</i>	169
4	EL MUNICIPIO DE PUCARANI	171
4.1	CONTEXTO.....	171
	<i>El municipio antes de la LPP</i>	175
	<i>Rupturas y reagrupamientos sociales</i>	176
4.2	LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y GESTIÓN MUNICIPAL	178
	<i>Ejecución de obras</i>	187
	<i>Municipio y la cuestión institucional</i>	189
4.3	LOS ACTORES EN EL ESCENARIO LOCAL.....	190
	<i>Las autoridades municipales y signos de corrupción</i>	192
	<i>Participación ciudadana y estrategias de acción</i>	195
	<i>La influencia partidaria sobre la gestión municipal</i>	200
	<i>Lo local, lo regional y lo nacional</i>	202
4.4	LA GENERACIÓN DE CONFLICTOS Y ACUERDOS SOCIOPOLÍTICOS.....	203
	<i>Los conflictos</i>	203
	<i>Los acuerdos</i>	205
	<i>Actores involucrados e intereses que se disputan</i>	207
4.5	LOS PROYECTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	208
	<i>Determinación de proyectos</i>	212

4.6	PROYECCIONES HACIA EL FUTURO	214
	<i>Territorio y desarrollo</i>	215
TERCERA PARTE		216
LA RECONSTRUCCION SOCIAL DEL PODER LOCAL		
Y POSIBILIDADES DE "CONSTITUCION" DE SUJETOS SOCIALES		
1. LOS ACTORES		219
1.1	ACTORES POLÍTICOS	221
1.2	ACTORES SOCIALES	223
2. GOBIERNO MUNICIPAL Y CONFIGURACION DE VALORES SOCIOPOLÍTICOS		226
2.1	AULAS, SEDES SOCIALES, PLAZAS Y POLIDEPORTIVOS.....	226
2.2	LAS ESTRATEGIAS Y LA DISPUTA POR LOS RECURSOS	229
2.3	LA CORRUPCIÓN COMO "VIRUS" DE LA GESTIÓN PÚBLICA	231
2.4	LA GESTIÓN MUNICIPAL COMO CONSTRUCCIÓN SOCIAL.....	235
3. LA DISPUTA POR EL PODER LOCAL.....		238
3.1	EL INTERÉS COLECTIVO FRENTE A LOS INTERESES PARTIDARIOS Y GRUPALES	238
3.2	CONFLICTOS, ACUERDOS Y RECONFIGURACIÓN DE LA "RED" DE RELACIONES DE PODER.....	240
3.3	EL ENFRENTAMIENTO ENTRE "PROYECTOS" DE DESARROLLO LOCAL	243
4. EL MUNICIPIO Y LA VISION SOCIOPOLITICA DE DESARROLLO		246
4.1	EL CONTEXTO Y LA IDEA DE DESARROLLO.....	246
4.2	EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL COMO PROYECCIÓN DEL MUNICIPIO	248
4.3	EL "DESARROLLO" MIRADO DESDE LOS MUNICIPIOS.....	249
5. EL RETO DE LA CONSTITUCION DE SUJETOS		253
5.1	EL MUNICIPIO, NUEVOS PROBLEMAS Y PRODUCCIÓN DE OPCIONES	254
5.2	EL DESPLIEGUE DE LA CREATIVIDAD SOCIAL DESDE LOS ESPACIOS LOCALES.....	255
6. ASPECTOS RELEVANTES QUE CONFIGURAN EL PODER LOCAL		258
6.1	EL CONTEXTO Y EL PODER LOCAL	258
6.2	GESTIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACION CIUDADANA	262
6.3	EL ACCESO A LAS INSTANCIAS DEL PODER MUNICIPAL	264
A MANERA DE CONCLUSION Y BALANCE		268
	BIBLIOGRAFIA	278
	A N E X O S	291

INDICE DE GRAFICOS Y CUADROS

	Pag.
GRAFICO 1 Viacha: población por distrito	113
GRAFICO 2 Viacha: evolución del presupuesto municipal 1994-2000	121
GRAFICO 3 Viacha: inversión municipal 1996, según tipo de proyectos	123
GRAFICO 4 Viacha: inversión municipal 1996, según distrito	124
GRAFICO 5 Viacha: inversión municipal 1996, según distrito y tipo de proyectos	125
GRAFICO 6 Viacha: inversión municipal 1997, según tipo de proyectos	126
GRAFICO 7 Viacha: inversión municipal 1997, según distrito	126
GRAFICO 8 Viacha: inversión municipal 1997, según distrito y tipo de proyectos	127
GRAFICO 9 Viacha: proporción de tipo de proyectos priorizados en el PDM 1998-2002	161
GRAFICO 10 Viacha: consignación de recursos en el PDM 1998-2002, por tipo de proyectos	162
GRAFICO 11 Viacha: distribución de proyectos en el PDM 1998-2002	163
GRAFICO 12 Viacha: consignación de recursos en el PDM 1998-2002, por distrito	163
GRAFICO 13 Viacha: inversión propuesta en el PDM 1998-2002, según distrito y tipo de proyectos	164
GRAFICO 14 Pucarani: población por distrito	174
GRAFICO 15 Pucarani: evolución del presupuesto municipal 1994-2000	179
GRAFICO 16 Pucarani: inversión municipal 1996, según tipo de proyectos	181
GRAFICO 17 Pucarani: inversión municipal 1996, según distrito	182
GRAFICO 18 Pucarani: inversión municipal 1996, según distrito y tipo de proyectos	182
GRAFICO 19 Pucarani: inversión municipal 1997, según tipo de proyectos	183
GRAFICO 20 Pucarani: inversión municipal 1997, según distrito	184
GRAFICO 21 Pucarani: inversión municipal 1997, según distrito y tipo de proyectos	185
GRAFICO 22 Pucarani: tipo de proyectos priorizados en el PDM 1998-2002	210
GRAFICO 23 Pucarani: distribución de proyectos en el PDM 1998-2002, por distrito	211
GRAFICO 24 Pucarani: proporción de proyectos planteados en el PDM 1998-2000, según distrito	211
 CUADRO 1 Viacha: ingresos para el quinquenio 1998-2002	 160
CUADRO 2 Pucarani: ingresos para el quinquenio 1998-2002	209

INTRODUCCION

La aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP) en Bolivia (1994), ha ocasionado notables cambios en la sociedad en general y en las provincias en particular, a partir del establecimiento de un gobierno municipal en cada sección de provincia. Con la implantación de la mencionada ley se constituyeron 311 municipios, luego por la demanda de algunas sociedades locales que exigían una Alcaldía propia, se incrementaron a 314 para las elecciones municipales de 1999, pues ahora los alcaldes y concejales son elegidos por votación universal directa y secreta por un periodo de cinco años.

Con motivo de la ley, el gobierno central transfirió a las alcaldías la infraestructura de servicios de educación, salud, deporte, caminos vecinales y micro-riego, con la obligación de administrar y mejorar la misma. Y lo que es fundamental, del total de los ingresos nacionales se destina a los gobiernos municipales el 20% que se distribuye por el número de habitantes de cada sección municipal. Por otra parte, la ley define la conformación del Comité de Vigilancia (CV) que es el representante de la sociedad local ante el gobierno municipal y está compuesto por un delegado de cada distrito municipal, o en su caso, de cada cantón. Las funciones del CV es controlar la gestión municipal, coordinar actividades entre las autoridades municipales y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), pasar informes de gestión a éstas, entre otras.

Con el fin de optimizar los recursos de coparticipación, se determinó que los gobiernos municipales elaboren el Plan Operativo Anual (POA) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), según los lineamientos de la Planificación Participativa Municipal, aunque estos aspectos ya forman parte de las normas complementarias hechas a fines de 1996. Con todo, se crean canales institucionales de participación

ciudadana a nivel del gobierno local, dando lugar de ese modo, a que la población participe en la toma de decisiones de asuntos públicos. Esto significa que los habitantes de centros urbanos y del área rural tienen la facultad de ejercer y cumplir esos derechos y deberes en diferentes instancias de decisión política donde los ciudadanos pueden acceder a los cargos públicos.

Los gobiernos municipales y las organizaciones sociales emprendieron diversas tareas orientadas a la ejecución de obras públicas, en procura de satisfacer las necesidades de los habitantes. No obstante, con el transcurso de los años fueron surgiendo una diversidad de problemas en el proceso de la aplicación de la LPP en los diferentes municipios, sobre todo en las secciones provinciales, ya que los efectos han sido más notorios en las provincias que en las ciudades capitales de departamentos. Algunos municipios han sufrido la inestabilidad política causada por una diversidad de factores, mientras que otros, han mostrado resultados positivos mediante la ejecución de obras. Además, no faltaron las denuncias de malversación de fondos y de supuestos actos de corrupción, en fin, las noticias que han producido los gobiernos municipales, han sido malas como buenas para la opinión pública. Estos hechos indican sin embargo, que el proceso está en marcha, y que va haciendo su recorrido entre fracasos y éxitos.

Ahora bien, a pesar que los gobiernos municipales, los comités de vigilancia y las Organizaciones Territoriales de Base, se han constituido formalmente a partir de esa ley, los resultados y efectos del proceso son diferentes. Las actitudes y acciones adoptadas por las autoridades municipales, los miembros del CV, dirigentes de las OTB's y los habitantes de las poblaciones urbanas y rurales parecen ser distintas en los diversos municipios y hasta dentro de una misma sección municipal. Entonces, surge la preocupación sobre los factores que condicionan la configuración de una determinada situación sociopolítica en cada municipio, toda vez que los problemas se han producido fundamentalmente en torno al gobierno municipal, la gestión y administración de recursos y el grado de participación ciudadana en la determinación de asuntos públicos.

Por otra parte, los estudios sobre el tema de lo "local", han ido ganando mayor significación en la medida que las reformas político institucionales se han ido aplicando en los diferentes países de América Latina. Reformas que se han orientado a consolidar las nuevas democracias que surgieron en su mayoría en los años ochenta, después de la transición desde regímenes autoritarios hacia la democracia. Igualmente, la crisis económica de fines del setenta y de los años ochenta, por una parte, y la presión de las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial), por otra, han provocado en gran parte a que los gobiernos de la región implanten políticas económicas de corte neoliberal. Esto ha hecho que el Estado transfiera muchas de sus responsabilidades a la iniciativa privada, con el fin de descongestionar la burocracia administrativa y de hacer eficiente la gestión pública.

Y con ese objetivo, se han aplicado políticas de descentralización administrativa que posibilitaron que los gobiernos regionales y locales adquirieran una importancia cada vez mayor, toda vez que los espacios locales y en particular los municipios han sido considerados, tanto por los políticos como intelectuales, como lugares propicios para impulsar una gestión pública más eficiente y para fortalecer la participación ciudadana. Porque se estima que dentro del contexto democrático, los espacios locales se constituyen en lugares apropiados para reforzar las instituciones políticas y prácticas democráticas a partir de una gestión pública que responda a las demandas de la sociedad local, pues se piensa que el Estado está más cerca de la sociedad civil.

Sin embargo, los problemas que surgieron como efecto de esas políticas de descentralización administrativa, dentro del contexto local, han sido poco tratados académicamente, a pesar que desde mediados de los años ochenta se han producido varios estudios de consideración, abordando diferentes aspectos de la problemática.

Con respecto, a los avances de investigación sobre el tema municipal en Bolivia, se puede decir que se tienen pocos trabajos, toda vez que las instituciones académicas así como los investigadores sociales, han empezado a ocuparse de esos asuntos con mayor interés después de la aplicación de políticas de descentralización y de la LPP en particular. Esto no quiere decir que antes no se hayan realizado trabajos sobre las alcaldías o el poder regional, pero se han tratado de manera más general y en una situación muy diferente, toda vez que habían pocas alcaldías con gobierno propio como las capitales de departamento y algunas ciudades intermedias. Por lo que adquiere significación estudiar los gobiernos municipales en términos de reconfiguración del poder local desde la acción de los actores políticos y sociales con asiento en el municipio; lo cual constituye el objeto de estudio del presente informe de investigación.

Así, con el fin de indagar una parte de esos factores que influyen notablemente sobre la gestión municipal y la participación ciudadana en la determinación de los asuntos públicos, se ha formulado la siguiente interrogante: ¿Por qué los actores políticos y sociales han empezado a redefinir sus estrategias de acción y objetivos en términos de una re-lectura sociopolítica del contexto local, dentro de la situación municipal? Y en esta perspectiva se sostiene que: los actores políticos y sociales (individual o colectivo) han entrado en una suerte de competencia en procura de beneficiarse con los recursos públicos, lo cual ha dado lugar al establecimiento de “nuevos” acuerdos y conflictos sociopolíticos, ocasionando de ese modo una reconfiguración del poder local notablemente influida por la acción de la sociedad local.

El problema planteado se ha trabajado en dos municipios del departamento de La Paz, Viacha y Pucarani, considerados como los más apropiados para fines del estudio, toda vez que ambos se hallan en el altiplano paceño y tienen una historia más o menos parecida, pero han originado una situación sociopolítica significativamente diferente con motivo del establecimiento de los gobiernos municipales. En Viacha se han producido una multiplicidad de conflictos, a tal punto

que se establecieron dos alcaldes simultáneamente, en cambio, Pucarani ha sido nombrado por las autoridades del gobierno central y también por algunas instituciones privadas como "municipio modelo". Entonces, se ha optado por hacer un estudio comparativo de los dos casos, en procura de comprender mejor los factores que condicionan esos resultados diferentes entre ambos. Así, en la interpretación de datos, se ha tratado de encontrar aquellos aspectos que influyen considerablemente en la conformación de una determinada situación política, de tal modo que las diferencias y similitudes permitan comprender mejor el asunto, en la perspectiva de establecer algunos criterios conceptuales para entender la reconfiguración del poder local.

La información se ha recopilado sobre todo a través de las entrevistas hechas a las autoridades municipales, a los miembros del CV y a los dirigentes de las organizaciones sociales. Se hizo un total de 32 entrevistas, 18 en Viacha y 14 en Pucarani. Esa información se ha complementado con datos sobre la distribución de proyectos y recursos en cada una de las secciones, los cuales se obtuvieron de los planes de inversión (POA, PDM); asimismo, se han hecho algunas notas de observación durante el trabajo de campo. También se ha recurrido a los datos del "Censo nacional de población y vivienda 1992", así como "Bolivia y sus municipios: población 1997", entre otras fuentes de información. En todo caso, el estudio se apoya fundamentalmente en las entrevistas y los datos de inversión municipal. El análisis de la información se ha hecho por fases, que va desde la transcripción de las entrevistas hasta la interpretación de los datos reunidos en diferentes campos temáticos. Asimismo, se han elaborado cuadros y gráficos sobre la base de datos de inversión municipal.

El informe de investigación está dividido en tres partes, y estas a su vez en capítulos. En la primera parte, se exponen los aspectos teórico metodológicos como la referencia conceptual, el balance del estado del arte sobre el tema de la LPP y los municipios, los objetivos, la formulación del problema y las hipótesis, así como la metodología, el procesamiento y análisis de la información. Los conceptos que se

han trabajado están relacionados con la democratización, la descentralización administrativa, la gestión pública, la participación ciudadana, el capital social, la organización y el poder local.

En tanto, los temas vinculados al proceso de descentralización y los dos casos de estudio se presentan en la segunda parte. En el capítulo uno, se hace un recuento somero de las políticas de descentralización administrativa, como acciones orientadas hacia la consolidación de las democracias a partir del fortalecimiento de los gobiernos locales, donde también se muestran las reformas político institucionales implantadas en Bolivia. En el capítulo dos se expone en términos descriptivos la información procesada que responde al primer caso (Viacha), haciendo un ordenamiento de la misma en varios apartados, donde se presentan datos sobre las características contextuales del municipio, la gestión municipal, las formas de participación de las organizaciones sociales, los conflictos y acuerdos entre los actores, así como la cuestión del desarrollo municipal. Y en el capítulo tres, se hace casi lo mismo con la información que corresponde al municipio de Pucarani, con ciertas diferencias en algunos apartados. En todo caso, la información presentada sobre los dos municipios, es la base del estudio, porque en esos datos se apoyan las aseveraciones conceptuales que se hacen posteriormente.

En la tercera parte, se ordena la información expuesta sobre los dos casos en términos más conceptuales, comparando aquellos aspectos que se consideran como relevantes para entender el problema de la reconfiguración del poder local a partir de la acción de las autoridades municipales, los miembros del CV y las organizaciones sociales. En el capítulo uno, se muestran los asuntos vinculados con los valores sociopolíticos que se van manifestando en la administración municipal y en la acción de los actores políticos y sociales, asimismo se ve la disputa por los recursos de coparticipación. Mientras, la conformación de los acuerdos y conflictos entre los actores, los intereses que se juegan en la determinación de los asuntos públicos y los proyectos de desarrollo municipal, se presentan en el capítulo dos.

En cambio, en el capítulo tres, se expone la cuestión de "desarrollo" que van planteando los actores políticos y sociales. Se trata de una suerte de despliegue de alternativas de desarrollo local que se da desde diferentes "puntos" del municipio en términos de una construcción de un proyecto de municipio. En tanto, las posibilidades de constitución de "sujetos" se presentan en los capítulos cuatro y cinco, donde se ofrece cómo los diferentes actores tratan de ser protagonistas en la planeación, ejecución y evaluación de proyectos. Lo cual implica una articulación de los diferentes aspectos, por ejemplo los conflictos y acuerdos sociopolíticos en función a determinados problemas municipales y proyectos de desarrollo local. Y en el capítulo seis se hace un análisis más articulado mediante la comparación de los dos casos, mostrando las coincidencias y diferencias. En todo caso, las relaciones de fuerza que se van conformando entre los distintos actores en torno al gobierno municipal y la cuestión del desarrollo, condicionan la configuración de una determinada situación sociopolítica en cada uno de los dos municipios, lo cual se entiende como una construcción social del poder local dentro del contexto municipal. Por último, se hacen las conclusiones con el fin de resaltar los aspectos que se consideran como más significativos para comprender el problema en cuestión.

El estudio no tiene otro propósito que aportar algunos elementos al avance del conocimiento sobre el tema municipal y la cuestión del poder local. Como cualquier investigación social acerca de los procesos complejos de la sociedad, el presente informe tiene sus límites y alcances, toda vez que no siempre se comprende el problema en su total magnitud.

Agradezco al Prof. Nelson Minello por sus importantes observaciones y su valiosa orientación, durante el proceso de investigación. Asimismo, expreso mi gratitud al Dr. Hugo Zemelman y al Dr. Arturo Alvarado por la generosidad brindada en la discusión del problema. Finalmente, agradezco a autoridades y dirigentes de los dos municipios, por la colaboración y cooperación que ofrecieron.

La Paz, agosto del 2001

PRIMERA PARTE

ASPECTOS TEORICO METODOLOGICOS

1. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS

1.1 Justificación de la elección temática

Con la aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP) en Bolivia, se ha generado en las provincias una suerte de *redefinición* del espacio sociopolítico desde la acción de las organizaciones sociales, lo cual se podría entender como una *construcción social del poder local*. Porque, desde diferentes "puntos" del municipio emergen varias fuerzas sociopolíticas que pretenden ser protagonistas de la gestión municipal.

Con motivo de la Ley 1551¹ se han creado 311 gobiernos municipales en todo el país. La ley establece que cada sección de provincia se convierte en un gobierno local y que el 20% de los ingresos nacionales se distribuye por el número de habitantes de los municipios, lo que posibilitó que las alcaldías puedan planear y ejecutar algunos proyectos de *desarrollo local*, consistentes en obras de infraestructura y de servicios básicos.

Sin embargo, en los primeros años de aplicación de la LPP (1994-1999), las obras se han construido más en las capitales de sección, desfavoreciendo a cantones y comunidades, provocando un cierto descontento social en las poblaciones alejadas de la capital del municipio.

Hasta antes de la ley, las comunidades rurales solicitaban sus demandas a las entidades del gobierno central (prefecturas y corporaciones de desarrollo regional), en tanto las alcaldías provinciales se ocupaban sólo de la administración y cuidado de espacios nucleados (urbanos). En cambio ahora, los gobiernos municipales tienen que atender las demandas sociales de toda la sección de provincia, tanto de

¹ Como parte de las reformas estructurales se ha implantado la Ley 1551 de Participación Popular el 20 de abril de 1994 permitiendo la constitución de 311 gobiernos municipales en toda Bolivia. Esto se reconoce como una primera fase de descentralización a través de los municipios, pues el Estado traspasa una parte de las atribuciones político administrativas y recursos económicos a los municipios.

la ciudad como del campo, con el fin de disminuir la brecha de desigualdad socioeconómica entre el área rural y urbana.

No obstante, la ley provocó a que se manifiesten algunos conflictos sectoriales que parecen "reactualizarse" al interior de la sección. Se trata de una suerte de reconfiguración del espacio sociopolítico que se va estableciendo a partir de las relaciones intersectoriales e interorganizacionales, donde los actores pretenden captar a su favor la mayor parte de recursos.

Este proceso de *redefinición* del espacio sociopolítico se presenta como un hecho político y social muy importante para las provincias. Porque se está conformando un poder local basado en una dinámica social que emerge desde las organizaciones vecinales y comunales. El proceso de reconfiguración de escenario político requiere de una investigación, fundada en datos empíricos, para comprender las nuevas tendencias sociopolíticas que parecen darse en las provincias.

La investigación trata describir y comprender las fuerzas sociopolíticas que emergen desde el contexto local, donde los actores efectúan una suerte reapropiación del espacio municipal y de las instancias del poder local.

1.2 Objetivos

Objetivo general

La investigación trata de describir y comprender las formas de influencia y presión que ejercen los actores políticos sociales sobre las decisiones públicas y la redefinición del escenario sociopolítico dentro del contexto municipal.

Objetivos específicos

Los objetivos específicos son:

- a) **Mostrar los motivos y formas de movilización de las organizaciones vecinales y comunales en torno a la cuestión municipal.**
- b) **Estudiar las formas de participación ciudadana en la definición de políticas municipales.**
- c) **Analizar los mecanismos de presión que adoptan las organizaciones para lograr sus objetivos en relación al gobierno municipal y a otras organizaciones.**
- d) **Indagar las expectativas de las autoridades municipales y organizaciones sociales respecto al desarrollo y la cuestión municipal.**

2. REFERENCIA TEORICO CONCEPTUAL

Las referencias teóricas que se han tomado para ordenar los hechos se apoyan en la discusión de los conceptos de democratización, descentralización, gestión pública, participación ciudadana, el capital social y poder local, en función a los cambios sociopolíticos que se han dado en los países de América Latina en general y en Bolivia en particular.

La apertura de canales institucionales de participación ciudadana y las acciones que han empezado a efectuar las personas, han dado lugar a una suerte de reordenamiento de relaciones de poder en los espacios locales descentralizados. En consecuencia, el ámbito local se torna en un escenario sociopolítico favorable para la constitución de actores políticos y sociales que pretenden influir sobre las decisiones públicas a nivel local.

2.1 Democratización y descentralización político administrativa

La democratización o redemocratización y la reforma del Estado que se han dado en países de Europa oriental (ex-socialistas) y en América Latina, han provocado un debate teórico sobre esas transformaciones sociopolíticas. La instauración del nuevo modelo de Estado en las naciones del Tercer Mundo ha ocasionado que las políticas económicas y sociales se orienten hacia la descentralización de las responsabilidades públicas, en procura de dar mayor apertura a la iniciativa privada.

No se trata de discutir el concepto de democracia en sí, sino de establecer un marco general para pensar el proceso de descentralización político administrativa. El tema de la democracia se ha convertido en un asunto de mucha relevancia después del proceso de "transición", tanto en el ámbito político como académico: se ha hablado de la democracia formal, democracia "real", democracia social, democracia económica, democracia representativa, democracia directa, etc. Sin embargo, esas

diferentes nociones de democracia han llevado a una suerte de confusión en la comprensión del problema, puesto que se tocan diferentes aspectos del asunto. Entonces, es conveniente establecer una idea básica para delimitar las dimensiones que implica el tratamiento de la cuestión del poder local. En esta perspectiva Giovanni Sartori afirma que: "Podemos aceptar que el término democracia comprenda diversos significados. Pero que pueda significar cualquier cosa es demasiado." (Sartori, 1989: 25).

Como asevera Sartori, el término de democracia desde sus orígenes (siglo V a.C.) hasta aproximadamente un siglo atrás, fue un concepto fundamentalmente político: "Es decir, democracia significa *democracia política*. En la actualidad, empero, hablamos también de democracia en un sentido no político o subpolítico, como cuando oímos hablar de democracia social, democracia industrial y democracia económica." (Idem: 28). Según este autor, la democracia política es la base para que puedan desarrollarse las otras formas no políticas porque no es posible hablar de una democracia social o económica si no existe previamente una democracia político institucional:

... la democracia política es la *condición necesaria*, el instrumento requisito para cualquier democracia social, industrial o económica que podamos desear. Si el sistema maestro, el sistema político global, no es democrático, entonces la democracia social tiene poco valor, la democracia industrial poca autenticidad, y la igualdad económica puede que no difiera de la igualdad entre esclavos. (idem: 32).

En esta línea de reflexión, un sistema político democrático es ante todo un ámbito sociopolítico donde se establecen procedimientos formales para la constitución y el cambio de los gobernantes dentro de un escenario político de competencia normada, para nombrar a los que están autorizados de tomar las decisiones públicas (Bobbio, 1996). Y dentro esto, la democracia política es un medio a través del cual la sociedad se ordena de modo institucional. Pero, los procedimientos institucionales no son fijados de una vez para siempre, sino que están susceptibles a ser modificados mediante la reforma de mecanismos legales y por la presión social. La democracia política, mediante sus reglas de juego, permite a que los diferentes

actores sociales y políticos en conflicto lleguen a un cierto acuerdo pactado: "De las muchas caracterizaciones de la democracia, nuestra condición actual apunta a un entendimiento de la democracia como 'gobierno mediante la discusión'. Si esta caracterización es ampliada, sugiere que a medida que las democracias se desarrollan aumenta la gente que discute y la propia discusión." (Sartori, 1989: 13; el subrayado es nuestro).

Por otra parte, Joseph Schumpeter (1964), sostiene que la democracia debe ser pensada como un *método* para tomar las decisiones políticas, donde los individuos tienen ciertas posibilidades de "decidir" mediante el voto. En esta visión, los dirigentes políticos maximizan los beneficios en el "mercado electoral", en tanto los votantes se convierten en "consumidores" de las ofertas políticas. Schumpeter, introduce la noción de la mercantilización de la política a partir de la comparación entre el mercado económico y político, donde la competencia entre los actores políticos es la base del "mercado electoral"².

En tanto, Dahl (1992), considera la democracia como un *ideal* imposible de ser realizada en la práctica; según él, lo que existe son poliarquias³ que se dan en las sociedades plurales donde el poder se dispersa conforme con los diferentes intereses de grupos sociales. Robert Dahl afirma que la democracia política o poliarquía es más deseable que los regímenes autoritarios que la precedieron, porque se da apertura a la manifestación de diversos intereses de la sociedad civil, los que pueden ser debatidos entre los participantes para llegar a algunos acuerdos pactados.

² En la perspectiva de Shumpeter, la *democracia* queda reducida a la *competencia entre los políticos por el liderazgo*, quienes constituyen el nuevo *eje del proceso político*; los líderes proponen y los representados (no líderes) no cuentan con otra forma de participación que el voto, entonces la democracia y el gobierno son subproductos de la competencia electoral.

³ La poliarquía según Dahl se caracteriza por: 1) las autoridades públicas electas, 2) la realización de elecciones libres y limpias, 3) el sufragio universal, 4) el derecho que tienen los ciudadanos de competir por los cargos públicos, 5) la libertad de expresión, 6) la información alternativa, y 7) la libertad de asociación que tienen los individuos (Dahl, 1993: 1992).

En cambio, la teoría de la democracia participativa pone más énfasis en la participación de la gente en la vida política, se valora el interés de los ciudadanos en participar en la toma de decisiones públicas y en la solución de los problemas de interés colectivo. Según Macpherson (1991), la democracia participativa puede ser entendida como un sistema piramidal, con una democracia directa en la base y con una democracia delegada en los niveles altos. Es decir, la democracia representativa puede ser combinada con la democracia directa, lo cual se daría a nivel del barrio o la comunidad rural mediante la discusión directa entre los participantes.

Ahora bien, la democratización fue un proceso político que implicó el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, y que ha permitido a la mayor parte de la gente a incorporarse en la vida política de la nación, puesto que se brinda a las personas una cierta igualdad de oportunidades de participación en los ámbitos de decisión política (Respuela, 1996).

Como consecuencia de la aplicación de políticas de industrialización, de impulso del mercado interno y de sustitución de importaciones que se hizo en América Latina, los actores sociales se movilizaron en busca de una democracia más participativa (idem, 1996). Así, las dos décadas del cincuenta y sesenta han significado el paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna e industrial, donde la democratización se ha entendido como un intento de institucionalización de la participación de la gente en las instancias de decisión política⁴: "En las sociedades simples la comunidad puede existir sin actividad política, o al menos sin instituciones muy diferenciadas. En una sociedad compleja, es producida por la acción política y mantenida por las instituciones de ésta." (Huntington, 1972: 21).

Por otra parte, el Estado de bienestar latinoamericano, inaugurado en la década de los cuarenta, entró en declive a finales de los sesenta y derrumbarse en los años

⁴ El peronismo por ejemplo, fue la expresión de ese tipo de "democracia popular", que ha dado lugar a la alianza de clases, que empezó a mediados de la década del cuarenta en América Latina.

ochenta, como consecuencia de la crisis de la deuda externa (Bulmer, 1997). Esto afectó notablemente al sistema político de los países de la región, desde los menos desarrollados (Bolivia y Paraguay) hasta aquellos que tenían un desarrollo considerable (Brasil o Argentina).

Asimismo, los regímenes militares que se habían instaurado en la década del sesenta y setenta empezaron a perder fuerza y legitimidad, lo cual favoreció la democratización o redemocratización de sistema político (Lijphart y Waisman, 1996).

Ahora bien, según Guillermo O'Donnell (1988), en América Latina se observa una mayor heterogeneidad en comparación con la Europa meridional en términos de la tradición democrática que han tenido⁵, pues en la década del ochenta los países de América Latina han experimentado un proceso de democratización o redemocratización⁶, toda vez que no todos los países han sufrido la inestabilidad política continua como consecuencia de los golpes militares. En esta perspectiva, la democratización de los países de América Latina en los años ochenta se entiende como un *proceso de transición* desde gobiernos militares hacia gobiernos democráticos, puesto que algunas naciones como Chile y Uruguay han tenido gobiernos democráticos estables antes de los golpes militares (O'Donnell, 1997;1998). Porque los estados con mayor homogeneidad territorial y poblacional, han logrado establecer un régimen democrático más o menos estable⁷. Así, Chile y

⁵ Desde mediados de los años setenta, muchos países del mundo se han democratizado (Grecia, Portugal, España, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay, Corea del Sur, Pakistán, Las Filipinas, Turquía, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria, Eslovenia, Albania y Argelia), puesto que han tenido elecciones democráticas para la conformación de los gobernantes. Al mismo tiempo, los modelos de desarrollo económico que fueron exitosos por varias décadas, colapsaron en algunos países. La crisis económica afectó a varios países y fue uno de los factores que debilitó a los regímenes militares (Przeworski, 1990).

⁶ Se puede hablar de democratización en aquellos países que no han tenido una continuidad democrática, una "tradición" democrática, por ejemplo Paraguay o Perú. En cambio, se dan dos casos claros de redemocratización, Chile y Uruguay, que han tenido una larga tradición democrática, lo cual fue interrumpida en 1973 en ambos países.

En América Latina, los países con una homogeneidad notable (sobre todo territorial) han tenido una tradición democrática más antigua y sólida como Costa Rica, Chile y Uruguay. En cambio, Perú representa el polo opuesto, porque fue azotado por la acción de los golpes militares y por el Sendero Luminoso que ha tenido consecuencias funestas para la sociedad en su conjunto. Bolivia,

Uruguay fueron considerados alguna vez como "las suizas" de América Latina⁸, por la tradición democrática que han tenido, como efecto del nivel de desarrollo económico que favoreció hasta cierto punto la sostenibilidad de la democracia (Karl, 1988).

Asimismo, los regímenes militares de los sesenta y setenta, el proceso de globalización y el ajuste estructural también han ocasionado el colapso del modelo estatal que privilegiaba el papel del Estado como el impulsor del desarrollo económico (Garretón, 1997).

La transición desde el régimen militar-autoritario al orden democrático

Según O'Donnell (1988), los regímenes burocrático autoritarios⁹ aparecieron en países socialmente más complejos y modernos como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Asimismo, surgieron gobiernos populista-militares en el Perú¹⁰, la "revolución institucionalizada" en México, o los revolucionarios en Cuba y Nicaragua.

Ecuador y Colombia también están cerca de la heterogeneidad extrema. En tanto Brasil y México, a pesar de haber tenido durante mucho tiempo regímenes autoritarios, también tienen heterogeneidad territorial; mientras que Argentina, Venezuela y Colombia (estas dos últimas con experiencias democráticas bastante antiguas), se hallan en medio de ese continuo. Sobre esto véase a: Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Piados, 1997.

⁸ En 1973, por primera vez en la historia de Uruguay los militares hicieron un golpe de Estado, y los políticos fueron desplazados por aquellos; había dictaduras en el siglo pasado pero no se identificaban con el Partido Colorado que controló ininterrumpidamente el gobierno desde 1865 hasta 1958. Uruguay y Chile se han considerado tradicionalmente como países democráticos antes de los golpes militares de 1973 que se perpetraron en ambos países (Guillespie, 1988).

⁹ Los regímenes burocrático-autoritarios se caracterizaron porque el poder político era asumido por la institución militar y tenía un proyecto reactivo contra la matriz del movimiento social de tipo nacional-popular; y los derechos políticos, cívicos y constitucionales fueron suprimidos así como los canales de representación política. Al respecto véase: Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Buenos Aires, Piados, 1988, Vol. 1.

¹⁰ La historia política de Perú ha estado plagada de golpes militares y el poder político fue controlado por los oficiales castrenses; pero una aguda crisis económica obligó a las fuerzas armadas a buscar una salida constitucional, canalizando los conflictos de manera institucional y asegurando la autonomía militar (Cotler, 1988).

Ahora bien, conceptualmente: "Por transición precisamente entendemos, el pasaje de un *régimen político* a otro; transición es *transición política*, es construcción de un nuevo *régimen político*. Podemos definirla como el periodo comprendido entre el comienzo del derrumbe de un régimen político y el establecimiento de uno nuevo." (Respuela, 1996: 177). El proceso de transición desde los regímenes militar-autoritarios hacia la democracia, obedeció a un conjunto de factores socioeconómicos, políticos e históricos que provocaron la crisis de los gobiernos militares y favorecieron las luchas sociopolíticas por la democracia. La transición política se ha dado en varios países, desde autoritarismos de diferentes tipos hacia la democracia; y desde un Estado centralista y proteccionista hacia la descentralización administrativa y apertura del mercado (Przeworski, 1990). Pero, es difícil determinar el inicio y la finalización del proceso de transición, aunque se considera como comienzo el momento en que el régimen autoritario empieza a descomponerse.

Las transiciones políticas se han dado de diversos modos, como ser: a) cuando el proceso es controlado "desde arriba" por el régimen autoritario; b) cuando una crisis interna provoca la descomposición; c) cuando la acción del movimiento social socava al régimen "desde abajo"; y d) cuando los factores externos motivan el cambio¹¹.

Otra característica de la transición, es que se puede dar de manera pactada o por ruptura. Cuando el proceso se produce "desde arriba" por lo general se da de forma pactada, dándose apertura paulatinamente a las libertades políticas. Mientras que, cuando el cambio se origina "desde abajo" generalmente se da por ruptura, donde las luchas del movimiento popular juegan un papel decisivo, como en el caso boliviano.

¹¹ La transición "desde arriba" se ha dado en los casos de Chile y Uruguay; por colapso interno del gobierno anterior se tiene a Argentina, Brasil y Perú, aunque Brasil tuvo una transición más prolongada y negociada; mientras que Perú, Ecuador y Bolivia representan el caso de una transición provocada particularmente por el movimiento popular alentado por los grupos de oposición; y Argentina fue la más afectada por un factor externo, como la guerra de las Malvinas (O'Donnell, 1988; Respuela, 1996).

El colapso de los regímenes militares autoritarios ha dado lugar a la transición hacia los gobiernos democráticos: "En las dos últimas décadas, el derrumbe de varios tipos de sistema autoritario ha provocado el surgimiento de un número considerable de democracias." (O'Donnell, 1997: 259). Así surgieron democracias políticas, poliarquías, según la concepción clásica de Robert Dahl (1993), donde los grupos de interés se basan en procedimientos mayoritarios o consensuales para acceder a la autoridad pública. Es decir, son democracias representativas en proceso de institucionalización.

Guillermo O'Donnell (1997), identifica dos formas de construcción de regímenes democráticos: 1) la descomposición de régimen autoritario que termina con la instalación del gobierno democrático, y 2) aquel que se realiza a partir de la elección democrática del gobierno. Según este autor, los países de América Latina han experimentado la primera forma de transición y construcción democrática, puesto que la segunda supone una democracia institucionalizada. Califica a las nuevas democracias como menos consolidadas, por la debilidad de sus instituciones. La democracia se consolida cuando los actores políticos y sociales dan mayor importancia a las instituciones democráticas, cuando la mayor parte de la población está dispuesta a actuar según las normas formalmente establecidas.

La transición política hacia la democracia supone la instauración de normas y procedimientos institucionales. El respeto de las reglas de juego y de las instituciones políticas, el reconocimiento de la oposición política y neutralización de los militares, son elementos que permiten la consolidación de la democracia (Leiras, 1996).

La democratización¹² vía transición, se da en términos de profundización de las instituciones democráticas que rigen los procedimientos de la conformación de los

² Se distingue tres formas de democratizaciones. Una se refiere a aquellas que provienen de la lucha contra las dictaduras oligárquicas o tradicionales, donde las transiciones sucedieron a veces

gobernantes y las acciones de los grupos sociales. Así: "Las transiciones desde dictaduras militares o regímenes autoritarios a regímenes democráticos constituyeron los procesos políticos fundamentales en la década del 80." (Garretón, 1997: 28). Pero, esas transiciones dieron origen a democracias incompletas, toda vez que continua la presencia de rasgos autoritarios en el comportamiento de los actores políticos y sociales, donde la institucionalización del conflicto enfrenta muchas dificultades. Según O'Donnell (1997), el ideal de "igualdad ante la ley" no se ha alcanzado totalmente en ningún país de América Latina.

Asimismo, la consolidación de la democracia también se entiende como una suerte de ampliación de los espacios de discusión de los problemas que incumben al conjunto de la sociedad:

El proceso de la ampliación de la democracia en la sociedad contemporánea no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también, y sobre todo, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo,... (Bobbio, 1989: 218).

Las nuevas democracias que se han establecido después de la caída de los regímenes autoritarios, crearon condiciones favorables para la implantación de un nuevo modelo de Estado de corte "neoliberal", que ya se había aplicado en un régimen burocrático autoritario desde los años setenta como en Chile. Pero también habían experiencias de gobiernos democráticos basados en la legitimidad electoral en algunos países de la región (Uruguay, Chile, Venezuela), antes de la transición; aunque los espacios de participación ciudadana eran reducidos.

El proceso de transición hacia la democracia que empezó en los años ochenta, tuvo efectos muy significativos sobre el sistema político institucional, puesto que los

por revoluciones o guerras civiles (casos centroamericanos). La segunda forma es la que se llama propiamente transición, que consiste en el paso de regímenes autoritarios a gobiernos democráticos, con ausencia de acciones revolucionarias, corresponde a los regímenes burocrático autoritarios de las naciones del Cono Sur. La tercera forma se refiere al cambio formal de régimen, mediante un proceso de la expansión democrática (Garretón, 1997).

gobernantes implantaron reformas políticas dirigidas hacia la consolidación de la democracia (Borja, 1987; Nohlen, 1991). En este sentido, la democracia se convierte en una suerte de *construcción deliberada del orden social*, donde se trata de ajustar los procedimientos de la conformación de los gobernantes y la determinación de las decisiones públicas a las normas democráticas según la dinámica sociopolítica de cada país (Boisier, 1991; Lechner, 1995).

El reto por la consolidación de la democracia y las reformas

La consolidación de la democracia consiste en el establecimiento de las instituciones democráticas y el respeto de las mismas por parte de los actores políticos y sociales, lo cual implica una *redefinición* de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil (Respuela, 1996; Mayorga, 1996). Esto ha llevado a los gobiernos a implantar políticas del ajuste estructural que provocaron entre otras cosas y la privatización de empresas estatales y parte de los servicios públicos; porque la legitimidad de los gobiernos democráticos dependía del éxito en el control de la crisis económica.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas ha sido uno de los objetivos principales de las reformas políticas, aunque las nuevas instituciones de las recientes democracias también han producido conflictos sociopolíticos (Przeworski, 1990). Porque una vez establecidas las instituciones democráticas, los grupos de interés tratan de monopolizar los espacios del poder político en nombre de la representación del "interés nacional". Sin embargo, el discurso político ideológico se ha manifestado en favor de la institucionalización de la democracia política: "...nunca el 'prestigio' ideológico de la democracia política ha sido mayor que ahora en América Latina. Las ideas e instituciones autoritarias están desacreditadas." (O'Donnell, 1988: 35). En efecto, la democracia política se ha convertido en un valor importante dentro de la cultura política de la sociedad (Seligson, 2001; Lazarte, 2000).

Las instituciones democráticas “están allí”, regulando comportamientos y expectativas de los actores. A veces las instituciones llegan a ser complejas organizaciones, operan bajo reglas altamente formalizadas y explícitas que se materializan en edificios, en rituales y en individuos autorizados a adoptar las decisiones públicas (O'Donnell, 1998). Por ejemplo, en todas las poliarquías viejas y nuevas las elecciones están institucionalizadas, existe una expectativa de que las nuevas elecciones tendrán lugar según las normas establecidas, y los políticos y votantes están casi seguros que en el futuro se celebrarán las elecciones. Así como afirma Guillermo O'Donnell: “Una vez que las elecciones están institucionalizadas, se puede decir que la poliarquía, o la democracia política, está ‘consolidada’: si existe la expectativa de que elecciones limpias, competitivas y regulares se mantendrán en un futuro indefinido y si esta expectativa es compartida por la mayoría de los actores políticos y la opinión pública...” (O'Donnell, 1997: 312). Según este autor, en América Latina las democracias están más o menos consolidadas porque han atravesado por “pruebas más severas” que las democracias de los países de Europa meridional.

La democracia se consuma cuando la población está dispuesta a actuar de acuerdo con pautas establecidas democráticamente. Es decir, la democracia se consolida cuando el cumplimiento de sus reglas constituye la orientación general de las fuerzas políticas y sociales relevantes (Przeworski, 1990). No obstante, la mayoría de los países de América Latina enfrentan muchas dificultades en la construcción de la democracia representativa (O'Donnell, 1997).

La consolidación de la democracia depende también de la capacidad del Estado para mediar entre intereses conflictivos, que es favorecido por la apertura de instancias de participación ciudadana al interior de los gobiernos locales que tienen mucho potencial intrínseco para realizar valores democráticos. La democracia puede ser realizada con mayor efectividad en ámbitos locales donde la gente tiene más

oportunidades de participar en la toma de decisiones públicas, como serían los municipios¹³ (Beetham, 1996).

Empero, las reflexiones sobre la democracia local varían, pues los procesos sociopolíticos están condicionados por la historia y cultura política de cada país (Wolman, 1996). En esta perspectiva, tratar el tema del poder local en Bolivia, implica tomar en cuenta los diversos aspectos que influyen sobre el gobierno municipal.

Ahora bien, si la década del ochenta fue para los países de América Latina una pérdida económica provocada por la hiperinflación, la crisis de la deuda externa, el déficit fiscal, la recesión y el desempleo; en cambio, en lo político significó una suerte de ganancia, pues se dejaron atrás los regímenes dictatoriales y se recuperó el orden democrático. Es decir, se restablecieron los mecanismos institucionales de conformación y cambio de los gobernantes, pasando del enfrentamiento radical a la negociación entre fuerzas políticas y sociales:

Así, no parece ajeno, por lo menos en muchos casos, a los problemas del desarrollo democrático (profundización y consolidación de la democracia), o al desafío de superar la crisis económica y social de los años ochenta (la 'década perdida') o, en fin al propósito de reestructurar al Estado y sus funciones. La descentralización se ha convertido, de esta manera, en parte integrante de la discusión general sobre reformas que hoy tiene lugar en América Latina... (Nohlen, 1991: 357).

La pretensión de generar una mayor participación del ciudadano en los ámbitos de decisión política, ha sido motivo para valorar o rescatar los espacios locales como apropiados para la participación ciudadana y la profundización de la democracia local. Esto ha ocasionado la aplicación de políticas de descentralización, con el fin de "acercar" la institucionalidad del Estado a los ciudadanos:

Los procesos de redemocratización que viven muchos países latinoamericanos han puesto de relieve la problemática de la participación ciudadana en los sistemas de decisión que se

¹³ Como se sabe, la democracia directa sólo es posible en sociedades pequeñas, simples y apenas industrializadas; en cambio, en las sociedades complejas e inmensas, la democracia directa es casi imposible

van construyendo. El perfeccionamiento de estos sistemas supone la mayor proximidad posible entre las instancias de decisión y el ciudadano. (idem. 1991: 19; el subrayado es nuestro).

La descentralización político administrativa implica la posibilidad de expresión de iniciativas por parte de los diferentes grupos sociales (Borja y otros. 1987). Es decir, la ciudadanía puede influir sobre las decisiones públicas que se dan en los gobiernos locales. El espacio municipal parece ser un lugar adecuado para el desarrollo de una "democracia local", pues lo local se torna en: "... un nuevo escenario político, donde nuevos actores buscan modificar el sistema de decisiones, constituyendo así un nuevo campo de conflictos y de movimiento democrático: el del poder local." (Fernando Calderón, prólogo al texto de Borja y otros, 1987: 9).

Al gobierno local se toma como un ámbito político óptimo para el ejercicio de las prácticas democráticas: "Es en el nivel de la municipalización donde se constata un movimiento casi generalizado de valorización de la descentralización. Así, ha crecido la tendencia a darle vida (o devolvérsela) a los municipios y elegir mediante voto popular a los alcaldes." (Nohlen, 1991: 363). Así la descentralización¹⁴, como "utopía política", ha roto en cierta medida con la tradición centralista:

En la descentralización política, (...) es precisamente esa estructura del Estado la que se modifica radicalmente al perder el Estado central atribuciones que pasan a los órganos no centrales, con rango constitucional: funciones propias, personería jurídica propia, presupuesto propio y normas de funcionamiento propias. En el fondo del cambio interórgano, lo que ocurre es una verdadera redistribución del poder. (idem. 1991: 359; el subrayado es nuestro).

En este sentido, la democracia política a nivel municipal significa una suerte de combinación entre la democracia representativa y la democracia participativa, toda

¹⁴ La descentralización no se debe entender como sinónimo de la desconcentración, toda vez que la primera afecta la estructura misma del poder del Estado, al pasar a los gobiernos locales ciertos atributos y competencias; en cambio, la segunda no afecta dicha estructura de poder. Como distingue claramente Dieter Nohlen: "... la desconcentración acaece dentro de un mismo organismo, dentro de una escala jerárquica de la administración del Estado, en la cual, determinadas decisiones que se tomaban en el nivel más alto pasan a tomarse en un nivel inferior. En la práctica, no afecta la distribución de poder, permaneciendo intacta la estructura de poderes y competencias del Estado." (Nohlen, 1991: 359).

vez que en "comunidades pequeñas" es posible pensar en una democracia de ese tipo, *como proyecto y como construcción*. El espacio político local, la gestión pública y la participación ciudadana se expresan con mayor notoriedad, puesto que las autoridades municipales tienen la obligación de ejecutar proyectos y la gente tiene más oportunidades de influir sobre las decisiones de interés colectivo.

2.2 Gestión pública y participación ciudadana

La constitución de las instituciones públicas se hace sobre todo en procura de lograr metas colectivas, donde los individuos y grupos sociales ceden competencias, capacidad de decisión, autoridad y fuerza coercitiva para facilitar el logro del bien común. El origen del poder público responde a la necesidad de coordinación y control de la actividad política y social en aras de la obtención del bien colectivo dentro de un determinado territorio, donde la prestación de bienes y servicios básicos se efectúa a través de la gestión pública. Mediante la gestión pública se procura equilibrar la distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad a partir de la intervención de las instituciones públicas, puesto que el mercado no asegura la equidad social, ni optimiza los recursos disponibles conforme a las necesidades de toda la sociedad.

La gestión pública, a diferencia de la privada, va más allá de la lógica del mercado que sólo busca beneficios económicos, pues persigue satisfacer las necesidades colectivas no cubiertas por el mercado. Esto es así, porque en el ámbito privado se presentan clientes con intereses particulares, mientras que en el espacio público se encuentran ciudadanos que demandan la atención de las necesidades colectivas: "Una organización pública, a diferencia de una privada, tiene la obligación de mostrar equidad en el trato a los ciudadanos." (Sancho, 1999: 25). La participación de la gente en la solución de los problemas comunes es fundamental para que la gestión pública responda a las verdaderas necesidades de la población (Verduzco, 2000). Por tanto, el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la participación

ciudadana constituyen aspectos centrales para el desarrollo. Además, las instituciones públicas¹⁵ disponen de un poder coercitivo.

Ahora bien, la participación ciudadana en los asuntos municipales genera nuevas prácticas que influyen sobre la gestión pública local; por ejemplo los cabildos abiertos son espacios donde los ciudadanos proponen alternativas de solución a los problemas locales (Basdresch, 1994). Asimismo, la colaboración de la ciudadanía en la concreción de las obras públicas permite a que la gestión pública sea más eficiente y eficaz en la atención de las demandas de la población. Porque el ámbito público está expuesto a un mayor control social, donde los actores exigen mayor transparencia en el manejo de los asuntos públicos (Sancho, 1999).

Por otra parte, las demandas sociales buscan establecer nuevos derechos, la movilización social surge a menudo desde los sectores marginados que cuestionan la desigualdad y reclaman la distribución equitativa de los recursos en procura de acceder a los servicios básicos. En esta perspectiva la participación ciudadana es un elemento dinamizador de la administración pública, siendo eficaz para generar una buena gestión municipal, porque presiona a las instancias públicas para que respondan lo más antes posible a las demandas, caso contrario se dan acciones sociales reñidas con los procedimientos democráticos institucionalizados.

La ciudadanía se constituye a partir de un conjunto de prácticas sociales, legales, políticas y culturales, que define los derechos y deberes de una persona en tanto miembro de la comunidad política. Pero esos derechos no han sido reconocidos en un sólo acto, sino que fueron producto de la lucha de los actores sociales (Ramírez, 1999).

¹⁵ Las instituciones proveen las estructuras para el establecimiento de las reglas políticas y económicas, que forman parte del marco institucional en el cual interactúan los agentes económicos y políticos con cierta confianza mutua, lo que se tomaría confuso si no habrían normas claras y precisas. Véase a: Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

La participación política se refiere a las actividades legales que desarrollan los ciudadanos en procura de influir sobre las decisiones gubernamentales, por ejemplo el voto ciudadano (Verba y otros, 1987). En tanto, la participación social comprende la asociación de individuos que buscan alcanzar objetivos comunes dentro de la esfera no estatal. Mientras que la participación ciudadana se da en el ámbito de la interrelación entre la esfera privada y la pública, entre la sociedad y el Estado, donde se pone en juego el carácter público de las actividades. Según Alicia Ziccardi:

"La participación ciudadana refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales. (...) Por ello, enfatizamos el hecho de que la participación ciudadana no reemplaza a la *participación política* sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir, que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos..." (Ziccardi, 1998: 29).

Asimismo, la participación ciudadana está influida por las condiciones sociales (nivel de educación, tipo de trabajo o nivel de ingreso) de la gente: "Las circunstancias sociales afectan el nivel de recursos de participación política y sirven para estimular o inhibir y desarrollo de las actitudes y creencias que subyacen bajo los diversos tipos de participación." (Conway, 1986: 29). Es decir, el grado de participación ciudadana varía conforme con las experiencias que tienen los ciudadanos; en la medida que las condiciones de bienestar social se modifican, la participación también cambia, y la información que disponen las personas es fundamental.

Igualmente la actitud de los individuos frente a los asuntos públicos influye también sobre el grado de la participación. El aprendizaje de las actitudes políticamente relevantes (creencias y valores) se dan a través de procesos de socialización política: "...a medida que ceden los conflictos y tensiones sociales, la participación declina. A medida que se presentan otros conflictos que no hallan salida adecuada dentro del sistema político imperante, la participación se incrementa, tanto a través de actividades convencionales, como de las no convencionales." (Conway, 1986: 111). En este sentido el grado de participación ciudadana se da según las características de cada municipio, pues depende de la combinación entre el

ambiente político que rodea y la voluntad que tienen los individuos por participar en las instancias de decisión política (Basdresch, 1994).

En esta línea de reflexión, la participación de la gente en la solución de los problemas de interés colectivo es fundamental para que la gestión pública sea eficaz y eficiente, puesto que el apoyo de los grupos, de las organizaciones y de los comités de ciudadanos posibilita una mejor atención de las demandas sociales por parte del gobierno local. Tocqueville (1957: 77-85), ya se refería al gobierno local como un espacio adecuado para la práctica democrática, porque consideraba que la gente podía participar con mayor dinamismo en la discusión y solución de los asuntos de interés colectivo.

La participación ciudadana tiene una mayor efectividad a nivel local porque existe una mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 1998). Una sociedad local mejor organizada influye notablemente sobre la gestión pública municipal, posibilitando una mayor transparencia administrativa. La apertura de espacios de discusión pública a nivel local, posibilita a que las decisiones se adopten con una amplia participación de la gente que opina sobre los diferentes problemas. Las iniciativas sociales que se generan en función a las necesidades colectivas, encuentran una instancia adecuada en el gobierno municipal para planear, gestionar y ejecutar los proyectos de desarrollo local (Arocena, 1995). La participación de las personas en la toma de decisiones, significa en cierta medida una mayor democratización de las instancias del poder político (Basdresch, 1994).

En los municipios relativamente aislados y con una economía de base agrícola, la participación es más directa y casi obligatoria; en cambio, en los municipios con mayor población y más cercanos a las ciudades grandes, la participación es de carácter voluntario (Días y otros, 1994). Es decir, a medida que las actividades económicas se diversifican y se eleva el grado de escolaridad, las formas de organización social y política tradicionales pierden su valor, porque la sociedad comienza a organizarse según parámetros que no necesariamente son cohesivos.

En consecuencia, la heterogeneidad de los municipios, motivada principalmente por el tamaño de la población y la composición étnica, incide sobre las relaciones que se establecen entre el gobierno municipal y la ciudadanía (idem).

Por otra parte, cuando las personas se organizan¹⁶, tienen mayores posibilidades de influir sobre la toma de decisiones, porque la presión social sobre los gobiernos municipales es más fuerte que los reclamos individuales. Los ciudadanos cuando ven que las acciones aisladas no producen buenos resultados tratan de lograr los objetivos de manera conjunta. Las acciones conjuntas que realizan las personas son externalizadas, objetivadas e internalizadas por los actores (Berger y Luckmann, 1968); lo cual permite a los ciudadanos planear mejor las futuras acciones en términos de una construcción social de nuevas instancias de participación. Es decir, los agentes sociales organizados proyectan y crean nuevas posibilidades de acción y no *padecen* simplemente las reglas de juego impuestas por el gobierno, sino que tienen la posibilidad de *actuar* y transformar los canales institucionales de participación (Luckmann, 1996).

Ahora bien, entre los grupos organizados surgen ciertos conflictos, porque cada uno pretende lograr sus objetivos que por lo general son diferentes y hasta antagónicos. En el conflicto, uno de los recursos más efectivos es el *conocimiento* de la situación que tienen los actores, pues posibilita a que se movilicen de manera más adecuada: "Se puede definir al conocimiento organizacional como la tarea de reunir, procesar, interpretar y comunicar la información técnica y política que se necesita en el proceso de la toma de decisiones." (Weeks, 1984: 231).

A nivel local, el conocimiento que puedan tener las organizaciones vecinales y comunales constituye un aspecto fundamental para modificar las relaciones de fuerzas entre los actores. De esta forma, los actores tienen la posibilidad de construir

¹⁶ Las organizaciones sociales buscan alcanzar determinados objetivos comunes, previamente definidos, en donde los miembros tienen que cumplir las funciones asignadas para concretar los propósitos de la organización (Mayntz, 1990).

socialmente las alternativas de desarrollo local y las formas de participación ciudadana, donde la gestión municipal es notablemente marcada por la acción de los ciudadanos que pretenden concretar sus diferentes proyectos. La gente tiene mayores oportunidades de modificar las estructuras sociopolíticas, cuando es capaz de *imaginar* respuestas adecuadas y tal vez novedosas a los problemas de interés colectivo.

2.3 El capital social y gestión municipal

Investigaciones recientes muestran que uno de los factores que afecta el desarrollo económico y la estabilidad política, es el *capital social* con que cuentan las sociedades para optimizar los escasos recursos en el mejoramiento de la condiciones de vida y de la gestión pública, de modo que las políticas gubernamentales respondan a las verdaderas necesidades de la ciudadanía, posibilitando una relación sinérgica entre el Estado y la sociedad (Sen, 1998; Kliksberg, 1999; Calderón y otros, 1996: 61-98). Se trata de ver el asunto de la gestión pública tomando en cuenta la influencia del capital social sobre el proceso sociopolítico.

El éxito de las políticas públicas necesita de la *cooperación ciudadana*, en términos de una corresponsabilidad asumida colectivamente en la gestión pública, es decir, requiere de una acción conjunta entre el Estado y la pluralidad de actores que surgen desde diferentes "puntos" de la sociedad (Calderón y Lechner, 1998). El potenciamiento de los actores será posible en la medida que se establezcan espacios de deliberación ciudadana, como se dan por ejemplo en algunos municipios de Bolivia¹⁷. Es decir, la calidad de gestión pública es notablemente influida por lazos de confianza, solidaridad y cooperación que se dan dentro del

¹⁷ En el municipio de Pucarani (Prov. Los Andes del Dpto. de La Paz) se realizan tres "cumbres" al año para debatir las necesidades y proyectos de desarrollo local, con la participación de representantes de las OTB's, miembros del CV y autoridades municipales.

tejido social; porque la: "...des-solidarización tiene su precio: las ventajas obtenidas individualmente se pagan con una inseguridad generalizada de todos." (Idem: 22)

En esta perspectiva, en el escenario municipal surgen una variedad de iniciativas que reclaman ser incorporadas en las políticas públicas. lo cual es posible en la medida que los gobierno local establece espacios apropiados para la participación ciudadana y potencialidades de los diferentes actores que pueden ser portadores de alternativas de desarrollo y de una variedad de opciones de futuro en términos de acción política (Zemelman, 2000; 1998; Flores y Mariña, 1999: 425-506). En la medida que el gobierno local recoge las propuestas de la gente para la elaboración de políticas públicas, la ciudadanía se involucre activamente en las tareas de gestión. La construcción de una ciudadanía comprometida con el destino de todos, solo es posible cuando la diversidad de proyectos encuentran un *espacio de realización* en las instancias del gobierno local (Calderón y Lechner, 1998; Touraine, 1997: 165-204; Melucci, 1999: 55-68).

El compromiso social con el *bien común* se fortalece en la medida que el gobierno local aprovecha el capital social existente en la sociedad¹⁸. Se considera que el capital social es fundamental para el desempeño de una gestión pública eficiente, pues allí estarían las claves para la revolución tecnológica, la competitividad, el crecimiento económico sostenido y la estabilidad política (Klikberg, 1999; Putnam, 1994: 206-236; Sen, 1998; Bustelo y Minujin, 1998; Galtung, 1998).

Robert Putnam (1994) es el precursor del análisis del capital social, quien entiende como una red de confianza, reciprocidad y cooperación que genera un beneficio mutuo dentro del tejido social. Otro de los pioneros fue James Coleman (1990), quien sostiene que el capital social implica la integración del individuo a la red de

¹⁸ El Banco Mundial (1997) distingue cuatro formas de capital: 1) el natural compuesto por recursos naturales; 2) bienes producidos (infraestructura, capital financiero, comercial, etc.); 3) el capital humano conformado por grados de nutrición, educación y salud de la población; y 4) el *capital social*, que se considera como un descubrimiento reciente de las ciencias del desarrollo. Véase: Banco Mundial, *Global Economic Prospects and Developing Countries*, Washington, Banco Mundial, 1997

contactos interpersonales, donde los individuos se preocupan por la producción de bienes públicos y por la suerte de todos. Asimismo, Newton (1997) argumenta que el capital social es un asunto intersubjetivo compuesto por actitudes y valores de confianza, reciprocidad, solidaridad y cooperación mutua. Douglass North (1993), postula que las instituciones -como estructuras de normas y valores- facilitan la configuración de relaciones estables de confianza y cooperación, en términos de producción de bienes públicos y constitución de actores sociales saludables¹⁹.

La noción de capital social ha suscitado gran interés entre los teóricos del desarrollo en los años noventa. Se sostiene que los comportamientos sociales basados en valores de confianza, solidaridad, reciprocidad y cooperación, posibilitan superar las fallas del mercado y la crisis de estabilidad política a través de acciones colectivas (Durstón, 2000). Es decir, el capital social es relevante para el éxito de las políticas públicas y crea beneficios considerables para la colectividad. Por ejemplo, la experiencia de *Villa El Salvador* (Lima-Perú), mostró la importancia del capital social en la gestión de bienes públicos y la construcción de un proyecto de vida²⁰.

El fortalecimiento del capital social significa la valoración de acciones colectivas que se orientan hacia mejoramiento del bien común (Durstón, 1999). El aprovechamiento del capital social existente en la sociedad local, posibilita crear una *sinergia* entre el gobierno y la ciudadanía, estableciendo una corresponsabilidad en la gestión pública. Las relaciones entre el gobierno y la sociedad local se tornan más estrechas e interactivas cuando las políticas públicas se establecen sobre la base de consensos

¹⁹ Aunque Portes califica como confuso y vago la noción de capital social, arguyendo que la solidaridad también puede generar "males públicos", cuando se obstruye la iniciativa individual a través de la presión grupal. Véase a Alejandro Portes, "Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology", en: *Annual Review of Sociology*, 1998, No. 24, pp. 1-24.

²⁰ En la villa *El Salvador*, desde 1971, se hizo un gigantesco esfuerzo colectivo. Se ha construido una ciudad casi de la nada, con cientos de Kms. de redes de agua potable y electrificación, colegios, mercados y parque industrial, pues la población migrante de la sierra peruana -aunque carecía de riqueza material- contaba con una experiencia milenaria de vida comunitaria. Véase: Antonio Zapata, *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*, Lima, DESCO, 1996.

y acuerdos pactados entre las autoridades y organizaciones sociales; es decir, la trama del poder local es menos conflictiva en la medida que la ciudadanía ve que su participación en la gestión pública tiene resultados positivos.

2.4 Poder local y su configuración

De acuerdo con Weber (1964: 43-45; 1977), el concepto de poder significa la probabilidad que tiene una o muchas personas de imponer su propia voluntad en la acción de las otras personas, aun contra la oposición o resistencia de éstas. Pero este autor considera *amorfo* el concepto de poder --sociológicamente hablando-- opta por la noción de *dominación*, que entiende como la posibilidad de encontrar obediencia del mandato por parte de un conjunto de personas. Porque el poder da la posición de imponer la voluntad de manera circunstancial, mientras que la dominación es la probabilidad constante de lograr la obediencia de un determinado grupo social, sea de tipo legal-burocrático, tradicional o carismático; aunque en los hechos no se dan formas puras de dominación, sino una forma combinada (Weber, 1964: 170-197).

El concepto de poder se ha tratado desde diferentes ópticas, pero por lo general se ha entendido en términos de relación, donde el poder se ejerce dentro de una relación de personas, grupos, clases o naciones. Asimismo, el poder como influencia, hace que la presencia de A afecte sobre la acción de B, que de otra manera no hubiera actuado así sin la intervención de A; lo cual se logra por la disposición y control de recursos de poder (riqueza, información, trabajo, posición social); y la capacidad de influencia puede ser potencial o actual (Dahl, 1964; 1976). La relación de poder puede ser manifiesta o no, manifiesta cuando el poder se ejerce por la acción de A sobre B, y no manifiesta, cuando B actúa de acuerdo a los intereses de A sin darse cuenta de que A le domina (Lukes, 1985). El poder considerado como una lucha de intereses de clase, establece que las relaciones de fuerzas se dan en distintos niveles: económico, político e ideológico (Poulantzas, 1980: 117-146; 1983). Asimismo, según Norberto Bobbio (1989), el poder político se

identifica con el ejercicio de la fuerza, como la razón extrema y la exclusividad de utilizar los recursos del poder del Estado sobre un determinado territorio, derecho que adquieren los gobernantes.

El poder también se entiende como una fuerza de control y dominación que se difunde por los diferentes ámbitos de la sociedad, ejerciendo dominio sobre los "cuerpos" y generando simultáneamente resistencia de los mismos, el poder se efectúa dentro de una red de relaciones de fuerzas que trasciende diferentes espacios de lo público y privado, siendo más denso en algunos puntos y menos denso en otros (Foucault, 1979; 1996: 93-194; 1993: 49-72). Michel Foucault, entiende la noción del poder como una *relación de fuerzas* que se genera a cada instante en los distintos ámbitos de la sociedad, donde las personas y los grupos ejercen y resisten poder en la red de relaciones de poder y en la urdimbre de puntos de resistencia que suponen estrategias y tácticas en el enfrentamiento entre los "contendientes". Así: "El poder está en todas partes; no es que englobe todo, sino que viene de todas partes." (Foucault, 1996: 113). En esta visión relacional del poder, las estrategias son los modos de organizar los 'dispositivos' o recursos de poder para lograr determinados propósitos, a mediano o largo plazo; en tanto, las tácticas consisten en la realización de acciones concretas según las circunstancias de cada momento político y la multiplicidad de relaciones de poder; empero, las tácticas están comprendidas dentro de una determinada estrategia, o mejor, se aplican según la estrategia. Acerca de la estrategia de poder, Foucault afirma:

La estrategia se define entonces por la elección de las soluciones 'ganadoras' (...) Se puede llamar 'estrategia de poder' al conjunto de medios utilizados para hacer funcionar o para mantener un dispositivo de poder. También se puede hablar de estrategia propia de relaciones de poder en la medida en las que éstas constituyen modos de acción sobre la acción posible, eventual, hipotética de los otros. (Foucault, 1985: 47).

Existen situaciones distintas dentro de la red del poder, por ejemplo un hombre y una mujer no están ubicadas en la misma situación, toda vez que ambos se vinculan de manera diversa con los dispositivos de poder: riqueza, saber, disciplina, normas, valores, instituciones, instalaciones arquitectónicas, medidas administrativas,

discursos: en fin, tanto lo dicho como lo no dicho (Foucault, 1991). Los dispositivos son de carácter esencialmente estratégico, por lo que permiten manipular las relaciones de fuerza para alcanzar determinadas metas: es decir, se hallan dentro del juego de poder-saber. La ubicación de los sujetos en el espacio social, sean individuales o colectivos, condiciona y otorga una posición específica desde la cual piensan sus estrategias de acción. Así, según Foucault: "Lo que es interesante es, en efecto, saber, cómo en un grupo, en una clase, en una sociedad operan mallas de poder, es decir, cuál es la localización exacta de cada uno en la red de poder, cómo él lo ejerce de nuevo, cómo lo conserva, cómo él impacta en los demás, etcétera." (Foucault, 1993: 72).

De acuerdo con Foucault (1996), las relaciones de poder-saber no son establecidas de una vez para siempre, sino que están susceptibles a una variedad de modificaciones. Las condiciones del ejercicio del poder y de resistencia, están en constante modificación, puesto que están vinculadas a fuerzas móviles e inestables, que van cambiando a cada instante y en todas las mallas de la red del poder.

La acción local puede tener efectos sobre un ámbito mucho mayor, posibilitando rupturas en aquellos nexos más débiles y ocasionando la formación de puntos de resistencia, así como estableciendo nuevas relaciones estratégicas de poder; se da una suerte de un movimiento sísmico que puede producir cambios en la red del poder, en tanto que algunos eslabones pueden romperse y constituirse otros a la vez. La acción local es un proceso de posibilidades de cambio que va de abajo hacia arriba, desde puntos específicos hacia mallas de poder mucho más amplias, a través de ejercicios y resistencias de poder que se dan en las relaciones de fuerza que se entretejen entre sujetos individuales y colectivos. Esos pequeños cambios que se producen en las relaciones cotidianas, se constituyen en puntos claves de transformación de las formas de dominación.

La condición de *ser*, del sujeto, de su *estar* en el mundo, es intervenir como actor en un proceso socio-histórico, donde el individuo se constituye en *sujeto* del proceso

global, del cual extrae su propio ser según sus posibilidades de acción (Macherey, s.d.). Los sujetos pueden constituirse como tales desde diversas prácticas y experiencias, éstas ocasionan cambios en sus posiciones estratégicas, mejorando en algunos casos y empeorando en otros, es decir flexibilizando o rompiendo los eslabones de sujeción o reforzando los mismos. En la medida que los nexos de las mallas de sujeción se corroen y se debilitan, los sujetos logran tener mayores posibilidades de libertad de acción. Se puede decir que, el amor, el saber, el poder y la guerra son substratos vitales de la existencia del hombre en el mundo, quien puede insertarse en él a través de diversas experiencias dentro de ese mar abierto de posibilidades de pensamiento y de acción.

Las ideas presentadas antes, de manera resumida, se asumen en términos de reflexión general para perfilar la noción del poder local enmarcada principalmente en la dimensión social y política, donde los actores tienen la posibilidad de ejercer poder sobre los demás en sus diferentes formas y resistir a la vez la presión de fuerza que efectúan los actores.

Ahora bien, el poder local toca tanto la dimensión de la autoridad formal como los ámbitos donde se dan *de hecho*. Es decir, las autoridades legítimamente constituidas y los poderes reales (empresariales, militares, religiosas, partidarias, sindicales, etc.), pueden maniobrar las formas de adopción de decisiones que se dan en el espacio sociopolítico local, donde se manifiestan intereses heterogéneos (Ramírez, 1999). El poder local, es un resultado de las acciones que ejercen los actores políticos o sociales sobre los demás en diferentes situaciones, donde cada actor trata de controlar las relaciones de fuerzas en procura de orientar los sucesos a su favor. El municipio es un nuevo espacio de disputa política, que se torna más tenso cuando los actores están dispuestos a jugarse el "pellejo" por defender sus intereses e impulsar determinados proyectos de desarrollo local (Guillén, 1994).

En el contexto político local, están partidos políticos, organizaciones cívicas, movimientos políticos locales, sindicatos, juntas vecinales, líderes locales, entre otros

grupos, que se constituyen en actores principales dentro del territorio municipalizado, estableciendo determinadas relaciones de fuerzas. La disputa por el poder político local, a veces está monopolizada por las élites que tratan de controlar los recursos y las instancias de poder, donde la competencia entre las élites por acceder al poder municipal produce a su vez tensiones entre las organizaciones sociales, porque aquellas buscan el apoyo de los diferentes grupos sociales (Alvarado y Minello, 1992) .

La transformación de estructuras políticas a nivel local, como el establecimiento de los gobiernos municipales, ha producido una nueva configuración del poder local, provocando a su vez que los diferentes actores políticos y sociales empiecen a cambiar sus estrategias de acción en función a las nuevas condiciones político institucionales y las nuevas lógicas territoriales que van emergiendo desde diversos contextos socio-territoriales (Hoffmann, 1995). Es decir, las transformaciones políticas afectan a la sociedad regional o local, provocando cambios en las relaciones de fuerzas donde algunos grupos pierden posiciones privilegiadas que tenían antes, y otros, adquieren ciertas ventajas. Se produce así una suerte de rearticulación y redefinición de las relaciones sociopolíticas a nivel local, donde se dan encuentros, rupturas y traslapes entre distintos niveles de ejercicio de autoridad y entre las organizaciones políticas y sociales.

Uno de los estudios sobre el liderazgo regional en México muestra que la lucha entre caudillos o élites a nivel local, ha contribuido a la creación de las instituciones políticas a nivel nacional: "El poder del Estado se estructura a partir de estos espacios regionales y desde ellos. En esa arena se realiza la confrontación entre élites políticas y no simplemente en la interacción entre el centro y sus periferias." (Alvarado, 1992: 18).

El escenario político local es un espacio donde se forman coaliciones entre actores y se ejercen poderes localizados, pero al mismo tiempo, es un ámbito del ejercicio del

poder general, el del poder del Estado, a través de las autoridades locales que también luchan por acceder a instancias del dominio nacional (idem).

Por otra parte, en el espacio local se conforman bloques de intereses en diferentes áreas (sindicatos, juntas vecinales, organizaciones de trabajadores, entre otros), que plantean proyectos viables o "sueños" descabellados (Pepin-Lahalleur y Prévôt-Schapira, 1992). Los nuevos representantes que surgen desde el ámbito local, empiezan a "organizar a la gente", en procura de generar cambios en las estructuras del poder local. Es decir, el poder de los movimientos o bloques se pone de manifiesto cuando los ciudadanos unen sus fuerzas para enfrentarse a los demás grupos y a las autoridades.

El desafío colectivo que tienen los grupos sociales, hace que las personas opten por acciones conjuntas para lograr sus propósitos comunes, porque: "La gente no arriesga el pellejo ni sacrifica el tiempo en las actividades de los movimientos sociales a menos que crea tener una buena razón para hacerlo. Un objetivo común es esa buena razón." (Tarrow, 1997: 23). Vale decir, el común denominador de las acciones conjuntas que efectúan los ciudadanos es el interés compartido en términos de una "comunidad de intereses". No obstante, los diferentes intereses que existen en la sociedad local hace que se formen varios bloques de fuerza, lo cual ocasiona la ruptura de viejas alianzas. Y con mayor razón cuando se implanta una nueva estructura de poder político a nivel local, que provoca la reformulación de las alianzas que se dan entre los actores.

Como el juego del poder político local se desarrolla entre las organizaciones sociales y políticas, las influencias personales afectan a la modificación de las relaciones de fuerzas entre grupos (Hoffmann, 1995). En la medida que el tiempo político se acelera a nivel local, los individuos y grupos cambian sus estrategias de lucha, donde la fuerza de las alianzas condiciona la reconfiguración del espacio sociopolítico (Pepin-Lahalleur y Prévôt-Schapira, 1995). Por ejemplo, los vecinos y

comunarios conforman bloques de fuerza con el fin de defender sus intereses dentro del escenario de disputa donde aparecen otros grupos con similares propósitos.

En esta perspectiva, el poder local es "ejercido" por los diferentes actores dentro de esa red de relaciones de fuerzas que se debilitan o se fortalecen; por ejemplo, entre vecinos, comunarios, líderes locales, organizaciones sociales, comités cívicos, partidos, dirigentes políticos y autoridades municipales (Pepin-Lehalleur y Prévôt-Schapira, 1995). Cada grupo o segmento tiene una determinada capacidad de negociación e influencia política, respecto a los grupos y las decisiones de interés colectivo; donde los líderes locales intentan controlar las instancias de poder municipal. El enfrentamiento entre grupos de interés en el municipio está motivado por la creciente demanda de necesidades que tiene la gente (Verduzco, 1986).

Asimismo, los caciques y caudillos locales han influido notablemente sobre la configuración del poder local, porque lograron acumular riqueza y poder que les permite establecer relaciones estratégicas con diferentes grupos sociales en procura de mantener posiciones favorables. El caciquismo se ha dado sobre todo en sociedades agrarias más "tradicionales", pero al producirse cambios en la estructura se han constituido nuevos líderes que organizaron a los sectores sociales subordinados o marginados para socavar las estructuras del poder (De la Peña, 1986). Es decir, los caudillos locales jugaron un papel fundamental en la organización del sistema político regional y nacional, porque articularon a la sociedad local con el Estado como intermediadores políticos (Alvarado, 1992). Por ejemplo, el sector campesino depende de bloques que están en el poder central y de sus líderes.

Por otra parte, a veces los cambios en la estructura política local, crean vacíos de poder que son llenados por nuevos actores. Los actores tratan de reacomodarse o adaptarse a la nueva situación, incidiendo de ese modo en la configuración del poder local. Las opciones políticas se modifican dentro de esa tensión entre las formas de visión constitucional y las luchas cotidianas por el poder político y los recursos

públicos: se trata de la "lucha" por cumplir las leyes o concretar ciertos proyectos apasionadamente defendidos por los grupos de interés (Merino, 1998).

Los componentes de las instituciones estatales, de lo público y de lo ciudadano, a veces se esfuman en los espacios locales más "alejados" de los centros del poder político nacional. Los barrios pobres o las comunidades campesinas no reciben un trato justo de parte de los gobernantes, por ejemplo la prestación de servicios públicos (educación, salud) es deficiente, por lo que esos sectores marginales optan por acciones no formales para hacer escuchar sus reclamos. En consecuencia, como distintas voces reclaman ser escuchadas en la medida que se abren nuevas oportunidades para concretar los diversos proyectos, se establecen nuevas reglas, nuevas formas de representación y nuevos modos de toma de decisiones (Melucci, 1999). En este sentido, la democracia local es un espacio de expresión de conflictos políticos donde los distintos grupos de interés tratan de alcanzar sus metas (Wolman, 1996; Conway, 1986).

Los proyectos de construcción de mejores condiciones de bienestar social, reflejan diferentes prácticas e intereses de los actores, que luchan por imponer sus opciones, lo cual posibilita la transformación de la situación política, porque la realidad sociohistórica es una construcción de voluntades sociales (Zemelman, 1989). Es decir la lucha por concretar "proyectos" individuales o grupales, modifica las relaciones de poder y las formas de determinación de políticas públicas. En el escenario municipal se establecen ciertos proyectos con capacidad movilizadora que aglutina a las personas (vecinos, comunarios, dirigentes, autoridades, entre otros), y unifica las fuerzas centrifugas (Pébin-Lenaille y Prevot-Schapira, 1995).

En todo caso, el concepto de poder local se entiende como una red de relaciones de fuerzas sociopolíticas que se establecen entre los actores sociales y políticos dentro del escenario municipal que constituye un espacio propicio para la expresión de diversos proyectos que pretenden concretar los individuos y grupos, según sus intereses. El poder local se configura a partir de la relación entre personas, grupos,

organizaciones sociales, líderes, políticos y autoridades locales, donde cada actor individual o colectivo trata de lograr sus objetivos y mejorar su "posición" dentro del escenario de poder: el municipio. Esto a su vez depende de la capacidad creativa de los actores en la utilización de recursos de poder y en el planeamiento de nuevas estrategias de acción. Además la configuración de las relaciones de poder está condicionando la situación del contexto, donde los individuos y grupos conforman alianzas y rompen vínculos según las circunstancias sociopolíticas del momento y la similitud de intereses que tienen. Es decir, el poder local se estructura sobre la base de las rupturas y alianzas que se dan entre los actores que tratan de manejarse adecuadamente dentro de las relaciones de fuerzas.

En esta perspectiva, el escenario local se constituye en un espacio público de expresión más dinámica y "visible" de las relaciones de poder entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local, donde cada actor trata de orientar a su favor los proyectos de desarrollo local. Porque a nivel local se van generando diversos proyectos, que dan lugar al establecimiento de alianzas entre grupos que pretenden controlar los recursos de poder y las instancias del gobierno local para lograr sus propósitos (Pepin-Lehalleur y Prévôt-Schapira, 1995).

Esto, según Alain Touraine (1995) se entiende como un campo político donde se expresan los conflictos sociales y se toman las decisiones reconociendo el derecho de los otros, en el que adquiere mucha significación la voluntad del mayor número de ciudadanos por ejercer el poder, participando en la toma de decisiones de interés colectivo.

Dicho en otros términos la construcción social del poder local es un proceso de *configuración* de relaciones sociopolíticas, a partir de las acciones que efectúan los actores políticos y sociales dentro de un escenario de conflictos que constituye el municipio, donde cada cual trata de influir y transformar en cierta medida los ámbitos político institucionales de participación y las formas de adopción de decisiones, así como las estructuras de ejercicio del poder.

3. LOS ESTUDIOS SOBRE LA PARTICIPACION POPULAR Y EL PROBLEMA

3.1 El tema de la Participación Popular

Hasta antes de la aplicación de la Ley 1551 de Participación Popular²¹, el gobierno nacional centralizaba la administración de recursos económicos. A través de las corporaciones de desarrollo regional de los departamentos, el gobierno central trataba de atender la diversidad de demandas sociales que llegaban desde las provincias, secciones, cantones y comunidades. Las organizaciones sociales se valían de ciertos mecanismos para lograr la atención de sus pedidos, por ejemplo simulaban ser simpatizantes o militantes del partido político que estaba en el gobierno²².

Antes de la ley, las alcaldías provinciales no contaban con recursos económicos para satisfacer las necesidades de la sociedad local, los escasos ingresos provenían del cobro de patentes y multas. Las organizaciones sociales, sabiendo que esas instancias públicas (subprefecturas y alcaldías seccionales) carecían de recursos, llevaban sus demandas a las entidades del gobierno central. Sin embargo, el trámite de obras duraba meses, incluso años, los dirigentes sindicales tenían que pasar todo un *viacrucis* para lograr sus objetivos (Calderón y otros, 1984; 1993). En cualquier caso, fueron las prefecturas y las corporaciones de desarrollo, las que hicieron

²¹ La Ley 1551 de Participación Popular fue promulgada durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, el 20 de abril de 1994 y puesta en práctica desde el 1ro. mayo del mismo año, después de un intenso debate de varios meses, donde participaron políticos, analistas y representantes de las organizaciones sociales. La Ley fue presentada "oficialmente" en la población de Jesús de Machaca (perteneciente al Municipio de Viacha del departamento de La Paz), pero al Presidente no le fue tan bien —como cuando se presentó la Ley de Reforma Agraria en Ukureña (Cochabamba 1953) donde Víctor Paz fue vitoreado y llevado en hombros por los campesinos— puesto que pronunció el breve discurso en un ambiente muy hostil. Sobre el debate, véase: Secretaría Nacional de Participación Popular, *Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular*, La Paz, SNPP, 1995.

²² La forma tradicional para materializar las demandas de servicios básicos y de infraestructura, practicada por las organizaciones sindicales y vecinales de las provincias —hasta antes de la implantación de la LPP— fue dotarse de "credenciales" de militancia partidaria de cada partido que llegaba al gobierno: eran emenerristas (MNR), adenistas (ADN), miristas (MIR), condepiistas (Conciencia de Patria), etc.

posible la realización de algunas obras públicas en las provincias (carreteras vecinales, puentes, sistemas de agua potable, electrificación rural, centros educativos, postas medicas, campos deportivos, plazas, etc.).

Empero, con la implantación de la LPP ha sucedido algo muy importante para las provincias, pues el 20% de los ingresos nacionales se destina a los gobiernos municipales. Ahora, cada uno de los 314 gobiernos municipales recibe recursos económicos según el número de habitantes: por ejemplo, el Gobierno Municipal de Achacachi de la provincia Omasuyos del departamento de La Paz, hasta antes de la LPP disponía anualmente de Bs. 17,000 (equivalente a unos \$us 2,300), después recibió (gestión 1996) alrededor de trece millones de bolivianos (unos dos millones de dólares americanos).

Actualmente, todos los gobiernos municipales cuentan con recursos de coparticipación tributaria²³, que son empleados para la ejecución de una variedad de obras públicas. Con la llegada de dinero a los municipios provinciales, las autoridades municipales empezaron a construir o refaccionar escuelas, carreteras vecinales, sistemas de agua potable, mercados, plazas, electrificación rural, etc., aunque no siempre han podido satisfacer todas las necesidades que tienen las organizaciones vecinales y comunales.

La constitución de las 314 unidades político administrativas locales, posibilita la expresión de iniciativas de las organizaciones sociales que ponen en juego sus antiguas y nuevas estrategias de organización y mecanismos de presión social para conseguir la atención de sus pedidos. La disposición de recursos económicos ha permitido a los municipios perfilar proyectos de desarrollo local, orientados al

²³ Antes de la aplicación de la LPP, solamente los municipios grandes contaban con recursos económicos de consideración, como las ciudades capitales de departamento (Sucre, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Trinidad, Tarija y Cobija) y algunas ciudades intermedias (Viacha, Montero, Quillacollo, Villazón, entre otras). Con la LPP, los municipios mas grandes (Ej. La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) fueron afectados negativamente por la nueva forma de redistribución de recursos. Véase: Rubén Ardaya, *La construcción municipal de Bolivia*, La Paz, Estrategias para el Desarrollo Internacional, 1995.

mejoramiento y construcción de obras públicas (centros educativos, postas médicas, campos deportivos y de recreación, redes de agua potable, electrificación, alcantarillado, sistemas de riego, carreteras vecinales, etc.). Asimismo, la participación de la gente en la determinación de los proyectos y en la toma de decisiones ha ganado importancia:

La democracia es más participativa mientras mas pequeño sea el locus; mientras más grande, es menos participativa. Hay una relación directa entre calidad de la participación y tamaño del espacio. En función de este hecho está todo el tema de lo local. Obviamente, la mayor dimensión del locus, en una relocalización de la política; y que es la tendencia en la medida en que el mundo se globaliza, se universaliza, a la vez que se localiza. (Vega, 1996: 56).

Se abren más oportunidades de participación en la adopción de decisiones políticas públicas a través del reconocimiento institucional de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's)²⁴

En los primeros años de la LPP, se han invertido más recursos en las capitales de sección, desfavoreciendo a las poblaciones alejadas de la sede del gobierno municipal. Esto ha ocasionado, entre otras cosas, el surgimiento de ciertos conflictos al interior del municipio (Mayorga F., 1995), por ejemplo entre vecinos de la capital de sección y comunarios de cantones y comunidades del entorno, donde los intereses son aún más localistas.

La discusión sobre el asunto fue en cierta medida muy politizada, toda vez que se ha tratado más de toma de posiciones que de argumentos mas o menos serios sobre los efectos de la ley (cf. Secretaria Nacional de Participación Popular, 1995; Molina, 1995; Mantilla, 1995, entre otros).

²⁴ La Ley 1551, estableció como uno de los sujetos y actores principales para la aplicación de dicha Ley, a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), que comprende a juntas vecinales, organizaciones sindicales, autoridades originarias, markas, tentas y comunidades indígenas; quienes deben tener "personería jurídica" para ejercer los derechos que otorga la Ley. Sin embargo, por la confusión que ocasionó la noción de OTB al interior de las organizaciones, a solicitud de la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), se modificó parcialmente Ley en ese punto, a mediados de 1996, indicando como Organizaciones Comunitarias (Ocs). Pero actualmente se utiliza más el nombre de OTB.

Uno de los estudios sobre el tema (Blanes y otros, 2000), muestra que en las secciones municipales del departamento de La Paz, se están ejecutando una variedad de proyectos de desarrollo local consistente en la refacción y la construcción de obras públicas. Dicho trabajo constata a su vez que la mayor parte de las obras y de más costo se están realizando en las capitales de sección y en algunos cantones que tienen capacidad de presión sobre el gobierno municipal. Asimismo, resalta la inclinación de las organizaciones sociales hacia una suerte de fragmentación socio-espacial del municipio (unidad político administrativa), pero no se desarrolla con cierto detenimiento los elementos sociopolíticos vinculados a la cuestión del poder local.

Al establecerse un nuevo mecanismo institucional de relación entre el Estado y la sociedad, el municipio adquiere una importancia fundamental para las poblaciones de las provincias (Medina, 1995a; 1995b). En la medida cómo el gobierno municipal atiende las demandas de la población, las organizaciones sociales dan más valor a la gestión municipal. Este nuevo contexto de lo municipal influye considerablemente en la *reconfiguración del espacio sociopolítico local*, que se expresa en la conformación de nuevos "bloques de fuerza" de organizaciones vecinales y campesinas.

Por otro lado, la transferencia a los municipios de la infraestructura de servicios públicos de salud, educación, deporte, cultura, caminos vecinales, y micro-riego, ha hecho que los proyectos de construcción de obras públicas se orienten hacia esos servicios. No obstante, se observa que los proyectos ejecutados no sólo se restringen a esos aspectos, sino que comprenden otros rubros según la fuerza y acción de los distintos actores individuales o colectivos que van emergiendo del municipio urbano-rural, como ser la compra de vehículos, tractores, instalación de antenas parabólicas, compra de semillas mejoradas, etc. (Rojas, 1996). Es decir, la

forma de elaboración del Plan Operativo Anual (POA)²⁵ en cada sección municipal, obedece a la presión de las diferentes organizaciones y líderes locales que procuran orientar los proyectos según sus necesidades e intereses.

La priorización de proyectos para la elaboración del POA, es motivo para que los actores políticos y sociales planteen nuevas estrategias de negociación para lograr sus objetivos. Para esto, las personas necesitan tener un cierto conocimiento de mecanismos y técnicas de preparación de propuestas y demás habilidades de "oratoria" para convencer al resto de los proponentes. Empero, los que tienen más ventajas son los vecinos, pues disponen de argumentos más "sólidos" y convincentes por su estrecha relación con el pueblo nucleado y organismos públicos y privados.

Con fines de regular estos aspectos de desigualdad entre las comunidades, cantones y capital de sección, se ha introducido la estrategia de la Planificación Participativa Municipal²⁶ para interrelacionar diferentes instancias de decisión y promover la participación ciudadana (Tuchschneider, 1996). Esto exige que los miembros de base empiecen a preocuparse por conocer algunos aspectos de la ley y ciertos mecanismos de proposición de "proyectos" y de canalización de los mismos. Es decir, la gente necesita *saber* cómo plantear los "proyectos" y cómo argumentar sólidamente en el momento de la priorización (Rojas, 1995a; 1996); se requiere identificar los problemas, elaborar las propuestas y controlar su ejecución.

Dentro de este nuevo contexto de lo municipal, la relación entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales parece estar fuertemente influida por la

²⁵ El Plan Operativo Anual (POA) es un 'instrumento' de gestión municipal para atender de modo eficiente las necesidades de la población, cada gobierno municipal debe presentar un plan de proyectos a ejecutarse en un año, para que el gobierno central desembolse los recursos; así, el POA es un requisito formalmente establecido.

²⁶ Con la Planificación Participativa Municipal, se procura que todas las organizaciones vecinales y comunales participen activamente proponiendo iniciativas y "proyectos" para la elaboración del POA y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que se hace para cinco años de gestión.

solución de problemas locales, dado que los vecinos y comunarios tratan de adaptarse adecuadamente a la nueva situación, en términos de un reacomodo a las instancias del poder municipal (Ticona y Albó, 1997). Se da una cierta modificación de creencias, convicciones y orientaciones sociopolíticas de los vecinos, comunarios y líderes locales que luchan por acceder a los recursos y por ser protagonistas en la concreción de las obras públicas. Y dentro de ese marco se perfilan nuevas opciones de desarrollo local.

Por otra parte, van surgiendo líderes locales casi al margen de las filiaciones político partidarias, las personas de influencia adquieren mayor reconocimiento social por ser protagonistas en la defensa de los intereses de la sociedad local, en un momento en que los municipios cuentan con recursos (Mayorga, 1997; Albó, 1999). Las percepciones y actitudes de los vecinos y comunarios no parecen orientarse tanto por el color de los partidos políticos, sino según las necesidades de la población y los resultados de la gestión municipal.

3.2 El problema

Pregunta general

¿Por qué las organizaciones sociales empiezan a redefinir sus estrategias de acción y objetivos, en términos de una re-lectura sociopolítica del espacio local y de participación en las decisiones locales, dentro del nuevo contexto municipal?

Preguntas específicas

- 1) ¿Cuáles son los motivos y formas de participación de las organizaciones comunales y vecinales en la toma de decisiones, frente al nuevo carácter que asume ahora la sección municipal?
- 2) ¿Qué cambios se van dando en la participación política de la gente, en busca de satisfacer sus necesidades?

- 3) ¿Qué recursos y mecanismos de presión social van adoptando las organizaciones para lograr sus objetivos, ante el gobierno municipal y frente a otras organizaciones?
- 4) ¿Cuáles son las expectativas principales de los actores políticos y sociales respecto a la nueva perspectiva del desarrollo local y la administración municipal?

3.3 Hipótesis

Sobre la base de criterios teóricos y referentes empíricos expuestos antes, se han formulado las hipótesis que orientaron la investigación:

Hipótesis general

A nivel local, la participación ciudadana por acceder a los recursos públicos, crea una competencia entre los actores políticos y sociales, la que se torna más conflictiva que consensuada en la medida que las demandas sociales no son atendidas satisfactoriamente por el gobierno municipal, generándose de ese modo rupturas y acuerdos entre los actores que configuran un poder local notablemente influido por la sociedad.

Hipótesis de trabajo

- 1) Los vecinos y comunarios se movilizan para captar los recursos económicos y exigir con mayor fuerza la atención de sus necesidades, lo cual genera un *enfrentamiento* entre las organizaciones sociales y entre éstas y las autoridades municipales.
- 2) Los miembros de base participan con mayor inquietud y posiciones radicales en la discusión de asuntos públicos y acciones de autoridades municipales, cuando ven que sus necesidades no son satisfechas.
- 3) Los mecanismos de presión adoptados por las organizaciones consisten en la conformación de alianzas y en las acciones directas que efectúan (marchas, cabildos, bloqueos, etc.)

- 4) Las expectativas de los actores se orientan particularmente a mejorar las condiciones de bienestar social y evitar el riesgo de quedar nuevamente marginados de los beneficios que parece brindar la nueva situación.

Los aspectos relacionados con las variables y la metodología están en el anexo (véase anexo 2).

SEGUNDA PARTE

LA PARTICIPACION POPULAR Y LOS MUNICIPIOS

1. LA OLA DE LA DESCENTRALIZACION

Como se ha dicho, en los ochenta la mayoría de los países de América Latina han vivido el proceso de transición desde regímenes autoritario-militares hacia la democracia política, con la consiguiente conformación de gobiernos democráticos y la aplicación reformas político institucionales. Asimismo, se implantó el ajuste estructural para superar la crisis económica que han enfrentado varias naciones de la región.

En este marco, las políticas de descentralización tratan de aliviar la congestión administrativa mediante la transferencia de ciertas atribuciones y de recursos financieros a los gobiernos locales, considerados como escenarios idóneos para *generar* una ciudadanía responsable y comprometida con los problemas de interés colectivo. La pretensión de consolidar la democracia, hizo que los gobiernos locales adquieran una mayor relevancia política e institucional.

Por otra parte, las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, han condicionado sus créditos a cambio de que los gobiernos acreedores apliquen el paquete de la estabilización económica y la reforma estructural, para abrir los mercados y fomentar la iniciativa privada y reducir el rol del Estado, lo que se denominó como el *Acuerdo de Waschington* (Williamson, 1990; 1996). Entonces, los países dependientes del crédito externo aplicaron las medidas recomendadas para evitar sanciones y bloqueos económicos (Przeworski y otros, 1998). El proceso de transición fue motivado por diversos factores internos y externos que posibilitaron el establecimiento de la democracia política, expresada en la realización de elecciones para elegir a los gobernantes (O'Donnell, 1997). Los gobiernos de las nuevas democracias han tratado de fortalecer las instituciones políticas en procura de consolidar la democracia (Huntington, 1996; Pasquino, 1999).

1.1 La preocupación por consolidar la democracia y reformas institucionales

Los regímenes militares autoritarios instaurados en los años sesenta y setenta en varios países de América Latina, concentraron el poder político y suprimieron las libertades políticas, por lo que la administración pública fue más centralizada. Las decisiones públicas estaban concentradas en el gobierno central que trataba de canalizar la cantidad de demandas de la sociedad a través de la burocracia cada vez menos eficiente. En consecuencia, después de la transición, los gobiernos trataron de dar mayor eficiencia a la administración del Estado a través de la aplicación de políticas de descentralización.

La centralidad de Estado

El Estado moderno desde sus inicios ha sido particularmente centralista. Así, la centralización burocrática ya fue considerada por Weber como una tendencia casi natural del Estado moderno, capitalista o socialista, como un proceso de racionalización del mundo moderno: la racionalización burocrática. Según Gil Villegas (1986), la relación entre la democracia y la descentralización fue una de las preocupaciones principales de Alexis de Tocqueville, quien consideraba que la democracia tenía que generar condiciones favorables para la expresión de la voluntad ciudadana en escenarios más específicos, en términos de una combinación entre la centralización política y descentralización administrativa. Igual que Weber, percibía la inclinación centralista del Estado moderno. Tocqueville pensaba que la descentralización establecía condiciones favorables para la participación de la gente en los asuntos de interés colectivo y para el desarrollo de las instituciones democráticas a nivel local. La participación ciudadana fue considerada como uno de los factores importantes de la prosperidad estadounidense y del mejoramiento de la cultura cívica, tal como argumenta Gil Villegas: "Tocqueville entendía el autogobierno

local como escuela insuperable para la política democrática porque desarrollaba la comprensión práctica de responsabilidad pública y privadas..." (1986: 39).

En esta perspectiva, la descentralización se entiende como un medio para flexibilizar la racionalidad instrumental. La democracia se hace mas vigorosa en la medida que las instancias de participación ciudadana se fortalecen en la sociedad, puesto que las personas tienen más posibilidades de participar en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, de acuerdo con Gil Villegas (1986), la democracia y la descentralización no se implican reciprocamente en términos conceptuales, aunque puede haber correspondencia en ciertas circunstancias histórico sociales, porque la democracia no depende necesariamente de la descentralización y viceversa. En este sentido pueden haber democracias centralizadas así como autocracias descentralizadas.

El proceso de *transición* y descentralización en América Latina

Con el derrumbe de los regímenes militares autoritarios de América Latina surgen las "nuevas democracias" con el establecimientos de procedimientos formales para la constitución de los gobernantes: "Si en los años 60 y 70 América Latina ofreció numerosos ejemplos de regimenes autoritarios, en los años 80 pasó a ofrecer muchos ejemplos de 'nuevas democracias'." (Weyffort, 1993: 135).

Los nuevos gobiernos democráticos necesitan establecer instituciones políticas acordes con la nueva situación política, pues las prácticas sociopolíticas exigen una redefinición en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, donde se considera que una ciudadanía informada es fundamental para la sustentabilidad de la democracia (Przeworski y otros, 1998). En este contexto, la igualdad política de todos los ciudadanos y la competencia en el juego de sus intereses son fundamentales, toda vez que se busca crear una igualdad de oportunidades para el desarrollo de las potencialidades humanas de la gente, aunque no se logre desarrollar la totalidad de sus inquietudes.

Mejorar los canales de participación de la gente en la "producción" y gestión de los programas de gobierno, sobre todo en aquellos aspectos que afectan directamente la cotidianidad de las personas, significa fortalecer y ampliar los espacios de discusión de los asuntos públicos, lo cual tiene más posibilidades de concretarse a nivel local. Es decir, se trata de otorgar recursos y crear oportunidades de participación ciudadana que permitan la expresión de las inquietudes de las personas.

Sin embargo Weffort (1993), hace una crítica a las formas que han asumido las "nuevas democracias" en América Latina. Según él, dentro del sistema político democrático se ha generado una suerte de *apartheid social*, entre los integrados al sistema y los excluidos del mismo; es decir, entre los que lograron beneficiarse con las bondades del régimen democrático y los que aún permanecen en la marginalidad. El argumento se basa en que la práctica democrática tiende a reducirse solamente a uno de sus componentes: la democracia como método, como procedimiento para la conformación del gobierno mediante las elecciones competitivas.

En cualquier caso, los gobiernos democráticos que surgieron del proceso de transición, han implantado una serie de reformas políticas para fortalecer las instituciones democráticas en procura de consolidar la democracia. Se han creado nuevos espacios de participación ciudadana con motivo de la descentralización administrativa, para que las decisiones públicas no sean tomadas de manera vertical, sino la base de discusión y acuerdos pactados entre actores. Las reformas político institucionales que se han aplicado en varios países de América Latina desde mediados de la década del ochenta, pretenden generar más eficiencia en la administración pública y una participación activa de la gente en la determinación de los asuntos públicos.

Se trata de hacer que las instituciones democráticas funcionen y permitan lograr efectos positivos como la estabilidad política, el crecimiento económico, la seguridad material, la participación efectiva de la gente en las decisiones públicas y otras condiciones que propicien el pleno desarrollo de las personas:

Lo que hace que las democracias sean sustentables, dado el contexto de las condiciones exógenas, son sus instituciones y su desempeño. La democracia es sustentable cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitrarias, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse. (Przeworski y otros, 1998: 157).

La sustentabilidad del sistema político democrático supone que los actores políticos y sociales desarrollen sus acciones ajustándose a las pautas del juego democrático. Se trata de que las acciones sean compatibles con las normas de la ley, para que la relación entre Estado y sociedad civil sea óptima, lo que se pretende lograr mediante la descentralización político administrativa.

La pretensión de consolidar la democracia mediante la apertura de canales institucionales de participación ciudadana, ha dado lugar a la valoración de los espacios locales como escenarios apropiados para generar una participación activa de la sociedad local en la determinación de políticas de desarrollo y hacer más efectiva la acción estatal (Revesz, 1998). El traspaso de ciertas responsabilidades administrativas y de recursos financieros desde el gobierno central a los gobiernos locales, posibilita que la prestación de servicios básicos vaya mejorando tanto en la cobertura como en calidad, puesto que permite un mayor control del gasto público por parte de los ciudadanos.

Las políticas de descentralización buscan dar mayor autonomía a los gobiernos locales en la planeación, gestión y ejecución de las políticas públicas a escala subnacional. Según Enrique Cabrero: "La descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen." (1998:

19). La descentralización trata de revertir la tendencia de la concentración del poder de decisión pública hacia los gobiernos locales mediante la transferencia de competencias administrativas y de recursos financieros; así: "De diversas maneras, la descentralización se ha convertido en un asunto prioritario en todo el mundo en vías de desarrollo" (Rodríguez, 1999: 14). Se trata de aliviar la congestión administrativa del gobierno central, con el fin de dar al centro la tarea de diseñar y ejecutar políticas más globales, en lugar de que se ocupe de asuntos burocráticos cotidianos.

Entre otras cosas, los procesos de descentralización dan lugar a una suerte de pedagogía de la democracia, donde los gobiernos locales dotados de recursos y de poder de decisión política permiten la emergencia de inquietudes capaces de mejorar las condiciones de la vida cotidiana y la adopción de decisiones colectivas (Revesz, 1998). En todo caso, el proceso de la descentralización pretende consolidar la democracia y articular algunos principios de la democracia representativa con ciertos elementos de la democracia directa o participativa.

Por otra parte, la descentralización permite fortalecer los poderes locales, dado que se expande el poder político estatal por la ampliación de instancias de participación ciudadana y la creación de nuevos espacios de deliberación pública (Borja, 1987). La participación de los agentes sociales en la toma de decisiones a nivel local, hace que los individuos y grupos traten de hacer prevalecer sus intereses y sus proyectos de sociedad, lo cual provoca a su vez el establecimiento de relaciones conflictivas entre los actores.

En este sentido, la descentralización se entiende como una suerte de mayor democratización del poder estatal, mediante la incorporación de los sectores excluidos y marginados del ámbito de decisiones públicas, lo cual permite establecer mecanismos de control social sobre el manejo del gasto público y la acción de los gobernantes. Con la descentralización se crean espacios propicios para pensar colectivamente las políticas públicas en los ámbitos regionales y locales, porque

permite que la ciudadanía juegue un papel importante en la proyección y gestión del desarrollo local. Pero, esto no significa la instauración de autarquias, y que en defensa de la diversidad de intereses pueda justificarse los caciquismos locales.

Asimismo, la apertura del sistema de la toma de decisiones políticas, crea mejores condiciones para el impulso del desarrollo local, porque permite la participación de la gente en los diferentes niveles de gestión y administración pública. Así:

La descentralización como proceso político-administrativo, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficiencia las competencias y recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación se han convertido hoy en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas. (Borja, 1987: 43).

Las inquietudes de descentralización se han originado desde el gobierno y desde la acción de la sociedad civil, a fin de crear un escenario sociopolítico que posibilite el "florecimiento" de las iniciativas locales a través de la participación ciudadana en la generación de proyectos de desarrollo local. Aunque esto, requiere de una ciudadanía informada capaz de asumir eficientemente las nuevas responsabilidades de gestión pública que asumen los gobiernos locales (Arocena, 1991). En este sentido, Jordi Borja argumenta que las sociedades locales tienen la potencialidad de desempeñar una administración pública eficiente, toda vez que son conscientes de las necesidades y problemas que se dan a nivel local:

La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquellos. (Borja, 1987: 58-59).

Las políticas de descentralización buscan una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos y en la gestión pública, mediante la creación de condiciones favorables para el surgimiento de voluntades colectivas que permitan concretar los proyectos de desarrollo endógeno con una amplia participación de la ciudadanía (Arocena, 1991, García y otros, 1998).

Por otra parte, las políticas de descentralización buscan fortalecer las iniciativas autogestionarias de los actores sociales a nivel local, con el propósito de que los gobiernos locales puedan asignar óptimamente los recursos escasos y que puedan desarrollar una gestión eficiente en la satisfacción de las necesidades de la población, reduciendo la burocracia y los riesgos de corrupción. En este contexto de las reformas, la descentralización administrativa se constituye en:

...uno de los ejes privilegiados de la construcción de la ciudadanía política y social en el marco de una redefinición de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado que permita actuar positivamente para consolidar la democracia, fomentar el dinamismo económico y tomar en cuenta las exigencias de la equidad social. (Revesz, 1998: 54-55).

De acuerdo con Robert Putman (1994), la descentralización debe llegar hasta las parroquias, a los vecinos y no sólo quedarse en el gobierno regional y municipal, a fin de hacer de los ciudadanos agentes responsables con capacidad de influir sobre la determinación de las políticas públicas; y en el mejor de los casos, puedan convertir sus sueños en una realidad. Se trata de impulsar una sociedad basada en la solidaridad y cooperación mutua, en términos de una construcción de una comunidad cívica comprometida con la suerte de todos. En esta perspectiva, la descentralización tiene consecuencias decisivas para la modificación de la calidad de vida en las sociedades locales, a través del fortalecimiento de instituciones públicas y canales de participación ciudadana.

Los estudios sobre el proceso de descentralización fueron enfocados sobre todo desde la óptica de la reforma político institucional y no tanto sobre los efectos que han tenido en las sociedades locales concretas, ni sobre las iniciativas que se van dando con motivo de esas políticas; pero las nuevas instituciones de gobierno facilitan o inhiben la expresión de las iniciativas que emergen desde la sociedad local. Según García y otros (1998), las investigaciones sobre el tema enfatizan los cambios introducidos en la administración pública, que dan lugar a que los gobiernos locales asuman nuevas funciones políticas, así como la organización y toma de decisiones que se han dado en el sector privado dentro del contexto de la

descentralización. Es decir, las iniciativas que surgen desde las sociedades locales han sido poco estudiadas.

1.2 La valoración de los espacios locales: el municipio

El Estado como una articulación de distintos niveles territoriales, significa que los ciudadanos puedan influir sobre las instancias de decisión, de tal modo que los sectores sociales marginados o excluidos tengan la posibilidad de satisfacer sus necesidades. En este sentido, la descentralización busca abrir espacios para la expresión de diversidad de iniciativas sociales.

Los espacios locales se consideran como escenarios propicios para la consolidación de la democracia, porque la ampliación de espacios de participación ciudadana permite que las políticas públicas sean más inclusivas (Bustelo, 1998). Se piensa que desde los gobiernos locales es posible resolver de manera más eficiente y consensuada las necesidades de la sociedad local:

Desde diversas posiciones y por diversas razones, 'lo local' ha surgido como un nivel en el cual se puede dar respuesta a innumerables problemas. Por ejemplo, frente a la anomia de las sociedades modernas o de las grandes ciudades, se plantea un rescate de la comunidad local; frente a un desarrollo tecnológico que se considera como deshumanizante, se propone tecnologías livianas y programas de desarrollo a pequeña escala; frente a los problemas de la participación y representación políticas, se plantea el desarrollo de democracias directas a escala local; frente a los problemas de administración y gestión estatal centrales, también surge como respuesta lo local, etc. (Rosenfeld y otros, 1989: 231).

Por otra parte, la posibilidad que tienen los ciudadanos de renovar a las autoridades locales mediante las elecciones populares, hace que la expectativa por mejorar el manejo de recursos públicos se constituya en un valor de la cultura política localista. No obstante, la apertura de espacios de participación ciudadana a nivel local, no significa necesariamente una mayor democratización, pues esto depende también de la capacidad de apropiación que tengan las organizaciones sociales de las reformas institucionales (Gaitán y Moreno, 1992). Asimismo, desde cada territorio surgen diversas alternativas de desarrollo local conforme a las condiciones socio-históricas del contexto:

Un barrio o una ciudad tienen una historia, una vida colectiva, un sistema específico de relaciones que los distingue de otros barrios o de otra ciudad () Estas estructuras territoriales comunitarias permiten recuperar la historia, el patrimonio colectivo (...) y proyectar de una manera activa el futuro (Borja, 1987: 37).

Lo local adquiere mayor importancia porque a ese nivel se satisfacen con menos dificultades las demandas sociales, toda vez que los ciudadanos tienen más oportunidades de participación en la toma de decisiones. La participación efectiva de la ciudadanía a nivel de los municipios, supone el dominio de los derechos y responsabilidades, un compromiso con los asuntos de interés colectivo. Esto además requiere de la capacidad de la gente para influir sobre las decisiones colectivas, porque a nivel local también existen centros y periferias, integración y marginamiento, inclusión y exclusión, factores que pueden bloquear la participación ciudadana. Dicho en otros términos, la consolidación de la democracia municipal depende de la sustentabilidad de sus instituciones y de la participación efectiva de los habitantes en la toma de decisiones públicas.

Por otra parte, el proceso de la globalización ha conducido al "redescubrimiento" de los espacios locales como puntos de emergencia de la inquietud societal, donde los individuos tienen la posibilidad de convertirse en productores de su historia, mediante la concreción de potencialidades endógenas (Borja y Castells, 1998). El municipio se convierte en un espacio idóneo para pensar alternativas de políticas de desarrollo y opciones de futuro.

1.3 Las reformas político institucionales en Bolivia

Después de la caída del régimen dictatorial en Bolivia, se han aplicado las reformas políticas en procura de profundizar la democracia a través de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Desde 1985 se han implantado diversas reformas, lo cual se aceleró durante la primera mitad de la década del noventa. Las reformas estuvieron condicionadas por una diversidad de factores internos y externos, como la crisis económica, la disminución de la legitimidad del

Estado, el surgimiento de nuevos movimientos sociales, la incapacidad de la burocracia estatal para responder las demandas sociales, la presión de instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), entre otros (Lazarte y Napoleón, 1992).

Entre los años 1978-1982, se ha dado el proceso de transición hacia la democracia. El país vivió una profunda inestabilidad política, los golpes de Estado se convertían en una norma para la toma del poder, en tanto, las movilizaciones sociales se expresaban cada vez con mayor fuerza. La realización de elecciones era motivo para la conspiración de golpes de Estado y para la organización del movimiento popular en procura de contrarrestar la arremetida de los militares. Así, entre 1978 y 1980, se efectuaron tres elecciones presidenciales (1978, 1979 y 1980) y cuatro golpes de Estado (dos en 1978, uno en 1979 y otro en 1980) (Romero, 1995; De Mesa, 1990). Empero, en octubre de 1982 se inicia el tiempo de los gobiernos democráticos, y el país entra en una nueva etapa donde se han aplicado diversas reformas político institucionales en procura de consolidar la democracia política.

Durante la presidencia de Hernán Siles Suazo (1982-1985), el país vive una crisis económica alarmante causada por la hiperinflación anual de más de 25 mil por ciento, lo que hizo que la oposición parlamentaria, conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Acción Democrática Nacionalista (ADN), presione a Siles Suazo de la Unidad Democrática y Popular a que dejara el poder faltando un año para la conclusión del mandato²⁷. Sobre el consenso entre los partidos políticos con presencia en el parlamento y la mediación de la iglesia y la empresa privada, se convocó a nuevas elecciones generales para julio de 1985; porque el país estaba viviendo una situación de desesperación y de escepticismo colectivo, que se expresaba en movilizaciones, huelgas, marchas, amenazas y

²⁷ El MNR fue fundado el 7 de junio de 1942, y ha tenido apoyo en los diferentes sectores sociales, se podría decir que es un partido policlasista. En cambio, la ADN (fundada en 1979) tiene más aceptación en sectores sociales altos, se reconoce como un partido de derecha. En tanto, la UDP fue una coalición de partidos de izquierda que se formó en 1979, y se desintegró en 1985, tenía respaldo de los sectores obreros, campesinos, populares urbanos y clases medias bajas.

ultimatums (Yaksic y Tapia, 1997; Lazarte y Napoleón, 1992; De Mesa, 1990). Con esto termina prácticamente el largo ciclo *nacionalista-revolucionario* que se había iniciado en abril de 1952, lo que fue reconocido como el Estado del 52 (Zavaleta, 1979), donde se apostaba al Estado como el agente principal del desarrollo económico. Por otro lado, esto significó para los partidos de izquierda la derrota así definitiva de sus pretensiones políticas, posibilitando la formación y emergencia de partidos neo-populistas como la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (CONDEPA)²⁸.

En este ambiente de frustraciones y esperanzas políticas, en agosto de 1985 asume la presidencia por cuarta vez el jefe legendario del MNR Víctor Paz Estenssoro²⁹ con el apoyo del ex-dictador Hugo Bánzer³⁰, jefe de la ADN, con el compromiso de superar la hiperinflación catastrófica que azotaba al país (Lazarte y Napoleón, 1992; Romero, 1995). Así, el gobierno del MNR empezó a aplicar las medidas económicas de corte neoliberal, lo que fue continuada por Jaime Paz Zamora del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR)³¹ y profundizada por Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, donde la matriz ideológica neoliberal ha sido el marco general de la implantación de las políticas económicas (Yaksic y Tapia, 1997).

²⁸ Tanto UCS como CONDEPA, fueron fundados en 1988, ambos tienen apoyo de los sectores sociales populares urbano periféricos (sectores bajos) de las ciudades de La Paz, El Alto y Santa Cruz, y también tienen presencia considerable en las provincias, aunque más en la parte occidental del país. Sobre la UCS, véase a: Fernando Mayorga, *La política del silencio: emergencia y consolidación de Unidad Cívica y Solidaridad*, La Paz, ILDIS-UMSS, 1991 y sobre CONDEPA véase a: Joaquín Saravia y Godofredo Sandoval, *Jach'a Uru: la esperanza de un pueblo*, La Paz, ILDIS, 1991.

²⁹ Víctor Paz Estenssoro (1907-2001) fue uno de los fundadores del MNR y uno de los promotores de la Revolución Nacional de abril de 1952. Paz Estenssoro estuvo en el gobierno entre 1952-1956, 1960-1964, 1964 (derrotado por el golpe militar) y 1985-1989. Al respecto se puede ver a: Luis Antezana Ergueta, *Historia secreta del Movimiento Nacionalista Revolucionario*, La Paz, s.e., 1992.

³⁰ Bánzer asumió la presidencia de Bolivia, después de las elecciones de junio de 1997, pero tuvo que renunciar en agosto del 2001, por motivo del cáncer pulmonar que afecta su salud.

³¹ El MIR fue fundado en 1971, tiene mayor aceptación en los sectores sociales medios, populares urbano periféricos y en las provincias. En las últimas elecciones municipales (1999) ganó en varios municipios provinciales. Sobre la historia del MIR, véase a: Susana Peñaranda y Omar Chávez, *El MIR entre el pasado y el presente*, La Paz, s.e., 1992.

Sin embargo, la aplicación de políticas de corte neoliberal no ha sido fácil para los gobiernos en turno, porque el movimiento obrero-popular se oponía con huelgas, movilizaciones y bloqueos de caminos. Los diferentes sectores sociales congregados en la Central Obrera Bolivia (COB)³² tenían la esperanza de resolver sus problemas y necesidades con el advenimiento de la democracia, pero al mismo tiempo se negaban a renunciar a los valores político ideológicos de la revolución de 1952, por ejemplo la defensa de las empresas nacionalizadas. En tanto, los partidos políticos en el gobierno trataban de contrarrestar y controlar las movilizaciones sociales mediante pactos y acuerdos interpartidarios, en procura de asegurar la gobernabilidad y aplicar las medidas económicas y políticas sobre la base de un cierto consenso (Mayorga, 1991; Mansilla, 1992; Lazarte, 1991; 1993).

Las políticas se dirigían a cambiar la misma estructura del Estado. En tanto, la menguada movilización social se oponía a la implantación de las medidas gubernamentales de corte neoliberal, puesto que los intereses de los obreros estaban siendo afectados, en particular del sector minero que era hasta entonces la vanguardia del movimiento obrero (Lazarte, 1989). En todo caso, las políticas neoliberales fueron aplicadas sobre la base de la legalidad constitucional, pues los gobiernos estaban legitimados de alguna manera por el voto popular que les otorgaba el derecho de *decidir*.

Entonces, el gobierno de Víctor Paz empezó el proceso de las reformas estructurales lanzando el Decreto Supremo 21060 de corte neoliberal³³, dato que quedó

³² La Central Obrera Bolivia (COB), fue creada el 17 de abril de 1952, con el fin de establecer un ente que aglutine a todos los trabajadores del país; luego se convirtió en el mediador principal entre el Estado y la sociedad civil hasta mediados de la década del ochenta, cuando empezó a declinar su convocatoria como efecto de la implantación del ajuste económico y la caída de los precios de estaño en el mercado mundial, porque el sector minero era la vanguardia del movimiento obrero.

³³ El Decreto Supremo 21060 se implantó en agosto de 1985, estableciendo las bases legales para el libre mercado y la libre contratación la fuerza laboral. Se desmonta la presencia del Estado en la economía y se fragmenta al movimiento obrero-popular, sectorializando la solución de los conflictos. Con esto culmina el ciclo estatal inaugurado en 1952 y se inicia otro. El Estado ya no juega

profundamente grabado en la mentalidad colectiva. La medida consistió en la liberalización del mercado, tipo de cambio único y flexible, reducción del gasto público, la libre contratación de la fuerza laboral y cierre de empresas estatales deficitarias (Aguirre y otros, 1993: 9-35). Las movilizaciones sociales de protesta contra la aplicación de la nueva política económica, fueron sofocadas por el lanzamiento del "estado de sitio", con lo cual se apresaron y confinaron a los dirigentes sindicales, dispersando de ese modo al movimiento obrero-popular.

El D.S. 21060, se convirtió en la base jurídica e ideológica de la implantación del nuevo modelo de Estado de carácter neoliberal que redefinió las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se tomó al mercado como un medio adecuado para la asignación de recursos, donde el Estado reduce sus funciones a la regulación de las relaciones y los conflictos sociales, controlando el libre juego de la oferta y la demanda que se da en el mercado de bienes, de servicios y de trabajo (Yaksic y Tapia, 1997).

Como efecto del ajuste estructural, se despidieron a los trabajadores de la minería estatal, hecho que se denominó como la "relocalización", haciendo creer que los despedidos iban a ser reubicados en otras empresas. El número de cesados ascendió a más de 23 mil obreros, lo cual provocó una amplia movilización de los mineros en agosto de 1986: "la marcha por la vida". La marcha partió desde los centros mineros hacia la ciudad de La Paz (sede de gobierno), pero fue detenida a medio camino, y los mineros fueron regresados a sus distritos; para lo cual el gobierno movilizó a las fuerzas armadas y dictó por segunda vez el "estado de sitio".

El ajuste estructural hizo que las empresas estatales deficitarias sean cerradas, pues las empresas mineras estaban prácticamente quebradas, como efecto de la caída del precio del estaño en el mercado mundial y la falta de inversión que provocó el

un papel importante en el desarrollo económico y se convierte en una suerte de guardián de las relaciones socioeconómicas privadas.

retraso tecnológico. Esto ha posibilitado la formación de cooperativas mineras y el repunte de la iniciativa privada.

Posteriormente, en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), se ha continuado con las reformas estructurales, siendo la concertación política la base para aplicar las políticas. Se conformó el denominado "Acuerdo Patriótico" entre la ADN y el MIR. El objetivo principal del acuerdo fue mantener la estabilidad económica. Se implantaron medidas orientadas a la descentralización administrativa y la Ley de necesidad de la reforma constitucional en procura de reducir las responsabilidades del Estado y dar paso a la iniciativa privada. Se hablaba de una política de "riesgo compartido" entre las entidades estatales y privadas. Asimismo, se establecieron mecanismos de control y fiscalización del gasto público como la ley del Sistema Administrativo de Fiscalización y Control (SAFCO).

Durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), se profundizó el modelo neoliberal con una serie de leyes orientadas a aumentar la eficiencia de la administración pública y abrir canales institucionales de participación ciudadana en términos de modernización del Estado dentro del contexto democrático. Así, se implantaron las dos leyes más importantes para aliviar la congestión del Estado y para ampliar los espacios de participación política, a saber: la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA)³⁴. Estas leyes han ocasionado cambios trascendentales en el sistema político boliviano, porque la aplicación del modelo de la liberalización del mercado y el redimensionamiento del aparato administrativo, posibilitó la modernización de los poderes públicos y el fortalecimiento de las nuevas instituciones democráticas en ciernes y la apertura de canales institucionales de participación ciudadana (Oporto, 1998).

³⁴ Entre las leyes promulgadas durante el gobierno de Sánchez de Lozada, como la Ley de Capitalización de las empresas estatales, Reforma Educativa, Ley INRA (del Instituto Nacional de Reforma Agraria), Reforma de la Constitución Política del Estado, las que tuvieron mayor efecto social, fueron la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, aunque esta última no ha logrado todavía sus propósitos.

En esta perspectiva, durante el gobierno de Bánzer³⁵, se ha realizado el denominado "Diálogo Nacional" con la participación de diferentes sectores sociales, dando más importancia a los representantes de los municipios, considerados como principales actores³⁶.

La descentralización como "construcción" social

La demanda por la descentralización se fue dando tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. Los gobernantes han tratado de mejorar el sistema administrativo, pasando ciertas funciones a instancias subnacionales, y los movimientos cívicos han pedido la creación de mas espacios de participación ciudadana para concretar las iniciativas de las regiones; por ejemplo, se solicitó la elección popular para elegir a los prefectos. Antes de la aplicación de ambas leyes, se desarrolló un gran debate nacional con la participación de varias entidades políticas y sociales. Se organizaron encuentros, seminarios, mesas redondas y reuniones, donde algunos sectores apoyaban los proyectos de ley, mientras que otros se oponían. Los debates sirvieron de algún modo para mejorar los diferentes aspectos de la ley, antes de su aprobación. Se puede decir que la sociedad participó en cierta medida en la determinación de las reformas político institucionales a través de las distintas instancias de representación.

Así, el 20 de abril de 1994, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada promulga la LPP como parte del programa de reformas estructurales orientadas hacia la modernización del Estado. La ley trata de profundizar la reforma de régimen municipal que se había hecho en 1985 con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), que ya establecía la autonomía municipal y la elección

³⁵ Hugo Bánzer, quien había asumido la presidencia en 1997, renunció el 6 de agosto del 2001 a causa de una enfermedad de cáncer que afecta su salud, dejando el mando de la nación al vicepresidente, hasta entonces, Jorge Quiroga, quien gobernará hasta agosto del 2002, conforme con la carta magna.

³⁶ El primer "diálogo" se efectuó en 1997, y el segundo en 2000, donde se determinó que los recursos provenientes del "alivio a la pobreza" (HIPC) deberán ser administrados por las alcaldías. Véase: Memoria del Diálogo 2000. *La lucha por la pobreza: entre la deliberación y el tinku*. La Paz, Diálogo Nacional, 2000.

popular de los alcaldes en las ciudades capitales de departamento y ciudades intermedias³⁷.

Con la ley, se crearon 311 gobiernos municipales en todo el país, determinando como la jurisdicción municipal a la sección de provincia³⁸. La responsabilidad del Gobierno Municipal abarca el espacio rural y urbano, integrando así a un amplio sector de la sociedad que había estado marginado: la población rural.

La ley establece el traspaso del 20 por ciento de los ingresos nacionales en favor de los municipios, lo cual se distribuye por el número de habitantes de cada sección municipal: "De la recaudación efectiva de las rentas nacionales (...) el 20% será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las universidades públicas." (LPP, Art. 20, Inc. II). Y quedan como ingresos municipales las recaudaciones de los impuestos a la propiedad inmueble, a vehículos automotores, así como el cobro de patentes. Asimismo, se transfieren los bienes muebles e inmuebles concernientes a la infraestructura de los servicios públicos de educación, salud, deportes, cultura, caminos vecinales y micro-riego, para que las alcaldías se encarguen de administrar y mejorar esos servicios. Se fija la elección popular de los alcaldes y concejales municipales en cada uno de los municipios.

Para abrir canales institucionales de participación de la sociedad en la proyección, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se constituyen el Comité de Vigilancia (CV) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's). El CV está compuesto por representantes de distritos municipales o de los cantones³⁹, y tiene la atribución de vigilar la distribución equitativa de los recursos de coparticipación en el municipio, de controlar que no se destine más del 15% de esos recursos a los gastos

³⁷ Actualmente existe una nueva norma para los municipios: la Ley de Municipalidades (ley 2028), promulgada el 28 de octubre de 1999.

³⁸ El número de municipios se ha incrementado a 314 hasta hoy en día.

³⁹ Cuando el municipio está cantonizado, cada cantón elige un representante para conformar el CV, y cuando está distritado se nombra un miembro por distrito municipal

corrientes, y de pronunciarse por cualquier medio sobre las inversiones municipales y la rendición de cuentas. Asimismo, se otorga personalidad jurídica a las organizaciones sociales con base territorial, como son las juntas vecinales, las comunidades campesinas y las comunidades indígenas, reconociendo como OTB's.

En tanto, la Ley de Descentralización Administrativa (LDS) promulgada el 28 de julio de 1995, busca fortalecer a nivel departamental la gestión administrativa de las prefecturas, constituyendo una estructura orgánica descentralizada del Poder Ejecutivo. Se trasfiere a las prefecturas, un conjunto de atribuciones no privativas del nivel nacional, vinculadas principalmente con la gestión de recursos económicos y financieros de cada uno de los nueve departamentos de Bolivia. También se faculta a las prefecturas, formular y ejecutar los programas de desarrollo departamental y regional así como administrar y mejorar los servicios de alcance departamental. Se trata de hacer una planeación coordinada entre las prefecturas y los gobiernos municipales para lograr un desarrollo integral acorde con las necesidades regionales y locales. La ley señala que la estructura del Poder Ejecutivo a nivel departamental está constituida por la Prefectura conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental⁴⁰.

El Prefecto es la máxima autoridad política y administrativa a nivel departamental, él nombra a los subprefectos y corregidores en las provincias y cantones, respectivamente. Los subprefectos y corregidores se encargan de la administración del orden público y de hacer cumplir las leyes, decretos y resoluciones emanados de los poderes del Estado, así como administrar los bienes departamentales en la jurisdicción correspondiente y presidir los Consejos Provinciales de Participación Popular⁴¹.

⁴⁰ El Prefecto es designado por el Presidente de la República en cambio los consejeros departamentales son nombrados por los concejales municipales de cada una de las provincias por dos tercios de votos de sus miembros.

⁴¹ Los Consejos Provinciales de Participación Popular están conformados por el Subprefecto, los representantes de los gobiernos municipales los comités de vigilancia las asociaciones de

Por su parte los Consejeros Departamentales se constituyen en un órgano de consulta, de control y de fiscalización dentro del ámbito de sus atribuciones, así como aprobar los planes de desarrollo departamental, controlar y evaluar su ejecución, aprobar el presupuesto departamental, etc.

Los recursos financieros de la Prefectura provienen de varias fuentes, como las regalías departamentales, 25% de participación en los impuestos especiales a los hidrocarburos y sus derivados. De la asignación consignada en el presupuesto nacional para el gasto de servicios personales de salud, educación y asistencia social, de transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación a los departamentos y de los créditos internos y externos.

La LDA, permite a los cantones, secciones y provincias tener representación en la prefectura a través de los consejeros departamentales (un consejero por provincia), quienes pueden canalizar las demandas a la administración departamental e impulsar planes de desarrollo integral a nivel departamental, puesto que la prefectura es una instancia intermedia entre el gobierno central y los gobiernos locales. Con la implantación de políticas de descentralización se establecen tres niveles de la gestión gubernamental: nacional, departamental y municipal. Cada nivel asume determinadas responsabilidades vinculadas a la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, con la aplicación de la LPP se han creado condiciones legales para la redefinición de las relaciones entre Estado y la sociedad civil, estableciéndose una base institucional para la modernización de la administración estatal, a fin de complementar la democracia representativa con formas de democracia participativa a nivel de los municipios (Mayorga, 1998). Las regiones y los municipios cuentan con canales institucionales para proponer proyectos alternativos de desarrollo

OTB's, los comités cívicos y demás organizaciones de una misma provincia. Ellos tienen la función de coadyuvar en la coordinación de la Planificación Participativa Municipal y garantizar de ese modo la sustentabilidad de las inversiones en la provincia (Reglamento de la LPP y OTB's, Tit. IV).

departamental, provincial y municipal, a través de los representantes legalmente constituidos. Así: "Con la implementación de la LPP y la LDA, el país ha ingresado efectivamente a una prolongada etapa de transición de un modelo centralista de Estado a un modelo estatal de tendencias descentralizadoras compuesto por dos matrices, una matriz municipal y una matriz prefectural." (Idem).

En todo caso, las dos reformas han provocado cambios muy significativos en el escenario político, a través de la modificación de las reglas de juego en las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Dentro de este nuevo contexto sociopolítico de expansión de la democracia hacia las sociedades locales, se da un cierto cambio en las estrategias de acción de los actores a nivel local. Se ha empezado a fortalecer las nuevas formas de representación social, como las OTB's, los CV, los consejos departamentales y hasta los agentes municipales tienden a responder más a los intereses de las organizaciones sociales que a las autoridades municipales.

2. LAS PROVINCIAS DEL ALTIPLANO

Las poblaciones del altiplano⁴² boliviano, tienen una larga trayectoria histórica que va desde la época precolonial hasta el presente. Las poblaciones andinas desarrollaron una variedad de estrategias de lucha para afrontar las agresiones de los conquistadores en la época colonial, y de la oligarquía minero-terrateniente después de la independencia (Matos, 1988; Murra, 1975; Platt, 1982; Romero, 1986; Golte, 1987; Huanca, 1984; entre otros). En la etapa republicana, las comunidades originarias del altiplano se movilizaron en defensa de sus tierras, pues se había desatado una ola de expansión de haciendas, alcanzando su punto más alto a fines del siglo XIX con la promulgación de la Ley de Ex-vinculación en 1874; y, como respuesta a esto, pronto se manifestaron las rebeliones y luchas de resistencia en procura de recuperar las tierras usurpadas (Condarco, 1965; THOA, 1984; Rivera, 1986; Choque y Ticona, 1996).

Las luchas que han efectuado las poblaciones altiplánicas, se convirtieron prácticamente en un modo de existencia, con brotes de movilizaciones pacíficas y violentas. En la primera etapa, que va desde la fundación de la república hasta principios del siglo XX, las poblaciones exigían tierra y libertad para los campesinos; en la segunda etapa, situada entre 1910 hasta la Revolución Nacional de 1952, las luchas reivindicativas reclamaban el reconocimiento de las tierras comunitarias, el acceso a la educación pública y la participación en los corregimientos. Después de la Revolución Nacional de abril de 1952, los comunarios se movilizaron para conseguir los títulos ejecutoriales de sus parcelas⁴³.

⁴² El altiplano constituye una buena parte del territorio boliviano, que se extiende entre las cordilleras Oriental y Occidental de Los Andes y en dirección norte-sur, y forma parte de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, su altura promedio es de 4.000 msnm.

⁴³ Las "parcelas" son propiedades de tierra medianas o pequeñas que poseen los campesinos, después de la implantación de la ley de reforma agraria de 1953, y tienen una extensión de 20 a 60 Has.

A fines de los años 70, las poblaciones altiplánicas logran conformar un instrumento político propio para participar en las elecciones nacionales, con la fundación de los partidos kataristas⁴⁴. Se exigía el restablecimiento de la democracia y la participación en el gobierno. Pero, la movilización campesina y los partidos kataristas han entrado en declive en los años ochenta, como consecuencia en parte, de la frustración de las esperanzas que se habían creado en la etapa de la transición, pues el sistema político democrático no respondía adecuadamente a las demandas de la población que reclamaba una mayor equidad social.

En tanto, después de la aplicación de las reformas estructurales y las políticas de descentralización, las poblaciones del altiplano han reorientado sus luchas políticas hacia los gobiernos municipales en procura de mejorar las condiciones bienestar social.

2.1 Consideraciones histórico-sociales

Como se ha dicho más arriba, después de la independencia de Bolivia (1825), para las comunidades del altiplano las condiciones económicas, políticas y sociales no mejoraron, sino por el contrario, en muchos aspectos fueron afectadas negativamente, toda vez que los generales-caudillos que asumían la presidencia de la república buscaban satisfacer sus ambiciones y favorecer a los grupos de terratenientes y propietarios mineros que tenían mucha influencia sobre el gobierno. En la época republicana, las exacciones económicas se incrementaron, por ejemplo el tributo indigenal significaba casi el 50% de los ingresos nacionales (Albó y Barnadas, 1985; Bonilla, 1980; Platt, 1982; Condarco, 1965). Para los caudillos en el poder, las comunidades campesinas -que constituían cerca del 90% de la población- contaban solamente en la medida que eran fuente de recursos económicos para el Estado y una reserva para la movilización militar. Los habitantes del área rural:

⁴⁴ El *katarismo* fue impulsado en la ciudad de La Paz, por un grupo de jóvenes migrantes de las provincias altiplánicas, a fines de los años sesenta, rescatando la memoria histórica de la rebelión de las poblaciones andinas (1780-1781) encabezada por Julián Apaza (Túpac Katari). Sobre el katarismo véase a Javier Hurtado, *El katarismo*, La Paz, Hisbol, 1986.

...desde la creación de Bolivia, hasta 1921, a pesar de su limitada contribución a la guerra de la Independencia como 'carne de cañón', siguieron siendo despreciados y humillados por los criollo-mestizos pertenecientes a la clase dominante de la sociedad republicana. Entonces, al igual que los demás indígenas del oriente, continuaron sometidos, pero aún más que en la Colonia. A la tributación forzada y a la servidumbre gratuita, se añadía la opresión desmedida e incluso una expoliación más brutal de sus tierras. (Choque y Ticona, 1996: 21).

Con la tiranía del gobierno de Mariano Melgarejo (1864-1871), que fue la expresión más típica de la etapa caudillista, empezó la política del despojo de tierras comunales que aún se mantenían. Sin embargo las comunidades afectadas empezaron a movilizarse en procura de reivindicar sus propiedades, pero sólo algunas comunidades pudieron recuperar, mientras que otras se convirtieron en colonos de las nuevas haciendas. Esto ha originado que entre 1861 y 1940 se manifiesten alrededor de mil levantamientos de comunidades campesinas (idem).

El Estado oligárquico vivía en buena parte del tributo indigenal, pero al mismo tiempo quería reducir a lo mínimo a las comunidades originarias que contribuían con las tasas tributarias sin recibir a cambio ningún beneficio para mejorar sus condiciones de pobreza (Platt, 1982). Los gobiernos buscaban modernizar al Estado entregando las tierras a los terratenientes y reduciendo a las comunidades originarias a simples colonos.

Por otra parte, la recuperación de la minería a fines del siglo XIX con la producción de la plata y la demanda de estaño en el mercado mundial, contribuyó también a la formación de un nuevo poder económico y político: la oligarquía minero-terrateniente compuesta por los propietarios de la gran minería y por los dueños de las haciendas. Esta oligarquía se mantuvo en el gobierno hasta la revolución de 1952, era una alianza señorial que no "veía" más allá de sus propiedades (Zavaleta, 1979). Asimismo, la presencia del Estado se tornaba más tenue a medida que los "espacios socio-territoriales" se alejaban del "centro oligárquico nacional". La presencia estatal se manifestaba solamente cuando el gobierno necesitaba del *tributo indigenal* para sobrevivir, pero esa presencia se reducía bastante en la prestación de servicios

públicos. Se creía que la sociedad se componía sólo de los terratenientes, propietarios mineros y clases medias de los centros urbanos.

El "racismo blanco" de la oligarquía minero-terrateniente, creía que los hacendados, los dueños de las minas y las clases mediadas del entorno, eran directos descendientes de los españoles, y consideraban a los "indios" apenas como bestias de carga, a los que no había que tener compasión para explotar hasta la inhumanidad y lo vergonzoso (Zavaleta, 1986). La oligarquía que controlaba el poder del Estado quería aplastar a los llamados indios. El *racismo* fue una de las bases ideológicas del Estado oligárquico y un referente de articulación de la casta señorial.

El Estado oligárquico se construyó sobre una base social donde predominaba la exclusión racista, en las mismas poblaciones nucleadas del área rural se expresaba la discriminación social de los "vecinos" con respecto a los llamados "indios"⁴⁵. La oligarquía creía que la sociedad boliviana se dividía entre los "más aptos" (casta oligárquica) y los "menos aptos" (indios). La supervivencia de los más aptos, era el argumento para justificar la exclusión y la explotación inhumana de los llamados indios. La idea de exterminar a los "indios" era una cuestión compartida por la oligarquía, pues se pensaba que la "población india" era el mayor obstáculo para el desarrollo y el progreso del Estado oligárquico. Se trataba de un "Estado minero terrateniente" asociado a capitales norteamericanos e ingleses, y que tenía como sustento social a una casta misteriosamente extraña a su propio lugar y enajenada hasta los tuétanos.

Se pretendía construir el Estado nación sobre la base de una exclusión social de dos terceras partes de la población, pues los llamados indios no eran considerados como bolivianos, se los veía como bárbaros en su propia tierra. Esto alimentaba las tendencias hacia una "guerra de razas" entre los miembros de un país pobre, o cual

⁴⁵ Las personas que vivían en los "pueblos" por lo general capitales de provincia, se consideraban a sí mismos como "vecinos", muy diferentes de los "indios" de las comunidades originarias y de las haciendas.

se expresó durante la Guerra Federal de 1899 entre los liberales y conservadores, que se considera como uno de los momentos constitutivos de la sociedad y del Estado boliviano (Zavaleta, 1986).

La movilización social encabezada por Zárate⁴⁶ y los hechos ocurridos en Mohoza⁴⁷, expresaron el estallido feroz y salvaje de una raza humillada moralmente y explotada hasta la deshumanización. Se decía que los "indios" aparentaban una abyecta sumisión cuando se encontraban en inferioridad de condiciones, pero en grupo eran altaneros, tercos y atrevidos que podían transformarse en "fieras terribles", como se decía de "El Terrible Willka". Se puede sostener que Zárate resumió un conjunto de la historia de las luchas de comunidades originarias que resultaba tan exasperante para la casta señorial, pues obligó a que se dieran cuenta de que existía otra nación: la nación de aymaras y quechuas.

La presencia de los campesinos "indios" en la historia del país fue casi siempre esporádica, explosiva y radical, que se expresó a través de las movilizaciones que en sus momentos de gloria terminó reclamando el poder del Estado o planteando la conformación de una nueva nación independiente, en ese afán de lograr una autodeterminación sociopolítica frente al Estado boliviano. Por ejemplo, durante la guerra federal se hablaba entre los partidarios de Zárate Willka, del exterminio del "no indio"; en un país donde no se sabe dónde comienza y dónde termina el color de la piel de sus habitantes.

⁴⁶ Pablo Zárate Willka (El Terrible), fue un líder de las poblaciones originarias del altiplano central, quien organizó una movilización de las poblaciones llamadas indígenas, y apoyó con sus huestes a los liberales del norte del país. Pero cuando estaban ganando la guerra a los conservadores, Zárate decidió constituir una nueva república de las poblaciones originarias, por lo que los liberales y conservadores pronto se pusieron de acuerdo para derrotar a Zárate y darle muerte. Al respecto véase a: Ramiro Condarco, *Zárate, el "terrible" Willka*. La Paz, Talleres Gráficos Bolivianos, 1965.

⁴⁷ Durante la Guerra Federal, se ha dado un hecho muy tenebroso en la población de Mohoza, donde los sublevados de las fuerzas de Zárate Willka, trataron de quemar y "comer" a un grupo de "k'aras" (personas de tez blanca), lo cual hacía pensar a la casta oligárquica que la guerra entre grupos conservadores y liberales se había convertido en una "guerra de razas".

El sentimiento de autodeterminación política de las comunidades originarias del altiplano boliviano, a veces adquiría su enunciado estatal, cuando los líderes aymaras o quechuas⁴⁸ planteaban el discurso político ideológico de la constitución de un nuevo Estado. La pretensión del quiebre del poder estatal oligárquico no fue sólo una voluntad colectiva ocasional sino una búsqueda continua de autodeterminación, como una convicción transpersonal que no depende del soporte del poder establecido:

Cuando se habla de autodeterminación debe distinguirse entre los actos ocasionales y patéticos y lo que es una *estructura de autodeterminación*: ésta, la estructura, es ya un hecho objetivo, al menos en la medida en que pueden ser objetivas las creencias colectivas e irrenunciables. El surgimiento de tales estructuras sigue siendo enigmático, al menos en parte, aunque es claro que debe asociarse a ciertas instancias de entrega u oferta hacia la voluntad general. (Zavaleta, 1986: 207).

Sobre la noción de autodeterminación, René Zavaleta agrega: "En realidad la autodeterminación misma es un aspecto de la voluntad general de tal modo que los propios actos autodeterminativos serán más ocasionales o fortuitos en la medida en que no adquieran cierta repetición taxativa en el tiempo, en que no se conviertan en una estructura." (Zavaleta, 1986: 207).

Las luchas de las comunidades originarias han sido motivadas por esa esperanza de lograr algún día una autodeterminación sociopolítica. Las comunidades originarias casi siempre lucharon por la destrucción de la casta señorial dominante; pero cuando tuvieron un cierto éxito en sus luchas no han podido ser dueños de las victorias que las "masas" han obtenido, a pesar que las milicias obrero-campesinas de la revolución de 1952 sustituyeron al ejército o el voto universal al voto calificado (Zavaleta, 1979).

Ahora bien, las movilizaciones de las comunidades rurales del altiplano se pueden dividir en tres periodos de considerable duración en términos de una lucha que

⁴⁸ El aymara y quechua son idiomas ancestrales de las poblaciones andinas, y son más hablados en la parte occidental de Bolivia.

busca afanosamente la autodeterminación política, pero al mismo tiempo se manifiesta una pretensión de integración a la sociedad criollo-mestiza, considerada como la sociedad "oficial".

El primer período va desde fines del siglo XIX hasta la Guerra del Chaco⁴⁹, que comprende las luchas campesinas en defensa de las tierras usurpadas con motivo de la expansión del latifundio que se impulsaba desde el Estado. El segundo período se sitúa entre la Guerra del Chaco y la Revolución Nacional de 1952, donde se gestan las condiciones políticas y sociales de la revuelta popular. Y el tercer período va desde la revolución de 1952 hasta la lucha por la democracia (1978-1982), cuando surgen los partidos kataristas como instrumentos políticos de lucha⁵⁰.

En 1899, en la histórica población de Peñas⁵¹, el caudillo aymara Pablo Zárate Willka, quien había movilizado a una buena parte de la población altiplánica, se proclamó como "presidente" de las naciones originarias planteando la conformación de una nueva república independiente (Condarco, 1965). En esa época, Bolivia era un país esencialmente rural y agrícola, aunque la minería se había desarrollado con mucho éxito, pero los excedentes eran apropiados por un pequeño grupo de propietarios mineros. El descontento social en las provincias altiplánicas dio lugar a una variedad de brotes de rebelión entre 1900 y 1930. Se produjeron varias sublevaciones en las comunidades del altiplano, reclamando las tierras usurpadas,

⁴⁹ La Guerra del Chaco fue una contienda bélica entre Bolivia y Paraguay, que se desarrolló entre 1932 y 1935, promovida en gran parte por intereses de las empresas transnacionales de explotación petrolera y también por los efectos de la crisis económica mundial de 1929.

⁵⁰ La fundación de los partidos kataristas (1978 y 1979) hizo que uno de sus líderes se proyecte hasta llegar a la Vicepresidencia de la República en 1993, como es el caso de Víctor Hugo Cárdenas (jefe del Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación), quien en alianza con el MNR de Sánchez de Lozada alcanzó esa instancia del poder político. La alianza MNR-MRTKL estuvo en el gobierno entre 1993 y 1997, gestión en la que precisamente se aplicaron la LPP y la LDA, como para simbolizar el avance de la lucha de las poblaciones originarias hacia una *autodeterminación* política.

⁵¹ El pueblo de Peñas se encuentra en la provincia Aroma del departamento de La Paz (altiplano central), donde fue ejecutado el caudillo aymara Túpac Katari en 1781 por las fuerzas del Estado colonial.

la educación y la participación en los corregimientos⁵², pues los cargos públicos en las provincias eran ocupados por los terratenientes, quienes tenían mucho poder en las haciendas y áreas de influencia (Flores, 1984). En esa lucha, los caciques apoderados jugaron un papel fundamental en la organización de movilizaciones y el seguimiento de querellas judiciales en defensa de las tierras originarias (Rivera, 1986; 1985).

Las movilizaciones demandaban la restitución de tierras comunales, la abolición del servicio militar obligatorio, la supresión del tributo indigenal que aún persistía, la participación en el Congreso y poderes locales, el establecimiento de escuelas y el acceso libre al mercado, que en ese tiempo constituían reclamos de mucha importancia (ídem). Las poblaciones rurales estuvieron dispuestos a jugarse la vida, con tal de lograr sus objetivos: tierra, libertad política y educación. Es decir, la pretensión de apropiación de los resquicios del poder del Estado oligárquico, por parte de las masas campesinas, fue una característica del proceso sociopolítico, en tanto que han sido portadoras de posibilidades de prácticas democráticas, pues exigían una mayor democratización de las instancias de decisión política (Zavalota, 1987). Empero, la violencia se presentó como un acontecimiento interpelatorio de primer orden, y era el modo más apropiado para resquebrajar las bases del Estado oligárquico, porque en la movilización violenta los participantes se jugaban la opción de una determinada visión de sociedad, donde la mortandad fue un articulador social.

Asimismo, la Guerra del Chaco marcó un punto trascendental en la historia de Bolivia, porque durante la guerra se da una suerte de "encuentro nacional" entre los diferentes estamentos y clases sociales (obreros, mineros, campesinos, artesanos y oficiales) que se *reconocen* como miembros de una misma comunidad política. Con

⁵² En ese periodo se ha dado una variedad de movilizaciones campesinas, por ejemplo en Carangas (Oruro, 1905), Chayanta (Potosí, 1907), Sica Sica (La Paz, 1910), Guaqui (La Paz, 1911), Corocoro (La Paz, 1914), Caquiaviri y Omasuyos (La Paz, 1916), Arque (Cochabamba, 1916), Jesús de Machaca (La Paz, 1921), entre otros (Flores, 1984; Rivera, 1986; Choque y Ticona, 1996). Pero las más significativas se dieron entre 1910 y 1930, que tuvieron un alcance relativamente amplio, como las de Caquiaviri en 1918, Jesús de Machaca en 1921 y Achacachi 1920 y 1931.

la guerra se inicia el proceso de configuración de una *conciencia nacional* que define a todos como bolivianos (Zavaleta, 1967). El suceso bélico se convierte en referente de unificación del país, una suerte de toma de conciencia de la bolivianidad; aunque los sentimientos racistas han seguido manifestándose en los sectores de la casta "blacoide". Después de la guerra, los excombatientes identifican un enemigo común: la oligarquía minero-terrateniente encaramada en el poder del Estado, planteándose el "deber" de rescatar la patria para los bolivianos (Montenegro, 1967). Motivados por ese discurso político ideológico, se fundaron nuevos partidos políticos de tendencia "marxista" y "nacionalista", como el Partido de Izquierda Revolucionario (PIR) de José Antonio Arze y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Víctor Paz.

La movilización por la educación fue organizada por un grupo de profesores descontentos con la educación urbana tradicional, encabezado por Elizardo Pérez⁵³. Se establecieron varios centros educativos en diferentes comunidades, los que fueron construidos con una entusiasta participación de los comunarios, porque éstos consideraban como una oportunidad propicia para acceder a los conocimientos que posibilitarían organizarse mejor.

Por otra parte, el sindicalismo empezó a expandirse, primero en las comunidades del valle de Cochabamba y posteriormente en las poblaciones del altiplano, posibilitando la realización del Primer Congreso de Indígenas -a nivel regional- en agosto de 1942 con el auspicio de la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia y de las federaciones obreras y universitarias de La Paz. El congreso fue un espacio de articulación de ideas que reclamaban el derecho de participar en las instancias del poder estatal y el respeto de las tierras originarias y de las formas de organización sociopolítica comunitaria. Es decir, se ha buscado casi siempre una suerte de autodeterminación sociopolítica, entendida como la capacidad de absorción del

⁵³ La "escuela ayllu" del profesor Elizardo Pérez, trataba de impulsar una educación acorde con el medio rural y con las necesidades de las poblaciones campesinas; y con ese fin se creó en 1938 un centro educativo en la localidad altiplánica de Warisata (provincia Omasuyos del departamento de La Paz).

excedente producido internamente, dado que los recursos se traspasaban hacia los centros urbanos mediante el trabajo gratuito en las haciendas, la prestación gratuita de servicios personales, el tributo indigenal, el diezmo y la venta de productos agropecuarios por debajo de su costo de producción.

Durante el gobierno de Gualberto Villarroel (1943-1946)⁵⁴, el movimiento campesino llegó a su punto más alto con la realización del *Primer Congreso Indígena* a nivel nacional, superando varios obstáculos como la persecución, el apresamiento y el exilio de muchos dirigentes. El evento se llevó a cabo en la ciudad La Paz (mayo de 1945) con una participación de centenares de dirigentes campesinos de todo el país, que ingresan por primera vez en la historia de Bolivia a la plaza Murillo⁵⁵, vitoreando a sus máximos líderes como Francisco Chipana Ramos y Antonio Alvarez Mamani (Rivera, 1986). El Estado reconoció por primera vez a las poblaciones campesinas como interlocutores válidos dentro del quehacer político.

El congreso decidió abolir el trabajo gratuito y obligatorio, el "pongueaje"⁵⁶, y autorizó la libre circulación de los campesinos por las calles de las ciudades, que estaba restringida hasta entonces. El congreso contó con la presencia del Presidente de la República (Gualberto Villarroel), lo cual significó el inicio de un nuevo proyecto estatal, en donde las comunidades rurales se convertirían en protagonistas importantes de la vida política del país e interlocutores de los gobernantes (Zavaleta, 1979). Con todo, empezó el proceso de aproximación de los "indios" hacia los espacios del poder político, en términos de un acercamiento al Estado esquivo y excluyente. La lucha desarrollada por muchos años ha posibilitado al movimiento

⁵⁴ Gualberto Villarroel, fue uno de los oficiales de las Fuerzas Armadas que participó activamente en la Guerra del Chaco, que a su retorno -conjuntamente con otros militares- organizó una logia: Razón de Patria (RADEPA), para reclamar el poder del Estado a la oligarquía minero-terrateniente, lo cual le permitió llegar al gobierno.

⁵⁵ La plaza murillo es el lugar donde están los edificios de la presidencia de la república y del parlamento. Antes del Congreso de 1945, los llamados indígenas estaban prohibidos de ingresar a dicha plaza.

⁵⁶ El "pongueaje" era una modalidad de trabajo gratuito establecida por el sistema de hacienda, que obligaba a los colonos a prestar servicios en la casa de sus patrones en forma periódica.

campesino avanzar hacia una realización propia, la autodeterminación política: "...a pesar de una negación secular, ciertos hombres, ciertos pueblos, han sido capaces de construir un sentido para sí mismos y para los que los siguen mientras pasan por un mundo que, así, se vuelve profunda e inalienablemente suyo." (Luis H. Antezana, en Rivera, 1986: xix).

A pesar que los campesinos han sido casi siempre el sector menos politizado de la sociedad, se constituían en la base social importante para producir condiciones de autodeterminación política:

...la autodeterminación más consistente es la que proviene de lo democrático porque en ello la igualdad es la forma de identidad intercambiada. La autodeterminación es la prolongación colectiva o nacional de la dignidad personal, es decir, de la medida en que existe el individuo libre, porque si la colectividad tiene la fuerza (...) es porque es fruto de la interpenetración o interdiscursividad entre hombres libres. (Zavaleta, 1986: 207-208).

Las movilizaciones reflejaban ese afán colectivo por resquebrajar las estructuras del Estado oligárquico y por crear resquicios de participación política para pensar y construir un destino propio. La lucha continua de las poblaciones campesinas fue un ingrediente sociopolítico fundamental para la configuración de lo nacional-popular en Bolivia, en términos de una relación entre la democratización social como proyecto de masas y la forma estatal como lógica de la acción gubernamental (Zavaleta, 1986: 1983).

En el país más "indio" de América, la política y el poder han sido por mucho tiempo cosa de "blancos", aunque no había una conciencia blanca, chola o india que no se sienta inquieta o movida frente a la facticidad del *ch'enko social* nacional⁵⁷ que complicaba los objetivos que perseguían los diferentes actores (Laserna, 1993). En esa situación social de confusión, la agitación rural desbordaba la capacidad del gobierno, era como una bola de nieve que crecía, y la única forma de calmar la

⁵⁷ Ch'enko, es un término quechua que designa una situación de confusión y de aparente desorden, por la presencia de elementos muy diversos que se entrelazan, se mezclan y se articulan en forma dinámica; y en términos sociopolíticos se trata de la creación de condiciones para la configuración de un nuevo tipo de sociedad.

movilización era integrando a los aymaras, quechuas y otras etnias a la vida nacional (Rivera, 1986; Zavaleta, 1979).

Con el colgamiento de Gualberto Villarroel (21 de julio de 1946) por una turba social urbana enardecida, parecía haberse frustrado una vez más el proyecto de la recuperación de tierras comunales y de la participación en la vida política del país. Una de las principales causas de la convulsión social urbana fue el fusilamiento de algunos dirigentes políticos de la "rosca"⁵⁸ que afectó aquello que era intocable: la impunidad del señorío. Esto además estaba relacionado con la preservación de ciertos espacios exclusivos de la oligarquía que estaban siendo invadidos por los "indios", porque Villarroel había propiciado el *ingreso* de los indígenas a la ciudad y a la plaza Murillo. Al respecto Silvia Rivera apunta lo siguiente:

...la multitud paceña que colgó a Villarroel muestra hasta qué punto *la ciudad*, en todos sus estratos, compartía concepciones profundas acerca de la naturaleza de las fuerzas morales de la sociedad, concepciones moldeadas a partir de una paranoia colectiva del *asedio* indio, de la memoria de los ciclos rebeldes de Túpac Katari y de Zárate Willka, cuyos ejércitos se habían detenido, amenazantes, en los bordes altiplánicos de la hoyada urbana. (Rivera, 1996: 57).

Después de la muerte del *tata Villarroel* (padre de las comunidades), la oligarquía pronto difundió por las haciendas la victoria contra la arremetida de la sociedad rural, pues el poder del Estado estaba nuevamente en sus manos. Eran momentos de quiebre y frustración para las poblaciones rurales que habían pensado que el poder de la oligarquía se desplomaba.

En todo caso, el asedio a la ciudad de La Paz por parte de las fuerzas de Túpac Katari (1781), el ataque de las fuerzas del "Temible Willka" contra el Estado oligárquico (1899), el congreso indigenal (1945), la amenaza latente de las milicias campesinas respecto al Estado de la revolución de 1952, la fundación de los partidos kataristas (1978) y el ascenso de un líder katarista a la Vicepresidencia de la

⁵⁸

Se reconoce como "rosca" al grupo de los gobernantes que respondían a los intereses de la oligarquía minero-terrateniente.

república (1993), fueron momentos en las que la movilización de las comunidades originarias ha marcado sus puntos más altos. dentro de esa larga lucha por lograr un destino propio.

Es una trayectoria llena de esperanzas y frustraciones donde cada movilización ha tomando como telón de fondo viejas aspiraciones y experiencias de la lucha comunitaria; por ejemplo el discurso político ideológico del *katarismo* ha sido retomado en varias oportunidades de lucha política y social, incluso con es nombre se crearon focos guerrilleros como el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK)⁵⁹ a fines de los ochenta. Se ha dado una suerte de acumulación de fuerza comunitaria y de experiencia de lucha, donde las poblaciones rurales han peleado por concretar sus proyectos de sociedad basados en valores sociopolíticos de larga data. Es decir, las movilizaciones coyunturales han respondido a un proyecto político ideológico de un "presente histórico" más largo y a alternativas posibles a ser realizadas en el futuro.

Asimismo, en la organización de la resistencia y lucha comunitaria, los ex-combatientes de la Guerra del Chaco jugaron un papel fundamental, coordinando con otras regiones y sectores sociales (como los mineros) una serie de acciones dirigidas a socavar las bases del poder oligárquico minero-terrateniente. Muchos dirigentes vestían "uniforme militar", y se autonombraban como "generales" o como "sargentos". Así por ejemplo, se empezó a organizar las primeras *milicias campesinas*⁶⁰ que fueron luego principales protagonistas en los primeros años del

⁵⁹ El EGTK fue organizado en 1989 por un grupo de estudiantes de ciencias sociales de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz y algunos dirigentes radicales de la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), pero fue desbaratado el mismo año por las fuerzas del orden, que terminó con el encarcelamiento de sus líderes. Sin embargo, Felipe Quispe, *El Mallku*, un ex-dirigente del EGTK, saliendo de la cárcel en 1997, pronto asumió la función ejecutiva de la CSUTCB, y orgnizó en abril y septiembre del 2000 una gran movilización campesina que culminó con la fundación de un nuevo partido político: el Movimiento indígena Pachacuti.

⁶⁰ Las milicias campesinas estaban conformadas por grupos de camunarios armados, que después de la revolución de 1952 fueron fortalecidas oficialmente desde el gobierno, y han sido convertidas en el brazo armado de la defensa del gobierno revolucionario encabezado por el MNR.

gobierno revolucionario. Pues, la sustancia social era fundamental para la constitución del Estado de la revolución de 1952.

En esta perspectiva, la relación entre el Estado y la sociedad civil entendida como óptimo social, significa el logro de un cierto equilibrio entre las pretensiones de las masas y la respuesta más o menos adecuada de las políticas de gobierno. Pero casi nunca se llega a un equilibrio pleno, dado que si el óptimo social se lograra siempre, se estaría frente a una historia paralizada. La tensión entre las pautas institucionalizadas y las acciones de las masas, posibilita la edificación de un Estado más democrático e institucional, a partir de esa relación *sinérgica* entre Estado y la sociedad civil (Zavaleta, 1987).

La Revolución Nacional de 1952 y posibilidades de autodeterminación

La Revolución Nacional de 1952 marcó un hito fundamental en la historia de Bolivia, porque significó una profunda transformación del sistema económico, político, social y cultural del país. En términos de René Zavaleta (1986), la revolución se ha convertido en uno de los momentos constitutivos del reordenamiento de las relaciones entre el Estado y sociedad civil, donde los campesinos -sistemáticamente excluido de la vida política- son incorporados a la sociedad nacional. El desplome del Estado oligárquico ha dado lugar a la configuración de un nuevo ciclo estatal, abriendo espacios de participación política para los sectores sociales marginados hasta entonces del quehacer político.

El momento constitutivo se produce cuando las cosas dejan de ser para dar paso a nuevas reconfiguraciones a partir de una nueva acumulación de fuerzas sociopolíticas, dentro de un estado de disponibilidad o vacancia ideológica, donde los hombres rompen por impulso colectivo sus creencias y lealtades del pasado; así como ha sucedido con la revuelta popular de 1952. Según Zavaleta (1987; 1986), en Bolivia hubo por lo menos dos momentos constitutivos, en 1899 y 1952, donde cada momento tuvo su propio alcance y profundidad en términos de transformación de la

relación Estado-Sociedad y de las posibilidades de inclusión social. En 1899, la Guerra Federal a pesar de sus consecuencias notables, no fue realmente de alcance nacional porque se redujo a simples trueques de poder dentro del bloque oligárquico. En tanto, la revolución de 1952 movilizó a grandes masas en armas, siendo más o menos global el enfrentamiento militar. Porque la revolución provocó la recomposición social de los diferentes estratos sociales, posibilitando la instauración de un nuevo ciclo estatal que René Zavaleta ha llamado como el "Estado de 1952".

El primer ciclo se constituyó con motivo de la Guerra Federal de 1899 que impuso un nuevo bloque social dominante (bloque liberal), nuevos cánones de legitimación y un nuevo aparato represivo dentro de la nueva inserción de Bolivia en el mercado mundial con el estaño. En cambio, la configuración del Estado de 1952 se ha basado en la apertura de instancias de participación ciudadana y la creación de condiciones más o menos favorables para la autodeterminación: "El núcleo de 1952 demuestra un grado importante de autodeterminación política en un escenario muy atrasado aunque es cierto que esta autoimpulsión cedió casi de inmediato a la coerción de las condiciones externas." (Zavaleta, 1986: 13).

Para las poblaciones rurales de Bolivia, la revolución significó un acontecimiento histórico lleno de esperanzas para mejorar sus condiciones económicas y sociales, creían haber alcanzado finalmente los objetivos largamente sostenidos a través de miles de levantamientos contra sus opresores que detentaban el poder del Estado. La revolución se consideraba como el fin del dominio oligárquico y de las revueltas agrarias, tal como declaraba uno de los dirigentes campesinos más destacados de entonces (Francisco Chipana) en el primer congreso nacional de indígenas (1945): "La revolución es lo que ha de venir bien a todos. Es como el viejo cóndor de los altos cerros con su penacho blanco y que nos ha de cobijar a todos en sus poderosas alas..." (citado por Rivera, 1986: 77).

Las políticas del gobierno revolucionario se orientaban a cambiar la estructura económica, social y política del país. Las medidas del gobierno de Víctor Paz fueron

las siguientes: en lo económico la nacionalización de las minas y la reforma agraria, en lo político el voto universal, y en lo social la reforma educacional. Estas medidas cambiaron profundamente al país. Así, no se puede comprender la Bolivia de hoy al margen de la significación que tuvo la Revolución Nacional, porque la sociedad boliviana pasó de una economía semifeudal agraria a una economía controlada por el Estado. Asimismo, se dio la apertura política para la participación de la mayor parte de la población en la elección de los gobernantes como consecuencia de la aplicación del voto universal. En tanto, la reforma educativa provocó la explosión de centros educativos en el área urbana como rural. Pero, tres de esas medidas afectaron notablemente la situación socioeconómica y sociopolítica de las poblaciones rurales del país, a saber: la reforma agraria, el voto universal y la reforma educativa.

La reforma agraria (1953) eliminó el latifundio en el campo, dando paso a la parcelación de tierras mediante la dotación de títulos de propiedad mediana y pequeña reconocidos por el gobierno central. Por consiguiente se dio la "liberación" de los colonos de las haciendas, lo cual ocasionó entre otras cosas la explosión de la migración campo-ciudad.

En tanto, el voto universal permitió a los campesinos convertirse en un sector social muy importante durante los procesos electorales, toda vez que el voto de las poblaciones rurales definía prácticamente la relación de fuerzas entre los partidos políticos que competían para llegar al gobierno. Esto daba a las comunidades rurales la oportunidad de negociar con los actores políticos en mejores condiciones, pues más del 70% de la población que marginada de los procesos electorales, tiene el derecho de votar.

Como consecuencia de la reforma educacional aplicada el 20 enero de 1953, se establece la educación gratuita en los siguientes niveles: preescolar, primario, secundario, vocacional, técnico y universitario; igualmente se decreta la alfabetización. En las provincias se da la explosión de centros educativos, desde la

primaria hasta las normales rurales, y se masifica la educación en las poblaciones rurales, aunque no necesariamente acordes con ciertos niveles de calidad.

Por otra parte, el sindicalismo campesino se difundió con mayor fuerza en las comunidades altiplánicas, aunque generando ciertos conflictos entre colonos de las ex-haciendas, comunidades originarias y "vecinos". La organización sindical campesina se orientaba hacia dos direcciones: 1) autonomía de las comunidades, y 2) integración al gobierno revolucionario. Dicho en otros términos, los conflictos en las poblaciones del altiplano se daban entre el sindicalismo y las autoridades originarias que se resistían a ser cooptadas por el Ministerio de Asuntos Campesinos.

En cualquier caso, la fuerza campesina se mostraba a través de concentraciones armadas y amenazas de violencia, donde los máximos dirigentes trataban de crear condiciones favorables para ser tomados en cuenta en la estructura del gobierno del MNR. Así, cuando un ex-hacendado fue nombrado como Ministro de Asuntos Campesinos, se desató en las provincias una fuerte oposición. La presión sindical fue a tal grado que obligó la renuncia del ministro y la consiguiente designación de un dirigente campesino en ese cargo.

Después de la revolución de 1952 todo tuvo que resolverse teniendo en cuenta a los llamados "indios" que por primera vez se tornan en actores importantes dentro del marco humano del Estado, posibilitando una democratización de la sociedad boliviana (Zavaleta, 1979). El Estado de 1952 fue producto de la revuelta de una multitud social "abigarrada" que emergió desde diferentes contextos socio-históricos, donde obreros, sectores populares y campesinos se articularon en torno al objetivo común de corroer las estructuras del Estado oligárquico y de la casta señorial minero-terrateniente (Zavaleta, 1983). Es decir, la multitud o masa social en acción posibilitó la configuración del Estado del '52. Este ciclo estatal se mantendrá hasta la

implantación de la nueva política económica (1985), a través del Decreto Supremo 21060⁶¹.

Ahora bien, como consecuencia del golpe de Estado perpetrado por el Gral. René Barrientos Ortuño en 1964, se interrumpe el proceso "revolucionario" y se cierran los espacios de libre manifestación para el movimiento obrero-popular, en particular para mineros y fabriles. Con los militares en el gobierno se distancian las relaciones entre obreros y campesinos, como efecto del establecimiento del "pacto militar-campesino"⁶², implantado desde el gobierno central.

El "pacto militar-campesino" fue en realidad un instrumento político de control sobre las organizaciones sindicales de las poblaciones rurales que además fue favorecido por el carisma personal de Barrientos⁶³. Las comunidades rurales empezaron a cambiar sus preferencias políticas, dando apoyo casi incondicional a Barrientos, lo que permitió a éste reprimir exitosamente a otros sectores del movimiento obrero-popular (mineros, fabriles, gremiales y estudiantes). Los sindicatos movimientistas se volvieron barrientistas. Esto además legitimaba la persecución implacable de los dirigentes políticos de izquierda; por ejemplo la aniquilación de la guerrilla dirigida por el legendario Ernesto Guevara, *El Che*.

Para las comunidades agrarias del valle y altiplano, la presencia del Gral. Barrientos en el gobierno significaba la aparición de un nuevo "mesías" o "tata" que posibilitaría

⁶¹ El D.S. 21060 estableció las bases del nuevo modelo económico y estatal, por ejemplo la política de la libre contratación de la fuerza laboral, que ocasionó el despido de más de veinte mil trabajadores mineros de las empresas estatales.

⁶² Barrientos, con el fin de tener el apoyo del sector campesino, conformó el "pacto militar-campesino" en 1966, argumentando que era necesario una alianza entre militares y campesinos para impulsar el desarrollo rural mediante la implantación de ciertos programas de cooperación para las comunidades rurales, como la dotación de material escolar. Con el pacto se da el desarme de las milicias campesinas.

⁶³ René Barrientos tuvo una relación fluida con los campesinos, se comunicaba abiertamente, pues hablaba perfectamente el quechua (idioma predominante en las poblaciones del valle de Cochabamba) y visitaba frecuentemente las diferentes poblaciones rurales del país. Los campesinos creían que había aparecido otro "tata" dispuesto a defender los intereses de las comunidades rurales.

mejorar las condiciones económicas y sociales en el campo: nunca antes un Presidente había visitado a tantas poblaciones rurales³⁴. Con los regalos que daba Barrientos a los campesinos, se estableció una relación clientelista entre el gobierno militar y las poblaciones rurales, ocasionando la "subordinación" de las comunidades al régimen militar. Esa relación paternalista se mantuvo hasta 1974, cuando se resquebraja el "pacto militar-campesino" como consecuencia de la masacre de dos poblaciones del valle de Cochabamba: Tolata y Epizana³⁵.

El "pacto militar campesino" perseguía además otro objetivo estratégico: el desarme de las milicias campesinas. Barrientos quería tener el apoyo de una masa campesina sin capacidad de respuesta ni de presión sobre el gobierno, como había sido después de la revolución. Mediante el pacto se trató de crear un sindicalismo paraestatal en sustitución de la relación Sindicato-Partido-Estado que se había establecido a partir de la revolución, lo que permitió al gobierno controlar el funcionamiento del sindicalismo campesino, mediante la Acción Cívica de las Fuerzas Armadas (Rivera, 1986).

En todo caso, el campesinado ha tenido su propia acumulación de fuerza y experiencia, su propia historia dentro de la historia de otros sectores sociales, y sirvió de masa hegemónica en momentos de decisión del poder estatal.

³⁴ Barrientos acostumbraba ir los fines de semana a las poblaciones rurales: repentinamente aparecía del cielo en su helicóptero para descender en alguna comunidad campesina, llevando cuadernos, pelotas, camisetas deportivas, entre otros obsequios del primer mandatario.

³⁵ La masacre de Tolata y Epizana (enero de 1974), dos poblaciones rurales del valle de Cochabamba, significó para el movimiento campesino un cierto giro de la visión estratégica, pues impulsaron ideas orientadas a formar un instrumento político propio para disputar los espacios del poder estatal.

El *katarismo* y la disputa por el poder del Estado

Durante el periodo gubernamental de Hugo Bánzer (1971-1978), las organizaciones campesinas del altiplano promovieron la creación de un instrumento político propio a fin de concretar sus demandas desde el gobierno. En tanto, los militares creían que mediante el pacto tenían totalmente domesticados a los campesinos, pero se equivocaban, por ejemplo cuando Barrientos trató de implantar un "impuesto único" a la propiedad rural, las comunidades se movilizaron y sacaron a pedradas al presidente de la localidad de Achacachi⁶⁶. Este incidente marcó el inicio del quiebre del "pacto militar-campesino" y la búsqueda de la autonomía de la organización sindical, con la conformación del Bloque Independiente Campesino en oposición al sindicalismo oficial vinculado al pacto.

A fines del sesenta y principios del setenta surgieron varios grupos "independentistas"⁶⁷, pero el más importantes y de mayor significación fue el movimiento katarista-indianista. El *katarismo*⁶⁸ tuvo como sus primeros dirigentes a Raimundo Tambo y Jenaro Flores, originarios de la provincia Aroma (departamento de La Paz) donde en 1781 se desató el levantamiento anticolonial encabezado por Túpac Katari. Pronto el movimiento katarista conquistó la organización sindical campesina en sus diferentes niveles, desde las comunidades hasta la Confederación Campesina. Y en el congreso nacional realizado en Potosí (agosto de 1971) Jenaro

⁶⁶ Achacachi es una población aymara ubicada en las inmediaciones del lago Titicaca, después de la revolución se convirtió en la vanguardia del movimiento campesino, donde surgieron importantes líderes, por ejemplo no es casual que el ex-vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas sea originario de ese lugar.

⁶⁷ En protesta contra el "pacto militar-campesino", surgieron bloques de disidentes como la Unión de Campesinos Pobres promovido por el Partido Comunista Marxista-Leninista, o el "movimiento de colonizadores" que exigía la titulación de los "lotes" (Albó y Barnadas, 1985).

⁶⁸ La denominación de *katarismo* no refiere solamente a la lucha anticolonial que dirigió Túpac Katari y Bartolina Sisa en 1781, sino tiene otra connotación simbólica, pues *katari* significa en aymara vibora, un totem del pueblo aymara que simboliza la transformación profunda de las cosas, un terremoto que modifica lo existente o una revolución que viene desde abajo. Sobre el significado simbólico del *katari* y otros aspectos de la simbología aymara véase a: Fernando Montes, *La máscara de piedra: simbolismo y personalidad aymara en la historia*, La Paz, Comisión Episcopal de Educación y Quipus, 1986.

Flores fue nombrado Secretario Ejecutivo de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), porque los kataristas tenían una relación más estrecha y dinámica con las bases comunales (Hurtado, 1986).

Pero el golpe de Estado perpetrado por el coronel Hugo Bánzer en agosto de 1971, afectó drásticamente a la movilización campesina katarista y a todo el movimiento obrero-popular. Empero, aunque el gobierno militar trató de imponer el "pacto militar-campesino", no tuvo éxito, porque después de la masacre de Tolata v Epizana⁶⁹, los kataristas lucharon desde la clandestinidad para conformar una organización sindical autónoma y un instrumento político propio, rescatando los principios de organización comunitaria tradicional.

La ideología katarista ganó fuerza desde los inicios de los años setenta, como una lucha contra el *pongueaje político*⁷⁰ y en la perspectiva de lograr una autodeterminación política. Las ideas centrales del discurso katarista estaban orientadas hacia la constitución de una organización política propia para dejar de ser una simple "escalera" de los partidos oligárquicos criollo-mestizos. Así, en 1973 se lanza públicamente el *Manifiesto de Tiwanacu*, que rescata la historia de la lucha anticolonial, arguyendo que las poblaciones rurales sufren todavía la opresión y la explotación; y exigiendo el respeto de la visión del mundo de las poblaciones andinas (Rivera, 1983; Hurtado, 1985).

Cuando se inicia el proceso de transición hacia la democracia (1978), los kataristas vuelven de la clandestinidad a la palestra del movimiento campesino con la decisión de fundar una confederación sindical autónoma y un partido político propio. En 1979 se realiza el congreso de unificación campesina convocada por la misma COB, donde nace la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia

⁶⁹ Véase nota 65.

⁷⁰ El pongueaje político significa que después de la revolución de 1952, el voto campesino sólo ha beneficiado a los partidos políticos de izquierda o de derecha, pero no a las comunidades rurales.

(CSUTCB), dando sepultura definitiva al "pacto militar-campesino". La dirección de esta nueva matriz sindical fue prácticamente copada por los líderes kataristas de origen aymara.

El *katarismo*, como una alternativa política ideológica, se ha fortalecido durante el periodo de transición hacia la democracia, donde el movimiento campesino y los dirigentes kataristas han tenido una contribución importante para "tumbar" a los gobiernos golpistas. Las huelgas, las marchas y los bloqueos de caminos efectuados por los campesinos y el movimiento obrero popular, paralizaban prácticamente al país entero hasta hacer renunciar a los presidentes *de facto*. Del mismo modo, durante las campañas electorales los kataristas hacían un recuento de la lucha campesina, condenando la agresión de la casta señorial "blancoide" encaramada en el aparato estatal, y destacando los momentos de gloria.

El *katarismo* parecía constituirse en una nueva opción para lograr una autodeterminación política dentro del nuevo orden democrático que se vislumbraba entre la sombra de los golpes y el resplandecer de las elecciones. Igualmente la alianza obrero-campesina que "tumbó" al presidente golpista coronel Alberto Natusch, fue un momento de recomposición de la alianza de clases de 1952⁷¹. En ese ambiente de golpes y elecciones, la democracia representativa fue asumida por los kataristas y las bases campesinas como una oportunidad propicia para impulsar un proyecto político de autodeterminación (Antezana, 1991).

La transición hacia la democrática ha costado casi cinco años de lucha (1978-1982) sostenida por el movimiento obrero-popular. El país vivía una inestabilidad política alarmante y una profunda crisis económica. Los diferentes sectores sociales exigían el establecimiento de un gobierno democrático, condenando a los golpistas. En ese contexto de proselitismo electoral, protesta social y represión militar, las organizaciones campesinas del altiplano paceño realizaban una fuerte resistencia

⁷¹ El golpe de Estado perpetrado por el Cnel. Alberto Natusch en noviembre de 1979, duró apenas 16 días, porque la presión social fue a tal grado que obligó a renunciar.

contra los gobiernos militares, con paros y bloqueos de caminos, respondiendo en parte a la convocatoria de la COB. Esto ha creado condiciones favorables para la fundación de la CSUTCB y la conformación de los partidos kataristas (Hurtado, 1986; Romero, 1995). Pues se trataba de conformar un instrumento político propio para lidiar en las elecciones generales por el poder del Estado, tal como afirma Jenaro Flores, uno de los promotores del *katarismo*:

Había necesidad de tener nuestra organización política. Yo no tengo un entrenamiento marxista, ni de la iglesia, ni de nadie; pero yo tenía en la cabeza que nadie podía satisfacernos en el campo político. No porque habíamos tenido formación, no porque hayamos leído libros y otras [cosas]. Y así ha nacido el Katarismo. Más después se ha llevado varios cabildos en provincias, en algunos departamentos y a nivel nacional, el Katarismo surge desde allá. (Citado por Ticona y otros, 1995: 131).

Así, en las elecciones presidenciales de 1978, 1979 y 1980 participan por primera vez en la historia de Bolivia dos partidos kataristas: Partido Indio Túpac Katari (MITKA) y Partido Indio Túpac Katari - 1 (MITKA-1)⁷². Pero paradójicamente tuvieron poco apoyo en las poblaciones rurales. En las elecciones generales de 1985, los kataristas tampoco obtuvieron una votación considerable⁷³. En las siguientes elecciones nacionales de 1989 y 1993, los partidos kataristas perdieron fuerza, así, no llegan a rebasar el 3% de votos. Además, en la última elección general (1997) ya no se presentó ningún partido katarista (Romero, 1993; 1995). El comportamiento electoral en las poblaciones altiplánicas no ha sido favorable a los partidos kataristas que han ofertado opciones radicales como la constitución de un Estado propio y autónomo.

⁷² El MITKA se presentó como el único partido katarista en las elecciones generales de 1978 y 1979, pero por problemas internos, se conformó el MITKA-1; por tanto, en las elecciones de 1980 participan dos partidos kataristas. Ambos buscaron el apoyo electoral en las poblaciones rurales.

⁷³ Por conflictos entre los líderes kataristas, para las elecciones generales de 1985 se presentaron dos partidos kataristas pero cambiando de sigla: el Movimiento Revolucionario Túpac Katari (MRTK) y el Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación (MRTKL). El primero con una posición más radical como el proyecto de la conformación de un Estado autónomo del Kollasuyo, y el segundo con una oferta más moderada, competir en las elecciones para alcanzar ciertos espacios de poder, que da lugar a que Víctor Hugo Cárdenas llegue a la Vicepresidencia de la República en 1993. Al respecto véase: René Mayorga, *Antipolítica y neopolismo*, La Paz, CEBEM, 1995; Esteban Ticona, *Organización y liderazgo aymara 1979-1996*, La Paz, Universidad Cordillera-AGRUCO, 2000.

No obstante, en 1993, Víctor Hugo Cárdenas que respondía al ala moderada del *catarismo* fue invitado por Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR para que le acompañe como candidato a la vicepresidencia para las elecciones generales de ese año, y aquel aceptó la oferta y asumió la Vicepresidencia de la República. Este hecho fue tomado por algunos analistas y políticos de izquierda como una maniobra política "señorial" para absorber, cooptar y disolver al movimiento katarista; pues muchos dirigentes de izquierda estaban tratando de forjar un movimiento más amplio en torno al *katarismo* y la figura de Víctor Hugo, por lo que la actitud de éste fue calificada como una claudicación, como una nueva derrota del movimiento campesino (Laserna, 1993). En cambio otros, han considerado la alianza MNR-MRTKL como un triunfo del movimiento katarista, más allá de las decisiones personales. El asunto se convirtió en el centro del debate público, porque se trataba de la presencia física del "indio" en el *palacio de gobierno*, expresada en el Vicepresidente, de origen aymara. En este sentido, al asumir la Vicepresidencia el 6 de agosto de 1993, Cárdenas señalaba lo siguiente:

Después de 500 años de silencio colonial y después de 168 años de exclusión republicana, tomamos la palabra para decir nuestra verdad. Hemos vivido una historia de permanente lucha por la igualdad y la justicia, por la democracia pluncultural y multiétnica. Hoy arribamos al tiempo del nuevo pachakuti –tiempo de profundas transformaciones-.

Víctor Hugo añadía que su presencia en el gobierno era el primer paso de un camino de muchos kilómetros hacia una sociedad mas justa y equitativa: hacia una sociedad más democrática. Era un avance importante en esa lucha continua por la autodeterminación política, en términos de una redefinición de la relación entre el Estado y la Sociedad. Es decir, los alcances de la autodeterminación popular no son ajenos a la democracia, puesto que la "representación" tiene que ver de alguna manera con la democracia como autodeterminación de la masa (Zavaleta, 1986).

En esta perspectiva, se puede pensar en otras alternativas de práctica democrática que combinen mecanismos de la democracia representativa y democracia directa, como parece darse en los municipios provinciales. Es una suerte de voluntad

democrática más sustantiva que se despliega desde abajo, desde la acción de los sujetos sociales, lo que Zavaleta entiende como la *democracia esencial*, desde que se crea la posibilidad de construir un orden democrático desde las prácticas de las organizaciones sociales, en términos de una autodeterminación social que constituye los elementos de poder y sus grados de pavor (Zavaleta, 1983).

Además, la alianza política entre Sánchez de Lozada y Cárdenas se ha dado en un momento en que emergía desde el ala radical del *katarismo* el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK)⁷⁴. Sin embargo, la mayoría de los combatientes no eran campesinos ni mineros, sino de la clase media, aunque se declaraba una lucha a muerte contra los *q'aras* (personas de tez blanca) y ricos. Pero el grupo fue desmantelado con el apresamiento de sus principales dirigentes.

No obstante, en las elecciones municipales, los partidos kataristas lograron ganar en algunos municipios, pero este hecho no obedece tanto a la propuesta político ideológica del *katarismo*, sino más bien al reconocimiento social que tienen ciertas personalidades en las secciones municipales. Porque los electores orientan sus votos más por los candidatos que por los partidos políticos, cuando se trata de elecciones municipales.

En este sentido, en las primeras elecciones municipales realizadas en diciembre de 1995, muchos candidatos que tenían popularidad en las secciones municipales fueron favorecidas por el voto, y se eligieron 437 concejales -de los 1624 concejales en todo el país- provenientes de las organizaciones campesinas (Calla y Calla, 1996; Albó y otros, 1999). De cualquier modo, los municipios provinciales se han convertido en espacios de competencia política y de participación de los líderes locales por acceder a los espacios del poder local, donde se manifiestan diversas opciones y preferencias políticas. En este contexto de expansión democrática, la búsqueda de la autodeterminación política por parte de las poblaciones altiplánicas se reorienta hacia el control de los poderes locales.

⁷⁴ Véase nota 59

En todo caso, los efectos de la Revolución Nacional de 1952 sobre las poblaciones del altiplano paceño, han sido muy significativos para la posterior configuración de las estructuras económicas, políticas y sociales. La reforma agraria y la reforma educacional posibilitaron una interacción dinámica entre los escenarios rural y urbano, lo cual dio lugar a la explosión de la migración campo-ciudad y al surgimiento de nuevos nucleamientos urbanos en torno a los centros educativos y centros de comercialización. La ciudad de La Paz y la ciudad de El Alto en particular crecieron de manera acelerada, y en las zonas altiplánicas, algunas capitales de provincia se convirtieron en ciudades intermedias, como por ejemplo Achacachi, Viacha, Copacabana y Patacamaya; asimismo, los pequeños poblados se han urbanizado. En 1950 la población rural representaba el 66%, y en el censo de 1992 ese porcentaje disminuye a 37%; pues las ciudades y los nucleamientos urbanos se han constituido en centros de atracción⁷⁵. Y en este contexto de fuerte tendencia hacia la urbanización, se crean los municipios urbano rurales con motivo de la LPP.

2.2 La Participación Popular y sus efectos

La constitución de gobiernos municipales en Bolivia a partir de la aplicación de la LPP en 1994, ha significado para las sociedades locales una oportunidad de concretar sus demandas. A pesar que al principio, los actores políticos y sociales asumieron una actitud de recelo o indiferencia ante los beneficios que podía brindar la LPP, pronto empezaron a conformar ciertos acuerdos para captar y utilizar los recursos de coparticipación. Entonces, las alcaldías empezaron a ejecutar los primeros trabajos, y la población ha sido testigo de la construcción de obras públicas, lo cual motivó que las organizaciones vecinales y campesinas traten de participar con más interés en la discusión de las necesidades colectivas.

⁷⁵ Actualmente se estima que el 70% de los bolivianos vive en las ciudades y el 30% en el área rural.

Las sociedades locales tienen la posibilidad de ampliar sus espacios de influencia política, porque las alcaldías están muy próximas a la vida cotidiana de las personas, quienes ahora pueden presentar sus reclamos a las autoridades municipales sin necesidad de trasladarse a las capitales de departamento; además, muchas de esas autoridades son personas que viven y sienten los problemas que afectan al municipio. La LPP ha cambiado considerablemente el horizonte sociopolítico de la población, pues ahora, los habitantes no sólo pueden votar sino que tienen la posibilidad de ser elegidos como autoridades públicas.

Los efectos de la LPP, han sido más significativos en las provincias que en las ciudades capitales, porque el gobierno municipal se presenta como una cuestión nueva. Antes, la gente esperaba del gobierno central la atención de las demandas, en cambio ahora, tiene que identificar las necesidades, elaborar proyectos, ejecutar y evaluar los mismos. Es decir, los habitantes de los municipios tienen la posibilidad de convertirse en actores y productores de nuevas realidades a nivel local. Las reformas político institucionales permiten la erupción de nuevos actores sociales, de nuevos conflictos y de nuevas alternativas de desarrollo, aunque siguen persistiendo las redes clientelares en la relación entre lo público y privado (Medillín, s.f.).

El surgimiento de nuevas prácticas y voluntades sociales posibilita la configuración de nuevas realidades desde distintas visiones de futuro. Se trata de una apertura hacia el futuro, en una lucha contra las estructuras caducas o procesos acabados, pues la historia puede ser impulsada en varias direcciones posibles a partir de diversos proyectos y prácticas (Zemelman, 1989).

Dentro de ese ámbito de transformaciones, las autoridades municipales y las organizaciones sociales han empezado a planear y ejecutar una variedad de obras públicas que responde a las iniciativas de las alcaldías y de las sociedades locales. Los gobiernos municipales han orientado sus esfuerzos hacia la satisfacción de las necesidades de cantones y comunidades. Los proyectos de desarrollo humano emergen desde los distintos espacios locales, posibilitando un cierto cambio en la

fisonomía del municipio. Casi en todos los municipios se aprecia la movilización y disposición de una cantidad de materiales de construcción, en plazas, avenidas, calles, centros educativos, etc. En definitiva, las secciones municipales han entrado a una etapa de *construcción del desarrollo interno* que parece diversificarse cada vez más hacia los distintos ámbitos de la vida económica, social y cultural.

René Zavaleta, ya consideraba lo local como una cuestión fundamental para pensar la realidad nacional. Entender la diversidad social localizada en cada territorio, significa dar cuenta de las posibilidades de autodeterminación social como resultado de la conformación de un proyecto basado en la intersubjetividad de los actores que han asumido positivamente los valores democráticos (Zavaleta, 1983).

La consolidación de la democracia como autodeterminación sociopolítica, significa tomar en cuenta la diversidad de proyectos de sociedad que pueden desplegarse desde los municipios. La "teoría local" apunta hacia la comprensión de las alternativas de desarrollo que se constituyen en el espacio local en términos de una apropiación de los procesos socio-históricos, que se dan en los diversos contextos.

Por otra parte, el *Primer Censo de Gobiernos Municipales* (1998) muestra los avances que se han logrado en la administración pública y en la satisfacción de las necesidades sociales, desde la aplicación de la LPP. La incorporación de los líderes locales en las instancias del poder municipal y el interés de las organizaciones sociales por participar en la gestión pública y el control sobre la acción de las autoridades públicas, ha permitido el surgimiento de una dinámica social sin precedentes. Desde los espacios locales parece emanar una voluntad colectiva decidida a transformar radicalmente las condiciones de bienestar social en cada barrio urbano y comunidad rural: "...la revolución avanza silenciosa, de manera lenta, como si las turbinas estuviesen calentando para entrar en los próximos años a la velocidad del crucero." (Ardaya, 1999). Los actores políticos y sociales de los municipios han empezado a reconocer y evaluar críticamente sus capacidades de transformar la realidad en que viven, ajustando constantemente los medios para

mejorar la gestión pública dentro de una relación dinámica entre gobernantes y gobernados, donde la información sobre la gestión municipal y los avances de la ejecución de obras circula continuamente.

En menos de cuatro años de participación popular (que abarca el censo municipal) los proyectos ejecutados han aumentado considerablemente. En el segundo semestre de 1994 se ejecutaron 3.717 proyectos y en 1997 se incrementó a 14,620. Esto significa que la cantidad de obras ejecutadas va incrementando cada año, aunque eso se estabilizará en un grado de crecimiento más o menos regular. Asimismo, la inversión municipal ha generado empleos estables al interior de los municipios, a través de la administración pública y la construcción de obras.

Los servicios de salud y educación han mejorado bastante con la construcción de infraestructura y el equipamiento destinado a esos rubros, lo cual ha provocado que los habitantes de las provincias empiecen a ver con mucha esperanza los cambios. Además, la inversión municipal no sólo se reduce a la infraestructura de servicios sino tiende a incursionar en el campo económico, permitiendo la explosión de las potencialidades productivas y el incremento de fuentes de empleo.

Asimismo, la administración municipal ha ido mejorando con el aprendizaje de los programas de planificación, gestión y control de la administración pública, como el Plan de Desarrollo Municipal, Planificación Participativa Municipal, Plan Operativo Anual, entre otros, en contacto con los profesionales y técnicos que se incorporaron en los diferentes gobiernos municipales. Esto ha permitido alcanzar un nivel óptimo de eficiencia técnico-administrativa. Además, la ejecución de los proyectos se efectúa con la participación de las organizaciones sociales y los comités de vigilancia:

Si antes de la participación popular la planificación centralista lo decidía todo y eran unos cuantos los que pensaban y ejecutaban, ahora son 311 municipios y miles de autoridades y funcionarios municipales y miles de líderes y organizaciones sociales que lo hacen, acompañados por instituciones públicas y privadas. Ahora, la planificación, para que tenga sentido, debe venir desde el municipio. (Ardava, 1999).

En este contexto, se van configurando alternativas de desarrollo local que buscan responder de manera más adecuada a las necesidades concretas de cada espacio. Los municipios se convierten en espacios dinámicos del funcionamiento político y económico del país, donde el protagonismo de los ciudadanos se presenta como un factor de mucha importancia en la construcción de la democracia municipal y en el mejoramiento de las condiciones de vida.

Sin embargo, la LPP también ha tenido "efectos perversos" o contraproducentes, vinculados a la administración pública, la distribución de los recursos y las formas de organización social. En lo que respecta a la administración de recursos públicos, muchas autoridades han resultado implicadas en actos de corrupción, que provocaron incluso el cierre de las alcaldías. Se desviaron los recursos en beneficio de grupos partidarios y de personas particulares (autoridades municipales y dirigentes políticos). Asimismo, los desacuerdos entre los concejales en la negociación de cargos y en el nombramiento del Alcalde, ocasionaron la inestabilidad política. Tampoco la distribución de recursos se ha dado equitativamente, toda vez que las capitales de sección municipal concentraron las inversiones, desfavoreciendo a las poblaciones alejadas del centro administrativo.

Asimismo, la estructura de la organización sindical fue afectada negativamente por el reconocimiento oficial de personerías jurídicas a las OTB's y la constitución de los comités de vigilancia, que provocaron la disminución de la fuerza sindical provincial y departamental, pues los esfuerzos de las organizaciones vecinales y comunales se concentran ahora en la Alcaldía. En todo caso, la LPP ha cambiado el contexto sociopolítico de los municipios, donde los actores políticos y sociales tienen la oportunidad de orientar en un determinado sentido las políticas públicas y los programas de desarrollo local.

2.3 Los gobiernos municipales y el poder local

Con la constitución de los gobiernos municipales se ha creado un escenario político para la expresión mas intensa de relaciones de fuerzas entre los diferentes actores políticos y sociales, donde los distintos grupos y organizaciones sociales tratan de hacer valer sus intereses, influyendo sobre las decisiones públicas a través de diversas acciones que efectúan según las circunstancias sociopolíticas que se dan en cada momento. El municipio es un lugar donde se manifiestan conflictos y acuerdos sociopolíticos entre personas, grupos y organizaciones, en la perspectiva de mejorar sus posiciones estratégicas dentro de esas relaciones de fuerzas que van configurando el poder local.

En algunas alcaldías las tensiones entre los actores desembocaron incluso en enfrentamientos violentos y en la ocupación violenta de las oficinas del gobierno municipal, donde los concejales, los miembros del comité de vigilancia y las organizaciones sociales fueron los protagonistas principales en la determinación de la situación del poder municipal. Cada actor pretende conseguir apoyo de la población para hacer prevalecer sus propuestas, descalificando a los demás grupos.

Por otra parte, con la expansión de espacios de participación política, los municipios se han convertido en núcleos de expresión e irradiación de opciones y preferencias políticas, que son más notorias durante las elecciones municipales. Esto significa una suerte de ampliación de la base de la democracia electiva en Bolivia, aunque los partidos políticos siguen siendo los mediadores para el acceso al poder municipal. En cualquier caso, se da una mayor penetración partidaria en el seno de los municipios provinciales, toda vez que los partidos pretenden controlar la mayor parte de los gobiernos municipales. Esta incursión de la lógica partidista en las formas de organización de las sociedades locales tiende a modificar las orientaciones políticas de los actores sociales:

La cultura partidaria, hoy en expansión, arriesga la desestructuración de aquellas formas culturales vernaculares no partidarias a partir de las cuales las distintas poblaciones de

nuestro abigarrado país pudieron dotarse de autoridades y dirigentes locales y/o sectoriales para organizar su búsqueda de destinos colectivos. (Calla y Calla, 1996: 10).

La configuración del poder local en los municipios está influida por la presencia de los partidos políticos y la acción de las organizaciones sociales. Los líderes locales se han dado modos para acceder al poder local en negociación con los dirigentes políticos: así, los candidatos "independientes" que se postularon por algún partido político, han cobrado importancia durante las elecciones municipales. Pero muchas veces, los candidatos que logran ser electos como concejales no tardan en distanciarse del partido por el que postularon, pues tratan de tener mayor libertad de negociación en la conformación de las coaliciones para elegir a los alcaldes. La conformación del poder político municipal está condicionada por las relaciones de fuerzas que se establecen entre los diferentes actores que pretenden controlar el gobierno municipal.

A pesar que los partidos políticos se constituyen en uno de los actores principales de las justas eleccionarias, los líderes y los grupos de presión hacen que se genere una dinámica política singular en cada uno de los municipios. Esto ocasiona por ejemplo que las alianzas políticas no obedezcan necesariamente a los acuerdos establecidos por los "jefes" de los partidos a nivel nacional. Cada concejal electo pretende controlar la administración municipal desde una situación más favorable y acorde con las relaciones de fuerzas que se dan en el contexto sociopolítico local. El poder político territorializado y la representación partidaria están siendo afectados por la acción de los líderes y organizaciones sociales que emergen desde los cantones, comunidades y zonas urbanas. El nuevo escenario político establecido por la LPP plantea nuevos desafíos para los actores que necesitan adecuar sus propuestas y acciones a la apertura de nuevas oportunidades sociopolíticas que se van dando en la configuración de la democracia municipal y del poder local.

3. EL MUNICIPIO DE VIACHA

3.1 Contexto

Aspectos geográficos y situación del municipio

Bolivia está dividida geopolíticamente en nueve departamentos (véase mapa 1), 112 provincias y 314 secciones municipales⁷⁵, éstas a su vez se subdividen en cantones y comunidades. Las secciones municipales constituyen una dimensión territorial intermedia entre cantones y provincias. Así, el trabajo versa sobre dos secciones municipales comprendidas en dos provincias del altiplano paceño: Ingavi y Los Andes (véase mapa 2).

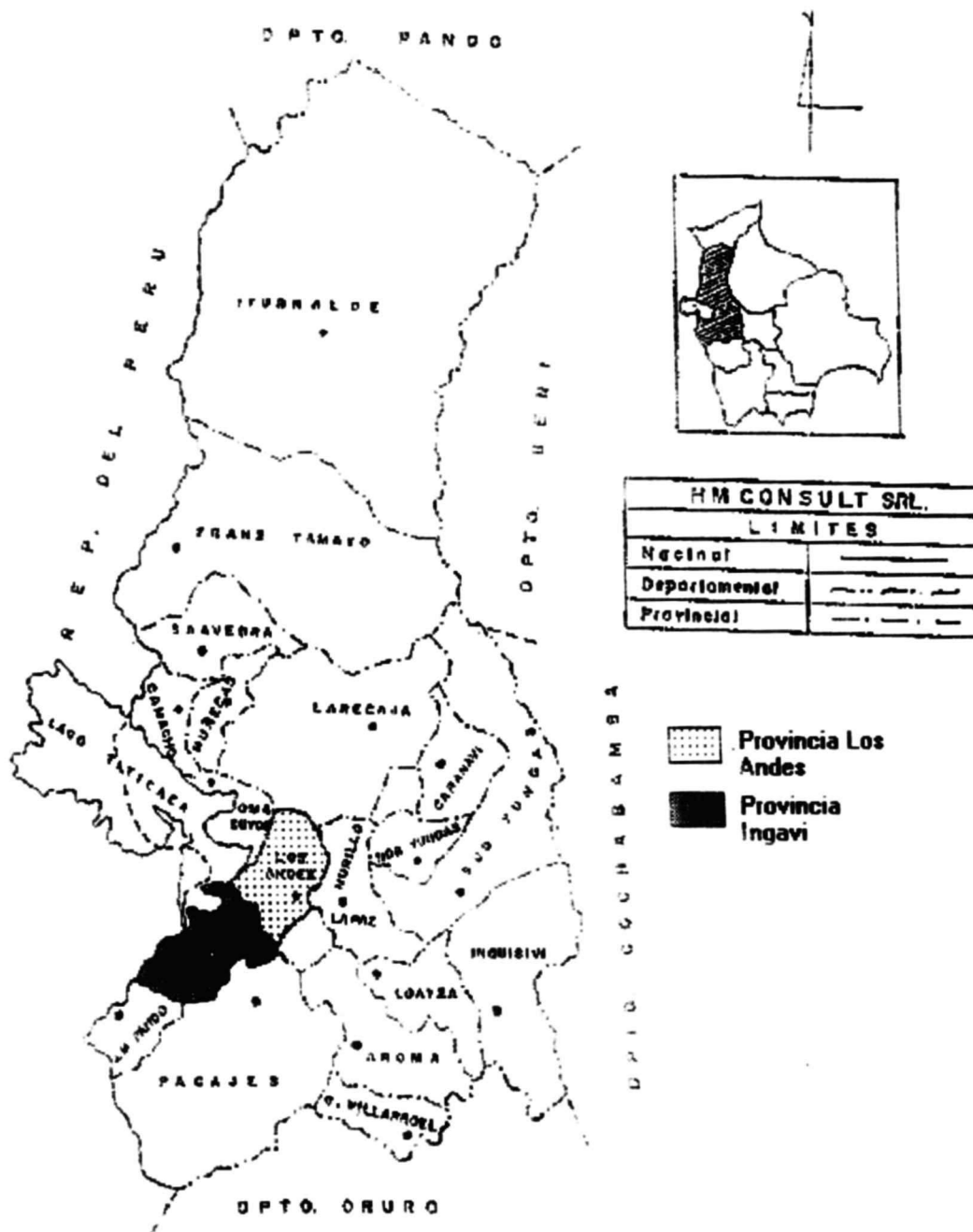
Ahora bien, Viacha es la primera sección de la provincia Ingavi -que cuenta con cuatro secciones-, la segunda es Guaqui, la tercera Tiahuanacu y la cuarta Desaguadero. La sección de Viacha limita al Este con los municipios de Achocalla y El Alto (provincia Murillo), al Oeste con la república de Perú, al Norte con el municipio de Laja (provincia Los Andes) y con las secciones municipales de Tiahuanacu, Guaqui y Desaguadero (provincia Ingavi), y al Sur con las secciones municipales de Santiago de Machaca (provincia José Manuel Pando), Comanche (provincia Pacajes) y Collana (provincia Aroma). Viacha tiene una extensión territorial de 4,382 Km², siendo la sección más grande que ocupa el 81% de territorio de toda la provincia que tiene 5,410 Km².

⁷⁵ Cuando se promulgó la LPP habían 311 secciones municipales, después se crearon tres municipios, así, las elecciones municipales de diciembre de 1999 se efectuaron en 314 municipios, y actualmente existen varios trámites de creación de nuevas secciones.

MAPA 1
DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DE BOLIVIA



MAPA 2
DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DE BOLIVIA
DEPARTAMENTO LA PAZ



La geografía física, presenta una superficie con predominio de llanuras entrecortadas por pequeñas colinas, quebradas y serranías elevadas que conforman una cadena montañosa que se extiende de Este a Oeste, desde el centro del municipio hasta las inmediaciones del río Desaguadero. La altura promedio de las planicies es de 4,000 m.s.n.m. y las montañas alcanzan hasta 5,000 m.s.n.m., lo cual hizo que se conformaran dos sectores: Viacha y Machaca. Existe un espacio socioeconómico y político más o menos articulado en torno a la ciudad de Viacha, en tanto el sector Machaca, se basa más en una identidad socio-histórica y es totalmente rural con algunas poblaciones nucleadas en función a las capitales de cantones, donde están los centros educativos, ONG's, iglesias, postas médicas, corregimientos y registros civiles (Gobierno Municipal de Viacha, 1998; Costa, 1996).

Por su altura el clima es frío, con una temperatura promedio anual de 10 grados. El municipio presenta pajonales y otros pastos silvestres que son aprovechados como forraje para el ganado (ovino, vacuno, porcino y camélido), se cultivan forrajes (cebada y alfalfa), tubérculos, cereales (trigo, quinua) y algunas verduras y legumbres.

La población rural se dedica sobre todo a la agropecuaria, y en las inmediaciones del río Desaguadero la gente también se ocupa en la pesca (Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1993; Gobierno Municipal de Viacha, 1998). Los productos son comercializados en las ferias⁷⁷ que se realizan en la sección, así como en la ciudad de La Paz y El Alto.

En la ciudad de Viacha la gente se dedica al comercio, al transporte y a la pequeña manufactura. La cervecera y la fábrica de cemento ubicadas en Viacha, también ofrecen fuentes de empleo, mientras que una parte de la población⁷⁸ -sobre todo

⁷⁷ Las ferias son pequeños mercados que se instalan en las poblaciones de las provincias, una vez por semana.

⁷⁸ No se ha podido determinar las proporciones por actividad, porque no hay datos desagregados por sección en el Instituto Nacional de Estadística (INE).

hombres- trabaja en las ciudades de La Paz y El Alto (en construcción y servicios), toda vez que Viacha está a una distancia de 21 Km de El Alto y de 30 Km de La Paz. Así por ejemplo, es difícil encontrar a los dirigentes durante los días laborales de la semana, los vecinos indican que los que trabajan en El Alto o La Paz vuelven tarde y sólo los domingo disponen de tiempo.

Ahora bien, muchos municipios optaron por reorganizar la jurisdicción territorial por distritos municipales⁷⁹. Así, en Viacha se han creado siete distritos municipales⁸⁰, de los cuales tres son urbanos (1, 2 y 7) y cuatro rurales (3, 4, 5 y 6). El centro urbano está conformado por 81 zonas, mientras que los distritos rurales comprenden 29 cantones y 191 comunidades (véase anexo 1 cuadro 1).

Los distritos 4, 5 y 6 conforman el sector Machaca, separada por la cadena montañosa hacia el Oeste de la ciudad de Viacha. Los machaqueños tienen una memoria colectiva profundamente marcada por la "masacre de Jesús de Machaca" (1921), consumada por las fuerzas represivas del gobierno oligárquico (Choque y Ticona, 199). Los habitantes del sector Machaca se sienten sobre todo como "machaqueños" que "viacheños", es decir, existe una mayor pertenencia en torno a la historia de los Machaca que una identificación con la capital de sección. En cambio las comunidades del distrito 3, al estar muy próximas a la ciudad de Viacha, están más articuladas a dicha ciudad, y muchas familias tienen sus casas en ese centro urbano. Entonces, existen dos sectores, uno que está constituido en función a la ciudad de Viacha que comprende el centro urbano (distritos 1, 2 y 7) y las

⁷⁹ La LPP establece que los gobiernos municipales pueden hacer la distritación del territorio de acuerdo a algunos rasgos de unidad geográfica, socio-cultural o productiva, con el fin de optimizar los recursos y desarrollar una administración más eficiente, mediante la constitución de subalcaldías en los distritos.

⁸⁰ La distritación del municipio de Viacha fue hecha mediante una Ordenanza Municipal en agosto de 1995: "considerando la continuidad geográfica, la unidad territorial de las comunidades originarias (...) se modifica la actual estructura de la Sección de Provincia en siete Distritos Municipales con 4 Sub Alcaldías, que conformaran a partir de la fecha la estructura orgánica de la Honorable Municipalidad de Viacha." (H. Concejo Municipal de Viacha, Ordenanza Municipal No. 043/95, Art. 1ro).

comunidades del Ayllu Viacha (distrito 3), y otro, que está formado por los distritos de Jesús de Machaca, Parcial Arriba y San Andrés de Machaca (véase mapa 3).

El municipio tiene una población de 64.083 habitantes, de éstos, 36.745 personas viven en el centro urbano y 27.338 en las comunidades rurales (véase anexo 1, cuadro 2). La distribución de la población muestra que el 66% vive en la ciudad de Viacha y las comunidades del entorno, y el resto en el sector Machaca, como se ve en el **gráfico 1**. Esto indica que el municipio de Viacha está más urbanizado⁸¹.

En todo caso, Viacha está viviendo un proceso de urbanización y de modernización, pero significativamente contrastado por la persistencia de formas de organización socioeconómica y política tradicionales, que se dan particularmente en el sector Machaca, donde se intenta articular lo tradicional con lo moderno en términos de una reestructuración de las formas de organización social y política. Se trata de una suerte de convivencia entre lo viejo y lo nuevo, en una perspectiva de reacomodar las estrategias de acción a la nueva situación. Mientras que las organizaciones vecinales de la ciudad de Viacha tienden hacia un modo de vida urbano, no existe esa preocupación declarada por rearticular la tradición con la modernidad, aunque en la práctica mantienen muchos rasgos ancestrales.

Por otra parte, en el municipio existen 136 establecimientos escolares de educación primaria y 35 de secundaria, de los cuales 19 están en la ciudad de Viacha (13 primarias y 6 secundarias) y 152 en los cantones y comunidades (123 primarias y 29 secundarias); además, en el centro urbano está la Facultad de Agronomía dependiente de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz (Gobierno Municipal de Viacha, 1998).

⁸¹ No se ha podido elaborar otras referencias sobre la población, como la relación de edades o el nivel de instrucción, porque el INE no cuenta con datos desagregados por sección.

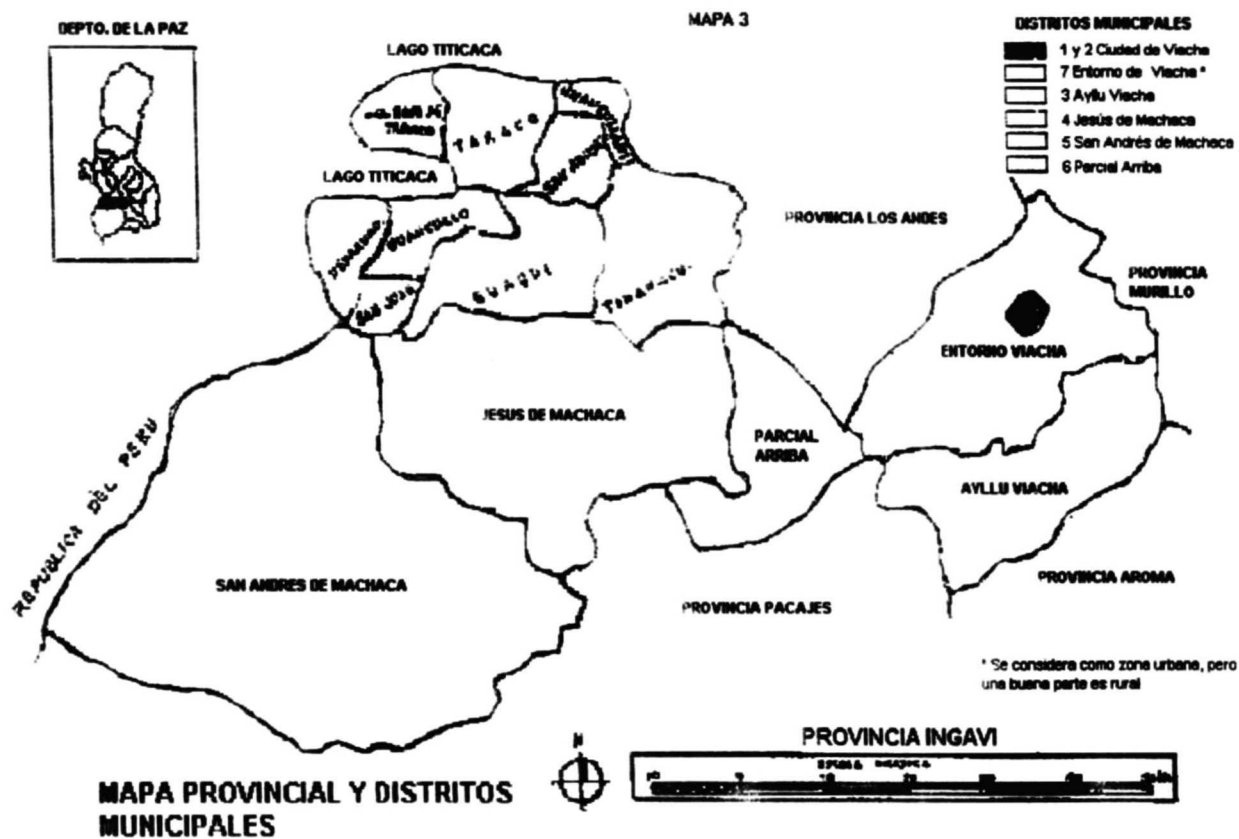
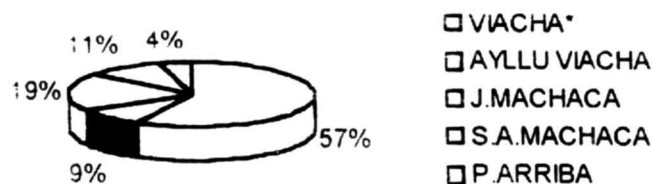


GRAFICO 1

VIACHA: POBLACION POR DISTRITO



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, INE, y de Bolivia y sus municipios, población 1997. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medios Ambiente.

* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano.

Asimismo, la ciudad de Viacha cuenta con un hospital y un centro de salud, y en el área rural hay 13 postas médicas, 5 en el Ayllu Viacha, 2 en Parcial Arriba, 3 en Jesús de Machaca y 3 en San Andrés de Machaca (idem). En tanto, los servicios de electrificación y alcantarillado existen en la ciudad de Viacha y en algunas poblaciones nucleadas. El servicio de comunicación, como la Cooperativa de Teléfonos de La Paz (COTEL) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), no llega a los cantones alejados de la capital de sección. Igualmente existen dos emisoras locales en la ciudad de Viacha (Radio Ingavi y Coral) y una en Jesús de Machaca, "Radio Machaca", inaugurada en octubre de 1991 (Ticona y Albó, 1996).

En el municipio trabajan varias ONG's que desarrollan programas de desarrollo rural en coordinación con las organizaciones sindicales. Unas tienen base de operaciones en la sección, mientras que otras dirigen sus acciones desde la ciudad de La Paz. Las que cuentan con sede en el municipio son: el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), el Centro de Educación Técnica Humanística Agropecuaria (CETHA) y el Equipo de Salud Altiplano (ESA)

que están en Jesús de Machaca, y SARTAWI en San Andrés de Machaca. En tanto, las que no tiene sede son: el Plan de Desarrollo Altiplano (PIA) y el Centro de Desarrollo y Fomento a la Auto-Ayuda (CEDEFOA) que tienen cobertura en toda la sección (Gobierno Municipal de Viacha, 1998).

Estas instituciones posibilitaron a que las poblaciones rurales solucionen de alguna manera sus problemas, por ejemplo a través del asesoramiento y capacitación que proporciona CETHA, las comunidades de Jesús de Machaca lograron mejorar la calidad de sus productos, y con la cooperación del PIA varios cantones y comunidades construyeron invernaderos, sistemas de agua potable, postas médicas, aulas, entre otros proyectos. De la misma forma, otras ONG's han desarrollado acciones que permitieron mejorar las condiciones de vida, por ejemplo las comunidades del sector Machaca han trabajado con CIPCA desde principios de los años setenta, en lo concerniente a la educación, capacitación agropecuaria y apoyo técnico. Y en los años noventa entraron a Viacha las entidades de micro-crédito.

Las demandas sociales antes de la LPP

Antes de la implantación de la LPP, las secciones provinciales canalizaban sus demandas en las instituciones gubernamentales con sede en las capitales del departamento, para lo cual las autoridades políticas (subprefectos, corregidores) y sindicales (centrales, subcentrales y secretarios generales) tenían que trasladarse a las ciudades para gestionar las obras, asumiendo los gastos de transporte y estadía. Pero, no siempre se atendía con premura los pedidos en las oficinas de las prefecturas y corporaciones de desarrollo regional.

Las provincias que lograban ser atendidas, eran aquellas que tenían dirigentes capaces de entrar al juego clientelar casi institucionalizado que predominaba en las relaciones entre las autoridades gubernamentales y las organizaciones sociales. Los dirigentes se daban modos para materializar las obras, consiguiendo credenciales de

filiación partidaria o invitando a las autoridades a visitar a sus cantones a fin de hacer firmar algún compromiso⁸².

Según los datos de entrevista⁸³, antes de la LPP las poblaciones del sector Machaca canalizaban sus demandas presentando solicitudes a la Corporación Regional de Desarrollo de La Paz (CORDEPAZ)⁸⁴. Esto permitió realizar diferentes trabajos, como la apertura de caminos o la construcción de puentes y centros educativos. La concreción de los pedidos dependía sin embargo de la buena voluntad de las autoridades gubernamentales, y lo único que podían hacer los dirigentes era insistir en sus reclamos.

Rupturas y reagrupamientos sociales

Después de la revolución de 1952 y particularmente en los años ochenta, las poblaciones rurales del altiplano impulsaron el proceso de cantonización del territorio, con el fin de captar algunos recursos del gobierno central, toda vez que las instituciones gubernamentales exigían el cumplimiento de ciertos requisitos para establecer las obras. Por ejemplo la construcción de un nuevo colegio o un centro médico tenía que ubicarse en la capital de *cantón*, en un pueblo más o menos nucleado que cuente con las llamadas "autoridades políticas" (corregidores y agentes municipales). La población que quería convertirse en cantón debía tener por lo menos cuatro comunidades. Entonces, las comunidades se dividieron en dos o en tres organizaciones, que por cierto no faltaron viejas rencillas intracomunitarias

⁸² Antes de la LPP era muy regular que las autoridades de la Prefectura del departamento y de la Corporación de Desarrollo Regional, sean invitadas por las autoridades políticas y sindicales a visitar a las provincias, cantones y comunidades, donde la población ofrecía un homenaje a los visitantes, lo cual consistía en presentar danzas típicas del lugar, preparar un banquete, regalar indumentaria (poncho, lluch'u, bufanda, sombrero) y hacer "bailar". Todo ello, con el fin de comprometer a las autoridades del gobierno para la atención de sus demandas.

⁸³ De aquí en adelante, la mayor parte de las aseveraciones se basan en la información recopilada mediante las entrevistas y la observación realizada durante el trabajo de campo.

⁸⁴ Las corporaciones de desarrollo se establecieron a mediados del setenta en cada departamento, para impulsar programas y proyectos de desarrollo regional.

que facilitaban la conformación de "nuevas comunidades". Siguiendo ese "movimiento" de cantonización, una buena parte de los cantones alcanzaron esa jerarquía entre 1983 y 1989⁸⁵.

Al mismo tiempo que las poblaciones se dividían en unidades territoriales, se constituían nuevas unidades sociopolíticas (formas de cohesión social) en función a cantones, centrales y subcentrales⁸⁶. Es decir, la dispersión ha producido simultáneamente una nueva forma de rearticulación social. Las comunidades van desarrollando sus acciones organizativas entre la divergencia y la convergencia: "Las subdivisiones nos muestra una compleja combinación de factores claramente conflictivos, en unos casos, y en otros, de simple competencia y prestigio para llegar a tener localmente el mismo status que la comunidad vecina." (Ticona y Albó, 1996: 211). Constituirse en cantón, significa para las organizaciones sindicales una cuestión de gran importancia, porque la instalación de infraestructura de servicios produce un cierto cambio en la cotidianidad de las familias. En algunos casos ha dado lugar a que el cantón se torne en un centro de influencia económica, política y social, por lo que las comunidades lucharon para alcanzar ese rango.

Ahora bien, los cantones y comunidades de Viacha desarrollaban sus actividades sin muchos enfrentamientos interorganizacionales. Pero, después de la aplicación de la LPP empezaron a producirse conflictos entre las comunidades, porque cada organización quiere tener una mejor ubicación dentro del municipio. Ahora se están dando pugnas entre los actores, por controlar las instancias del poder municipal y por acceder a los recursos. Al respecto una de las entrevistadas indica:

⁸⁵ De los 31 cantones que tiene Viacha, las más antiguas son: Viacha (1842), Jesús de Machaca y San Andrés de Machaca (1856). Las demás se constituyeron después de la revolución de 1952 y la mayoría en los años ochenta (19 cantones) (Gobierno Municipal de Viacha, 1998)

⁸⁶ Las centrales y subcentrales son organizaciones supracomunales de carácter sindical, que representan ante la Federación Departamental de la organización campesina. Una central reúne a las subcentrales cantonales, y estas a su vez, a los sindicatos de las comunidades.

Antes de la participación popular no había esas cosas, más bien se trabajaba como una hermandad nomás. Como somos ingaveños, andábamos hermanos como ingaveños que somos. Ahora que ha aparecido participación popular muchos pelean por este y por otro puesto. Pero políticamente están peleando, yo veo que la gente tiene interés para entrar a la Alcaldía y dicen, "voy a trabajar esta cosa, voy a hacer otra cosa", maravillas hablan, después cuando ya llegan se olvidan, ni quieren mirar a uno. (Entrevista a la dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999).

La entrevistada, refiere a una articulación que va más allá de la sección municipal (la pertenencia provincial), pero ese referente pierde su importancia al constituirse el municipio como una nueva unidad sociopolítica. Los consensos que podían haber logrado antes las organizaciones sociales se van reacomodando a los nuevos parámetros y mapas sociopolíticos que presenta ahora la sección municipal. Por ejemplo, los vecinos que antes trabajaban como una sola fuerza, como un solo "hombre", a través de "acción comunal" que era el pilar para solucionar los problemas, ahora empieza a perder esa importancia en la medida que la gente ya no participa en los trabajos colectivos. Las mismas organizaciones prefieren canalizar las obras de manera aislada, a veces el interés vecinal se reduce a una sola calle, ya no importa tanto lo que pasa en las demás zonas.

También se dan conflictos y acuerdos entre gobernantes y gobernados, porque las organizaciones exigen la atención de sus demandas y las autoridades municipales tratan de concretar las obras públicas sin mucha intervención de las OTB's. Con este motivo, tanto el gobierno municipal como las organizaciones vecinales y sindicales han tenido que ajustar sus estrategias de acción a las nuevas circunstancias del escenario municipal.

El gobierno municipal ha tenido que ajustar el organigrama, pues ahora está compuesto por el Concejo Municipal, el Alcalde Municipal, la Oficialía Mayor técnica, la Oficialía Mayor Administrativa y la Unidad de Fortalecimiento Municipal, cada instancia cuenta con unidades de apoyo y de operación. La Alcaldía además cuenta con cuatro subalcaldes y un agente municipal en cada uno de los cantones, quienes coordinan las acciones entre las organizaciones y la Alcaldía³⁷.

³⁷ Los tres cantones comprendidos dentro del área urbana no tienen agentes municipales.

En tanto, las organizaciones sindicales están estructuradas en 4 centrales, 40 subcentrales y 185 sindicatos agrarios⁸⁸, éstos últimos constituyen las OTB's. Cada Central Agraria goza de una autonomía organizativa, por lo que la dinámica de actividades es diferente. Por ejemplo, las centrales del sector Machaca se caracterizan por su mayor cohesión organizacional, en cambio, la central de Viacha desarrolla sus acciones en función de la situación política que se da en la capital de la sección y mantiene una relación más estrecha con las autoridades municipales. Además, muchos comunarios del distrito 3 son a la vez miembros de las organizaciones vecinales de la ciudad de Viacha.

Asimismo, en la ciudad de Viacha existen 79 organizaciones vecinales que conforman la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE-Viacha). Esta también ha enfrentado problemas de ruptura interna, al conformarse otra FEJUVE promovida por los militantes de la Unidad Cívica Solidaridad (UCS)⁸⁹. Por otro lado, hay un Comité Cívico que representa a las diferentes organizaciones de la ciudad de Viacha, que igualmente enfrenta divisiones en su interior, motivada por la misma razón antes señalada.

Las disputas internas en los partidos, el comité cívico y las organizaciones vecinales y comunales, se manifiesta notablemente en momentos de crisis de estabilidad política que enfrenta el gobierno municipal, provocando que los actores políticos y

porque está allí la sede del gobierno municipal.

⁸⁸ Cada uno de los distritos rurales tiene una Central Agraria, pero varían en el número de subcentrales y sindicatos. El Ayllu Viacha (distrito 3) tiene 6 subcentrales y 56 sindicatos; Jesús de Machaca (distrito 4) cuenta con 18 subcentrales 59 sindicatos; San Andrés de Machaca (distrito 5) reúne a 10 subcentrales y 51 sindicatos, y Parcial Amba (distrito 6) tiene 6 subcentrales y 19 sindicatos. Las centrales están afiliadas a su vez a la Federación Departamental Unica de Trabajadores Campesinos "Túpac Katari" (FDUTC-TK), la cual forma parte de la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

⁸⁹ El partido político de la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) fue fundado en agosto de 1988, tiene apoyo sobre todo en los sectores populares urbano periféricos de las ciudades de La Paz, El Alto y Santa Cruz. Es un partido que tiene alcance nacional, y en las dos elecciones municipales (1995 y 1999) ha logrado varias concejalías en los diferentes municipios del país.

sociales busquen establecer nuevos acuerdos para fortalecer sus "posiciones" dentro de ese ámbito de competencia y enfrentamiento. Las relaciones entre las autoridades municipales y las organizaciones vecinales y sindicales se desarrollan en un ambiente de pugnas y acuerdos interpartidarios e interorganizacionales, donde las viejas prácticas clientelares vuelven a adquirir importancia. Asimismo, las relaciones entre las ONG's y OTB's están siendo afectadas el poder municipal, porque ahora las ONG's ya no pueden trabajar de forma directa con los vecinos y comunarios, sino tiene que coordinar con la Alcaldía.

Aunque para los comunarios, la virtud política continua siendo el "servicio a la comunidad", pero los políticos parecen seguir engañando a la gente humilde con regalos y falsas promesas. Por ejemplo, las poblaciones de Machaca fueron objeto de manipulación por parte de las autoridades municipales, que regalaron cajas de cerveza para convencer a las OTB's para que apoyen al Alcalde:

Los políticos siempre están acostumbrados a llevar cajitas de cerveza, unos regalitos, y han traído siempre para motivar, para que les apoyen, y claro, la gente a eso nomás también está acostumbrado (...) Pero ahora, basta de politiqueros hemos dicho, porque con sus regalitos digamos, con sus obsequios no nos pueden engañar (...) este año yo creo vamos a dar el voto castigo -elecciones municipales de diciembre de 1999- a esos politiqueros, a esos políticos grandes, porque se están acostumbrando a engañar al pueblo. (Entrevista, CV de Jesús de Machaca, julio de 1999).

En concordancia con esto, los votos favorecieron a los partidos que no tuvieron mayor presencia en el municipio⁹⁰. Esto podría indicar la influencia que tienen las dos grandes empresas ubicadas en Viacha, la fábrica de cemento y la cervecera, donde los dueños son dirigentes importantes del MIR y de la UCS. Samuel Doria Medina es un alto dirigente del MIR y propietario de la fábrica de cemento y Jhony

⁹⁰ En las elecciones municipales de diciembre de 1999 en Viacha, el partido que ganó fue el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) con 3 concejales electos que asumió la Alcaldía, en segundo lugar se ubicaron el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Conciencia de Patria (CONDEPA), cada cual con dos concejales. En cambio la Unidad Cívica Solidandad (UCS) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) han conseguido un concejal por partido. Es muy llamativo que haya ganado el MIR, donde uno de los altos dirigentes (Samuel Doria Medina) es dueño principal de la Sociedad Boliviana de Cemento (SOBOCE) que tiene sus instalaciones en Viacha; porque en anteriores elecciones era ganador absoluto UCS, otra de las empresas establecidas en Viacha, como es la Cervecera Boliviana Nacional (CBN), propiedad del fundador de UCS, el extinto Max Fernández.

Fernández (hijo de Max Fernández) es jefe de UCS y accionista principal de la cervecería. Desde principios de los años noventa hasta fines de 1999, UCS había mantenido en su poder la Alcaldía de Viacha.

En las elecciones municipales de 1995 la UCS obtuvo cuatro concejales de un total de siete, CONDEPA consiguió dos y MNR uno, lo cual permitió a la UCS tomar directamente la Alcaldía con mayoría absoluta, pero en las últimas elecciones municipales (1999) apenas obtuvo un concejal. Además la mayoría de los concejales son nuevos, sólo uno de CONDEPA es ex-concejal. La población ha votado por candidatos nuevos y por un partido que no tenía presencia anteriormente. La esperanza por una gestión municipal eficiente y transparente aún se mantiene en la población. Se critica a las autoridades que no pudieron responder adecuadamente a los problemas del municipio, pero esto no significa la condena del gobierno municipal, La gente cree todavía que desde la Alcaldía se pueden hacer muchas obras en beneficio de la población.

Asimismo, las mujeres participan en diferentes instancias de las organizaciones sociales y en diversas actividades que realiza la Alcaldía, por ejemplo los trabajos de empedrado de calles que apoya ADRA⁹¹. Además, con motivo de la promulgación de la Ley de Partidos y la modificación de Código Electoral, para las elecciones municipales de 1999 los partidos han tenido que incorporar a las mujeres en un 30% como mínimo respecto al total de candidatos inscritos en la planilla. Esto ha permitido que muchas mujeres participen como candidatas a los cargos de Alcalde y de concejalías, como titulares o suplentes. Así, en Viacha fueron elegidas seis mujeres, una como concejala titular y cinco suplentes, de un total de nueve concejales titulares y nueve suplentes que tiene Viacha.

⁹¹ ADRA-Bolivia, es una ONG que impulsa la realización de ciertas obras públicas de menor inversión (arreglo de parques, empedrado de calles, plantación de arbolitos), con la participación de mano de obra femenina, en las zonas periféricas de las ciudades sobre todo. La institución distribuye algunos alimentos de primera necesidad a cambio del trabajo que desempeñan las mujeres de los sectores sociales empobrecidos.

3.2 La Participación Popular y gestión municipal

Hasta antes de la aplicación de la LPP, Viacha sólo contaba con pocos recursos que captaba por los impuestos a inmuebles, automotores y patentes, las recaudaciones alcanzaban a una suma de Bs. 1'488,418 (véase anexo 1, cuadro 3). Pero esa suma se ha incrementado considerablemente con los recursos de coparticipación tributaria, aumentando en 898% hasta el año 2000, lo cual se muestra en el **gráfico 2**, donde se aprecia que los recursos de coparticipación son significativamente superiores a los ingresos propios.

GRAFICO 2



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los presupuestos 1995, 1996 y 1997 y al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha; no incluye "otros ingresos" que son captados de otras instituciones como el FIS, FNDP, FDC, etc.

* La paridad monetaria del "boliviano" respecto al dólar se ha mantenido más o menos estable, en 1994 un dólar era igual a Bs. 4.5 y en el 2000 vale Bs. 6.00.

El incremento de los recursos permitió realizar una variedad de obras públicas en la capital de sección y en diferentes cantones y comunidades, por una parte, e impulsar proyectos destinados al fortalecimiento municipal, por otra. La construcción y mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos y de saneamiento ambiental han tenido mayor atención (salud, educación, deporte, mejoramiento urbano, electrificación, entre otros); asimismo se han equipado a los establecimientos

educativos, centros de salud y sedes sociales. El fortalecimiento institucional consistió en la reestructuración administrativa de la Alcaldía, en el equipamiento de las oficinas, en la creación de sistemas de información y en la capacitación de funcionarios, tratando de modernizar el sistema administrativo.

Los diferentes proyectos de desarrollo local que se ejecutan en municipio, se pueden agrupar en seis tipos según el carácter de las obras públicas: 1) salud-saneamiento básico, 2) educación y capacitación, 3) mejoramiento urbano, 4) deporte-recreación, 5) mejoramiento vial, y 6) producción y electrificación. Véase el diagrama que sigue:

DIAGRAMA DE PROYECTOS AGRUPADOS

TIPO DE PROYECTOS	COMPONENTES
1. Salud-saneamiento básico	Centros médicos, agua potable, alcantarillado, mingitorios, perforación de pozos, bombas de agua y servicios de limpieza.
2. Educación y capacitación	Centros educativos (aulas, oficinas, viviendas para maestros), comedor escolar, bibliotecas, salón de actos y equipamiento (pupitres, libreros, material didáctico, libros).
3. Mejoramiento urbano	Remodelación de plazas, asfaltado y enlosado de avenidas y calles, construcción de aceras, muros, quioscos, sedes sociales, canalización de ríos, mejoramiento de los ambientes de la Alcaldía y viviendas familiares.
4. Deporte-recreación	Construcción de pequeños teatros, polideportivos, canchas de fútbol, parques, áreas verdes y otros espacios de diversión.
5. Mejoramiento vial	Apertura de caminos, construcción de puentes y mantenimiento de los mismos.
6. Producción y electrificación	Mejoramiento de animales (ovino, vacuno), forrajes y semillas, construcción de centros de acopio de leche, establos, carpas solares (invernaderos), micro riegos, centros artesanales y ladrillerías; instalación de paneles solares, compra de maquinaria agrícola y la explotación de recursos naturales (estuco, cal, arena); y electrificación.

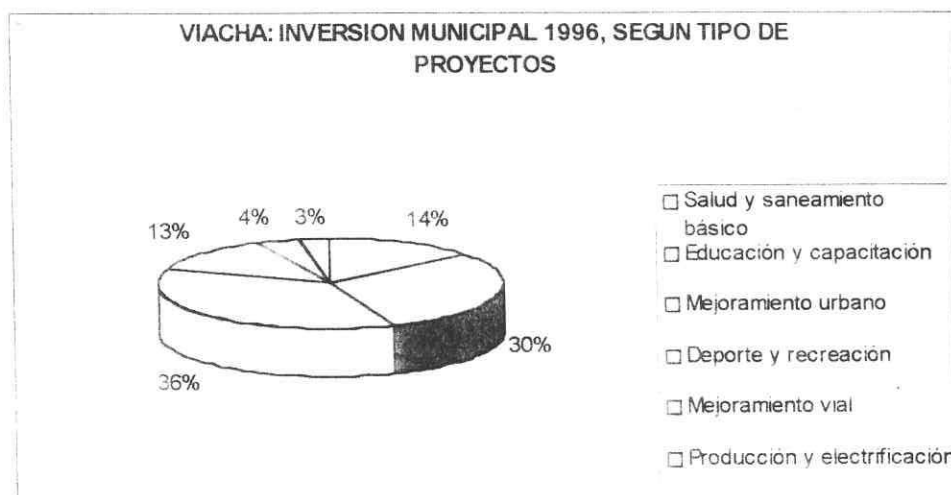
La electrificación se considera como un factor fundamental para fortalecer la actividad productiva. Esos proyectos son los que se programan con más prioridad en el Plan Operativo Anual (POA)⁹² y en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM)⁹³.

⁹² De acuerdo con las normas establecidas por la LPP, los gobiernos municipales deben presentar cada año el Plan Operativo Anual al Ministerio de Hacienda, para acceder a los recursos de la coparticipación, caso contrario se bloquean las cuentas.

⁹³ El Plan de Desarrollo Municipal (PDM), es un plan para cinco años, que debe ser preparado

En la gestión de 1996, del total de la inversión municipal se ha destinado el 80% de los recursos a los proyectos de mejoramiento urbano, educación-capacitación y salud-saneamiento básico, áreas que han sido más atendidas. Mientras que otros rubros tuvieron poca importancia en la asignación de fondos, tal como se puede apreciar en el **gráfico 3**, donde se ve que los proyectos productivos apenas llegan al 3%. Esto significa que la Alcaldía ha ejecutado obras destinadas al "embellecimiento" de la capital de sección y de las poblaciones nucleadas, como fueron la remodelación de plazas, asfaltado o enlosetado de avenidas y calles, construcción de sedes sociales, entre otras. Lo llamativo es que, muchas OTB's han pedido la construcción de sedes sociales y aulas, que aparecen como las necesidades más prioritarias.

GRAFICO 3



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1996. Ministerio de Hacienda.

* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano (1, 2 y 7).

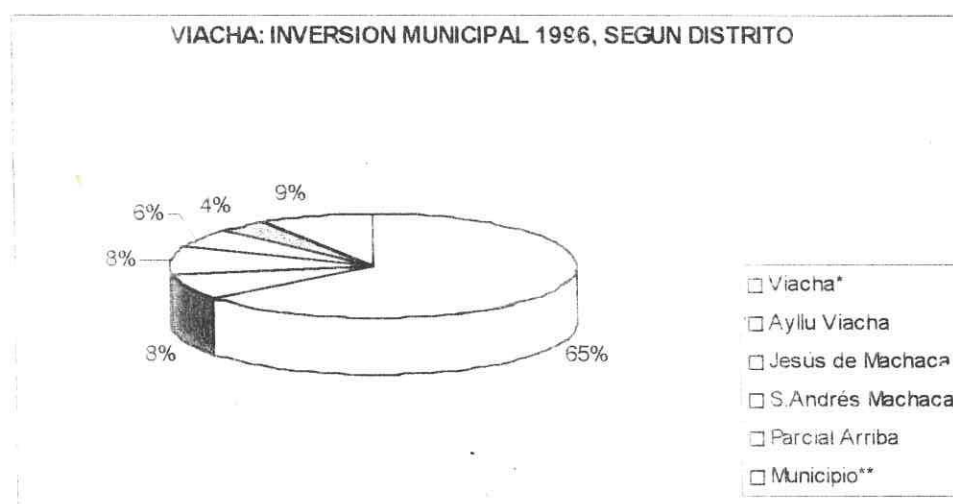
En términos de número, de un total de 161 proyectos, 57 se destinaron a la educación, 47 al mejoramiento urbano, 22 al deporte-recreación, 15 a salud-saneamiento básico, lo mismo a la producción y electrificación, y 5 proyectos al

por cada gobierno municipal de acuerdo a las normas establecidas.

mejoramiento vial (véase anexo 1, cuadro 4), donde se aprecia que la capital de sección y el Ayllu Viacha se beneficiaron con un total 93 proyectos. En la ciudad de Viacha se invierte más (véase anexo 1, cuadro 5), pues el 65% de los recursos se destina a la capital de sección, tal como en el **gráfico 4**. Entre los distritos rurales, el más desfavorecido es Parcial Arriba que tiene sólo 4%. En tanto, el 9% de recursos se destina a programas que abarcan a toda la sección.

Asimismo, el **gráfico 5** muestra que la capital tiene mayor participación en la inversión municipal de 1996 en los diferentes tipos de proyectos, sobre todo en el mejoramiento urbano y deporte-recreación que alcanzan a 80%, los demás distritos captan menos recursos, sólo en mejoramiento vial tiene una participación significativa el distrito de Jesús de Machaca y en cierta medida San Andrés de Machaca. La ciudad de Viacha concentra el mayor porcentaje de recursos en la construcción de obras de mayor envergadura como el alcantarillado, el asfaltado de avenidas y el coliseo.

GRAFICO 4.

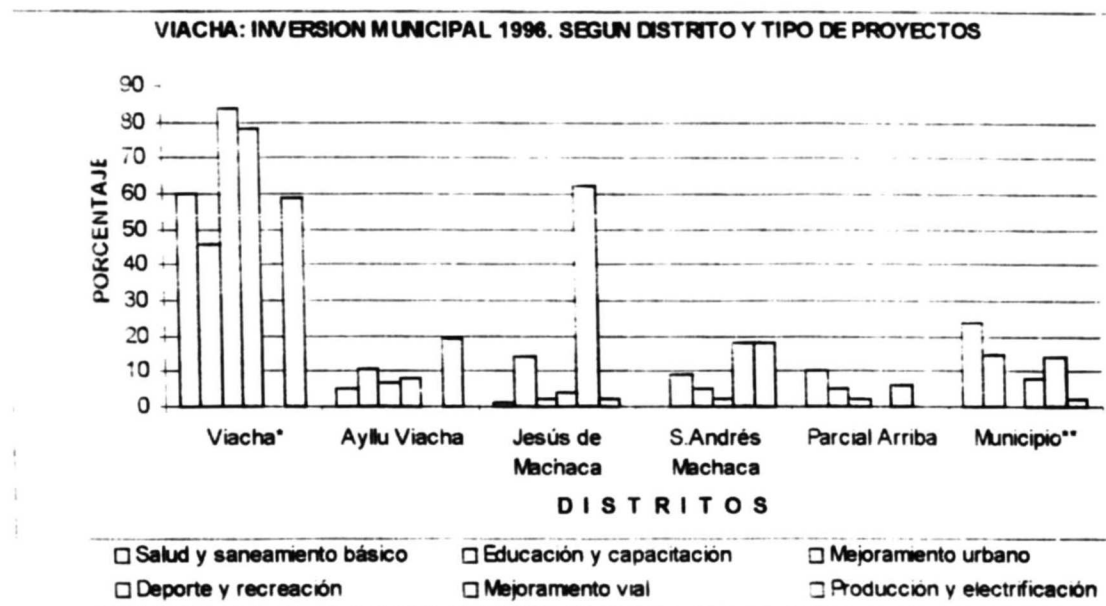


Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1996, Ministerio de Hacienda.

* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano (1, 2 y 7).

** Todos los distritos; la referencia es la misma para los demás gráficos.

GRAFICO 5



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1996. Ministerio de Hacienda.

* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano (1, 2 y 7).

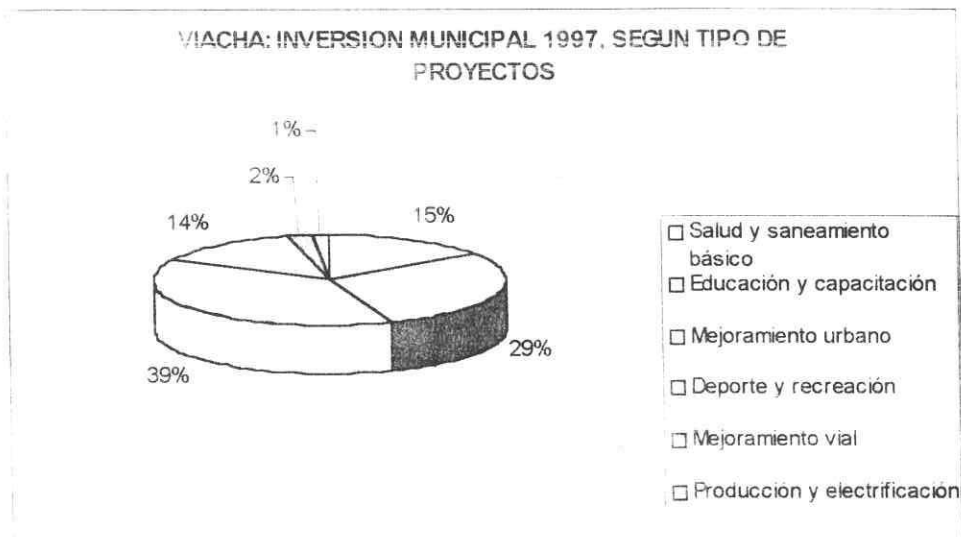
** Todos los distritos.

En la inversión municipal de 1997, se ve que los proyectos relacionados con la educación y el mejoramiento urbano siguen siendo privilegiado, que sumados alcanzan a 68%, en cambio los proyectos productivos y de electrificación han disminuido, teniendo apenas el 1%, tal como se muestra en el **gráfico 6**. En tanto, los proyectos de mejoramiento urbano y de salud y saneamiento básico se mantienen alrededor del 15%.

Por otra parte, se observa que la distribución de recursos entre los distritos ha variado en cierta medida. El distrito de Ayllu Viacha ha logrado captar el 37%, Jesús de Machaca y San Andrés de Machaca subieron a 20 y 15 por ciento respectivamente, que en la anterior gestión habían tenido sólo 8%, tal como se ve en el **gráfico 7**. A medida que los años pasan desde la aplicación de la LPP, las comunidades alejadas de la capital parecen fortalecer los mecanismos de presión social para acceder a los recursos de coparticipación. Dicho en otros términos, la gente va comprendiendo paulatinamente los derechos y obligaciones establecidas

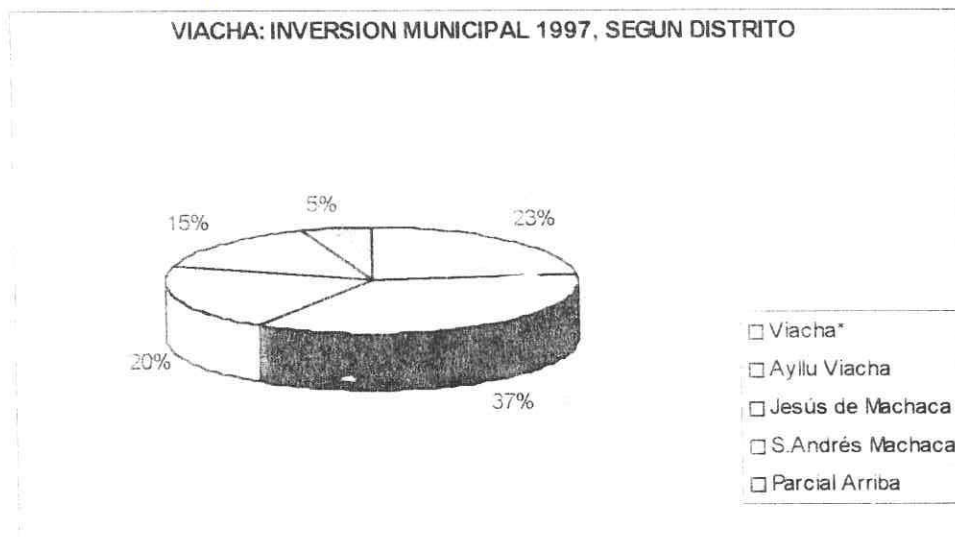
por la ley, y exigen con mayor fuerza a las autoridades municipales la atención de las demandas sociales.

GRAFICO 6



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1997, Ministerio de Hacienda.
 * Comprende tres distritos que conforman el centro urbano (1, 2 y 7).

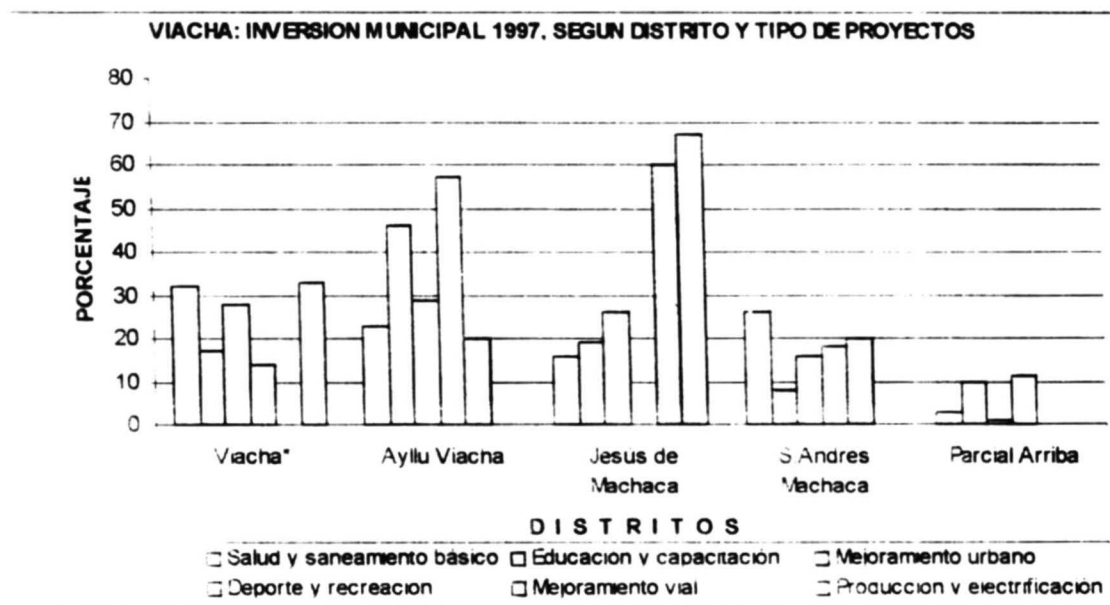
GRAFICO 7



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1997, Ministerio de Hacienda.
 * Comprende tres distritos que conforman el centro urbano (1, 2 y 7).

La captación de recursos por parte de los distritos rurales se aprecia en el **gráfico 8**, donde el Ayllu Viacha y Jesús de Machaca incrementan su participación de manera considerable, sobre todo en lo referente a los proyectos de educación, mejoramiento urbano y deporte-recreación. La producción también tiene su repunte en el caso de Jesús de Machaca, aunque en términos globales solo alcanza al 1%, tal como se mostró antes. En cambio, la ciudad capital presenta una cierta disminución en términos de su participación en la inversión municipal (véase anexo 1, cuadro 6). En todo caso, se han privilegiado los proyectos relacionados con el mejoramiento urbano, educación y deporte.

GRAFICO 8



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1997. Ministerio de Hacienda.

* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano (1, 2 y 7).

En la ciudad de Viacha se han hecho diferentes obras, como asfaltado de avenidas, enlosetado y empedrado de calles, instalación del sistema del alcantarillado, remodelación de plazas, construcción y refacción de aulas para escuelas y colegios, establecimiento de nuevos centros educativos, construcción del coliseo -que está aún inconcluso-, de polideportivos y electrificación de las zonas periféricas. En cambio, en las comunidades rurales se realizaron sobre todo aulas, sedes sociales,

polideportivos, remodelación de plazas y construcción de caminos y puentes, también se han hecho estudios para el sistema de riego, la electrificación y otros proyectos productivos (ladrillerías, invernaderos, perforación de pozos, etc.).

No obstante, los proyectos de mayor envergadura y costo, se han ejecutado en la ciudad de Viacha, por ejemplo el alcantarillado alcanza a una suma de cuatro millones de dólares y el coliseo a más de un millón y medio de dólares⁹⁴. En cambio, en las poblaciones rurales se realizaron pequeñas obras y de menor costo (aulas, sedes sociales y polideportivos), cada obra no pasa de 10 mil dólares, aunque el número de proyectos supera al de Viacha. En todo caso, se justifica la mayor inversión del presupuesto municipal en la capital de sección, porque el 57% de la población vive allí, además los ingresos propios de la Alcaldía provienen básicamente del impuesto a inmuebles urbanos y automotores; en cambio, los comunarios no contribuyen a la municipalidad.

Ahora bien, según los datos de entrevista⁹⁵, se aprecia que las autoridades municipales pretenden incrementar los ingresos propios a través de la ampliación de la base de contribuyentes. Tratan de mejorar los mecanismos de captación de recursos propios, porque existe morosidad en la contribución fiscal, toda vez que la Alcaldía no cuenta con un buen sistema tributario.

Según el asesor de la Oficialía Mayor Técnica, las autoridades municipales estarían en "pañales", por desconocer los elementos básicos de la administración pública y por no entender el papel del Alcalde. Las autoridades municipales parecen estar más preocupadas por retener los espacios del poder municipal que atender los reclamos de la gente. Sobre esto, apunta uno de los entrevistados lo siguiente:

⁹⁴ La construcción del nuevo sistema del alcantarillado consistió en el cambio total de los tubos instalados hace tiempo en las zonas del centro, y la extensión hacia los barrios de la periferia. El sistema cuenta con lagunas de tratamiento de aguas servidas y cámaras sépticas, se puede decir que se basa en una tecnología avanzada. El coliseo también se considera como una obra grande.

⁹⁵ Cuando se dice "datos", se hace referencia a la información procesada que proviene de las entrevistas; no significa otra fuente.

El seis de enero de este año, fue la primera y la última sesión del año, no hubo más (...) pero se les ha indicado una y otra vez a los conceales para que sesionen, y como quieren ser siempre líderes, quieren ser siempre alcaldes, entonces no acuden a las sesiones. (Entrevista, Director de Acción Comunal, junio de 1999).

La pugna por el poder municipal, produjo la sospecha de que las autoridades sólo cuidan sus intereses, haciendo que los vecinos y comunarios consideren a las autoridades como una suerte de "delincuentes", como una banda de malhechores que aprovechan los recursos municipales. Por ejemplo, uno de los alcaldes paralelos habría gastado más de seis millones de bolivianos (más de un millón de dólares) desde diciembre de 1999 hasta enero del 2000⁹⁶. Esto ha afectando negativamente a su vez, las relaciones de confianza y cooperación entre la Alcaldía y la sociedad local.

No obstante, en los mandos medios del Gobierno Municipal se aprecia una preocupación más comprometida con las necesidades del municipio, porque los funcionarios tratan de responder de la mejor manera posible a las demandas, por ejemplo coordinan con las ONG's para optimizar los escasos recursos. Al respecto uno de los informantes señala:

El sistema de agua potable es un proyecto grande, micro riego también es un proyecto grande, entonces resulta que no tenemos suficientes fondos para responder esos proyectos. Bueno, los comunarios y los de la Alcaldía tenemos que (...) solucionar todos esos proyectos grandes, entonces se tiene que canalizar mediante las ONG's. (Entrevista, Coordinador de Desarrollo Rural, junio de 1999).

Ejecución de obras

Según las autoridades municipales, uno de los objetivos centrales que tiene la Alcaldía, es la conclusión de proyectos grandes, por ejemplo la segunda fase del alcantarillado y del coliseo -llamado "palacio del deporte"-, por la gran inversión que se hizo. Los alcaldes quieren ser protagonistas de la construcción de grandes obras

⁹⁶ Desde septiembre de 1999 hasta febrero del 2000, Viacha tuvo dos alcaldes, cada uno con su propio personal administrativo.

y tratan de captar mas recursos del gobierno central. Existe mucho interés por impulsar los trabajos, captar recursos del FIS, FNDR o FDC, es un verdadero desafío para las autoridades municipales.

Sin embargo, las autoridades no han podido establecer una política de desarrollo municipal consensuada. Por el contrario, la distribución de recursos ha estado atravesada por supuestos actos de corrupción, en particular cuando se trata de trabajos en los cantones y comunidades rurales, donde la gente acepta las obras sin mucho cuestionamiento. Los dirigentes de las OTB's no pueden controlar las inversiones que hace la Alcaldía, porque desconocen costo de las obras y demás aspectos técnicos.

Las OTB's presentan sus demandas mediante solicitudes al Alcalde y éste deriva a las instancias correspondientes para su estudio e inclusión en el POA. Cuando se trata de proyectos grandes, el gobierno municipal busca financiamiento en las instancias del gobierno central. La Alcaldía trata de distribuir equitativamente los recursos de coparticipación entre los siete distritos de acuerdo al monto de dinero que corresponde a cada distrito según su población. Aunque los dirigentes de las OTB's indican que la forma de asignación de recursos ha sido una "triste realidad", porque no se habría beneficiado a la mayor parte de la población con la construcción de sedes sociales, polideportivos y aulas:

Lo que yo estoy viendo, es que medio mundo está pidiendo simplemente obras, y he podido ver por el lado de Machaca, que hay "elefantes blancos" o sea quiero decir, hay aulas pero no hay maestros ni alumnos, están vacías. Ahí, yo creo, la carrera de Agronomía de la universidad puede perfectamente funcionar, pero lastimosamente no hay (...) el Alcalde y representantes —sociales— están haciendo simplemente polideportivos, aulas y sedes sociales. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Los proyectos grandes (sistema de agua potable, micro-riego, instalación de fábricas de ladrillo, entre otros) no son atendidos por las autoridades municipales, tal como apunta uno de los entrevistados:

Una comunidad está pidiendo una fábrica de ladrillos hace mas de cuatro años. una ladrillería, y bueno el Alcalde hasta este momento no da esa posibilidad. no se cual seria la situación (...) nos dice de que no alcanza la plata, pero no sé. Todos sus documentos ya están al día, entonces al momento falta comprar los materiales para la ladrillería, no sé qué maquinarias mas se necesitaría para esa fábrica, eso es lo que falta. Pero cada año están peleando ellos. (Entrevista, coordinador de desarrollo rural, junio de 1999).

Otro de los aspectos que obstaculiza la ejecución de obras es la distancia, por ejemplo los de Machaca para reclamar sus pedidos necesitan de recursos y tiempo para trasladarse a Viacha, pero tampoco son atendidos oportunamente. Al respecto uno de los entrevistados apunta que: "La distancia es un problema, para ir a Viacha que está unos 70 Kms, y no podemos movilizarnos rápido para agilizar los proyectos; cuando vamos, a veces no están los técnicos." (Entrevista, agente municipal, agosto de 1999). Asimismo, la falta de coordinación entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales frena el avance de los proyectos, porque no hay una correspondencia entre la dinámica de las organizaciones y las políticas del gobierno municipal. Igualmente, por la escasez de recursos se postergan muchas obras. Todo esto hace que los vecinos y comunarios manifiesten una insatisfacción respecto a los resultados de la gestión municipal.

Descontento social

Como las obras se hacen sin mucha coordinación con las OTB's, las necesidades de cantones y comunidades no son satisfechas adecuadamente. Las autoridades prefieren negociar con las empresas adjudicatarias a fin de aprovechar algunas ventajas. En este sentido apunta uno de los informantes:

A partir del '94 hasta el presente, tenemos un "monumento" de cemento, que se dice que es el palacio del deporte -el coliseo-, pero yo, en este momento no lo veo nada, eso es la obra que tenemos hasta el momento, entonces, estamos viendo que no hay nada. A medias "tintas" tenemos un asfalto que no esta bien hecho, (...) pero ustedes han podido ver, ese asfalto se está destruyendo. Yo diría, que es un asfalto de "puro negociado". Nos entregan por ejemplo la obra, y lo están viendo como está, remendado por aquí y por allá, ya están hueccs. Dicen las empresas constructoras que el trabajo tiene una garantía de diez años, entonces debería durar ese tiempo sin que nadie toque nada, sin embargo no es así. Tenemos obras que ya están mal. ... mas, no han previsto, digamos la red de alcantarillado fluvial, cada que llueve eso es un lago. Las obras son de mala calidad, porque se han hecho sin planificación. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

El CV agrega que en el proceso de ejecución de obras, lo que más interesa a las autoridades municipales, es el diez por ciento del costo del proyecto que reciben de las empresas adjudicatarias:

Han adoquinado al "tun tun" —rápido, sin mucho cuidado—. Las calles, parecería que hay una culebra por ahí, o parecería que la guerra mundial recién hubiera pasando por aquí, estamos viendo esa situación, ese tipo de obras. Prácticamente han negociado entre ellos, o sea, el que hace digamos, el que va a trabajar, la empresa, oferta una cierta cantidad, contratan a la empresa de costo menor, pero el "diezmo" por debajo agarran () las obras se presentan de mala calidad, al empresario que está haciendo le conviene, como está pagando al Alcalde, al que administra, al que maneja la plata —dinero—, y bueno al final estamos viendo las malas obras en Viacha, por los diezmos, por los negociados, (idem).

Los vecinos no pueden trabajar con una Alcaldía, donde las autoridades municipales han estado en una pugna constante desde enero de 1999, por lo que las obras quedaron paralizadas:

Hasta el momento no se está haciendo nada. Ahora, cómo vamos a hacer alguna actividad, si los mismos alcaldes están en problemas, se están pegando, están gasificando a los viacheños, entonces de esa manera no se puede hacer el trabajo. Y Mire, ya estamos desde enero con este problema hasta el día de hoy (Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999).

La gente no sabe dónde presentar sus reclamos, porque existían dos alcaldes, además existe miedo de trabajar con uno de ellos, pues no quiere aparecer implicada en los malos manejos de recursos. En consecuencia, deciden no presentar las solicitudes de obras, mientras persista el problema de los dos alcaldes:

Nuestros proyectos tenemos que presentar al Alcalde, pero existe ese problema, no sabemos donde tenemos nuestros documentos preparados, no sabemos donde presentar (...) como existen dos alcaldes, no podemos a cuál de los dos hacerle llegar la solicitud. Viene de parte del supuesto Alcalde, el que está alquilado en otro lado, vienen y nos ofrecen, pero nosotros dándonos cuenta no queremos, quisieramos aceptarlo, pero de aquí a un tiempo va haber problemas, van han decir que ellos han hecho trabajar, que esto que el otro, como siempre, (idem).

Cuando los dirigentes de las OTB's reclaman la atención de sus pedidos en la Alcaldía, reciben la respuesta de que las cuentas están congeadas y por tanto no pueden ser atendidos. Pero, los miembros de base exigen resultados concretos,

porque aportan en parte con los gastos de transporte y estadía de los dirigentes, a veces terminan "sentados" esperando la buena voluntad de las autoridades:

Nosotros estamos viniendo aquí a reclamar, pero no hay aquí solución, gastamos en pasaje ida y vuelta, pagamos de nuestro bolsillo. Pero en la comunidad exigen las bases, a nosotros nos exige siempre (...) por eso nosotros hemos venido hasta aquí, pero aquí estoy sentado, no hay nada, no hay un consueño, y eso allá en la comunidad no hay caso de decirles a las bases. (Entrevista, dirigente comunal, agosto 1999).

De acuerdo con el CV del sector Machaca, los trabajos están paralizados allí como consecuencia del congelamiento de las cuentas municipales:

Hasta el momento no hay atención en la Alcaldía de Viacha, dependemos de ahí, por el momento no se ha hecho nada: no sé por qué pasa esto, o es que ya no tenemos Alcalde o será por los problemas que tiene la Alcaldía, mucho problema se ha visto este año -1999-, se ha bloqueado todo, se ha congelado. El otro día han llegado volquetes, creo que trayendo materiales, no sé, el Alcalde recién estará "despertando" no sé como será. (Entrevista, dirigente comunal del sector Machaca, agosto de 1999).

Los vecinos Viacha tampoco están satisfechos con las obras realizadas por la Alcaldía, porque según ellos, las necesidades de las zonas periféricas no fueron atendidas adecuadamente, tal como apunta uno de los entrevistados: "Las zonas aledañas están olvidadas, el centro nomás tiene obras." (Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999). El vecino agrega de que la Alcaldía no ha hecho "nada": "Hasta ahora no nos ha dado, con el proyecto hemos hecho, nosotros con nuestra plata, con nuestro trabajo hemos hecho, la Alcaldía nada ha hecho, la Alcaldía tenía que hacer todo, pero nada." (ídem).

Los vecinos y comunarios están bastante desilusionados respecto a la gestión municipal y en particular por las pugnas entre autoridades municipales que tratan de controlar el poder municipal. Esto hace pensar a los habitantes que Viacha está viviendo una "triste" situación sociopolítica:

La gestión municipal ha sido verdaderamente una "triste realidad" para todos los viacheños, esto perjudica en gran manera porque las autoridades del gobierno municipal no han sabido utilizar la LPP, eso quiere decir que la participación popular, a las juntas vecinales, a los vanos marginales no ha llegado como debería llegar (Entrevista, dirigente vecinal y cívico, agosto de 1999).

Respecto a la elaboración del POA, los informantes manifiestan que la Alcaldía prepara con mucha prisa a último momento en procura de cumplir con los plazos establecidos por el gobierno central⁹⁷. Al respecto, uno de los entrevistados manifiesta lo siguiente:

Nosotros, a partir de lo que asumimos, hemos querido llevar adelante la planificación participativa municipal –planeación por etapas–, pero hemos tenido que improvisar finalmente. Porque nos han hecho aprobar el POA en menos de 24 horas, estábamos justo en el tiempo límite, para que POA entre este año, y si no se aprueba se congelan las cuentas, entonces no nos quedaba otra situación que aprobar. Porque no queríamos ver perjudicadas las obras. (Entrevista, presidente del CV, junio de 1999).

La gente empezó a desvalorizar los trabajos que se han hecho en el municipio y adopta una actitud de rechazo e incluso de condena a las autoridades municipales, se critica incluso la LPP, argumentando que la ley sólo habría servido para que los políticos se aprovechen de los recursos:

Aquí, han manejado mucho dinero, pero no lo manejan bien, me hubiera gustado, como finalmente son los propios viacheños los que están manejando, debería ser gente que maneje bien, que quiera a su pueblo y lo levante. Sin embargo no es así, por ejemplo Edwin Callizaya –ex alcalde–, tiene una fábrica en Argentina, que sé yo, tiene casas por aquí y por allá, negocios, ahora tiene una agencia de cerveza. Qué más le digo haber, ese señor, antes de ser concejal, me comentan, antes de que vaya a recibir su memorándum de concejal, no tenía para comprarse una camisa. Pero ahora resulta que es millonario, si se pregunta usted de dónde ha salido esa plata, es del municipio, y estamos fabricando muchos millonarios. Edgar Robles –otro ex alcalde– tiene tres casas en La Paz, y aquí dice ser el hijo del buen vecino, y anda con una chamarita, como si no pasara nada, como si no nos enteráramos, pero sabemos perfectamente. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Según el CV, los concejales son incapaces e inoperantes, porque han sido elegidos por influencia política y no por haber demostrado capacidad y honestidad en el servicio a la comunidad. En tanto, la gente de confianza y con experiencia, según él, no está en la Alcaldía:

⁹⁷ El POA, antes de ser presentado al ministerio de Hacienda debe estar firmado por los miembros del CV para garantizar la incorporación de los proyectos priorizados por las OTB's. Pero, cuando el CV recibe a destiempo dicho documento para considerar y discutir, no puede hacer más que aprobar por no perjudicar los trabajos, dado que la observación del mismo significaría el congelamiento de las cuentas.

Yo creo que digamos, los han elegido a hombres con mucha influencia política (...) porque muestran mucha inoperancia, o sea no saben donde se van a desenvolver: yo veía un tal Cuéllar -concejal-, donde a más de dormir no hacía nada, si lo despertaban se enojaba, y yo veía sólo algunas veces, dos sesiones. Claro, no aportaba en nada, simplemente quien hacía digamos las actas lo hacía el mismo presidente del concejo, quién les redactaba el discurso (...) estoy hablando de Uber Quintela, y el resto era inoperancia completa. El que más o menos se defendía era el de CONDEPA, como se llama este, Ticona, seguramente se iría a preparar en su casa y el resto no aportaba con nada. La gente yo creo que han escogido con mucha esperanza de que van a llevar adelante los proyectos, pero no: yo creo que en Machaca hay abogados, hay mucha gente profesional, pero lastimosamente esa gente no está aquí. (idem).

Por otra parte, la discontinuidad de la gestión con motivo de los cambios de alcaldes, ha hecho que cada Alcalde implante sus propias ideas sin tomar en cuenta los proyectos iniciados en anteriores gestiones. La inestabilidad fue el resultado de un documento firmando por los concejales de UCS en abril de 1998, donde se acordó que cada uno de ellos tenía que asumir el cargo de Alcalde. El convenio denominado "compromiso político-partidario" señala:

1ro. En sesión ordinaria del Honorable Concejo Municipal de Viacha del 6 de abril del presente ante la renuncia presentada por el señor Alcalde municipal se designará como flamante Alcalde municipal al C.H. Víctor Valenzuela con el apoyo de la bancada de Unidad Cívica Solidaridad. 2do El periodo y gestión del H. Víctor Valenzuela será a partir del 6 de abril al 30 de septiembre de 1998, como garantía deja su renuncia escrita y firmada en manos del Comité Político. 3ro. A partir del 1ro. de octubre de 1998 asumirá el H. Carmelo Quispe como Alcalde municipal que luego será evaluado el 31 de marzo de 1999, por los miembros del Concejo Municipal y el Comité Político para su continuidad en el cargo. 4to. Por la característica de la gestión que es el de cambiar y fortalecer la imagen de nuestro partido..." (Documento inédito, *Compromiso político-partidario*, abril de 1998).

El compromiso y la lealtad partidaria es un aspecto fundamental para los concejales, el objetivo central es el fortalecimiento del partido político, en tanto el desarrollo del municipio queda en un segundo plano. Los concejales están preocupados por ser Alcalde, aunque por algunos meses.

Los machaqueños indican que los dos concejales de ese sector se han olvidado de su pueblo, a pesar que fueron elegidos en un cabildo y apoyados con el voto de los comunarios de Machaca. Según ellos, esos concejales ya no viven al lado de los comunarios y están velando solamente sus intereses, tratando de aprovechar el dinero de la participación popular:

En el año '98, claro ellos han trabajado para las comunidades, digamos como machaqueños han apoyado, pero ya no tienen cariño para su pueblo, o sea netamente parecen personalistas, así se ve, sus intereses personales. Pero nosotros aquella vez, el mes de enero, hemos venido a visitarlos a su oficina, y claro ellos decían que vamos a trabajar para el pueblo, o sea para el pueblo de Machaca, pero hasta el momento se han olvidado totalmente, no se recuerdan de su pueblo (...), antes los concejales vivían ahí, juntamente con los comunarios. (Entrevista, CV de Machaca, junio de 1999).

Otro entrevistado agrega:

Los candidatos ofrecen buenas cosas, dicen que esto vamos a hacer (...) por esas palabras ya lo eligen, que sea concejal; viene otra persona y dice que estos trabajos vamos a hacer, las calles vamos a mejorar, esta zona vamos a mejorar, ¡que sea el Alcalde!, llegado el momento no hay nada, más es la pelea de ellos, están peleando, están quemando nuestra Alcaldía⁹⁸. (Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999).

Según los informantes, antes de la LPP no habían peleas por controlar la Alcaldía, como sucede ahora con el enfrentamiento entre "hermanos", como consecuencia de la influencia política. La presencia cada vez más fuerte de los partidos políticos en el municipio, está provocando conflictos entre organizaciones sociales e incluso dentro de una misma zona o comunidad. Los conflictos también se producen por la ambición de controlar el poder municipal.

La población ha perdido confianza respecto a las autoridades municipales, porque éstas no cumplen los acuerdos y sólo se acercan a las organizaciones cuando necesitan fortalecer sus posiciones en el conflicto:

El año pasado, cuando en realidad nosotros queríamos el apoyo del gobierno municipal, allá no ha habido ese apoyo, entonces en esta gestión ellos dicen que quieren tener ese apoyo, pero para nosotros no existen, no hay esa coordinación. Año pasado hemos conformado el Comité de Negociación, de este Comité se burlaron los concejales y los alcaldes, por eso ya no hay credibilidad, se ha perdido la confianza. (Entrevista, dirigente vecinal y cívico, agosto de 1999).

⁹⁸

Según los datos de entrevista, en algunas protestas contra la ocupación de la Alcaldía por parte de los concejales de UCS que tomaron a la fuerza las oficinas del Gobierno Municipal, los vecinos amenazaron con quemar el edificio, levantando fuego en la calle, pero no fueron más allá, porque los "ucesistas" salieron de la Alcaldía.

Existe un descontento social muy marcado en las zonas urbanas y comunidades rurales, nadie parece estar satisfecho con las obras ejecutadas por el gobierno municipal y menos con las acciones de las autoridades. La gente piensa que los recursos están siendo desviados para abonar las "arcas" de los partidos políticos y los "bolsillos" de los alcaldes y concejales. Los informantes manifiestan que no se ha hecho "nada", pero cuando se les menciona alguna obra, reaccionan con mucha indiferencia, argumentando que no satisfacen las verdaderas necesidades de la población. Dicho en otros términos, las OTB's y el CV desvalorizan los trabajos efectuados por la Alcaldía, porque consideran que los alcaldes y concejales se dedican sólo a velar los intereses partidarios y las ambiciones personales.

En la medida que las autoridades no responden según las expectativas de la ciudadanía, las relaciones entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales son afectadas negativamente, ya que los valores de confianza y cooperación pierden importancia, ocasionando que el recelo, la sospecha y el miramiento se manifiesten con más fuerza. Entonces, los vínculos de solidaridad entre las organizaciones y entre las personas se erosionan. Dentro de ese ámbito de desconfianza y recelo, las normas institucionales son interpretadas según los intereses de cada grupo o sector social. Las acciones de las autoridades y de los ciudadanos a menudo desbordan las reglas de juego.

Municipio y cuestión institucional

Las normas establecidas por la LPP, la LDA y la LOM³⁹, son las bases legales que rigen la administración pública y las relaciones entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales a nivel local. Pero en los hechos, las prácticas de los actores se desarrollan dentro de un ámbito atravesado por pautas legales y valores sociopolíticos del pasado. Las acciones de las autoridades municipales, de las OTB's

³⁹ La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) fue promulgada en 1985; pero se ha modificado en 1999. Ahora se llama Ley de Municipalidades, que introduce cambios como la conformación de mancomunidades de municipios, voto de censura constructiva, y otros aspectos contenidos en la LPP

y del CV. están de algún modo definidas por las reglas de juego, pero al mismo tiempo existen costumbres, tradiciones y códigos de conducta que pueden ser a veces mucho más fuertes que las instituciones. En este sentido, las acciones de la gente puede alterar algunos aspectos de las reglas formales.

Las autoridades municipales, los miembros del CV y los dirigentes de las OTB's, tratan de justificar sus posiciones, haciendo referencia a las normas establecidas por ley. La gente recurre a las pautas legales para aprobar o criticar las acciones del Alcalde, de los concejales y de los mismos dirigentes. Por ejemplo, el nombramiento de los alcaldes o el bloqueamiento de cuentas, se describe a partir de las normas. Las reglas de juego parecen adquirir mucha importancia en el discurso de las autoridades y de los dirigentes, aunque en los hechos las acciones han estado muy reñidas con las pautas formales.

La ciudadanía considera que las autoridades municipales no han puesto en práctica las normas establecidas por ley, porque los intereses partidarios y personales habrían dominado en el comportamiento del Alcalde y los concejales. No hay todavía una cultura política de actuar conforme a las normas, por ejemplo, los informes de gestión que piden los miembros del CV al Alcalde, no son entregados, a pesar que las normas señalan que el gobierno municipal tiene la obligación de atender las peticiones del CV en un plazo de 10 días.

Por otra parte, los intentos de investigar los supuestos actos de corrupción enfrentan muchas dificultades, porque los concejales parecen estar involucrados de alguna manera en las gestiones anteriores. Por ejemplo el Alcalde Uber Quintela, que fue presidente del Concejo Municipal durante la gestión de Edwin Callizaya, "no puede fundirse a sí mismo", como afirmaba uno de los informantes.

Las organizaciones vecinales y comunales apoyan a las autoridades que creen que están mas apegadas a la ley. Así, frente a los problemas del gobierno municipal, el CV en coordinación con las OTB's convocó a los siete distritos a un ampliado para

discutir la situación de los dos alcaldes. La asamblea determinó respaldar a Uber Quintela para que se posesione como Alcalde, porque los habitantes vieron que Quintela estaba actuando conforme a las normas.

Según los informantes, para que exista mayor control sobre la gestión pública, es menester mejorar la LPP para supervisar las acciones de las autoridades municipales. Por ejemplo cuando se presentan problemas de inestabilidad política, las organizaciones sociales no tienen mucha facultad para presionar legalmente a los actores políticos, si no es por medio del CV, que a veces se presta al juego de los concejales.

Las acciones de las autoridades municipales y de las organizaciones sociales se desarrollan entre la pretensión de ajustarse a la normas y la influencia de valores sociopolíticos tradicionales que aún persisten, como el clientelismo. Pero también se trata de fortalecer algunos valores comunitarios como el "servicio a la comunidad". En todo caso, se percibe una inclinación -aunque discursiva- hacia el cumplimiento de las normas establecidas por ley, que definen los derechos y obligaciones de las personas.

3.3 Los actores en el escenario local

Las autoridades municipales y signos de corrupción

Como se ha dicho más arriba, la gestión pública y las acciones de las autoridades municipales parecen estar atravesadas por actos de corrupción. Los vecinos y comunarios tienen una idea muy compartida de que en la Alcaldía se han cometido muchos actos de corrupción, pues consideran que los recursos públicos han sido desviados en favor de intereses partidarios y personales.

Las sospechas de malversación de fondos municipales, ocasionaron la destitución del entonces Alcalde Edgar Robles, porque algunas partidas del presupuesto fueron utilizadas inadecuadamente:

Yo quisiera aclarar que se produce un cambio el 22 de enero (1999) a raíz de un proceso judicial que se le abre al señor Edgar Robles, principalmente por el sobre giro que en que se ha incurrido, en la partida correspondiente a servicios personales. Con una nota oficial se hace conocer al concejo, de que ya no tendrían recursos para pagar los sueldos de octubre, noviembre, diciembre y el aguinaldo de la gestión pasada (1998), eso llama poderosamente la atención al concejo. Y es el motivo por el que se le pasa minutas de comunicación, que derivan finalmente en un informe oral y escrito del Alcalde, y por esa información -que no convence a los concejales- se le abre el proceso. (Entrevista, Alcalde, junio de 1999).

La ciudadanía cree que existe una "corrupción institucionalizada" en la Alcaldía, donde los actos de malversación de fondos se presentan como acciones legales:

La población está cansada de la corrupción institucionalizada y con los que generan la corrupción, es decir con las entidades privadas que ofrecen el 10%. Yo veo de que se debe erradicar de una vez este flagelo, que no es solamente en Bolivia, sino en todo el continente hay mucha corrupción, y eso da lugar digamos a la falta de credibilidad de los partidos políticos (...) cansado ya de los políticos tradicionales, se ha hecho incluso un movimiento con Juan del Granado¹⁰⁰, que es un proyecto de cambio. (Entrevista, Alcalde, junio de 1999).

La condena a la corrupción se manifiesta notoriamente en la sociedad civil, así, en las elecciones municipales de diciembre de 1999, el electorado ha apoyado más a nuevos candidatos, las ex-autoridades que se postularon para la reelección no fueron favorecidas por la votación. En Viacha, de los nueve concejales titulares, ocho de ellos son nuevos, que no autoridades; los vecinos y comunarios han manifestado su protesta a través del voto, y apoyaron a un partido que no tenía presencia en las anteriores gestiones, como el MIR, que obtuvo tres concejalías. Mientras que la UCS que antes tenía la mayoría, apenas logró una concejalía. El electorado ha dado su confianza a un partido que no ha estado implicado en los supuestos actos de corrupción.

¹⁰⁰ Juan del Granado, es un líder político que en febrero de 1999 fundó un nuevo partido político denominado "Movimiento Sin Miedo", basado en un discurso político-ideológico de una fuerte crítica a los actos de corrupción que habrían cometido los partidos políticos tradicionales hasta convertirlo en una "norma" de la administración pública. Dicha organización política, logró ganar las elecciones municipales de diciembre de 1999 en la ciudad de La Paz, y Juan del Granado se posesionó como Alcalde en febrero del 2000.

La gente considera que los militantes de UCS al tener la mayoría en el concejo, han manejado la Alcaldía como una propiedad del partido, donde los actos de corrupción fueron presentados como algo legal ante las organizaciones sociales, toda vez que los concejales que respondían a ese partido aprobaban los informes del ejecutivo por cuestiones de *compromiso político*. Así, el poder municipal se torna en un espacio de disputa donde los actores tratan de controlar para realizar sus propios "proyectos":

Prácticamente, cuando un partido toma el poder municipal, lamentablemente los funcionarios aprenden a hacer malas cosas: y una vez que aprenden, incluso lo mejoran -los mecanismos de desviar recursos-, lo desfalcan, asaltan. Yo creo que sólo una gestión debía estar un Alcalde, pues los funcionarios también tendrían que cambiarse, todos; aquí no debe haber carrera municipal, porque los funcionarios aprenden a ser corruptos lamentablemente. (Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999).

Es decir, la corrupción parece expandirse desde el gobierno central hacia las alcaldías, pasando por las prefecturas y otras instancias de la administración pública. En consecuencia, la ciudadanía reclama una fiscalización más efectiva sobre el gobierno municipal, incluso se llega a dudar de que se pueda encontrar personas que puedan servir honestamente a la comunidad. En este sentido afirma uno de los informantes:

El boliviano es mal administrador, o sea somos malos en la administración de los aparatos estatales, cuando está estatizado todo va mal, eso es la gran muestra. Y la estatización ha caído porque hemos manejado mal y todo el mundo creo que se ha metido en eso (...) antes era dentro del aparato estatal, estaba en las prefecturas, en las corporaciones de desarrollo del gobierno central, ahora, con la ley de participación popular, evidentemente cada gobierno municipal es un poder pequeño. Y lamentablemente, esa corrupción ha llegado, yo digo así, ha habido mucha corrupción, pero no solamente en este municipio (...) ojalá se mejore, porque se están creando muchos centros de fiscalización, normas y tantas cosas para fiscalizar bien. En este municipio, yo he visto que semanalmente sacaban mucha plata, hacían planillas fantasmas, entonces eso ha sido, es una realidad dura, pero es así. (Entrevista, concejal, junio de 1999).

Según los datos, los de UCS daban de comer y beber a los dirigentes para lograr el apoyo de las organizaciones comunales, estableciendo de ese modo una relación clientelar entre las autoridades municipales y las OTB's. Por ejemplo el Alcalde y sus colaboradores a menudo daban cajas de cerveza, pero hasta en eso se manifiestan

signos de corrupción, porque en los descargos se ponía 20 cajas de cerveza y sólo se entregaba 10, el resto quedaba en poder de los funcionarios que se encargaban de la distribución:

Cuando se ha aprobado el POA, ellos -los concejales de UCS- les han hecho comer y beber, no sé si les han dado alojamiento, pero les han hecho emborrachar a los dirigentes. Y resulta que toda esa deuda, cerveza, alcohol, todas esas cosas, vienen a cobrar aquí. Pero nosotros no les hemos pedido nunca cerveza, no les vamos a pagar, no sé como estarán, de quien estarán cobrando, pero han presentado eso. Cuando se ha abierto el banco -desbloqueo de las cuentas- para nosotros se han presentado muchas deudas, y les hemos demostrado a los campesinos, que a nombre de ellos sacaban muchas cosas. Lo lamentable es que han aprendido mucho, han sacado por decir veinte cajas de cerveza, y a los campesinos han dado diez, diez han hecho resbalar a otro lado, hasta en eso se han fijado, eso ya es mucha corrupción, es exagerada, a todas partes han metido cerveza, es lamentable. (idem).

El concejal indica que los militantes de UCS hacían sus pequeños contratos de servicio (comidas y bebidas) y tenían una planilla de limpieza donde figuraban casi todos los miembros del comité político del partido. Asimismo, la distribución del material de construcción era otra oportunidad para sacar remanentes, pues en el descargo se indicaba el costo de un material de mayor calidad, pero se entregaba de baja calidad.

Las autoridades municipales tratan de estar en una mejor situación en los diferentes espacios del poder municipal, buscando obtener más ventajas en función a los trabajos que desarrolla el gobierno municipal. Las obras financiadas por ONG's se presentan como pagadas por la Alcaldía, haciendo aparecer como parte de los proyectos ejecutados por el gobierno municipal, para esto se nombra desde la Alcaldía al CV con el fin de legalizar los hechos. La gente considera que los políticos son unos "pícaros" que desvían los recursos públicos.

Por otra parte, los informantes señalan que la Alcaldía entrega parte del material de construcción a las poblaciones rurales, porque la mano de obra y parte de ese material (piedra, arena y adobes) ponen los comunarios, pero en la carpeta del proyecto y los descargos correspondientes aparecen como si el gobierno municipal hubiese financiado todo. Al respecto el entrevistado comenta:

En el área rural prácticamente lo único que hace el Alcalde es mandar mallas, mandar material de construcción y se acabó, creo que ha sido su labor, la mejor labor que ha hecho. La mano de obra, los adobes, etc, etc, etc, han hecho los compañeros del agro, en algunos casos hasta acopio de material, como ser arena y piedra. Sin embargo, eso figura en las carpetas como si habrían sido pagados digamos por el municipio de Viacha. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Los costos de las obras se inflan para sacar remanentes, pero esto ocasiona que los vecinos y comunarios empiecen a sospechar cada vez mas de las autoridades municipales. Uno de los informantes indica que:

Un polifuncional minimamente cuesta alrededor de 26 mil bolivianos, pero los polifuncionales lo están incrementando alrededor de 36 mil, o sea lo elevan unos 10 mil más, por eso les conviene hacer esas obras. Ahora, en el asunto de las casas de gobierno qué están haciendo en las comunidades, están invirtiendo alrededor de 50 mil o 60 mil, pero la mano de obra lo hacen los campesinos, entonces allá de igual forma lo hacen pasar como si la obra hubieran hecho en su totalidad. (Entrevista, dirigente cívico y vecinal, agosto de 1999).

Sobre el desvío de los recursos, el entrevistado agrega lo siguiente:

Pero la verdad de las cosas, cuando ya se ha implementado la Ley 1551, ahí ha empezado los "ratis"¹⁰¹, digo "ratis" porque la verdad, en estos momentos una carne que está botada, hay dos perros que están queriendo pelear y las moscas rodeando alrededor por esa carne. (idem).

Esto es una forma de indicar que los recursos se convierten en objeto de discordia entre los habitantes que tratan de captar desde sus diferentes posiciones y a través de diversas acciones. No todos tienen las mismas ventajas para poder acceder a los recursos, a la "carne" (como indica el entrevistado), las autoridades tienen más posibilidades de aprovechar, y eso mismo lleva al enfrentamiento entre los concejales que quieren ser alcaldes. En tanto, los seguidores o militantes tratan de ocupar algunos cargos públicos. Asimismo, las organizaciones sociales - aprovechando el conflicto- intentan captar más recursos, por ejemplo el material de construcción que Carmelo Quispe distribuyó entre las comunidades del sector Machaca para contar con el apoyo de los machaqueños.

¹⁰¹ En el vocabulario popular, se denomina como "ratis" a aquellas personas que se dedican a robar objetos de poco valor, pero por extensión se aplica a cualquier delincuente.

Participación ciudadana y estrategias de acción

Según los informantes, el CV está empezando a controlar las acciones del gobierno municipal, pero no existe voluntad política de parte de las autoridades para desarrollar una gestión pública transparente sobre la base de acuerdos establecidos entre la Alcaldía y las organizaciones sociales. Por ejemplo, los documentos sobre la rendición de cuentas y la realización de obras no son enviados al CV. Entonces, el CV dispone de pocos argumentos para reclamar y controlar la acción de las autoridades:

Nosotros no tenemos la información de lo que es el municipio, no tenemos la información de como se esta encarando una obra, mal vamos a poder cumplir el rol del comité de vigilancia. Qué quiero decir, por ejemplo, yo tengo que conocer alguna carpeta de una obra, para vigilar, cuánto se está gastando y cuánto ha sido presupuestado, ha sobrado el dinero o es que ha faltado, pero eso no lo sabemos hasta ahora. O sea no estamos haciendo esa practica, todo tiene que ser digamos en que las autoridades colaboren al comité de vigilancia pasando información, porque nosotros somos el nexo entre la sociedad civil y el gobierno municipal, pero si no hay una colaboración de ambas partes esto no va a funcionar. Pero ya tenemos la voluntad de parte de la sociedad, que obviamente está interesada en que esto funcione, pero lo que esta fallando en este momento es el gobierno municipal, porque no están queriendo hacer esa practica, de lo que dice la ley (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Otro de los problemas que se menciona a menudo, es que el CV no cuenta con recursos para movilizarse. Para inspeccionar las obras en las zonas urbanas y comunidades rurales, los miembros del CV tienen que trasladarse para cumplir sus funciones con sus propios recursos. Y como el CV tiene familia como cualquier persona, su trabajo no es tan eficiente:

De acuerdo a la ley, el comité de vigilancia no percibe ningún sueldo pero tiene mucho trabajo, hay que controlar licitaciones, hay que controlar los proyectos, así también hay que ver proyecto por proyecto, que problemas tiene. Sobre todo el aspecto económico nos afecta, o sea el comité de vigilancia saca sus gastos, o sea a nivel de su familia, eso un poco no satisface a la persona que es nombrada. (Entrevista, CV de Machaca, junio de 1999).

Ahora bien, cuando las OTB's ven que sus proyectos se concretan, valoran el trabajo de las autoridades municipales y reconocen con algunos obsequios en la inauguración de obras. Pero, cuando los proyectos no se ejecutan conforme a las

expectativas de los habitantes, critican y condenan a las autoridades, incluso se llega a cuestionar la misma LPP.

Según los vecinos, sacar a los "ucesistas" de la Alcaldía les ha costado cuatro años de lucha, porque UCS tenía gente bien instruida para provocar enfrentamientos y hacer aparecer a las organizaciones vecinales como responsables de los diferentes problemas. Tampoco los concejales daban paso al reclamo de los vecinos, sólo después que surgieron los conflictos trataron de establecer buenas relaciones con las OTB's, para contar con el apoyo de la población:

Uber Quintela en un momento, cuando yo era vicepresidente de la junta de vecinos, cuando nosotros pedíamos ser reconocidos por aquel (Alcaldía), nos niegan (...) un poco más, nos agarra la puerta y nos bota. Ahora, cuando cambia la figura, cuando ellos quieren ser digamos autoridad, ir un poco mas allá en la política, resulta que soy su compañero, su hermano, me invita, ahora me pasa algunas atentas notas, como para poder decir que tal, lo llevaremos bien la ley de la participación popular, cuando él ha incurrido en el error de no hacer una practica real de la participación popular. (Entrevista, presidente del CV, junio de 1999).

En tanto, las comunidades del sector Machaca no sólo se enfrentan con los problemas de la Alcaldía sino tienen que soportar actitudes de provocación que asumen los vecinos de Viacha:

Siempre nosotros estamos humillados, como Parcial, como Jesús, como San Andrés, siempre; y cuando aquella vez ha llegado aquí Uber Quintela, los que gritaron que los machaqueños eran rateros y otras cosas, aquí han venido con diferentes caras también, para ganar la mayoría, y han venido a prometer muchas cosas pero hasta el momento no hay nada. (Entrevista, dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999).

Pero los machaqueños, no se conforman con tener representación en el concejo, sino pretenden controlar la Alcaldía, por eso apoyaron de alguna manera a Carmelo Quispe para que se posesione como Alcalde.

Ahora bien, las organizaciones sociales se reúnen por lo general mensualmente, las asambleas se realizan conforme con las fechas establecidas al inicio del año; en cambio las reuniones extraordinarias se hacen según la convocatoria, mediante citaciones y avisos por radio. Esto varía en cada comunidad y zona, dependiendo de

los trabajos programados para el año. Pero la respuesta de las bases es diferente en zonas urbanas y comunales rurales, en tanto los comunarios participan en su mayoría en las actividades de interés colectivo, los vecinos lo hacen sólo en un 50%.

En las comunidades rurales, las decisiones se toman en consulta con las bases, luego se pasan las conclusiones al cabildo para la discusión de las distintas opciones que plantean las organizaciones sindicales. Al cabildo asisten sólo los dirigentes de las OTB's para discutir los asuntos en comisiones (educación, infraestructura, salud), y aprobar las determinaciones globales.

En cualquier caso, la participación de las bases se ha incrementado, porque los vecinos y comunarios saben que la Alcaldía cuenta con recursos. Es decir, las nuevas leyes han influido bastante para que la gente se interese más en las reuniones para buscar alternativas de solución a los problemas. Las OTB's se movilizan viendo las obras que se hacen en el municipio, las reuniones, fiestas, ferias y otros puntos de encuentro, son espacios para conversar sobre la LPP y las posibilidades de hacer obras.

Los vecinos se interesan en las necesidades de la calle, ignorando los demás asuntos de la zona, pues les importa más la situación de la "cuadra": "Los que asistimos somos unos 49 vecinos, solamente estamos hablando de esta esquina a la otra, del otro lado no se." (Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999).

En cambio, las organizaciones campesinas tienen proyectos que conciernen por lo general a toda la comunidad, además el cumplimiento con las obligaciones comunitarias es fundamental. Sobre esto, uno de los entrevistados argumenta:

Hay mayor participación de los campesinos y no de los vecinos, porque ellos exigen. Tienen asambleas en la sede campesina y todos los dirigentes participan. Aquí de las 50 zonas que hay, sólo participan 18 en las asambleas de la FEJUVE, no hay caso de aprobar nada, eso ya es minoría. En el campo los secretarios generales exigen, los multan a los que no asisten. (Entrevista, dirigente vecinal, junio de 1999).

Los temas que más se tratan en las reuniones están vinculados a los servicios básicos. La inestabilidad del gobierno municipal ha sido también el centro del debate. Así, las OTB's organizaron acciones de protesta, donde las marchas aparecen como acciones asumidas por las organizaciones vecinales y comunales para presionar a las autoridades municipales. Por ejemplo, en marzo y abril de 1999 las OTB's realizaron dos grandes asambleas, que culminaron con marchas contra la inestabilidad política. Los siete distritos acordaron apoyar a Uber Quintela para que asuma el cargo de Alcalde:

Está en el libro de actas, si Uber Quintela no cumple el compromiso, también podrán sacarlo los siete distritos a chicote, porque es una forma digamos de vieja práctica, al ladrón se agarra a chicotes para disciplinar, entonces eso le decían, "si usted no cumple también tendrá que irse a chicotes", entonces ese es un compromiso entre el Alcalde -Uber Quintela- y los siete distritos. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Sobre la movilización de las OTB's, uno de los informantes indica:

Con esta ley de participación popular, la gente se ha movilizado, más que todo el poder ha llegado al campo, al sector agrario, ellos no tenían directamente ingreso a las alcaldías, ahora sí, entonces cada sector se organiza mejor, yo creo que está orientado para exigir lo que corresponde a cada pueblo. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Los vecinos obligan a las autoridades municipales para que vayan a "ver" las calles de los barrios donde se necesitan trabajos, tampoco dudan en adoptar acciones de hecho, como las marchas o la toma de la Alcaldía. Ya no se trata de "mendigar" obras en las instituciones gubernamentales sino de exigir la ejecución de proyectos en cumplimiento de las leyes establecidas:

Antes los dirigentes venían y decían: "señor Alcalde por favor quisiéramos que nos haga esta obra", si el Alcalde podía aprobaba, pero ahora sabe el vecino que no es así, que la ejecución de obras es prioridad digamos de los vecinos (...) y el que tiene que cumplir es el Alcalde. O sea ya ha cambiado la figura, ya no es como antes, que venían a rogar a las autoridades para que hagan obras, ahora dicen: "usted me hace esta obra". (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Tanto los vecinos como los comunarios amenazan a las autoridades municipales con acciones de hecho, dando plazos para que ejecuten los proyectos. Las OTB's tratan

de dotarse de dirigentes preparados para exigir a la Alcaldía, así, una persona para ser dirigente tiene que conocer la LPP así como los modos de agilizar los trámites. Uno de los entrevistados indica lo siguiente al respecto:

La participación popular ha afectado la forma de organizarnos, ha mejorado sobre todo. Antes podía ser dirigente cualquier persona, hasta aquel que no sabía leer, asumía nomás el cargo. Ahora no es así, uno no puede asumir ese cargo, ahora se elige a la persona que más o menos entiende la ley, que pueda reclamar en las oficinas de la Alcaldía con fuerza; porque si las personas no entienden, pueden hacer firmar cualquier cosa. (Entrevista, dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999).

Por otra parte, las poblaciones de Machaca participaron con varios candidatos del sector en las elecciones municipales de diciembre de 1999, tal como indica uno de los informantes: "Los machaqueños han participado casi en todas las listas de los partidos, como candidatos a tercera, cuarta o quinta concejalía." (Entrevista, dirigente vecinal, enero del 2000). Pero, sólo un candidato logró ser elegido como concejal, porque la mayor parte del electorado está en el sector Viacha.

Asimismo, en la construcción de obras, la población participa activamente mediante trabajos de "acción comunal" o en su caso aportando con una parte de material (arena, piedra, ripio y adobe), de ese modo agilizan el avance de las obras. Empero, en las zonas urbanas la participación de los vecinos tiende a declinar, porque consideran que el gobierno municipal tiene la obligación de hacer los trabajos, argumentando que pagan impuestos a la Alcaldía para que haga obras. Los vecinos, como observan de cerca los problemas de la Alcaldía, tienen más conocimientos sobre la situación, saben que las autoridades no responden efectivamente a las demandas de la población, y piensan que los recursos son desviados. Uno de los informantes indica lo siguiente:

Después de la participación popular, las cosas funcionan de otra manera, la gente ahora ya dice por ejemplo, es potestad del municipio hacer una obra, ya no quieren hacer nada. Hoy por ejemplo decían, tenemos que hacer un trabajo de acción comunal, y alguien alza la mano y me dice: "compañero usted creo que está equivocado, porque en el municipio tenemos la plata de la participación popular para cada vecino, por lo tanto, el municipio debe hacerme esto, porque yo tengo que mover un dedo." Se ha callado la gente. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Sobre el conflicto entre concejales, las juntas vecinales estuvieron dispuestas a intervenir en el asunto. Por ejemplo, cuando Carmelo Quispe Pucho tomó la Alcaldía en dos ocasiones, el CV y la FEJUVE de Viacha rechazaron el hecho y asumieron acciones de fuerza para sacar a los concejales de la UCS en las dos oportunidades.

Pero, los dirigentes vecinales que reclaman más, son cooptados por las autoridades municipales a través de la oferta de algún empleo en la Alcaldía, de ese modo se cortan las protestas. O en su caso, las autoridades promueven la creación de OTB's paralelos en zonas urbanas, con el fin de dividir y disminuir la fuerza de las organizaciones.

La influencia partidaria sobre la gestión municipal

Los partidos políticos están interesados en controlar los municipios para tener una mayor presencia en los gobiernos locales, pero no pueden articular la diversidad de opciones de la sociedad local, porque las prácticas autoritarias y patrimonialistas aún persisten. Los políticos pretenden cooptar a los líderes locales como simples militantes que obedezcan las órdenes de los "jefes" del partido. Esto se manifiesta notablemente cuando un partido tiene la mayoría en el concejo municipal, por ejemplo los cuatro concejales de la UCS decidían las cosas obedeciendo las instrucciones partidarias. En consecuencia, no hubo una fiscalización adecuada sobre el ejecutivo municipal, porque no podían cuestionar al "jefe" que asumía el cargo de Alcalde, sino por el contrario debían cumplir a cabalidad las instrucciones emanadas de esa instancia. La mayoría absoluta que tenía la UCS en el concejo favorecía al partido. Los "jefes" sabían que sus instrucciones serían cumplidas y no dudaron en convertir a la Alcaldía en un instrumento o patrimonio para fortalecer al partido político. Por ejemplo, se cambiaron cuatro alcaldes obedeciendo las instrucciones político partidarias.

Los intereses partidarios han definido en gran parte las acciones del gobierno municipal, porque las autoridades municipales actuaron según las decisiones del

"jefe": "esas ordenes venian desde la cerveceria. el señor Juan Carlos Blanco es el que manejaba. instruía a todos, al alcalde, o directamente llamaba aquí -concejo municipal-, decía esto deben aprobar tal día, y nos reuníamos y lo aprobábamos." (Entrevista, concejal, junio de 1999). Los jefes políticos y los mandos medios tienen gran influencia sobre el gobierno municipal y mucho más cuando tienen mayoría en el concejo, porque los fiscalizadores de la administración pública se convierten en una especie de "representantes" del partido político, la lealtad partidaria prevalece sobre los intereses de la colectividad. Por ejemplo, se ordenaba desde la cerveceria el cambio del Alcalde:

Lamentablemente era así, desde cerveceria se planificaban muchas cosas (...) ha habido el famoso compromiso y nosotros conocíamos esta situación, sabíamos sobre el compromiso político interno, pero no sabíamos cuál era el contenido. Pero cuando aquí Carmelo Quispe tenía que ser Alcalde, nosotros hemos propuesto eso, él sobresalía algo entre los concejales, era él, ya no había gente (...) dijimos nosotros, no hay otra persona de la UCS, si ellos son mayoría entonces que asuma Carmelo Quispe como Alcalde, le damos toda la opción para Alcalde. Pero cuando estábamos por elegir, hay una llamada telefónica, y de repente salen los cuatro, tenían un coche de la cerveceria parado y se entran ahí y desaparecen. Desaparecen una semana, al menos aquí nunca aparecen, sin Alcalde la Alcaldía. Y de repente vuelven y no resulta ser Alcalde Carmelo Quispe, resulta un señor que de vez en cuando venía a la Alcaldía, Víctor Valenzuela. (Entrevista, concejal, junio de 1999).

Dicho en otros términos, la suerte de la Alcaldía se decidía en la cerveceria y luego se legitimaba en el concejo con la aprobación de las determinaciones precisas que debían acatar los concejales de la UCS: quienes ostentaban un mayor poder frente a la impotencia de la oposición compuesta por los dos concejales de CONDEPA y uno del MNR. La administración del municipio fue influida por los intereses partidarios e incluso por intereses personales, por ejemplo, el compromiso político firmado por los "ucesistas" establecía que cada concejal debía asumir el cargo de Alcalde.

Sin embargo, los concejales de MNR y CONDEPA se valieron de diferentes estrategias para investigar los supuestos actos de corrupción, por ejemplo uno de los concejales de CONDEPA simuló entrar en negociación con los dirigentes regionales de la UCS para conseguir documentos y denunciar el desvío de recursos.

Por otra parte, los mismos dirigentes vecinales eran nombrados por influencia partidaria, como por arte de magia aparecían nuevos dirigentes que eran militantes de UCS, y se formaban dos OTB's. Al respecto, el entrevistado manifiesta:

...ha habido mucho conflicto, pero el conflicto ha venido desde diciembre por ejemplo una calle tiene dos personerías jurídicas, porque ustedes se preguntarán, porque primero el presidente de esa junta de vecinos no le agradaba al Alcalde de ese entonces, luego le decía a uno de la UCS que tiene que organizar otro, que yo te voy a dar otra personería jurídica. Y eso no dice a lev, tiene que tener una cierta cantidad de vecinos, etc. etc. pero no. Aquí en Viacha era lo contrario, ha habido diez vecinos en una zona y con los diez vecinos se les ha dado su personería jurídica, ha dividido una calle en dos, la cosa era tener a su favor un presidente. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

A pesar que el CV tiene el recurso de poder hacer congelar las cuentas municipales para presionar a las autoridades municipales, los de UCS se han valido de influencia partidaria para desbloquear, porque forma parte del gobierno central. Al respecto uno de los informantes indica:

El CV ha hecho todo lo posible para hacer congelar las cuentas, pero lo que pasa es que, estos señores como están en la "mega"¹⁰² la UCS, han hecho descongelar con un señor diputado, Morales, este señor diputado seguro que ha recibido dinero, porque hay dos cheques girados para Cochabamba. El auditor dice que todo está legal de las anteriores gestiones, es otro que está "comprado" por los señores de UCS. (Entrevista, dirigente vecinal, enero del 2000).

Además los de UCS promovieron el enfrentamiento entre las juntas vecinales de Viacha y los sindicatos del sector Machaca, haciendo creer a los machaqueños que los vecinos de Viacha se oponían a que se ejecuten las obras en ese sector.

Lo local, lo regional y lo nacional

Las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno, entre la Alcaldía, la prefectura y el gobierno central, no están siendo fortalecidas en términos de coordinación de proyectos. Los actores políticos encargados de vincular esas tres instancias de gobierno todavía no cumplen adecuadamente ese rol, por tanto, el

¹⁰² Después de las elecciones nacionales de 1997 se conformó la "megacoalición" compuesta por más de cinco partidos, para elegir al actual presidente Hugo Bánzer.

gobierno municipal ejecuta los proyectos con escasa coordinación con la subprefectura y la prefectura del departamento. Así, según el Alcalde, las relaciones con el diputado uninominal -que es el representante de la circunscripción electoral- son casi nulas, puesto que no coordina ningún trabajo con la Alcaldía, desde que ha sido elegido nunca más volvió a Viacha para discutir algunos proyectos.

Por su parte, el consejero departamental -según los informantes- está coordinando algunas actividades con las autoridades municipales como por ejemplo la compra de una ambulancia para el hospital de Viacha. En cambio, el subprefecto no coordina casi ninguna actividad con las autoridades municipales, porque no dispone de recursos para invertir, entonces la Alcaldía trabaja directamente con la prefectura.

El diputado uninominal y el consejero departamental no coordinan trabajos con la Alcaldía, por lo que no se hizo nada con el aporte de ellos, tampoco cooperaron en la solución de los problemas de la Alcaldía. Al subprefecto se considera como una persona que se dedica sólo a hacer "campana" para el prefecto del departamento:

El subprefecto, para mí es un personaje que hace campaña por el prefecto, no tiene mucho poder económico, prácticamente nada, no coordinamos, qué podemos coordinar. Hemos tratado de que las maquinarias que tenían de la prefectura vengan mediante él (...) no ha hecho nada todavía. Hemos pedido el año pasado, le hemos expresado directamente a la prefectura, no mediante el subprefecto (...) y nos ha salido muy caro, ahora estamos haciendo con el municipio de El Alto, para que nos facilite la maquinaria, y es mucho más barato. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999)

El CV agrega que el consejero departamental brilla por su ausencia, porque no participa de las asambleas importantes que hacen las organizaciones de la sección, además, no habría sido elegido por el concejo municipal sino sobre la base de ciertos acuerdos políticos.

3.4 La generación de conflictos y acuerdos sociopolíticos

Los conflictos

Las disputas entre los concejales se da por diversos motivos, pero sobre todo por controlar el poder municipal. Cada uno quiere mejorar su posición dentro de la estructura administrativa de la Alcaldía:

La denuncia de malversación de fondos que hace Valenzuela contra Robles, ese es el problema que ha habido, entonces él ha sido el autor para que haya esas cosas, ha hecho un contubernio, así hablaremos. Ticona que es de CONDEPA también ha entrado en el juego, entonces le han dicho eso, tú vas a ser Alcalde, lo han jalado a Robles, y el más "pendejo" ha sido Quintela del MNR que fue nombrado Alcalde. (Entrevista, asesor de la Oficialía Mayor Técnica, junio de 1999).

La mayor parte de los conflictos se ha dado a partir de la disputa entre los concejales. Los "ucesistas" trataron de tomar la Alcaldía por la fuerza, pero los vecinos se opusieron con acciones de protesta, tal como indica uno de los informantes:

Después que por tercera vez han intentado entrar a la Alcaldía los de la UCS, han sido expulsados por la ciudadanía. La última era el 7 de abril (1999), donde han tomado la alcaldía en complicidad con el sindicato de trabajadores municipales yo estaba tramitando el desbloqueo de cuentas, cuando llegó la gente estaba reunida, yo soy el Alcalde cómo es posible que no me van abrir la puerta, yo golpeo nada, se habían trancado bien, con palos, con bancos, con lo que tenemos con todo. Pero la población va se exasperó, indignada la gente, aquí al lado que es el depósito de materiales, han violentado eso, han sacado picotas, algunas palas, lo han metido la puerta los vecinos, porque adentro estaban todos los concejales de UCS, luego ellos han subido al techo y de ahí han saltado a la casa cural - iglesia católica- y han escapado. (Entrevista, Alcalde, junio de 1999).

En otra ocasión, los concejales de UCS trataron de tomar la Alcaldía con el respaldo de la policía que tenía la orden de posesionar a Carmelo Quispe como Alcalde:

Esta posesión que ha hecho Carmelo Quispe, han venido también con la policía de El Alto, y el oficial que vino a cargo tenía instrucciones, me mostró una posesión del juez primero de instrucción en lo civil comercial de la ciudad de La Paz, y yo también le muestro la mía, que es del juzgado segundo de instrucción de El Alto, entonces el juez competente me ha posesionado, me ha ratificado con la resolución y luego, el resultado mismo del amparo constitucional. También digamos reconoce la legal situación en la que estoy, y el oficial llama por teléfono a su comandante y le explica que ellos han tramitado en el juzgado que no

corresponde jurisdiccionalmente; entonces se retira la policía, se retira la población que se ha juntado, los insulta, en fin todo eso, y hay un enfrentamiento, ellos -los de UCS- optan por retirarse (Entrevista, Alcalde, junio de 1999).

Los intentos realizados por los militantes de UCS por controlar el gobierno municipal, por una parte, y la resistencia de las OTB's por consolidar a Uber Quintela como Alcalde, por otra, han dado lugar a que se produzca una fuerte tensión sociopolítica en diferentes instancias del gobierno municipal. Otro de los entrevistados agrega:

Han venido a posesionarse en dos oportunidades. Recién Carmelo Quispe también vino nuevamente, él se ha hecho posesionar con un juez de La Paz como Alcalde, igual ha venido con policías, igual ha salido con los mismos policías. Te digo nunca ha habido en la historia de Viacha, la reunión de los siete distritos con los que Viacha cuenta, pero los siete distritos se han reunido en la central agraria, o sea toda la dirigencia de la sección, era mucha gente. (Entrevista, concejal, junio de 1999).

En esta lucha, los de UCS que aún estaban en la Alcaldía manipularon a las organizaciones sociales y al CV para conseguir el apoyo de los vecinos y comunarios. Práctica que se mantuvo hasta febrero de 1999, cuando asume Uber Quinte la Alcaldía con el compromiso de esclarecer los supuestos actos de corrupción con el respaldo de los siete distritos.

El conflicto se manifiesta en diferentes instancias del gobierno municipal, agravándose cuando hubo dos alcaldes al mismo tiempo, Uber Quintela que trabajaba en las instalaciones de la Alcaldía, y Carmelo Quispe que desarrollaba sus actividades en una casa particular.

Dentro de las mismas organizaciones vecinales existen conflictos, porque los presidentes de las juntas vecinales no necesariamente satisfacen las expectativas de las bases y algunas veces los dirigentes deciden al margen de las bases. Esto provoca que parte de los dirigentes y vecinos se tornen reacios a trabajar por la zona

Siempre existe algún miramiento, pero uno no siempre puede trabajar como azúcar y canela, no es así siempre tenemos problemas. No nos reunimos toda la junta porque tenemos problemas, porque a otras personas que no les gusta, la presidenta por ejemplo, sola participa

y no nos avisa oportunamente sobre las actividades, o nos convoca cuando nosotros tenemos alguna ocupación. Los vecinos casi ya no participan por este motivo, tampoco los de la directiva estamos de acuerdo. Mi persona ya está renunciando, mañana voy a entregar mi carta de renuncia, porque no me gusta el trabajo de esa manera, a mí me gusta trabajar en comunidad, juntos ponemos de acuerdo, y decir esto vamos a hacer y lo lograremos y lo haremos; una señora que es secretaria de actas, también está renunciando. (Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999).

Los vecinos han estado involucrados en tensiones intraorganizacionales como consecuencia de la formación de nuevas juntas vecinales que eran promovidas por los "ucesistas". También se provocaba un enfrentamiento entre organizaciones vecinales y comunales, porque los "ucesistas" arengaban a las poblaciones de Machaca, indicando que los vecinos de Viacha estaban aprovechando más recursos. De ese modo se creaban condiciones para el surgimiento de tensiones entre vecinos y comunarios:

En un tiempo, ha habido una pugna, sabe porqué le digo, y eso también ha sido un trabajo del mismo Alcalde, pero han sido muy sagaces para manejar esto, iban por ejemplo al cabildo de los Machaca, ahí discursaban y decían, los "q'aras"¹⁰³ de Viacha quieren obras para ellos nomás, y para ustedes poquito ha sobrado este año, ustedes ven ahí, van a tener su coliseo cerrado, van a tener esto decían, y les ponían a la cabeza que nosotros éramos acaparadores de la plata, y ellos se quedaban resentidos con nosotros. Venía aquí y decían los compañeros del agro están consumiendo más plata (.) entonces había ya un enfrentamiento entre nosotros (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999)

Los vecinos manifiestan que, sacar de la Alcaldía a los de UCS ha significado una lucha muy dura para la población:

Con toda la gente que ahora le acompaña al Sr. Carmelo Quispe, eran ellos contra el pueblo, incluso han venido policías, nos han gasificado, ha habido heridos de balines; pero ganamos el edificio central de la Alcaldía. En cambio, Carmelo Quispe y su comitiva funciona en una casa particular (Entrevista, dirigente vecinal, enero del 2000)

Otro dirigente comunal indica que en las organizaciones sindicales tampoco faltan los "verdes" (traidores) y las "ovejas negras" que desmoralizan a la población y

¹⁰³ Las poblaciones originarias de la región andina, que sufrieron muchas agresiones durante la colonia y en la época republicana, llamaron de manera despectiva a los españoles, criollos y hasta a los mestizos con el apelativo de "q'ara", que designa en particular a la gente de tez blanca y en ocasiones a personas pudientes.

obstruyen el progreso de la comunidad. En las comunidades también existen conflictos internos.

La pretensión de acceder a las obras, provoca muchos problemas entre las comunidades, porque las OTB's tratan de introducir sus proyectos al POA por cualquier medio, adoptando acciones que les permitan alcanzar sus metas, aunque eso ocasione la ruptura de la organización supracomunal. Por ejemplo, la creación de nuevos núcleos ha provocado ciertas tensiones entre comunidades que quieren constituirse en núcleo, viendo que las obras llegan con menos dificultades a poblaciones "urbanizadas" como son las capitales de cantones y núcleos. La construcción de una posta médica o un establecimiento educativo es más probable que se ejecute en un núcleo que en una comunidad. Entonces se crea enfrentamientos entre comunidades que pretenden constituirse en "centros" importantes. Al respecto, uno de los entrevistado afirma:

Con la ley de participación hay mucha pelea entre comunidades. Porque de acuerdo a la ley, o sea, los núcleos antiguos tienen más derechos, entonces algunas comunidades ya han fundado nuevos núcleos, y esos nuevos núcleos quieren quitar a los antiguos núcleos, alguna escuela seccional. O sea eso es el problema, porque pelean por una escuela, la escuela que pertenecía al núcleo antiguo (...) por ejemplo un núcleo antiguo tenía ocho unidades educativas, ahora aquí el nuevo núcleo no tiene ni una unidad educativa, porque recién se ha fundado. (Entrevista, CV de Machaca, junio de 1999).

Las tensiones entre organizaciones vecinales y comunales llegaron incluso a enfrentamientos directos, según el dirigente comunal de Machaca, los vecinos de Viacha golpearon a los dirigentes después de una asamblea realizada en Viacha:

Año pasado los viacheños incluso le habían azotado a los mallkus, le habían sacado sus ponchos, con chicotes les habían azotado, las mujeres les habían apedreado. Sobre eso estaban bien molestos los mallkus de año pasado. Este año igual han ido unas dos o cuatro veces a Viacha, pero están peleando entre ellos dicen, no nos quiere atender así. (Entrevista, dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999).

En el mismo sentido apunta el dirigente comunal de Machaca:

Ha habido problema con los de Viacha, porque ellos del pueblo son, bravo son, porque quieren que sea siempre pues su gente, no quieren vernos a nosotros. Por ejemplo en

anterior elección hemos metido a través del cabildo dos conceales uno de Parcial Amba y otro de aquí, Parcial Baia, y ellos mismos se quejan de que son tratados de campesinos, de indios, por los viacheños; por eso no dejan entrar a Carmelo Quispe. (Entrevista, dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999).

Los signos de conflictos continúan en la nueva gestión municipal que empezó en febrero del 2001. Los vecinos de Viacha que fueron afectados por las riadas, desarrollaron acciones de protesta para exigir a la Alcaldía la cooperación en la solución de los problemas. Por ejemplo, calificaron al Alcalde de corrupto y quemaron a un muñeco vestido de "alcalde", para significar la condena. Las acciones de protesta que se manifiestan a menudo, hace pensar al actual Alcalde, que Viacha es un "infierno" donde la gente no se contenta con los trabajos que hace el gobierno municipal:

Yo me he buscado este infierno, para mí esta Alcaldía es un infierno, porque a nadie se puede confiar, y en este infierno que me he buscado yo estoy ardiendo, pero no me voy a quemar. Lamentablemente la gente es ingrata, es mal agradecida, muchas veces no reconocen los sacrificios, se dejan llevar por los rumores, y creo que aquí hay que comprar a la gente. (Entrevista al Alcalde de Viacha, febrero del 2001).

En todo caso, el retraso de las obras como consecuencia de los problemas que enfrenta la Alcaldía y por la misma escasez de recursos, ocasiona que las organizaciones sociales opten por acciones de protesta como bloqueos de caminos o incluso la toma del edificio del gobierno municipal. Asimismo, la pretensión de constituirse en núcleos y cantones, por parte de las comunidades rurales, va generando conflictos entre las OTB's. En Viacha se dan más conflictos que acuerdos.

Los acuerdos

Los conflictos entre los diversos actores produjo a su vez el establecimiento de ciertos acuerdos, porque cada actor quiere ganar más fuerza para mejorar sus estrategias. Uno de los acuerdos que se dio entre las OTB's, fue aquel que involucró a los siete distritos del municipio, donde los representantes de los cantones, barrios y comunidades posibilitaron el compromiso entre el gobierno municipal y la sociedad

local. El Alcalde Uber Quintela aceptó reanudar las obras paralizadas, desarrollar una administración transparente y esclarecer los supuestos actos de corrupción, mientras que los vecinos y comunarios prometieron apoyar al Alcalde en tanto se cumpla lo decidido. Uno de los entrevistados apunta: "Es un compromiso entre el Alcalde -Uber Quintela- que está en este momento y los siete distritos. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Otros acuerdos se realizan dentro de un sector o un distrito en función a determinados objetivos. Por ejemplo las poblaciones de Machaca acordaron construir un puente sobre el río Desaguadero, en el cantón Aguallamaya, según la antigua ruta, toda vez que se habían producido ciertos enfrentamientos con motivo de la ubicación del puente, porque cada cantón quería que la obra se haga en un lugar cercano. Asimismo, acordaron constituir una nueva sección en Machaca.

La prosecución de más obras genera simultáneamente acuerdos y conflictos entre las organizaciones sociales, si el acuerdo entre varias OTB's les permite acceder a los recursos se unen, pero si de manera aislada tienen más ventajas para conseguir sus propósitos, entonces se aíslan.

Actores involucrados e intereses que se disputan

La gestión municipal está atravesada por intereses partidarios, grupales y hasta individuales. Esto produjo la inestabilidad política que terminó con la constitución de dos alcaldes al mismo tiempo, después de cuatro cambios que ya se había dado desde las elecciones municipales de diciembre de 1995. Al principio tomó el cargo de Alcalde Edwin Callizaya, quien renunció para postularse como diputado uninominal por la circunscripción 22 en las elecciones generales de junio de 1997. Entonces asume el puesto Edgar Robles, y éste renuncia para evitar la censura. Después, a principios de 1998 asume la Alcaldía Víctor Valenzuela quien también renuncia en agosto del mismo año por presiones de los dirigentes de UCS. En consecuencia, se designa nuevamente a Edgar Robles, quien tuvo que dejar el

cargo por la presión social y la decisión de algunos conceales, en abril de 1999, momento en que comienza la disputa entre Uber Quintela del MNR y Carmelo Quispe de UCS.

Por su parte, las organizaciones sociales desarrollaron acciones de protesta para enfrentar los problemas. Las acciones de las OTB's se orientan a captar más recursos, para lo cual establecen diferentes estrategias de acuerdo a las circunstancias, que van desde la discusión de una pequeña obra hasta la pretensión de constituir un nuevo municipio.

En la medida que los problemas se agravan, se van manifestando los intereses de los distintos actores sociales y políticos que se involucran con más dinamismo en los asuntos públicos. Los vecinos exigen que los trabajos paralizados se reanuden y se concluyan; en tanto, los comunarios efectúan acciones que les permita acceder a las obras en mejores condiciones. Por ejemplo, las comunidades de Machaca se beneficiaron con material de construcción que Carmelo Quispe distribuyó a esas poblaciones, a cambio del apoyo que brindaron los machaqueños.

Los vecinos y comunarios piensan en proyectos que les beneficien de modo más directo. Cada OTB quiere obras para su zona o comunidad, a veces les interesa solamente una "calle". Los dirigentes trabajan más por la zona o la comunidad que por todo el distrito, porque quieren quedar bien con las bases, dejando alguna obra en su gestión.

Los dirigentes del sector Machaca creen que los problemas en la Alcaldía se originaron en parte porque los machaqueños están empezando a ocupar ciertos cargos en la Alcaldía. Ellos afirman que defenderán los espacios del poder municipal, porque consideran que los cargos públicos deben ser compartidos por todos los ciudadanos, y no solo acaparados por pequeños grupos.

3.5 Los proyectos de desarrollo municipal

Las organizaciones vecinales y comunales así como las autoridades municipales planean nuevos proyectos de desarrollo local orientados hacia la producción, porque la gente considera que las escuelas, sedes sociales y polideportivos no benefician de manera directa a la población. Las poblaciones urbanas y rurales han tratado de introducir proyectos que beneficien de manera directa a los habitantes.

El municipio de Viacha tiene proyectado para cinco años (1998-2002) un ingreso de más de 11 millones de dólares, que comprende ingresos propios y de coparticipación, sobre esa base se elaboró el PDM. Los ingresos desagregados por año se muestran en el **cuadro 1**, donde se ve un incremento de recursos municipales y de coparticipación.

CUADRO 1.

VIACHA: INGRESOS PARA EL QUINQUENIO 1998-2002
(En bolivianos corrientes y su equivalente en dólares americanos)

Ingresos	Años					Total Bs.	\$us.
	1998	1999	2000	2001	2002		
Coparticipación	9573420	9764888	9960186	10159389	10362578	49820461	
Propios	3226200	3322986	3419772	3519462	3625045	17113465	
Total	12799620	13087874	13379958	13678851	13987623	66933926	11952486*

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

* La conversión de bolivianos a dólares americanos, está calculada sobre la paridad monetaria de Bs 5.6=\$us 1, para 1998.

En el PDM se priorizaron diferentes obras, pero los que sobresalen son los proyectos productivos. Las organizaciones sociales y en particular las poblaciones rurales optaron por el impulso productivo, y este tipo de proyectos alcanza el 30%, saneamiento básico el 20%, mejoramiento urbano y electrificación 11 y 10 por ciento, respectivamente, tal como se puede observar en el **gráfico 9**.

GRAFICO 9



Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

Si la electrificación se considera como un factor productivo, la proporción de proyectos productivos asciende al 40%. Esto significa que el proceso de la participación popular va entrando en una segunda fase: la producción. Se manifiesta una inclinación por destinar más recursos al mejoramiento de la infraestructura productiva, como la construcción de micro riegos, fábricas de ladrillos, instalación centros de acopio y procesamiento de la leche, mejoramiento genético del ganado, levantamiento de invernaderos, etc. Uno de los entrevistados asevera lo siguiente al respecto: "Si no impulsamos la parte productiva, yo creo que este municipio no va ir adelante, porque estamos en un mundo globalizado, que indica que cada uno tiene que aprender a nadar, el que no sabe nadar se va ahogar, y nosotros no quisiéramos ahogarnos. (Entrevista al Alcalde de Viacha febrero del 2001).

Sin embargo, en términos de asignación de recursos por tipo de proyectos, se ve que las obras relacionadas con el mejoramiento urbano tienen mayor participación, que alcanza a 26% de la inversión programada en el PDM, aún así, los proyectos productivos constituyen el 20%, lo cual se muestra en el **gráfico 10**.

GRAFICO 10



Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

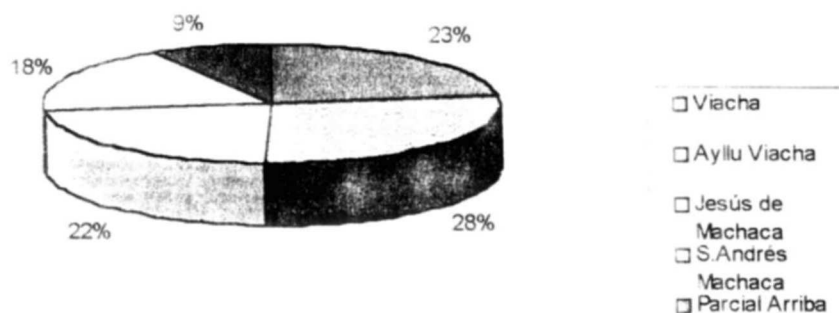
Se programaron 1226 proyectos para toda la sección, de los cuales 360 se destina a la producción, 236 al saneamiento básico, 140 al mejoramiento urbano, 125 a la electrificación y 109 al mejoramiento vial, mientras que otros oscilan entre 28 y 96 proyectos (véase anexo 1, cuadro 7). Los distritos que tienen más proyectos son: Ayllu Viacha con 28%, Viacha con 23% y Jesús de Machaca con 22%, en tanto San Andrés de Machaca y Parcial Arriba tienen 18 y 9 por ciento, respectivamente, lo cual se puede apreciar en el **gráfico 11**. No obstante, si se suman los proyectos de los distritos del sector Machaca (J. de Machaca, S. Andrés de Machaca y Parcial Arriba) alcanzan al 49% y el sector Viacha (Ayllu Viacha y los tres distritos urbanos) tienen 51%.

Sin embargo, el mayor número de proyectos no significa la adjudicación de mayor cantidad de recursos, así, la ciudad de Viacha que es segundo en la distribución de proyectos, en términos de asignación de dinero se ubica en primer lugar, con una inversión de más de un millón de dólares (véase anexo 1, cuadro 8). La distribución de recursos entre los siete distritos se muestra con más claridad en el **gráfico 12**, Viacha tiene 37% y Ayllu Viacha 28%, en cambio los distritos de Jesús de Machaca,

San Andrés de Machaca y Parcial Arriba alcanzan solamente a 35%. Es decir, el 65% de la inversión corresponde al sector Viacha.

GRAFICO 11

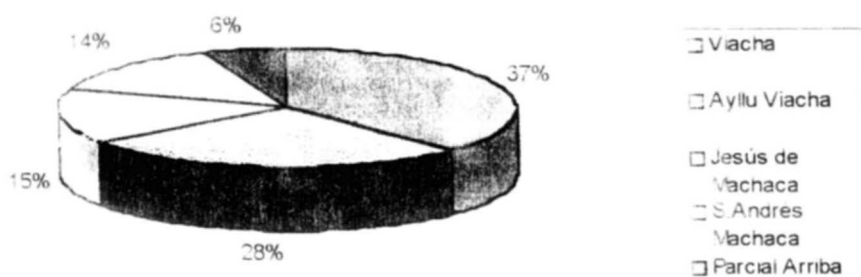
**VIACHA: DISTRIBUCION DE PROYECTOS EN EN PDM 1998-2002.
POR DISTRITO**



Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

GRAFICO 12

**VIACHA: CONSIGNACION DE RECURSOS EN EL PDM 1998-2002.
POR DISTRITO**

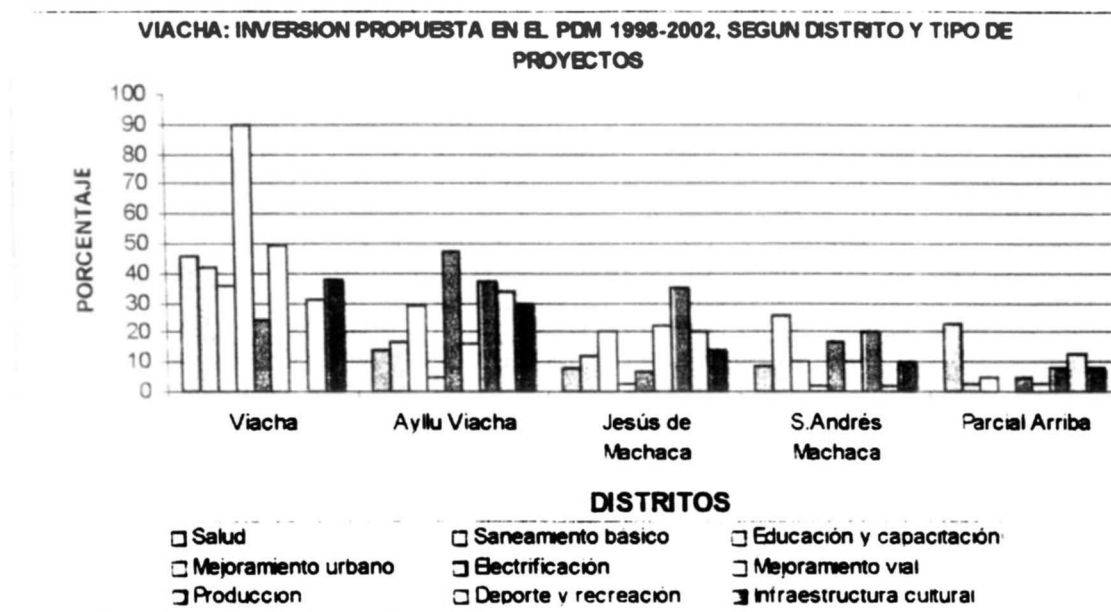


Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

Si se cruza el tipo de proyectos y la distribución por distrito, se ve que el centro urbano es más favorecido, ya que concentra más recursos en proyectos de

mejoramiento urbano y vial. En segundo lugar se ubica el distrito tres (Ayllu Viacha), luego está Jesús de Machaca, después San Andrés de Machaca y por último Parcial Arriba, tal como se observa en el **gráfico 13**. La distribución de recursos corresponde en cierta medida a la cantidad de población con que cuenta cada uno de los distritos, toda vez que en Viacha vive el 57% de la población, en cambio Parcial Arriba tiene solo el 4%. Aunque no se puede aseverar lo mismo respecto a Jesús de Machaca y Ayllu Viacha, porque el primero tiene 19% y el segundo apenas 9% de población, pero el Ayllu Viacha es el segundo en captar más recursos.

GRAFICO 13



Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

Determinación de proyectos

Las organizaciones sociales toman sus decisiones generalmente sobre la base de un cierto acuerdo, pero cuando las opiniones se vuelven divergentes adoptan la modalidad del voto por simple mayoría. Al respecto uno de informantes indica:

Cuando están apuntando digamos a dos ideas, entonces eso tiene que decidirse por voto, pero siempre por mayoría, por uno siquiera, cuando hay esos choques de ideas, bueno, se llega a la votación digamos, qué trabajos vamos hacer primero, entonces de acuerdo a lo que

los comunarios se manifiestan se aprueba, entonces se llega a una programación. Entonces ahí va se sabe más o menos cuál trabajo se hace. (Entrevista, coordinador de desarrollo rural, junio de 1999).

Las ideas son propuestas por algunos miembros a la reunión, para su consideración y discusión. Luego se determina la obra a ejecutarse. La decisión adoptada por una votación a "mano levantada", se considera como una práctica democrática:

La aprobación de obras es democrática, o sea que los dirigentes plantean y dicen: estos proyectos pueden haber. Entonces según eso la comunidad decide, digamos estas obras podemos hacer este año, entonces entran de acuerdo y la mayoría aprueba, primero con opiniones apoyan o cuestionan, luego levantando la mano se decide cuando no hay acuerdo. (Entrevista, dirigente comunal de Machaca, junio de 1999).

Los dirigentes procuran convencer a las bases para aprobar proyectos que puedan ser "inaugurados" al finalizar la gestión, casi nadie está dispuesto a otorgar el privilegio de entregar la obra al próximo dirigente. La búsqueda del reconocimiento personal parece ser más importante que los intereses comunitarios. Los dirigentes consideran como "su patrimonio" las obras que gestionan. Al respecto, uno de los entrevistados afirma lo siguiente:

Las autoridades originarias se cambian anualmente, entonces cada dirigente quiere hacer algo ese año, simplemente dejar una cosa listo, una cosa hecha, y lamentablemente orden polifuncionales, casas de gobierno -sedes sociales-, salones de actos, algunas aulas para las escuelas. No hay un programa a largo alcance, como micro riego, algo que sea productivo, o sea no hay esa visión, lo que quieren es dejar ese año "alquito". Terminan su gestión y se ha acabado la programación, y lamentablemente se están construyendo en muchos sectores, "elefantes blancos", casas de gobierno casi quieren en todo lado, porque dicen: "yo he hecho, esa es mi obra, es de mi gestión y aquí está". (Entrevista, concejal, junio de 1999).

Del mismo modo, las autoridades municipales ofertan pequeños proyectos para mostrar a la población que el gobierno municipal está haciendo obras. Las demandas de tipo productivo quedan postergadas, toda vez que la Alcaldía no da curso a los proyectos grandes que requieren mayor presupuesto:

Particularmente, la ideología que manejan las autoridades municipales, es la situación que ellos tienen con su partido, entonces todo era vertical, agarraban a un compañero del agro, a un dirigente, y le decían vos tienes canchita, te lo vamos hacer la cancha deportiva, y como tenían que hacer una obra digamos, el compañero se iba feliz con aquello, pero ya era una obra impuesta por el Alcalde. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

Según los datos, los proyectos son programados desde la Alcaldía, que contrata consultoras para que preparen los POA's y el PDM. Empero, las consultoras no priorizan adecuadamente las necesidades de las diferentes zonas y comunidades, porque no conocen bien la situación del municipio. Por ejemplo, el PDM se elaboró mediante el mecanismo del "llenado de formularios", los cuales fueron repartidos a las OTB's, pero como éstas tenían poco tiempo para devolver, no discutieron suficientemente los problemas.

El CV indica que el PDM fue elaborado sin participación de las organizaciones, porque la consultora hizo llenar los formularios con las mujeres que trabajaban con ADRA BOLIVIA (ONG), quienes no eran dirigentes sino militantes de UCS:

El PDM ha hecho una empresa, no sé qué empresa es, fue contratado, y han pasado unas "notitas" a cada presidente de la organización, y parece que cada presidente ha llenado. Han hecho un "show", así de simple, han agarrado a las señoras de ADRA BOLIVIA, para entonces los de UCS tenían el manejo del municipio, entonces las señoras que trabajan en las calles a cambio de alimentos, ellas amontonadas en los predios de la Alcaldía se han mostrado como si fueran dirigentes vecinales, han llenado los formularios para hacer el PDM. (Entrevista, miembro del CV, junio de 1999).

En el mismo sentido indica el dirigente vecinal, que el POA de 1998 fue elaborado por las personas que estaban trabajando en la Alcaldía y que no hubo una real participación de las juntas vecinales, sólo el POA de 1999 se elaboró con la participación de los vecinos:

No ha habido participación excepto este año (1999), cuando nosotros nos hemos reunido el 9 de marzo, ahí recién hemos elaborado el POA '99, es la primera vez que se ha tocado ese tema. Pero los demás POA's, de los años anteriores, jamás se ha tocado ese tema, siempre han hecho a "calle oscura", y definitivamente sin el consenso de la población. Siempre se han cerrado en las "cuatro paredes" y eso es lo que ha perjudicado. (Entrevista, dirigente vecinal, junio de 1999).

Sin embargo, el sector Machaca presentó proyectos consensuados entre los diferentes cantones, las autoridades originarias hicieron todo lo posible para elaborar carpetas de proyectos más o menos acabadas:

El sector Machaca siempre es un ejemplo, que ellos ya traen todo solucionado para el POA y PDM, concluido, y aqui se hace una revisadita, pero con otros distritos no es así. Los del sector Machaca casi definido traen, yo sé, porque yo he sido también autoridad originaria en ese sector el '97. En esos temas de proyectos, nosotros teníamos reuniones a nivel del cabildo, donde preparábamos el plan operativo anual. Cada comunidad tenía que presentar sus proyectos para el año. (Entrevista, coordinador de desarrollo rural, junio de 1999).

Por otra parte, en las asambleas grandes o en los cabildos participan solamente los dirigentes de las comunidades y juntas vecinales, ellos llevan allí las propuestas aprobadas en sus organizaciones. Los representantes de las OTB's discuten asuntos ya decididos por sus bases, aunque los temas planteados pueden sufrir modificaciones según los argumentos de los dirigentes.

3.6 Proyecciones hacia el futuro

Las organizaciones sociales, a pesar de las frustraciones, están decididas a ejercer sus derechos e impulsar proyectos de mayor efecto sobre la vida cotidiana de los habitantes, puesto que la esperanza por cambiar la situación en que viven, se ha fortalecido con la apertura de espacios de participación ciudadana.

Acciones e iniciativas en perspectiva

En respuesta a la postergación de los proyectos productivos, las organizaciones piensan movilizarse y adoptar acciones de presión sobre las autoridades municipales. Por ejemplo, los dirigentes de Machaca pretenden convocar a todas las comunidades del sector para realizar una gran marcha de protesta para exigir al gobierno municipal; tal como indica uno de los informantes: "Tendremos que entrar en algún paro, no se como. Hasta cuando podemos estar esperando, porque mañana dice, pasado dice, no hay cuando, qué podemos hacer, tendremos que unirnos y "entrar" a Viacha. (Entrevista, dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999). En ese afán, hasta piensan formar un partido político propio para tomar el poder municipal, por lo mismo, han tratado de introducir mas concejales para las

elecciones de diciembre de 1999, mandando a los ex-dirigentes del sector como candidatos a concejal, por diferentes partidos.

En cambio, los dirigentes vecinales están preocupados por conocer a fondo la LPP con el propósito de reclamar sus derechos con mas argumentos, porque consideran que las autoridades municipales manipulan la información para justificar la postergación de los proyectos.

Las obras que se pretenden hacer en el futuro emanan tanto del gobierno municipal como de las organizaciones sociales. Las autoridades municipales piensan ejecutar proyectos que se consideran como los más prioritarios, como construcción de micro-riegos, canalización de ríos, apertura de carreteras, compra de maquinaria para el transporte pesada, mejoramiento de viviendas, entre otros. Al respecto el Alcalde señala lo siguiente:

En lo productivo para el sector del campo, hay un proyecto de micro riego, donde estamos en tratativas para el financiamiento, y unas dos fábricas de ladrillerías que pensamos colocar en el sector de Machaca, ojalá se haga realidad, hay que ir, yo me he dado cuenta que el Alcalde no debería estar en Viacha, no tiene que estar recibiendo gente en audiencia todos los días, es el perjuicio mas grande, el Alcalde tiene que estar gestionando, tramitando créditos. (Entrevista, Alcalde, junio de 1999).

El Alcalde agrega que el proyecto de mejoramiento genético del ganado está ligado a otros aspectos como el mejoramiento del forraje y la captación de agua. Por otro lado, el agente municipal de Machaca indica que el pueblo necesita contar con el alcantarillado y una repetidora de TV para los jóvenes. Se trata de impulsar proyectos que beneficien a la mayoría de la población de manera más directa. El interés por mejorar las condiciones de vida va creando una dinámica social, por ejemplo, los dirigentes de Machaca tratan de mejorar la infraestructura educativa y promover proyectos productivos.

Los vecinos manifiestan que necesitan el empedrado de las calles, polideportivos, alcantarillado y alumbrado publico. Se exige la conclusión del alcantarillado, así

como el mejoramiento del sistema de agua potable y del hospital, también consideran como prioritaria la electrificación de toda la sección.

Territorio y desarrollo

El desarrollo local se piensa en términos territoriales. Cada organización social genera iniciativas de proyectos a partir de las necesidades mas próximas que afectan de manera directa a las personas. Los proyectos de desarrollo son ideados desde las "calles" de las zonas urbanas y desde el "habitat" de las comunidades rurales, el *contexto* define las opciones y las estrategias de acción. Esto, hace que los vecinos y comunarios re-interpretan la cuestión de la territorialidad dentro del contexto municipal.

Las poblaciones del sector Machaca quieren formar la quinta sección de la provincia Ingavi, además, las autoridades municipales y las OTB's del sector Viacha están dispuestas a apoyar ese proyecto, porque para la Alcaldía es difícil de atender a los cantones alejados de la capital.

Las OTB's de Machaca buscan rescatar sus formas de organización originaria y principios sociopolíticos de la comunidad tradicional: iniciativa surgió de un congreso regional de Machaca para llevar a las comunidades hacia un desarrollo con identidad propia. El propósito fundamental de las organizaciones del sector Machaca es constituir una Alcaldía para impulsar el desarrollo micro-regional: "Nuestra meta es tener un municipio propio en Jesús de Machaca, con esto también se podría hacer muchas cosas. (Entrevista, coordinador de desarrollo rural, junio de 1999). La creación de la nueva sección va se esta gestionando en las instancias correspondientes del gobierno central.

Por su parte, los vecinos indican que en algunas zonas las demandas se hacen por "calle":

Cada zona tiene su junta vecinal y en sus diferentes calles, por decir de aquella cuadra a esta cuadra es una zona, es la zona Ferroviaria. La zona se divide a veces en dos juntas, de esta calle al otro lado ya tiene su junta. Las luminarias se han pedido para una cuadra, pero el Alcalde, que esa vez era Robles, dijo porque no hasta el final de la avenida y se ha hecho así (Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999).

4 EL MUNICIPIO DE PUCARANI

4.1 Contexto

Pucarani es la primera sección de la provincia Los Andes del departamento de La Paz. Se halla en la cuenca del lago Titicaca y tiene una superficie de 430 Km². La capital de sección está a 35 Kms. de la ciudad de La Paz (Gobierno Municipal de Pucarani, 1998a).

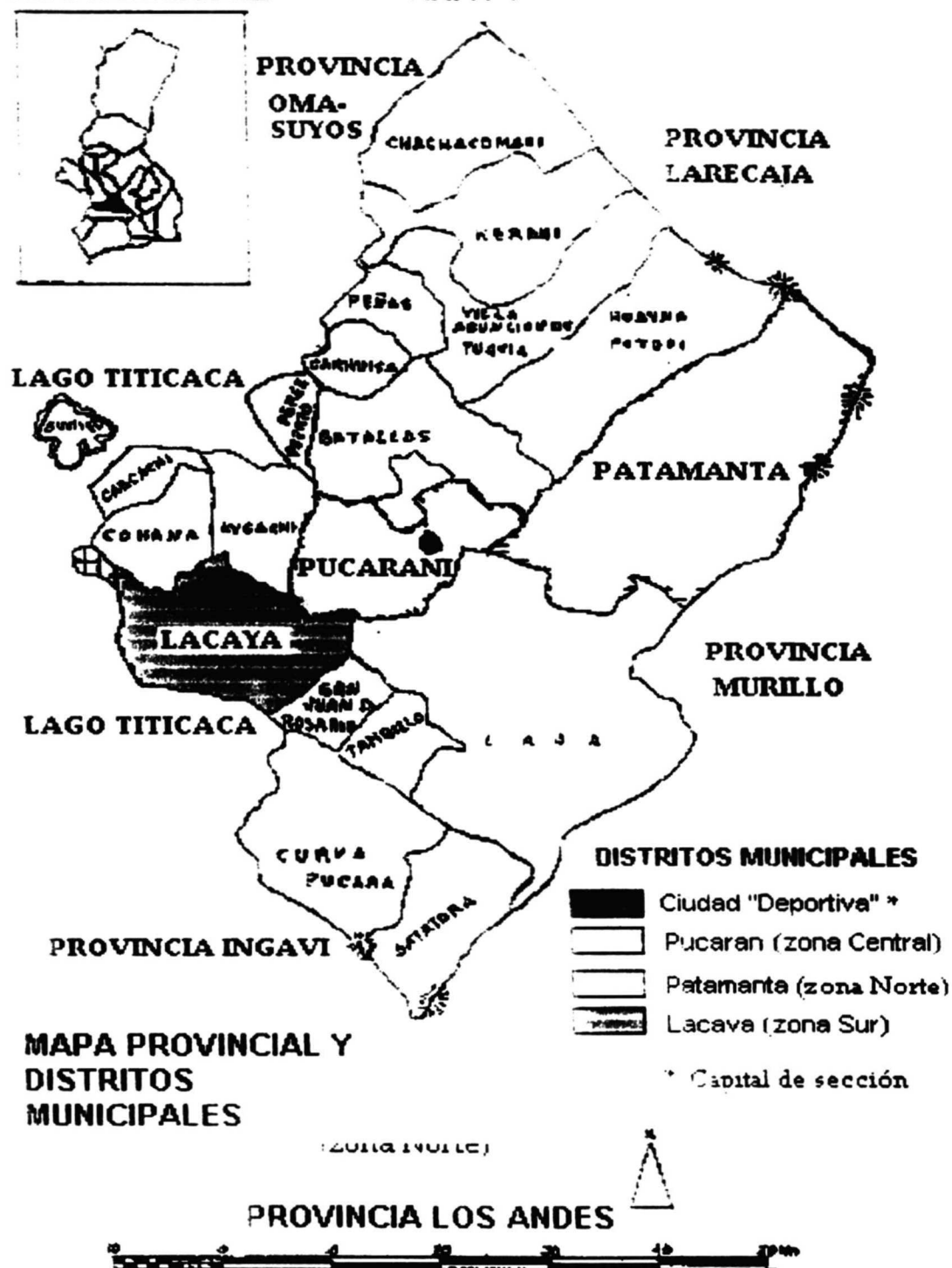
La sección limita al Este con la provincia Murillo, al Oeste con el lago Titicaca, al Norte con los municipios de Batallas y Puerto Pérez, y al Sur con el municipio de Laja. El municipio se extiende desde la cordillera Oriental de Los Andes hasta el lago Titicaca, y está dividido en tres distritos municipales: Pucarani, Patamanta y Lacaya (véase mapa 4)¹⁰⁴.

El municipio tiene un rasgo físico de planicies con algunas montañas, serranías, colinas y quebradas, por lo mismo el clima es frío, la temperatura promedio anual es de 9 grados, presenta pajonales y otros pastos silvestres que son aprovechados como forraje para los animales (Gobierno Municipal de Pucarani, 1998a; 1998b). La mayor parte de la población se dedica a la ganadería y agricultura. Se producen básicamente tubérculos, cereales (trigo, avena, quinua), alfalfa, cebada y algunas hortalizas y verduras. Sólo la gente que radica en el pueblo de Pucarani tiene otras actividades (transporte, comercio y servicios). En todo caso, la producción de alfalfa y leche ha ganado más importancia en los últimos años.

¹⁰⁴ Después de las elecciones municipales de 1999, las actuales autoridades, en coordinación con las OTB's, en enero del 2001, decidieron reordenar el municipio dividiendo el distrito de Patamanta en dos: Patamanta y Vilaque. Las autoridades y los representantes de la sociedad local consideran que los distritos deben ser como "pequeñas alcaldías" con capacidad de decisión, para atender eficientemente las necesidades de la población.

DEPTO. DE LA PAZ

MAPA 4



Los productos se comercializan en las ferias locales y en las ciudades de El Alto y La Paz, existe una interacción muy dinámica entre la capital de departamento y el municipio de Pucarani, toda vez que la carretera principal La Paz -Copacabana pasa por el municipio.

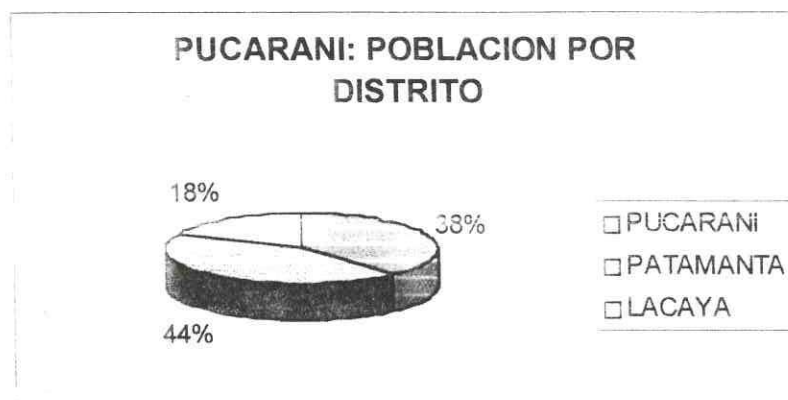
El municipio tiene 10 cantones y 54 comunidades (véase anexo 1, cuadro 9). La mayor parte de los cantones se formaron en los años ochenta, solo Pucarani era cantón (creado en 1917) antes de la revolución de 1952. Sin embargo, el número de OTB's excede el número de comunidades, porque en las capitales de cantones se han formado juntas vecinales como una organización diferente a los sindicatos agrarios, aunque sus miembros viven simultáneamente en la población nucleada y en el campo. Existen 12 juntas de vecinos, dos en Pucarani y el resto en cada una de las capitales de cantón.

La población alcanza a 27,413 habitantes. De esa cantidad, 687 personas más o menos radican en la capital de sección, la "*ciudad deportiva*"¹⁰⁵, el resto vive en los cantones y comunidades, es un municipio rural (véase anexo 1, cuadro, cuadro 10). De los tres distritos, Patamanta y Pucarani tienen más población, el primero con 11,991 habitantes y el segundo con 10,539, mientras que el distrito de Lacaya sólo cuenta 4,883 individuos, tal como se muestra en el **grafico 14**.

El municipio cuenta con infraestructura de servicios básicos (salud, saneamiento, educación, deporte). Las capitales de cantones tienen agua potable, energía eléctrica, posta médica, centros educativos y campos deportivos. Pero, Pucarani dispone de mas servicios, por ejemplo tiene servicio telefónico (ENTEL y COTEL), aunque pocos tienen conexión domiciliaria; además, hay un centro universitario (carreras de enfermería y agronomía) dependiente de la Universidad Católica Boliviana (Gobierno Municipal de Pucarani, 1998a).

¹⁰⁵ El poblado de Pucarani es reconocido como "ciudad deportiva" por los habitantes del lugar y también por la gente de afuera, porque cuenta con un autódromo, donde se llevan competencias departamentales y nacionales.

GRAFICO 14



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, INE, y de Bolivia y sus municipios, población 1997, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

En la sección existen 63 escuelas de primaria y 12 colegios de secundaria. Hay un hospital en la capital de sección y tres centros de salud en los cantones (Ministerio de Hacienda, 1998). En lo deportivo, están el autódromo, el coliseo y la pequeña plaza de toros en la capital de sección. En Pucarani trabajan cuatro ONG's, como el Plan Internacional Altiplano (PIA), Qhana, Sartawi y TECA (fomento lechero), las que dirigen sus actividades hacia la educativo, salud y asesoramiento técnico (Gobierno Municipal de Pucarani, 1998a). Además existe una emisora local, la radio Chaca.

Antes de la LPP, al igual que las demás secciones provinciales, las poblaciones de Pucarani canalizaban sus demandas directamente al gobierno central. Las autoridades locales y los dirigentes sindicales tenían que darse modos para concretar las pocas obras con la ayuda de la Prefectura del departamento, la Corporación de Desarrollo Regional de La Paz (CORDEPAZ) y con el apoyo técnico y financiero de las ONG's.

En ese tiempo, la Alcaldía no contaba con recursos para atender las necesidades de las comunidades. La escasa recaudación que se hacía en las ferias semanales, apenas alcanzaba a la suma de tres mil bolivianos en todo el año. Por tanto, los alcaldes y agentes municipales ocupaban el cargo de autoridad motivados por cuestiones de prestigio social.

Pero, después de la aplicación de la llamada "lev bendita" -aunque al principio se consideraba como "maldita"- el gobierno municipal se ha convertido en una instancia pública de importancia, porque ahora cuenta con recursos económicos para ejecutar proyectos de desarrollo local. El gobierno municipal de Pucarani ha ajustado su estructura organizativa para desarrollar una gestión mas o menos eficiente.

La Alcaldía cuenta con un ejecutivo municipal, un concejo municipal conformado por cinco concejales, una Oficialía Mayor Técnica, una unidad de contabilidad, unidad de desarrollo humano y un pequeño equipo técnico, toda la planta administrativa no supera más de 30 personas, dado que las obras se consignan a empresas constructoras, por lo que cuenta con pocos obreros. Las autoridades municipales y el personal técnico trabajan en estrecha coordinación con los miembros del CV, quienes cumplen una labor fundamental en la priorización de proyectos.

El municipio antes de la LPP

Antes de la aplicación de la LPP, Pucarani estaba totalmente abandonada por las autoridades del gobierno central y era desconocida por la opinión pública. La población misma no daba mucha importancia a la Alcaldía:

Pucarani no se conocía, la gente no sabía donde estaba Pucarani, ni siquiera se mencionaba su nombre. Entonces para mí era una preocupación, porque cuando yo me hice cargo, la Alcaldía estaba totalmente abandonada, no tenía una hoja de papel para trabajar, no tenía un bolígrafo, no tenía un sello, totalmente vacía. La sala de reuniones del municipio contaba solamente con 20 pupitres escolares, no tenía ni una silla, había una mesa de madera que servía como escritorio para el Alcalde, era una cosa muy lamentable. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

Los alcaldes y los agentes no tenían sueldo, entonces nadie se interesaba por conocer el "territorio". Pero con motivo de la ley, se abre una oportunidad para que la gente se ocupe de los problemas locales: según la Alcaldesa, hasta una mujer humilde puede asumir el cargo, dado que antes los alcaldes siempre habían sido hombres. Las personas que tornaban el puesto de Alcalde hacían por ayudar al pueblo de algún modo, y cuando llegaba alguna delegación de afuera (autoridades

del gobierno central o de las instituciones privadas), los gastos de atención asumía el Alcalde:

Quiero recordar un poquito lo que era Pucarani antes de que aparezca la participación popular. En Pucarani nadie quería ser Alcalde, nadie quería ser concejal, o sea ser Alcalde era "amor al deporte", por una sencilla razón, de que no tenía ingresos la propia Alcaldía, de ninguna naturaleza, sólo los pequeños señores que se cobraban los días domingo, que llegaba a unos seis bolivianos, siete bolivianos máximo, hasta diez, por domingo. Eso se destinaba para comprar una escoba y para pagar al barrendero, nada más que eso. El que era Alcalde por entonces, si llegaba alguna visita, algunos señores que siempre quieren enterarse de este aspecto, el Alcalde tenía que gastar su dinero, tenía que sacar de su bolsillo para invitarlos, siempre llegaban delegaciones, de las comunidades vienen. Entonces, ciertamente Pucarani se estaba muriendo, estaba ya quizás dando los últimos suspiros de vida, nosotros somos fieles testigos (...) porque somos querendones del pueblito, hemos visto la realidad. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

El dirigente agrega que antes, las autoridades municipales y los dirigentes sindicales tenían que tramitar en la ciudad de La Paz para hacer alguna obra, y los gastos de transporte y estadía eran pagados por los dirigentes que buscaban financiamiento en las instituciones estatales y privadas (ONG's); por ejemplo, de esa forma lograron construir el hospital, el sistema de agua potable, universidad, etc. Por otra parte, los comunarios tenían pocas oportunidades para acceder a los cargos de autoridad a nivel seccional (subprefectura, Alcaldía y corregimientos), esos puestos eran casi exclusivamente ocupados por los vecinos del pueblo, por la "clase mestiza", como decía uno los entrevistados.

Con motivo de la ley, para los comunarios se abre una oportunidad para acceder a ciertas instancias del poder local, los cargos públicos existentes en el municipio ya no son ocupados únicamente por los vecinos del pueblo sino también por los comunarios, por ejemplo tres concejales provienen de otros cantones.

Rupturas y reagrupamientos sociales

En el municipio de Pucarani, existen tres zonas, Norte, Centro y Sur, las que han adquirido mayor significación dentro del contexto municipal, y sobre esa base se formaron los tres distritos: Pucarani (Centro), Patamanta (Norte) y Lacaya (Sur). Las

diferencias entre las tres zonas brotaron con mayor notoriedad dentro del tiempo municipal, pero también aparecen otros referentes de articulación de cantones y comunidades. Por ejemplo el distrito de Patamanta se dividió en dos distritos a principio del 2001.

Las poblaciones del distrito de Pucarani están más vinculadas a la capital de sección. Las comunidades de Patamanta se aglutinan en función a la carretera principal La Paz - Copacabana, que pasa por varios cantones de ese distrito, mientras que las poblaciones de Lacaya se identifican como habitantes del sector lago, por estar en las inmediaciones del lago menor de Titicaca.

En todo caso, los informantes señalan que Pucarani ha dado pasos "gigantescos" con la LPP y con el buen trabajo de la Alcaldía, porque consideran que los recursos se han invertido en obras que han beneficiado a los diez cantones, por lo que los vecinos y comunarios están satisfechos por la labor de las autoridades municipales:

En realidad nosotros damos un premio a la señora Alcaldesa, que también ha sido asesorada por otra persona, que es Hugo Vega, él es el que ha orientado digamos este progreso, porque en realidad nosotros tampoco hubiéramos hecho, este adelanto inmenso que hemos hecho. Entonces hemos aprovechado el dinero en hacer obras. En Pucarani así como en las comunidades, se ha hecho el paso gigantesco. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

La gente tiene mucha esperanza por cambiar la situación, los informantes indican que necesitan cambiar de actitud frente a los problemas que se originan en las provincias, porque ahora disponen de recursos para realizar sus "sueños", aunque temen que la ley puede ser derogada por futuros gobernantes. La población está dispuesta a defender lo que fue "conquistado" después de una larga lucha.

Pucarani se está convirtiendo en un lugar atractivo, como consecuencia de las mejoras que se han hecho en la infraestructura de servicios básicos, por ejemplo la instalación del alcantarillado. La gente está empezando a construir sus casas en Pucarani, porque piensan que las cosas seguirán mejorando con los proyectos que va ejecutando el gobierno municipal. Como en el pueblo nucleado no existen fuentes

de trabajo, la mayor parte de la gente que vive allí desarrolla gran parte de sus actividades en las comunidades aledañas.

Por otra parte, en las elecciones municipales de 1999, el MIR se ubicó en primer lugar con dos concejales, en segundo lugar el MNR, tercero ADN y cuarto CONDEPA, cada partido con un concejal de un total de cinco concejales que tiene el municipio. Otro aspecto que llama la atención, es que para esas elecciones no se postuló ningún ex-concejal, pero sí un ex-miembro del CV.

En todo caso, las organizaciones sociales están más interesadas en impulsar y gestionar sus necesidades en la Alcaldía, porque ven que las obras se ejecutan, por lo mismo, las autoridades municipales tratan de responder de la mejor manera posible a las diferentes demandas, dado que algunas OTB's amenazan con adoptar acciones directas para conseguir la atención de sus pedidos. En Pucarani existen más consensos que rupturas, dentro de la nueva situación; tal como sustenta uno de los entrevistados:

Los secretarios generales conjuntamente con las bases charlan y entran de acuerdo para preparar un borrador de demanda. Se reúnen jóvenes, hombres y mujeres. Se hace como una encuesta, un pequeño censo, para conocer lo que falta en la comunidad, cómo viven, de qué viven, cuántos animales tienen, qué cosa cultivan, a dónde llevan sus productos, de dónde compran, todo eso. En esto consiste el diagnóstico comunitario (Entrevista al CV de Pucarani, febrero del 2001).

4.2 La Participación Popular y gestión municipal

El Gobierno Municipal de Pucarani, desde el segundo semestre de 1994 ha dispuesto de recursos de coparticipación. Antes los ingresos municipales apenas alcanzaban a 1.300 bolivianos por año. Con el primer desembolso, aquella suma ascendió a 1.003.916 bolivianos, lo que fue realmente asombroso para las autoridades, no creían que podían contar con esa cantidad de dinero; y menos la población, que pensaba que la LPP era una promesa más del gobierno central para "engañar" a la gente. Así, desde mediados de 1994 hasta el 2000, los recursos de la coparticipación se han incrementado hasta la suma de 4.312.081 bolivianos (monto

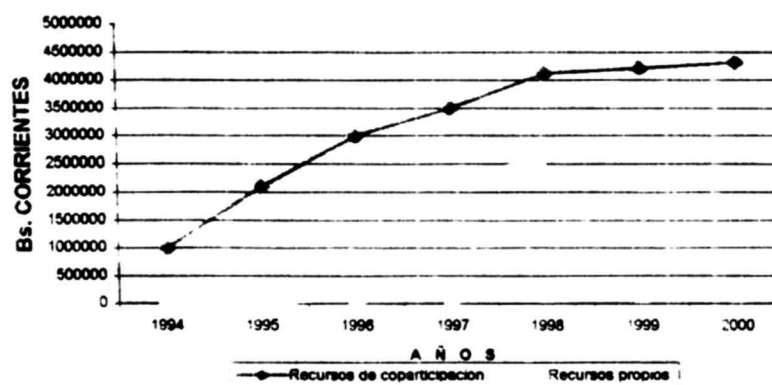
programado para la gestión del 2000), hasta los ingresos propios han aumentado (véase anexo 1. cuadro 11). Esto se ve de manera mas clara en **gráfico 15**, donde los recursos de coparticipación han crecido notablemente en los primeros cuatro años.

Entonces, las autoridades edilicias han tenido que invertir dichos fondos en la realización de obras públicas. El proceso del mejoramiento de la infraestructura de servicios, empezó desde la refacción del edificio de la Alcaldía y el equipamiento de las oficinas, luego se programaron los proyectos para la capital de sección y el resto de los cantones y comunidades.

Al principio, las organizaciones comunales mostraban una cierta indiferencia respecto a la oferta de obras, favoreciendo a los vecinos de Pucarani que aprovecharon los recursos disponibles para ejecutar los proyectos, por ejemplo el coliseo y la remodelación de la plaza principal. Pero pronto llovieron las demandas de obras, porque la gente veía que los trabajos se estaban efectuando.

GRAFICO 15

PUCARANI: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL 1994-2000



Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos 1995, 1996 y 1997 y al Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani; no incluye "otros ingresos" que son captados de otras instituciones como el FIS, FNDR, FDC, etc.

En los primeros años, los recursos fueron invertidos básicamente en el área de salud, educación, mejoramiento urbano y deporte. En educación, se han hecho refacciones de escuelas y colegios, construcciones de aulas, oficinas para el personal administrativo, viviendas para maestros y pequeños teatros o auditorios. Asimismo, se han distribuidos muebles (escritorios y pupitres) y material didáctico a los establecimientos educativos.

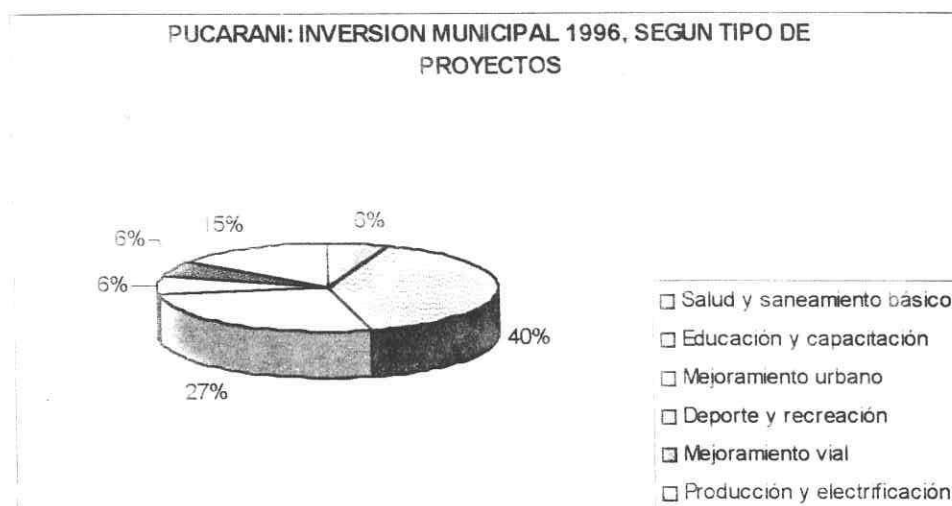
En el área de salud, se han refaccionado el hospital de Pucarani y los centros de salud. Se ha mejorado el sistema de agua potable en la capital de sección y cantones. En mejoramiento urbano, se han remodelado las plazas de Pucarani y de los cantones. Pero en el municipio se hicieron sobre todo las sedes sociales. En cambio, los proyectos productivos han tenido menor atención.

Por otro lado, se organizaron varios eventos de capacitación, para los funcionarios de la Alcaldía, miembros del CV y dirigentes de las OTB's, con el apoyo de instituciones privadas como Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana y Agro 2000¹⁰⁶, que han trabajado en coordinación con el gobierno municipal, el CV y las OTB's.

En la medida que se fueron ejecutando las obras, las OTB's han empezado a demandar proyectos productivos como mejoramiento del ganado, construcción de micro-riegos, y crianza de truchas; aunque persisten las solicitudes de proyectos de salud y educación, tal como se aprecia en el **gráfico 16**. Las obras destinadas a la educación tienen mayor participación con un 40%, en segundo lugar está el mejoramiento urbano que tiene el 27% y los proyectos productivos alcanzan al 15%.

¹⁰⁶ Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana, es una ONG que ha desarrollado sus actividades orientadas a apoyar la gestión municipal y la participación de la gente en la determinación de los proyectos. La institución trabaja en varios municipios del país. Con la cooperación de esa entidad, la Alcaldía de Pucarani impulsó desde 1996 el autodiagnóstico de necesidades en toda la sección, en coordinación con el CV y las OTB's. En tanto, Agro 2000, que también es una entidad privada, ha trabajado en el ajuste del PDM y la preparación del POA desde principios del 2000, en Pucarani.

GRAFICO 16

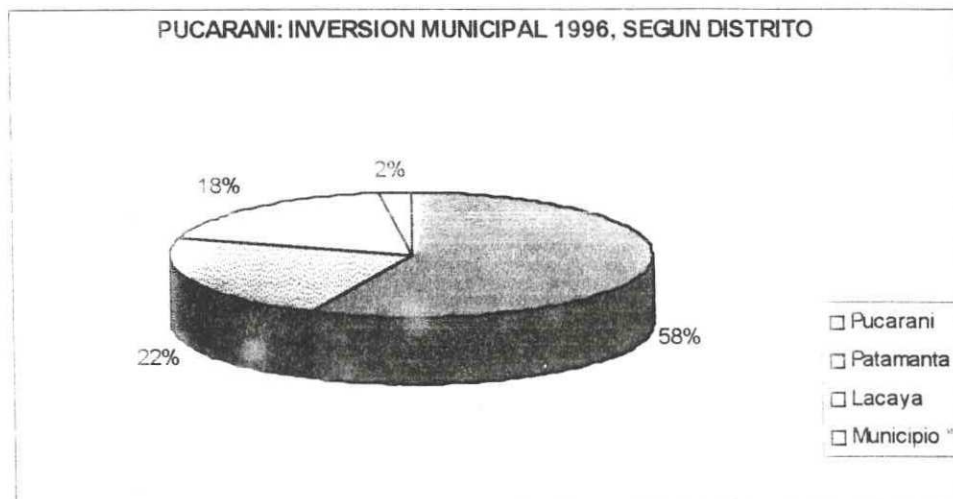


Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1996, Ministerio de Hacienda.

En términos de la distribución de recursos entre los tres distritos, de un total de Bs. 2,784,154, el distrito que tiene mayor participación es Pucarani -capital de sección- con Bs. 1,588,201, mientras que los distritos de Patamanta y Lacaya alcanzan sólo a Bs. 622,703 y 512,250, respectivamente (véase anexo 1, cuadro 12). Pucarani se beneficia con el 58% del presupuesto total, Patamanta con 22% y Lacaya con 18%, como se muestra en **gráfico 17**. Es decir, la capital de sección y las comunidades adyacentes han sido más favorecidas, porque las obras de mayor envergadura - como el coliseo- se han hecho en la capital. En cambio las pequeñas obras, como refacción y construcción de aulas y sedes sociales se ejecutaron en toda la sección.

Si se cruza el tipo de proyectos y la distribución por distrito, se observa que Pucarani tiene más proyectos en el área de salud, mejoramiento urbano, deporte-recreación y mejoramiento vial, mientras los distritos de Patamanta y Lacaya tienen menos obras, sólo en educación repuntan un poco; véase **gráfico 18**. Pucarani absorbe el cien por ciento de los proyectos destinados al mejoramiento vial, lo cual obedece a que en 1996 se asfaltó el camino vecinal Pucarani - Patamanta, que conecta a la capital de sección con la carretera Panamericana La Paz - Copacabana; asimismo, ese año se han avanzado los trabajos de asfaltado del autódromo.

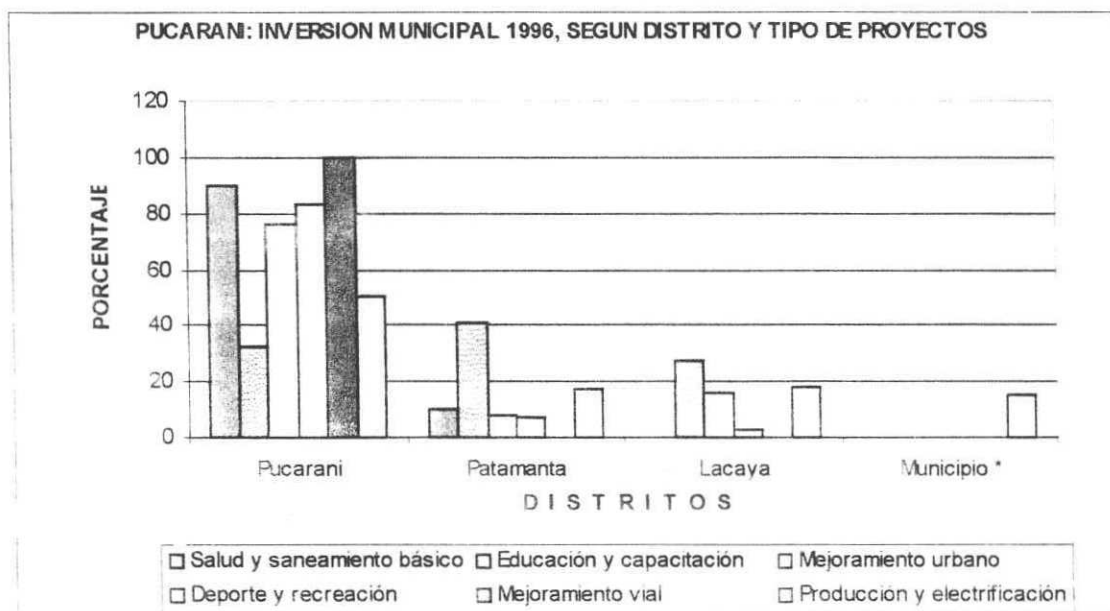
GRAFICO 17



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1996, Ministerio de Hacienda.

- Comprende los tres distritos.

GRAFICO 18



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1996, Ministerio de Hacienda.

* Comprende los tres distritos.

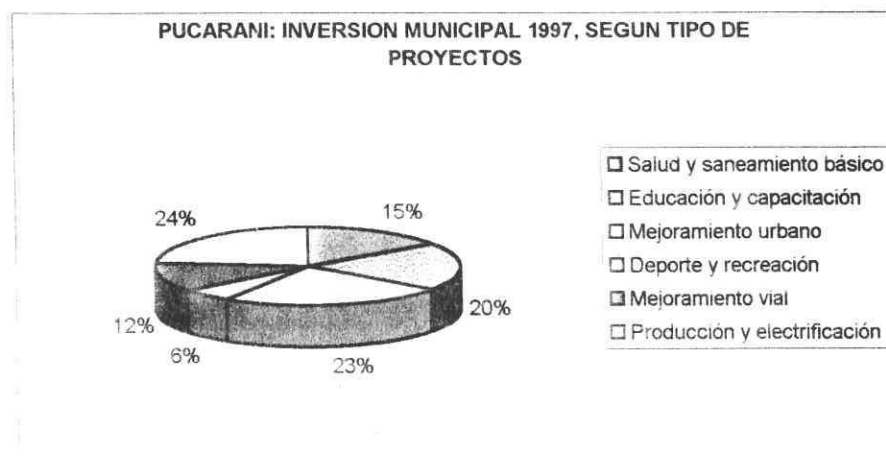
Nota: El cien por ciento constituye cada tipo de proyecto, que se distribuye entre los tres distritos.

En tanto, para la gestión de 1997 se programaron 105 proyectos con un monto de inversión de Bs. 4,174,792. De este número de proyectos, 56 fueron de carácter

productivo, 20 se destinó a la educación, 15 a la salud, 8 al mejoramiento urbano, y 6 al mejoramiento vial y a la recreación. Pucarani sigue siendo el más favorecido con 48 proyectos, Patamanta tiene 29 y Lacaya 28 (véase anexo 1, cuadro 13). Además, en la zona central se ha invertido más dinero, que alcanza a Bs. 2,414,725, en cambio, al distrito Norte (Patamanta) se destinó la suma de Bs. 487,000 y al distrito Sur (Lacaya) Bs. 492,000; distritos que todavía son poco favorecidos (véase anexo 1, cuadro 14).

La inversión distribuida por tipo de proyectos, se aprecia en el **gráfico 19**, donde los proyectos productivos tienen una participación de 24%, no obstante las áreas de educación y mejoramiento urbano siguen siendo importantes, que alcanzan al 20 y 23 por ciento, respectivamente. Mientras que al campo de la salud se destina el 15% y al mejoramiento vial el 12%.

GRAFICO 19



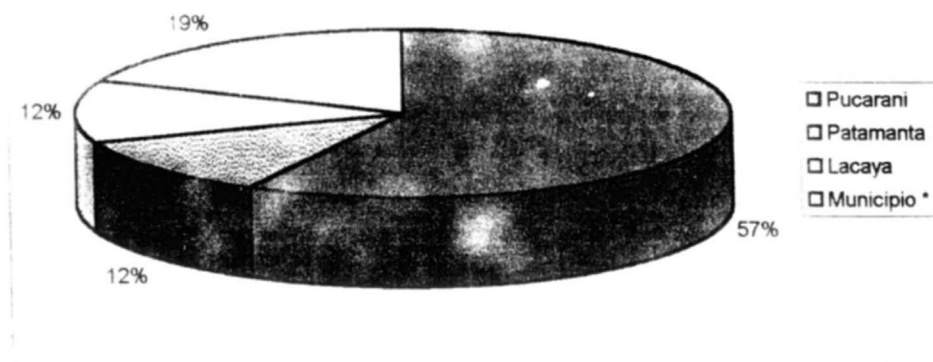
Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1997, Ministerio de Hacienda.

Como se ve, a pesar que el distrito de Patamanta acoge a la mayor cantidad de la población (44%), no sucede lo mismo en términos de la distribución de recursos, por el contrario, el distrito de Pucarani que tiene una población de 38%, se beneficia con el 57% de recursos de inversión. Mientras que Patamanta sólo alcanza al 12%, al

igual que Lacaya, como se observa en el **gráfico 20**. Es decir, en 1997 se han hecho más obras en la zona central que en las demás dos zonas.

GRAFICO 20

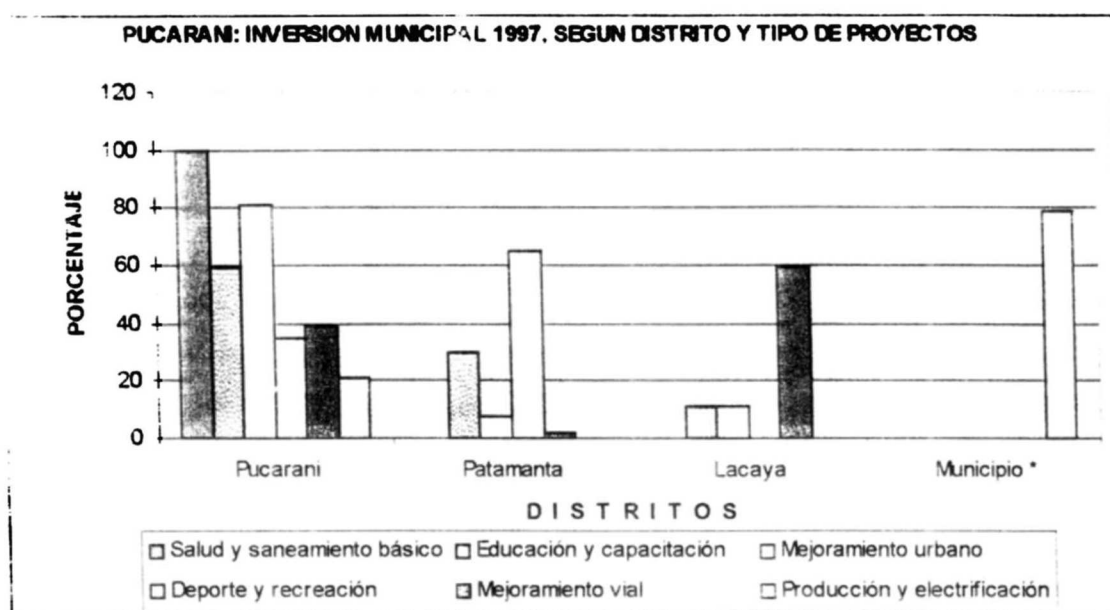
PUCARANI: INVERSION MUNICIPAL 1997, SEGUN DISTRITO



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1997, Ministerio de Hacienda.
Comprende los tres distritos.

Cuando se cruza la información entre el tipo de proyectos y la distribución del presupuesto municipal entre los tres distritos, se observa que Pucarani tiene más proyectos vinculados con la salud, que prácticamente absorbe el cien por ciento, así como en la educación y mejoramiento urbano; véase **gráfico 21**. Empero, Patamanta y Lacaya mejoran en cierta medida su situación, puesto que logran repuntar en el área de deporte-recreación y mejoramiento vial, respectivamente, lo cual obedece al hecho de que los cantones de la zona Norte pidieron la construcción de varios polideportivos, y en la zona Sur se arreglaron los caminos vecinales. Otro aspecto que resalta es que el 80% de proyectos productivos se destina a todo el municipio, que corresponde a la distribución de semillas de alfalfa.

GRAFICO 21



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1996, Ministerio de Hacienda.

Comprende los tres distritos.

Nota: El cien por ciento constituye cada tipo de proyecto, que se distribuye entre los tres distritos.

Ahora bien, desde la aplicación de la ley, la Alcaldía empezó a trabajar con el apoyo de algunos técnicos de las ONG's, quienes posibilitaron por ejemplo hacer la estructura orgánica del gobierno municipal. La gestión municipal se desarrolló sobre la base de un plan más o menos ordenado, y no obedeció sólo a las buenas intenciones de las autoridades. Al respecto, la Alcaldesa indica: "En la gestión '96, nosotros hemos recibido una oferta de asesoramiento de un proyecto, de una ONG (DDPC), desde esa fecha hemos firmado un convenio y estamos trabajando bajo el asesoramiento de esa ONG." (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999). Agrega que en cada gestión se da un informe a las organizaciones sociales, haciendo conocer los costos de proyectos y remanentes de las obras ya concluidas:

Damos la información de la gestión terminada, porque nosotros hacemos conocer, por ejemplo una aula escolar, cuánto era su presupuesto en el POA, porque cuando se adjudica la empresa no siempre es con ese monto, siempre con un monto menor. Pero, eso también nosotros ponemos en las laminas del informe. Por ejemplo todas las aulas escolares, supongamos 40.000 bolivianos, la empresa ha tomado por 37.000, y como remanente se tiene 3.000, todo eso hacemos constar nosotros. Para cuántas comunidades se ha ejecutado y los "hermanos" del campo ven todo. En esa forma trabajamos, y esto desde la gestión '96, '97, '98 y '99. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999)

Por otra parte, las autoridades municipales y la ciudadanía consideran al municipio de Pucarani como un "modelo" para las demás tres alcaldías. Se piensa que la estabilidad política ha sido fundamental para concretar los proyectos en el municipio. Por ejemplo, la parte ejecutiva, cada seis meses pasa un informe al concejo y al CV, sobre la ejecución del presupuesto, el avance de las obras y la adjudicación de proyectos a las empresas constructores.

La priorización, planeación, ejecución y evaluación de proyectos, se hacen en tres "cumbres", que consiste en la realización de tres asambleas generales organizadas anualmente por la Alcaldía y el CV, donde participan las autoridades municipales, los miembros del CV, el subprefecto, el consejero provincial, las centrales y subcentrales agrarias y las OTB's que participan con tres representantes por cada organización. En esas asambleas, las autoridades municipales y los miembros del CV exponen los informes acerca de la gestión, los avances de los trabajos, los proyectos priorizados y otros problemas vinculados al quehacer municipal, luego los participantes discuten en una suerte de "mini-asambleas" los temas, para ajustar y aprobar los informes, el POA y el PDM.

La primera "cumbre" se efectúa en el mes de abril para revisar y aprobar el POA; la segunda se hace en septiembre para debatir y priorizar los proyectos a ser incorporados en la próxima gestión; y, la tercera se realiza en noviembre para evaluar la gestión municipal. La "cumbre" es un espacio donde los representantes proponen proyectos y evalúan el trabajo desarrollado por el gobierno municipal: "Para las "cumbres", siempre pasamos una invitación al subprefecto, al consejero provincial, también invitamos a las centrales, subcentrales, ellos vienen a escuchar y a evaluar si estamos haciendo bien o mal." (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

En los diez cantones se han las ejecutado obras (aulas, polideportivos y sedes sociales). Los vecinos y comunarios muestran una cierta satisfacción por las obras realizadas en los diferentes cantones y comunidades, porque consideran que los

recursos beneficiaron a la mayor parte de la población. aunque cuestionan el hecho de que se hayan ejecutado obras de envergadura sólo en la capital de sección.

Ejecución de obras

Cuando los recursos de coparticipación fueron depositados, las autoridades no sabían qué hacer con "tanto dinero", porque desconocían los problemas y necesidades del municipio, incluso no sabían cuántas organizaciones sindicales habían. Entonces, han tenido que recorrer por todos los cantones y comunidades para ver las necesidades de la población. Las primeras obras se ejecutaron en Pucarani, por ejemplo el coliseo, que se considera como muy significativo para el municipio:

En ese entonces (1994), teníamos planificado para esos seis meses veinte obras. Y como la primera obra de participación popular tenemos el coliseo cerrado, sobre la avenida Avaroa, y hemos entregado como la primera obra de participación popular, esa vez nos visitó el presidente de entonces Gonzalo Sánchez de Lozada, a la inauguración de la obra; ha salido en prensa, nos hemos movilizadado todo el municipio para la inauguración de esta obra tan grande. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

Según las autoridades, Pucarani tenía la necesidad de contar con un coliseo, para merecer de algún modo el nombre de "ciudad deportiva". En los seis meses de gestión de 1994 la Alcaldía ha realizado obras orientadas a mejorar los establecimientos educativos y los centros de salud, también ha dotado muebles a las escuelas y colegios:

Hemos dado prioridad, en el campo de educación y salud, como hace rato yo le decía, yo había visitado tantas comunidades y era muy lamentable la situación en la educación, porque pasaban en la intemperie los alumnos porque no tenían aulas escolares, no tenían equipamiento, era una lástima, nosotros visitábamos una comunidad y nos invitaba a pasar a sus aulas, y los niños estaban sentados sobre adobes puestas con madentas. Era lamentable esa situación, por eso es que nosotros hemos priorizado mayormente dar apoyo a la educación y salud. Mire en salud hemos equipado el hospital de Pucarani, y también hemos hecho la refacción total de la vivienda de los médicos. (idem).

Las obras se ejecutaron en estrecha coordinación entre las autoridades municipales, los técnicos de ONG's, miembros del CV y representantes de las OTB's:

Los proyectos que tienen las comunidades y los cantones se han facilitado enormemente, porque ha habido una relación directa: el comité de vigilancia, las OTB's y nosotros como concejo, hemos hecho informes de la planificación participativa con los "hermanos comunarios". Desde que hemos empezado, hemos hecho de forma conjunta, creo que nada se ha hecho a bocanadas por parte del concejo, de la parte ejecutiva o del comité de vigilancia... los tres entes han hecho de que las reuniones sean de cara a los representantes de las comunidades. (Entrevista, concejal, julio de 1999).

Con los recursos que captaron del Fondo de Inversión Social (FIS), ejecutaron los proyectos de agua potable y electrificación para los cantones y algunas comunidades. Aunque las OTB's solicitan a menudo la construcción de aulas, sedes sociales y polideportivos:

Los proyectos que mayormente piden las OTB's están relacionados con la educación, salud o agropecuaria, por ejemplo semillas de alfalfa para forraje (...) pero mayormente se ha atendido en la cuestión de educación, en construir aulas escolares, vivienda para los maestros, teatros escolares, después son las sedes sociales, como siempre sus reuniones efectúan a la intemperie, entonces necesitan un ambiente donde puedan reunirse. (Idem).

En el municipio se han construido aulas, sedes sociales, polideportivos, viviendas para profesores y oficinas para la Dirección de centros educativos. También se han hecho estudios para el alcantarillado y la construcción de micro-riegos. En lo productivo, la Alcaldía repartió semillas de alfalfa a las comunidades.

Ahora bien, en el proceso de ejecución de proyectos se presentan algunas dificultades. Por ejemplo, las empresas constructoras no se interesan por los pequeños proyectos, o en su caso, tardan en trasladar sus equipos al lugar de trabajo, provocando la postergación de obras. Otro factor que también retarda la concreción de proyectos, es que los fondos de coparticipación no siempre se depositan oportunamente, o en su caso, con el cambio de funcionarios que se da en el gobierno central, los proyectos presentados por las alcaldías son abandonados. A veces las mismas organizaciones no cumplen a tiempo con los trabajos acordados, como la disposición de una parte del material de construcción (arena, piedra, adobe), que es la contraparte que ponen las OTB's. Por falta de voluntad de las bases,

incluso pierden algunos proyectos, por ejemplo, el matadero que tenían que hacer en Patamanta se trasladó al municipio de Batallas.

El cambio anual de dirigentes sindicales y vecinales, ocasiona el retraso de trabajos, porque los nuevos desconocen los tramites y el estado en que están las obras. El cambio de los miembros del CV que se hace cada dos años, significa también una suerte de paralización del avance de los proyectos, porque necesita de un cierto tiempo para informarse sobre los asuntos municipales y la ejecución de obras.

En cualquier caso, existe un ambiente de confianza y cooperación entre las autoridades municipales y las OTB's, lo cual facilita el establecimiento de acuerdos pactados y la concreción de proyectos. Sobre esto, uno de los informantes señala:

El año pasado hemos tenido una infinidad de experiencias, por ejemplo teníamos unos 10 mil bolivianos para el estudio de un puente en Palcoco, pero los comunarios nos dicen que ellos son maestros en hacer puentes, y que demos ese dinero en material (cemento y fierro), que la mano de obra ellos van a dar. En la reunión del concejo decidimos dar el presupuesto de 10 mil bolivianos. Y 106 personas han salido por seis días a trabajar, un puente lo han hecho en cinco días; y les ha sobrado material y alcanzaba para dos puentes. Toda la comunidad ha salido a trabajar, nos ha dado un gran ejemplo, demasiado grande para nosotros, la participación de la gente. (Entrevista al Alcalde de Pucarani, febrero del 2001).

Municipio y la cuestión institucional

Las autoridades municipales han tratado de llevar la administración enmarcada dentro de las leyes. Por ejemplo, la apertura de sobres para la selección de empresas, se efectúa en presencia de los miembros del CV, conforme a las normas que regulan el proceso de adjudicación de proyectos. De la misma forma se exige a las OTB's que cumplan con todos los requisitos formales, como la "personería jurídica:

Para tener una obra, la comunidad antes tiene que cumplir con la ley de participación popular, tiene que tener su "personería jurídica", todo eso, la resolución del concejo municipal. Entonces recién se puede atender, si no tiene eso, lamentablemente no hay nada. Pero aquí, en Pucarani, la mayoría tiene personería jurídica, creo que solamente una comunidad que no ha recabado, pero se le ha dado. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

Según los informantes, la ley tiene que cumplirse a cabalidad, además argumentan que no sólo debe cumplirse en las provincias sino sobre todo en la administración del Estado. Y con ese objetivo, tanto las autoridades municipales como las organizaciones vecinales y comunales han tratado de ajustar sus acciones a las normas legales.

Se considera que los actos arbitrarios han llevado a muchos gobiernos municipales al fracaso, como consecuencia de los caprichos de los concejales y algunos dirigentes que cambiaron a los alcaldes conforme a los intereses particulares. Las autoridades y las OTB's tratan en lo posible evitar los problemas internos, dado que Pucarani ha ganado un cierto prestigio por el reconocimiento que ha tenido por parte de las instituciones gubernamentales y privadas, que han considerado como un "municipio modelo": "Si puede haber inestabilidad en el gobierno, eso es perjudicial. Nosotros hemos visto varios ejemplos, llámese Sorata, Puerto Pérez o Batallas, cambiaban a los alcaldes año tras año, entonces se ha perjudicado el municipio. Las bases decidieron dar respaldo a la gestión municipal. (Entrevista al Alcalde de Pucarani, febrero del 2001).

Las autoridades y la ciudadanía desarrollan sus acciones tomando como referente las normas establecidas por ley, lo que posibilita el fortalecimiento de las instituciones. Además, se ha complementado con la creatividad o rescate de valores comunitarios de cooperación, como son los trabajos de "acción comunal" y los mecanismos para generar consensos, por ejemplo las "cumbres"

4.3 Los actores en el escenario local

Las autoridades, los miembros del CV y las OTB's son los agentes principales que promueven el desarrollo local. Las distintas acciones que realizan, afectan de cualquier modo a la situación sociopolítica del gobierno municipal, pues la estabilidad política depende mucho de la actitud que asumen los actores, porque a partir de la labor que desempeñan se configuran determinadas relaciones sociopolíticas.

Las organizaciones vecinales y comunales, a pesar de que no intervienen directamente en la gestión municipal, juegan un papel importante en el autodiagnóstico de necesidades, la preparación del POA y la evaluación de la gestión. La determinación de los proyectos sigue todo un proceso, donde cada OTB propone tres obras para una gestión, de las cuales se prioriza una. Luego pasa al CV que prepara un listado de proyectos para presentar al concejo municipal y a la parte ejecutiva; y sobre esa base se organiza la "cumbre" para debatir y aprobar los proyectos. Para recibir las demandas el CV abre su oficina dos veces a la semana (jueves y domingo), donde los dirigentes presentan sus reclamos. Asimismo, la entrega de obras se hace después de que el CV da su "aprobación". Sobre esto, se indica lo siguiente:

Las OTB's traen llenado el formulario, con la firma de los dirigentes y entregan al comité de vigilancia, ellos van recibiendo. Cuando hacen llegar ya todas las comunidades de los cantones a nosotros nos pasan un informe, un listado, en ahí por ejemplo las comunidades ponen tres obras por cada gestión, pero en el comité de vigilancia lo analizan y lo priorizan la obra mas importante. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

Por otra parte, el concejo municipal también recibe en audiencia a los dirigentes vecinales y comunales para discutir las necesidades de las zonas urbanas y comunidades rurales. De ese modo, los vecinos y comunarios se convierten en corresponsables de la ejecución de obras.

Los vecinos y comunarios están cada vez mas interesados en plantear nuevas propuestas, porque ven que la Alcaldía materializa los proyectos. En esta perspectiva, el gobierno municipal se convierte en un órgano fundamental para la consecución de las metas de la sociedad local. La gente considera las instancias del poder municipal como un instrumento "propio" para lograr determinados propósitos:

Ahora todo el mundo quiere ser Alcalde, quiere ser concejal, porque ya hay dinero que entra, ganan bien y entonces todos quieren ser autoridad. Bueno en este aspecto Pucarani no tenía un progreso bastante, en realidad casi nada, estaba abandonado a su suerte, llegaban los representantes del gobierno central, prometían pero nunca cumplían. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

La actitud de la gente va cambiando en la medida que la Alcaldía realiza los trabajos. Por ejemplo, ahora las OTB's tiene que ajustar sus actividades a los plazos fijados por la Alcaldía, presentando en el tiempo previsto sus solicitudes de obras. Al respecto uno de los entrevistados señala:

Son requisitos indispensables que tenemos que cumplir, entonces la participación popular también nos ha enseñado en esa parte, a cumplir. El POA se tiene que preparar hasta tal fecha, entonces tenemos que cumplir. Qué tal si no se ha priorizado en una comunidad, que no ha dado importancia, ha perdido, muchas comunidades han perdido su presupuesto, porque no han entregado a tiempo. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

Las autoridades municipales y signos de corrupción

Según la Alcaldesa, ella se postuló nuevamente en las elecciones municipales de 1995, a pedido de las OTB's y los miembros del CV, y asumió la Alcaldía por segunda vez. La Alcaldesa califica a la LPP como una "Ley bendita", porque habría motivado una "revolución social": "Desde que se ha promulgado, yo lo nombro la "ley bendita", digo porque ha beneficiado, ha causado una revolución social en toda Bolivia esta ley 1551 de participación popular, porque realmente ha beneficiado a las alcaldías provinciales." (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

Los concejales de los diferentes partidos se comprometieron trabajar por el municipio, como "pucaraneños", dejando en un segundo plano la filiación partidaria, tal como afirma uno de los informantes: "Nuestra posición es olvidarnos de los colores políticos, clerics religiosos, y trabajar por el pueblo, como municipio escuela." (Entrevista al Alcalde de Pucarani, febrero del 2001). A pesar que existe una cierta presión por parte de los partidos políticos sobre los concejales, ellos muestran una decisión de trabajar en beneficio del municipio, porque quieren evitar la sanción social a través del voto, en futuras elecciones municipales:

Estamos trabajando en buena coordinación, en buena relación con el concejo municipal, porque usted sabe perfectamente que hay concejales de varios partidos políticos, hay del MNR, de CONDEPA, de UCS, pero nosotros somos todos "pucaraneños", y hemos dejado el color político en la puerta, trabajar solamente por nuestro pueblo, por nuestras comunidades, por nuestros cantones, eso ha sido la decisión de nosotros. Hasta el momento estamos trabajando así. En el concejo nadie dice yo soy del MNR, yo soy de CONDEPA, esas cosas uno

ha llegado a olvidar, nosotros estamos trabajando como "buenos pucaraneños", como "buenos andinos". (idem).

Las autoridades municipales y las organizaciones sociales han dejado en una situación de renombre a la Alcaldía de Pucarani, como resultado del trabajo coordinado y compartido entre el ejecutivo municipal, concejo municipal, el CV y las OTB's. La gente espera que las nuevas autoridades continúen con esa tradición de servicio a la población y que no haya problemas de inestabilidad como ocurre en otras alcaldías. Se trata de mantener el prestigio del municipio: "No interesa el denominativo de taller o cumbre, sino la participación de las bases, de las comunidades, el rol que tienen que jugar, eso es lo que buscamos nosotros." (Entrevista al Alcalde de Pucarani, febrero del 2001).

Sin embargo, algunos dirigentes de las OTB's muestran cierta insatisfacción acerca de la labor de las autoridades municipales e incluso de los miembros del CV. Ellos creen que los remanentes que dejan las empresas constructoras (10 por ciento del costo total de la obra) en la Alcaldía, son aprovechados por las autoridades:

El año pasado ha habido denuncias de encubrimiento, todo aquello, en contra de la honorable Alcaldesa municipal de Pucarani, tal vez un tanto subjetivo. La denuncia dice que cada empresa ha dejado un haber, digamos un saldo, en favor de la Alcaldesa, que tenemos de 8 a 12 por ciento por cada obra, y eso seguramente el denunciante ha comprobado (...) pero es difícil de probar, no es fácil solo podemos observar, comentar nada más. Pero denunciando, hay que probar. (Entrevista, miembro del CV, julio de 1999).

Asimismo, se cree que el CV responde a los requerimientos de la Alcaldesa y de los concejales, que no existe un verdadero control sobre la gestión municipal. Cuando los dirigentes hacen conocer sus reclamos al CV sobre las sospechas de desvío de fondos, los miembros de CV no siempre aclaran el problema:

El comité de vigilancia, como ente fiscalizador no lo ha hecho, no lo ha hecho en Pucarani, y yo quiero ser honesto en esto (...) el comité de vigilancia pareciera que obedece al gobierno municipal, consulta, por decir qué hago. Nosotros hemos tenido muchos planteamiento a nivel del pueblo ante el comité de vigilancia, hemos cuestionado a los concejales, al presidente del concejo. Ha habido malos manejos en la parte administrativo, hemos planteado, nada, hemos invitado a reuniones al comité de vigilancia para que vengan, vienen pero defienden al gobierno municipal, ya no defienden a las bases, entonces así se ve nomás que hay manejo político. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

No obstante, la ley no indica que el CV tenga la facultad de fiscalizar, sino sólo otorga la atribución de controlar la inversión de recursos, es decir: "Vigilar que los recursos municipales de participación popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por la (...) Ley." (Ley de Participación Popular, Art. 10, Inc. a). En todo caso, la gente quiere que el CV intervenga directamente en el manejo de las cuentas municipales, porque cree que las autoridades hacen ciertos "juegos" de contabilidad para encubrir el desvío de recursos.

Por otra parte, se menciona que se han vendido incubadoras donadas al hospital de Pucarani:

Se han vendido incubadoras del hospital, esas incubadoras han sido regaladas por una organización panamericana de salud, dos incubadoras han llegado aquí y se lo han vendido, ¿quiénes?, ni siquiera la comisión de salud, sino la comisión técnica y el presidente del concejo han autorizado y se lo han vendido. Entonces hemos descubierto nosotros, hemos invitado al concejo municipal para que venga aclarar, a dar una explicación, nos han mandado una nota postergando para otra reunión, no viene a esa reunión, hemos esperado, nada. Nos indican que nada tienen que ver y que exijamos al comité de vigilancia, hemos exigido al comité de vigilancia. O sea se pasan la "pelotita", entonces tenemos problemas. ¿Qué hacen ahora ellos?, se juntan entre Alcaldía, concejo y comité de vigilancia, hablan, y nosotros estamos cansados ya. (Idem).

En una publicación de prensa, también se mencionan algunos malos manejos, pues en la gestión de la ex-alcaldesa Aida Luján se habían desviado recursos que alcanzan a una suma de \$us. 68.000 (La Razon, 18-III-01: A 17).

A pesar de esas sospechas de corrupción, los vecinos y comunarios muestran una cierta satisfacción por los trabajos realizados por la Alcaldía, porque consideran que cada comunidad se ha beneficiado con alguna obra. En todo caso, la coordinación entre el ejecutivo municipal, el concejo y el CV, ha posibilitado superar las dificultades que se han presentado en el proceso de la gestión municipal. Asimismo, las tres "cumbres" que se realizan cada año, han permitido disminuir de alguna forma las actitudes de descontento. La pretensión de ser "municipio modelo",

también ha motivado a llevar una gestión lo más transparente posible, para evitar enfrentamientos. El referente de lo "pucaraneño" parece prevalecer sobre ciertos pleitos internos.

Participación ciudadana y estrategias de acción

Las organizaciones comunales que son la mayoría en el municipio, se articulan en 6 centrales y 10 subcentrales agrarias, mientras que las juntas vecinales del poblado de Pucarani y de las capitales de cantones aún no tienen una instancia de agrupación mayor, aunque están en procura de afiliarse a la FEJUVE de la ciudad de El Alto. Pero, la mayor parte de los miembros de las juntas vecinales, pertenece a su vez a la organización sindical. Los vecinos como los comunarios realizan sus reuniones una vez al mes, y cuando tienen más asuntos que tratar se reúnen cada 15 días, dependiendo de los trabajos. Algunas veces llaman a asambleas extraordinarias, mediante citaciones y por radio.

Los problemas que tratan, están relacionados fundamentalmente con los trámites de obras y trabajos orientados al mejoramiento de la zona o la comunidad. Las asambleas son espacios para proponer y debatir los diferentes proyectos que se pretenden realizar, donde los participantes tratan de llegar en lo posible a un consenso; pero cuando las divergencias generan un ambiente de tensión, los dirigentes optan por aplicar la votación por simple mayoría.

Por otra parte, el CV va adquiriendo mas importancia en la medida que se van logrando los objetivos de las OTB's, pues aquel se encarga de transmitir a las autoridades las necesidades de la población. Las relaciones entre las organizaciones sociales y los miembros del CV están condicionadas por los resultados que se logran en la ejecución de obras. Así, cuando las OTB's consideran que la labor del CV es ineficiente, no tardan en cuestionar y proponer el cambio.

Las autoridades municipales indican que el CV cumple con sus tareas de coordinación entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales:

El CV esta trabajando coordinadamente con nosotros, mayormente con el departamento técnico, porque los del comité de vigilancia, desde que empieza una obra en cualquiera de las comunidades, están yendo a verificar constantemente con el jefe del departamento técnico, ellos tienen sus libros de ordenes, están siempre revisando todo eso de acuerdo al pliego de especificaciones. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999)

Los vínculos entre CV y las TB's son óptimas, porque el CV informa periódicamente sobre el avance de los trabajos y atiende los reclamos dos días a la semana (domingo y jueves), aunque no siempre responde a todas las peticiones de los dirigentes vecinales y comunales.

Las relaciones entre los dirigentes de las OTB's, los miembros del CV y las autoridades municipales se basan en el *diálogo*, considerada como un elemento importante para la consecución de los proyectos y la estabilidad política local:

Pucarani y sus comunidades siempre se han caracterizado por el "diálogo", se va al dialogo primero, nosotros somos enemigos, por decir, de voltear al Alcalde por el hecho de que no ha dado una obra. Hemos visto bien lo que ha sucedido en Laja, Puerto Pérez, Batallas, han tenido problemas. Laja por ejemplo desde el principio, hace dos años ya están cerradas sus cuentas, ¿quién se ha perjudicado?, son las mismas comunidades, entonces aquí hemos visto de distinta forma. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

Las autoridades municipales han logrado un cierto reconocimiento por parte de las organizaciones, porque van ejecutando los proyectos en coordinación con el CV y las OTB's, además van constantemente a los cantones y comunidades. Asimismo, las inauguraciones de obras constituyen una oportunidad para estrechar relaciones entre los distintos actores y para fortalecer la "unidad" del municipio. Así, el CV y las organizaciones promovieron la reelección de la Alcaldesa:

Cuando terminé mi gestión, me convocaron a una reunión las mismas OTB's y el comité de vigilancia, y me pidieron que fuera a la reelección para la gestión '96 - '99, la junta de vecinos de acá del pueblo también, entonces fui a la reelección. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

Y en esa nueva gestión, se empezó con las "cumbres" (asambleas de toda la sección) para debatir, aprobar y evaluar los proyectos de desarrollo municipal. En las "cumbres" participan los representantes de las OTB's, los miembros del CV, los concejales, el ejecutivo municipal con su equipo técnico, el subprefecto y los dirigentes de las centrales y subcentrales agrarias.

Los concejales también tienen una relación cercana con las OTB's:

Nosotros ya conocemos el nombre del secretario general, nosotros siempre estamos en contacto con ellos, ellos siempre están al tanto, que obras necesitan y ellos también están con la base de las comunidades, y ellos deciden qué obras van a recibir, y ellos siempre están constante aquí, en la oficina de la Alcaldesa y también aquí, en el concejo municipal, exigiendo obras y las necesidades que ellos tienen. Ellos piden, nosotros no estamos yendo a obligar, diciendo: "haremos esta obra". (Entrevista, concejala, julio de 1999).

Sin embargo, en las "cumbres" las autoridades tratan de conducir la asamblea hacia una determinada dirección, cortando la palabra a los vecinos, quienes a menudo cuestionan los informes. Esto ocasiona que los dirigentes piensen que existen "acuerdos" entre el ejecutivo municipal y el CV.

Los conflictos se agudizan cuando el diálogo pierde importancia en la solución de los problemas. Por ejemplo, los dirigentes de Patamanta han tenido ciertos enfrentamientos con la Alcaldesa, cuando algunos promovieron ideas separatistas, por falta de una explicación oportuna —por parte del ejecutivo municipal— del retraso de atención de demandas: "La Alcaldesa nos dijo: 'que cosa siempre no les hemos dado para que se vayan, qué es el motivo', a mi me ha preguntado. Pero yo no he ido pues a hablar de eso. Entonces, yo no quiero hablar dije. Una vez que venga a Patamanta, recién vamos a hablar." (Entrevista, dirigente comunal, julio de 1999).

Las juntas vecinales y sindicatos agrarios, para exigir con más fuerza tratan de mejorar sus formas de organización, por ejemplo en el distrito de Patamanta se han formado comisiones para discutir los temas de modo específico. Los vecinos de Patamanta, se movilizan de manera conjunta cuando ven que las demandas no son atendidas oportunamente.

La gente opina que las obras han sido priorizadas mediante un acuerdo pactado entre las OTB's, el CV y el gobierno municipal, y que se ha cumplido en un 90% en la concreción proyectos programados para cada año. La ejecución de las obras se hace sobre un consenso entre las autoridades y organizaciones, donde cada parte se compromete contribuir en el proceso. La Alcaldía se encarga del financiamiento, mientras que los vecinos y comunarios aportan con una parte del material de construcción. A veces las OTB's recaudan un monto de dinero, cuando se trata de proyectos que benefician de manera directa a los habitantes, como la electrificación o agua potable:

Si la Alcaldía va construir una sede social, una vivienda o un aula, la población tiene que dar primordialmente adobes, piedra, arena, eso es fundamental. Entonces, comunidad que no da, no empieza, porque tenemos que hacer que todos también aporten. Ahora, también para electrificación hemos dicho que den su aporte, han contribuido también. Entonces ya no es darle todo. (Entrevista, concejal, julio de 1999).

Esta modalidad de trabajo hizo que las organizaciones asuman un compromiso en la ejecución de los proyectos. Los vecinos y comunarios siguen de cerca la realización de obras y tienen la posibilidad de presentar sus observaciones y reclamos a las autoridades, por ejemplo, el uso de material de baja calidad. Del mismo modo, las OTB's participan activamente en la preparación del POA, identificando los proyectos y controlando la inclusión de los mismos en el POA, aunque en esta segunda instancia participan a través de sus dirigentes, quienes asisten a las 'cumbres'. La población exige la ejecución de las obras según el plan, porque sabe qué trabajos se tienen que concretar en una gestión: "Las OTB's han presentado las solicitudes a la Alcaldía y se ha hecho el PAO, los secretarios generales han controlado y han visto los trabajos." (Entrevista, dirigente comunal, julio de 1999).

En la priorización de proyectos, las organizaciones supracomunitarias como las centrales y subcentrales agrarias también participan en coordinación con las OTB's, para perfilar el PDM y los POA's. No siempre se introducen todas las obras

priorizadas por las OTB's, sino varias son postergadas para otras gestiones. En esta "depuración" de los proyectos el CV cumple una tarea importante, definiendo los trabajos a ejecutarse:

Si una comunidad ha recibido la obra el '97 y '98 para el '99 no entra, así es, pero si no ha recibido entra, entonces nos pronunciamos, quiénes han entrado, quienes tienen proyectos, ahí también participan las OTB's. Legalmente, aquí en Pucarani se hace la planificación del POA, entonces aquí ya participan abiertamente. Hacemos la asamblea en el coliseo cerrado, en las tres "cumbres" participan las OTBs, central agraria también, cada comunidad siempre participa con dos o tres dirigentes. (Entrevista, miembro del CV, julio de 1999).

Las mujeres también participan en diferentes niveles de la administración municipal y de las organizaciones sociales:

Tenemos nosotros a nivel del pueblo la vicepresidenta, es una señora de edad que plantea las cosas como debe ser. O sea ya hay preparación, entonces hay que dar mayor oportunidad a la mujer porque es más combativa, nosotros todavía tenemos miedo de decir, pero la mujer, no señores, todo te dice, así es. Entonces hay participación de la mujer, antes no era tanto pero ahora sí, a nivel de dirigentes también hay participación (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

Asimismo, con motivo de la promulgación de la ley de partidos y la modificación del código electoral, en las elecciones municipales de diciembre de 1999, fueron elegidas como concejales cinco mujeres, una titular y cinco suplentes, porque los partidos políticos han tenido que cumplir con el cupo del 30% de mujeres en las listas de candidatos. Esto ha creado una cierta inquietud entre las mujeres que saben que alguien tiene que postularse para llenar esos "espacios" establecidos por ley.

Las reuniones han adquirido más importancia para los habitantes. En las asambleas generales (cumbres) las OTB's se presentan puntualmente, los dirigentes se han vuelto más estrictos, porque tienen que cumplir con los plazos fijados por la Alcaldía, como la presentación de solicitudes.

La participación de los vecinos y comunarios, a veces es obstruida por diversos factores, como la distancia que existe entre los cantones y la capital de sección, la

falta de recursos para un mejor funcionamiento del CV o el cambio de los dirigentes de las OTB's que se efectúa anualmente. Asimismo, los miembros del CV y los dirigentes no pueden destinar mas tiempo a las actividades de interés colectivo, porque también son padres de familia, tienen hijos y tienen otros trabajos que cumplir para ganarse la vida.

Otro aspecto que desmoraliza a los dirigentes, es que las autoridades municipales no siempre atienden en la hora indicada las audiencias publicas: "Tenemos por ejemplo una cita a las 8, y nos dice que tenemos que estar a las 8, y nosotros a esa hora estamos, pero nos atiende a las 11 o 12 y media. Eso no nos gusta a nosotros, eso es un problema para nosotros." (Entrevista, dirigente comunal, julio de 1999).

En todo caso, la gente está muy al tanto para "encontrar anomalías" en la administración y el manejo de los recursos públicos. Cualquier error es motivo para sospechar que en la Alcaldía se cometen actos de corrupción. Con ese fin, los dirigentes revisan con mucho detalle las copias de informes que reciben de las autoridades y de los miembros del CV.

La influencia partidaria sobre la gestión municipal

El favoritismo político sigue condicionando las relaciones entre las autoridades y las poblaciones de provincias. El "color político" muchas veces determina la aprobación o el rechazo de los proyectos que las autoridades locales tratan de canalizar en las entidades financieras del Estado. Así, el gobierno municipal de Pucarani recibía más apoyo cuando el MNR estaba en el gobierno, pero después que ADN asumió la Presidencia de la República ya no tuvo el mismo trato, porque la Alcaldesa era del MNR. Al respecto, uno de los entrevistados señala:

Yo le diría con bastante claridad de que hoy en día se juega a través del "color político", eso es una realidad palpable, a veces se observa esa situación. En este gobierno municipal está el MNR. Entonces, con la señora Alcaldesa siempre hemos ido en forma conjunta, pero desde el momento que ha asumido el general Bánzer entonces las puertas están cerradas para el gobierno municipal. Si fuera de un partido que corresponda a la "mega coalición", entonces

seguro que puede ser atendido y abierto el Fondo de Desarrollo Campesino, la Prefectura, tal vez otras instituciones estatales mas pueden un poquito darnos atención. (Entrevista, concejal, julio de 1999).

El concejal agrega que, el tuvo presión de parte de los "jefes" de la UCS -partido por el cual fue electo como concejal-, y ha tenido que negociar con los dirigentes políticos la situación de Pucarani, para seguir apoyando a la Alcaldesa y continuar con los trabajos emprendidos. Según el, los políticos no conocen la situación de los municipios y aparecen sólo en épocas de elecciones. Asimismo, los cambios constantes del subprefecto, obedecen a las conveniencias de los partidos políticos y no a la evaluación del trabajo desarrollado por el subprefecto:

Yo recién estoy casi ejerciendo como subprefecto, entonces, aquellos subprefectos que eran antes, no hay nada hasta estos momentos, absolutamente nada, nos ha dejado vacía la oficina, no hay ningún compromiso, no hay ningún convenio, nada. Entonces yo no tenía conocimiento de las cosas que hace el gobierno municipal. (Entrevista, subprefecto, julio de 1999).

Uno de los miembros del CV agrega: "Los políticos nombran al subprefecto, anteriormente era don Germán, después ha sido don Eusebio, ahora es Juan Suñi, pero puede haber otros cambios." (Entrevista, miembro del CV, julio de 1999).

Pero, se comenta que las autoridades municipales están trabajando en beneficio de la población:

Aquí, estoy viendo, que los concejales han dejado sus colores, sus camisetas del partido, han trabajado por el pueblo, eso es lo que se quiere, pero son políticos, son diferentes, la parte ejecutiva, la Alcaldesa es del MNR, y el presidente del concejo es de la UCS, hay concejales de CONDEPA, pero mientras tanto lo han dejado la camiseta del partido en la puerita, y han trabajado por el pueblo, y creo que ha habido unidad. (Entrevista, miembro del CV, julio de 1999).

Sin embargo, al ver que no existen enfrentamientos entre los concejales que responden a distintos partidos, algunos creen que las autoridades y el CV responden al MNR, manifiestan que todos son "rosados", haciendo alusión al color que distingue a ese partido. Asimismo, se comenta que cuando las OTB's presentan sus reclamos al CV y al concejo, los problemas son tratados en terminos de favoritismo

político. La gente considera que cuando un cantón o comunidad apoya al partido que está en la Alcaldía, tiene mas posibilidades de lograr sus objetivos. Las "cumbres" mismas parecen estar marcadas por una cierta influencia partidaria. Sobre esto, el entrevistado señala:

Chipamava recibe cada año todo, ahí han hecho todo, pero hay otros que no. ¿entonces que pasa?, es que están metidos ahí, en el huequito. Por ejemplo a ese concejal del MNR Jorge Mayta, que es de Siberuyo, es una zona de Pucaráni, no es una comunidad, pero lo hacen aparecer como una comunidad legal y todo. No tiene ni escuela, aquí vienen a la escuela, pero tiene cancha, sede social, ganados ya han sacado. Entonces qué podemos hacer, si el comité de vigilancia está también ahí. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

Pero esto obedece tanto a la influencia partidaria como a la representación que tienen los cantones en las instancias de decisión del gobierno municipal, porque los que están en la Alcaldía, tratan de favorecer de algún modo al lugar de donde provienen.

Lo local, lo regional y lo nacional

Los agentes encargados de articular entre la Alcaldía, la prefectura y el gobierno central, como el subprefecto, el consejero departamental y el diputado uninominal, todavía no cumplen adecuadamente esa responsabilidad. Esto obedece en parte, a la influencia partidaria que existe en el nombramiento de las personas para esos cargos. Por ejemplo, los cambios continuos del subprefecto no han permitido a las autoridades municipales canalizar algunos proyectos a través de la subprefectura. Al respecto apunta la Alcaldesa, "Los subprefectos se cambian al año tres o cuatro veces, no tenemos un subprefecto estable, subprefectos que han pasado por acá nunca han coordinado. (...) nunca nos ha reunido el subprefecto a los cuatro municipios. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999). La subprefectura, de acuerdo con la LDA debe encargarse de gestionar proyectos de alcance provincial, como el mejoramiento de caminos vecinales o la electrificación rural.

Sobre la labor del diputado uninominal, los informantes indican que en la circunscripción a la cual representa, no se ha hecho ninguna obra en coordinación

con las autoridades locales. Se afirma que el diputado uninominal se dedica a crear pleitos entre las autoridades municipales y las OTB's, como habría sucedido en el municipio de Laja:

El uninominal, gracias a la señora de pollera que es doña Remedios Loza ha sido elegido, a él no lo han elegido, sino el voto lo han dado a doña Remedios Loza, porque CONDEPA ha ganado acá, en los cuatro municipios. Entonces gracias a esa señora ahonta es diputado uninominal don Tonbio Tapia. Pero al contrario de coordinar con nosotros, mas bien trata de hacernos pelear con la gente del campo. Usted debe saber lo que ha ocurrido en Laja, él ha sido el promotor, él ha ido a Laja ha llamado a los compañeros del campo y ha hecho azotar al Alcalde y a su secretario. Eso quería hacer con todos los municipios; porque él está ahorita representando a la provincia Manco Kápac, Camacho y Los Andes. Pero baya usted a la provincia Manco Kápac y Camacho, no lo quieren, no lo estiman, nosotros tampoco. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

En cambio, el consejero provincial ha tratado de coordinar algunos proyectos, pero sin resultados concretos. El diputado uninominal y el consejero no han cumplido con la responsabilidad de apoyar a los municipios en la gestión de recursos en las instituciones gubernamentales. Al respecto, el entrevistado apunta: "Estos personajes son pues "politiqueros", están yendo en busca del dinero y no tienen conocimiento de las provincias, no saben nada." (Entrevista, comité de aguas, julio de 1999).

Por tanto, la relación entre las diferentes instancias de gobierno, entre el gobierno municipal, la subprefectura, y la prefectura, es muy incierta. Se considera que esos cargos solamente sirven para manipular políticamente a la población, con el fin de aumentar la votación en las elecciones municipales y nacionales.

4.4 La generación de conflictos y acuerdos sociopolíticos

Los conflictos

En el municipio de Pucarani, los distintos problemas que se han dado con motivo del establecimiento del gobierno municipal, se han tratado de resolver en lo posible a partir del *diálogo* entre las autoridades municipales, los miembros del CV y los

dirigentes de las OTB's. para evitar los enfrentamientos internos. No han querido terminar como otros municipios. con cuentas congeladas. con juicios penales a las autoridades. o sencillamente. con el cierre de la Alcaldía.

No obstante. se producen pugnas por controlar determinados espacios del poder local. En los distritos municipales. los líderes tratan de proyectarse políticamente para llegar a la Alcaldía o por los menos a la subprefectura. Por ejemplo las OTB's del distrito de Pucarani no dejaron trabajar al ex-subprefecto quien era del distrito de Patamanta. incluso cerraron las oficinas de la subprefectura con la pretensión de copar los espacios de poder: "El subprefecto era de aquí. de Patamanta. tal Faustino Cea. pero no le han dejado gobernar. no le han dejado trabajar. se lo han cerrado la puerta con la bandera. había entrado a malas." (Entrevista. agente municipal. julio de 1999).

Por otra parte. también se generan pleitos entre los miembros del CV y los corregidores cantonales. quienes tratan de dirigir las decisiones a nivel cantonal. o en su caso. son los agentes municipales que tratan de conducir a las organizaciones. El cantón es otro espacio menor donde los ex-dirigentes -en particular- pugnan por ocupar los puestos de corregidor. de agente municipal o de CV.

Para los dirigentes de las OTB's. el CV es una espacio de poder importante para avanzar en la carrera de liderazgo local. porque permite ganar renombre en el distrito y el municipio. Esa instancia. posibilita la proyección de la imagen personal. por lo que algunos dirigentes tratan de descalificar a los miembros del CV en procura de suspenderlos. pero al mismo tiempo otros dan su apoyo. Otro aspecto que origina insatisfacción en las OTB's del distrito de Patamanta y Lacaya. es que los cargos en la Alcaldía son copados por personas que representan al distrito de Pucarani. Por ejemplo algunos dirigentes de Patamanta promovieron la idea de anexar a ese distrito al municipio de la ciudad de El Alto: "Nosotros. ya quisiéramos irnos a El Alto. para no estar peleando por los cargos: es una cosa seria. yo creo que ya se ha publicado en la prensa. El Alto nos está ofreciendo. (Entrevista. dirigente comunal.

agosto de 1999). Los dirigentes de Patamanta indican que, el distrito Norte se ha beneficiado con pocas obras y de menor costo, y que los proyectos importantes se han hecho en la "ciudad deportiva".

Por otra parte, al interior de los distritos también se producen conflictos entre comunidades por captar mas obras o por controlar los recursos naturales. Por ejemplo, una de las comunidades del distrito Norte intenta monopolizar la distribución del líquido elemento, por lo que sus dirigentes se oponen al proyecto de micro-riego.

En el municipio existen problemas, pero no se muestra por el "compromiso" que tienen las organizaciones de arreglar los pleitos a través del diálogo, para no perjudicar el avance de obras:

Apresentamos ante la opinión pública que no tenemos problemas, pero tenemos problemas, pero no queremos sacar eso porque a nivel del pueblo hemos decidido eso con las comunidades; ahorita nosotros basta que presentemos un memorial ante el senado y hacemos congelar las cuentas del gobierno municipal de Pucarani, por ciertos manejos que ha habido, hay pruebas. Entonces qué vamos hacer, vamos a perjudicar a las bases. (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999).

Igualmente, existe una suerte de rivalidad entre vecinos de Pucarani y comunarios; se considera que el cambio de algunos miembros del CV obedece a ese tipo de motivos. Por ejemplo, los antagonismos se manifiestan con más notoriedad, durante las competencias deportivas, porque los equipos de los cantones a menudo ganan los campeonatos. Tampoco están ausentes las amenazas de acciones directas por parte de las OTB's, que quieren bloquear los caminos vecinales para exigir la atención de las demandas sociales.

Los acuerdos

Como se ha dicho más arriba, las autoridades municipales y las organizaciones vecinales y comunales establecieron un acuerdo para llevar adelante una gestión municipal lo más transparente posible y resolver los problemas mediante el diálogo. Sobre ese compromiso se han planteado los trabajos entre las diferentes instancia

del municipio. Por ejemplo, los pleitos entre los tres cantones del distrito Sur (Lacaya), que surgieron con motivo de la ubicación de un puente a construirse, se resolvió en una asamblea distrital, donde participaron autoridades municipales, miembros del CV y OTB's de ese sector. Las autoridades y los ciudadanos argumentan que por las pugnas internas no pueden echar por la borda todo el prestigio ganado, como es el reconocimiento que han dado las instituciones gubernamentales y privadas, con el calificativo de "municipio modelo":

Solamente hemos tenido ese problema del puente, porque Catavi quería que el puente se haga en su cantón, Lacaya quería de la misma manera, Chojasivi también. Pero realmente nosotros hemos ido haciendo conocer, que no haya esos problemas, porque nuestro municipio ahorita realmente está reconocido, que nosotros hemos puesto a una altura tan grande, está nombrado como una "Alcaldía escuela". Si vamos a estar en estos problemas vamos perder todo. Bueno, la gente entiende y comprende, tenemos ya el proyecto, el estudio, el diseño final del puente Catari, se va a ubicar siempre en Lacaya, al centro de Lacaya, ya la gente ha entendido, pero este año no estamos ejecutando porque nos falta presupuesto. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

La gente trata que la concertación prevalezca sobre los enfrentamientos extremos. Por ejemplo, los concejales han trabajado por los intereses de la población de Pucarani, los "colores políticos" han afectado muy poco sobre la gestión municipal, las autoridades, siendo de diferentes partidos, asumieron el compromiso por el municipio.

Asimismo, el asunto del "separatismo" impulsado por algunos dirigentes del distrito de Patamanta, fue solucionado de algún modo, por una *marcha de protesta* que realizaron las autoridades y las organizaciones vecinales y comunales de toda la sección, afirmando la jurisdicción territorial y en contra de la Alcaldía de El Alto que pretendía cooptar al mencionado distrito. En dicha manifestación participaron además los alcaldes de aquellos municipios que corren el riesgo de ser reducidos en un "barrio" de las ciudades de La Paz o El Alto:

Hemos ido a la marcha, a defender nuestro territorio, porque no nos puede quitar fácilmente un distrito la Alcaldía de El Alto, ahí un poquito se han sujetado. La marcha fue en el mes de septiembre del año pasado (1999), hemos ido hasta el límite con El Alto. En este caso, ha convocado la Alcaldesa y la junta de vecinos de Pucarani, y de aquí hemos salido, y además estaban los cantones del Sur, Chojasivi, Catavi, Lacaya y todos los dirigentes han venido. La

marcha hemos empezado de aquí, de Patamanta hasta el límite, a las seis de la mañana. Aquí nos ha colaborado los del sindicato de transporte que nos llevó hasta Patamanta, reclamando el respeto. Todos estaban, la Alcaldesa, los concejales, presidentes de juntas de vecinos, además estaban otros alcaldes de Viacha y Mecapaca, han venido a apoyarnos. Había bastante gente, estaban de Patamanta, estaban de Vilaque, estaban marchando allá. (Entrevista, dirigente vecinal, enero del 2000).

En todo caso, el *diálogo* ha sido un elemento fundamental para el establecimiento de los acuerdos pactados, a pesar de la existencia de problemas internos. El diálogo y la cooperación entre los actores políticos y sociales han permitido afrontar el reto del desarrollo local con más éxitos que fracasos: "Como ciudadanos de la provincia Los Andes, lo que queremos nosotros es el "diálogo", el acuerdo, la atención y nada más, como dice la LPP, debe llegar por lo menos un granito para toda la comunidad." (Entrevista, miembro del CV, febrero del 2001).

Actores involucrados e intereses que se disputan

Tanto la Alcaldía, el CV como las OTB's están inmersos en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos, donde cada actor trata de ser protagonista en la construcción de obras y en el control de la gestión pública. Las autoridades municipales pretenden ganar mayor aceptación y reconocimiento de la población a través de la concreción de obras. En cambio, los miembros del CV y los dirigentes procuran encontrar fallas en la administración de recursos, para aparecer ante la población como "esclarecedores" de la "verdad" del manejo de los fondos, y de ese modo difundir la imagen personal en el municipio. Por ejemplo, los vecinos cuestionaron el informe sobre la conclusión de la primera fase del alcantarillado, por el solo hecho de que en el informe se afirmaba la "conclusión" de la obra, porque entendieron que se trataba de la entrega final, y como veían que los trabajos seguían, entonces empezaron a creer que había una intención de desviar recursos.

Por otra parte, las comunidades no siempre están conformes con los proyectos ejecutados, porque quieren captar más obras, y se presentan ante la Alcaldía como las más desfavorecidas, en busca de incluir algún trabajo más en el POA. Por ejemplo contar con una obra de mayor costo o beneficiarse de modo más directo con

las obras (sistema de riego, electrificación o un puente cercano), mueve a la gente a luchar por los proyectos. Esto provoca tensiones entre dirigentes de un mismo cantón:

En mi cantón Catavi, a veces los dirigentes son personalistas. yo me llevo bien con el dirigente de la central agraria, secretario general, justicia, tres personas están actuando bien en el cantón. Ahora allá la junta de vecinos es el problema, no podemos tener adjudicatarios, no se preocupan de su comunidad (...) pero nosotros queremos la participación popular, queremos más ayuda, sobre nosotros viene la ayuda, entonces cada comunidad necesita, aquí en la comunidad nosotros necesitamos electrificación, necesitamos agua potable, pero eso no ha ingresado todavía en el plan operativo. (Entrevista, miembro del CV, julio de 1999).

En todo caso, el municipio se constituye en un espacio sociopolítico donde se expresan diversos modos de pensar el bienestar de la población. Cada actor cree tener la solución a partir de sus necesidades más próximas, por tanto, las demás propuestas se les presenta como un obstáculo para la realización de sus propósitos.

4.5 Los proyectos de desarrollo municipal

El gobierno municipal, el CV y las OTB's, a partir de una responsabilidad compartida en el proceso de la ejecución de proyectos, han tratado de conocer las demandas de los diferentes cantones y comunidades a través de un autodiagnóstico de identificación de necesidades, y sobre esa base se programaron las obras. Ese documento (Diagnóstico Participativo) se utilizó igualmente para la preparación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), documento que las autoridades y las organizaciones decidieron nombrar como el "Plan de Desarrollo Microrregional". Dichos documento, tiene como epígrafe una sentencia del legendario caudillo aymara Túpac Katari, que dice: "Volveré, pero miles y millones volveremos"¹⁰⁷. Esto se podría interpretar como un rescate de la memoria histórica de larga data, para pensar la situación socio-histórica del presente en términos de posibilidades de

¹⁰⁷ Según los textos de historia, Julián Apaza (Túpac Katari), quien movilizó a los pueblos originarios del altiplano en contra de los españoles y chollos de la Colonia (1780-1781), antes de ser descuartizado en la población de Peñas (provincia Aroma, departamento de La Paz), declaró que: después de su muerte volvería convertido en millones para vengar la humillación sufrida por las comunidades andinas, bajo el yugo colonial.

autodeterminación sociopolítica que brinda la nueva situación municipal, a las provincias.

Ahora bien, los ingresos previstos para el quinquenio (1998-2002) alcanzan a Bs. 23.213.768, que comprende tanto recursos de coparticipación como recaudaciones municipales, esa suma se presenta de forma desagregada en el **cuadro 2**, donde se muestran los totales por año.

CUADRO 2

PUCARANI: INGRESOS PARA EL QUINQUENIO 1998-2002
(En bolivianos corrientes y su equivalente en dólares americanos)

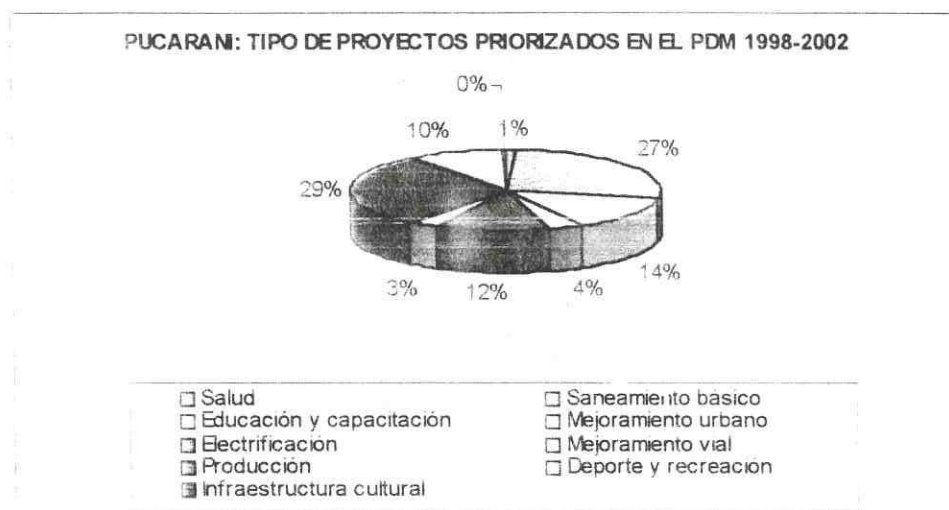
Ingresos	Años					Total Bs.	Sus.
	1998	1999	2000	2001	2002		
Coparticipación	4112288	4211314	4312081	4414634	4519553	21569870	
Propios	121282	124920	128667	132527	136502	643898	
Total	4233570	4336234	4440748	4547161	4656055	22213768	3966744*

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani.

* La conversión de bolivianos a dólares americanos, está calculada sobre la paridad monetaria de Bs 5.6=\$us 1, para 1998.

En el PDM se programaron 460 proyectos para todo el municipio, de los cuales 228 se destinan al distrito de Pucarani, 99 a Patamanta y 133 a Lacaya. Del total de proyectos, 135 se dirigen hacia la producción y 124 al área de saneamiento básico (véase anexo 1, cuadro 14). Si esa cantidad se divide entre 62 OTB's, cada organización se beneficiaría con 7 proyectos aproximadamente. En el **gráfico 22**, se muestra en términos de porcentaje los proyectos priorizados, donde el área de la producción tiene el 29%, saneamiento básico 27%, educación-capacitación 14%, electrificación 12% y las obras orientadas al campo deportivo 10%. Mientras que el mejoramiento urbano, salud y mejoramiento vial no pasan del 4%. Si se adjunta la electrificación al campo de la producción, los proyectos de carácter productivo alcanzan al 41%. La población ha optado por las obras que tengan efectos directos sobre la vida cotidiana de los habitantes, como la electrificación, agua potable, alcantarillado, mejoramiento del ganado y micro-riegos.

GRAFICO 22



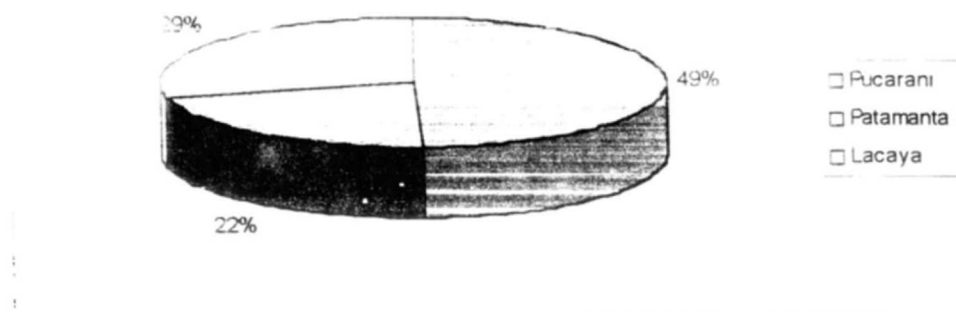
Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Asistencia Municipal, Diagnóstico Participativo Expeditivo y el Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani 1998.

No obstante, en la distribución de proyectos por distrito se observa que Pucarani es el más beneficiado con 49% respecto al total de obras propuestas en el PDM, en tanto, Lacaya tiene 29% y Patamanta 22%, tal como se muestra en el **gráfico 23**. A pesar que el distrito de Patamanta tiene la mayor cantidad población (44%), su participación es menor, en cambio, Lacaya se beneficia con más proyectos aunque tiene poca población (18%). Este tratamiento que tuvo Patamanta en relación a los dos distritos, fue uno de los motivos que provocó a que algunas OTB's del sector promuevan ideas "separatistas". La priorización de proyectos es influida por las relaciones de fuerzas que existen en el escenario municipal, que implica acuerdos y conflictos entre las organizaciones sociales. Por ejemplo, Pucarani tiene casi todo el control del gobierno municipal, porque el ejecutivo y los concejales son de ese distrito.

Asimismo, en el **gráfico 24** se presenta la relación entre tipo de proyectos y su distribución por distrito, donde Pucarani se beneficia con más proyectos comprendidos en el área de saneamiento básico, educación-capacitación, electrificación, mejoramiento vial, producción y deporte-recreación.

GRAFICO 23

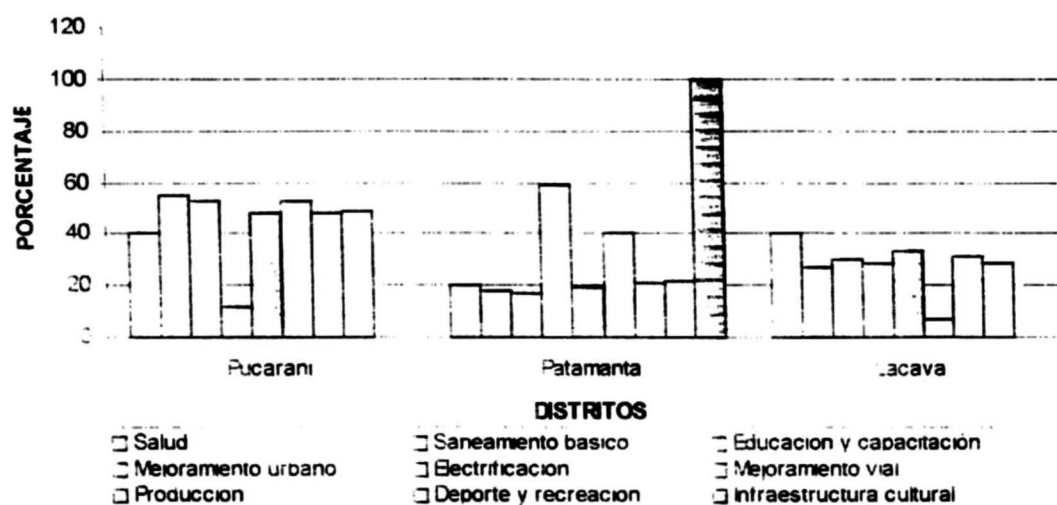
PUCARANI: DISTRIBUCION DE PROYECTOS EN EL PDM 1998-2000,
POR DISTRITO



Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Asistencia Municipal, Diagnóstico Participativo Expeditivo y el Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani 1998.

GRAFICO 24

PUCARANI: PROPORCION DE PROYECTOS PLANTEADOS EN EL PDM 1989-2002,
SEGUN DISTRITO



Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Asistencia Municipal, Diagnóstico Participativo Expeditivo y el Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani 1998.

Mientras que Patamanta, aparentemente se beneficia con el cien por ciento de obras de infraestructura cultural, pero eso representa solamente un proyecto, aunque sí tiene más participación en el mejoramiento urbano y también tiene un cierto repunte en el mejoramiento vial. En cambio, Lacaya está en una mejor situación que

Patamanta, en lo que respecto a los proyectos de salud, saneamiento básico, educación, mejoramiento urbano, electrificación, producción y deporte.

En todo caso, con 460 proyectos previstos en el PDM, los vecinos y comunarios tienen mucha expectativa de poder mejorar sus condiciones de bienestar. Esto hace que las OTB's estén al tanto sobre las obras que se pretenden ejecutar en una determinada gestión. Al respecto uno de los informantes afirma: "Si cada uno de los habitantes de este municipio no mejora en su nivel de vida, es imposible que el municipio sea productivo, por mucho dinero que tenga. (Entrevista al Alcalde de Pucarani, febrero del 2001).

Determinación de proyectos

Como se ha dicho, la mayor parte de los proyectos responden a las solicitudes de las OTB's que participaron en el autodiagnóstico de necesidades en coordinación con el CV y las autoridades municipales. Sin embargo, dentro de las organizaciones vecinales y comunales se plantean varias propuestas que deben ser discutidas para optar por algunas de ellas.

Las organizaciones comunales y vecinales, por lo general tratan de lograr un consenso sobre los asuntos que necesitan adoptar una decisión, pero cuando las opiniones se tornan divergentes, los dirigentes optan por la votación de simple mayoría. Las propuestas son presentadas a las asambleas por los dirigentes o por los miembros de base para su consideración, donde cada proponente trata de fundamentar la idea de proyecto en procura de conseguir un apoyo mayoritario. Las reuniones vecinales y comunales se constituyen en espacios de expresión de relaciones de fuerza, donde la gente busca influir en la determinación de proyectos. Ahí surgen y se forman los líderes locales.

Pero, algunas obras fueron ofrecidas por la Alcaldía, en particular para la capital de sección, y como la población no rechaza la oferta, se hacen trabajos que no necesariamente responden a las demandas de las OTB's:

En la última "cumbre" que se ha realizado, hace cuatro meses o algo más, nos ha planteado la concejala Amalia Uscamavta, de que Pucarani se lo ha "comido" todo el presupuesto y las comunidades no. Entonces nosotros decimos: "señora honorable, no hemos pedido ninguna obra nosotros, sino más bien ustedes han traído al pueblo y han dicho, tenemos dinero para construir el cementerio. ¿quieren?" Lógicamente no vamos a decir ¡no! necesitamos, bravo un aplauso. Dicen: "queremos construir un nuevo edificio municipal". Claro queremos, porque no, no podemos negar. Entonces, porque nos dicen a nosotros que hemos "comido" todo el presupuesto. Eso ha venido desde arriba. (Idem).

Las obras realizadas en la capital de sección (coliseo, cementerio, alcantarillado, remodelación de la plaza central, asfaltado del autódromo y el nuevo edificio municipal) corresponden básicamente a la política municipal impulsada por las autoridades. Entonces, el pueblo de Pucarani tiene más ventajas respecto a los demás cantones, porque las autoridades se interesan por concretar los proyectos que consideran como parte de su gestión.

Sin embargo, el proceso de priorización de proyectos de desarrollo se inicia desde las organizaciones vecinales y comunales, luego las OTB's pasan al CV, que analiza, selecciona y prepara un listado de proyectos para entregar al ejecutivo municipal. Posteriormente se realiza la "cumbre", instancia en la que se definen las obras a ser ejecutadas durante el año.

En ese proceso, ha sido fundamental el asesoramiento de DDPC que ha organizado en coordinación con la Alcaldía eventos de capacitación sobre temas relacionados con la LPP, la Planificación Participativa Municipal, el POA y el PDM. Esto generó una inquietud en la población, particularmente en los dirigentes y miembros del CV, toda vez que antes de 1996 la mayoría desconocía los métodos para elaborar el POA. La Alcaldesa, comenta lo siguiente acerca de la preparación del POA:

Los dirigentes, en el transcurso de un mes se reúnen con sus bases, con mujeres, hombres, jóvenes, y en fin, en allí lo llenan el formulario, cuales son sus necesidades, cuales son sus problemas todo eso, cuántos habitantes tienen, cuantas son las mujeres, cuantos son los

nombres, cuántos son los ancianos, cuántos son los niños, todo, lo llenan el formulario y pasan al CV. (Entrevista, Alcaldesa, julio de 1999).

Es decir, los POA's se preparan en base al autodiagnostico de necesidades:

Después del autodiagnóstico, los años siguientes, el '97, '98 y '99, se ha hecho la planificación, de acuerdo a un cronograma de actividades que se ha trazado, a través del asesoramiento de DDPC, donde realmente las necesidades y los proyectos han priorizado los "hermanos" del campo, en reuniones, en forma conjunta, para que el nuevo plan operativo no esté supeditado a la decisión del concejo o de la parte ejecutiva, de la alcaldesa, o del comité de vigilancia. El comité de vigilancia y nosotros como veedores, como observadores, hemos dicho de que sí, es necesario escuchar a ellos, por que ellos son los que necesitan los proyectos. (Entrevista, concejal, julio de 1999).

4.6 Proyecciones hacia el futuro

Las OTB's tienden a orientar sus proyectos hacia el campo productivo. Asimismo, los trabajos de electrificación, agua potable y alcantarillado son considerados como importantes. Los vecinos y comunarios tratan de impulsar acciones dirigidas a mejorar la situación de bienestar de la población. Es decir, el futuro se piensa desde la situación en que se encuentran, los objetivos que pretenden lograr no se desvinculan del contexto territorial.

Se han atendido de algún modo las demandas de salud y educación en toda la sección, que eran los proyectos mas solicitados por las OTB's, ahora pretenden dirigir las inversiones hacia el campo productivo:

Queremos hacer la represa, para que las comunidades de aquí a cinco años tengan agua, si no es este año, el proximo año embezar esa represa para cinco años. Siempre el objetivo es tratar de que la comunidad mejore (...) entonces lo que nosotros queremos es que nuestro plan operativo este año se oriente en ese sentido, ya casi las necesidades básicas, como en educación y en salud ya no se piden tanto. Habría que atacar a los proyectos productivos. (Entrevista, concejal, julio de 1999)

Según los informantes, lo más importante en el municipio es impulsar la agropecuaria para incrementar los ingresos de las familias, y en esa perspectiva, las sedes sociales, aulas y polideportivos han dejado de ser obras requeridas, ahora se busca beneficiar de manera directa a la gente:

Nosotros estamos pensando ahora en la producción, ya no queremos polifuncional, sede comunal, eso no beneficia directamente a todos. Ahora queremos ganadería, nuestros sembradíos queremos que mejore, como proyecto productivo, así nos vamos a beneficiar. Primero necesitamos un sistema de riego. (Entrevista, dirigente comunal, agosto de 1999).

Territorio y desarrollo

El lugar donde habitan los vecinos y comunarios condiciona el surgimiento de ideas de proyectos que se proponen en reuniones. El contexto territorial define significativamente las opciones de desarrollo. Por tanto, los recursos naturales existentes en los cantones adquieren más importancia en la medida que pueden ser aprovechados óptimamente con la inversión municipal. Uno de los temas que va adquiriendo mayor significación entre las autoridades es el asunto del agua en el distrito de Patamanta, porque las comunidades consideran como una imperiosa necesidad la construcción de la represa. Con el sistema de riego piensan beneficiar a muchos cantones.

En cambio, los habitantes del distrito de Pucarani quieren mejorar la producción de leche:

Nosotros vivimos de la agricultura, yo por ejemplo vivo en el pueblo pero también vivo de mi chacra, de mi ganado, casi la mayor parte vivimos de eso. Muchos técnicos vienen aquí y dicen: "señores vamos a mejorar tu ganado". Pero no se dan cuenta que el buen ganado que van a traer, que pasto vamos a dar, que alimentación vamos a dar. Entonces, lo que se tiene que hacer primero nosotros planteamos, yo como conozco, ayer teníamos una reunión y hemos hablado eso. Qué hacemos primero, sería perforación de pozos, para qué, para que nuestro campo, nuestra tierra empiece pues a "rebrotar". (Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999)

El dirigente agrega que el municipio necesita impulsar proyectos productivos, pero rescatando los conocimientos ancestrales que se habrían dejado de lado, por ejemplo las técnicas de manejo de agua. Según él, cuando los habitantes ya hayan mejorado sus ingresos económicos, podrán contribuir a la Alcaldía con sus impuestos.

TERCERA PARTE

LA RECONSTRUCCION SOCIAL DEL PODER LOCAL Y POSIBILIDADES DE "CONSTITUCION" DE SUJETOS SOCIALES

Esta parte se destina al ordenamiento conceptual de los temas expuestos en la segunda parte, sobre la base de los conceptos planteados en la primera, con el fin de articular la interpretación de los datos en un marco mas o menos coherente que posibilite comprender mejor los diferentes factores y aspectos que condicionan la reconfiguración del poder local dentro del contexto municipal. En torno al gobierno municipal, se desarrollan las acciones estratégicas con el fin de controlar las diferentes instancias del poder local, posibilitando la readecuación de valores sociopolíticos dentro del contexto municipal.

Los actores políticos y sociales se disputan los espacios del poder municipal, persiguiendo diferentes intereses sociopolíticos que se pretenden realizar a través del gobierno municipal. Los intereses pueden ser colectivos, grupales o individuales, dependiendo de la situación política y las posibilidades de consecución de propósitos de los actores. En ese afán de lograr los objetivos, los actores establecen relaciones sociopolíticas de alianza o de enfrentamiento entre individuos, grupos y organizaciones. Es decir, los acuerdos y conflictos surgen en distintos niveles del gobierno municipal y en diferentes ámbitos de la sociedad local. Esas relaciones influyen notablemente sobre la situación sociopolítica local, y que pueden ser favorables o contrarias al proyecto municipal, como una articulación concertada entre los diversos actores en función a ciertos objetivos comunes. No es fácil distinguir las metas individuales de las colectivas, toda vez que un fin particular puede realizarse a través de actividades conjuntas, así como una acción individual puede favorecer significativamente al logro de los propósitos globales.

Dentro del escenario municipal, surgen diversos proyectos impulsados por los actores que procuran conducir hacia una determinada dirección la política municipal y las distintas actividades que se efectúan desde el gobierno municipal. Esto ha dado lugar a una suerte de enfrentamiento entre proyectos de desarrollo local, toda vez que cada actor político o social percibe e interpreta de diferente modo el problema de "desarrollo", donde el contexto -la situación del lugar donde viven las personas- condiciona significativamente la emergencia de ideas y opciones de desarrollo. Y en

función a esas diferentes propuestas se elaboran las políticas municipales para mejorar las condiciones de bienestar social. Es decir, la orientación de desarrollo municipal está fuertemente influida por el contexto y los intereses de los actores.

En este sentido, el municipio se convierte en un escenario de producción de opciones de desarrollo local, donde las iniciativas de los actores individuales o colectivos tienen posibilidades de transformarse en un proyecto importante de la política municipal. Vale decir, a través del protagonismo que buscan las personas y organizaciones se crea la posibilidad de la constitución de un *sujeto transformador* de las condiciones de existencia. El despliegue de la creatividad social parece tener más espacios de realización dentro del contexto municipal.

1. LOS ACTORES

En la medida que la "situación" del contexto de la vida humana se transforma dentro de ciertas posibilidades reales, se puede decir que los miembros de la sociedad están actuando. Los individuos desarrollan diariamente una diversidad de actividades según las circunstancias del espacio y tiempo, donde se distinguen dos formas de actuar: una que comprende los actos simples (ordinarios), y otra, que se dirige a lograr determinados fines considerados como importantes en términos de proyección. Tales proyecciones buscan modificar el contexto socio-espacial, según las posibilidades objetivas y subjetivas de realización, en tanto que la realidad es susceptible de transformar. Cuando las personas logran materializar sus proyectos a partir de una serie de acciones, se puede decir que han asumido el papel de actores. Las acciones pueden tener efectos diversos, previstos o no, dependiendo de las circunstancias y la situación del contexto donde las personas actúan como individuos o colectividades conforme con la dinámica de intersubjetividad y grados de interacción social. Algunas acciones pueden frustrarse en el intento de alcanzar determinados fines, mientras que otras pueden tener éxito.

Los miembros de la sociedad no están condenados a sufrir lo impuesto por el orden social global, sino tienen la posibilidad de modificar las condiciones objetivas y subjetivas del medio, en términos de un "poder" transformador que despliegan: "Ser capaz de 'obrar de otro modo' significa ser capaz de intervenir en el mundo, o de abstenerse de esa intervención, con la consecuencia de influir sobre un proceso o un estado de cosas específicas. (Giddens, 1991, 51) Esto es más probable cuando las posibilidades reales favorecen la concreción de proyectos que persiguen transformar el contexto. Se trata de una suerte de construcción de una realidad posible y de la creación de nuevas condiciones de existencia. En este sentido, la: "Acción es producción, reproducción y comunicación; la acción crea poder y se opone al poder. Sin duda alguna, la acción es *la forma fundamental de la existencia social* del

hombre. Nosotros vivimos con y bajo otros hombres. actuamos a favor o en contra de otros." (Luckmann, 1996: 12).

En este sentido, a nivel de la sociedad local, cuando las circunstancias son de alguna manera favorables a la realización de determinados fines, el protagonismo de las personas y grupos de interés se expresa con más notoriedad, porque existen posibilidades reales para la consecución de los proyectos. Esto supone que las personas manifiestan sus inquietudes en forma de propuestas para proyectar ciertas opciones de transformación de las condiciones de vida. Cuando los miembros de la sociedad logran concretar sus planes, se puede decir que se constituyen en *sujetos* del cambio. Aunque ese cambio no siempre es positivo para la colectividad, dado que se cruzan una variedad de intereses en función a objetivos y metas que persiguen los actores individuales o colectivos.

Algunas acciones individuales pueden tener mayor efecto sobre las circunstancias del medio y sobre la situación de los demás, lo que tal vez, una acción conjunta no pueda lograr. Esto depende de las posibilidades de realización de los "proyectos" que se generan desde el contexto local. Los actores actúan dentro de las condiciones materiales y sociales que se dan en un determinado momento. En cualquier caso, el escenario sociopolítico a escala local brinda mayores oportunidades para la realización de los proyectos, donde las personas en tanto individuos o grupos organizados tienen más probabilidades de ser protagonistas del cambio.

En el escenario local los actores tienen diferentes posiciones, unos actúan más dentro de la esfera pública, y otros, en el ámbito social. Entonces, se puede hablar de actores políticos y sociales que pretenden realizar determinados propósitos dentro del gobierno local, en tanto instancia pública de "deliberación" democrática de proyectos e intereses (Nino, 1997).

1.1 Actores políticos

Las personas y grupos que están vinculados directamente con las decisiones político administrativas del gobierno local, según las normas institucionales, se definen como actores políticos, como son las autoridades municipales y su equipo técnico, así como los dirigentes políticos vinculados al gobierno municipal. Estos actores tienen una base legal que les posibilita ejercer sus atribuciones de administrar los bienes públicos y decidir sobre los asuntos de interés colectivo, gozan de una legitimidad formal y también social, porque fueron constituidos mediante el voto de los ciudadanos.

Ahora bien, a nivel de los municipios los actores políticos han ganado mayor significación en la medida que son protagonistas principales en el ámbito público local, puesto que ponen en ejercicio el poder político municipal. Entonces, los líderes locales tienen la posibilidad de convertirse en actores políticos en la medida que van ganando apoyo de la sociedad local. Es decir, algunas personalidades que gozan de cierto prestigio y reconocimiento social, tienen la oportunidad de convertirse en autoridades municipales o de formar parte de la institución política local.

Por otra parte, para los partidos políticos los municipios se han convertido en espacios de proyección electoral, en términos de alcance partidario a nivel nacional. La presencia que pueden tener en los concejos municipales, significa un cierto "crecimiento" de su base electoral. Sin embargo, el hecho de que un partido tenga presencia política en los gobiernos municipales no significa necesariamente que hayan logrado la aceptación, porque el comportamiento electoral de los ciudadanos a escala municipal se orienta más por los candidatos y no tanto por la sigla partidaria. Esto se manifiesta en las elecciones nacionales, por ejemplo un partido que controla un determinado gobierno municipal¹⁰⁸, no siempre es favorecido por el voto, en ese municipio.

¹⁰⁸ Cuando un partido tiene a uno de sus concejales como Alcalde del municipio, no solamente tiene presencia en esa instancia, sino también en el concejo municipal.

A nivel de los municipios, la gente tiende a apoyar a las personas, por eso algunas personalidades que tienen aceptación en el municipio, cuentan con mayor poder de negociación frente a los partidos, porque tienen la posibilidad de postularse por cualquier partido, solo necesitan un "instrumento" legal, ya que tienen más o menos asegurado el apoyo de la población. Este tipo de candidatos, cuando son elegidos como alcaldes o concejales no tardan en distanciarse del partido por el cual fueron electos. Es decir, al partido se toma como una simple "sigla" para cumplir con el requisito formal que exige la Corte Nacional Electoral, toda vez que las personas particulares no pueden postularse al margen de los partidos políticos legalmente reconocidos.

Así, para las elecciones municipales de 1999, los partidos optaron por mandar a sus propios militantes como candidatos, para tener una presencia "real" en los municipios, de tal modo que el trabajo que desempeñen los alcaldes o concejales posibiliten lograr más apoyo en las futuras elecciones nacionales y municipales. En cualquier caso, existe la relación entre organizaciones políticas y líderes locales, dado que los partidos necesitan de personalidades para tener presencia en los gobiernos municipales, y los líderes, requieren del partido para acceder a las instancias del poder político municipal.

Los partidos que tienen un alcance nacional, como el MNR, ADN, MIR y UCS, tratan de controlar la mayor cantidad posible de municipios en proyección a las elecciones generales, porque los "jefes" políticos están más interesados en llegar al gobierno central. Tener presencia en los municipios les permite mantener la vigencia del partido en términos territoriales. Asimismo, los dirigentes políticos que ocupan los mandos medios tratan de proyectar su imagen personal desde los municipios de las capitales de departamento. En cambio, los partidos que tienen sólo un alcance regional, como CONDEPA, Nueva Fuerza Republicana (NFR) Movimiento Bolivia

Libre (MBL) y Movimiento Sin Miedo (MSM)¹⁰⁹ tratan de cooptar a los líderes locales en procura de tener mayor alcance.

Ahora bien, en los casos de estudio, los partidos que tuvieron presencia en los dos municipios antes de las elecciones municipales de 1999 fueron MNR, CONDEPA y UCS. En Viacha gobernaba la UCS y en Pucarani el MNR. Actualmente, los partidos que tienen presencia en ambos municipios son: MIR, MNR, CONDEPA y UCS; pero el MIR controla las dos alcaldías por haber obtenido más concejales. Como se ve, los mismos partidos están en las dos secciones, pero los resultados de la gestión municipal son diferentes.

En cualquier caso, los líderes locales tienen la posibilidad de actuar desde las instancias del poder municipal, en tanto actores políticos. Ellos se forjan desde la sociedad local, son personas que conocen los problemas y necesidades del municipio. Entonces, pueden proyectar acciones más o menos adecuadas para la solución de problemas. Sin embargo, la influencia de los "jefes" sobre las autoridades municipales parece tener más efecto cuando el partido tiene mayoría en el concejo municipal, como ha sucedido en el caso de Viacha. Es decir, los actores políticos no sólo se relacionan con la sociedad local, sino también con un ámbito político que va más allá del municipio, porque tienen que negociar con los "jefes" de los partidos para desarrollar las acciones político administrativas.

1.2 Actores sociales

A nivel local, se constituyen en actores sociales los habitantes del municipio, en tanto asumen el desafío de modificar la situación en que se encuentran, dentro de las posibilidades que se dan a partir de la apertura de canales de participación

¹⁰⁹ CONDEPA (1988) tiene apoyo en sectores sociales bajos de las ciudades de La Paz y El Alto y en las provincias de La Paz, Oruro y Potosí; NFR (1996) cuenta con el apoyo de diferentes sectores sociales (altos, medios, bajos), pero sólo en la ciudad de Cochabamba. En tanto MBL (1989) tiene apoyo sobre todo de los sectores medios de la ciudad de Sucre. Y el MSM (1999), tiene apoyo de sectores medios y bajos de la ciudad de La Paz.

ciudadana. Los vecinos y comunarios han empezado a ejercer los derechos que la ley establece, pero no solo en términos de aceptación pasiva sino activa, en la medida que recrean los espacios de participación institucionalizada.

En ese afán de mejorar los espacios de deliberación de asuntos de interés colectivo, la sociedad local ha tratado de fortalecer sus propias formas de organización y las nuevas instancias de representación social ante el gobierno municipal.

Se puede distinguir dos ámbitos donde los ciudadanos actúan en función de determinados intereses y problemas que se dan en una situación específica: urbano y rural. Pero dentro de cada ámbito existen ciertas diferencias en términos de orientación de acciones y dinámica organizacional, unas veces tienden hacia fines de mayor alcance, y otras, a propósitos más específicos, dependiendo de los problemas y posibilidades de realización de proyectos. Los vecinos tratan de solucionar sus problemas en una relación más directa con las autoridades municipales, pero cuando se presentan dificultades para hacerlo, optan por apoyarse en una organización mayor, como la Federación de Junta de Vecinos o las centrales agrarias. En cambio, en el área rural los comunarios tratan de presentar sus propuestas de manera más o menos conjunta, a través de diferentes niveles de organización, como las subcentrales y centrales agrarias, que son instancias de organización supracomunal. Pero, cuando esa modalidad no da resultados favorables, empiezan a tramitar sus pedidos de forma separada.

Entre las instancias de representación social, la que tiene mayor significación dentro del municipio es el Comité de Vigilancia, porque las otras, como la central y subcentral agraria corresponden más a la estructura general de la organización sindical, como la Federación Departamental, aunque tratan de coordinar actividades con las organizaciones comunales. En cualquier caso, son las OTB's (juntas vecinales y sindicatos agrarios) y los miembros del CV, los que se constituyen en actores sociales de mayor significación, porque los vecinos y comunarios participan a través de esas instancias de representación. También se puede considerar como

actores sociales a los técnicos de las ONG's que apoyan a las organizaciones sociales.

Los proyectos de desarrollo local se generan desde esas instancias de participación institucionalizada. Cada organización efectúa diversas acciones para lograr sus objetivos, que van desde planeación de "proyectos" hasta la evaluación de obras ejecutadas. En este proceso, los vecinos y comunarios realizan una variedad de tareas como la identificación de necesidades, planteamiento de propuestas, selección de proyectos, trámite de las demandas, control de ejecución de obras, etc.

Las acciones que posibilitan la concreción de los proyectos, implican una variedad de prácticas intersubjetivas que se establecen entre actores, porque las organizaciones vecinales y comunales planean sus estrategias tomando en cuenta a las demás organizaciones. El hecho de que una zona urbana o comunidad rural logre ejecutar algún proyecto, es motivo para que otras zonas y comunidades traten de discutir sus problemas. Los actores involucrados en la planeación de programas de desarrollo local buscan satisfacer de la mejor manera posible las necesidades colectivas, pero también grupales y hasta personales. Es decir, no todos buscan alcanzar metas comunes, a veces las instancias de toma de decisiones públicas son también utilizadas para realizar fines particulares.

Los actores políticos y sociales van modificando el escenario municipal, mediante la ejecución de obras y la creación de algunos espacios de participación ciudadana y práctica democrática. Esto va generando una determinada situación sociopolítica en el municipio, que puede favorecer o no al logro de objetivos comunes. Se trata de acciones que buscan cambiar la "situación" del contexto, a partir de una *apropiación* y *proyección reflexiva* de lo municipal y de las posibilidades de desarrollo local. Esto se puede decir analógicamente que: "Si el solo hecho de no comer manzanas exige mucha reflexión ni que decir tiene el cogerlas del árbol y más aún el de plantar manzanos." (Luckmann, 1996: 48).

2. GOBIERNO MUNICIPAL Y CONFIGURACION DE VALORES SOCIOPOLÍTICOS

2.1 Aulas, sedes sociales, plazas y polideportivos

En los dos casos estudiados (Viacha y Pucarani) se observa que las obras de mayor demanda han sido: aulas, sedes sociales, polideportivos y plazas. Las demandas respondieron a diferentes motivos de las autoridades municipales y organizaciones sociales. Pero, cuales fueron los objetivos de los actores para impulsar y concretar precisamente ese tipo de proyectos, en los primeros años de la participación popular.

Como se ha dicho en el capítulo dos de la segunda parte, las poblaciones del altiplano central, han exigido recurrentemente el establecimiento de centros educativos. Acceder a la educación fue siempre una preocupación mayor de las organizaciones comunales (Choque, 1992; Rivera, 1986). La escuela se considera como un espacio de preparación de los hijos, que son la "esperanza" de la población. La escuela es como un medio para cultivar los conocimientos orientados a la transformación tanto del individuo como de la comunidad; pero también la escuela se presenta como un símbolo de mejoramiento de la comunidad. Dicho en otros términos, la escuela es un "punto" de apertura hacia otras posibilidades de acción que pueden ir más allá del municipio estableciendo conexiones con lo "externo". Y para los habitantes de los municipios, la escuela sigue siendo el medio para mejorar la educación de sus hijos, quienes asumirán luego la futura dirección de las comunidades y zonas urbanas.

En tanto, las sedes sociales posibilitan a las OTB's mejorar la infraestructura organizativa, pues se trata de establecer las condiciones adecuadas para debatir los problemas y proyectar nuevos propósitos desde aquel *lugar*. Una sede social es un espacio de "encuentro" de diferentes opciones sociopolíticas, porque ahí se realizan las reuniones y asambleas para plantear *públicamente* ideas y propuestas que pueden convertirse en metas colectivas. Así, la sede social, en tanto escenario de debate, se constituye en un "instrumento" para producir opciones de desarrollo local

desde la vivencia de las personas, porque es un ambiente de expresión de los problemas que aquejan a familias concretas.

Los proyectos de desarrollo municipal surgen de algún modo desde las "sedes sociales", otra cosa es que las autoridades municipales se apropien de las propuestas para alcanzar fines grupales o individuales, como en el caso de Viacha. En cambio en Pucarani, se aprecia que las inquietudes de las personas, en tanto dirigentes o miembros de base, se han materializado en resultados concretos, donde las autoridades asumen el compromiso de ejecutar los proyectos. Entonces, las sedes sociales no son simplemente casas de cuatro paredes, sino que su significado mayor consiste en que permite *pensar* desde allí los asuntos inherentes al proyecto municipal, en tanto articulación territorial y realización de opciones.

En el mismo sentido se pueden interpretar las plazas y polideportivos, toda vez que se constituyen en *puntos* de encuentro de las personas, donde pueden intercambiar ideas, compartir logros, plantear propuestas y hasta decidir acciones conjuntas sobre diferentes temas. Esos espacios son centros donde la gente difunde y discute las "noticias" e inquietudes consideradas como importantes. Es decir, las propuestas de proyectos que se debaten en las "sedes sociales", se gestionan en esos otros centros de "convergencia" de ideas, respecto a los problemas y necesidades "locales".

En esta perspectiva, las aulas, sedes sociales, plazas y polideportivos, adquieren significación en la medida que permiten la difusión, la circulación y el consumo de *información* acerca de diferentes temas, pero sobre todo de aquellos que tienen que ver con los asuntos de interés colectivo. Desde esos espacios se van produciendo las propuestas para la política municipal. Las autoridades municipales también transmiten sus planes a partir de esos centros de encuentro, donde entran en contacto con los actores sociales para discutir los asuntos públicos. Desde esos espacios se proyecta el desarrollo local, toda vez que los seminarios, cursillos y demás reuniones se efectúan en sedes sociales, escuelas y plazas.

Sin embargo, esos "centros" no solamente sirven para impulsar propuestas en favor de los intereses colectivos, sino también se utilizan para urdir planes en beneficio de intereses grupales o partidarios.

Ahora bien, una vez que se han satisfecho de algún modo las demandas de ese tipo de proyectos, las organizaciones sociales han planteado otras opciones desde esos "puntos de encuentro" diseminados por todo el municipio. Las propuestas no solamente se orientan a la ejecución de obras, sino también al fortalecimiento institucional y de la participación ciudadana. Tampoco están ausentes las pretensiones de conformar un nuevo gobierno municipal, como en Viacha.

Los actores políticos y sociales procuran fortalecer las prácticas democráticas a nivel municipal, estableciendo espacios de participación ciudadana aún no contemplados en las leyes, como los "talleres comunales" y las "cumbres" que se realizan en Pucarani.

En el caso de Viacha las prácticas desarrolladas por los actores, se orientaron más hacia la defensa de intereses grupales y partidarios, donde las exigencias de los dirigentes políticos desplazan a un segundo plano las tareas vinculadas con los temas del desarrollo municipal y de "servicio a la comunidad", toda vez que la gestión pública es afectada notablemente por objetivos y metas de los partidos políticos. En cambio en Pucarani, los fines colectivos prevalecen sobre los compromisos partidarios, posibilitando a que el municipio logre una situación de renombre en comparación con las demás alcaldías.

La *construcción* de un proyecto municipal que se impulsa desde los diferentes puntos del municipio y desde los distintos niveles del gobierno local, tiene resultados disímiles. En un caso (Viacha) terminó afectando la institucionalidad del gobierno municipal que ha caído en una crisis de estabilidad política; en cambio, en el otro caso (Pucarani), se fortalecieron los espacios democrático institucionales con el establecimiento de nuevos ámbitos de participación ciudadana.

2.2 Las estrategias y la disputa por los recursos

Dentro del municipio, cada actor político o social pretende beneficiarse con los recursos, por lo mismo, las estrategias de acción, entendidas como un determinado modo de organizar y emplear los *recursos* o *dispositivos* de poder en el curso de relaciones de fuerzas, se dirigen hacia los espacios del poder político municipal. Dentro del escenario de conflictos que constituye el municipio, los actores buscan realizar sus objetivos y metas a través de la captación de recursos públicos. Y como la mayor parte de la gente está involucrada directa o indirectamente en los diferentes planes estratégicos para lograr aquello, se va generando un ambiente de tensión sociopolítica, donde los actores optan por distintas formas de acción para lograr sus objetivos, en términos de tácticas que aplican según las circunstancias.

Los actores políticos procuran tener un mayor control del poder municipal, con el fin de administrar sin mucha oposición; en cambio, los actores sociales buscan beneficiarse mediante la realización de obras públicas. Esto ha dado lugar al establecimiento de relaciones sociopolíticas en función a la disposición de recursos financieros, provocando la conformación de bloques de fuerza y la ruptura de los mismos.

En el caso de Viacha, los acuerdos y conflictos entre los actores se han expresado notablemente. Los pleitos se producen por acceder en mejores condiciones a los recursos públicos. En ese afán, los actores adoptan determinadas tácticas para hacer prevalecer sus posiciones, como las denuncias de supuestos actos de corrupción. Esto ha ocasionado en la ciudadanía un sentimiento de frustración de las expectativas creadas, haciendo que las organizaciones sociales adopten acciones directas para que las autoridades respondan a las necesidades de la población, incluso pretenden constituir otro gobierno municipal.

Los pleitos por el control y el manejo de las cuentas de la Alcaldía llevaron a los concejales municipales a constituir al mismo tiempo dos alcaldes (como en Viacha). Cuando se producen conflictos, las organizaciones sociales tratan de aprovechar la situación para beneficiarse con mas recursos, provocando el enfrentamiento entre las organizaciones sociales, porque cada cual quiere tener obras.

La disputa por los recursos financieros es menos tensa cuando las autoridades municipales y los representantes de la sociedad local establecen acuerdos para desarrollar una gestión pública lo más transparente posible como en Pucarani. Cuando existen acuerdos sociopolíticos sólidos, las discrepancias que surgen se canalizan por la vía del diálogo y la negociación, donde el compromiso cívico prevalece, posibilitando una gestión municipal eficiente. La lealtad con el municipio (por parte de los actores) la cooperación entre la institución pública (Alcaldía) y la sociedad local, hacen que los intereses particulares y partidarios no tengan una situación favorable para realizar sus fines dentro del ámbito público local. Esto favorece al establecimiento de un ámbito de confianza y cooperación sociopolítica entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales.

Así, las estrategias para acceder a los fondos, se orientan hacia el control de la distribución, a partir de una coordinación y cooperación entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales. Aunque no siempre quedan conformes todas las organizaciones, ni satisfechas todas las necesidades.

En esta perspectiva, la lucha por el control de los recursos municipales no sólo produce enfrentamiento entre actores, sino también crea una dinámica en la ciudadanía para conformar ciertos acuerdos para lograr los objetivos comunes. Además, motiva a la gente a participar en reuniones y asambleas donde se discuten los asuntos sobre la distribución de fondos y los proyectos que se van ejecutando. Desde la sociedad local surge un valor cívico orientado a posibilitar un buen uso de la riqueza pública. O lo que es lo mismo, a nivel local los actores sociales están cada vez más decididos a condenar los actos de corrupción en la administración pública.

Sin embargo, la movilización de las organizaciones sociales, puede fortalecer la institucionalidad del gobierno local o provocar una crisis política, dependiendo del tipo de valores sociopolíticos que hayan asumido los actores. En todo caso, la sociedad local influye notablemente sobre la situación del gobierno municipal.

Pero, cuando las relaciones de poder van mas allá del contexto municipal, las organizaciones sociales tienen pocas posibilidades para influir sobre las acciones de las autoridades. Esto depende sobre todo del grado de influencia política que tienen los partidos sobre las autoridades municipales que a veces se prestan a la manipulación partidaria. En cambio, cuando las autoridades muestran una voluntad política para desarrollar una gestión pública transparente, los "jefes" de los partidos tienen escasas posibilidades para imponer sus determinaciones. La cooperación entre la institución pública y la sociedad local, permite que la ciudadanía asuma la corresponsabilidad de la gestión pública.

En cualquier caso, la disputa por los recursos, da lugar a que los actores políticos y sociales planteen diferentes estrategias para acceder a los fondos municipales. Esas estrategias expresadas en acciones han afectando considerablemente el proceso sociopolítico local. En este sentido, el municipio se torna en un escenario de conflictos, donde grupos y organizaciones tratan de mejorar sus posiciones en la perspectiva de beneficiarse de manera más directa con los bienes públicos.

2.3 La corrupción como "virus" de la gestión pública

Las instituciones públicas son espacios de "encuentro" entre lo público y lo privado. Porque las funciones son de carácter público y el individuo se ubica en la esfera privada. Para el funcionario público no es tan fácil distinguir lo que es público y lo que es privado, a tal punto que el cargo público, llega a veces a ser considerado como una "propiedad privada": por ejemplo los ministros de Estado, cuando tienen que dimitir, dicen a menudo: "voy a renunciar a *mi cargo*", y no así *al cargo*. Por eso en momentos de cambio de gobierno, muchos funcionarios de los ministerios del

gobierno nacional o de las dependencias de las alcaldías, son reacios a dejar los *cargos públicos* convertidos en "puestos de trabajo".

De modo que, los *asuntos públicos* a menudo son confundidos o mezclados con las preocupaciones "privadas" de los funcionarios, intereses que pueden ser partidarios, grupales o simplemente personales. Esos motivos conducen a utilizar los bienes y recursos públicos con fines particulares, que puede ir desde uso insignificante del material de escritorio o el teléfono de la oficina pública hasta la desviación de fondos del Estado para financiar reuniones del partido político, o directamente, para abonar las cuentas bancarias de los "jefes políticos". Por tanto, el problema de la corrupción en la administración pública tiene diferentes grados de gravedad, donde algunos actos reñidos con las normas legales suceden casi diario, a la vista y paciencia de los ciudadanos. Por ejemplo, muchos funcionarios públicos, terminan atendiendo los requerimientos de los "jefes" políticos antes que las demandas de la ciudadanía.

Ahora bien, la corrupción puede fortalecer o descalabrar a la institución pública. Fortalece cuando en las entidades públicas ya se han "institucionalizado" determinados mecanismos ilegales para su funcionamiento. Por eso los escándalos de actos de corrupción hacen tambalear a las instituciones, porque una parte de esa "maquinaria" empieza a desmoronarse. Así, cuando alguna instancia del gobierno nacional o local es presa de los escándalos que se difunden por los medios de comunicación, pierde el equilibrio institucional y está en riesgo de caer en una cadena casi interminable de más denuncias de actos ilegales cometidos por los funcionarios. Esto crea un ambiente de conflicto de intereses, donde los actores políticos que creen no estar implicados en el problema, tratan de aprovechar la situación para proyectarse políticamente, echando leña al fuego. En tanto, los que sienten estar envueltos en el problema, intentan encontrar algunos indicios de corrupción cometidos por sus adversarios o los denunciante, en procura de "equilibrar" las culpas, y de ese modo evitar una investigación más profunda de los hechos.

En cualquier caso, los efectos de las denuncias de actos de corrupción dependen del grado de gravedad del asunto y su conexión con el sistema administrativo. Si el hecho es una cuestión aislada, se puede subsanar la situación con algunos cambios, pero si está vinculado con otras instancias de la administración, la institución corre el riesgo de caer en una crisis de estabilidad y legitimidad políticas.

Ahora bien, existe mucha diferencia entre los dos municipios estudiados, respecto al tema de la corrupción. En el caso de Viacha, las denuncias de corrupción ocasionaron la crisis del sistema político local. Los actos ilegales que habrían cometido las autoridades municipales se han difundido por todo el municipio y, en consecuencia, las organizaciones vecinales y comunales decidieron sacar de la Alcaldía a los autores del "delito", apoyando a algunos concejales que estaban dispuestas a esclarecer los hechos.

En cambio, en Pucarani apenas se percibe algunas sospechas de corrupción, las denuncias no han tenido mucho efecto en las organizaciones sociales, por no ser contundentes. Además, como la administración municipal se basa en la coordinación y cooperación entre la Alcaldía y la sociedad local, la población ha asumido en parte la responsabilidad de la gestión municipal. La ciudadanía está al tanto de cualquier denuncia de corrupción o de algún mal manejo de fondos. Es decir, la relación de confianza y solidaridad establecida entre autoridades municipales y organizaciones sociales ha permitido que la gestión municipal se desarrolle en función a las normas legales y expectativas de la ciudadanía.

El "virus" de la corrupción se desarrolla con más facilidad donde las condiciones sociopolíticas son favorables, cuando la ciudadanía permite a las autoridades públicas cometer actos ilegales. Pero aun así, la sociedad local tiene la posibilidad de "corregir" los actos de los gobernantes mediante diferentes acciones que pueden provocar incluso el cambio de autoridades. Cuando la situación sociopolítica se muestra contraria a las prácticas reñidas con las normas legales, las autoridades

tienden a fortalecer más bien la institucionalidad del sistema político local, como un valor compartido acerca de los asuntos de orden público.

El grado de gravedad de la corrupción depende de los valores cívicos y prácticas democráticas desarrolladas por la sociedad local. Asimismo, la influencia que ejercen los partidos políticos sobre la acción de las autoridades, afecta negativa o positivamente sobre la gestión municipal. En la medida que las organizaciones sociales están dispuestas a controlar las acciones los gobernantes, los actos ilegales no se producen fácilmente. Pero esa disposición social, no parece ser suficiente cuando los partidos tratan de convertir a los gobiernos locales en instrumentos políticos para conseguir propósitos partidarios.

Sin embargo, para los partidos, los actos de corrupción cometidos por los militantes son contraproducentes, porque los ciudadanos tienen la oportunidad de cambiar a sus gobernantes a través del voto. Es decir: "El hecho de que, bajo la democracia, las autoridades deban renovarse regularmente plantea incentivos a los gobernantes para que sean sensibles a los deseos de las mayorías, así como a los perdedores para que sigan canalizando sus demandas dentro del marco de las instituciones competitivas (Przeworski y otros, 1998: 159).

Dicho en otros términos, a nivel del gobierno local, el "virus" de la corrupción en la administración pública parece ser más controlable que a escala del gobierno nacional. Pero esto no significa su eliminación, toda vez que para las autoridades y los funcionarios municipales se presentara de cualquier modo la oportunidad de aprovechar los espacios y bienes públicos en favor de intereses particulares. Entonces, para que las prácticas de corrupción no se conviertan en "norma", es necesario que los ciudadanos se preocupen en informarse de los asuntos municipales y asuman la responsabilidad en la solución de los problemas de interés colectivo. Cuando la ciudadanía participa activamente en el proceso de la gestión pública, las posibilidades para aprovechar los bienes públicos en beneficio grupal o

personal, son escasas, lo cual además fortalece los lazos de confianza y solidaridad entre actores políticos y sociales.

2.4 La gestión municipal como construcción social

El establecimiento de la infraestructura de servicios públicos responde a las actividades que se van desarrollando desde el gobierno municipal. Pero el papel de la ciudadanía en la planeación, ejecución y evaluación de las obras y en el control de calidad de las mismas, es fundamental. Porque la participación ciudadana influye considerablemente sobre la gestión municipal, en la medida que las autoridades modifican y corrigen sus acciones por el empuje de la sociedad local. Es decir, el grado de movilización de las organizaciones y la eficacia de sus estrategias, posibilita a que la gestión municipal sea más eficiente. Además, desde la acción ciudadana se forjan un conjunto de normas y valores sociopolíticos que permiten en cierto sentido la optimización de los bienes y recursos públicos, promoviendo fundamentalmente el logro de objetivos colectivos. Así, a nivel local la *construcción* de una gestión pública eficiente y transparente depende del grado de coordinación, cooperación y control que se haya desarrollado entre autoridades municipales y las organizaciones sociales, respecto al manejo de los bienes y asuntos públicos.

Sin embargo, las acciones administrativas pueden favorecer los intereses colectivos o particulares, dependiendo del tipo de relación que se haya cultivado entre el poder público y la sociedad, donde la puesta en práctica de los principios ético-políticos de justicia, solidaridad y equidad constituyen la base para alcanzar una corresponsabilidad conjunta en el logro del bien común. Cuando las prácticas administrativas son permeadas por las necesidades y expectativas de los ciudadanos, los mecanismos de la gestión pública son adaptados para responder de la mejor manera posible a las demandas sociales. Es decir, la gestión municipal adquiere el reconocimiento social y sentido político a nivel local, cuando las propuestas y opiniones de la ciudadanía son tomadas en cuenta por las autoridades, caso contrario, éstas aparecen como responsables del fracaso de los proyectos y la

baja calidad de prestación de servicios, y la gente no se siente responsable de la situación de los asuntos públicos.

El grado de involucramiento de la ciudadanía en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo municipal, repercute notablemente sobre la calidad de la gestión municipal. Así, cuando la práctica administrativa se desarrolla con una escasa participación ciudadana, se produce un descontento generalizado en la sociedad local, a pesar que se hayan concretado una variedad de obras. Porque la gente cree que los trabajos responden más a los "negociados" y "pactos oscuros" de las autoridades que a las necesidades de la población, motivo que ocasiona en parte la destitución de autoridades y crisis política.

Cuando los ciudadanos ven que las autoridades no responden a los intereses de la mayoría, tratan de encausar la gestión pública a través de acciones de protesta, pero a veces no previenen las consecuencias, puesto que la movilización social desborda la capacidad de respuesta de las instituciones públicas. En cualquier caso, las acciones de la ciudadanía afectan significativamente a las instituciones públicas.

El mayor grado de solidaridad y cooperación entre las autoridades y la sociedad local, posibilita un mayor compromiso de la ciudadanía en participar activamente en el proceso de la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo municipal. Y la gestión administrativa se efectúa en función de las necesidades de la población, haciendo que la percepción ciudadana sea en cierta medida positiva respecto a los resultados alcanzados. Entonces, los retrasos en el avance de los proyectos y otros aspectos considerados como negativos, no se responsabilizan únicamente a las autoridades, sino que la sociedad local asume como algo propio, tanto los logros como los fracasos.

Dicho de otro modo, el grado de eficiencia y eficacia de la gestión municipal en los gobiernos locales, no solo depende de la voluntad política de las autoridades municipales, sino también de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos

de interés colectivo, lo cual a su vez fortalece la práctica democrática. La apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, es fundamental para que la gente exprese sus inquietudes y propuestas. En este sentido se plantea la problemática de la gestión municipal como una *construcción social*, donde las opciones de desarrollo que se forjan desde los distintos "puntos" de la sociedad local, encuentran un espacio público para convertirse en parte de las políticas municipales, y que, finalmente quedan materializadas en obras o en el establecimiento de nuevas formas de hacer política.

3. LA DISPUTA POR EL PODER LOCAL

3.1 El interés colectivo frente a los intereses partidarios y grupales

Como se ha dicho, el municipio es un escenario de conflictos, donde los actores buscan controlar las instancias del poder local, tratando de influir sobre la gestión pública a partir de diversas acciones. Asimismo, las relaciones que se establecen entre las autoridades que responden a distintos partidos, son a menudo tensionadas, en la medida que los intereses partidarios y personales afloran con mayor intensidad. De la misma forma, dentro de la sociedad local los vínculos entre organizaciones, e incluso dentro de éstas, adquieren signos de enfrentamiento.

La relación entre las autoridades y ciudadanos organizados se establece sobre esa base de enfrentamientos que se generan en las instancias del gobierno y la sociedad local, donde algunos pleitos intergrupales son llevados al ámbito político local. Porque en el espacio municipal convergen una variedad de intereses contrapuestos que se orientan en dos direcciones: hacia objetivos colectivos y hacia metas grupales y personales. Esto ha dado lugar al enfrentamiento entre los intereses colectivos y particulares.

Las acciones orientadas a propósitos particulares se muestran como siendo de carácter colectivo. Esto sucede cuando las autoridades movilizan a un sector de la población para defender sus intereses, arguyendo que sus adversarios están atropellando los derechos de la ciudadanía. Para esto se inventan a veces denuncias de corrupción, con el fin de descalificar a los "enemigos políticos". O en su caso, los fines perseguidos por los políticos (por ejemplo la carrera política) pueden encontrar en el gobierno local un medio adecuado para ascender en la jerarquía de la estructura administrativa. Entonces, como eso depende en buena parte del reconocimiento social, dado que el voto ciudadano puede encumbrar o sepultar a los políticos, éstos tratan de defender los intereses de la población para alcanzar sus objetivos particulares, por ejemplo la reelección en el cargo de Alcalde.

En este caso, tanto las autoridades municipales que hacen carrera política como los ciudadanos que buscan ser atendidos en sus demandas se benefician de alguna manera, toda vez que las personas que ocupan los cargos públicos intentan en lo posible satisfacer las necesidades de la población para lograr mayor reconocimiento social.

Pero, el enfrentamiento por motivos partidarios y personales provoca el desplazamiento de los intereses de la ciudadanía a un segundo plano, porque los compromisos y convenios político partidarios arrastran a las razones de carácter colectivo. Las instrucciones de los "jefes" políticos, se dirigen incluso a cambiar las autoridades. Ahí, los asuntos vinculados con las necesidades de la población se subordinan a cuestiones partidarias, si es que no son dejados de lado.

Cuando las autoridades ven que sus ventajas en el control del poder municipal son afectadas, optan por movilizar a una parte de la población para defender sus intereses, creando enfrentamientos entre los ciudadanos. En nombre de los intereses colectivos, se califica a los demás actores políticos como "enemigos del pueblo".

Empero, cuando las inquietudes personales y partidarias se subordinan a los fines colectivos, las autoridades se comprometen con los problemas y necesidades del municipio antes que con los intereses políticos. En consecuencia, las autoridades tratan de generar condiciones para fortalecer la *unidad del municipio* que promover la división y el enfrentamiento entre los ciudadanos, creando más espacios de deliberación democrática.

Por otra parte, la cuestión del "interés colectivo" es mas perceptible a nivel local, toda vez que los ciudadanos se organizan en torno a objetivos y metas que de alguna manera incumben a la mayoría; por ejemplo la construcción de la infraestructura de servicios públicos o la ejecución de proyectos productivos. Las propuestas colectivas se expresan con más dinamismo en las poblaciones rurales; en cambio, en las

zonas urbanas se manifiestan, cada vez más, los criterios individuales y los cálculos de costo y beneficio. A tal punto que la misma modalidad de trabajo de "acción comunal" tiende a perder importancia en la medida que la gente se ocupa más de tareas que permiten alcanzar fines individuales y familiares. En tanto, en las comunidades rurales, los lazos de solidaridad y cooperación entre los actores se mantienen aun con fuerza; lo que posibilita una gestión pública más consensuada en un municipio más rural como Pucarani.

3.2 Conflictos, acuerdos y reconfiguración de la "red" de relaciones de poder

El municipio, como un escenario de imbricación de conflictos y alianzas sociopolíticas, contiene en su seno actores políticos y sociales provisionados de recursos de poder y de estrategias para enfrentar al "hecho municipal" y a los demás actores. Los actores, para conseguir sus propósitos mediante una determinada estrategia, transforman sus tácticas según la situación política que se establece, produciendo rupturas y "nuevos" acuerdos entre personas, grupos, partidos y organizaciones. Y desde esos acuerdos y conflictos, se reconfigura la "red" de relaciones de poder dentro del espacio sociopolítico local. Vale decir, a nivel del municipio, las relaciones de poder se entretejen desde diversos "puntos", donde los actores (individuales o colectivos) desarrollan sus acciones en función a los problemas y necesidades de la población y la cuestión municipal.

Tomando algunas propuestas de Michel Foucault (1996; 1993; 1979) acerca de la noción del poder, podemos decir que los individuos y grupos se hallan inmersos en una compleja red de relaciones de poder y en un enjambre de puntos de resistencia que se despliegan de todas partes. Y las estrategias de acción que surgen de esa red, a partir de sus conexiones diversas, posibilitan la permanente modificación de las mallas de constreñimiento y de los focos de resistencia. En esta perspectiva, los actores sociales tienen la posibilidad de preparar y organizar determinadas estrategias de lucha para transformar esas relaciones de poder, en la medida que son capaces de influir en la determinación de políticas municipales que les

favorezcan de manera más directa. En esta perspectiva, las relaciones de poder están en constante reconstitución, a partir de la acción de los individuos, grupos, partidos y organizaciones sociales que condicionan el fortalecimiento o el debilitamiento de los *proyectos* de desarrollo local.

Las relaciones de poder implican luchas y enfrentamientos entre actores que pretenden mejorar sus "posiciones" dentro de ese ámbito de confrontaciones, tratando de lograr sus objetivos y metas que consideran como válidas para impulsar el desarrollo municipal. Cada actor intenta ser protagonista en la proyección de políticas municipales, haciendo esfuerzos para materializar sus propuestas, frente a las demás opciones que también reclaman su concreción. Es decir, los actores presionan sobre los demás, para "imponer" sus puntos de vista y planteamientos, efectuando al mismo tiempo acciones de resistencia frente a otros proyectos. Esto da lugar al establecimiento de conflictos y acuerdos, en función de los diferentes problemas municipales y en torno a determinadas propuestas de desarrollo.

En este sentido, el poder local se reconfigura a partir de las acciones que ejercen los actores sobre otras acciones de sus similares (que pueden ser de ejercicio o de resistencia), dentro de un escenario abierto de posibilidades de opciones de desarrollo local. Es decir, ejercer influencia sobre la determinación de los asuntos municipales y alternativas de desarrollo, significa actuar sobre la acción de otros, tratando de conducir las acciones de personas, grupos y organizaciones hacia una determinada dirección. En ese campo de posibilidades de acción, las estrategias y tácticas que "inventan" y aplican los actores, adquieren importancia en la medida que permiten alcanzar los propósitos y modificar las relaciones de poder en las que están inmersos.

Dentro del escenario municipal, los grupos políticos y organizaciones sociales tienen diferentes posiciones estratégicas, unos ocupan lugares ventajosos, mientras que otros se encuentran en una situación desfavorable. En consecuencia, los actores menos favorecidos por la gestión municipal buscan otras alternativas para acceder a

los bienes públicos que se producen a través del gobierno municipal. Por ejemplo, los distritos que no han tenido muchas obras, han empezado a inducir ideas "separatistas" con el fin de mejorar la situación en que se encuentran, afectando la unidad político administrativa del municipio.

Los conflictos y acuerdos se establecen en diferentes ámbitos del municipio. La inestabilidad política y las denuncias de corrupción, provoca que las organizaciones sociales establezcan un acuerdo para encauzar la situación hacia una solución pacífica. Igualmente, entre los concejales también se crean acuerdos y conflictos, en el afán de controlar las instancias político administrativas. Los grupos en conflicto buscan acuerdos más amplios en procura de reforzar sus posiciones y alcanzar sus metas.

No obstante, los acuerdos y rupturas entre los grupos y organizaciones se incorporan estratégicamente en un "compromiso mayor" entre las autoridades y la sociedad local, a través de la canalización de pleitos por medio del diálogo y la negociación. Esto posibilita mantener un escenario de relaciones de poder basado fundamentalmente en la concertación, solidaridad y cooperación sociopolítica entre los actores políticos y sociales. Así, a partir de una acción coordinada entre la institución pública y la sociedad local se establece una situación política marcada por compromisos orientados hacia la construcción de un proyecto colectivo acorde con los problemas y necesidades del municipio.

Dicho en otras palabras, la intensidad de los conflictos y la sostenibilidad de los acuerdos, afectan notablemente sobre la configuración de una determinada red de relaciones de poder. Y dentro de esa red, se van creando posibilidades para activar distintas alternativas que pueden encontrar aceptación o resistencia por parte de los actores que defienden una pluralidad de intereses particulares y colectivos, así como lealtades, creencias y hasta mitos ancestrales.

La red de relaciones de poder, es una *hechura* de las acciones estratégicas que desarrollan los actores, con ascensos y descensos en términos de su intensidad y alcance, según las condiciones objetivas y subjetivas que se dan en cada momento. En esta perspectiva: "El poder local aparece como la posibilidad de constituir una realidad aparte, tanto desde ópticas de doble poder o de comunidad utópica" (Rosenfeld y otros, 1989: 232).

3.3 El enfrentamiento entre "proyectos" de desarrollo local

Como se ha dicho, en el municipio surgen diversas opciones y alternativas de pensar el *proyecto municipal*, cada actor (individual o colectivo) trata de conducir hacia una determinada dirección las políticas públicas. Esto significa que los problemas y necesidades sociales que emergen desde distintos lugares, son percibidos, apropiados y planteados desde diferentes experiencias y puntos de vista; que suponen, saberes, creencias, proyecciones, frustraciones y éxitos de los actores. Estos pretenden convencer a los demás, para llevar sus inquietudes hasta "consagrar" como parte de la política municipal. Las ideas o propuestas de proyectos se basan en los criterios de los ciudadanos que creen que un asunto es importante para la "comunidad" y, como cada quien piensa de ese modo, surge una suerte de enfrentamiento entre "proyectos".

La propuesta que se convierte en un proyecto colectivo, pasa por un *filtro* de discusión, que adquiere diversos grados de intensidad en los diferentes ámbitos y niveles de decisión política. Cuando las iniciativas son llevadas a instancias más generales se producen tensiones entre los proponentes de "proyectos", cuando no hay consenso en su aprobación. Esto se expresa con más claridad cuando las opiniones afectan directamente la institucionalidad del gobierno municipal y su jurisdicción territorial.

Las pugnas entre los actores dependen de la presión sociopolítica que ejercen para imponer sus "proyectos", pero esa tensión se afloja en la medida que los

proponentes creen que sus demandas son incluidas de algún modo dentro de la política municipal. Es decir, los enfrentamientos que surgen en torno a alternativas de desarrollo municipal, se atenúan cuando las propuestas se encauzan a través de una política municipal basada en ciertos criterios de justicia y equidad. Las iniciativas tienen mayor probabilidad de ser incorporadas en el plan de inversión, cuando recogen las inquietudes y expectativas de la mayor parte de la población.

No obstante, cuando no existen espacios adecuados de debate público para compatibilizar las diversas opciones, las políticas municipales enfrentan muchos obstáculos en su ejecución, porque no hay cooperación por parte de la sociedad local. Pues, la concreción de proyectos depende casi únicamente de la buena voluntad de las autoridades, pero como no siempre satisfacen las necesidades de la gente, se produce el descontento social y acciones de protesta como marchas o bloqueos de caminos. Las protestas se tornan más tensas, cuando los actores consideran que las instancias públicas se han convertido en simples instrumentos para encauzar "proyectos políticos" del partido o para hacer carrera política. Es decir, cuando la institución pública se reduce a la disputa por los puestos político administrativos, la ciudadanía pierde confianza en la acción de las autoridades, y la gestión de los proyectos no cuenta con la cooperación de la sociedad local, por el contrario se intensifican las acciones de protesta.

En esta línea de reflexión, el fundamento ético-político de "servicio a la comunidad", es fundamental para una gestión eficiente, porque los valores de honestidad, reciprocidad, solidaridad y cooperación, condicionan en gran medida la calidad de gestión. Así, cuando se fortalecen los espacios institucionales de participación ciudadana con la creación de otros ámbitos de debate público, las diversas propuestas de la sociedad local encuentran instancias adecuadas para ser discutidas e incorporadas en la política pública. Pues, los proyectos se definen en un ambiente de deliberación, donde los actores logran establecer consensos para impulsar una política municipal integrada en términos de una articulación de opciones. Se trata de la capacidad que tiene la sociedad local para organizarse y crear ámbitos confiables

de discusión de temas de interés colectivo, en procura de satisfacer las necesidades de la población.

En todo caso, el desarrollo local está en proceso de construcción, toda vez que los actores plantean de diversas formas y en diferentes sentidos los problemas de la sociedad local. Se trata de una expresión sociopolítica de lo municipal, de lo local, a partir de la acción de las autoridades y los ciudadanos, en tanto sujetos productores de sentido y de nuevas realidades.

4. EL MUNICIPIO Y LA VISION SOCIOPOLITICA DE DESARROLLO

4.1 El contexto y la idea de desarrollo

Los diversos acontecimientos, saberes, experiencias, creencias y recorridos de vida, se activan, se potencian o desaparecen en un lugar específico de la vida de hombres y mujeres, y que implica además un tiempo socio-histórico que los sitúa. En ese "lugar" se producen ideas, propuestas y proyectos de desarrollo local conforme a las condiciones objetivas y subjetivas. El contexto es un escenario de posibilidades y alternativas de existencia y de sentidos de vida. Así, en una misma situación socio-histórica dada, se genera diferentes propuestas que los actores elaboran de acuerdo con sus experiencias en el espacio y tiempo.

Del modo de percepción de la situación histórica y la colocación de los actores dentro del contexto, depende el tipo de proyectos que se plantean como alternativas para encauzar las políticas municipales hacia una determinada dirección. Dentro de ese ámbito de posibilidades, ciertos "proyectos" se reducen a una situación muy específica, mientras que otros trascienden el municipio. Asimismo, algunas propuestas articulan mejor los intereses de una colectividad más o menos amplia, en tanto que otras, se circunscriben a un lugar muy concreto, dependiendo de la visión que tengan los actores acerca de los problemas y necesidades.

De lo anterior se desprende una cuestión que tiene que ver con el modo de percepción de los actores respecto al contexto municipal y del entorno (región, provincia, departamento). Y desde esa situación se piensa la cuestión del desarrollo local. Las autoridades municipales y la sociedad local elaboran las propuestas desde una situación específica en la que se ubican los actores. Es decir, algunas propuestas tienen un alcance distrital y municipal, en cambio otras, se reducen a una comunidad rural, a una zona urbana o simplemente a una calle; así como decía alguien: "los vecinos ven los problemas del municipio desde la puerta de sus casas". Esta afirmación se confirma cuando se observa que las solicitudes de obras están

más relacionadas con las necesidades de la calle y en algunos casos no pasa más de una cuadra. Casi lo mismo ocurre con las instancias de decisión pública, cuando las autoridades reducen estas a simples "puestos de empleo" o "instrumentos" para alcanzar metas político partidarias.

Cuando no existen espacios adecuados de deliberación de asuntos de interés colectivo, las autoridades municipales y organizaciones sociales no establecen una política municipal acorde con las necesidades de la población. A veces las normas de la ley no se cumplen a cabalidad por falta de voluntad política y por el escepticismo de la gente respecto a los asuntos públicos. Porque la presión que puedan ejercer los actores sobre las instancias de decisión, es un elemento fundamental para una gestión municipal eficiente y transparente.

En cambio, cuando las propuestas son discutidas y ajustadas en diferentes ámbitos de debate público, la ciudadanía y las autoridades asumen la corresponsabilidad de la calidad de gestión municipal y de los resultados de la misma. Se produce una relación sinérgica entre las instituciones públicas y la sociedad local, porque la discusión de las necesidades de la gente permite la apropiación colectiva de los diversos problemas del municipio, fortaleciendo de este modo los vínculos de confianza y cooperación sociopolítica entre los actores políticos y sociales.

En esta perspectiva, los planes de desarrollo municipal obedecen significativamente a la visión sociopolítica que tienen los actores acerca de la idea de "desarrollo". Pero cuando la participación ciudadana es muy baja, los objetivos son dispersos, porque las autoridades no siempre responden adecuadamente a las necesidades de la población. En todo caso, el contexto socio-histórico y político influye notablemente sobre la proyección de un determinado tipo de desarrollo local, que a veces puede permitir la manifestación de opciones de desarrollo, y otras veces, bloquear.

4.2 El Plan de Desarrollo Municipal como proyección del municipio

La incorporación de demandas sociales en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) para cinco años, significa que los problemas y necesidades del municipio encuentran una vía institucional para ser solucionados. Los proyectos que se priorizan en el plan, condicionan el tipo de cambio que se pretende realizar en el municipio. La ejecución de proyectos introducidos en el PDM definirá la cuestión del desarrollo local.

En los dos casos estudiados, se observa que los proyectos productivos y de infraestructura de servicios han sido tomados como más prioritarios en la elaboración del PDM. Esto significa que la ciudadanía tiende a optar por aquellas obras que tienen efectos favorables sobre la vida diaria de las familias, es decir la gente busca beneficiarse de manera más directa. En la medida que los proyectos se orientan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes, ganan mayor apoyo por parte de las organizaciones sociales. Asimismo, se trata de fortalecer la situación económica de la gente desde el gobierno municipal. Esto se puede interpretar como una suerte de *reactivación económica*, no sólo para mejorar los ingresos de los ciudadanos, sino también para ampliar la base de contribuyentes en procura de incrementar las recaudaciones municipales.

Con los proyectos productivos se busca crear nuevas fuentes de empleo, ampliando y mejorando la productividad, sobre todo en la agropecuaria. En tanto, en el área urbana se quiere impulsar la modernización de la ciudad, mediante el mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos y de la infraestructura urbana.

Sin embargo, cuando se trata de un municipio urbanizado pero al mismo tiempo con amplia presencia de población rural, el plan de desarrollo tiende a bifurcarse en dos vías: una que se orienta más hacia las poblaciones rurales, y otra, que se proyecta hacia un estilo de vida más moderna en función al centro urbano. Esto dificulta la

conformación de un proyecto de desarrollo concertado, porque las necesidades del área rural y urbana son diferentes.

En cambio, cuando el municipio es más rural, la concertación de propuestas no tropieza con muchos escollos, dado que los proyectos productivos son apoyados por la mayoría de las organizaciones sociales. La mayor parte de la sociedad local busca mejorar la situación económica a partir del impulso del aparato productivo agropecuario. Pero esto no impide la formulación de proyectos de infraestructura de servicios básicos para los centros nucleados y comunidades rurales. La diferencia es que los intereses no están muy enfrentados, pues los "poblados" no se consideran como espacios distintos del ámbito rural, sino más bien, como referentes de pertenencia para los habitantes; por ejemplo en Pucarani, la idea de "ciudad deportiva" es asumida como un rasgo de diferenciación respecto a los demás municipios de la región.

En este ámbito de reflexión, el PDM marca el tipo de municipio que se está tratando de construir en términos de opción de futuro, que los actores pretenden lograr a escala local. O lo que es lo mismo, la orientación del PDM, responde al empuje y presión que ejercen las autoridades municipales y la ciudadanía.

4.3 El "desarrollo" mirado desde los municipios

Retomando un poco lo expuesto en el primer capítulo de la segunda parte, se puede decir que con la implantación de un nuevo modelo de Estado de corte neoliberal, se han aplicado las reformas económicas, políticas y sociales. Esto ha significado entre otras cosas, el retiro del Estado de las actividades productivas. De ese modo, la política gubernamental se ha orientado a crear condiciones para el funcionamiento de los mercados como distribuidores de recursos. En esta perspectiva, el Estado es un agente que genera de situaciones favorables y reglas de juego para que la iniciativa privada suma la responsabilidad de actuar en el campo productivo y en el área de prestación de servicios.

El Estado se involucra cada vez menos en el proceso de ejecución de programas de desarrollo, concentrando su atención en políticas de estabilidad macroeconómica y en la concertación entre los agentes de desarrollo (empresa privada, ONG's y organizaciones sociales). O lo que es lo mismo, el Estado ya no se concibe a sí mismo como "sujeto" de desarrollo sino solamente como creador de normas jurídicas y de las condiciones adecuadas para motivar la iniciativa privada, posibilitando la privatización de empresas públicas y la descentralización de prestación de servicios primarios. La relación entre el Estado y la sociedad civil se establece conforme a las corrientes políticas en boga como la mercantilización y transnacionalización de la economía, donde el Estado transfiere muchas responsabilidades de gestión pública y promoción del desarrollo socioeconómico a la empresa privada y a los gobiernos locales.

De lo anterior se desprende una cuestión central que tiene que ver con el problema del "sujeto" de desarrollo, toda vez que con el establecimiento de los gobiernos municipales, se transfiere la responsabilidad de "pensar" las propuestas y alternativas de desarrollo hacia el ámbito de la sociedad local, aunque aquellos siguen siendo parte del poder político estatal.

Los gobiernos locales, al estar más cerca de la sociedad civil, son permeados por las propuestas de desarrollo que tienen sus fuentes en las organizaciones sociales, tal como se ha tratado de mostrar en las páginas anteriores. Por tanto, el tema de desarrollo pensado desde los municipios, significa identificar a ese "sujeto" que es capaz de crear alternativas de solución a los problemas y necesidades que afectan a la población. A nivel local, se observa que los ciudadanos asumieron de algún modo el reto de *enfrentar* el asunto del desarrollo local, pues los actores generan propuestas para la formulación de políticas municipales.

Ahora bien, los programas de desarrollo emprendidos desde los municipios tienen más probabilidades de ser concretados, con menos recursos y en un tiempo no muy largo, además esos proyectos tienen más efectos en la población. Es decir, el

mejoramiento de las condiciones de vida es notorio, pues se van resolviendo las necesidades que hace décadas las poblaciones de las provincias han reclamado al gobierno nacional. Por ejemplo, la electrificación de algunos cantones que hace años han solicitado a las autoridades del gobierno central, desde la Alcaldía se ha podido lograr en una gestión. Asimismo, los espacios de participación ciudadana son fortalecidos con la innovación de otros ámbitos de deliberación democrática. Con todo, los municipios se encaminan hacia una transformación casi continua de las condiciones de bienestar de los habitantes: lo cual probablemente sea difícil de hacer desde el gobierno central.

Los municipios adquieren mayor protagonismo en la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo, tanto en la esfera económica, social como política. Es un desarrollo que se construye desde diversos "puntos" del municipio, mediante la concreción de obras públicas. Y como esto se va dando -aunque con muchas variantes- en los distintos municipios del país, se puede decir que el "desarrollo" se va generando desde los diversos contextos socio-territoriales, pues cada ciudad, cada pueblo nucleado, cada zona urbana y cada comunidad rural va poniendo su "sello" en la proyección del desarrollo a nivel nacional.

Las obras que han realizado los gobiernos municipales van dando una cierta fisonomía a los municipios, y otorgando a su vez una imagen distinta al país. En cualquier población se observa que el "lugar" está en proceso de *construcción*, se ven excavaciones de alcantarillado, tendido de cables de electrificación, instalación de cañerías de agua potable, maquinarias que abren caminos, pilares sobre los ríos, en fin, cemento, fierro y arena por todo lado.

Forzando un poco lo anterior, se puede decir que el "desarrollo" a nivel nacional se construye desde los municipios, distritos, cantones, zonas urbanas y comunidades rurales; formas de desarrollo que parecen recorrer, desde lo local, hacia lo regional y nacional. En esta perspectiva, el conocimiento de la situación local adquiere más sentido, porque se crea la posibilidad de apropiar conceptualmente un espacio

mucho mayor; es decir, se trata de dar cuenta del proceso sociopolítico general a partir del análisis del contexto local.

5. EL RETO DE LA CONSTITUCION DE SUJETOS

Las posibilidades de constitución de sujetos sociales en tanto individuos o colectividades con capacidad de generar opciones de desarrollo y producir cambios de las condiciones de existencia a nivel local, se van configurando en la medida que los actores políticos y sociales emprenden acciones para solucionar los problemas en el municipio. Se trata de un reto -más o menos individual, grupal o colectivo- que asumen las personas para ser productoras de nuevas situaciones, en procura de mejorar las condiciones de vida. Vale decir: "El sujeto es un sujeto que se desafía a sí mismo como protagonista en tanto se sabe incompleto. Y encuentra su primera posibilidad de respuesta en la necesidad de desplegar su capacidad para construir..." (Zemelman, 1998: 73). Construir un proyecto capaz de responder eficientemente a los problemas y necesidades sociales del contexto local, se podría agregar, de modo más específico.

Dentro del municipio, los actores políticos y sociales tratan de impulsar diversas opciones de desarrollo local conforme a las percepciones y proyecciones que tienen de las necesidades locales. Desde diversos contextos se forjan una variedad de propuestas de desarrollo local y formas de hacer política y gestión pública.

En este sentido, el problema de la constitución de sujetos dentro de los municipios no se entiende en términos de sujetos "cristalizados", sino como subjetividades constituyentes según las necesidades de cambio que van surgiendo desde los diferentes "puntos" del espacio local y distintos planos de la realidad social. Se trata de un sujeto movilizado que aspira construir nuevas realidades, donde los individuos se convierten en productores del cambio: en *sujetos*. Esto se podría interpretar como una ciudadanía activa y comprometida con el destino de los demás, en la perspectiva de lograr un mundo mejor, una existencia con mejor calidad de vida.

La constitución de sujetos en términos de autodeterminación de un desarrollo propio a nivel local, significa la capacidad que tienen los actores de construir un destino

propio. La constitución de sujetos al interior del municipio se da en función de los intereses que defienden los grupos y organizaciones sociales en procura de promover proyectos específicos. Existe la posibilidad de la formación de más de un sujeto a nivel de la sociedad local, lo cual es más probable cuando surgen intereses enfrentados. Las personas y grupos pugnan por ser protagonistas de la producción de nuevas condiciones de vida: es decir, compiten por constituirse en sujetos del desarrollo "local"; que puede ser el municipio, el distrito, la zona urbana, la comunidad rural o simplemente la calle. Lo local, no siempre se refiere a todo el municipio.

5.1 El municipio, nuevos problemas y producción de opciones

La inquietud de mejorar las condiciones de bienestar a nivel local, se relaciona directamente con la capacidad de las autoridades municipales y organizaciones sociales para crear propuestas de desarrollo adecuadas a las posibilidades institucionales y sociales. Se trata de generar alternativas de solución para enfrentar los problemas de siempre y los nuevos asuntos.

En torno a los nuevos problemas que surgen dentro del contexto municipal, las autoridades municipales y las organizaciones sociales han generado diferentes propuestas para solucionarlos. Así, para fortalecer las prácticas democráticas y superar los conflictos, se establecen acuerdos sociopolíticos entre actores. Aunque existen desacuerdos en la proyección del desarrollo municipal, los actores muestran una mayor disponibilidad para adecuar sus acciones a las normas de participación ciudadana. Es decir, en la perspectiva de innovar espacios adecuados para discutir y concertar las diferentes propuestas de la ciudadanía, se han creado instancias de debate público. Se trata de resolver los problemas, recreando y ampliando las prácticas democráticas institucionalizadas. Esto significa que: "...cualquier empresa a favor de la democracia y la prosperidad necesariamente involucra alternativas, opciones y decisiones. Las opciones son inevitables. Y, mientras grandes cantidades

de gente padezcan privaciones materiales, cualquier noción del fin de los conflictos es espuria." (Przeworski y otros, 1998: 14).

Los conflictos que surgen dentro del municipio, motivan a los actores a buscar salidas pacíficas mediante la conformación de nuevos acuerdos. Pero también se manifiestan acciones que tienden a quebrar la unidad del municipio, como el intento de crear una nueva sección municipal para establecer otra Alcaldía.

En todo caso, el escenario municipal adquiere más importancia en la medida que la ciudadanía ve realizada sus propuestas y opciones. Además, la consecución misma de los proyectos genera otros problemas, los que también demandan opciones de solución. Entonces, las autoridades municipales y las organizaciones sociales están de algún modo presionados a pensar y plantear nuevas alternativas a los nuevos problemas que surgen según la dinámica sociopolítica del municipio.

5.2 El despliegue de la creatividad social desde los espacios locales

Con la posibilidad de plasmar los proyectos de desarrollo en el municipio y de forjar una variedad de formas de gestión pública, los actores van ideando y activando una pluralidad de propuestas, en procura de satisfacer las necesidades colectivas. El escenario municipal se constituye, en esta visión, en un campo de gestación de alternativas de desarrollo y gestión pública, donde la ciudadanía tiene la oportunidad de proponer sus inquietudes en una instancia de discusión pública. En esos ámbitos de deliberación, las propuestas adquieren carácter público en la medida que son incorporadas en los planes de desarrollo municipal.

Las autoridades y organizaciones se convierten en protagonistas de la gestión municipal, cuando plantean alternativas viables; es decir, que sean realizables a partir de la capacidad institucional y financiera del gobierno municipal. En esta perspectiva, una propuesta adquiere mayor signo de innovación cuando responde a

un determinado problema que aún no tenía solución. Se trata de la capacidad que tienen los actores para enfrentar creativamente a las incertidumbres.

En este sentido, cada municipio se constituye en un "mundo" mas o menos diferente, donde surgen diversos proyectos de desarrollo local y diferentes opciones de futuro. La dinámica sociopolítica posibilita la coexistencia de una pluralidad de propuestas que se vinculan distintamente con la variedad de factores, como ser: territorialidad, ámbitos de administración municipal, organizaciones locales, actividades económicas, ONG's, partidos políticos, instituciones del gobierno nacional, entre otros.

Por otra parte, no todos los actores tienen la voluntad de impulsar nuevas opciones de desarrollo, pues algunos solamente se esfuerzan por integrarse a los proyectos ya emprendidos. Empepero, los ciudadanos juegan un papel protagónico, desde diversas posiciones y prácticas (como autoridades, dirigentes, CV, miembros de base, etc.).

El reto de los actores es crear mejores condiciones económicas, sociales y políticas a escala local, en términos de un proyecto municipal que se orienta hacia la reactivación de los factores de desarrollo en la sociedad local. Se trata de opciones que buscan construir un mundo mejor, a partir de la satisfacción de las necesidades vitales, las que en si, impulsan a pensar y crear nuevas formas de acción.

Ahora bien, las alternativas aplicadas con cierto éxito a la solución de problemas locales, pueden ser adecuadas a otros contextos, y en esto no solamente sirven los planes exitosos sino también aquellos que fracasan, toda vez que permiten corregir los errores que se cometen en la gestión municipal. Dicho en otros términos, las propuestas y acciones, sean individuales o colectivas, no siempre son constructivas, sino también afectan negativamente la institucionalidad del gobierno local, la gestión municipal y las prácticas democráticas. Las autoridades y los ciudadanos se enfrentan a los asuntos públicos con sus capacidades, energías, temores y

limitaciones: "El hombre no es heroico ni solo constructor, también presenta el rostro del egoísmo, la mezquindad y su enorme capacidad de indiferencia destructiva." (Zemelman, 1998: 9).

La cuestión municipal -implantada desde el gobierno central- es asumida de manera creativa según el contexto local, que es diferente a la simple aceptación y administración de lo establecido. En esta perspectiva, las autoridades y los ciudadanos tienen posibilidades de convertirse en sujetos, en protagonistas de producción de nuevas situaciones, en la medida que son capaces de adaptarse al nuevo contexto municipal, de apropiarse del mismo y, sobre todo, de proyectar hacia nuevas opciones de futuro, desde la situación socio-histórica particular de cada municipio. Esto significa que los actores hayan asumido el reto de impulsar un determinado proyecto de desarrollo local, dentro de ese campo de posibilidades.

Dicho de otro modo, los habitantes de la sociedad local se constituyen en sujetos cuando sus acciones afectan notablemente sobre la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo, haciendo que las políticas municipales respondan a sus necesidades. Las personas se convierten en sujetos cuando son capaces de organizarse para discutir los problemas y plantear alternativas de solución a los mismos. Asimismo, los individuos se tornan en sujetos cuando promueven cambios en las instancias de decisión política.

En consecuencia, el tipo de municipio se encauza desde las preocupaciones, propuestas y acciones de los actores que orientan hacia un determinado sentido a la sociedad local. Dando lugar de ese modo, a una configuración de un diagrama de poder local; es decir: la construcción social del poder local.

6. ASPECTOS RELEVANTES QUE CONFIGURAN EL PODER LOCAL

En este capítulo se intenta mostrar aquellos aspectos que se consideran como las mas relevantes en la configuración del poder local, explicando las diferencias y semejanzas existentes entre los dos casos estudiados. Inicialmente se hace una relación entre las características del contexto y las relaciones de fuerzas que se establecen, donde los actores defienden sus intereses y juegan sus posibilidades de realización. Luego se exponen los problemas relacionados con la gestión municipal, la participación ciudadana y las actitudes que asumen los actores políticos y sociales frente a los problemas del municipio. Posteriormente se analizan los modos de determinación de los proyectos de desarrollo municipal y las acciones que efectúan los actores por acceder a los recursos financieros y a las instancias del poder municipal, dando lugar al establecimiento de una determinada situación político institucional. En todo caso, este capítulo se fundamenta en los diferentes apartados que se han expuesto hasta aquí.

6.1 El contexto y el poder local

El contexto físico y socio-histórico es un aspecto de mucha consideración en la configuración del poder local. Pues, el territorio es un espacio que contiene actores que han dado un cierto carácter o matiz al municipio según las condiciones objetivas y subjetivas existentes. El escenario físico-social puede ser muy heterogéneo o más o menos homogéneo, depende de las fuerzas que emergen desde los diferentes espacios. De acuerdo con los rasgos que se establecen en el área, se constituyen los actores que establecen una diversidad de relaciones de fuerza.

El grado de heterogeneidad u homogeneidad del contexto es un factor que afecta notablemente a los diferentes aspectos vinculados con las relaciones de poder. En los casos estudiados se observa que Viacha es mas heterogéneo por la diferencia que existe entre el área urbana y rural; en cambio, Pucarani es mas homogéneo porque es un municipio más rural.

No obstante, ambos municipios comparten varios aspectos, tienen un pasado histórico, un espacio físico y una ascendencia aymara mas o menos común. Asimismo, con motivo de la LPP se conformaron casi los mismos actores políticos y

sociales formalmente reconocidos, como son las autoridades municipales (alcaldes, concejales, agentes cantonales), comités de vigilancia y OTB's. Del mismo modo, tienen autoridades políticas y organizaciones sindicales semejantes (subprefectos, corregidores, centrales y subcentrales campesinas). También existen ONG's en ambos municipios, que otorgan apoyo técnico y financiero en el campo agropecuario, con la diferencia que Pucarani tuvo un asesoramiento en el campo político institucional.

Entre las diferencias que se manifiestan en aspectos relacionados con los actores, los intereses y el tipo de organizaciones sociales, se pueden señalar: a) las necesidades sociales, b) el rescate de formas de organización tradicional, y c) la formación de grupos de interés.

Como son contextos diferentes¹¹⁰ los problemas y necesidades son también distintos. En Viacha se distinguen claramente las demandas de los vecinos de la ciudad de Viacha respecto a las de comunidades rurales; mientras en Pucarani los reclamos de la gente son muy similares. Del mismo modo, en Viacha el rescate del sistema de organización tradicional es más fuerte que en Pucarani, pues las comunidades del sector Machaca tratan de fortalecer el sistema originario, mientras que las juntas vecinales de Viacha han abandonado muchos de esos elementos tradicionales. En cambio, los sindicatos campesinos de Pucarani ya no conservan con tanta fuerza los elementos de la organización tradicional, y además absorben prácticamente a las pequeñas juntas vecinales de la "ciudad deportiva" y de las capitales de cantones. Asimismo, existen más bloques de interés en Viacha que en Pucarani, los vecinos de Viacha definen sus objetivos en función al centro urbano, las poblaciones rurales cercanas se mueven entre la ciudad y el campo, los comunarios de Machaca tratan de fortalecer el sistema de organización tradicional, y los dirigentes políticos persiguen sus propios fines. Mientras en Pucarani, las organizaciones sindicales comparten más o menos el proyecto de construir un "municipio modelo" que involucra a toda la sección.

El grado de heterogeneidad u homogeneidad influye notablemente sobre la conformación de intereses y proyectos que persiguen los actores, quienes a su vez

¹¹⁰ Como se ha dicho, Viacha es más heterogéneo que Pucarani por estar más urbanizado, pues 57% de la población vive en la ciudad de Viacha.

establecen ciertas relaciones de exclusión o inclusión. Los intereses son más diferentes y hasta contrarios cuando el contexto es mas heterogeneo, pues los problemas que enfrentan los habitantes son distintos. Esa diferencia está dada por: 1) el grado de urbanización del municipio, 2) pretensión de fortalecer el sistema de organización tradicional, y 3) grado de influencia partidaria. Estos tres aspectos condicionan significativamente la configuración del poder local.

Cuando el municipio está mas urbanizado -como Viacna- los problemas y necesidades sociales son noblemente distintos en la ciudad respecto al campo. La gente piensa el desarrollo local desde la situación que enfrenta diariamente. En consecuencia, los vecinos plantean sus reclamos de sus zonas, plazas, calles y viviendas; mientras que los campesinos idean sus "proyectos" desde la comunidad y la población nucleada.

Las demandas vecinales abarcan un espacio físico más reducido, por ejemplo la calle; en cambio las exigencias de las comunidades alcanzan a toda la comunidad. Los intereses de los vecinos y comunarios se enfrentan a menudo, ocasionando el surgimiento de conflictos entre las organizaciones sindicales y vecinales, porque cada sector quiere captar los recursos en beneficio propio. Esto motiva la conformación de bloques de comunidades que buscan otras alternativas para satisfacer sus necesidades, por ejemplo la pretensión de crear una nueva Alcaldía acorde con los problemas del campo.

En esta perspectiva, se van creando actitudes de recelo entre los vecinos y comunarios, pues se piensa que unos se aprovechan de otros. Los vecinos creen que los más beneficiados son los campesinos, y éstos, entienden que el centro urbano es el mas privilegiado. De este modo se van estableciendo relaciones tendientes a la exclusión de unos respecto a otros en la preparación de proyectos de desarrollo. Por ejemplo, los vecinos no toman en cuenta las necesidades de las poblaciones rurales, pero tampoco los campesinos piensan en los problemas urbanos. Por el contrario se trata de absorber la mayor cantidad de recursos, pues cada sector pretende concretar sus proyectos sin importar las necesidades del otro.

Asimismo, la persistencia de formas de organización tradicional y la intención de fortalecerlas, hace que se establezcan diferencias respecto a las organizaciones que

han dejado atrás muchos elementos del sistema de organización originaria, como las juntas vecinales. Y se crea una suerte de confrontación entre las poblaciones que tienden hacia una vida más moderna y las que tratan de mantener y potenciar los valores de organización tradicional.

Por otra parte, cuando los partidos políticos imponen sus intereses en la adopción de decisiones locales, se crea un ambiente de desconfianza y de sospecha respecto a las autoridades municipales por parte de la sociedad local. Porque la ciudadanía cree que los políticos aprovechan los recursos en beneficio de los partidos y sus dirigentes.

En cambio, cuando el municipio presenta una mayor homogeneidad en sus diferentes aspectos, como en Pucarani los problemas que enfrentan los habitantes son muy similares. Al tratarse de un municipio rural, los sindicatos agrarios han absorbido prácticamente a las pequeñas juntas vecinales de las poblaciones nucleadas, en realidad no existe una lógica vecinal. El sindicato toma las necesidades del centro nucleado como parte de los problemas de la comunidad. Además, la mayoría de las personas que tienen sus casas en la capital de sección o en las capitales de cantones, son miembros de sindicato agrario y de las juntas vecinales simultáneamente. Casi todos los que se consideran vecinos realizan la mayor parte de sus actividades en el campo, pocos viven exclusivamente en los poblados. En consecuencia, los intereses de los habitantes son muy semejantes, y por lo general están vinculados al quehacer agropecuario. Esto hace que las propuestas sean muy parecidas, permitiendo que los acuerdos se establezcan con menor dificultad.

Igualmente, como el sistema de organización sindical campesina predomina en las poblaciones de Pucarani, no se da el conflicto entre lógicas de organización como en Viacha, tampoco existe ese afán por "retornar" al sistema de organización tradicional. Así, los proyectos que perilan las organizaciones sindicales no son excluyentes, pues las alternativas de desarrollo que se plantean incluyen indirectamente los intereses de los demás habitantes, por ejemplo el mejoramiento de semillas o la construcción de sistemas de riego. Es decir, como enfrentan casi los mismos problemas, las soluciones convergen hacia un mismo sentido: el desarrollo agropecuario.

Del mismo modo, se da una escasa influencia partidaria en Pucarani, pues las autoridades han asumido un compromiso decidido con el municipio, donde los intereses partidarios quedan en un segundo plano. En ese ambiente no es fácil constituir bloques de fuerza con el apoyo de un sector social. Es más probable que surjan bloques de interés en municipio que tiene una situación muy heterogénea que homogénea.

En cualquier caso, el municipio más urbanizado (Viacha) presenta problemas y necesidades diferentes, los habitantes de la ciudad tienen demandas distintas que los del campo, lo cual hace que se establezcan relaciones conflictivas entre los vecinos y campesinos. En cambio, cuando el municipio es preponderantemente rural (Pucarani) los acuerdos se logran con menos dificultades porque los habitantes enfrentan problemas semejantes. Esto a su vez fortalece los lazos de reciprocidad, solidaridad y cooperación entre los actores, creando un ambiente de confianza sociopolítica en el municipio.

6.2 Gestión municipal y participación ciudadana

En los municipios se observa que la gestión municipal y la participación ciudadana han sido notablemente afectada por los factores anteriormente señalados. En el municipio más urbanizado (Viacha) las obras más significativas se han hecho en la capital de sección, provocando descontento en los campesinos que creen que la ciudad de Viacha es más beneficiada con los recursos. Casi lo mismo piensan los vecinos, de que las comunidades rurales son las más favorecidas con las obras. De ese modo se crea un ambiente de descontento social tanto en las zonas urbanas como en las poblaciones rurales, pues la gente piensa que el trabajo de las autoridades favorece sólo a uno de los sectores. En conclusión, la ciudadanía se hace la idea de que la gestión municipal es ineficiente y que no responde a las demandas de la población. Vale decir, la gestión municipal enfrenta más dificultades en un contexto donde los habitantes tienen problemas y necesidades notablemente diferentes.

En cambio, en el municipio que presenta una cierta homogeneidad, como en el caso de Pucarani, la ejecución de obras encuentra un ambiente más favorable, pues los habitantes comparten preocupaciones similares. A pesar que se destina más

recursos a la capital de sección, los comunarios consideran que se distribuye equitativamente, pues la capital se ve como un símbolo del "progreso" de todo el municipio. Por ejemplo, el Coliseo de Pucarani es tomado como patrimonio de todos los habitantes, mientras que en Viacha el llamado "palacio del deporte" (coliseo) es visto por los comunarios, como una obra que solo favorece a los vecinos de Viacha.

Asimismo, la visión de desarrollo es divergente en Viacha, mientras que en Pucarani es convergente. Los vecinos de Viacha piensan el desarrollo desde las zonas urbanas y las comunidades en función de los problemas del campo. En cambio, las poblaciones de Pucarani idean sus proyectos de desarrollo fundamentalmente en una dirección: el mejoramiento de la producción agropecuaria.

Cuando surgen los problemas a nivel del gobierno municipal, las autoridades tienen la posibilidad de apoyarse en los vecinos o en los comunarios, en tanto éstos están enfrentados. Dividir a las organizaciones sociales, es mas probable en un ambiente donde existen intereses contrapuestos que en una situación donde los habitantes comparten preocupaciones parecidas.

Cuando la sociedad local se halla dividida, el control social sobre la gestión pública es intermitente, porque tienen que "vigilar" también la acción de las demás organizaciones sociales. Cuando existe una cierta unidad en el municipio, la ciudadanía no solo ejerce control sobre el gobierno municipal sino coopera con la gestión publica como en Pucarani.

En esta línea de reflexión, la actitud de los ciudadanos frente a la gestión municipal, se da en función a las necesidades y las respuestas que efectúan las autoridades. Así, cuando las demandas de un sector son disímiles respecto a otros grupos de intereses, las acciones se orientan a alcanzar propositos específicos; en cambio, cuando la población persigue objetivos parecidos los habitantes tienden a apoyarse mutuamente. En consecuencia, el control social sobre la administración municipal es más coordinado en el caso de Pucarani, y es más disperso y ocasional en el caso de Viacha. Los habitantes de Viacha reaccionan según la dinámica que se presenta en el municipio, organizando marchas, cabildos y ocupación violenta del edificio municipal, cuando ven que los problemas se agravan, por ejemplo la inestabilidad política. Mientras que en Pucarani, las organizaciones campesinas tratan de corregir

oportunamente los desaciertos que se producen en el gobierno municipal, favoreciendo la generación de acuerdos pactados en terminos de convergencia de intereses.

La calidad de gestión municipal y la dinámica de la participación ciudadana varían en función a los intereses que se manifiestan en el municipio. La gestión municipal se torna más eficiente y transparente cuando los problemas y necesidades son parecidos, porque los ciudadanos comparten preocupaciones semejantes, y cooperan en la concreción de proyectos; en cambio, enfrenta muchas dificultades cuando la gente busca alcanzar propósitos diferentes, donde prevalecen la hostilidad y el recelo que la solidaridad y cooperación.

6.3 El acceso a las instancias del poder municipal

Los actores políticos y sociales orientan sus estrategias de acción para captar más recursos financieros y para incursionar en los ámbitos del poder municipal. La lucha por las obras y los cargos públicos se hace más conflictiva en la medida que los actores persiguen fines diferentes, debilitando los lazos de reciprocidad, solidaridad y cooperación. En cambio, cuando las preocupaciones de la ciudadanía son similares, el afán de acceder a los recursos y puestos administrativos se torna más concertado, porque la gente considera que las obras satisfacen adecuadamente a las necesidades de la población. Pero cuando los grupos ven que son desfavorecidos por la gestión municipal optan por acciones de protesta para exigir la atención de sus demandas.

De igual modo, la decisión de los proyectos de desarrollo municipal parece enfrentar más obstáculos dentro de un contexto donde los habitantes tratan de lograr diferentes propósitos, mientras que en un ambiente donde la gente comparte preocupaciones similares, los proyectos se determinan con menos dificultades. En Viacha, por los desacuerdos que se dan entre los vecinos y los campesinos, las decisiones públicas han sido tomadas casi de manera vertical, pues las autoridades han preferido planear los proyectos sin consultar con la ciudadanía, en procura de evitar los enfrentamientos entre los vecinos y comunarios. Mientras que en Pucarani, los proyectos se decidieron con una amplia participación ciudadana, porque no se dan demasiados conflictos en el momento de la priorización de obras.

Ahora bien, los actores políticos y sociales tratan de actuar acertadamente para captar mas recursos, así, cuando en el municipio existen intereses enfrentados la disputa por las obras se torna mas conflictiva, porque cada sector pretende satisfacer sus necesidades. Los grupos mas organizados pretenden copar las instancias del poder municipal y surge el enfrentamiento entre bloques de fuerza que se disputan los espacios de la administración publica. Y como cada bloque busca el apoyo de las demas organizaciones se generan mas conflictos.

En cambio, cuando los problemas son similares como en Pucarani, los habitantes tratan de establecer acuerdos para impulsar proyectos globales, procurando que las obras beneficien a la mayor parte de la población. Existe una mayor preocupación por promover el desarrollo de todo el municipio mediante la distribución de recursos de forma más o menos equitativa. Por tanto, la decisión de lograr más obras en una gestión hace que se establezca una relación de confianza y cooperación entre las autoridades y los ciudadanos.

En Viacha, la disputa por los recursos ha conducido a los bloque de fuerza a luchar por las instancias del poder municipal. Los vecinos y campesinos ven que tomando la Alcaldía van a tener mayores posibilidades de satisfacer sus necesidades. Esto es más notable cuando otro de los sectores -los campesinos- tienen representación en el concejo municipal, porque les da la posibilidad de pugnar por el cargo de Alcalde.

En Pucarani, la lucha por acceder a los recursos se hace más pactada que conflictiva, porque no hay esa exclusión y enfrentamiento entre vecinos y campesinos como en Viacha, la mayoría de la población comparte una situación parecida. Se crea un ambiente de aceptación y aprobación de los trabajos realizados por la Alcaldía, lo cual otorga a las autoridades una legitimidad social considerable.

De ese modo, la preocupación por concretar mas obras ha dado lugar a que la población se interese más en cooperar con la gestión de asuntos públicos, como una oportunidad propicia para lograr los objetivos deseados. A pesar que se generan ciertos conflictos entre las organizaciones sindicales, lo que prevalece es la voluntad de llegar a acuerdos pactados que permitan agilizar el inicio y el avance de los trabajos, pues los comunarios están conscientes de que la agudización de los

conflictos paraliza la ejecución de proyectos. La estabilidad política se considera como un aspecto de vital importancia para ese propósito.

Ahora bien, la situación político institucional obedece en gran parte a la dinámica que se genera en cada municipio. En Viacha, la pugna entre las autoridades por controlar la administración municipal y la ausencia de arreglos duraderos entre vecinos y campesinos, ha desembocado en manifestaciones de protesta (cabildos, marchas y ocupación del edificio municipal), donde no faltaron enfrentamientos violentos y amenazas de muerte. En consecuencia, se ha debilitado la institucionalidad del gobierno municipal, las normas establecidas no han sido cumplidas, como un caso extremo se tiene la conformación simultánea de dos alcaldes.

En tanto, en Pucarani la estabilidad política se ha considerado como un factor importante para desarrollar una gestión municipal eficiente. La continuidad de la gestión municipal. Los lazos de confianza y cooperación entre los actores, favorecen al establecimiento de compromisos con el municipio y las normas institucionales. En lugar de soslayar los procedimientos institucionales, se potencia con la creación de nuevas instancias de discusión y participación ciudadana. Por ejemplo, la estabilidad político institucional en Pucarani, fue posible gracias a los acuerdos que se dieron entre los actores.

En esta perspectiva, el establecimiento de las relaciones de fuerza, obedece a varios factores. No obstante, los aspectos que influyen notablemente son las acciones que efectúan los actores políticos y sociales desde sus diferentes posiciones que tienen en el municipio. Pues, las estrategias de acción se perfilan en función de los problemas y necesidades que enfrenta cada organización y según las oportunidades que se abren para mejorar las condiciones de bienestar social. Sin embargo, cuando los asuntos de interés colectivo son muy diferentes dentro del municipio, la disputa por los recursos se vuelve más tensa y excluyente. En cambio, cuando las necesidades de los habitantes son similares, las relaciones entre actores son menos conflictivas. Si se toma al municipio como un diagrama de poder, se puede decir que los "nudos" de ejercicio y resistencia de fuerzas parecen estar distribuidos por todo el escenario municipal, aunque las autoridades municipales disponen de más "recursos de poder" para influir y manipular las decisiones.

En Viacha, las tensiones se concentran en determinados "buntos", como el

enfrentamiento entre dos bloques de fuerza, entre vecinos y comunarios. Esto ha sido uno de los motivos para que se produzcan enfrentamientos violentos entre esos dos bloques que luchan por controlar las instancias del poder municipal. Es decir, conforme con los intereses que defienden los habitantes se constituyen dos "mundos" diferentes: el "mundo urbano" y el "mundo rural", cada cual con su propia lógica y visión de desarrollo. Mientras que en Pucarani, se ha desarrollado una gestión más eficiente y consensuada, porque responde solo a un "mundo": el "mundo rural".

Las relaciones de poder se tornan más conflictivas en la medida que la participación ciudadana no encuentra respuestas satisfactorias por parte del gobierno municipal. En cambio, las relaciones de fuerzas encuentran un cauce más consensuado que conflictivo, cuando la gente ve que su participación en los asuntos de interés colectivos tiene resultados positivos. Es decir, el poder local es efecto de las acciones que realizan los actores políticos y sociales en función a los intereses que defienden y las opciones de futuro que pretenden materializar.

A MANERA DE CONCLUSION Y BALANCE

Con el fin de enfatizar aquellos aspectos que se consideran como relevantes, aquí se fijan algunas ideas centrales y se señalan los alcances y límites del estudio; lo cual se piensa que se coligen de los hallazgos y argumentos expuestos a lo largo del texto.

1. La LPP y el contexto municipal

Con motivo de la aplicación de la LPP, se han constituido los gobiernos municipales en cada sección de provincia, con recursos económicos y medios institucionales para ejecutar las obras públicas, afectando de ese modo la situación económica, social, política y cultural de los municipios. En Viacha y Pucarani, también se forman las alcaldías. Sin embargo, los resultados entre ambos municipios son distintos, toda vez que los problemas y necesidades fueron percibidos y planteados desde diferentes ópticas por los actores políticos y sociales, quienes tienen sus propias motivaciones y metas de acuerdo a su posición en el contexto. Es decir, la ley es interpretada y apropiada conforme con las características de cada sección municipal.

Si bien los dos municipios se ubican en el altiplano y tienen una historia casi similar, presentan diferencias que adquieren mayor significación en la medida que condicionan diversamente el proceso municipal en curso. Uno de los aspectos que parece central es el grado de homogeneidad o heterogeneidad del contexto local, donde se proyectan opciones y propuestas de desarrollo municipal. En la medida en

que las diferencias entre los intereses de la gente aumentan o disminuyen, las alternativas de desarrollo local se dispersan o se integran. Así, el grado de diversidad de espacios socio-territoriales al interior del municipio, hace que la problemática municipal y las cuestiones de desarrollo sean interpretadas de manera distinta, pues cada actor piensa a partir del "lugar" que ocupa dentro del municipio.

En el caso de Viacha, existen más diferencias entre los habitantes, sobre todo entre los vecinos de la ciudad de Viacha y comunarios del sector Machaca que manifiestan dinámicas y opciones sociopolíticas distintas respecto al gobierno municipal, pues cada sector trata de controlar las instancias del poder político local. Los vecinos creen que el gobierno municipal responde sólo al espacio urbano, viendo como una suerte de "intrusos" a las comunidades de Machaca. Esto se agrava más cuando los concejales de este sector aparecen como responsables de la inestabilidad política. En cambio, los comunarios de Machaca, procuran ocupar los espacios administrativos de la Alcaldía, pues consideran como un derecho legítimo, pero los concejales del sector de Viacha y los vecinos muestran una actitud de rechazo hacia los "machaqueños".

Mientras que, las poblaciones rurales del entorno de la ciudad de Viacha apoyan las propuestas de las organizaciones vecinales, dado que existe una relación muy cercana y dinámica entre el centro urbano y las comunidades aledañas. Además, muchos comunarios tienen sus casas en Viacha y son miembros de las juntas vecinales. Entonces, la concertación de demandas de esos distintos contextos socio-espaciales, de lo urbano y lo rural, ha tropezado con varias dificultades, como las actitudes de discriminación y exclusión que asumen los vecinos respecto a los comunarios.

En tanto, en Pucarani se observan más similitudes que diferencias entre las poblaciones, porque es un municipio más rural, con algunos centros nucleados como la "ciudad deportiva" de Pucarani y las capitales de cantones. Además, la mayoría de los "vecinos" se dedican a tareas agropecuarias. Esta situación posibilita que las

organizaciones vecinales y comunales comparten las propuestas que se hacen para resolver los problemas y necesidades de la gente. Sobre esa base de similitudes no fue difícil establecer los acuerdos sociopolíticos entre los diferentes actores, aunque esto no significa la ausencia total de divergencias y conflictos, pues cada cantón percibe de manera diferente los problemas del municipio.

2. Gestión pública y necesidades sociales

La gestión municipal en cada uno de los municipios obedece a una pluralidad de factores sociopolíticos que condicionan la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos destinados a mejorar la infraestructura de servicios primarios, en particular. Tanto las autoridades municipales, los miembros del CV como las organizaciones sociales enfocan de una determinada forma los problemas del municipio, tratando de lograr ciertos objetivos, colectivos, grupales o individuales. Cada actor quiere jugar un papel protagónico en la gestión de obras públicas.

La construcción de aulas, sedes sociales y polideportivos, que sobresalen entre las obras, responden a las necesidades de organización. Así como las autoridades municipales empezaron sus tareas administrativas, con la compra de inmuebles para la Alcaldía y la refacción de la misma, las OTB's también requerían contar con medios adecuados para discutir los problemas en un "espacio público". Para los vecinos y comunarios, los centros educativos, polideportivos, plazas y obviamente las sedes sociales, son escenarios de "encuentro", lugares donde se realizan reuniones, asambleas y cabildos, donde las personas asumen de manera más expresa el papel de ciudadano discutiendo y proponiendo alternativas de solución a los problemas de interés colectivo.

En esta perspectiva, el hecho de que se hayan construido más obras de ese tipo no es tan casual, sino que adquiere sentido en la medida que se constituyen en una suerte de "hemiciclos" para discutir ideas y propuestas que las personas plantean, donde los "proyectos" son debatidos, afinados y concertados. Dicho en otros

términos, los problemas adquieren carácter colectivo, en esos espacios de deliberación, donde las inquietudes individuales se tornan en motivaciones sociales, a partir de "trazos" de desarrollo local que se hacen en un campo de posibilidades abiertas.

En el caso de Viacha, aparte de las obras antes indicadas, se han realizado proyectos de mayor envergadura (coliseo o el nuevo sistema de alcantarillado), y se ha mejorado la infraestructura urbana. En términos de asignación de recursos entre los distritos municipales, el centro urbano es más beneficiado, donde se han ejecutado proyectos de mayor costo; en cambio, en las poblaciones rurales se han realizado obras de menor costo. Sin embargo, ese reparto de fondos de coparticipación, es congruente con la distribución poblacional, dado que la ciudad de Viacha tiene más población. Asimismo, la gestión municipal fue afectada, en los tres últimos años de los noventa, por la inestabilidad política provocada por ciertos convenios políticos y disputas entre las autoridades municipales, desembocando en la conformación de dos alcaldes al mismo tiempo. Esta situación política se mantuvo durante seis meses (septiembre de 1999 – febrero del 2000), termina con la posesión del nuevo Alcalde elegido en las elecciones municipales de diciembre de 1999.

Mientras que la gestión municipal en la sección de Pucarani se ha desarrollado sobre la base de un acuerdo sociopolítico entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales, lo cual permitió determinar los proyectos con una considerable participación de la ciudadanía. La participación de la gente en la priorización de obras, se dio a partir del autodiagnóstico de necesidades que impulsó el gobierno municipal en coordinación con el CV, OTB's y el asesoramiento de una ONG (Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana).

La Alcaldía, el CV y las OTB's, acordaron crear nuevos espacios de debate y concertación sociopolítica, como las tres "cumbres" (asambleas generales) que se realizan cada año, donde participan los representantes de todas las organizaciones

vecinales y comunales. Las "cumbres" posibilitan fortalecer las prácticas democráticas en el municipio, haciendo que la población se sienta partícipe de los logros y fracasos de la gestión municipal. De ese modo se refuerzan los lazos de confianza, solidaridad y cooperación entre los actores, permitiendo desarrollar una gestión pública eficiente, pues la sociedad local colabora con las acciones del gobierno municipal, lo cual sería poco probable en un ambiente de desconfianza. El *capital social* existente en cada municipio, condiciona notablemente la calidad de gestión municipal, porque la confianza y cooperación entre la Alcaldía y la ciudadanía, posibilita establecer una política municipal concertada.

En todo caso, la gestión municipal ha sido influida notablemente por la presión de las organizaciones sociales que efectúan diversas acciones para lograr sus objetivos. Sin embargo, existen diferencias entre los dos casos, en términos de formas de acción que han adoptado los vecinos y comunarios. En Viacha, las OTB's reclaman a la Alcaldía la atención de sus necesidades de manera dispersa, con excepción de las poblaciones de Machaca, dado que existe más desavenencias que solidaridad entre actores. Mientras, las OTB's de Pucarani concuerdan los proyectos en dos instancias de discusión como CV y las cumbres, donde los dirigentes llegan a ciertos acuerdos pactados, favorecidos por los valores de confianza, solidaridad y cooperación que comparten, en términos de capital social. El capital social, en el caso de Viacha es bajo, y en Pucarani es alto. Dicho en otros términos, la gestión municipal es permeada significativamente por las demandas, propuestas y el empuje de las organizaciones vecinales y comunales.

3. Actores y alternativas de desarrollo local

Dentro del escenario municipal se van generando una pluralidad de "proyectos", a partir de la percepción e interpretación que tienen los actores políticos y sociales, acerca de los problemas de la gente y la cuestión municipal. Las alternativas de desarrollo local se formulan desde distintos lugares. Cada organización discute y promueve diversas opciones de desarrollo según las necesidades de las zonas

urbanas y comunidades rurales, que se plantean luego en instancias mayores (asambleas, cabildos, cumbres).

Así, una alternativa de "desarrollo local" puede trascender -en términos de su alcance- la zona, la comunidad, el distrito o hasta el mismo municipio, o reducirse a una zona o incluso a una calle. Por ejemplo, alguien comentaba que los vecinos veían la problemática del "desarrollo" desde la puerta de sus casas, como en Viacha. Es decir, no todos los actores tienen el mismo horizonte para "ver" los problemas y proyectos de desarrollo municipal, las alternativas tienen diferentes grados de extensión en términos de territorialidad. Una escuela o plaza puede simbolizar significativamente el "desarrollo" de la zona o comunidad.

Pero la cuestión de desarrollo también se plantea en términos de reforzar la unidad de la sociedad local y la práctica democrática, a partir de la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, como las "cumbres" en Pucarani.

Por otra parte, en el Plan de Desarrollo Municipal se priorizan básicamente proyectos destinados al campo productivo y a la infraestructura de servicios básicos. Las pequeñas obras (aulas o sedes sociales) van quedando atrás, porque ya fueron atendidas en parte. Es decir, la Alcaldía y las OTB's han privilegiado proyectos que posibiliten elevar el nivel de calidad de vida de la población.

Desde las sociedades locales se van generando una pluralidad de opciones de desarrollo que se orientan a cambiar la situación del contexto y mejorar las condiciones de existencia. Asimismo, se van manifestando distintas formas de hacer política y gestión pública en procura de adecuar la institución pública a la sociedad local.

No obstante, esto no significa que todas las opciones vayan a fortalecer la institucionalidad del gobierno local ni que se orienten necesariamente a mejorar las condiciones de vida, toda vez que una parte de esas alternativas también tiende a

socavar la institucionalidad y bloquear las opciones de desarrollo. Porque en ese campo de posibilidades no sólo hay ciudadanos constructores, sino también personas con inclinaciones destructivas. Dicho de otro modo, las opciones de desarrollo así como los proyectos de municipio se van forjando entre virtudes y vicios de los actores. Analógicamente se podría decir: en el jardín de las posibilidades no sólo hay flores sino también malezas. En cualquier caso, la sociedad local parece haber asumido el reto de mejorar las condiciones de existencia, en términos de construcción de un mundo mejor, desde la acción de la sociedad local y a través del gobierno municipal.

4. La trama del poder local

La diversidad de relaciones de fuerzas que se establecen entre los actores políticos y sociales en el municipio, va reconfigurando la situación sociopolítica que se da en cada momento, según la intensidad de esas relaciones que se tensionan o se aflojan. Es una compleja "red" de nexos sociopolíticos donde se producen acuerdos y conflictos entre los actores que tratan de ser protagonistas en el proceso de "concreción" del desarrollo municipal, y que va desde la interpretación de los problemas hasta la evaluación de la gestión municipal.

Dentro de ese proceso, las autoridades municipales, los miembros del CV, los representantes de las OTB's, los vecinos y comunarios, perciben desde ópticas diferentes las necesidades de la gente y la cuestión municipal, de modo que las alternativas de desarrollo que se plantean también son disímiles. En consecuencia, se produce un ámbito de divergencias y convergencias, donde las opciones adquieren importancia en la medida que ganan el apoyo de la mayoría.

Los actores procuran convencer o imponer a los demás, la realización de determinados proyectos que responden a objetivos y metas que pretenden alcanzar. Esto da lugar al establecimiento de acuerdos y conflictos, dado que no se pueden introducir todos los proyectos en los planes de inversión municipal. Esto hace que las

autoridades municipales y las organizaciones sociales discutan y negocien los proyectos en diferentes instancias de la Alcaldía y en ámbitos de la sociedad local.

Las relaciones entre las autoridades municipales, dirigentes políticos, miembros del CV y OTB's establecen esa compleja "red" de acuerdos y conflictos sociopolíticos, donde los actores desarrollan determinadas acciones en función a los asuntos públicos. Dentro de esa "red", se juega una diversidad de intereses de carácter colectivo, grupal o individual. En todo caso, las diversas acciones que van efectuando las organizaciones vecinales y comunales, influyen notablemente en la configuración de una determinada situación sociopolítica.

La trama del poder local se entreteje desde esas diferentes acciones que realizan los actores ubicados en distintos puntos e instancias de esa "red" de relaciones de fuerzas. Se comprende entonces que dentro del contexto municipal, la cuestión del poder local se va construyendo a partir de una multiplicidad de prácticas sociopolíticas que se orientan a producir determinadas formas de hacer política, y a generar opciones de desarrollo local.

* * *

En el estudio, no se han tratado algunos aspectos con mayor detenimiento, pero que están vinculados directa o indirectamente con la problemática del poder local, los cuales se intenta presentar a continuación. Porque en la pretensión de conocer una parte de la realidad socio-histórica en constante cambio, casi siempre quedan ámbitos no considerados.

En el tema abordado, no se ha estudiado con mayor detenimiento las cuestiones que tienen que ver con la institucionalidad del gobierno municipal, como ser la aplicación de los sistemas de información, de control o de contabilidad, que han sido definidos por el gobierno central.

Tampoco se han visto con mayor atención, las inversiones que se canalizan a través de las instituciones financieras del gobierno central, como el FIS, FNDR, FDC y la Prefectura.

Asimismo, no se ha investigado con más detalle los resultados de las dos elecciones municipales (1995 y 1999) realizadas dentro de la LPP, es decir el número de votos obtenidos por los partidos en cada uno de los dos municipios, desagregados por distritos; asunto que tiene que ver sobre todo con el comportamiento electoral de la población. En todo caso, estos temas pueden ser abordados por futuros estudios.

A MODO DE EPILOGO

... la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas. (...) La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas.

Jordi Borja y Manuel Castells

BIBLIOGRAFIA

- AGHON, Gabriel y Carlos Casas.
1999 "Strengthening Municipal Financing: Difficulties and New Challenges for Latin America". en: Kiichiro Fukasaku y Luiz De Mello (eds.), *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies: Governance Issues*. Paris. Organisation for Economic Co-operation and Development. pp. 75-85
- AGUIRRE, Alvaro y otros.
1993 *La intencionalidad del Ajuste en Bolivia*. La Paz. CEDLA.
- ALBO, Xavier.
1984 *Bases étnicas y sociales para la participación aymara*. en: Calderon y otros, *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*. Cochabamba. UNRISD-CERES.
1979 *Achacachi: medio siglo de lucha campesina*. La Paz. CIPCA. 173 ps.
- ALBO, Xavier y Josep Barnadas.
1985 *La cara campesina de nuestra historia*. La Paz. UNITAS.
- ALBO, Xavier y otros.
1999 *Ojotas en el poder local*. La Paz. Hisbol-CIPCA
1989 *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*. La Paz. MEC-CIPCA-UNICEF.
- ALVARADO, Arturo.
1992 *El portesgilismo en Tamaulipas: estudio sobre la constitución de la autoridad pública en el México posrevolucionario*. México, El Colegio de México.
- ALVARADO, Arturo y Nelson Minello.
1992 "Políticas y elecciones en Tamaulipas: la relación entre lo local y lo nacional", en: *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, No. 30, Vol.10, septiembre-diciembre: pp. 619-647.
- ANTEZANA, Luis H.,
1991 *La diversidad social en Zavaleta Mercado*. La Paz, CEBEM.
1983 "Sistema y proceso ideológico de Bolivia (1935-1979)". en: René Zavaleta, *Bolivia, hoy*, México, Siglo XXI, pp. 60-84.
- ARDAYA, Rubén,
1999 "La fuerza de la nueva realidad", (documento inédito). 1991
1998 *El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*. La Paz. ILDIS.
- AROCENA, José,
1995 *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela. CLAEH-Universidad Católica del Uruguay-Nueva Sociedad.
1991 "Algunas dimensiones del concepto de descentralización". en: Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*. Venezuela; Nueva Sociedad, pp. 17-22.
- ARRIETA, Mario.
1995 *La participación popular y las tendencias del desarrollo* en: Mario Arrieta y otros, *Participación popular y desarrollo rural*. La Paz. Club de Economía y Sociología Rural. pp. 21-43.
- BASDRESCH, Miguel.
1992 "Gestión municipal y cambio político". en: Mauricio Menno (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México. El Colegio de México. pp. 25-59.
- BEETHAM, David.
1996 "Theorising Democracy and Local Government". en: Desmond King y Gerry Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy*. Hong Kong. MACMILLAN PRESS. pp. 28-49.
- BERGER, Peter y Thomas Luckmann.
1968 *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires. Amorrortu
- BLANES, José y Mario Galindo.

- 1993 *Las regiones hoy: desequilibrios institucionales y financieros*. La Paz. CEBEM.
- BLANES, Jose y otros.
2000 *Mallkus y alcaldes: la Ley de Participación Popular en las comunidades rurales del altiplano paceño*. La Paz. PIEB-CEBEM.
- BOBBIO, Norberto.
1989 *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica.
1996 *El futuro de la democracia*. México, 2 ed., Fondo de Cultura Económica.
- BODEMER, Klaus
1998 "La descentralización en la Argentina: una reforma trunca", en: Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Perú. CIPCA-IEP pp. 87-122.
- BOISIER, Sergio,
1991 "La descentralización: un tema difuso y confuso", en: Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur, Venezuela*, Nueva Sociedad, pp. 23-40.
- BORJA, Jordi.
1987 "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en: Jordi Borja y otros, *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. Chile. ICI-FLACSO-CLACSO, pp. 13-74
- BORJA, Jordi y Manuel Castells,
1998 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. España, 2 ed., Taurus.
- BORJA, Jordi y otros (eds.),
1989 *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile. CLACSO-SUR-CEUMT
- BULMER, Victor (comp.),
1997 *El nuevo modelo económico en América Latina: su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*. México. Fondo de Cultura Económica.
- BUSTELO, Eduardo.
1998 "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática", en: Eduardo Bustelo y otros (eds.), *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Colombia. UNICEF-Santillana, pp. 237-277.
- BUSTELO, Eduardo y Alberto Minujin,
1998 "Política social e igualdad", en: Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.), *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Colombia. UNICEF-Santillana, pp. 67-117.
- CABRERO, Enrique
1998 "La ola descentralizadora: un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", en: Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desafíos*. México. Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 17-54.
- CALDERON, Fernando
1995 *Movimientos sociales y política: la década de los ochenta en latinoamérica*. México. Siglo XXI.
- CALDERON, Fernando y Alicia Szmukler
2000 *La política en las calles: política, urbanización y desarrollo*. La Paz, 2 ed., CERES-Plural-UASB.
- CALDERON, Fernando y Norbert Lechner,
1998 *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz. Plural.
- CALDERON, Fernando y Roberto Laserna,
1994 *Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia*. La Paz, Fundación Milenio
- CALDERON, Fernando y otros.
1996 *Esa esquiva modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Venezuela. UNESCO-Nueva Sociedad.

- 1984 *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*. Cochabamba. UNIRISD-CERES.
- 1983 *El poder de las regiones*. Cochabamba. CERES-CLACSO.
- CALLA, Ricardo y Hernando Calla.
- 1996 *Partidos políticos y municipios: las elecciones municipales de 1995*. La Paz, ILDIS.
- CARRION, Fernando.
- 1986 "Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica", en: Diego Camón y otros, *Ciudades en conflicto: poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*. Quito. Centro de Investigaciones Ciudad-El Conejo. pp. 67-88.
- CASTELLS, Manuel.
- 1999 *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. México. Siglo XXI. Vol. II y III.
- 1981 *Capital multinacional: estados nacionales y comunidades locales*. México, Siglo XXI.
- CAVAROZZI, Marcelo.
- 1989 "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en: Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*. Argentina, Piados, Vol. 1, pp. 37-78.
- CLAVAL, Paul,
- 1982 *Espacio y poder*, México, FCE.
- COLEMAN, James.
- 1990 *Foundations of Social Theory*. Massachusetts. Harvard University Press.
- CONDARCO, Ramiro,
- 1965 *Zárate, el "temible" Willka*. La Paz. Talleres Gráficos Bolivianos
- CONWAY, M. Margaret,
- 1986 *La participación política en los Estados Unidos*. México, Gemika
- COTLER, Julio,
- 1988 "Las intervenciones militares y la 'transferencia del poder a los civiles' en Perú", en: Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*. Argentina. Piados. Vol. 1. pp. 225-259
- CHOQUE, Roberro,
- 1987 *La masacre de Jesús de Machaca*, La Paz. Chitakolla.
- 1986 *La sublevación de Jesús de Machaca*. La Paz. Chitakolla.
- CHOQUE, Roberto y Esteban Ticona
- 1996 *Jesús de Machaca: La marka rebelde 2. Sublevación y masacre de 1921, 1921*, La Paz. CEDOIN - CIPCA
- CHOQUE, Roberto y otros.
- 1992 *Educación Indígena: ¿Ciudadanía o colonización?*. La Paz. Aruwymín.
- DAHL, Robert.
- 1999 *La democracia: una guía para los ciudadanos*. España. Taurus.
- 1993 *La poliarquía: participación y oposición*. Buenos Aires. Rei.
- 1992 *La democracia y sus críticos*. España. Paidós.
- 1976 *Análisis político moderno*, Barcelona. Fontanella.
- 1964 *Who governs? Democracy and power in an American City*. United States of America. Yale University Press
- DANDLER, Jorge.
- 1983 *El sindicalismo campesino en Bolivia: los cambios estructurales en Ucareña*. Cochabamba. CERES
- DE LA CRUZ, Rafael.
- 1989 "Las grandes metrópolis: un reto para la descentralización", en: Marta Vallmitjana, *Nuevos escenarios para el poder local*. Caracas. Venezuela. COPRE-PNUD-Nueva Sociedad. pp. 9-16.
- DE LA PEÑA, Guillermo.
- 1986 "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas", en: Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*. México. El Colegio de México-CEMCA. pp. 27-56.
- DE MESA, Carlos.

- 1990 *Presidentes de Bolivia: entre urnas y fusiles*. La Paz, 2 ed., Gisbert.
- DIAZ, Fausto y otros.
1994 "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana". en: Mauricio Merino (coord.). *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México. pp. 133-162.
- DIAZ, Héctor.
1991 *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*. México, Siglo XXI.
- DURSTON John.
2000 *¿Qué es el capital social comunitario?*. Santiago de Chile. Naciones Unidas-CEPAL. Serie políticas sociales.
1999 "Construyendo capital social comunitario" en: Revista de la CEPAL, Santiago-Chile. Naciones Unidas. No. 69, diciembre. pp. 103-118.
- FLORES, Víctor y Abelardo Mariña.
1999 *Crítica de la globalidad: dominación y liberación en nuestro tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, Michel.
2000 *Defender la sociedad: curso en el College de France (1975-1976)*. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
1997 *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*. México, 26 ed., Siglo XXI.
1996 *Historia de la sexualidad: la voluntad de saber*. México, 23 ed., Siglo XXI, Vol. 1.
1993 *Las redes de poder*. Buenos Aires, Almagesto.
1991 "El juego de Michel Foucault". en: Michel Foucault. *Saber y verdad*. Madrid, La piqueta. pp. 127-162.
1988 "El sujeto y el poder". en: Hubert Dreyfus y Paul Rabinow. *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. México. IIS-UNAM. pp. 227-244.
1985 "Cómo se ejerce el poder" en: SIEMPRE. México. No. 1656. Año XXXI. 20 de marzo. pp. 99-47.
1984 "El Poder y la norma". en: *La nave de los locos*. Morelia-México, No. 8. pp. 5-11.
1979 *Microfísica del poder*. Barcelona. 2 ed. La Piqueta.
- FUNDEMOS.
1995 *Comportamientos políticos en Bolivia*. La Paz, Revista Opiniones y Análisis, FUNDEMOS.
- GAITAN, Pilar y Carlos Moreno.
1992 *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Tercer Mundo.
- GALTUNG, Johan.
1998 "El desarrollo como programa de la democracia". en: Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.). *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*. Colombia, UNICEF-Santillana. pp. 207-235.
- GARCIA, M. Luisa y otros.
1998 *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*. México, Universidad de Guadalajara-UCLA Program on México-Juan Pablos.
- GARRETON, Manuel A.
1997 "Revisando las transiciones democráticas en América Latina". Nueva Sociedad, Venezuela, No. 148, marzo-abril. pp. 20-29.
1988 "La evolución política del régimen militar chileno y los problemas a la transición a la democracia" en: Guillermo O'Donnell y otros. *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina, Argentina*. Piados, Vol. 1. pp. 147-185.
- GEERTZ, Clifford.
1994 *El conocimiento local*. España. Paidós.
- GIDDENS, Anthony.
1991 *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Argentina, Amorrortu.
- GIL VILLEGAS, Francisco.

- 1986 "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en: Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*. México. El Colegio de México. pp. 33-67.
- GOLTE, Jürgen.
1987 *La racionalidad de la organización andina*. Lima. 2 ed. IEP.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín.
1998 "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia", en: Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Perú. CIPCA-IEP. pp. 123-146.
- GONZALEZ, Raúl y Alex Rosenfeld.
1986 "Estado, municipio y participación local", en: Diego Carrón y otros. *Ciudades en conflicto: poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*. Quito. Centro de Investigaciones Ciudad-El Conejo, pp. 201-221.
- GREBE, Horst.
1994 *La Ley de Participación Popular*, en: Foro Económico. La Paz, No. 34, ILDIS.
- GROSSI, María,
1989 "Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil", en: Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO-SUR-CEUMT-Barcelona, pp. 73-135.
- GUILLEN, Tonatiuh.
1994 "Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político: una perspectiva desde la frontera norte de México", en: Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México. El Colegio de México, pp. 105-134.
- GUILLESPIE, Chales,
1988 "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en: Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina, Argentina*. Paidós, Vol. 1, pp.262-294.
- HABERMAS, Jürgen.
1998 *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid. Trotta.
- HEALY, Kevin.
1989 *Sindicatos campesinos y desarrollo rural 1978-1985*. La Paz. Hisbol.
- HICKSON, David y Arthur McCullough,
1984 "El poder de las organizaciones", en: Graeme Salaman y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, México. Fondo de Cultura Económica. pp. 39-69.
- HOFFMANN, Odile.
1995 "Los territorios detrás de los sectores: economía y política en una región agrícola (Martínez de la Torre, Veracruz)", en: Nelson Minello y otros. *Poder local en el Golfo de México*. México. El Colegio de México. pp. 21-97.
- HOWARD, Marc.
1995 *La cultura del conflicto: las diferenciaciones interculturales en la práctica de la violencia*. España. Paidós.
- HUANCA, Tomas.
1984 *La desestructuración de los espacios socio-económicos andinos en el Altiplano lacustre: agresión colonial y resistencia comunitaria*. La Paz. UMSA. (Tesis de licenciatura en sociología).
- HUBERMAN, Michael y Matthew Miles.
1994 "Data management and analysis methods", en: Norman Denzin y Yvonna Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks. SAGE: 428-444.
- HUNTINGTON, Samuel.
1996 "La tercera ola de la democracia", en: Larry Diamond y Marc Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*. México. UNAM. pp. 3-23.
1972 *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires. Paidós.
- HURTADO, Javier.
1986 *El katansmo*. La Paz. Hisbol.

- ILDIS.
1996 *Democracia y participación popular*. La Paz. CESU-SNPP-ILDIS.
- IRIARTE, Gregorio.
1979 *Sindicalismo campesino*. La Paz. CIPCA.
- KARL, Terry.
1988 "El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela", en: Guillermo O'Donnell y otros. *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina, Argentina*. Paidós. Vol. 1 pp. 295-329.
- KINGMAN, Eduardo y otros.
1999 "Las culturas urbanas en América Latina y los Andes: lo culto y lo popular, lo local y lo global, lo híbrido y lo mestizo", en: Tom Salaman y Eduardo Kingman (coords.). *Antigua modernidad y memoria del presente: culturas urbanas e identidad*, Ecuador, FLACSO.
- KLEIN, Herbert.
1968 *Orígenes de la revolución nacional boliviana: la crisis de la generación del Chaco*, La Paz, Juventud.
- KLIKSBERG, Bernardo.
1999 "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", en: Revista de la CEPAL, Santiago-Chile, Naciones Unidas, No. 69, diciembre, pp. 85-102.
- KRATHWOHL, David.
1989 *Methods of Educational and Social Science Research: An Integrated Approach*, New York, Longman; pp. 311-359.
- LASERNA, Roberto.
1993 "Integración y gobernabilidad: los nuevos desafíos de la democracia en Bolivia", en: Nueva Sociedad, Venezuela, No. 128, Noviembre-Diciembre, pp. 120-131.
- LAZARSFELD, Paul.
1973 "De los conceptos a los índices empíricos", en: Raymond Boudon y Paul Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, LAIA, V. 1, pp. 35-46.
- LAZARTE, Jorge.
2000 *Entre dos mundos: la cultura política y democracia en Bolivia*, La Paz, Plural.
1993 *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia, la nueva lógica política en acción*, La Paz. ILDIS-Los Amigos del Libro.
1991 "Los problemas de la reforma y modernización del Estado en Bolivia", en: ILDIS, *Debate sobre la reforma del Estado*, La Paz. H. Cámara de Diputados-ILDIS.
1989 *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia: historia de la C.O.B. 1952-1987*, La Paz. ILDIS.
- LAZARTE, Jorge y Mario Napoleón.
1992 *Bolivia: economía y sociedad 1982-1985*, La Paz, CEDLA.
- LECHNER, Norbert.
1998 "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en: Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Perú, CIPCA-IEP, pp. 17-47.
1995 *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, Instituto Federal Electoral.
- LEIRAS, Santiago.
1996 "Transición y consolidación democrática: ¿hacia qué democracias?", en: Julio Pinto (comp.), *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 169-175.
- LIJPHART, Arend y Carlos H. Waisman.
1996 "Institutional Design and Democratization", en: Arend Lijphart y Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, San Diego, University of California, pp. 1-11.
- LUCKMANN, Thomas.
1996 *Teoría de la acción social*, España, Paidós.
- LUKES, Steven.
1985 *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI.
- MACHEREY, Pierre.

- s.d. "Sobre una historia natural de las normas". (fotocopia).
- MACPHERSON, Crawford B.,
1991 *La democracia liberal y su época*. Buenos Aires. Alianza.
- MAFFESOLI, Michel,
1993 *El conocimiento ordinario: compendio de sociología*. México. FCE.
- MANSILLA, H.C.F.,
1991^a *La cultura política del autortarismo ante los desafíos del presente: ensayos sobre una teoría crítica de la modernización*. La Paz. CEBEM.
1991b *Posibilidades y dilemas de los procesos de democratización en América Latina*. La Paz. CEBEM.
1992 "Gobernabilidad, elite del poder y cultura política" en: René A. Mayorga (coord.), *democracia y gobernabilidad en América Latina*. Venezuela. CEBEM-ILDIS-Nueva Sociedad.
- MANTILLA, Julio,
1995 *La revolución de la participación popular*. La Paz. GOAPP-ONG.
- MARTINEZ, Carlos y Alicia Ziccardi,
1989 "Política y gestión municipal en México". en: Jordi Borja y otros. *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile. CLACSO-SUR-CEUMT-Barcelona, pp. 285-336.
- MARTINS, Luciano,
1988 "La 'liberalización' del gobierno autoritario en Brasil". en: Guillermo O'Donnell y otros. *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*. Argentina. Paidós, Vol. 1, pp. 113-145.
- MATOS, Ramiro y otros,
1988 *Sociedad andina: pasado y presente*. Lima. Fonciencias.
- MAYNTZ, Renate,
1990 *Sociología de la organización*. Madrid, 5 reimp., Alianza Universidad.
- MAYORGA, Fernando,
1995 "Efectos sociales y políticos de la participación popular" en: Mario Arrieta y otros. *Participación y desarrollo rural*. La Paz. Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.
- MAYORGA, René A.,
1998 *Tendencias y problemas en la implementación de las leyes de participación popular y descentralización administrativa*. La Paz. CEBEM. (documento inédito).
1996 "Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia" en: Gabriel Murillos (comp.), *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá. Universidad de los Andes.
1995 *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz. CEBEM
1991 *De la anomia política al orden democrático? democracia. Estado y movimiento sindical en Bolivia*. La Paz. CEBEM.
- MEDILLIN, Pedro,
s.f. *La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo*. s.l. CIDER
- MEDINA, Javier,
1995a *El trueno sobre los cacaos: coca, cultura y democracia participativa municipal*. La Paz. Hisbol.
1995b *Manifiesto por una civilización convivir: la Participación Popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia*. La Paz. Secretaria Nacional de Participación Popular - Unidad de Investigación y Análisis. (inédito).
1995c *Prolegómenos para pensar la democracia: etnicidad, género y participación popular*. La Paz. Secretaria Nacional de Participación Popular - Unidad de Investigación y Análisis (inédito).
- MELUCCI, Alberto
1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México. El Colegio de México.
- MERINO, Mauricio.

- 1998 *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*. México. El Colegio de México.
- MILES, Matthew y Michael Huberman.
1984 *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. California. SAGE.
- MINELLO, Nelson.
1985 "Algunas notas sobre los enfoques y aportes de la sociología en el estudio de las estructuras de poder", en: Manuel Villa A. (ed.). *Poder y dominación: perspectivas antropológicas*. Venezuela. El Colegio de México-URSHSLAC. pp. 55-79
- MINELLO, Nelson y otros.
1995 *Poder local en el Golfo de México*. México. El Colegio de México.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION
1999 *Digesto: participación popular y descentralización administrativa*. La Paz. MDSMA.
1998 *Profundización del proceso de participación popular y descentralización administrativa: estrategia de acción*. La Paz. MDSP.
1997 *Manual de planificación participativa: lineamientos para la formulación del planes de desarrollo municipal*. La Paz. MDSP.
- MOLINA, Carlos.
1995 "Un año de participación popular: del análisis teórico a la realidad objetiva", en: Participar, La Paz, año 2 Nos. 7 y 8, Abril, ps. 7-8. Secretaría Nacional de Participación Popular.
- MONTENEGRO, Carlos.
1967 *Nacionalismo y colonización*. Buenos Aires. Pleamar.
- MURRA, John.
1975 *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima. IEP.
- NEWTON, K.,
1997 "Social capital and democracy", en: American Behavioral Scientist. Princeton-New Jersey, No. 5, Vol. 40, marzo-abril.
- NINO, Carlos.
1997 *La constitución de la democracia deliberativa*. España. Gedisa.
- NOHLEN, Dieter (ed.),
1991 *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*. Venezuela. Nueva Sociedad.
- NORTH, Douglass.
1991 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo.
1998 "Otra institucionalización", en: Guillermo O'Donnell. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autortarismo y democratización*. Argentina. Piados. pp. 305-330
1997 "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en: Guillermo O'Donnell. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autortarismo y democratización*. Argentina. Piados. pp. 259-285.
1988 "Introducción a los casos latinoamericanos" en: Guillermo O'Donnell y otros. *Transiciones desde un gobierno autortario: América Latina*. Argentina. Piados. Vol. 1. pp. 15-36.
- OPORTO, Henry.
1998 *Descentralización y participación: el difícil camino hacia la descentralización*. La Paz. ILDIS.
- OSORIO, Jaime.
1995 *Las dos caras del espejo: ruptura y continuidad en la sociología latinoamericana*. México. Triana.
- PADUA, Jorge y Alain Vanneph (comps.),
1986 *Poder local poder regional*. México. El Colegio de México-Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- ARDO, Maria.

- 1994 "La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?", en: Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, pp. 253-281.
- PASQUINO, Gianfranco,
1999 *La democracia exigente*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- PEASE, Henry,
1989 "Los gobiernos locales en el Perú", en: en: Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO-SUR-CEUMT-Barcelona, pp. 337-378.
- PEÑALVA, Susana,
1989a "Situación y perspectiva de los gobiernos locales en Colombia", en: Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO-SUR-CEUMT-Barcelona, pp. 137-184.
1989b "Situación y perspectiva de los gobiernos locales en Venezuela", en: Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO-SUR-CEUMT-Barcelona, pp. 379-433.
- PEELER, John,
1998 *Building Democracy in Latin America*, United States of America, Lynne Rienner.
- PINEDA, Nicolás,
1996 "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en: *Gestión y Política Pública*, Vol. V, No. 2, segundo semestre 1996, pp. 373-397.
- PEPIN-LEHALLEUR, Marielle y Marie-France Prévot-Schapira,
1995 "Altamira, Tamaulipas: entre fragmentación económica y afirmación política de una identidad", en: Nelson Minelo y otros, *Poder local en el Golfo de México*, México, El Colegio de México, pp. 115-161.
1992 "Cucillos en un nido de gorrion: espacio municipal y poder local en Altamira, Tamaulipas", en: *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, No. 30, Vol. 10, septiembre-diciembre; pp. 583-617.
- PLATT, Tristan,
1982 *Estado boliviano y ayllu andino: tierra y tributo en el norte de Potosí*, Lima, IEP.
- PLATTNER, Marc,
1996 "El momento democrático", en: Larry Diamond y Marc Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, pp. 25-36.
- POULANTZAS, Nikos,
1980 *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, 19 ed., Siglo XXI.
1983 *Estado, poder y socialismo*, México, 4 ed., Siglo XXI.
- PRZEWORSKI, Adam,
1990 *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, United States of America, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam y otros,
1998 *Democracia contestable*, Argentina, Paidós.
- PREVOT-SCHAPIRA, Marie-France y Hélène Rivière,
1986 "Poder y contrapoder en el Istmo de Tehuantepec", en: Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-CEMCA, pp. 137-143.
- PUTNAM, Robert,
1994 *Para nacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*, Venezuela, Galac.
- RAMIREZ, Juan M.,
1999 "Prácticas políticas ciudadanas y poder local en el área metropolitana de Guadalajara 1995-1997", en: *Estudios Sociológicos*, México, No. 50, Vol. XVII, mayo-agosto 1999, El Colegio de México, pp. 441-472.
- RASNAKE, Roger,
1988 *Autondad y poder en Los Andes: los kuraqkuna de Yura*, La Paz, Hisbol.
- RESPUELA, Sofía,

- 1996 "Las transiciones a la democracia en América Latina: las teorías de los '80 desde los '90", en: Julio Pinto (comp.), *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, pp. 177-213.
- REVESZ, Bruno,
1998 "Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú", en: Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Perú, CIPCA-IEP, pp. 49-85.
- RIVERA, Silvia,
1993 *La raíz: colonizadores y colonizados* en: Xavier Albó y Raul Barrios (coord.), *Violencias encubiertas en Bolivia: cultura y política*. La Paz, CIPCA-Aruwiyiri, ps. 25-39.
1990 "Democracia liberal y democracia del ayllu: el caso del Norte de Potosí, Bolivia", en: Carlos Toranzo (ed.), *El difícil camino hacia la democracia*. La Paz, ILDIS, ps. 9-51.
1986 *Oprimidos pero no vencidos: luchas de campesinado aymara y quechwa 1900-1980*. La Paz, Hisbol.
1985 "Apuntes para una historia de las luchas campesinas en Bolivia (1900-1978)", en: Pablo González Casanova (coord.), *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. México, Siglo XXI, Vol. 3, pp. 146-207.
1983 *Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento "katarista", 1970-1980*, en: René Zavaleta (comp.), *Bolivia hoy*. México, Siglo XXI
- RODRIGUEZ, Victoria,
1999 *La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ROJAS, Gonzalo,
1995a "Participación popular: revolución-anunciación e incertidumbre", en: Autodeterminación, La Paz, No. 13, julio.
1995b "Cultura: reencuentro y proyección democrática", en: PNUD y SNPP, *Apre(he)ndiendo la participación popular*. La Paz, Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo y SNPP
1994 *Democracia en Bolivia hoy y mañana: enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*. La Paz, CIPCA.
- ROJAS, Gonzalo y Luis Verdesoto,
1997 *La participación popular como reforma de la política: evidencias de una cultura política democrática boliviana*. La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano.
1996 *Participación popular: avances y obstáculos*. La Paz, SNPP
- ROMERO B., Salvador,
1995 *Electores en una época de transición*. La Paz, Plural-Caraspas.
1993 *Geografía electoral: así votan los bolivianos*. La Paz, CEBEM.
- ROSALES, Mario,
1989 "El municipio ecuatoriano: síntomas y razones de su fragilidad", en: Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile, CLACSO-SUR-CEUMT-Barcelona, pp. 241-283.
- ROSENFELD, Alex y otros,
1988 "La situación de los gobiernos locales en Chile", en: Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO-SUR-CEUMT-Barcelona, pp. 185-239.
- ROWLAND, Allison,
1997 *Descentralization and the Challenge of Local governance: The Case of Mexico*. California, University of Southern California. (Tesis doctoral).
- SALAMAN, Graeme y Kenneth Thompson,
1984 *Control e ideología en las organizaciones*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SANCHO, David,
1999 *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Madrid, Tecnos.
- SARTORI, Giovanni,
1996 "Los fundamentos del pluralismo", en: La Política, España, Paidós, No. 1, primer semestre, pp. 105-122.

- 1989 *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. México. Alianza. V. 1.
- SELIGSON, Mitchell.
2001 *La cultura política de la democracia en Bolivia 2000*. La Paz. Universidad Católica Boliviana.
- SEN, Amartya.
2000 *El desarrollo como libertad*. Barcelona. Paidós.
1999 *Nuevo examen de la desigualdad*. España. Paidós.
1998 "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI" (Fotocopia)
- SCHUMPETER, Joseph.
1964 *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona. Folio.
- SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR
1997 *Diagnostico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias y listado de organizaciones funcionales*. La Paz. SNPP
1995 *Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular*. La Paz. Secretaría Nacional de Participación Popular.
- STINCHCOMBE, Arthur.
1970 *La construcción de teorías sociales*. Buenos Aires. Nueva Visión.
- TAPIA, Luis,
1998 *Turbulencias de fin de siglo: Estado - nación y democracia en perspectiva histórica*. La Paz, UMSA.
- TARROW, Sidney,
1997 *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid. Alianza.
- THEVOZ, Laurent,
1995 "La participación popular bajo presión". en: Autodeterminación. La Paz. No. 13, julio.
- THOMPSON, Kenneth,
1984 "Las organizaciones como constructores de la realidad social". en: Graeme Salaman y Kenneth Thompson. *Control e ideología en las organizaciones*. México. Fondo de Cultura Económica. pp. 246-268.
- TICONA, Esteban,
2000 *Organización y liderazgo aymara 1978-1996*. La Paz. Universidad Cordillera-AGRUCO.
- TICONA, Esteban y Xavier Albó,
1997 *Jesús de Machaca, la marka rebelde: la lucha por el poder comunal*. La Paz. CEDOIN-CIPCA
- TICONA, Esteban y otros.
1995 *Votos y Wiphalas: campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz. CIPCA.
- TOCQUEVILLE, Alexis de.
1957 *La democracia en América*. México. 2 ed.. Fondo de Cultura Económica.
- TOURAINE, Alain.
1998 *Igualdad y diversidad: las nuevas tareas de la democracia*. Argentina. Fondo de Cultura Económica.
1997 *¿Podremos vivir juntos? El destino del hombre en la aldea global*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica
1995 *¿Qué es la democracia?* Uruguay. Fondo de Cultura Económica.
1994 *Crítica de la modernidad*. Uruguay. Fondo de Cultura Económica.
- TRHIEBAUT, Carlos.
1998 *Vindicación del ciudadano: un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*. España. Paidós.
- TUCHSCHNEIDER, David.
1996 "Una visión desde la Planificación Participativa Municipal". en: Gonzalo Rojas (editor). *Participación Popular: avances y obstáculos*. La Paz. SNPP pp. 103-126.
- VALENCIA, Herman.
1995 "Participación popular y la articulación de la economía popular". en: Autodeterminación. La Paz. No. 13, julio.
- VEGA, Juan E.

- 1995 "Participación popular y gobernabilidad democrática", en: ILDIS. *Democracia y participación popular*. La Paz. ILDIS-SNPP-CESU
- VERBA, Sydney y otros.
1986 *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. United States of America. University of Chicago Press
- VERDUZCO, Basilio y Antonio Sánchez.
2000 "Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local", en: *Gestión y Política Pública*. México. No. 1 Vol. 9. pp. 89-114
- VERDUZCO, Gustavo.
1986 "Poder regional, estratificación social y proceso de urbanización en Zamora, Michoacán", en: Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.) *Poder local, poder regional*. México. El Colegio de México-CEMCA. pp. 183-206.
- WEBER, Max.
1991 *Escritos políticos*. España. Alianza
1977 *Estructuras de poder*. Buenos Aires, Pléyade.
1964 *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México, 2 ed., Fondo de Cultura Económica.
- WEEKS, David.
1984 "Las organizaciones y la toma de decisiones", en: Graeme Salaman y Kenneth Thompson. *Control e ideología en las organizaciones*. México. FCE. pp. 213-245.
- WEFFORT, Francisco.
1991 *¿Cuál democracia?* Costa Rica, FLACSO.
- WILLIAMSON, Jhon.
1996 "The Washington Consensus Revisited", en: *Development Thinking and Practice*, Washington, september. Conferencia.
1990 *Latin American Adjustment: How much has Happened*. Washington. Institute for International Economics.
- WOLMAN, Jarold.
1996 "Theories of Local Democracy in the United States", en: Desmond King y Gerry Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy*, Hong Kong, MACMILLAN PRESS, pp. 158-173.
- YAKSIC, Fabián.
1995 "Autodeterminación municipal: participación popular y anulación del monopolio partidario en la mediación política", en: *Autodeterminación*, La Paz. No. 13, julio.
- YAKSIC, Fabián y Luis Tapia.
1997 *Bolivia: modernizaciones empobrecedoras, desde su fundación a la desrevolución*. La Paz. Muela del Diablo-SOS FAIM.
- ZAVALETA, Rene.
1987 "El Estado en América Latina", en: *Autodeterminación*. La Paz. No. 3, julio. pp. 9-33.
1986 *Lo nacional-popular en Bolivia*. México. Siglo XXI.
1983 *Las masas en noviembre*. La Paz, Juventud.
1979 "Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia (1932-1971)", en: Pablo González Casanova (comp.). *América Latina: historia de medio siglo*, México, 2 ed., Siglo XXI. T. I.
1967 *El desarrollo de la conciencia nacional*. Montevideo, s.e.
- ZEMELMAN, Hugo.
2000 "La historia se hace desde la cotidianidad", en: Heinz Dieterich y otros. *El fin del capitalismo global: el nuevo proyecto histórico*. México. Oceano. pp. 153-168.
1998 *Sujeto: existencia y potencia*, España, Anthropos-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
1996 *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*. México. El Colegio de México.
1989 *De la historia a la política: la experiencia de América Latina*. México, Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas.
- ZICCARDI, Alicia.
1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, Miguel Angel Porrúa.

DOCUMENTOS

GOBIERNO MUNICIPAL DE PUCARANI.

- 1998^a *Diagnóstico participativo*. La Paz. GMP. (inédito).
- 1998b *Plan de desarrollo microrregional*. La Paz. GMP. (inédito).

GOBIERNO MUNICIPAL DE VIACHA.

- 1998 *Plan de desarrollo municipal*. La Paz. GMV. (inédito).

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE.

- 1997 *Bolivia y sus municipios: población 1997*. La Paz. MDSMA.
- 1996 *División político - administrativa de la Republica de Bolivia*. La Paz. MDSMA.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION

- 2000 *Participación popular en cifras*. La Paz. MDSP. Vol. III.

MINISTERIO DE HACIENDA.

- 1998 *Primer censo de gobiernos municipales*. La Paz. Ministerio de Hacienda - Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

PRENSA

- La Razón (25 de marzo del 2001, suplemento Ventana, 4-9).
- La Razón (18 de marzo del 2001, sección Política, A 17).
- La Razón (25 de febrero del 2001, sección Opinión, B 2; sección Política, A 27).

ANEXOS

ANEXO 1, CUADROS

CUADRO 1

VIACHA: CANTONES, ZONAS Y COMUNIDADES, SEGUN DISTRITO

No.	Distrito	Cantón	Zona urbana	Comunidad
1,2,7	Viacha*	2	79	
3	Ayllu Viacha	7		58
4	Jesús de Machaca	8		61
5	S. Andrés de Machaca	10		53
6	Parcial Arriba	4		19
Total		31	79	191

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

* Comprende tres distritos que conforman la zona urbana.

CUADRO 2

VIACHA: POBLACION SEGUN DISTRITO Y AREA

No.	Distrito	A r e a			(%)
		Urbana	Rural	Total	
1,2,7	Viacha*	36745		36745	57.33
3	Ayllu Viacha		5581	5581	8.7
4	Jesús de Machaca		12328	12328	19.23
5	S. Andrés de Machaca		6825	6825	10.65
6	Parcial Arriba		2604	2604	4.09
Total		36745	27338	64083	100

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, INE, y de Bolivia y sus municipios, población 1997, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

* Comprende tres distritos que conforman la zona urbana.

CUADRO 3

VIACHA: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL 1994-2000 (en bolivianos corrientes)

Ingresos	Años						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coparticipacion	2449997	5842021	2319559	3863477	9573420	9764888	9960186
Propios	1488418	1758321	1579200	1594800	3226200	3322986	3419772
Total	3938415	7600342	3898759	5458277	1279962	1308787	1337995

Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos 1995, 1996 y 1997 y al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha; no incluye "otros ingresos" que son captados de otras instituciones como el FIS, FNDR, FDC, etc.

CUADRO 4

VIACHA: CANTIDAD DE PROYECTOS PROGRAMADOS PARA 1996, POR DISTRITO Y TIPO DE PROYECTOS

Distrito	Proyectos						Total	(%)
	Salud y saneamiento básico	Educación y capacitación	Mejoramiento urbano	Deporte y recreación	Mejoramiento vial	Producción y electrificación		
Viacha*	7	5		19	3		2	36 22.36
Ayllu Viacha	4	19		12	13		9	57 35.4
Jesús de Machaca	1	12		3	3	2	1	24 14.9
S. Andrés Machaca		16		7	3	2	3	31 19.25
Parcial Amba	3	5		4		1		13 8.1
Total	15	57		47	22	5	15	161 100

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1996, Ministerio de Hacienda.

* Comprende tres distritos que conforman la zona urbana (1, 2 y 7).

CUADRO 5

VIACHA: INVERSION PROGRAMADA PARA 1996. POR DISTRITO Y TIPO DE PROYECTOS
(Bs. corrientes)

Distrito	Proyectos						Total	(%)
	Salud y saneamiento básico	Educación y capacitación	Mejora-miento urbano	Deporte y recreación	Mejora-miento vial	Producción y electrificación		
Viacha*	378398	1440999	3148600	1014200		170000	6652197	64.39
Ayllu Viacha	55400	349450	278700	101800		53500	848850	8.21
Jesús de Machaca	15000	425200	82000	55500	262300	6000	846000	8.19
S. Andrés Machaca		280200	197000	20400	73400	50000	621000	6.01
Parcial Arriba	143000	158700	81000		23300		406000	3.92
Municipio**	339620	453725		100000	60000	5000	958345	9.28
Total	1441418	3108274	3787300	1291900	419000	284500	10332392	100

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1996. Ministerio de Hacienda.

* Comprende tres distritos que conforman la zona urbana (1, 2 y 7).

** Comprende los siete distritos.

CUADRO 6

VIACHA: INVERSION PROGRAMADA PARA 1997. POR DISTRITO Y POR TIPO DE PROYECTOS
(Bs. corrientes)

Distrito	Proyectos						Total	(%)
	Salud y saneamiento básico	Educación y capacitación	Mejora-miento urbano	Deporte y recreación	Mejora-miento vial	Producción y electrificación		
Viacha*	110007	110007	1561988	283945		70914	3336861	23
Ayllu Viacha	495976	1916992	1561988	1135781	70914		5181651	35.9
Jesús de Machaca	355003	780922	1420015		212887	141972	2910799	20.2
S. Andrés Machaca	567890	355003	351980	355003	70914		2200790	15.4
Parcial Arriba	70914	425918	70914	212887			780633	5.5
Total	3199790	4188842	5466885	1387616	154715	212886	14410734	100

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Viacha 1997. Ministerio de Hacienda.

* Comprende tres distritos que conforman la zona urbana (1, 2 y 7).

CUADRO 7

VIACHA: PROYECTOS PRIORIZADOS EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 1998-2002, POR DISTRITO Y POR TIPO DE PROYECTOS

Distrito	Proyectos									Total	(%)
	Salud	Saneamiento básico	Educación y capacitación	Mejora-miento urbano	Electrificación	Mejora-miento vial	Producción	Deporte y recreación	Infraestructura cultural		
Viacha	11	79	16	87	33	7	1	18	28	280	22.83
Ayllu Viacha	7	56	36	22	49	25	106	18	20	339	27.7
Jesús de Machaca	4	42	24	15	21	19	122	10	17	274	22.34
S. Andrés Machaca	5	50	11	10	9	45	87	2	7	226	18.43
Parcial Arriba	1	9	9	6	13	13	44	6	6	107	8.72
Total	28	236	96	140	125	109	360	54	78	1226	100

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

CUADRO 8

VIACHA: INVERSIÓN PROPUESTA EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 1998-2002, POR DISTRITO Y POR TIPO DE PROYECTOS (En dólares americanos)

Distrito	Proyectos									Total	(%)
	Salud	Saneamiento básico	Educación y capacitación	Mejora-miento urbano	Electrificación	Mejora-miento vial	Producción	Deporte y recreación	Infraestructura cultural		
Viacha	151228	410951	410684	2303937	349181	32586	3500	40000	116111	3848178	37.46
Ayllu Viacha	47000	176522	342500	132059	678761	624306	710070	44500	90812	2846530	27.7
Jesús de Machaca	25921	128836	236750	84802	108491	208400	691683	26800	42764	1554447	15.12
S. Andrés Machaca	29921	278174	117800	50000	254603	279600	396900	3000	29048	1439046	14
Parcial Arriba	78000	35070	60500	9387	67387	131400	167100	16500	23100	588444	5.72
Total	332070	1059553	1168234	2580185	1458423	1276292	1969253	130800	301835	10276645	100

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998.

CUADRO 9

PUCARANI: CANTONES Y COMUNIDADES SEGUN DISTRITO

No.	Distrito	Cantón	Comunidad
1	Pucarani	4	25
2	Patamanta	3	13
3	Lacaya	3	16
Total		10	54

Fuente: Elaboración propia en base al Diagnóstico Participativo Expeditivo y al Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani.

CUADRO 10

PUCARANI: POBLACION SEGUN DISTRITO Y AREA

No.	Distrito	A r e a		Total	(%)
		Urbana*	Rural		
1	Pucarani		10539	10539	38.44
2	Patamanta		11991	11991	43.75
3	Lacaya		4883	4883	17.81
Total			27413	27413	100

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992, INE, y de Bolivia y sus municipios, población 1997, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

* Según el Instituto Nacional de Estadística (Bolivia), se considera un espacio como área urbana cuando el nucleamiento poblacional tiene más de dos mil habitantes.

CUADRO 11

PUCARANI: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL 1994-2000 (en bolivianos corrientes)

Ingresos	Años						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coparticipacion	1003916	2100998	2991912	3493635	4112288	4211314	4312081
Propios	1300	2996	60272	117750	121282	124920	128667
Total	1005216	2103994	3052184	3611385	4233570	4336234	4440748

Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos 1995, 1996 y 1997 y al Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani; no incluye "otros ingresos" que son captados de otras instituciones como el FIS, FNDR, FDC, etc.

CUADRO 12

PUCARANI: INVERSION PROGRAMADA PARA 1996, POR DISTRITO Y POR TIPO DE PROYECTOS

(Bs. corrientes)

Distrito	Proyectos						Total	(%)
	Salud y sanea- miento básico	Educación y capacitación	Mejora- miento urbano	Deporte y recreación	Mejora- miento vial	Producción y electrificación		
Pucarani	143000	358877		565224	148140	164000	208960	1588201 57.04
Patamanta	16000	460543		63500	12700		69960	622703 22.36
Lacaya		300300		118890	17400		75660	512250 18.4
Municipio *							61000	61000 2.2
Total	159000	1119720		747614	178240	164000	415580	2784154 100

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1996, Ministerio de Hacienda.

* Comprende los tres distritos.

CUADRO 13

PUCARANI: CANTIDAD DE PROYECTOS PROGRAMADOS PARA 1997, POR DISTRITO Y TIPO DE PROYECTOS

Distrito	Proyectos						Total	(%)
	Salud y sanea- miento básico	Educación y capacitación	Mejora- miento urbano	Deporte y recreación	Mejora- miento vial	Producción y electrificación		
Pucarani	13	1	1	1	2	30	48	45.71
Patamanta		18	3	2	1	5	29	27.61
Lacaya	2	1	4			21	28	26.7
Total	15	20	8	3	3	56	105	100

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1997, Ministerio de Hacienda.

CUADRO 14

PUCARANI: INVERSION PROGRAMADA PARA 1997, POR DISTRITO Y POR TIPO DE PROYECTOS

(Bs. Corrientes)

Distrito	Proyectos						Total	(%)
	Salud y sanea- miento básico	Educación y capacitación	Mejora- miento urbano	Deporte y recreación	Mejora- miento vial	Producción y electrificación		
Pucarani	636005	482000	813720	80000	193000	210000	2414725	57.84
Patamanta		247000	80000	150000	10000		487000	11.66
Lacaya		92000	105000		295000		492000	11.8
Municipio *						781067	781067	18.7
Total	636005	821000	998720	230000	498000	991067	4174792	100

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Municipal de Pucarani 1997, Ministerio de Hacienda.

* Comprende los tres distritos.

CUADRO 15

PUCARANI: PROYECTOS PRIORIZADOS PARA EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 1999-2002, POR DISTRITO Y POR TIPO DE PROYECTOS

Distrito	Proyectos									Total	(%)
	Salud	Saneamiento básico	Educación y capacitación	Mejora- miento urbano	Electri- ficación	Mejora- miento vial	Producción	Deporte y recreación	Infraestruc- tura cultural		
Pucarani	2	69	34	2	26	8	65	22		228	49.6
Patamanta	1	22	11	10	10	6	28	10	1	99	21.52
Lacaya	2	33	19	5	18	1	42	13		133	28.91
Total	5	124	64	17	54	15	135	45	1	460	100

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Asistencia Municipal, Diagnóstico Participativo Expeditivo y al Plan de Desarrollo Microrregional del Municipio de Pucarani 1998.

ANEXO 2

ASPECTOS METODOLOGICOS

1. VARIABLES E INDICADORES

- a) **Dinámica organizacional**
 - 1. Número de reuniones al mes.
 - 2. Proporción de asistentes respecto al número total de miembros.
 - 3. Temas centrales de discusión.
 - 4. Formas de resolución y adopción de decisiones.
- b) **Cambio de estrategias de acción**
 - 1. Recursos y mecanismos tradicionalmente utilizados.
 - 2. Recursos y mecanismos re-funcionalizados.
 - 3. Recursos y mecanismos puestos ya en práctica.
 - 4. Recursos y mecanismos en perspectiva.
- c) **Objetivos y metas**
 - 1. Proyectos ejecutados.
 - 2. Proyectos frustrados.
 - 3. Proyectos en gestión o ejecución.
 - 4. Proyectos en perspectiva.
- d) **Participación en decisiones locales**
 - 1. En proyectos de alcance municipal.
 - 2. En la nominación de candidatos a la alcaldía.
 - 3. En la elaboración del Plan Anual Operativo del municipio y Plan de Desarrollo Municipal.
 - 4. En asambleas o cabildos seccionales.
 - 5. Proyectos emanados de la organización.
 - 6. Proyectos "impuestos" por la Alcaldía.
- e) **Conflictos y acuerdos inter-organizacionales**
 - 1. Peleas antiguas.
 - 2. Alianzas antiguas.
 - 3. Peleas nuevas.
 - 4. Alianzas nuevas.
 - 5. Peleas latentes.
 - 6. Alianzas en perspectiva.
 - 7. Motivos principales de conflicto.
 - 8. Elementos centrales de acuerdo.
- f) **Pertenencia político-territorial de las organizaciones**
 - 1. Situación tradicional.
 - 2. Situación "frustrada".
 - 3. Situación nueva.
 - 4. Situación en perspectiva.

2. ESTRATEGIA METODOLOGICA

Se han realizado dos estudios de caso que permitieron analizar e interpretar de manera comparativa la rearticulación del espacio sociopolítico y la reconfiguración de poderes locales, desde la acción de los actores sociales y políticos, en las secciones municipales del departamento de La Paz (Bolivia). Para lo cual se desplegó una sola estrategia en la descripción y análisis de cada municipio, en procura de comprender la dinámica del proceso sociopolítico local, en dos gobiernos municipales diferentes en cuanto al tamaño de la jurisdicción territorial y poblacional, así como su grado de urbanización. Esto ha dado lugar a una mejor comprensión del asunto.

Existen secciones con fuertes tendencias de nucleamiento urbano, expresadas en una concentración progresiva de la población en torno a las capitales; y secciones con menor grado de urbanización y escasa prestación de servicios públicos. Por ejemplo, las secciones de Achacachi, Copacabana, Viacha, Patacamaya, entre otros, corresponden al primer caso; y las secciones como Sica Sica, Pucarani, Colquencha, Caquiaviri, entre otros, pertenecen al segundo caso. Los criterios de selección de los municipios, fueron principalmente: la extensión territorial, el número de habitantes y el grado de nucleamiento poblacional.

Sin embargo, la extensión territorial y el grado de urbanización se han considerado como básicas para la elección de los dos casos. Porque existe una cierta correspondencia entre el tamaño del municipio y el número de población, los municipios grandes presentan mayor cantidad de población, y no así los pequeños. Entonces, cuando se habla de municipios grandes o pequeños —a nivel provincial— se hace referencia tanto al territorio como a la población, donde más de 70% de las secciones municipales de la parte altiplánica se hallan comprendidas entre los municipios pequeños, que tienen una población entre cinco y veinte mil habitantes; en cambio, los municipios grandes son pocos, donde el número de habitantes oscila entre veinte y setenta mil habitantes, que no hacen más del 13%, sobre un total de 51 gobiernos municipales ubicados en la meseta altiplánica del departamento de La Paz (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1996; 1997). Entonces, para el estudio comparativo de los dos casos, se eligió un municipio del grupo de los pequeños y otro del grupo de los grandes con distintos grados de urbanización.

Se han seleccionado dos municipios: gobierno municipal de Viacha (provincia Ingavi) y Gobierno Municipal de Pucarani (provincia Los Andes), ambos del departamento de La Paz. La opción de estudiar la acción de los agentes sociales, en la configuración del poder local en los municipios provinciales del departamento de La Paz, obedece principalmente a que las organizaciones sindicales de la parte altiplánica de este departamento, han tenido una dinámica de movilización muy significativa desde hace mucho tiempo. Son importantes por ejemplo, los movimientos indígenas ocurridos a fines del siglo XIX (1899) y entre 1910-1921 en las provincias como Aroma, Ingavi, Caquiaviri, entre otras (Condarco, 1956; Rivera, 1986; THOA, 1988; Choque, 1986; Choque y Ticona, 1996), así como la participación de los campesinos en la revolución de abril de 1952 y en la etapa postrevolucionaria (Albó, 1979; Albó y otros, 1989; Rivera, 1983; Calderón y otros, 1984). También fue importante la participación activa que tuvieron durante el proceso de transición hacia la democracia (1978-1982) (Hurtado, 1986; Rivera, 1990). De tal manera que, hablar del movimiento campesino en Bolivia es hacer referencia a las comunidades del altiplano boliviano y, de manera particular, a la parte andina del departamento de La Paz.

2.1 Delimitación espacial y temporal

Como se señaló anteriormente, el espacio donde se ha desarrollado la investigación fue en el altiplano paceño (departamento de La Paz), en los municipios de Viacha y Pucarani.

La investigación abarca el período de 1994-1999. Los aspectos que se han tratado con más detenimiento fueron el grado de participación de la población en las decisiones públicas, las motivaciones de movilización social, los mecanismos de presión social sobre el gobierno municipal, y las orientaciones y expectativas de las organizaciones. Sin embargo, se ha considerado también la dimensión histórica de las poblaciones rurales del altiplano, haciendo referencia a los levantamientos

indígenas (1910-1930) y del proceso revolucionario de 1952. Es decir, el tiempo corto (1994-1999) se enmarca en un tiempo más largo.

2.2 Fuentes de investigación

Las fuentes fueron las siguientes:

Observación no participante: permitió ver la dinámica de los vecinos y comunarios mediante sus organizaciones frente al gobierno municipal y respecto a otras organizaciones. Se asistió a algunas reuniones vecinales y comunales.

Entrevistas semiestructuradas: se aplicaron a autoridades municipales, miembros del Comité de Vigilancia y dirigentes vecinales y comunales. Se utilizó un solo criterio metodológico para los dos casos.

Revisión de archivos y documentos: para ver las propuestas y proyectos de desarrollo local y su distribución. Se revisaron documentos correspondientes a los presupuestos municipales de 1996 y 1997 y los planes de desarrollo municipal.

3. RECOPIACIÓN DE DATOS

Antes de efectuar el trabajo de campo en sí, se ha reajustado la guía de entrevista, de modo que se optó por diferenciar la guía, una destinada para las autoridades municipales y otra para las personas ligadas a las organizaciones sociales. Entonces, se trabajó con dos guías de entrevista, esto con el fin de dirigir las preguntas de una manera más específica, de acuerdo a la información requerida para los diferentes aspectos que abarca el estudio. Es decir, se preguntó a los informantes sobre aquellos elementos y cuestiones que se piensa que conocen más.

Posteriormente, se hizo los primeros viajes a los municipios para hacer el contacto correspondiente con las autoridades municipales y los dirigentes de las organizaciones sociales. Con ese fin se solicitó a los alcaldes el "permiso" para la realización de las entrevistas.

Por otra parte, es necesario aclarar sobre la selección de uno de los municipios (Pucarani), toda vez que inicialmente, se había identificado como el municipio pequeño a Colquencha. Pero, después de efectuar los primeros contactos con los municipios y un cierto sondeo de los mismos, así como por las conversaciones que se tuvo con los estudiosos del tema, se ha visto por conveniente optar por otro municipio, que se consideró como más apropiado para el análisis comparativo. Como Viacha enfrentaba una crisis de estabilidad política, se pensó en una Alcaldía que muestre mayor estabilidad. Así, se consideró como la más adecuada a la Alcaldía de Pucarani de la provincia Los Andes. Además, ya se hacía mención en el Proyecto a este municipio (Pucarani), como perteneciente a la variante de municipios pequeños y de menor grado de urbanización. La elección también obedeció al hecho de que actualmente dicho municipio es calificado por las autoridades del Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, así como por la población de Pucarani, como "municipio modelo", por su mayor grado de estabilidad y dinamismo en la administración y construcción de obras.

En los primeros viajes a los municipios ya definidos, se hicieron algunas entrevistas en calidad de prueba a funcionarios de la Alcaldía y dirigentes de base, antes de entrevistar a las autoridades municipales, a los dirigentes y miembros del CV. Esto con el fin de "ajustar" el modo de hacer las preguntas y para incidir en aquellos aspectos problemáticos. Para esto también fueron de utilidad las conversaciones informales con algunas personas del lugar.

Señalar también, que en el proceso de recopilación de datos se contó con el apoyo de un sociólogo, quien nos acompañó durante las diferentes entrevistas y que además realizó algunas entrevistas a los dirigentes. Los comentarios que se tuvo con él, antes y después de las entrevistas, permitieron en parte clarificar algunos puntos.

3.1 Entrevistas

La recopilación de datos se realizó en dos fases. En la primera fase se hizo los contactos para ubicar a las personas a ser entrevistadas, así, se enviaron cartas de solicitud a los dos gobiernos municipales, pidiendo el "ingreso" a sus respectivas jurisdicciones. En esta fase se efectuaron las primeras conversaciones con los alcaldes, concejales, subprefectos, comités de vigilancia y algunos dirigentes de base, con el fin de acordar fecha y hora para las entrevistas. Sin embargo, no fue tan fácil el "trámite" para realizar el trabajo, puesto que los alcaldes y concejales no disponen de mucho tiempo. Y como se requiere de un tiempo considerable, para conversar con cierta calma sobre temas relacionados con la gestión municipal y demás aspectos que tienen que ver con la dinámica de los actores sociales y políticos, se tuvo que hacer varios viajes a los municipios, hasta conseguir las entrevistas. Los viajes y conversaciones informales con autoridades y funcionarios municipales, así como con los comités de vigilancia y la misma observación, posibilitaron no obstante, establecer una idea general acerca de la gestión municipal, las relaciones sociopolíticas y la dinámica de las organizaciones sociales.

En la segunda fase, se han hecho las entrevistas a los diferentes informantes de los dos municipios. Tanto el trámite como las entrevistas en sí, se efectuaron casi al mismo tiempo en las dos alcaldías. Sin embargo, se avanzó con cierta rapidez en Pucarani, en tanto que en Viacha el trabajo fue más lento, a causa de inestabilidad muy manifiesta de la Alcaldía. Se efectuaron treinta y dos entrevistas, de las cuales algunas se han hecho en forma colectiva, en parte, por el mismo interés que mostraban los informantes para conversar entre todos; pero en su mayoría se hizo de manera individual.

En el municipio de Pucarani, se entrevistaron a los siguientes informantes: ex-alcalde, Alcalde actual, dos concejales (colectiva), diez miembros del comité de vigilancia (colectiva), Subprefecto, un agente municipal y seis dirigentes de base. En Viacha se entrevistaron a los siguientes informantes: ex-alcalde, Alcalde actual, un concejal, Asesor de la Oficialía Mayor Técnica, Oficial Mayor Financiero, Director de Acción Comunal, Responsable de Desarrollo Rural, Responsable de la Unidad de Deportes y Cultura, Subprefecto, dos miembros del Comité de Vigilancia y nueve dirigentes de base. En todo caso, se ha tratado de "conversar" con aquellas personas que parecían disponer de mayor riqueza de datos y estaban dispuestas a brindar la información con cierta confianza, lo cual se piensa que es fundamental para lograr una mayor validez y confiabilidad de los datos recopilados. Asimismo, es importante señalar que de acuerdo a las conversaciones con autoridades y dirigentes de los dos municipios, y la observación que se tuvo durante los viajes en diferentes oportunidades (entre junio de 1999 - febrero del 2001), se puede decir que se ha logrado una cierta "saturación teórica". Es decir, en las últimas entrevistas empezaron a "repetir" una buena parte de la información acumulada mediante las primeras conversaciones. Por ejemplo, las charlas con algunos dirigentes de base, con quienes se hizo las últimas entrevistas, ya no aportaron muchos elementos a lo que dijeron las autoridades municipales, los miembros del Comité de Vigilancia y otros dirigentes. De igual modo, las entrevistas efectuadas en febrero del 2001, reforzaron las aseveraciones hechas en la primera y segunda versión de la tesis.

Los datos de entrevistas, se hallan grabados en cintas magnetofónicas, solamente las conversaciones con el Subprefecto y el Responsable de la Unidad de Deportes y Cultura de Viacha no se pudieron transcribir por una falla imprevista de la grabadora; sin embargo, esto se solucionó en parte, redactando de inmediato lo más sobresaliente de la información.

3.2 Datos de observación

Durante los viajes se observó diversos aspectos vinculados a la dinámica de los actores sociales y políticos, en cada uno de los municipios. Sobre la observación, se realizaron algunas notas de campo.

3.3 Disposición de documentos

Con el fin de contar con datos cuantitativos sobre proyectos de desarrollo municipal, se han conseguido documentos relacionados con los dos municipios. Para el gobierno de municipal de Viacha: Plan de Desarrollo Municipal, Plan Operativo Anual 1999, Programa de Inversión Municipal 1996 y 1997, Ordenanza sobre la Distribución. Para el gobierno municipal de Pucarani: Plan de Desarrollo Microrregional, Plan de Asistencia Municipal, Diagnóstico Participativo y presupuesto municipal 1996 y 1997.

4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

4.1 Selección de campos temáticos

La información recopilada mediante las entrevistas -después de la transcripción- se ha ordenado en diferentes campos temáticos que se establecieron en función al problema y las hipótesis, con el fin de reunir los datos en "grupos" para su análisis. Se han definido los siguientes campos temáticos:

- * Gestión municipal
- * Autoridades municipales y sus acciones
- * Dinámica organizacional
- * Estrategias de acción
- * Objetivos perseguidos (proyectos)
- * Participación en las decisiones de asuntos públicos
- * Conflictos entre actores
- * Acuerdos entre actores
- * Opciones de futuro (proyecciones y expectativas)
- * Cuestión territorial
- * Relación local-regional-nacional

Esos temas se desagregaron a su vez en subtemas. Entonces, la información se agrupó en esos subtemas, después de la revisión, relectura y codificación de las entrevistas transcritas. Sin embargo, antes de agrupar los datos, se hizo un breve resumen de cada una de las entrevistas, que también fueron útiles para la interpretación.

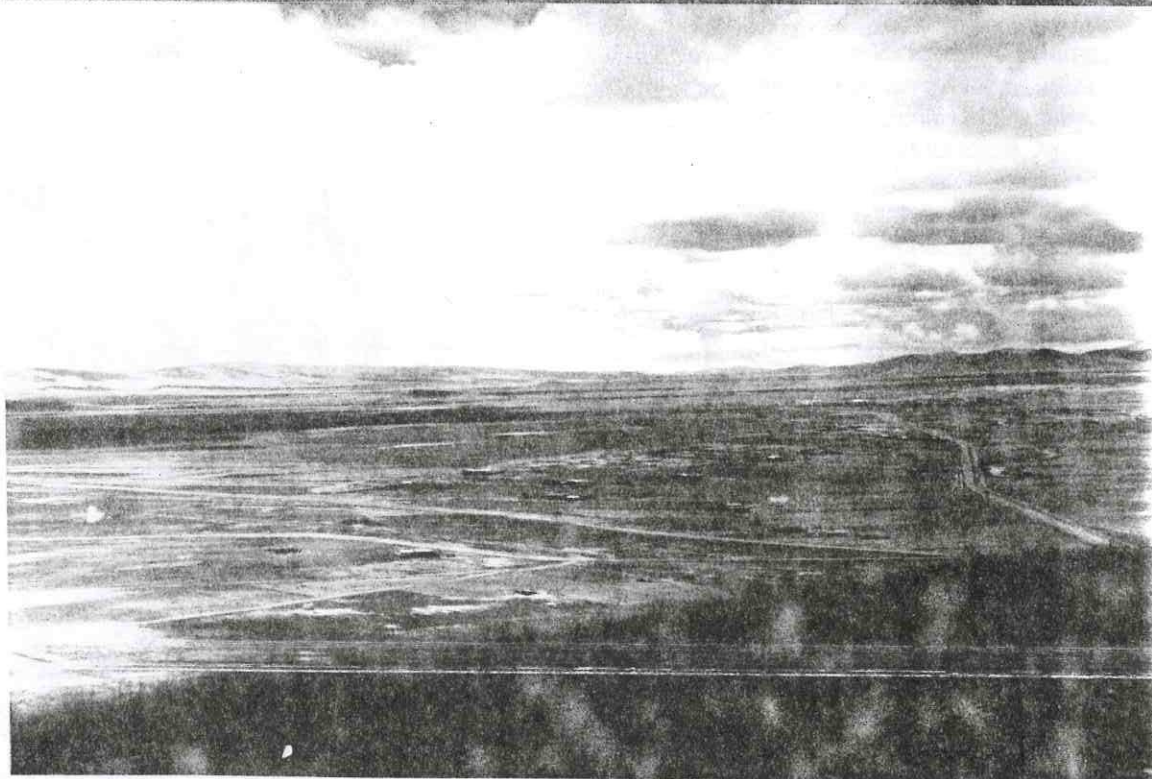
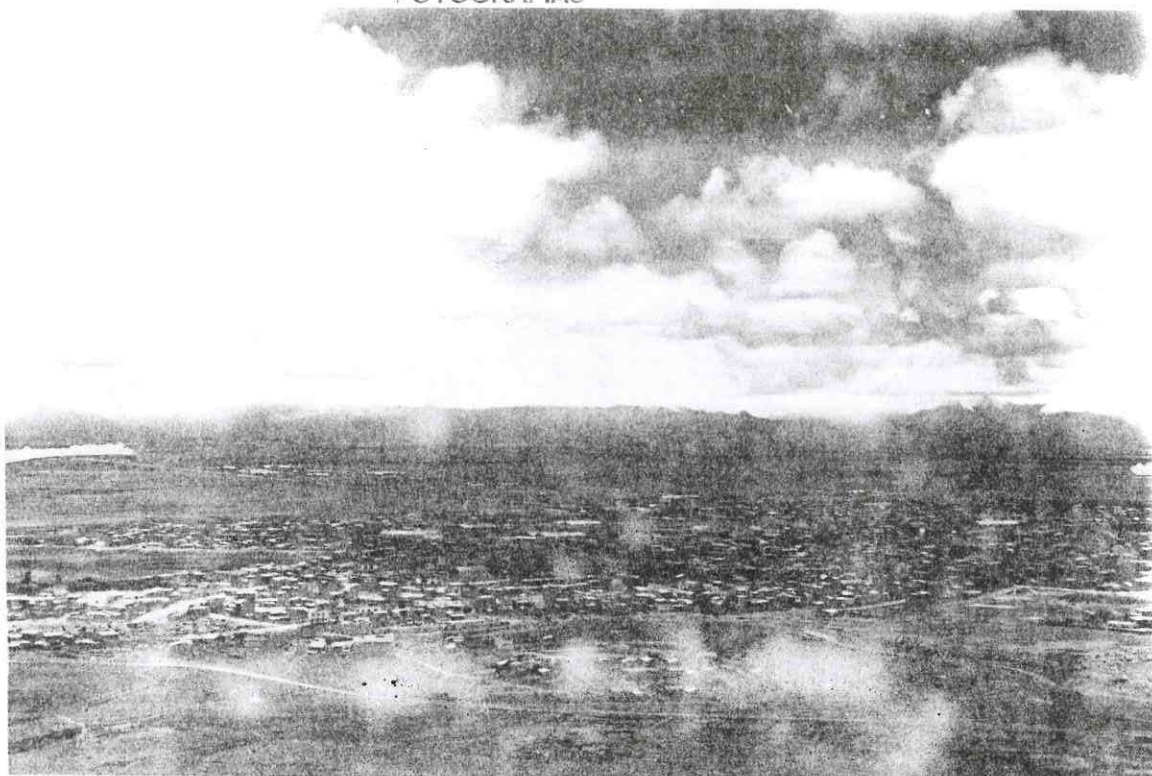
4.2 Análisis e interpretación

Una vez agrupados los datos en temas y subtemas, se hizo una relectura de la información, que permitió reordenar mejor la misma. Luego se procedió al análisis y la interpretación de cada uno de los subtemas, recurriendo varias veces a las entrevistas originales. No obstante, antes de hacer la interpretación, se elaboraron cuadros y gráficos en base a los datos del presupuesto municipal 1996 y 1997 y, del Plan de Desarrollo Municipal, con el fin de contrastar la información cualitativa con la cuantitativa. Esto permitió interpretar los datos de manera más clara.

Luego, se hizo una relectura de la interpretación para elaborar el plan de redacción. Y sobre la base del "texto de interpretación" se procedió a redactar el documento. En el informe se presentan sólo algunas citas textuales de entrevista, consideradas como las más significativas. En todo caso, la mayor parte de las aseveraciones que se hacen, se basan en toda la información recopilada.

Todas las entrevistas están grabadas en cintas magnetofónicas e impresas en texto, asimismo, la información procesada y el "texto de interpretación", están impresos.

ANEXO 3
FOTOGRAFIAS



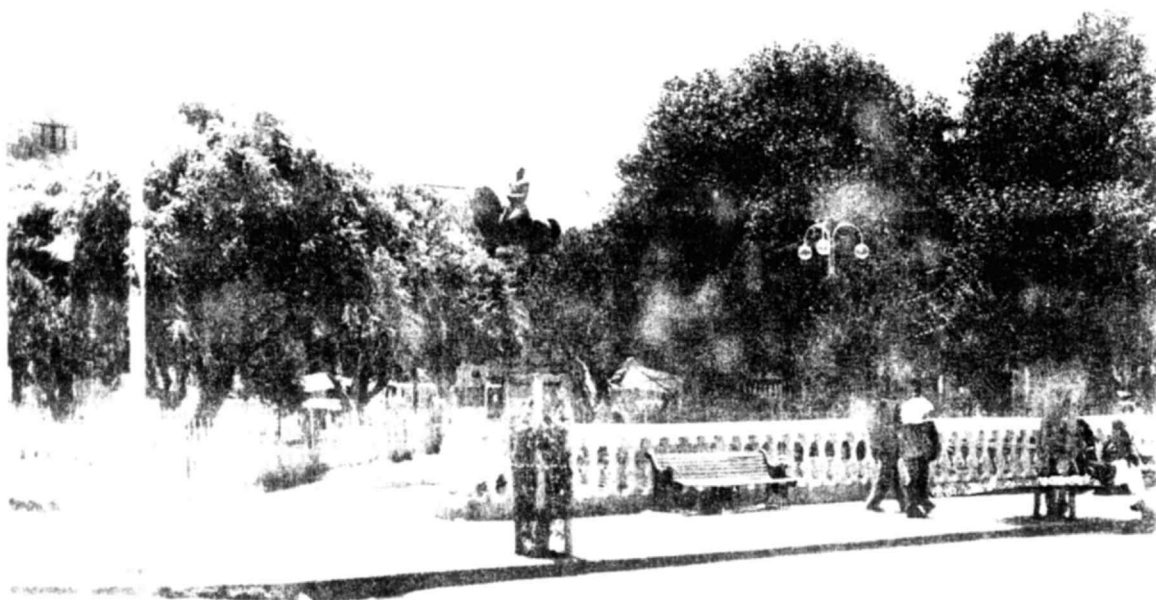
Arriba, la ciudad de Viacha, 1999; al fondo la ciudad de El Alto y la cordillera Oriental de Los Andes.
Abajo, camino a Machaca, al fondo las serranías de Jesús de Machaca (1999).



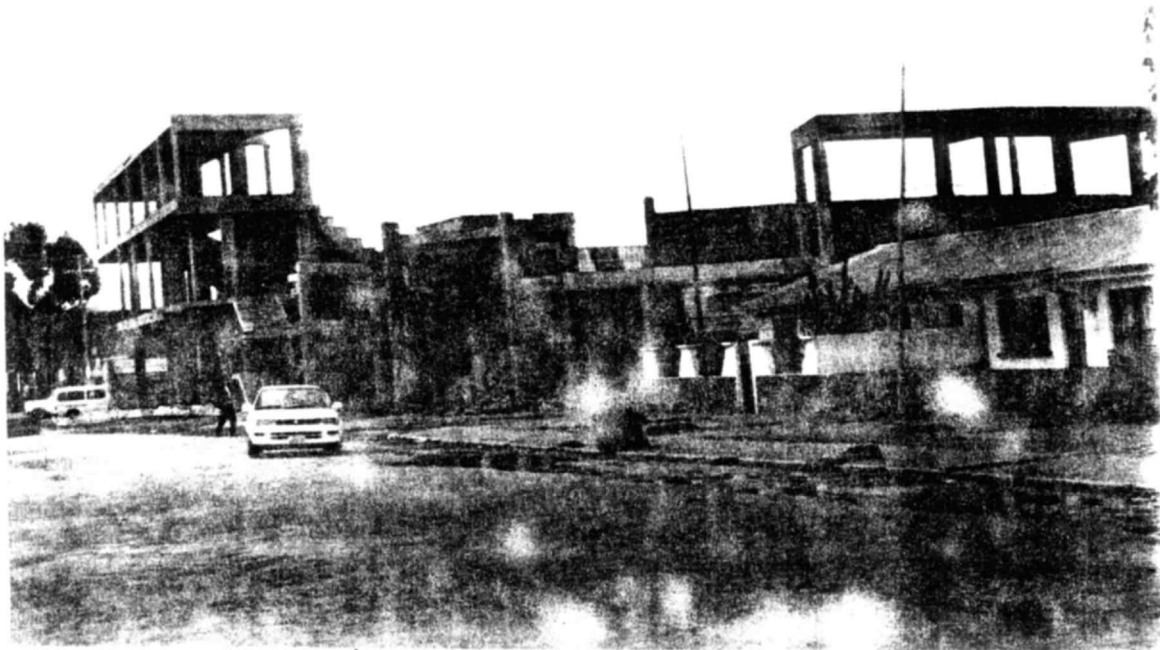
Arriba, edificio del Gobierno Municipal de Viacha, 1999, donde funcionan el Ejecutivo y el Concejo Municipal.

Abajo, casa particular donde estaban las oficinas del "otro" Alcalde de Viacha, en la calle el volquete de la Alcaldía 1999.



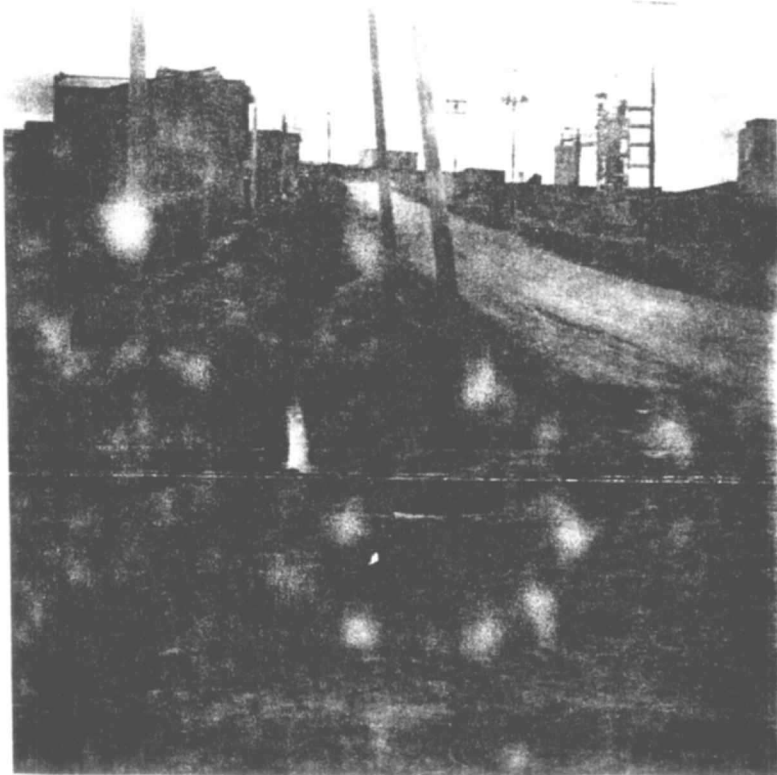


Arriba, plaza central de Viacha recién remodelada 1999
 Abajo, Av. Ingavi de Viacha recién adoquinada 1999



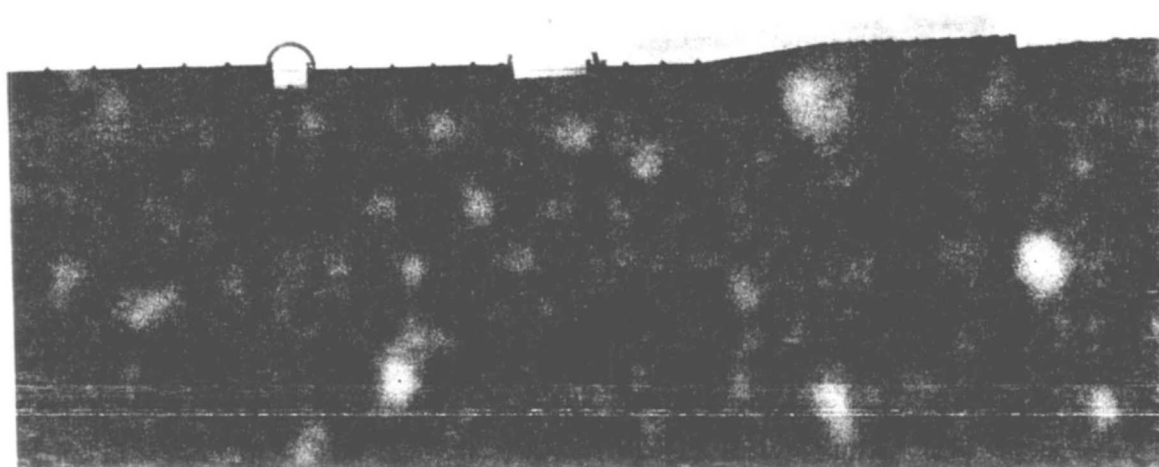
Arriba, coliseo de Viacha, en construcción, 1999; llamado "palacio del deporte".

Abajo, alcantarillado en construcción y postes de electrificación reciente, Viacha, 1999.





Arriba, coliseo de Viacha: "palacio del deporte", recién techado, 2001.
Abajo, casas derrumbadas por las riadas (Viacha) enero del 2001.

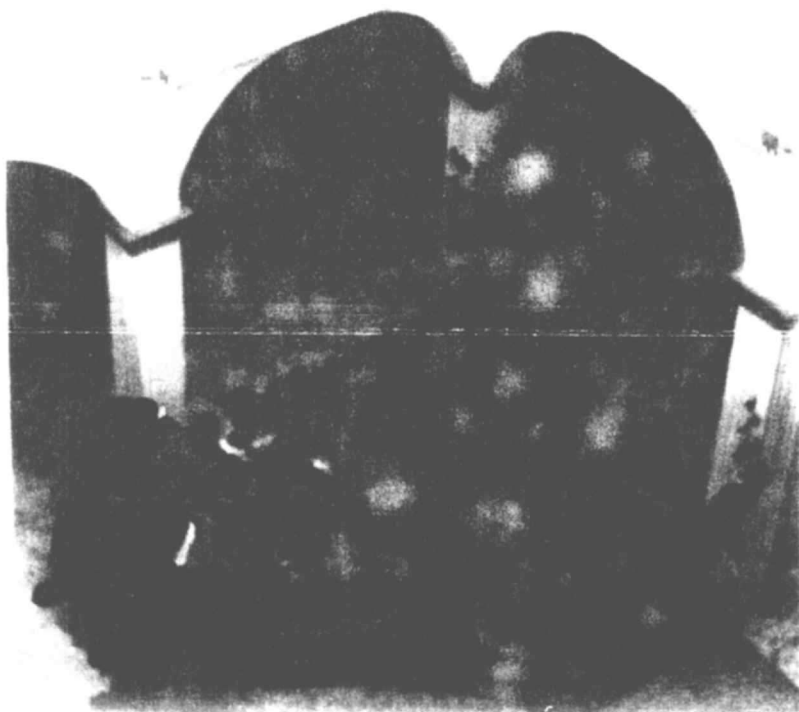
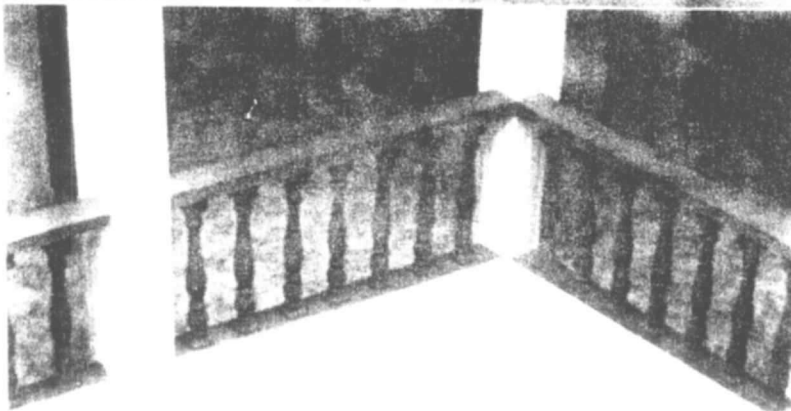


Arriba, cementerio antiguo y parte de la "ciudad deportiva" de Pucarani. 1999; al fondo el distrito de Patamanta (zona Norte) y la cordillera Oriental de Los Andes
Abajo, cementerio nuevo de Pucarani. recién construido. 1999

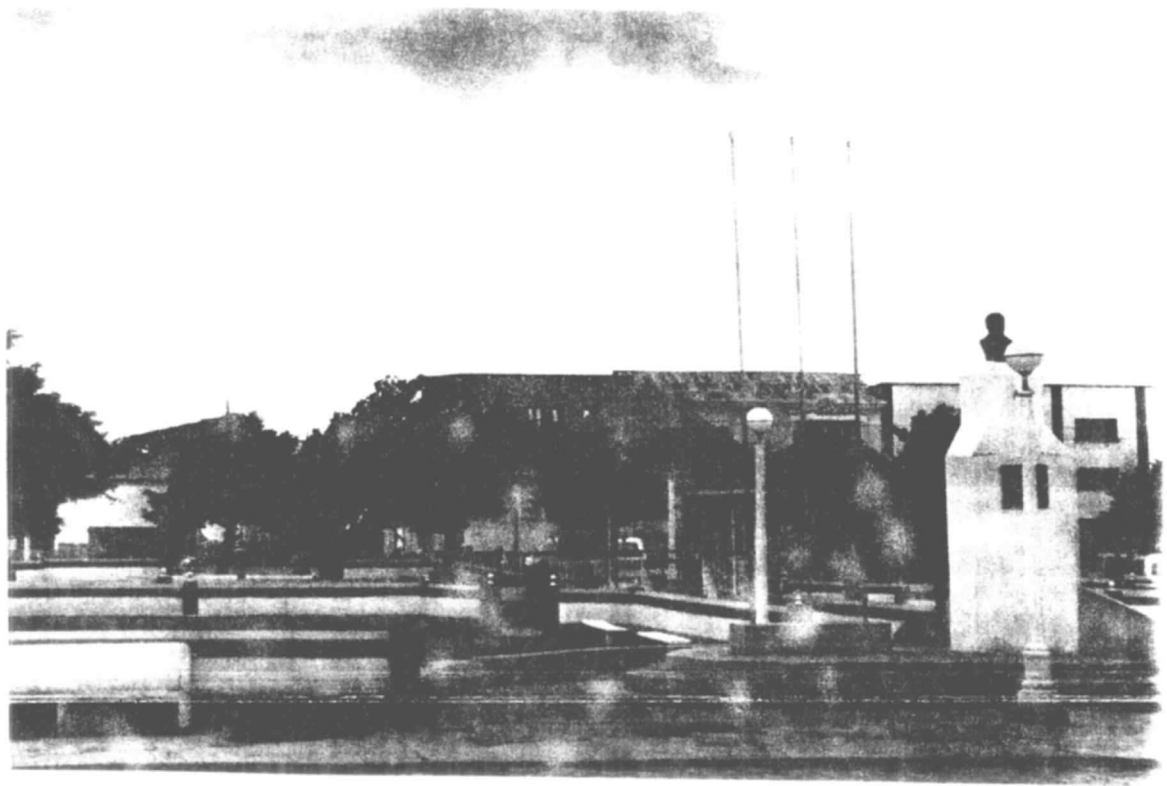
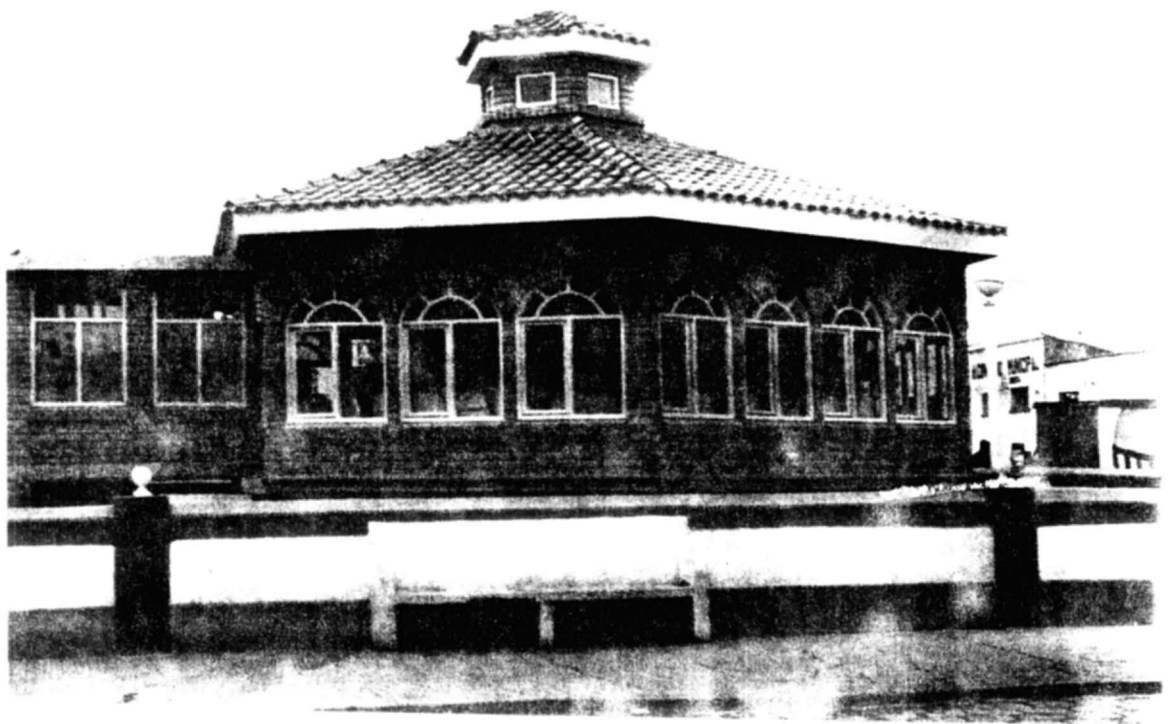


Arriba, nuevo edificio del Gobierno Municipal de Pucarani, en construcción, 1999.

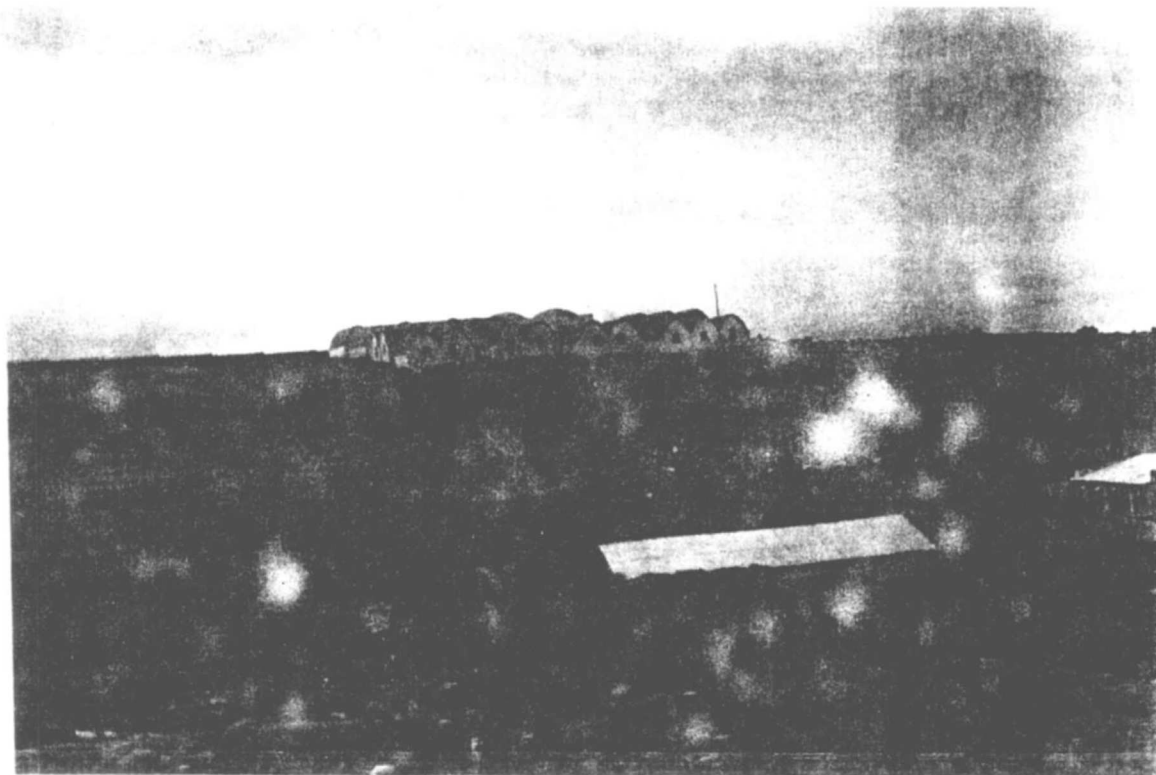
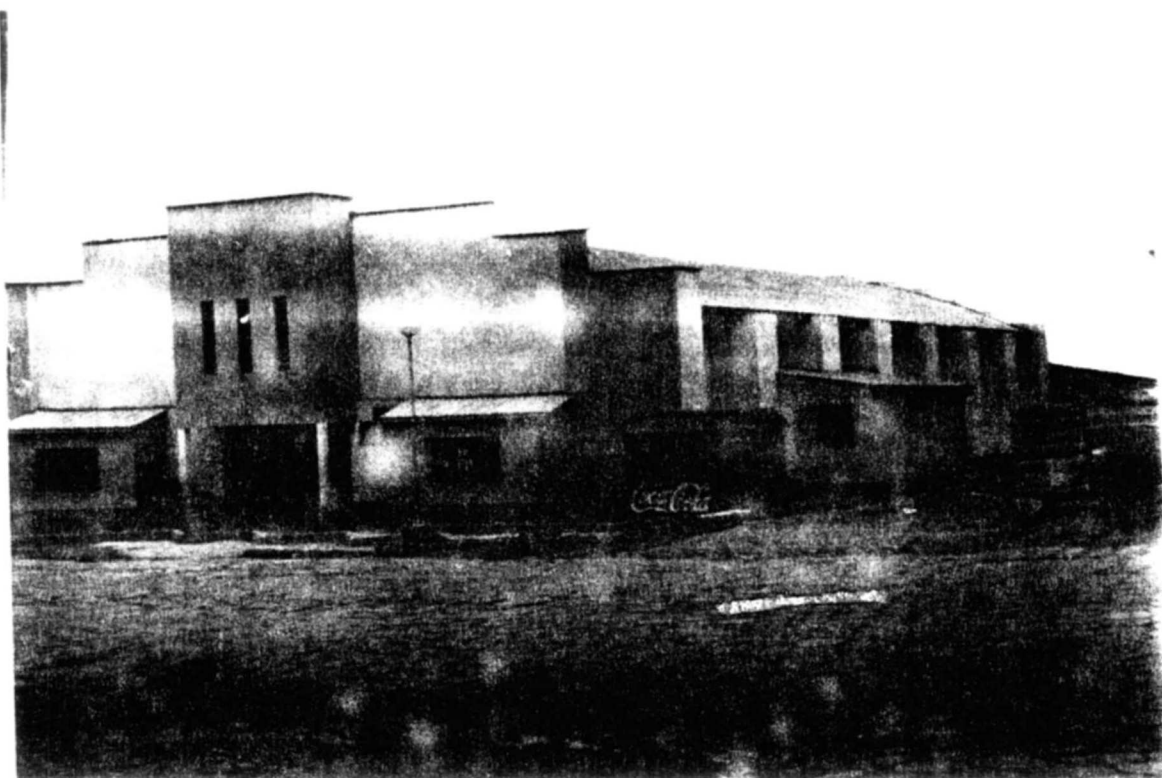
Abajo, edificio del Concejo Municipal de Pucarani, 1999.



Arriba, nuevo edificio de la Alcaldía, llamado "Palacio Consistorial de Pucarani", concluido en el 2000; donde están las oficinas del Ejecutivo Municipal, Cocejo Municipal y Comité de Vigilancia, así como el Salón de Honor y Auditorio, donde ahora se realizan los "talleres comunales" y las "cumbres". Abajo: patio interior del nuevo edificio de la Alcaldía de Pucarani, 2001.



Arriba, Centro Cultural de Pucarani, recién construido, 1999; donde se reunía el Comité de Vigilancia
Abajo, plaza central de Pucarani, recién remodelada, 1999



Arriba, Coliseo Cerrado de la "ciudad deportiva" de Pucarani, recién construido, 1999; donde se realizan las "cumbres" (asambleas generales del municipio); al lado, tubos amontonados para el alcantarillado.

Abajo, "Laq'a Uta" (casa de tierra), recién construida. Pucarani 1999; que funcionará como centro de rehabilitación.