

La construcción social del poder local

**Actores sociales
y posibilidades
de generación de opciones de futuro**

Rolando Sánchez Serrano

EL COLEGIO DE MÉXICO

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL PODER LOCAL

Actores sociales y posibilidades
de generación de opciones de futuro

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL PODER LOCAL

Actores sociales y posibilidades
de generación de opciones de futuro

Rolando Sánchez Serrano



EL COLEGIO DE MÉXICO

352.084

S2111c

Sánchez Serrano, Rolando

La construcción social del poder local : actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro / Rolando Sánchez Serrano. -- 1a ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2005.

334 p. : il. ; 21 cm.

ISBN 968-12-1182-0

1. Gobierno local -- Bolivia. 2. La Paz (Bolivia) -- Política y gobierno -- Siglo XX. 3. Participación política -- Bolivia -- La Paz. 4. Poder (Ciencias sociales) -- Bolivia. 5. La Paz (Bolivia) -- Condiciones sociales -- Siglo XX.

Primera edición, 2005

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx

ISBN: 968-12-1182-0

Impreso en México

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

*Para mi madre, Benedicta viuda de Sánchez,
quien sin ser profesional, ha sabido enseñarme
el sendero más apropiado de la vida.*

CONTENIDO

Agradecimientos	17
Introducción	19
I. La democratización sociopolítica y la emergencia de “lo local”	29
La democratización como condición de la construcción ciudadana	29
La democracia y sus posibilidades de consolidación	34
La transición de régimen militar-autoritario a orden democrático	38
La ola de la descentralización	44
La gestión pública y la participación ciudadana	49
La valoración de los espacios locales: el municipio	54
La gestión municipal y el capital social	55
El poder local y su configuración	58
Las relaciones de poder	59
El municipio como escenario de conflictos sociopolíticos	62
II. Las reformas políticas y la participación popular en Bolivia	69
El contexto nacional	70
La exclusión sistemática y la lucha por la “existencia”	71
La revolución nacional y posibilidades de autodeterminación	85
El katarismo y la disputa por el poder político	90
Las reformas político-institucionales en Bolivia	97
La descentralización como construcción social	102
La participación popular y sus efectos	106
El tema de la participación popular	110
Los gobiernos municipales y el poder local	115
III. Los municipios dentro del orden democrático	119
El contexto sociopolítico	119
Territorio y población	120
Viacha	120

Pucarani	128
Las demandas sociales antes de la Participación Popular	132
Los conflictos y los reagrupamientos sociales	134
IV. La Participación Popular y la gestión municipal	141
La ejecución de obras	141
La percepción social de las obras	162
La voluntad política y la cuestión institucional	171
Los actores en el escenario local	174
Las autoridades municipales	175
La influencia partidaria y los signos de corrupción	182
La participación ciudadana y las acciones estratégicas	187
Lo local, lo regional y lo nacional	194
V. La resolución de conflictos dentro del escenario local	197
La configuración de la política local	197
Los conflictos	198
Los acuerdos	205
Los intereses sociopolíticos	208
Los “proyectos” de desarrollo municipal	210
La determinación de proyectos	220
El escenario y la generación de planes de desarrollo	225
VI. La reconstrucción social del poder local	229
Los actores	230
Los actores políticos	232
Los actores sociales	235
La configuración de valores sociopolíticos	237
Aulas, sedes sociales, plazas y polideportivos	237
La disputa por los recursos	240
La corrupción como “virus” de la gestión pública	243
La gestión municipal como construcción social	246
La disputa por el poder local	247
El enfrentamiento entre “proyectos” de desarrollo local	248
El reto de la construcción de un “destino común”	249
La conformación de la red de relaciones de poder	251
VII. Las posibilidades de constitución de sujetos sociales	255
La visión sociopolítica de desarrollo	255
El contexto y la idea de desarrollo	256
El “desarrollo” visto desde los municipios	257

El Plan de Desarrollo Municipal como proyecto de municipio	260
El reto de la constitución de sujetos	261
El despliegue de la creatividad social desde los espacios locales	262
La disposición del poder local	265
El contexto y el poder local	265
La gestión municipal y la participación ciudadana	269
El acceso a las instancias del poder municipal	270
Conclusiones	275
A modo de epílogo	287
Bibliografía	289
Anexos	305

ÍNDICE DE GRÁFICAS Y CUADROS

1. Viacha: población por distrito	126
2. Pucarani: población por distrito	131
3. Viacha: evolución del presupuesto municipal, 1994-2000	142
4. Viacha: inversión municipal 1996, según el tipo de proyectos	144
5. Viacha: inversión municipal 1996, según el distrito	145
6. Viacha: inversión municipal 1996, según el distrito y el tipo de proyectos	146
7. Viacha: inversión municipal 1997, según el tipo de proyectos	146
8. Viacha: inversión municipal 1997, según el distrito	147
9. Viacha: inversión municipal 1997, según el distrito y el tipo de proyectos	148
10. Pucarani: evolución del presupuesto municipal, 1994-2000	152
11. Pucarani: inversión municipal 1996, según el tipo de proyectos	153
12. Pucarani: inversión municipal 1996, según el distrito	155
13. Pucarani: inversión municipal 1996, según el distrito y el tipo de proyectos	155
14. Pucarani: inversión municipal 1997, según el tipo de proyectos	156
15. Pucarani: inversión municipal 1997, según el distrito	156
16. Pucarani: inversión municipal 1997, según el distrito y el tipo de proyectos	158
17. Viacha: proporción de tipo de proyectos priorizados en el PDM 1998-2002	212
18. Viacha: consignación de recursos en el PDM 1998-2002, por tipo de proyectos	213
19. Viacha: distribución de proyectos en el PDM 1998-2002, por distrito	213
20. Viacha: consignación de recursos en el PDM 1998-2002, por distrito	214
21. Viacha: inversión propuesta en el PDM 1998-2002, según el distrito y el tipo de proyectos	215
22. Pucarani: tipo de proyectos priorizados en el PDM 1998-2002	218

23. Pucarani: distribución de proyectos en el PDM 1998-2002, por distrito	218
24. Pucarani: proporción de proyectos planteados en el PDM 1998-2000, según el distrito	219
1. Viacha: ingresos para el quinquenio 1998-2002	211
2. Pucarani: ingresos para el quinquenio 1998-2002	217

AGRADECIMIENTOS

Cuando se trata de reconocer las deudas con las personas e instituciones en la producción de un texto, no siempre es fácil distinguir a las que han tenido un aporte importante en las diferentes etapas del proceso de investigación, pues esto comprende una convergencia de relaciones interpersonales muy diversas, tanto con las que trabajan en el ámbito académico como con aquellas que hacen de informantes, por lo que hago mención solamente de quienes tuvieron una contribución muy relevante en las distintas fases del trabajo.

En primer lugar, manifiesto mi gratitud al Centro de Estudios Sociológicos que me ha posibilitado estar durante tres años en ese ambiente académico que promueve la “danza” de la creatividad del pensamiento, porque sin el contacto con los ilustres profesores de El Colegio de México y lejos de ese extraordinario acervo de información académica de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas no habría tenido la oportunidad de idear con cierto rigor teórico-metodológico el presente estudio. Reconozco de manera particular al doctor Francisco Zapata, por su constante aliento y cooperación.

Agradezco al doctor Nelson Minello su enseñanza y su valiosa orientación durante la investigación. Asimismo, expreso mi gratitud al profesor Hugo Zemelman, quien me ha brindado generosamente su precioso tiempo y amistad sincera, para discutir y sopesar nuevas líneas de indagación y reflexión teórica. De igual modo, manifiesto mi reconocimiento al doctor Arturo Alvarado por las observaciones y aclaraciones hechas al informe del estudio, que han permitido ajustar mejor el texto.

Reconozco de manera especial al profesor Jorge Lazarte por haberme mostrado nuevos horizontes de realización dentro del mundo académico. También agradezco al licenciado José Blanes y al Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios por la cooperación y el apoyo desinteresados.

Agradezco distintamente a mis hermanos por el aliento que me han brindado. De modo particular reconozco el valor y el esfuerzo de mi querida esposa en momentos difíciles. Y una gratitud muy especial para mi hijo Aldir Rolandiño: esperanza y promesa. Finalmente, agradezco a las autoridades municipales, a los dirigentes de las organizaciones sociales y a los vecinos y comunarios de los municipios de Viacha y Pucarani, por la colaboración y la cooperación prestadas.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas el tema de “lo local” ha ganado mayor atención académica en la medida en que los gobiernos de las recientes democracias, como los de América Latina, aplicaron una variedad de reformas político-institucionales orientadas a consolidar las frágiles democracias. Con las reformas se pretendió fundamentalmente consolidar aquellas nuevas que surgieron en su mayoría en los años ochenta, después de la transición política desde un régimen autoritario hacia un orden democrático. Igualmente, la crisis económica de los años ochenta y la presión de las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) precipitaron la implantación de políticas económicas de corte neoliberal en los países de la región. Esto hizo que el Estado transfiriera muchas de sus atribuciones y responsabilidades a la iniciativa privada y a los gobiernos locales, con el fin de descongestionar la burocracia administrativa y de lograr una gestión pública eficiente.

Con ese objetivo se aplicaron las políticas de descentralización administrativa que posibilitaron a los gobiernos regionales y locales adquirir mayor importancia, porque los espacios locales, en particular los municipios, se convirtieron en lugares propicios para impulsar una gestión pública eficiente y una democracia más participativa. El escenario local se toma como un ambiente apropiado para reforzar las instituciones políticas y prácticas democráticas a partir del desenvolvimiento de una gestión pública orientada a responder realmente a las verdaderas demandas de la sociedad local, permitiendo de este modo mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad civil.

Sin embargo, los problemas que surgieron dentro del contexto local con motivo de la aplicación de las políticas de descentralización, han sido poco tratados académicamente, si bien desde mediados de los años ochenta se produjeron varios estudios de consideración que abor-

daban diferentes aspectos del asunto. La cuestión de lo local ha sido objeto de atención tanto para los políticos como para los analistas. Los primeros intentaron encontrar en el ámbito local las soluciones a los problemas de congestión administrativa, la ineficiencia de la gestión pública y la crisis de legitimidad y gobernabilidad, mientras que los segundos trataron de plantear nuevas formas de reflexión teórica desde el escenario socioeconómico y político locales, en la perspectiva de encontrar fallas y dificultades en el proceso de descentralización.

Ahora bien, siguiendo la corriente política de descentralización en los países de la región de América Latina, la descentralización del poder estatal en Bolivia se hizo mediante la aplicación de la Ley de Participación Popular (1994), y el consiguiente establecimiento de 311 gobiernos municipales en las secciones de provincia ha ocasionado notables cambios en las provincias. La ley determina que los alcaldes y concejales deben ser elegidos por votación universal directa y secreta, por un periodo de cinco años. Además, el número de municipios se incrementó a 314 para las elecciones municipales de 1999 porque algunas sociedades locales demandaron al gobierno central la constitución de nuevas alcaldías.

Debido a la ley, el gobierno central transfirió a las alcaldías la infraestructura de servicios de educación, salud, deporte, caminos vecinales y microrriego, con la obligación de administrar y mejorar la misma; y lo que es fundamental, 20% del total de los ingresos nacionales se distribuye conforme el número de habitantes de cada sección municipal. Asimismo, la ley define la conformación del Comité de Vigilancia (CV) formado por delegados de cantones o distritos municipales, como un órgano de representación de la sociedad local ante el gobierno municipal, con la intención de promover el control social sobre la gestión municipal. Con esa misma pretensión se reconoció oficialmente a las organizaciones sociales con base territorial con el nombre de Organizaciones Territoriales de Base (OTB), para que se conviertan en actores principales del nuevo proceso sociopolítico que se enmarca en los municipios.

Por otra parte, se determinó la elaboración por los gobiernos municipales del Plan Operativo Anual (POA) y del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), según los lineamientos de la Planificación Participativa Municipal, con el fin de optimizar los escasos recursos de coparticipación, aunque estos aspectos ya son parte de las normas

complementarias hechas a fines de 1996. Con todo, se han creado canales institucionales de participación ciudadana en el nivel del gobierno local, lo cual ha permitido que la población participe en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Esto significa que los habitantes tanto del área urbana como rural asuman sus obligaciones y derechos en diferentes instancias de decisión política.

Ya dentro del marco de la participación popular, los gobiernos municipales y las organizaciones sociales han empezado a ejecutar una diversidad de obras públicas con la intención de satisfacer las necesidades de la gente. No obstante, en el transcurso de los años fue surgiendo una multiplicidad de problemas en los diferentes municipios provinciales, toda vez que los efectos fueron más notorios en las provincias que en las ciudades capitales de departamento. Los resultados de la gestión municipal también fueron diferentes, pues en tanto que unos municipios sufrieron la inestabilidad política, otros han mostrado resultados positivos mediante la ejecución de obras, además de que 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 tanto malas como buenas para la opinión pública, sin embargo, estos hechos indican que el proceso está en marcha, transitando entre fracasos y éxitos.

Así, entre otras cosas, en las provincias se ha dado una suerte de *redefinición* del espacio sociopolítico desde la acción de los gobiernos municipales y las organizaciones sociales, lo cual se podría entender como una *construcción social del poder local*, porque desde diferentes “puntos” del municipio emergen diversas fuerzas sociopolíticas que pretenden ser actores y protagonistas de la gestión municipal, pues antes de la implantación de la Ley 1551 las comunidades rurales estaban prácticamente olvidadas por el gobierno central, y sólo las prefecturas y las corporaciones de desarrollo regional atendían de algún modo las demandas de las provincias, en tanto las alcaldías se ocupaban únicamente de la administración y el cuidado de los espacios urbanos, cuando ahora deben atender las demandas sociales de toda la sección de provincia, tanto de la ciudad como del campo.

Ahora bien, a pesar de que los gobiernos municipales, los Comités de Vigilancia (CV) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) se han constituido formalmente en actores centrales de la participación popular dentro de los municipios, los resultados del proceso municipal

han sido diferentes. Las actitudes asumidas y acciones efectuadas por las autoridades municipales, los miembros del CV, los dirigentes de las OTB, y los habitantes de las poblaciones urbanas y rurales son distintas en cada municipio, e incluso dentro de una misma sección municipal se aprecia la desigualdad y la inequidad en lo que respecta a la distribución de recursos y la participación de la gente en la toma de decisiones, según la posición de cada actor dentro del contexto municipal. Así pues, se trata de ver los factores estructurales y subjetivos que condicionan la configuración de determinada situación sociopolítica en cada municipio, toda vez que los problemas se han producido principalmente en función de la gestión municipal, la administración de recursos y el grado de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Con respecto a los avances de la investigación sobre el tema municipal en Bolivia, se puede decir que se tienen pocos trabajos aún, ya que las instituciones académicas, así como los investigadores sociales se han ocupado del asunto con mayor interés sólo después de la aplicación de políticas de descentralización como la Ley de Participación Popular (LPP). Pero esto no quiere decir que antes no se hayan realizado estudios sobre las alcaldías o el poder regional, obviamente se hizo, pero se abordó de manera más general y en una situación muy diferente porque había pocas alcaldías con gobierno propio como las capitales de departamento y algunas ciudades intermedias. Asimismo, los estudios recientes han privilegiado, en el análisis, aquellos aspectos vinculados con la viabilidad y los obstáculos que se dan en el mismo proceso de la aplicación de las normas institucionales, la incursión de las poblaciones rurales en la política y la administración pública, los efectos sobre las formas de organización tradicional, las modalidades de distribución de recursos municipales, entre otros, pero no tanto desde la dinámica de la sociedad local, que también incide sobre el proceso municipal en términos de una nueva recomposición del escenario político local.

Desde esta perspectiva, la *redefinición* del espacio sociopolítico se presenta como un hecho político y social muy importante en las provincias, en la medida en que se conforma un poder local influido por la dinámica social que emerge desde las zonas urbanas y las comunidades rurales, que motiva una suerte de reapropiación del espacio municipal y de las instancias del poder local por parte de los vecinos y comunarios que tratan de asumir el rol de ciudadanos, es decir, se trata de compren-

der estas nuevas configuraciones sociopolíticas que se dan en las provincias después de la municipalización del territorio nacional.

Describir y comprender las formas de influencia y presión que ejercen los actores políticos y sociales sobre las decisiones públicas y la redefinición del escenario sociopolítico dentro del contexto municipal, es nuestra intención. Específicamente se pretende: *a)* Mostrar los motivos y las 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, y *d)* indagar las expectativas de las autoridades municipales y ciudadanos en función del desarrollo local y la cuestión municipal.

Así, con el fin de conocer esos factores que influyen notablemente en la redefinición del escenario político local 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 relectura sociopolítica del nuevo contexto municipal? Y concretamente: ¿Cuáles son las formas de participación de las organizaciones comunales y vecinales en la toma de decisiones locales?, ¿qué tipo de cambios se va dando en la participación política de la gente, en pos de satisfacer sus necesidades?, ¿qué mecanismos de presión social han adoptado las organizaciones para lograr sus objetivos?, y ¿cuáles son las principales expectativas de los actores políticos y sociales, en el intento por imaginar algunas alternativas de desarrollo local?

En esta línea de reflexión se sostiene que los actores políticos y sociales, individuales o colectivos, han entrado en una suerte de competencia por beneficiarse con los recursos públicos, lo cual ha dado lugar al establecimiento de “nuevos” conflictos y acuerdos sociopolíticos, que ocasionan la configuración de un poder local notablemente influida por la acción de los ciudadanos. La competencia por el acceso a los recursos públicos se torna más conflictiva que consensuada en la medida en que las demandas sociales no se atienden satisfactoriamente. Es decir, la disputa por captar más recursos económicos genera un *enfrentamiento* entre las organizaciones sociales y entre éstas y las autoridades municipales, donde los miembros de base asumen posiciones radicales en la discusión de los asuntos públicos y respecto a las acciones de las autoridades municipales, en tanto que los mecanismos

de presión que adoptan las organizaciones sociales consisten principalmente en la conformación de alianzas y la realización de acciones directas (marchas, cabildos, bloqueos, etcétera), con la expectativa de mejorar las condiciones de bienestar social y de evitar el riesgo de quedar nuevamente marginado de los beneficios que parece brindar la nueva situación.

El problema planteado se ha trabajado en dos municipios del departamento de La Paz (Bolivia), Viacha y Pucarani, pues se ha considerado que eran los más apropiados para los fines del estudio porque a pesar de tener similitudes tuvieron resultados diferentes. En Viacha se ha dado una multiplicidad de conflictos, entre ellos el hecho de que en algún momento tenía simultáneamente dos alcaldes, en cambio, Pucarani fue nombrado por las autoridades del gobierno central y algunas instituciones privadas, como “municipio modelo”. De tal modo, se ha decidido hacer un estudio comparativo de estos dos casos con el fin de comprender mejor los factores que condicionan esos resultados disímiles de la gestión municipal. Así, en la interpretación, se ha tratado de encontrar aquellos aspectos que influyen significativamente en la conformación de determinada situación política, donde las diferencias y similitudes permitieron comprender mejor el asunto de la reconfiguración del poder local.

La información se recopiló básicamente a través de *entrevistas enfocadas*, las mismas que se aplicaron a las autoridades municipales, los miembros del CV y los dirigentes de las organizaciones sociales. Se hizo un total de 32 entrevistas, 18 en Viacha y 14 en Pucarani. La información se complementó con datos cuantitativos sobre la distribución de proyectos y recursos en cada municipio, y se realizaron algunas *notas* de observación durante el trabajo de campo. También se recurrió a los datos del *Censo Nacional de Población y Vivienda* de 1992 y de 2001, así como a *Bolivia y sus municipios 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 hizo por fases: desde la transcripción de las entrevistas hasta la interpretación de los datos reunidos en diferentes campos temáticos. Se elaboraron cuadros y gráficas con base en los datos de inversión municipal, para permitir entender mejor el asunto. (Para más pormenores sobre la metodología desarrollada en el estudio, véase el Anexo 2.)

El texto está dividido en siete capítulos. En el primero se exponen los aspectos teóricos relacionados con la democratización, la descentralización político administrativa, la gestión pública, la participación ciudadana, el capital social y el poder local. Se hace una contextualización conceptual del problema de la configuración del poder local, ubicando dentro del marco sociopolítico del Estado democrático de derecho y demás componentes conceptuales acerca de la transición política desde un régimen dictatorial hacia un orden democrático, la pretensión de la consolidación democrática mediante el proceso de descentralización y la consiguiente constitución de los gobiernos locales, así como las posibilidades de participación ciudadana en la construcción de lo local, en términos de relaciones de poder. Ahora bien, la cuestión de lo local se abordó básicamente desde una perspectiva institucional normativa, con lo que se trata de encontrar posibilidades y dificultades de funcionamiento de los gobiernos locales, donde la dinámica de la sociedad local y las estrategias de acción ciudadana que se despliegan desde diferentes contextos, han quedado como factores marginales o residuales en el tratamiento del tema. Así pues, readequando diversas propuestas teóricas sobre las posibilidades de la profundización democrática, del fortalecimiento de la participación ciudadana y de la emergencia de relaciones de fuerza, se ha planteado un enfoque conceptual tal que permita describir y comprender de mejor manera la configuración del poder local, que comprende un escenario de tensiones sociopolíticas entre actores locales que dan forma a las opciones de futuro.

En el capítulo segundo se expone la orientación de las luchas campesinas desarrolladas en diferentes situaciones históricas, luchas que han perseguido de manera permanente el ideal de una autodeterminación política, lo cual significa un avance estratégico hacia los espacios del poder político, en la medida en que las comunidades rurales han podido incursionar en los diferentes resquicios del poder estatal desde la ocupación de los corregimientos hasta llegar a la vicepresidencia de la república. También se muestran los aspectos vinculados al proceso de descentralización en Bolivia y la consiguiente conformación de los gobiernos municipales mediante la aplicación de la LPP, así como los estudios que se hicieron sobre el tema municipal.

La información procesada sobre los casos estudiados (Viacha y Pucarani) se presenta en los capítulos tercero, cuarto y quinto, donde

se describen diversos aspectos sobre los contextos socioeconómico y político de los dos municipios, las demandas sociales antes y después de la implantación de la LPP, la gestión municipal, la ejecución de obras, la disputa por los recursos de coparticipación y las formas de resolución de los conflictos de intereses, así como la proyección social de “lo municipal”. Es decir, se hace una sustentación empírica de la problemática estudiada, de tal modo que las diferentes proposiciones conceptuales relacionadas con el asunto del poder local surgieron de la reflexión teórica y el análisis comparativo de los casos estudiados. Por tanto, la información presentada en estos capítulos constituye la base del estudio, porque las aseveraciones conceptuales que se hacen, se apoyan en esos datos.

En los dos últimos capítulos se hace un intento de ordenar conceptualmente los diferentes elementos expuestos en los apartados precedentes, al comparar aquellos aspectos que se consideran como relevantes para entender el problema de la configuración del poder local a partir de la acción de las autoridades municipales, los miembros del CV y las organizaciones sociales. Asimismo, se muestran los valores sociopolíticos que se van formando en función de la administración municipal, la acción de los actores y la disputa entre éstos por tener acceso a los recursos, y se aborda el establecimiento de acuerdos y conflictos sociopolíticos que se da en la determinación de los asuntos públicos. Se trata de una suerte de despliegue de alternativas de desarrollo local desde diferentes “puntos” del municipio en términos de la construcción de un proyecto municipal, de modo que las posibilidades de constitución de “sujetos” dependen de la acción de los diferentes actores que tratan de ser protagonistas en la planeación, la ejecución y la evaluación de proyectos, lo cual significa la constitución de ciudadanos en la escala local. En realidad, las relaciones de fuerza que se van conformando en torno al gobierno municipal y a las posibilidades de desarrollo local, condicionan la configuración de determinada situación sociopolítica en cada uno de los municipios, que se entiende como una construcción social del poder local. Por último, se ofrecen las conclusiones con el fin de resaltar aquellos aspectos que se consideran como los más significativos para comprender el problema.

El estudio no tiene otro propósito que aportar algunos elementos en el 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 trabajo tiene sus alcances y límites,* toda vez que determinado problema no siempre se comprende en su total magnitud.

La Paz, marzo de 2004

* En el estudio no se han tratado, con mayor detenimiento algunos aspectos vinculados directa o indirectamente con la problemática del poder local, porque en la pretensión de conocer una parte de la realidad sociohistórica en constante cambio, casi siempre quedan ámbitos no considerados. Así, no se han estudiado con proximidad las cuestiones que tienen que ver con la institucionalidad del gobierno municipal, como la aplicación de los sistemas de información y 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 FPS, FNDR, FDC y la prefectura, ni se han 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, asunto que tiene que ver sobre todo con el comportamiento electoral de la población. De manera que estos temas pueden ser abordados en futuros estudios.

I. LA DEMOCRATIZACIÓN SOCIOPOLÍTICA Y LA EMERGENCIA DE “LO LOCAL”

Las referencias teóricas para ordenar los hechos se apoyan básicamente en la discusión de los conceptos de democratización, descentralización, gestión pública, participación ciudadana, capital social y poder local, que se han desarrollado en función de los cambios sociopolíticos ocurridos 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 empezaron a efectuar las personas, han dado lugar a una suerte de reordenamiento de las relaciones de poder en los espacios locales descentralizados. En consecuencia, el ámbito local se torna un escenario sociopolítico favorable para la constitución de actores políticos y sociales que pretenden convertirse en protagonistas del desarrollo local, aunque también es el lugar donde se ejercen decisiones autoritarias por parte de los caudillos y los líderes que ven el espacio local todavía como una especie de feudo.

LA DEMOCRATIZACIÓN COMO CONDICIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN CIUDADANA

La democratización o redemocratización y la reforma del Estado que se han dado en países de Europa oriental (ex socialistas) y en América Latina, fueron motivo de debate político y académico. 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 pos de dar mayor apertura a la iniciativa privada. Pero 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 política* desde regímenes autoritario dictatoriales hacia el orden democrático. Así, se ha hablado de democracia formal, democracia “real”, democracia social, democracia económica, democracia representativa, democracia directa, democracia sustantiva, etcétera.¹ Sin embargo, estas diferentes nociones de democracia han llevado a una suerte de confusión en la comprensión del problema, dado que se tocan diferentes aspectos. Por tal razón es conveniente establecer una idea básica para delimitar las dimensiones que implica el tratamiento de la cuestión del poder local. Desde esta perspectiva, Giovanni Sartori afirma que: “Podemos aceptar que el término democracia comprenda diversos significados. Pero que pueda significar cualquier cosa es demasiado”.²

Este autor asevera que el término 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”.³ Para él, la democracia política es la base para que puedan desarrollarse las otras formas no políticas de democracia, pues sólo cuando exista previamente una democracia político institucional se puede hablar de una democracia social o económica:

[...] la democracia política es la *condición necesaria*, el instrumento requisito para cualquier democracia o fin democrático 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.⁴

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 periódico de los gobernantes autorizados para tomar las decisiones públicas, dentro de un escenario

¹ Held, 1992; Dahl, 1992; Lijphart, 1989, 2000; Mouffe, 1999; entre otros.

² Sartori, 1989, p. 25.

³ *Ibid.*, p. 28.

⁴ *Idem*, p. 32.

político de competencia.⁵ La democracia política es un medio a través del cual la sociedad se ordena de modo institucional. Empero, los procedimientos institucionales no se fijan para siempre, sino que son susceptibles de modificaciones que pueden producirse como efecto de las reformas legales y la presión social. Las reglas de juego democrático permiten llegar a ciertos acuerdos pactados con los diferentes actores sociales y políticos en conflicto: “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 se amplía, sugiere que *a medida que las democracias se desarrollan aumenta la gente que discute y la propia discusión*”.⁶

Por otra parte, Joseph Schumpeter sostiene que la democracia debe pensarse como un *método* para nombrar a las autoridades públicas y tomar las decisiones políticas,⁷ donde los individuos tengan ciertas posibilidades de “decidir” mediante el voto. Conforme esta visión, los dirigentes políticos tratan de maximizar los beneficios en el “mercado electoral”, y 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 la competencia electoral, donde la disputa por el voto popular que se da entre los actores políticos es la base del “mercado electoral”.⁸

En tanto, Dahl considera la democracia como un *ideal*,⁹ imposible de ser puesta en práctica, pues según él, lo que existe son poliarquías que se dan en las sociedades plurales donde el poder se dispersa conforme los diferentes intereses de los grupos sociales.¹⁰ Robert Dahl

⁵ Bobbio, 1996.

⁶ Sartori, 1989, p. 13; las cursivas son nuestras.

⁷ Joseph Schumpeter, 1964.

⁸ Desde la perspectiva de Schumpeter, 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.

⁹ Dahl, 1992.

¹⁰ 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. Sobre esto véase Robert Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, Rei, Buenos Aires, 1993; *La democracia y sus críticos*, Paidós, España, 1992.

afirma que la democracia política o poliarquía es más deseable que los regímenes autoritarios que la precedieron, porque se trata de dar apertura a la manifestación de diversas demandas de la sociedad civil, las que pueden ser debatidas entre los participantes para llegar a algunos acuerdos pactados.

En cambio, la teoría de la democracia participativa hace más hincapié en la participación de la gente en la vida política, se valora más el interés que tienen los ciudadanos para participar en los procesos de toma de decisiones públicas y en la solución de los problemas de índole colectivo. Según Macpherson,¹¹ la democracia participativa puede entenderse como un sistema piramidal con una democracia directa en la base y una democracia delegada en la parte superior de la pirámide política. Esto significa que es posible combinar la democracia representativa y la democracia directa, sobre todo en el nivel de los escenarios políticos descentralizados, donde existen condiciones favorables para que se produzca una discusión directa entre los ciudadanos, ya que la democratización como proceso político posibilita el reconocimiento extendido de derechos civiles y políticos, dando a las personas oportunidades de participación en los ámbitos de decisión política.¹²

Por otra parte, la aplicación de políticas de industrialización y de sustitución de importaciones provocó la emergencia de actores sociales que buscaban mejorar las condiciones de vida, pues las décadas de los cincuenta y de los sesenta han significado para América Latina el paso de una sociedad tradicional hacia una sociedad más moderna e industrial, donde la institucionalización de la participación de la gente en las instancias de decisión política fue uno de los cambios importantes como forma de democracia popular.¹³ Así pues, “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”.¹⁴

¹¹ Macpherson, 1991.

¹² Respuela, 1996.

¹³ 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 de los cuarenta en América Latina. Véanse Gino Germani, “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y los migrantes internos”, en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, octubre-diciembre, 1973; Juan Carlos Portantiero y Miguel Murmis, *Estudios sobre el peronismo*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.

¹⁴ Huntington, 1972, p. 21.

Además, el Estado de bienestar latinoamericano inaugurado en la década de los cuarenta, entró en declive a finales de los sesenta y se derrumbó en los años ochenta como consecuencia de la crisis de la deuda externa.¹⁵ Esto afectó notablemente el sistema político de los países de la región, desde los menos desarrollados (Bolivia o Paraguay) hasta aquellos que tenían un desarrollo considerable (Brasil o Argentina). Asimismo, los regímenes militares que se habían instaurado en las décadas de los sesenta y de los setenta empezaron a perder fuerza y legitimidad, favoreciendo la democratización o la redemocratización del sistema político.¹⁶

Ahora bien, según Guillermo O'Donnell,¹⁷ en América Latina se observa mayor heterogeneidad en comparación con la Europa meridional en términos de la tradición democrática que han tenido,¹⁸ pues en la década de los ochenta los países de la región experimentaron el proceso de democratización o de redemocratización,¹⁹ toda vez que no todos sufrieron inestabilidad política regular. Esto se interpretó como *proceso de transición* de gobiernos militares a gobiernos democráticos, porque algunas naciones como Chile y Uruguay han tenido gobiernos democráticos estables antes de los golpes militares.²⁰ Se puede sostener que los estados con mayor homogeneidad territorial y

¹⁵ Bulmer, 1997.

¹⁶ Lijphart y Waisman, 1996.

¹⁷ Guillermo O'Donnell, 1988.

¹⁸ 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, 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. Véanse Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1990; Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

¹⁹ Se puede hablar de democratización en aquellos países que no han tenido una continuidad democrática, una "tradición" democrática, por ejemplo, Paraguay y Perú. En cambio, se dan dos casos claros de redemocratización, Chile y Uruguay, que han tenido una larga tradición democrática, la cual fue interrumpida en 1973 en ambos países.

²⁰ O'Donnell, 1997, 1998.

poblacional lograron instaurar un sistema político democrático más o menos sólido.²¹ Así, Chile y Uruguay fueron considerados alguna vez como “las suizas” de América Latina,²² por la tradición democrática que tuvieron, sostenibilidad política que fue posible gracias al nivel de desarrollo económico de dichas naciones.²³ Además, el proceso de globalización y el ajuste estructural colapsaron el modelo estatal que privilegiaba el papel del Estado como el impulsor del desarrollo económico.²⁴

La democracia y sus posibilidades de consolidación

Con el propósito de consolidar la democracia, los gobiernos de América Latina implantaron diversidad de reformas político-institucionales para ajustar las normas a la nueva situación democrática, lo cual implicó una *redefinición* de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.²⁵ La aplicación de políticas del ajuste estructural provocó entre otras cosas la privatización de empresas estatales y de servicios públicos, porque la legitimidad de los gobiernos democráticos dependía del

²¹ 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 Sendero Luminoso, lo que ha tenido consecuencias funestas para la sociedad en su conjunto. Bolivia, Ecuador y Colombia también están cerca de la heterogeneidad extrema, así como Brasil y México, con una notable heterogeneidad territorial, mientras que Argentina, Venezuela y Colombia (estas dos últimas con experiencias democráticas muy antiguas) se hallan en medio de ese continuo. Sobre esto véase Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Argentina, 1997.

²² En 1973 por primera vez en la historia de Uruguay los militares hicieron un golpe de Estado, y los políticos fueron desplazados por aquéllos; había dictaduras en el siglo pasado, pero se identificaban con el Partido Colorado que controló ininterrumpidamente el gobierno desde 1865 hasta 1958. Uruguay y Chile fueron considerados tradicionalmente como países democráticos, hasta que se perpetraron los golpes militares en 1973 en ambos países. Véase Charles Guillespie, “La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado”, en Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Paidós, Argentina, 1988, vol. 1, pp. 262-294.

²³ Karl, 1988.

²⁴ Garretón, 1997.

²⁵ Respuela, 1996; Mayorga, 1996.

éxito en el control de la crisis económica, la buena administración de los bienes estatales y la prestación de servicios básicos.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas ha sido uno de los objetivos principales de las reformas políticas, aunque las nuevas democracias también han producido nuevos conflictos sociopolíticos, porque los grupos de interés trataron de monopolizar los espacios del poder político en nombre de la representación de los intereses nacionales.²⁶ Sin embargo, el discurso político ideológico se ha manifestado en favor de la institucionalización de la democracia porque: "nunca el 'prestigio' ideológico de la democracia política ha sido mayor que ahora en América Latina. Las ideas e instituciones autoritarias están desacreditadas".²⁷ En efecto, la democracia se ha convertido en un valor importante de la cultura política,²⁸ pues las instituciones democráticas adquieren mucha importancia en la regulación de comportamientos y expectativas de los actores quienes, a su vez, empiezan a exigir a las autoridades gubernamentales el cumplimiento de las normas y mejor atención a las demandas de la población, al tratar de aprovechar la apertura de espacios de participación ciudadana que se da con motivo del proceso de democratización del sistema político, lo cual hace que la idea de democracia se convierta en un elemento fundamental de la reivindicación de la sociedad civil frente al Estado.

A veces las instituciones llegan a ser complejas organizaciones que operan con reglas altamente formalizadas y explícitas que se materializan en leyes, edificios, ritos y participación de individuos en la adopción de decisiones públicas.²⁹ Por ejemplo, en todas las viejas y nuevas poliarquías las elecciones están institucionalizadas, existe la expectativa de que las mismas se efectuarán según las normas establecidas porque tanto los políticos como los votantes están seguros de que en el futuro se celebrarán las elecciones. Al respecto Guillermo O'Donnell afirma: "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 lecciones 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

²⁶ Przeworski, 1990.

²⁷ O'Donnell, 1988, p. 35.

²⁸ Seligson, 2001; Lazarte, 2000.

²⁹ O'Donnell, 1998.

pública”.³⁰ 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 consume cuando la población está dispuesta a actuar conforme con las pautas establecidas, así como cuando el cumplimiento de las reglas constituye la orientación general de las fuerzas políticas y sociales relevantes.³¹ Asimismo, la consolidación de la democracia depende de la capacidad del Estado para mediar los conflictos de intereses que se manifiestan en la participación de los ciudadanos en las decisiones. Según esta visión, la democracia tiene mejores posibilidades de realización en ámbitos locales como los municipios,³² donde la gente tiene más oportunidades de participar en la toma de decisiones públicas.³³ Además, la mayoría de los países de América Latina enfrenta muchas dificultades en la construcción de la democracia representativa.³⁴

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, al pasar de un enfrentamiento radical a una 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.³⁵

³⁰ O'Donnell, 1997, p. 312.

³¹ Przeworski, 1990.

³² Como se sabe, la democracia directa sólo es posible en sociedades pequeñas, simples y apenas industrializadas, en cambio, en las sociedades complejas e inmensas, este tipo de democracia es casi imposible. Véase Giovanni Sartori, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, cap. II.

³³ Beetham, 1996.

³⁴ O'Donnell, 1997.

³⁵ Nohlen, 1991, p. 357.

Desde esta perspectiva, la pretensión de generar mayor participación ciudadana en los ámbitos de decisión política condujo al rescate de los espacios locales a partir de la aplicación de políticas de descentralización, lo cual permitió “acercar” la institucionalidad del Estado a los ciudadanos, pues: “Los procesos de redemocratización [...] han puesto de relieve la problemática de *la participación ciudadana en los sistemas de decisión que se van construyendo*. El perfeccionamiento de estos sistemas supone la mayor proximidad posible entre las instancias de decisión y el ciudadano”.³⁶

La descentralización política envuelve la posibilidad de despliegue de iniciativas sociales porque la ciudadanía tiene la oportunidad de influir sobre las decisiones de los gobiernos locales, aunque esto depende también de las condiciones sociopolíticas existentes en la escala local, como la situación económica y social en que viven los habitantes. 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”.³⁷ Se toma el gobierno local 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”.³⁸ Así la descentralización,³⁹ como “utopía política” ha roto en cierta medida con la tradición centralista:

³⁶ *Ibid.*, p. 19, las cursivas son nuestras.

³⁷ Fernando Calderón, prólogo al texto de Borja y otros, 1987, p. 369.

³⁸ Nohlen, 1991, p. 363.

³⁹ La descentralización no se debe entender como sinónimo de la desconcentración, porque 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 tornarse en un nivel inferior. En la práctica, no afecta la distribución del poder, permaneciendo intacta la estructura de poderes y competencias del Estado”. Véase Dieter Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1991, p. 359.

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.*⁴⁰

En este sentido, la democracia política en el nivel municipal es una suerte de combinación entre la democracia representativa y la democracia participativa, toda vez que en “comunidades pequeñas” es posible pensar en una democracia de ese tipo, *como proyecto y como construcción*. El espacio local, la gestión pública y la participación ciudadana, se expresan con mayor notoriedad porque las autoridades municipales tienen la obligación de ejecutar proyectos y la gente tiene más oportunidades de influir sobre las decisiones de interés colectivo. Sin embargo, la descentralización administrativa no garantiza de por sí la constitución de ciudadanos en los ámbitos regional o local, dado que la participación ciudadana obedece también a factores de carácter local, como el nivel de desarrollo económico, el grado de educación, los valores culturales o el grado de politización de la población. Es decir, las políticas de descentralización no producen de manera automática resultados positivos en los niveles regional o local, e incluso pueden fortificar y perpetuar dominios grupales y caudillistas en una situación sociopolítica dada.

La transición de régimen militar-autoritario a orden democrático

Los regímenes burocrático-autoritarios aparecieron en países socialmente más complejos y modernos como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.⁴¹ Asimismo, surgieron gobiernos populista-militares en Perú,⁴²

⁴⁰ Nohlen, 1991, p. 359, las cursivas son nuestras.

⁴¹ En los regímenes burocrático-autoritarios el poder político fue asumido por la institución militar y tuvo un proyecto reactivo contra la matriz del movimiento social de tipo nacional-popular donde los derechos políticos, cívicos y constitucionales fueron suprimidos así como los canales de representación política. Véase Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1988, vol. 1.

⁴² La historia política de Perú ha estado plagada de golpes militares y el poder

la "revolución institucionalizada" en México, y los regímenes revolucionarios en Cuba y Nicaragua.

Conceptualmente la transición es el pasaje de un *régimen político* a otro, es una *transición política* en términos de una construcción de un nuevo *orden político*, se define como el periodo político comprendido entre el inicio del colapso del régimen político vigente y el establecimiento de otro.⁴³ El proceso de transición de los regímenes militar-autoritarios a la democracia obedeció a un conjunto de factores socioeconómicos, políticos e históricos que provocó la crisis de los gobiernos militares y favoreció las luchas sociopolíticas por la democracia. La transición política se realizó en varios países, del autoritarismo a la democracia y desde un Estado centralista y proteccionista a una administración descentralizada y de libre mercado,⁴⁴ pero no es fácil determinar el inicio y la finalización del proceso de transición, si bien se considera como comienzo el momento en que un régimen autoritario empieza a descomponerse.

Las transiciones políticas se dieron de diversos modos: *a)* cuando el proceso fue dirigido "desde arriba" por el gobierno autoritario, *b)* cuando una crisis política interna provocó la descomposición, *c)* cuando la acción del movimiento social socavó al régimen "desde abajo", y *d)* cuando los factores externos motivaron el cambio.⁴⁵

La transición también se ha dado mediante pactos sociopolíticos o por rupturas. Cuando el proceso se produjo "desde arriba", por lo general se hizo en forma pactada, reconociendo las libertades políticas, y cuando el cambio fue originado "desde abajo", éste se efectuó prin-

político fue controlado por los oficiales castrenses, además de una aguda crisis económica que obligó a las fuerzas armadas a buscar una salida constitucional, canalizando los conflictos de manera institucional y asegurando la autonomía militar. Véase Julio Cotler, "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*, Paidós, Argentina, 1988, vol. 1, pp. 225-259.

⁴³ Respuesta, 1996.

⁴⁴ Przeworski, 1990.

⁴⁵ La transición "desde arriba" se dio en los casos de Chile y Uruguay, en tanto que en Argentina y Brasil se efectuó por el colapso interno del gobierno aunque Brasil tuvo una transición más prolongada y negociada; 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.

principalmente por ruptura, donde las luchas del movimiento popular jugaron un papel decisivo en el proceso de transición, como en el caso boliviano.⁴⁶

Por tanto, el colapso de los regímenes militares autoritarios dio lugar al establecimiento de 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”.⁴⁷ Es decir, del proceso de transición surgieron las democracias políticas, las poliarquías, conforme la concepción clásica de Robert Dahl,⁴⁸ donde los grupos de interés se apoyaron en procedimientos mayoritarios o consensuales para acceder a las instancias del poder político.

Guillermo O'Donnell identifica dos formas de construcción de regímenes democráticos: 1) la descomposición de régimen autoritario que termina con la instalación de un gobierno democrático, y 2) aquel que se hace mediante la realización de elecciones populares para la conformación 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 las nuevas democracias como menos sólidas, como consecuencia de sus débiles instituciones políticas, porque cree que el fortalecimiento de la democracia depende notablemente de la actitud y el comportamiento que adoptan los actores políticos y sociales frente a las instituciones democráticas, esto es, cuando la mayor parte de la población está dispuesta a actuar según las normas formalmente establecidas, lo cual hace que la democracia tienda a consolidarse, porque el respeto de las reglas del juego es un aspecto central para el funcionamiento del sistema democrático.⁴⁹

⁴⁶ En Bolivia las transformaciones sociopolíticas y económicas significativas —por lo menos antes de 1985, cuando se estructuró el modelo estatal de corte neoliberal— se han dado a partir de la acción de las grandes movilizaciones sociales, protagonizadas por los mineros, los fabriles, los campesinos, los gremiales, los universitarios y otros sectores populares, es decir, los cambios políticos se han generado desde las “calles”, como escenarios de la resolución de conflictos sociopolíticos. Véase Fernando Calderón y Alicia Szukler, *La política en las calles: política, urbanización y desarrollo*, Plural-UASB-CERES, La Paz, 2000.

⁴⁷ O'Donnell, 1997, p. 259.

⁴⁸ Robert Dahl, 1993.

⁴⁹ Leiras, 1996, pp. 169-175.

La democratización por la vía de la transición⁵⁰ se da mediante la profundización de las instituciones democráticas que rigen los procedimientos de la conformación de los gobernantes y las acciones de los grupos sociales: “Las transiciones desde dictaduras militares o regímenes autoritarios a regímenes democráticos constituyeron los procesos políticos fundamentales en la década del 80”.⁵¹ Pero las democracias enfrentan muchas dificultades en la institucionalización de los conflictos sociopolíticos, en este sentido, según O’Donnell,⁵² el ideal de “igualdad ante la ley” no se ha alcanzado totalmente en ningún país de América Latina.

Asimismo la consolidación de la democracia tiene que ver también con la creación y la expansión de espacios de debate público:

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.⁵³

Con el derrumbe de los regímenes militares autoritarios de América Latina surgieron las “nuevas democracias” con el consiguiente establecimiento de procedimientos formales para la constitución de los gobernantes: “Si en los años 60 y 70 América Latina ofreció numerosos ejemplos de regímenes autoritarios, en los años 80 pasó a ofrecer muchos ejemplos de ‘nuevas democracias’”.⁵⁴ Estas democracias crea-

⁵⁰ Se distinguen tres formas de democratizaciones. La primera proviene de la lucha contra las dictaduras oligárquicas o tradicionales, donde las transiciones sucedieron a veces 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, lo cual corresponde a los regímenes burocrático-autoritarios de las naciones del Cono Sur. Y la tercera forma se refiere al cambio formal de régimen, mediante un proceso de expansión democrática. Véase Manuel Garretón, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril, Venezuela, 1997, pp. 20-29.

⁵¹ Garretón, 1997, p. 28.

⁵² O’Donnell, 1997.

⁵³ Bobbio, 1989, p. 218.

⁵⁴ Weffort, 1993, p. 135.

ron condiciones favorables para la implantación del nuevo modelo de Estado de carácter “neoliberal” que ya se había aplicado en un régimen burocrático autoritario desde los años setenta, como sucedió en Chile, e incluso antes de la transición también hubo experiencias de gobiernos democráticos basados en la legitimidad electoral en algunos países de la región (Uruguay, Chile, Venezuela), aunque los espacios de participación ciudadana eran reducidos.

El proceso de transición hacia la democracia tuvo efectos muy significativos en el sistema político, como el que los gobiernos implanten reformas políticas con miras a la consolidación de la democracia, por una parte, y la apertura de la dinámica de la acción ciudadana, por otra.⁵⁵ Los nuevos gobiernos democráticos requerían establecer instituciones acordes con la nueva situación política, dado que la práctica sociopolítica exigía una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil para que la democracia realmente fuese sustentable,⁵⁶ lo cual significaba mejorar los canales formales de participación ciudadana en la producción y en la gestión de las políticas públicas, en particular en aquellas que afectan directamente la cotidianidad de las personas, fortaleciendo y ampliando de ese modo los espacios públicos de discusión en el nivel local, donde la gente tiene la oportunidad de expresar con menos dificultades sus inquietudes. En este sentido, la democracia se podría interpretar como una suerte de *construcción deliberada del orden social*, mediante el ajuste institucional de los procedimientos de conformación de los gobernantes y la sujeción relativa de las decisiones públicas a las normas democráticas según la dinámica sociopolítica de cada país.⁵⁷

Sin embargo, Weffort ha hecho una crítica a las formas que han asumido las “nuevas democracias” en América Latina.⁵⁸ Según él, dentro del sistema político democrático se habría generado una suerte de *apartheid social* entre aquellos integrados al sistema y los excluidos del mismo, es decir, entre quienes lograron beneficiarse con las bondades del régimen democrático y los que aún permanecen marginados. El argumento se basa en la premisa de que la práctica democrática tiende a reducirse solamente a uno de sus componentes: la democracia como

⁵⁵ Borja, 1987; Nohlen, 1991.

⁵⁶ Przeworski y otros, 1998.

⁵⁷ Boisier, 1991; Lechner, 1995.

⁵⁸ Weffort, 1993.

método, como procedimiento para la conformación del gobierno mediante las elecciones competitivas. De modo que se reclama la ampliación de espacios de participación ciudadana, más allá del voto.

En cualquier caso, los gobiernos democráticos han implantado una serie de reformas políticas con la intención de consolidar la democracia, con la creación de nuevos espacios de participación ciudadana para que las decisiones públicas no sean tomadas de manera vertical sino con base en discusiones y acuerdos sociopolíticos entre actores. Así, las reformas político-institucionales que se aplicaron en varios países de América Latina buscaron generar más eficiencia en la administración pública y una activa participación de la gente en la determinación de los asuntos públicos. Se ha tratado de lograr un buen funcionamiento de las instituciones democráticas para producir 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.

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 gente en la determinación de políticas de desarrollo.⁵⁹ El traspaso de ciertas responsabilidades administrativas y de recursos financieros del gobierno central a los gobiernos locales, ha posibilitado que la prestación de servicios básicos vaya mejorando tanto en cobertura como en calidad a través del control del gasto público por parte de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, las políticas de descentralización han buscado dar mayor autonomía a los gobiernos locales en la planeación, la gestión y la ejecución de las políticas públicas. 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".⁶⁰ 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

⁵⁹ Revesz, 1998.

⁶⁰ Enrique Cabrero, 1998, p. 19.

recursos financieros; así, “de diversas maneras, la descentralización se ha convertido en un asunto prioritario en todo el mundo en vías de desarrollo”.⁶¹ Se trató de aliviar la congestión administrativa del gobierno central, dando al *centro* sólo la tarea de diseñar y ejecutar políticas más globales.

La ola de la descentralización

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

En este marco, las políticas de descentralización han tratado de aliviar la congestión administrativa mediante la transferencia de ciertas atribuciones y de recursos financieros a los gobiernos locales, considerándose 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 adquirieran mayor relevancia política e institucional.⁶²

Por otra parte, las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el 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, fomentar la iniciativa privada y reducir el rol del Estado en la economía, lo que se denominó el Acuerdo de Washington.⁶³ Ante esta situación los países dependientes del crédito externo aplicaron las medidas recomendadas para evitar sanciones y bloqueos económicos.⁶⁴

Durante el periodo de los regímenes militares autoritarios de los años sesenta y setenta, las decisiones públicas estaban concentradas en el gobierno central que trataba de canalizar la cantidad de demandas

⁶¹ Rodríguez, 1999, p. 14.

⁶² Huntington, 1996; Pasquino, 1999.

⁶³ Williamson, 1990; 1996.

⁶⁴ Przeworski y otros, 1998.

sociales a través de la atrofiada burocracia. En consecuencia, después de la transición, los gobiernos trataron de dar mayor eficiencia a la administración del Estado mediante la aplicación de políticas de descentralización. No obstante, se puede decir que el Estado moderno desde sus inicios ha sido particularmente centralista. La centralización burocrática fue considerada por Weber⁶⁵ una tendencia casi natural del Estado moderno, capitalista o socialista, como un proceso de racionalización del mundo moderno: la racionalización burocrática. Asimismo, la relación entre la democracia y la descentralización fue una de las preocupaciones principales de Alexis de Tocqueville,⁶⁶ 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 la descentralización administrativa. Igual que Weber, Tocqueville percibía la inclinación centralista del Estado moderno, pensaba que la descentralización establecía condiciones favorables para la participación de la gente en los asuntos de interés colectivo y el desarrollo de las instituciones democráticas en el nivel local. La participación ciudadana fue reflexionada 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".⁶⁷

Ahora bien, la descentralización se ha considerado como un medio idóneo para flexibilizar la racionalidad instrumental, entendiendo

⁶⁵ Max Weber pensó que la sociedad moderna capitalista obedecía al proceso de *racionalización* de la acción humana que se habría dado en el mundo occidental, dando lugar al cálculo de medios en función de determinados fines previamente definidos, y entendiendo que es parte de este proceso de racionalización la organización burocrática del Estado moderno que se basa en normas formalmente establecidas, lo que Weber interpretó como la dominación legal o racional. Puede verse Max Weber, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1964, primera parte, cap. III.

⁶⁶ Tocqueville dio mucha importancia a los espacios sociopolíticos más o menos reducidos, porque consideraba que eran un lugar adecuado para la participación ciudadana y el desarrollo de la democracia y la conciencia cívica, como los "condados" de Estados Unidos. Puede verse Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1957, primera parte, cap. V.

⁶⁷ Gil Villegas, 1986, p. 39.

que la democracia se hace más vigorosa en la medida que las instancias de participación ciudadana se fortalecen. Sin embargo, de acuerdo con Gil Villegas, la democracia y la descentralización no se implican recíprocamente en términos conceptuales, aunque puede haber correspondencia en ciertas circunstancias histórico-sociales, dado que la democracia no depende necesariamente de la descentralización y viceversa. En este sentido puede haber democracias centralizadas así como autocracias descentralizadas.

En todo caso, el proceso de descentralización ha respondido a la pretensión de consolidar la democracia, al tratar de articular algunos principios de la democracia representativa con ciertos elementos de la democracia directa o participativa. De acuerdo con Robert Putman,⁶⁸ 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, que puedan convertir sus sueños en realidad. Se trata de impulsar una sociedad basada en la solidaridad y la cooperación mutua, en términos de la construcción de una comunidad cívica comprometida con la suerte de todos. Desde 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, porque los gobiernos locales, dotados de recursos económicos y con facultad para tomar decisiones políticas, posibilitan la manifestación de inquietudes sociales capaces de mejorar las condiciones de vida.⁶⁹

Por otra parte, la descentralización ha permitido fortalecer los poderes locales como efecto de la expansión del poder estatal y la creación de nuevos espacios de deliberación pública que ampliaron las instancias de participación ciudadana.⁷⁰ La participación de los agentes sociales en la toma de decisiones en el nivel local ha hecho que los individuos y grupos tengan la oportunidad de hacer valer sus intereses y sus “proyectos” de sociedad; esto, sin embargo, provocó el surgimiento de conflictos entre los actores locales. Es decir, la descentralización permitió una mayor democratización del poder estatal mediante

⁶⁸ Robert Putman, 1994.

⁶⁹ Revesz, 1998.

⁷⁰ Borja, 1987.

el establecimiento de mecanismos de control social sobre el manejo del gasto público y la acción de los gobernantes, facilitando la incorporación de los sectores excluidos y marginados del ámbito de decisiones públicas, porque se crean espacios propicios para pensar colectivamente las políticas públicas en los ámbitos regionales y locales, haciendo que la ciudadanía juegue un papel protagónico en la proyección y la gestión política de desarrollo local. Pero todo esto no significa la instauración de autarquías que conduzcan a la defensa de intereses de los caciquismos locales sino más bien sería una apertura a la manifestación de las energías locales, de lo diverso. 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.⁷¹

Las inquietudes de descentralización se han originado desde el gobierno y desde la acción de la sociedad civil con el fin de crear un escenario sociopolítico que posibilite el “floreamiento” de las iniciativas locales por medio de la participación ciudadana en la generación de proyectos de desarrollo local. En este sentido, Jordi Borja argumenta que los actores locales tienen la potencialidad de desempeñar una administración pública eficiente, dado que son conscientes de las necesidades y los problemas que se dan en el 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 aquéllos.⁷²

La descentralización busca 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

⁷¹ *Ibid.*, p. 43.

⁷² *Ibid.*, pp. 58-59.

concretar los proyectos de desarrollo endógeno con una amplia participación de la ciudadanía, de modo que los gobiernos locales puedan asignar de manera óptima los escasos recursos.⁷³ Así, la descentralización 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”.⁷⁴

No obstante, los procesos de descentralización que se han dado en los países de América Latina y la consiguiente conformación de gobiernos regionales y locales, no tuvieron únicamente resultados positivos, como el incremento de la eficiencia y eficacia en la administración pública, el mejoramiento de la prestación de servicios básicos o el fortalecimiento de la participación ciudadana sino que también generaron consecuencias adversas a los objetivos de las reformas políticas, dado que, en ocasiones, se han reforzado los dominios de grupos de elite y de autoritarismos caudillistas dentro del ámbito local, impidiendo el pleno ejercicio de los derechos políticos de la gente, así como los problemas administrativos que han enfrentado las sociedades locales con menores conocimiento y experiencia en el manejo de los bienes públicos. Lo anterior debido a que la transferencia de atribuciones políticas y de responsabilidades administrativas a los gobiernos locales ha abierto una variedad de oportunidades para los actores locales, donde determinados segmentos sociales han empezado a asumir las tareas de gobierno, tratando de aprovechar los cargos públicos en beneficio de los grupos de interés e incluso de personas tales como los caudillos o líderes locales, haciendo que la población siga sumida en su carácter de simples habitantes, donde las relaciones clientelares fueron reforzadas. Asimismo, la conformación de gobiernos locales en escenarios territoriales marginales, casi sin ninguna experiencia en la administración de bienes públicos, hizo que la población requiriera de personalidades y de asesores externos para hacer funcionar el aparato administrativo, dando lugar a que los “entendidos” en la materia dispusieran a su parecer o voluntad de los recursos públicos, quienes los

⁷³ Arocena, 1991; García y otros, 1998.

⁷⁴ Revesz, 1998, pp. 54-55.

desviaron en favor de intereses particulares. Esto es lo que se ha entendido como la descentralización de la corrupción en el manejo de la riqueza pública, y como las expectativas de la gente no fueron satisfechas de manera significativa, pronto explotaron las acciones de protesta social, entorpeciendo la gestión administrativa. Dicho en otros términos, la descentralización administrativa no ha producido automáticamente resultados benéficos para la sociedad local, porque esto depende principalmente de las condiciones sociopolíticas existentes, favorables o no para desarrollar una gestión pública eficiente y transparente. En cualquier caso, se puede decir que el proceso de descentralización ha tenido más frutos que perjuicios para la mayor parte de la población, que ha empezado a vislumbrar de algún modo la importancia de la esfera pública y las instancias del poder político, con la perspectiva de convertirse en protagonista del desarrollo social.

Los estudios sobre el proceso de descentralización fueron enfocados sobre todo desde la visión de la reforma político institucional, con acento en los cambios introducidos en la administración pública y no tanto en los efectos que han tenido las reformas, como por ejemplo las iniciativas de las sociedades locales o los conflictos de intereses que se dan con motivo de los ajustes políticos, aspectos poco estudiados.

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se sabe, la constitución de las instituciones públicas tiene sobre todo la intención 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 coordinar y controlar la actividad política en aras de la obtención del bien común dentro de determinado territorio, donde la prestación de bienes y servicios básicos se efectúa a través de la gestión gubernamental. Así, mediante la gestión pública se procura equilibrar la distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad por medio de las instituciones gubernamentales, porque el mercado no asegura la equidad social ni optimiza los recursos disponibles conforme a las necesidades de los diferentes sectores sociales.

La gestión pública busca satisfacer las necesidades colectivas no cubiertas por el mercado, que sólo responde a requerimientos e intereses económicos. Esto es así porque en el ámbito privado se presentan clientes con intereses particulares, mientras que en el espacio público 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”.⁷⁵ La participación de la gente en la solución de los problemas comunes es fundamental para que la administración pública responda a las verdaderas necesidades de la población,⁷⁶ por tanto, el fortalecimiento de las instituciones públicas y la participación ciudadana constituyen aspectos centrales para una distribución más o menos equitativa de los recursos y bienes públicos.⁷⁷

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.⁷⁸ Asimismo, la colaboración de la ciudadanía en la concreción de las obras públicas permite 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 mayor control social, permitiendo que los actores exijan mayor transparencia en el manejo de los asuntos públicos.⁷⁹

Por otra parte, las demandas sociales buscan establecer nuevos derechos, en la medida en que la movilización de los sectores marginados cuestiona la desigualdad y reclama la distribución equitativa de los recursos en pos de acceder a los servicios básicos. Por ello, la participación ciudadana es un elemento dinamizador de la administración pública eficaz para generar una buena gestión municipal, porque presiona a las instancias públicas para que respondan con prontitud a las

⁷⁵ Sancho, 1999, p. 25.

⁷⁶ Verduzco, 2000.

⁷⁷ Las instituciones públicas 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 tornaría confuso e incierto si no hubiese normas claras y precisas. Véase Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

⁷⁸ Bazdresch, 1994.

⁷⁹ Sancho, 1999.

demandas; por el contrario se dan acciones sociales reñidas con los procedimientos democráticos institucionalizados. Desde esta perspectiva, la ciudadanía se constituye a partir de un conjunto de prácticas sociales, legales, políticas y culturales que definen los derechos y deberes de una persona en tanto miembro de la comunidad política. Pero esos derechos no han sido reconocidos en un solo acto, sino que fueron producto de la lucha constante de los actores sociales.⁸⁰

Aquí cabe señalar que la participación política se refiere a las actividades legales que desarrollan los ciudadanos con la intención de influir en las decisiones gubernamentales, por ejemplo, el voto ciudadano,⁸¹ en tanto la participación social comprende la asociación de individuos que buscan alcanzar objetivos comunes en la esfera no estatal. 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.⁸²

De igual modo, la participación ciudadana está influida por las condiciones sociales (nivel de educación, tipo de trabajo o nivel de ingreso) de la gente, porque las circunstancias sociales afectan el nivel de participación al estimular o inhibir la aportación de las personas en los asuntos públicos, donde las actitudes y creencias constituyen el marco sociocultural de acción sociopolítica. Es decir, el grado de participación ciudadana varía conforme las experiencias de los ciudadanos y las condiciones de bienestar social en que viven, lo cual implica la relación entre la participación y el desarrollo humano. El aprendizaje de las actitudes políticamente relevantes (creencias y valores) se da a través de procesos de socialización política: "a medida que ceden los

⁸⁰ Ramírez, 1999.

⁸¹ Verba y otros, 1987.

⁸² Ziccardi, 1998, p. 29.

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”.⁸³ En este sentido, el grado de participación ciudadana tiene relación directa con las características de cada municipio, pues depende de la combinación entre el ambiente político y la voluntad de los individuos por participar en las instancias de decisión política.⁸⁴

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. Tocqueville⁸⁵ 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 mayor efectividad en el nivel local porque existe mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos,⁸⁶ de manera que una sociedad local mejor organizada influye notablemente sobre la gestión pública municipal, posibilitando mayor transparencia administrativa. La apertura de espacios de discusión pública en el nivel local posibilita una amplia participación de la gente en la adopción de decisiones, logrado la incorporación de las iniciativas sociales en las políticas del gobierno municipal que se orientan a promover el desarrollo local.⁸⁷ 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,⁸⁸ 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

⁸³ Conway, 1986, p. 111.

⁸⁴ Bazdresch, 1994.

⁸⁵ Tocqueville, 1957, pp. 77-85.

⁸⁶ Ziccardi, 1998.

⁸⁷ Arocena, 1995.

⁸⁸ Díaz y otros, 1994.

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.

Por otra parte, cuando las personas se organizan⁸⁹ 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, de tal manera que cuando los ciudadanos 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,⁹⁰ lo cual permite a los ciudadanos planear mejor las acciones futuras en términos de una construcción social de nuevas instancias de participación, es decir, los agentes sociales organizados proyectan y crean nuevas posibilidades de acción, además de que no *padecen* simplemente las reglas de juego impuestas por las normas institucionales, sino que tienen la posibilidad de *actuar* y transformar los canales formales de participación.⁹¹ Esto es así porque los individuos están en la posibilidad de constituirse en *agentes* de cambio de las estructuras, porque éstas no son totalmente ajenas a la acción de las personas, sino, por el contrario, se reproducen y recrean a partir de la reflexividad y de la interacción que efectúan los sujetos sociales en la vida cotidiana, en términos de una estructuración de las condiciones sociales de convivencia intersubjetiva.⁹²

Ahora bien, entre los grupos organizados surgen ciertos conflictos, porque cada uno pretende lograr sus objetivos que por lo general son diferentes y hasta antagonicos, donde uno de los recursos más efectivos del manejo del conflicto es el *conocimiento* de la situación que tienen los actores, porque posibilita que éstos se movilicen de manera más adecuada: “Se puede definir el conocimiento organizacional

⁸⁹ 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. Puede verse Renate Mayntz, *Sociología de la organización*, 5ª reimp., Alianza Universidad, Madrid, 1990; Darío Rodríguez, *Gestión organizacional: elementos para su estudio*, Universidad Católica de Chile, Chile, 2001.

⁹⁰ Berger y Luckmann, 1968.

⁹¹ Luckmann, 1996.

⁹² Giddens, 1991.

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”.⁹³ En el nivel local, el conocimiento que tienen las organizaciones sociales constituye un aspecto fundamental para modificar las relaciones de fuerza entre los actores, de esta forma, éstos tienen la posibilidad de construir socialmente las alternativas de desarrollo local y las formas de participación ciudadana, haciendo que la gestión pública esté notablemente marcada por la acción de los ciudadanos que pretenden concretar sus diferentes proyectos. Es decir, la gente tiene mayores oportunidades de modificar las estructuras sociopolíticas cuando es capaz de *imaginar* respuestas adecuadas y, tal vez, novedosas a los diversos problemas.

La valoración de los espacios locales: el municipio

Como se ha dicho antes, los espacios locales han adquirido más relevancia para la consolidación de la democracia, con motivo del proceso de descentralización, entendiendo que la ampliación de espacios de participación ciudadana hace que las políticas públicas sean más inclusivas.⁹⁴ Se piensa que desde los gobiernos locales es posible resolver de manera más eficiente y consensuada los problemas 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 proponen 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, etcétera.⁹⁵

Lo local adquiere mayor importancia porque en ese nivel se satisfacen con menos dificultades las demandas sociales, toda vez que los

⁹³ Weeks, 1984, p. 231.

⁹⁴ Bustelo, 1998.

⁹⁵ Rosenfeld y otros, 1989, p. 231.

ciudadanos tienen más oportunidades de participación en la toma de decisiones. La participación efectiva de la ciudadanía en el nivel de los municipios supone el dominio de los derechos y responsabilidades, un compromiso con los asuntos de interés colectivo. 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, porque la apertura de espacios de participación ciudadana en el nivel local no significa necesariamente mayor democratización, pues esto depende de la capacidad de apropiación de las reformas institucionales que tengan las organizaciones sociales,⁹⁶ pues en el nivel local también pueden constituirse centros y periferias, integración y marginación, inclusión y exclusión, factores que pueden bloquear la plena participación ciudadana. Asimismo, desde cada territorio surgen diversas alternativas de desarrollo local conforme 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”.⁹⁷

Por otra parte, el proceso de 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.⁹⁸ El municipio se convierte así en un espacio idóneo para pensar alternativas de políticas de desarrollo y opciones de futuro.

La gestión municipal y el capital social

Los recientes estudios han mostrado que otro de los factores que también 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 las condiciones de vida y de la gestión pública,⁹⁹ porque posibilita que las políticas gubernamentales encuen-

⁹⁶ Gaitán y Moreno, 1992.

⁹⁷ Borja, 1987, p. 37.

⁹⁸ Borja y Castells, 1998.

⁹⁹ El Banco Mundial (1997) distingue cuatro formas de capital: 1) el capital

tren la cooperación ciudadana en el proceso de concreción de las mismas, lo que permite una relación sinérgica entre el Estado y la sociedad.¹⁰⁰ Es decir, se trata de ver el asunto de la gestión pública tomando en cuenta la influencia del capital social sobre el proceso sociopolítico. Robert Putman, precursor del análisis del capital social,¹⁰¹ lo entiende como una red de confianza, reciprocidad y cooperación que se establece a partir de las relaciones interpersonales e intergrupales, que generan un beneficio mutuo dentro del tejido social. Otro de los pioneros, James Coleman,¹⁰² sostiene que el capital social implica la integración del individuo a la red de contactos interpersonales, donde los individuos se preocupan por la producción de bienes públicos y por la suerte de todos. Asimismo, Newton argumenta que el capital social es un asunto intersubjetivo compuesto por actitudes y valores de confianza,¹⁰³ reciprocidad, solidaridad y cooperación mutua. Douglass North¹⁰⁴ 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 saludables.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶ Es decir, el capital social es relevante para el éxito de las políticas públi-

natural, compuesto por materias primas; 2) el capital producido, como la infraestructura, recursos financieros, bienes, etcétera; 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 *Global Economic Prospects and Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, 1997.

¹⁰⁰ Sen, 1998; Kliksberg, 1999; Calderón y otros, 1996, pp. 61-98.

¹⁰¹ Robert Putnam, 1994.

¹⁰² James Coleman, 1990.

¹⁰³ Newton, 1997.

¹⁰⁴ Douglass North, 1993.

¹⁰⁵ Aunque Portes califica como confusa y vaga la noción de capital social, argumentando que la solidaridad también puede generar “males públicos” cuando se obstruye la iniciativa individual a través de la presión grupal. Puede verse Alejandro Portes, “Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology”, en *Annual Review of Sociology*, 1998, núm. 24, pp. 1-24.

¹⁰⁶ Durston, 2000.

cas 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 vida.¹⁰⁷

El éxito de las políticas públicas necesita la *cooperación ciudadana* en términos de una corresponsabilidad social asumida en la gestión pública, es decir, requiere una acción conjunta entre el Estado y la pluralidad de actores que surgen desde diferentes "puntos" de la sociedad.¹⁰⁸ El potenciamiento de los actores sociales será posible en la medida en que se establezcan espacios de deliberación ciudadana, ergo, la calidad de gestión pública está también influida por lazos de confianza, solidaridad y cooperación que se dan dentro del tejido social, porque la "desolidarización tiene su precio: las ventajas obtenidas individualmente se pagan con una inseguridad generalizada de todos".¹⁰⁹

Desde esta perspectiva, en el escenario municipal surge una variedad de iniciativas que reclaman su incorporación en las políticas públicas, lo cual es posible en la medida en que los gobiernos locales establezcan espacios apropiados para la participación de los ciudadanos en la gestión pública, quienes pueden ser los portadores de alternativas de desarrollo y de una variedad de opciones de futuro en términos de acción política.¹¹⁰ Conforme el gobierno local recoge las propuestas de la gente en la elaboración de políticas públicas, la ciudadanía se involucra activamente en las tareas de gestión. La construcción de una ciudadanía comprometida con el destino de todos sólo es posible cuando la diversidad de proyectos encuentra un *espacio de realización* en las instancias del gobierno local.¹¹¹

El compromiso social con el *bien común* se robustece cuando el gobierno local aprovecha el capital social existente en la sociedad. Se

¹⁰⁷ En Villa El Salvador, desde 1971 se hizo un gigantesco esfuerzo colectivo. Se ha construido una ciudad casi de la nada, con cientos de kilómetros 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*, DESCO, Lima, 1996.

¹⁰⁸ Calderón y Lechner, 1998.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁰ Zelman, 2000; 1998; Flores y Mariña, 1999, pp. 425-506.

¹¹¹ Calderón y Lechner, 1998; Touraine, 1997, pp. 165-204; Melucci, 1999, pp. 55-68.

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 productiva, el crecimiento económico sostenido y la estabilidad política.¹¹²

El fortalecimiento del capital social significa promover acciones colectivas que se orienten hacia el mejoramiento del bien común.¹¹³ El aprovechamiento del capital social existente en la sociedad local posibilitaría crear una *sinergia* entre el gobierno y la ciudadanía, al establecer una corresponsabilidad sociopolítica en la gestión pública. Las relaciones entre el gobierno y la sociedad local se tornarían más estrechas e interactivas si las políticas públicas se establecieran sobre la base de consensos y acuerdos pactados entre las autoridades y organizaciones sociales, es decir, la trama del poder local sería menos conflictiva en el grado en que la ciudadanía viera que su participación en la gestión pública tiene resultados positivos.

EL PODER LOCAL Y SU CONFIGURACIÓN

De acuerdo con Weber,¹¹⁴ el concepto de poder se refiere a la probabilidad que tienen una o muchas personas de imponer su propia voluntad en la acción de las otras personas, aun contra la oposición y la resistencia de éstas. Pero este autor considera *amorfo* el concepto de poder, sociológicamente hablando, por lo que prefiere la noción de *dominación*, que entiende como la posibilidad de encontrar obediencia del mandato por parte de un conjunto de personas. Interpreta que 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,¹¹⁵ argumentando que la sociedad y el Estado modernos se basan en la dominación legal o racional.¹¹⁶

¹¹² Kliksberg, 1999; Putnam, 1994, pp. 206-236; Sen, 1998.

¹¹³ Durston, 1999.

¹¹⁴ Weber, 1964, pp. 43-45; 1977.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 170-197.

¹¹⁶ Max Weber estableció tres formas de dominación que han ordenado las relaciones entre gobernantes y gobernados, entre autoridad y súbditos: 1) la dominación legal o racional basada en las leyes y normas formalmente constituidas; 2) la domina-

La noción de poder se ha tratado desde diferentes perspectivas, pero por lo general se entiende en términos de *relación* entre personas, grupos, clases o naciones. El poder también se ha considerado como una cualidad de influencia, donde la presencia de *A* afecta sobre la situación de *B*, que actúa de determinada forma, justamente por la intervención de *A*, lo cual se logra por la disposición y el control de recursos de poder (riqueza, información, trabajo y posición social), y la capacidad de influencia puede ser potencial o actual.¹¹⁷ Asimismo, la relación de poder puede ser manifiesta o no. Es manifiesta cuando el poder se ejerce por la acción de *A* sobre *B*, y no se manifiesta cuando *B* actúa de acuerdo con los intereses de *A* sin darse cuenta de que *A* lo domina.¹¹⁸ Además, el poder definido como una lucha de intereses de clase, implica las relaciones de fuerza que se dan en distintos niveles: económico, político e ideológico.¹¹⁹ Según Norberto Bobbio,¹²⁰ 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 determinado territorio, derecho que adquieren sólo los gobernantes.

Por otra parte, el poder también se ha entendido como una fuerza de control y dominación que se difunde por los diferentes ámbitos de la sociedad, que ejerce dominio sobre los “cuerpos” y genera simultáneamente resistencia de los mismos, lo cual sucede dentro de una red de relaciones de fuerzas que trasciende diferentes espacios de lo público y lo privado, siendo más denso en algunos puntos y menos en otros.¹²¹

Las relaciones de poder

El poder, antes que un “objeto” susceptible de ser apropiado o poseído por ciertas personas o algunas elites sociales, es esencialmente un aspec-

ción tradicional fundada en las costumbres y tradiciones de cada pueblo; y 3) la dominación carismática legitimada por ciertos rasgos o atributos personales de la autoridad, como los profetas, héroes de la guerra o líderes políticos. Éstos son los tres *tipos ideales* de dominación, de modo que en realidad sólo se da de manera combinada entre las tres formas, con la supremacía de una de ellas, dependiendo del tipo de sociedad.

¹¹⁷ Dahl, 1964; 1976.

¹¹⁸ Lukes, 1985.

¹¹⁹ Poulantzas, 1980, pp. 117-146; 1983.

¹²⁰ Norberto Bobbio, 1989.

¹²¹ Foucault, 1979; 1996, pp. 93-194; 1993, pp. 49-72.

to inmanente a la existencia humana, y específicamente, es una dimensión de las relaciones sociales, por eso, al establecerse una *relación* entre dos o más personas, surge el poder. El poder brota a partir de las relaciones interpersonales y grupales, es decir desde la sociedad, donde los individuos y grupos dotados de estrategias y tácticas de poder entran en la “contienda” del ejercicio del poder y la resistencia a éste. En este sentido, nadie está absolutamente desprovisto de algún recurso de poder, por tanto, no es “algo” que se puede comprar o poseer sino un campo de relación de fuerzas donde se *ejerce* y/o se *resiste* el poder.

Michel Foucault interpretó 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* el poder dentro de la red de relaciones de poder y la urdimbre de puntos de resistencia, que suponen el establecimiento de estrategias y tácticas de enfrentamiento entre los “contendientes”. Así, cuando se dice que “El poder está en todas partes; no es que englobe todo sino que viene de todas partes”.¹²² Conforme 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. Las tácticas están comprendidas dentro de 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 la que éstas constituyen modos de acción sobre la acción posible, eventual, hipotética de los otros.¹²³

Existen situaciones distintas dentro de la red de relaciones de poder, por ejemplo un hombre y una mujer no están ubicados en la misma situación, toda vez que ambos se vinculan de manera diversa con los dispositivos de poder: riqueza, saber, disciplina, normas, valo-

¹²² Foucault, 1996, p. 113.

¹²³ Foucault, 1985, p. 47.

res, instituciones, instalaciones arquitectónicas, medidas administrativas, discursos, en fin, tanto lo dicho como lo no dicho.¹²⁴ Los dispositivos son de carácter esencialmente estratégico, por lo que permiten manipular las relaciones de fuerza para alcanzar ciertas 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 éstos plantean sus estrategias de acción. 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".¹²⁵

De acuerdo con Foucault,¹²⁶ las relaciones de poder-saber no son establecidas de una vez para siempre sino que son susceptibles de una variedad de modificaciones. Las condiciones de ejercicio y resistencia del poder 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 de poder.

La acción local (punto de ejercicio o resistencia) puede tener efecto sobre un ámbito mucho mayor, al posibilitar rupturas en aquellos nexos más débiles y establecer nuevas relaciones de poder y puntos de resistencia, con lo cual se da una suerte de movimiento sísmico que puede producir cambios en la red de poder, donde 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 entretajan entre sujetos individuales y colectivos. Esos pequeños cambios que se producen en las relaciones cotidianas, se constituyen en factores clave para la transformación de las formas de dominación; esto supone la constitución de un *actor* o *sujeto* de cambio, de productor de nuevas realidades.

La condición de *ser* del sujeto, de su *estar* en el mundo, es intervenir como actor en un proceso socio-histórico donde los individuos se constituyen en *sujetos* del proceso global, del cual extraen su propio

¹²⁴ Foucault, 1991.

¹²⁵ Foucault, 1993, p. 72.

¹²⁶ Foucault, 1996.

ser según sus posibilidades de acción.¹²⁷ Los sujetos pueden constituirse como tales desde diversas prácticas y experiencias que 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 en 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 sustratos vitales de la existencia del ser humano 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 y resistir el poder en relación con los demás, en sus diferentes formas, dependiendo de las estrategias de poder que plantean conforme con sus capacidades de manejo de los dispositivos de poder.

El municipio como escenario de conflictos sociopolíticos

El poder local toca tanto la dimensión de la autoridad formal como los ámbitos de manifestación de relación de conflictos sociopolíticos, es decir, las autoridades legítimamente constituidas y los poderes reales (empresariales, militares, religiosos, partidarios, sindicales, etcétera), pueden maniobrar las formas de adopción de decisiones que se dan en el espacio sociopolítico local, donde se manifiestan intereses heterogéneos.¹²⁸ El poder local es el efecto de las acciones que ejercen los actores políticos y sociales en diferentes situaciones, donde cada actor trata de controlar las relaciones de fuerzas con la intención de orientar los sucesos en su favor, en consecuencia, el municipio es un nuevo espacio de disputa política que se torna más tenso y violento cuando los actores están dispuestos a jugarse el “pellejo” por defender sus intereses e impulsar determinados proyectos de desarrollo local.¹²⁹

¹²⁷ Macherey, s.d.

¹²⁸ Ramírez, 1999.

¹²⁹ Guillén, 1994.

Ahora bien, en el contexto sociopolítico local existen partidos políticos, organizaciones cívicas, movimientos políticos locales, sindicatos, juntas vecinales, líderes locales, entre otros grupos, que se constituyen en actores principales que establecen determinadas relaciones de fuerzas. La disputa por el poder político local a veces está monopolizada por las elites que tratan de controlar los recursos y las instancias de poder, provocando a su vez tensiones entre las organizaciones sociales, toda vez que buscan el apoyo de los diferentes grupos sociales para mejorar sus posiciones de lucha.¹³⁰

La transformación de estructuras políticas en el nivel local con motivo del establecimiento de los gobiernos municipales, ha producido una nueva configuración del poder local, provocando que los diferentes actores políticos y sociales empiecen a cambiar sus estrategias de acción en función de las nuevas condiciones político institucionales y de las nuevas lógicas que van emergiendo desde diversos contextos socio-territoriales.¹³¹ Es decir, los cambios políticos afectan a la sociedad regional o local modificando las relaciones de fuerzas, donde algunos grupos pierden sus posiciones privilegiadas mientras que otros adquieren ciertas ventajas. Se produce así una suerte de rearticulación y redefinición de las relaciones sociopolíticas en el nivel local, donde se dan encuentros, rupturas y traslapes en los distintos niveles de relaciones de poder.

Uno de los estudios sobre el liderazgo regional en México muestra que la lucha entre caudillos o elites en el nivel local ha contribuido a la creación de las instituciones políticas en el 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 elites políticas y no simplemente en la interacción entre el centro y sus periferias".¹³² Conforme la acepción de este autor, el escenario político local es un lugar donde se forman coaliciones entre actores y se ejercen poderes localizados, pero además es un ámbito de ejercicio del poder del Estado por medio de las autoridades locales que luchan por tener acceso a instancias del dominio nacional.

Por otra parte, en el espacio local se forman bloques de intereses en diferentes sectores sociales (sindicatos, juntas vecinales, organiza-

¹³⁰ Alvarado y Minello, 1992.

¹³¹ Hoffmann, 1995.

¹³² Alvarado, 1992, p. 18.

ciones de trabajadores, entre otros), que plantean proyectos viables o “sueños” descabellados.¹³³ Los nuevos representantes que surgen desde el ámbito local empiezan a “organizar a la gente” para generar cambios en las estructuras del poder local, es decir, el poder de los movimientos o bloques se pone de manifiesto cuando los habitantes unen sus fuerzas para enfrentar a los demás grupos y a las autoridades.

El desafío de acción colectiva 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”.¹³⁴ Vale decir que el común denominador de las acciones conjuntas es el interés compartido en términos de una “comunidad de intereses”, pero como existen diferentes intereses en la sociedad local, se forman varios bloques de fuerza que ocasionan al mismo tiempo la ruptura de viejas alianzas y la constitución de otras y, con mayor razón, cuando se establecen nuevas instancias de decisión política dentro de la trama del poder local.

En la medida en que el tiempo político se acelera, los individuos y los grupos cambian sus estrategias de lucha, donde la fuerza de las alianzas condiciona la reconfiguración del espacio sociopolítico local.¹³⁵ Por ejemplo, dentro del escenario de disputa por los recursos y espacios de poder, las organizaciones sociales conforman bloques de fuerza con el fin de defender sus intereses frente a otras, también con similares propósitos. Conforme 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. Cada segmento social tiene una determinada capacidad de negociación e influencia política, donde los líderes locales intentan controlar las instancias de poder municipal con la intención de preservar sus privilegios.¹³⁶

Asimismo, puesto que el juego del poder local se desarrolla entre las organizaciones sociales y políticas, las influencias personales tam-

¹³³ Pepin-Lahalleur y Prévôt-Schapira, 1992.

¹³⁴ Tarrow, 1997, p. 23.

¹³⁵ Pepin-Lehalleur y Prévôt-Schapira, 1995.

¹³⁶ Verdusco, 1986.

bién afectan en la modificación de las relaciones de fuerzas entre grupos.¹³⁷ Los caciques y caudillos locales influyeron notablemente sobre la configuración del poder local porque la acumulación de riqueza y poder les permitió establecer relaciones estratégicas con diferentes grupos sociales. El caciquismo se dio sobre todo en sociedades agrarias más "tradicionales", pero los cambios sociales provocaron la constitución de nuevos líderes que empezaron a organizar a los sectores sociales subordinados o marginados, socavando las bases del poder tradicional.¹³⁸ Sin embargo, los caudillos locales jugaron un papel fundamental en la organización del sistema político regional y nacional, articulando a la sociedad local con el Estado, como mediadores políticos,¹³⁹ por ejemplo, el sector campesino depende de sus líderes y de bloques que están en el poder central.

Por otra parte, los cambios en la estructura política local a veces crean vacíos de poder que son llenados por nuevos actores. Los actores políticos y sociales tratan de reacomodarse o adaptarse a la nueva situación sociopolítica, incidiendo a su vez en la configuración del poder local. Las opciones políticas se modifican dentro de esa tensión entre la visión sociopolítica legal y la lucha cotidiana que surge desde la sociedad local por el poder político y los recursos públicos; se trata de una "lucha" por cumplir las leyes o concretar ciertos proyectos sin considerar las normas institucionales.¹⁴⁰

Los componentes formales de lo público y de lo ciudadano a veces se esfuman en los espacios locales más "alejados" de los centros políticos. Los barrios pobres o las comunidades campesinas no reciben un trato justo del gobierno, por ejemplo la prestación de servicios públicos (educación, salud) es deficiente, de modo que esos sectores marginales optan por acciones no regulares para hacer escuchar sus reclamos. En la medida en que se abren nuevas oportunidades para concretar los diversos proyectos, aparecen distintas voces que reclaman ser escuchadas por el sistema político, haciendo viable de ese modo la innovación de nuevas reglas, nuevas formas de representación y nuevos modos de toma de decisiones,¹⁴¹ por tanto, la democracia

¹³⁷ Hoffmann, 1995.

¹³⁸ De la Peña, 1986.

¹³⁹ Alvarado, 1992.

¹⁴⁰ Merino, 1998.

¹⁴¹ Melucci, 1999.

local es un espacio de expresión de conflictos políticos donde los distintos grupos de interés tratan de alcanzar sus metas.¹⁴²

Los proyectos de mejoramiento de las condiciones de bienestar social reflejan diferentes prácticas e intereses de los actores que luchan por imponer sus opciones, posibilitando la transformación de la situación política, porque la realidad socio-histórica es una construcción de voluntades sociales.¹⁴³ La lucha por concretar “proyectos” individuales o grupales modifica las relaciones de poder y las formas de determinar las políticas públicas. En el escenario municipal se establecen ciertos proyectos capaces de aglutinar a las personas y organizaciones sociales para unificar las fuerzas centrífugas.¹⁴⁴

En cualquier caso, el poder local es una red de relaciones de fuerzas sociopolíticas que se establecen entre los actores sociales y políticos dentro del escenario municipal que constituye un espacio de expresión de diversos “proyectos” que pretenden concretar aquéllos, 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 ambiente 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 la planeación de nuevas estrategias de acción. Además la configuración de las relaciones de poder está condicionada por la situación del contexto sociopolítico que implica los sucesos políticos del momento y los intereses que se dan en distintos ámbitos de poder, donde los individuos y grupos rompen viejos vínculos y conforman nuevas alianzas. Es decir, el poder local se estructura sobre la base de rupturas y alianzas entre los actores políticos y sociales que tratan de manejarse adecuadamente dentro de las relaciones de fuerzas, que surgen desde la situación social que tiene cada actor dentro de la estructura social del escenario local.

Dicho con otras palabras, el establecimiento de determinadas relaciones de fuerzas entre actores locales no sólo responde al conflicto de intereses y las estrategias de lucha que asume cada sector social en función de los demás grupos sino también obedece a condiciones es-

¹⁴² Wolman, 1996; Conway, 1986.

¹⁴³ Zemelman, 1989.

¹⁴⁴ Pepin-Lehalleur y Prévôt-Schapira, 1995.

estructurales existentes en el contexto local, como las diferencias económicas y sociales entre los habitantes así como las rupturas étnicas y territoriales. Lo anterior hace que ciertos grupos privilegiados que concentran recursos económicos y culturales (mayor nivel de educación) tengan más ventajas sobre aquellos que viven en una situación de pobreza y con bajos niveles de instrucción, como la población rural respecto a la urbana. No obstante, en el ámbito público que comprende las instancias de decisión política y los canales institucionales de participación ciudadana, los habitantes tienen similares posibilidades para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, participando de algún modo en la toma de decisiones públicas. Cada ciudadano y grupo social puede optimizar los recursos disponibles y los dispositivos de poder desde la ubicación que tienen en la estructura social, donde, a veces, los sectores sociales más desfavorecidos pueden sacar más provecho en la esfera pública, dependiendo de las estrategias de lucha que desarrollen.

Desde esta perspectiva el escenario local se constituye en un espacio público de expresión más dinámica y "visible" de las relaciones de poder, donde cada actor trata de orientar en su favor los proyectos de desarrollo local. Se van impulsando diversos proyectos de desarrollo municipal que motivan la formación de alianzas entre grupos que pretenden controlar los recursos de poder y las instancias del gobierno local para lograr sus propósitos.¹⁴⁵ Alain Touraine¹⁴⁶ considera los espacios de decisión política como el *campo político* donde se expresan los conflictos sociales y se toman las determinaciones reconociendo el derecho de "otros", en el que adquiere mayor significación la voluntad ciudadana, lo cual se manifiesta en la participación de la gente 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 que se establecen a partir de las acciones que efectúan los actores políticos y sociales dentro del escenario de conflictos que constituye el municipio, donde cada cual trata de influir y transformar en cierta medida los ámbitos institucionales de administración pública y de participación ciudadana, así como las formas de adopción de decisiones y los vínculos del ejercicio y nudos de resistencia de poder.

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ Touraine, 1995.

II. LAS REFORMAS POLÍTICAS Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN BOLIVIA

Como parte de la corriente política que ha dominado en América Latina en los años ochenta y parte de los noventa, Bolivia ha entrado en una nueva etapa de ordenamiento político con el establecimiento del sistema político democrático, la implantación de políticas de ajuste estructural y la aplicación de reformas político-institucionales, dando lugar a la descentralización del poder político estatal y la consiguiente emergencia de los poderes locales. Sin embargo, antes del proceso de descentralización política, los sectores sociales marginados y excluidos de los círculos del poder público han venido reclamando continuamente la “inclusión” y la participación en los ámbitos de poder político, en un intento por lograr una cierta autodeterminación política, en tanto protagonistas de la construcción de un destino propio, digno y libre. Es este propósito sociopolítico, trascendente en el tiempo, lo que ha impulsado las diferentes revueltas populares, movilizaciones o subversiones de los sectores sociales oprimidos a lo largo de los procesos políticos, tanto en la colonia como en la vida republicana.

Desde *Katari al Mallku*, pasando por Zárate, por Marka T’ula, por Chipana, por Flores, entre otros líderes de los pobres y excluidos,¹ la

¹ La historia muestra que las poblaciones originarias de Los Andes no han sufrido en absoluto la sumisión, la explotación y la opresión colonial y republicana sino, por el contrario, se han levantado con fuerza (y a veces en armas) para resistir la arremetida de sus opresores y verdugos. Así, Túpac Katari organizó una gran movilización política en 1780-1781, cercando la ciudad de La Paz; asimismo, Pablo Zárate Willka se alzó en armas a fines del siglo XIX; de la misma forma, los caciques apoderados de los ayllus Machaca y otras poblaciones del altiplano se sublevaron en los años veinte. Y en 2000 y 2003, Felipe Quispe, *El Mallku*, organizó una gran movilización campesina, paralizando la parte occidental del país. Puede verse Xavier Albó, “Etnicidad y clase en la gran rebelión aymara-quechua: Kataris, Amarus y bases 1780-1781”, en Fernando Calderón y Jorge Dandler, *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, CERES, Cochabamba;

lucha ha sido casi siempre por la autodeterminación política, por eso la revolución nacional de 1952 tuvo gran apoyo de las masas obrero-campesinas; el movimiento político katarista encontró acogida dentro del movimiento campesino, o la CSUTCB que tiene una respuesta multitudinaria al llamado para la movilización y la protesta social. Decidir políticamente sobre el destino propio es un asunto crucial para las comunidades campesinas y barrios populares urbanos, en consecuencia, la constitución de los gobiernos municipales se presenta como una oportunidad histórica para pensar y actuar políticamente en función de los problemas candentes de las sociedades locales, pero desde el lugar en que la gente vive y sufre los efectos lacerantes de la pobreza y la exclusión socioeconómica y política.

EL CONTEXTO NACIONAL

Con el fin de comprender mejor la configuración del poder local dentro del contexto actual de la municipalización del país, es conveniente establecer un marco sociohistórico que permita ordenar los procesos sociopolíticos de modo transversal en el tiempo, pues dichos procesos han dado lugar a la constelación de la situación política de hoy, porque los hechos socioeconómicos, políticos y culturales no surgen de la noche a la mañana de manera netamente casual sino que las circunstancias que los condicionan se forman por lo general en un tiempo más o menos largo. Es decir, las condicionantes históricas influyen sobre los procesos sociopolíticos del presente.

Fausto Reinaga, *La revolución india*, Partido Indio de Bolivia, La Paz; Ramiro Condarco, *Zárate, el "temible" Willka*, Talleres Gráficos Bolivianos, La Paz, 1965; Roberto Choque, "De la defensa del ayllu a la creación de la República del Qullasuyu: historia del movimiento indígena en Bolivia (1912-1935)" (ponencia en el III Encuentro de Estudios Bolivianos, Cochabamba, 1985); Javier Hurtado, *El katarismo*, Hisbol, La Paz, 1986; Silvia Rivera, *Oprimidos pero no vencidos: luchas del campesinado aymara y qhechwa, 1900-1980*, Hisbol, La Paz, 1986; Julio Mantilla y otros, *La ch'ampa guerra: del tinku de la guerra al tinku del amor*, Centro Multidisciplinario de Ciencias Sociales, La Paz, 2000; Raquel Gutiérrez y otros, *Democratizaciones plebeyas*, Muela del Diablo, La Paz, 2002, entre otros.

La exclusión sistemática y la lucha por la "existencia"

Las poblaciones del altiplano boliviano tienen una larga trayectoria histórica que va desde la época precolonial hasta el presente.² Las sociedades 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.³ En la etapa republicana las comunidades originarias del altiplano se movilizaron en defensa de sus tierras, aunque 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 Exvinculación en 1874, que obligaba a pagar un nuevo impuesto sobre la propiedad rural, en un plazo de tiempo muy corto, pues de lo contrario las tierras comunales serían subastadas, lo cual sucedió en los hechos. Como respuesta a esto, pronto se manifestaron las rebeliones y luchas de resistencia con la intención de recuperar las tierras usurpadas.⁴

Las luchas de las poblaciones altiplánicas se convirtieron prácticamente en un modo de existencia para las comunidades campesinas que han estado casi en constante movilización pacífica o violenta. Estas luchas se pueden ordenar en cinco etapas. 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, con deseos de constituir un nuevo Estado. En la segunda, situada entre 1910 y la revolución nacional de 1952, las luchas reivindicativas reclamaban el reconocimiento oficial de las tierras comunitarias, el acceso a la educación pública y la participación política en los corregimientos, tendiendo hacia la "inclusión" económica y política. En la tercera etapa, después de la revolución nacional de abril de 1952 y hasta finales de los años setenta, los comunarios se movilizaron por conseguir los títulos ejecutoriales de sus parcelas,⁵ con la perspectiva de convertirse en

² 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.

³ Matos, 1988; Murra, 1975; Platt, 1982; Romero, 1986; Golte, 1987; Huanca, 1984; entre otros.

⁴ Condarco, 1965; THOA, 1984; Rivera, 1986; Choque y Ticona, 1996.

⁵ Las "parcelas" son propiedades de tierra medianas o pequeñas que poseen los campesinos, después de la Ley de Reforma Agraria de 1953, y tienen una extensión de 20 a 60 hectáreas.

un sector social importante frente al Estado. En la cuarta etapa, al terminar la década de los setenta, las poblaciones altiplánicas logran conformar un instrumento político propio para participar en las elecciones nacionales, con la fundación de los partidos kataristas,⁶ con la exigencia del restablecimiento de la democracia y la participación en el gobierno nacional, lo cual permitirá que uno de los líderes del katarismo llegue a la vicepresidencia de la república en 1993. Y en la quinta etapa, que va desde la aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP) (1994) hasta hoy en día, la lucha de las comunidades rurales parece darse en dos frentes: 1) dentro de los gobiernos municipales, y 2) en relación con el gobierno central. En el primero la acción comunitaria es más comprometida y continua, mientras que en el segundo la lucha se manifiesta de manera condicional conforme con la situación política, aunque con mayor alcance y notoriedad.

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 hacia la democracia, pues el sistema político democrático no respondía adecuadamente a las demandas de la población que reclamaba 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 para mejorar las condiciones de bienestar social.

Ahora bien, como ya se ha dicho, después de la independencia de Bolivia (1825), las condiciones económicas, políticas y sociales no mejoraron para las poblaciones del altiplano 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 propias ambiciones favoreciendo a los grupos de terratenientes y propietarios mineros que tenían mucha influencia sobre el gobierno. En la época republicana se incrementaron las exacciones económicas para las comunidades originarias, por ejemplo el tributo indígena llegó a significar casi 50% de los ingresos nacionales.⁷ El

⁶ 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 Javier Hurtado, *El katarismo*, Hisbol, La Paz, 1986.

⁷ Albó y Barnadas, 1985; Platt, 1982; Condarco, 1965.

Estado oligárquico vivía en buena parte del tributo indígena, 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 salir de la condición de pobreza. Para los caudillos en el poder, las comunidades campesinas, que constituían cerca de 90% de la población, contaban solamente en la medida en que eran fuente de recursos económicos para el Estado y una reserva para la movilización militar. Los habitantes del área rural:

[...] 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.⁸

Con la tiranía del gobierno de Mariano Melgarejo (1864-1871), que fue la expresión más clásica de los gobiernos caudillistas, empezó la política de despojo de tierras comunales que aún se mantenían. Sin embargo, las comunidades afectadas por dicha política empezaron a movilizarse para reivindicar sus propiedades, y si bien sólo algunas pudieron recuperar sus tierras, otras se convirtieron en colonos de las nuevas haciendas. Los gobiernos en turno buscaban modernizar al Estado y a la sociedad con la entrega de las tierras a los terratenientes y con la reducción de las comunidades originarias a meros siervos de haciendas, empero esto originó que entre 1861 y 1940 se manifestaran alrededor de mil levantamientos de comunidades campesinas.⁹

Por otra parte, a fines del siglo XIX, la recuperación de la minería con la producción de la plata y la demanda de estaño en el mercado mundial, contribuyó también a la formación de un nuevo bloque de 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 que se mantuvo en el gobierno hasta la revolución de 1952 era una alianza señorial, que en el diseño de políticas de

⁸ Choque y Ticona, 1996, p. 21.

⁹ *Idem.*

gobierno no “veía” más allá de sus propiedades.¹⁰ La presencia del Estado se tornaba más tenue a medida que los espacios socioterritoriales se alejaban del “centro” oligárquico nacional. La presencia gubernamental solamente se manifestaba cuando el gobierno necesitaba del *tributo indígena* para sobrevivir, pero dicha presencia se reducía drásticamente en la prestación de servicios públicos, como la educación y la salud. Se consideraba que la sociedad boliviana se componía solamente de terratenientes, propietarios mineros y clases medias de los centros urbanos.

Según la visión social del “racismo blancoide” de la oligarquía minero-terrateniente, se creía que los propietarios de las haciendas, los dueños de las minas y las clases medias del entorno eran descendientes directos de los españoles, considerando a los “indios” apenas como bestias de carga, por quienes no había que tener compasión para explotarlos hasta la inhumanidad y lo vergonzoso.¹¹ 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 practicaba la discriminación social de los “vecinos” con respecto a los “indios”.¹² La oligarquía creía que la sociedad boliviana se dividía entre los “más aptos” (casta oligárquica) y los “menos aptos”

¹⁰ Zavaleta, 1979.

¹¹ Zavaleta, 1986.

¹² Las personas que vivían en los “pueblos”, por lo general capitales de provincia, se consideraban a sí mismas como “vecinos”, muy diferentes de los “indios” de las comunidades originarias y haciendas. Está claro que el término indio a lo largo de la historia ha comportado una carga ideológica de sojuzgación, humillación, anulación y eliminación del “otro”, que como cualquier ser humano también tiene el derecho de existir y realizarse en el mundo. Ese “otro” que no ha formado parte de la temprana “civilización” occidental, pasó a ser considerado como “indio”, calificación que ha servido para *deshumanizar* al “otro”, sea piel roja, esquimal, maya, azteca, chiapaneco, araucano, aymara, quechua, mojeño o africano. El “otro”, el que es *distinto* al “hombre occidental”, en ciertos rasgos somáticos, culturales y de pensamiento, apareció siendo indio, pero visto desde el occidente y sus eslabonamientos socioculturales. En consecuencia, mirando desde el otro “ángulo”, desde el lado de la identidad de las sociedades llamadas indias, el “occidental” que se presenta como “otro” resulta también un indio; obviamente, un indio más ambicioso y sanguinario que arrasó con la mayor parte de los recursos naturales y las culturas aborígenes del llamado “nuevo mundo”. A esto se debe la utilización de las comillas para la palabra indio.

(indios). La supervivencia de los primeros era el argumento para justificar la exclusión y la explotación inhumana de los segundos. 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 estadounidenses e ingleses, y 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 “indios” no eran considerados como bolivianos (tal vez ni como seres humanos), se les veía como bárbaros en su propia tierra. Esto alimentaba la inquietud hacia una “guerra de razas” entre los habitantes de un país pobre, lo cual se expresó durante la guerra federal de 1899 entre los liberales y conservadores que se disputaban los espacios del poder del Estado, tratando de aprovechar los magros recursos públicos.¹³ La movilización social encabezada por Zárate,¹⁴ y los hechos ocurridos en Mohoza,¹⁵ mostraron la acción atroz y salvaje de una raza explotada hasta la deshumanización y humillada moralmente en su propio “reino”. Se decía que los “indios” aparentaban una abyecta sumisión cuando se encontraban en inferioridad de condiciones, pero que en grupo eran altaneros, tercos y atrevidos y podían transformarse en “fieras temibles”, como el *Temible Willka*. Siguiendo a Zavaleta, se podría sostener que Zárate resumió un conjunto de las luchas de comunidades originarias efectuadas con el propósito primordial de preservar la “existencia” en la tierra, el “lugar” que le fue arrebatado al hombre andino

¹³ Zavaleta, 1986.

¹⁴ Pablo Zárate Willka (*El Temible*) 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 para las poblaciones originarias, por lo que los liberales y conservadores pronto se pusieron de acuerdo para derrotarlo y darle muerte. Al respecto véase Ramiro Condarco, *Zárate, el “Temible” Willka*, Talleres Gráficos Bolivianos, La Paz, 1965.

¹⁵ 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”.

por la acción de los “bárbaros” si miramos desde las montañas de los Andes al mundo, lo cual hizo que la casta señorial se diera cuenta de que existía otra nación: la nación de los aymaras y los quechuas.

La presencia de los campesinos en la historia del país fue siempre esporádica, explosiva y radical, se expresa a través de las movilizaciones multitudinarias que llevaron al éxito en momentos y al fracaso en otras ocasiones. En los momentos de gloria terminaron reclamando el poder del Estado o planteando la conformación de una nueva nación independiente, en ese afán de lograr la autodeterminación sociopolítica frente al Estado boliviano.¹⁶ En cambio, en situaciones de derrota han tenido que sufrir una brutal violencia por parte de las fuerzas represivas del Estado, acciones que terminaban con la masacre de las comunidades campesinas, la persecución de sus dirigentes y la aniquilación de muchos de éstos. No obstante, el sentimiento de autodeterminación política de las comunidades originarias del altiplano ha seguido manteniéndose con fuerza hasta el presente, asumiendo en ocasiones su enunciado estatal a partir del discurso político ideológico de constitución de un nuevo Estado, tal como frecuentemente han deseado los aymaras y los quechuas.¹⁷ La pretensión del quiebre del poder estatal oligárquico no sólo fue una voluntad colectiva fortuita sino una búsqueda permanente de autodeterminación política, en términos de una convicción transpersonal que no dependía tanto del soporte del poder político establecido. Así:

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.¹⁸

¹⁶ Por ejemplo, durante la guerra federal se hablaba entre los partidarios de Zárate Willka, del exterminio del “no indio” y la fundación de un nuevo Estado originario; claro, en un país donde no se sabe dónde comienza y dónde termina el color de la piel de sus habitantes, para catalogar como “indio” o “no indio”. Esto, obviamente, mirado desde una perspectiva errónea que induce a ver las diferencias socioculturales en términos de pigmentocracia.

¹⁷ El aymara y el quechua son idiomas ancestrales de las poblaciones andinas, y son más hablados en la parte occidental de Bolivia; precisamente a estas poblaciones se les reconoce con dichos nombres.

¹⁸ Zavaleta, 1986, p. 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”.¹⁹

Las luchas de las comunidades originarias han sido motivadas por esa esperanza de lograr algún día la autodeterminación sociopolítica. Las comunidades originarias casi siempre lucharon por la destrucción de las bases estructurales de la casta señorial dominante, pero aun cuando tuvieron cierto éxito, no han podido apropiarse de sus victorias, a pesar de que las milicias obrero-campesinas de la revolución de 1952 pudieron sustituir momentáneamente al ejército.²⁰

Ahora bien, las movilizaciones de las comunidades rurales del altiplano se pueden dividir además en tres periodos de considerable duración, en términos de una lucha por la autodeterminación política, aunque al mismo tiempo se pretendía una integración a la sociedad criollo-mestiza, considerada como la sociedad “oficial”.

El primer periodo va desde fines del siglo XIX hasta la guerra del Chaco,²¹ 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 periodo se sitúa entre la guerra del Chaco y la revolución nacional de 1952, donde se gestaron las condiciones políticas y sociales de la revuelta popular. Y el tercer periodo va desde la revolución de 1952 hasta la lucha por la democracia (1978-1982), cuando surgen los partidos kataristas como instrumentos políticos de lucha.²²

¹⁹ *Ibid.*, p. 207.

²⁰ Zavaleta, 1979.

²¹ 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.

²² La fundación de los partidos kataristas (1978 y 1979) hizo que uno de sus líderes se proyectara 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*.

En 1899, en la histórica población de Peñas,²³ el caudillo aymara Pablo Zárate Willka, quien había movilizado a buena parte de la población altiplánica, se proclamó como “presidente” de las naciones originarias planteando la conformación de una nueva república independiente.²⁴ En esa época Bolivia era un país esencialmente rural y agrícola, aunque la minería se había desarrollado con mucho éxito, pero un pequeño grupo de propietarios mineros se apropiaban de los excedentes. 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, la educación y la participación en los corregimientos,²⁵ pues los cargos públicos en las provincias eran ocupados casi exclusivamente por los terratenientes que tenían mucho poder en las haciendas y áreas de influencia. En esa lucha, los caciques apoderados jugaron un papel fundamental en la organización de movilizaciones y en el seguimiento de querrelas judiciales en defensa de las tierras originarias.²⁶

Las movilizaciones demandaban la restitución de tierras comunales, la abolición del servicio militar obligatorio, la supresión del tributo indígena 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.²⁷ Las

Gonzalo Sánchez de Lozada asumió nuevamente la presidencia en 2002, en coalición con otros partidos (MIR y ADN); empero, dimitió del cargo después de la amplia movilización social que se produjo en octubre de 2003 exigiendo su renuncia, y que terminó con más de setenta muertos y centenares de heridos. En consecuencia, asumió la presidencia de la república el hasta entonces vicepresidente Carlos de Mesa Gisbert conforme las normas institucionales.

²³ 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.

²⁴ Condarco, 1965.

²⁵ En este 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 (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.

²⁶ Rivera, 1986; 1985.

²⁷ *Idem*.

poblaciones rurales estuvieron dispuestas a jugarse la vida con tal de lograr sus objetivos: tierra, libertad, participación política y educación, es decir, la pretensión de apropiación de los resquicios del poder del Estado oligárquico fue una característica del proceso sociopolítico, en tanto que los sectores marginados han sido portadores de posibilidades de prácticas democráticas, pues exigían mayor democratización de las instancias de decisión política.²⁸ En este contexto, la violencia se presentó como un acontecimiento interpelatorio de primer orden para resquebrajar las bases del Estado oligárquico, porque en las movilizaciones de violencia política los participantes se jugaban la opción de determinada visión de sociedad, donde la mortandad fue un articulador social y político.

Asimismo, la guerra del Chaco significó un punto trascendental en la historia de Bolivia, porque durante la contienda bélica se dio una suerte de “encuentro nacional” entre los diferentes estamentos y clases sociales (obreros, mineros, campesinos, artesanos, clases medias y oficiales militares) que se *reconocen* como miembros de una misma comunidad política: Bolivia. Esto marcó el inicio del proceso de configuración de la *conciencia nacional* que definió a todos como bolivianos.²⁹ El suceso bélico se convierte en un 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 “blancoide”. Después de la guerra, los ex combatientes identificaban un enemigo común: la oligarquía minero-terrateniente encaramada en el poder del Estado planteándose, por tanto, el “deber patriótico” de rescatar la patria para los bolivianos.³⁰ 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.

Por otra parte, la movilización por la educación, como uno de los objetivos de la lucha, fue organizada por un grupo de profesores descontentos con la educación urbana tradicional, encabezado por Elizardo Pérez.³¹ Se establecieron varios centros educativos en diferentes co-

²⁸ Zavaleta, 1987.

²⁹ Zavaleta, 1967.

³⁰ Montenegro, 1967.

³¹ La “escuela ayllu” del profesor Elizardo Pérez trataba de impulsar una educa-

comunidades, los que fueron construidos con una entusiasta participación de los comunarios, quienes lo consideraban como una oportunidad propicia para acceder a los conocimientos, entendiendo que la instrucción les posibilitaría organizarse mejor. Además, el sindicalismo pronto empezó a expandirse en el área rural, primero en las comunidades del valle de Cochabamba y posteriormente en las poblaciones del altiplano, permitiendo la realización del Primer Congreso de Indígenas, en el 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. Así, durante el gobierno de Gualberto Villarroel (1943-1946),³² el movimiento campesino llegó a su punto más alto con la realización del Primer Congreso Indígena, en el nivel nacional, superando para ello varios obstáculos como la persecución, el apresamiento y el exilio de muchos dirigentes. El evento se llevó a cabo en la ciudad de La Paz (mayo de 1945) con la participación de centenares de dirigentes campesinos de todo el país, que ingresan a la plaza Murillo,³³ por primera vez en la historia de Bolivia, vitoreando a sus máximos líderes como Francisco Chipana Ramos y Antonio Álvarez Mamani.³⁴ Asimismo, el Estado reconoció también por primera vez a las poblaciones campesinas como interlocutores válidos dentro del quehacer político.

ción acorde con el medio rural y con las necesidades de las poblaciones campesinas; y con ese fin se creó un centro educativo en la localidad altiplánica de Warisata (provincia Omasuyos del departamento de La Paz) en 1931, que luego fue intervenido y desmantelado por el gobierno de Enrique Peñaranda en 1940. Véase Elizardo Pérez, *Warisata: la escuela ayllu*, s.e., La Paz, 1962.

³² Gualberto Villarroel fue uno de los oficiales de las Fuerzas Armadas que participó activamente en la guerra del Chaco, y que a su retorno (conjuntamente con otros militares) organizó una logia: Razón de Patria (Radepa), para arrebatar el poder del Estado de las manos de la oligarquía minero-terratiente, lo cual le permitió llegar al gobierno.

³³ La plaza Murillo es el lugar donde están los edificios de la presidencia de la república y del parlamento. Antes del Congreso Indígenal de 1945, los llamados indígenas tenían prohibido ingresar a dicha plaza.

³⁴ Rivera, 1986.

El congreso contó con la presencia del presidente de la república,³⁵ 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.³⁶ El congreso decidió abolir el trabajo gratuito y obligatorio, el “pongueaje”,³⁷ y autorizó la libre circulación de los campesinos por las calles de las ciudades, que estaba restringida hasta entonces.

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 campesino avanzar hacia una realización propia, la autodeterminación política, esto es que: “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”.³⁸ Los campesinos, a pesar de que han sido casi siempre el sector menos politizado de la sociedad, se constituyeron en una base social importante para producir condiciones de autodeterminación política, lo cual significa que:

[...] 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.³⁹

Las movilizaciones reflejaban ese afán colectivo por resquebrajar las estructuras del Estado oligárquico y por crear grietas de participación política para pensar y construir un destino propio. Desde esta perspectiva, la permanente lucha de las poblaciones campesinas fue un ingrediente sociopolítico fundamental para la configuración de lo nacional-popular en Bolivia, en términos de una interrelación entre la

³⁵ Gualberto Villarroel.

³⁶ Zavaleta, 1979.

³⁷ 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.

³⁸ Rivera, 1986, p. xix.

³⁹ Zavaleta, 1986, pp. 207-208.

democratización social como proyecto de masas y la forma estatal como lógica de la acción gubernamental.⁴⁰

En el país más “indio” de América, la política y el poder han sido por mucho tiempo un asunto de “blancos”, aunque no había una conciencia política (blanca, chola o india) que no se haya sentido inquieta o movida frente a la factualidad del *ch'enko social* nacional que complicaba los objetivos que perseguían los diferentes actores.⁴¹ En esa situación social de desconcierto, la agitación rural desbordaba la capacidad del gobierno, como una bola de nieve que crecía, y la única forma de calmar la movilización campesina era integrando a los aymaras, los quechuas y otras etnias a la vida nacional.⁴²

No obstante, 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 dicha convulsión urbana fue el fusilamiento de algunos dirigentes políticos de la “rosca”,⁴³ lo cual afectó aquello que era intocable: la impunidad del señorío. Esto además estaba relacionado con la preservación de ciertos espacios exclusivos de la oligarquía que fueron invadidos por los “indios”, quienes habían ingresado a la ciudad y a la plaza Murillo con la venia de Villarroel. 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.⁴⁴

⁴⁰ Zavaleta, 1986; 1993.

⁴¹ *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 diversas para la configuración de un nuevo tipo de sociedad. Laserna, 1993.

⁴² Rivera, 1986; Zavaleta, 1979.

⁴³ Se reconoce como “rosca” al grupo de los gobernantes que respondían a los intereses de la oligarquía minero-terrateniente.

⁴⁴ Rivera, 1996, p. 57.

Después de la muerte del *tata Villarroel*,⁴⁵ la oligarquía pronto difundió por las haciendas la victoria contra la arremetida de la sociedad rural, toda vez que el poder del Estado estaba nuevamente en sus manos. Eran momentos de quiebre y frustración para las poblaciones campesinas que habían pensado que el poder de la oligarquía se desplomaba.

Las luchas campesinas construyeron esa trayectoria sociopolítica de avance hacia el poder del Estado, marcada por esperanzas y frustraciones a la vez, donde cada movilización se estableció 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 ocasiones de contienda política y social. Incluso, con ese nombre se crearon focos guerrilleros, como el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK) a fines de los ochenta.⁴⁶ Se ha dado una suerte de acumulación de fuerza comunitaria y de experiencia de lucha, donde las poblaciones rurales pelearon 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 de 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

⁴⁵ *Tata*, en la lengua originaria aymara o quechua, se traduce al español como *padre*. Así, las poblaciones rurales del altiplano y valles, consideraron a Villarroel como el *padre* de las comunidades campesinas.

⁴⁶ 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 Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), pero fue desbaratado el mismo año por las fuerzas del orden, que terminó con el encarcelamiento de sus principales cabecillas. Sin embargo, Felipe Quispe, *El Mallku*, un ex integrante del EGTK, al salir de la cárcel en 1997, pronto asumió la función ejecutiva de la CSUTCB, y organizó en abril y septiembre del 2000 y octubre de 2003, una gran movilización campesina que culminó primero con la fundación de un nuevo partido político: el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), partido que alcanzó una buena votación en las elecciones nacionales de 2002, ubicándose en el quinto lugar con 6% del voto ciudadano, resultado que permitió al *Mallku* llegar al Parlamento con cinco diputados. Y segundo, sentó las bases sociopolíticas para que Goni renunciase a la presidencia de la república, en octubre de 2003.

poder oligárquico minero-terrateniente; por ejemplo, muchos dirigentes campesinos llegaron a vestir “uniforme militar”, autonombrándose “generales” o “sargentos”. De acuerdo con esta lógica militar, se organizaron las primeras *milicias campesinas* que luego se convirtieron en principales protagonistas del proceso político nacional,⁴⁷ durante los primeros años del gobierno revolucionario, pues la sustancia social era fundamental para la constitución del Estado de la revolución de 1952.

Conforme esta perspectiva, el óptimo social en la relación entre el Estado y la sociedad civil significa el logro de cierto equilibrio entre las pretensiones de las masas y la respuesta más o menos adecuada de las políticas gubernamentales. Pero para una buena salud de las relaciones entre el Estado y la sociedad casi nunca se da un equilibrio pleno, porque, en el caso de que el óptimo social se lograra siempre, se estaría frente a una historia paralizada. La tensión sociopolítica 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 el Estado y la sociedad civil.⁴⁸

En cualquier 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), el ascenso de un líder katarista a la vicepresidencia de la república (1993) y la conversión de un partido político (MAS) de base campesina y popular urbana en la segunda fuerza política del país (2002),⁴⁹ han sido momentos en los que la movilización de las comunidades rurales marcaron sus puntos más altos dentro de esa larga lucha por lograr la autodeterminación política.

⁴⁷ Las milicias campesinas estaban conformadas por grupos de comunarios armados, que después de la revolución de 1952 fueron fortalecidas desde el gobierno, para constituir el brazo armado de la defensa del gobierno revolucionario encabezado por el MNR.

⁴⁸ Zavaleta, 1987.

⁴⁹ El Movimiento al Socialismo (MAS) fue fundado como partido político el año 2000, teniendo como jefe a Evo Morales, quien siendo originario de una de las poblaciones rurales de Oruro emigró hacia la zona tropical de Cochabamba, convirtiéndose luego en el dirigente máximo de las organizaciones campesinas de Chapare, una región productora de la hoja de coca. Con base en el discurso ideológico de la defensa de la coca, la “hoja sagrada”, frente a la política de erradicación forzosa por parte del Estado, Evo Morales (en su calidad de líder cocalero) fue articulando una base social más

*La revolución nacional
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, la revolución se ha convertido en uno de los momentos constitutivos de reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil,⁵⁰ donde los campesinos, sistemáticamente excluidos de la vida política, fueron 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, porque la configuración del Estado de 1952 se basó en la apertura de instancias de participación ciudadana y la creación de condiciones más o menos favorables para la autodeterminación, así: “El núcleo de 1952 demuestra un grado importante de autodeterminación política en un

amplia que le permitió fundar la mencionada organización política y lograr el segundo lugar en las elecciones nacionales de 2002, para constituirse después en la “oposición parlamentaria” más importante, que ya puso en problemas al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, en enero de 2003, con un bloqueo de caminos en el trópico cochabambino. Asimismo, durante las movilizaciones de octubre de 2003, Evo Morales fue uno de los primeros dirigentes políticos en exigir la renuncia del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. El MAS tiene apoyo electoral en los sectores campesinos y zonas populares urbanas, sobre todo en el altiplano y los valles.

⁵⁰ El momento constitutivo se da 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, tal 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, cada uno de los cuales 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 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, que dio lugar a la recomposición social de los diferentes estratos sociales y a la instauración de un nuevo ciclo estatal que Zavaleta llamó el “Estado de 1952”. Siguiendo a Zavaleta, el establecimiento de la LPP y la consiguiente constitución de gobiernos municipales se podría interpretar como un tercer momento constitutivo, por lo menos en el ámbito político y sus implicaciones.

escenario muy atrasado aunque es cierto que esta autoimpulsión cedió casi de inmediato a la coerción de las condiciones externas”.⁵¹

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 perseguidos a través de cientos de levantamientos contra sus opresores detentores del poder del Estado. Se pensaba que con la revolución terminarían tanto el dominio oligárquico como las revueltas agrarias, tal como declaraba Francisco Chipana, uno de los dirigentes campesinos más destacados de entonces, 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”.⁵²

Ahora bien, las políticas del gobierno revolucionario se orientaban a cambiar la estructura económica, social y política del país. Así, las medidas que dictó Víctor Paz en lo económico fueron: la nacionalización de las minas y la reforma agraria, en lo político el voto universal, y en lo social la reforma educacional. Estas decisiones gubernamentales posibilitaron cambiar profundamente al país, de manera que 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, teniendo como principal objetivo gubernamental la industrialización y la creación del mercado interno. Asimismo, como consecuencia de la aplicación del voto universal se dio la apertura política para la participación de la mayor parte de la población en la elección de los gobernantes, en tanto la reforma educativa provocó la explosión de centros educativos tanto en el área urbana como en la rural, pero tres de esas medidas afectaron notablemente la situación socioeconómica y política de las poblaciones rurales, 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, con la consiguiente “liberación” de los colonos de las haciendas, oca-

⁵¹ Zavaleta, 1986, p. 13.

⁵² Rivera, 1986, p. 77.

sionando, entre otras cosas, la explosión de la migración campo-ciudad. Mientras, el voto universal permitió a los campesinos convertirse en un sector social muy importante para el desenvolvimiento político nacional, sobre todo 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, lo cual daba a estas comunidades la oportunidad de negociar en mejor situación con los actores políticos, pues más de 70% de la población que había sido marginada de los procesos electorales adquiría el derecho electoral para elegir a los gobernantes. Por otro lado, y como consecuencia de la reforma educacional aplicada en 1953, se establece la educación gratuita en los niveles preescolar, primario, secundario, vocacional, técnico y universitario, y se decreta la alfabetización, que resultó en la masificación de la educación en las poblaciones rurales, aunque no necesariamente acorde con ciertos niveles de calidad.

Por su parte, el sindicalismo campesino se difundió rápidamente en las comunidades altiplánicas, generando ciertos conflictos entre colonos de las antiguas haciendas, comunidades originarias y “vecinos”. La organización sindical campesina se orientaba hacia dos direcciones: la autonomía de las comunidades y la 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 que promovía la sindicalización en el campo. En cualquier caso, la fuerza campesina se mostraba por medio 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 nacional manejada por el MNR.⁵³

De manera que, después de la revolución de 1952 todo tuvo que resolverse tomando en cuenta a los llamados indios, que por primera vez en la historia del país se tornaron actores importantes dentro del marco humano del Estado, posibilitando una democratización de la sociedad boliviana.⁵⁴ Es decir, el Estado de 1952 fue en buena parte

⁵³ Por ejemplo, cuando un ex hacendado fue nombrado ministro de Asuntos Campesinos, se desató en las provincias una fuerte oposición a dicho nombramiento. La presión sindical fue tal que provocó la renuncia del ministro y la consiguiente designación de un dirigente campesino en ese cargo.

⁵⁴ Zavaleta, 1979.

producto de la revuelta de una multitud social “abigarrada” que emergió desde diferentes contextos sociohistóricos, donde obreros, sectores populares y campesinos se articularon en torno al objetivo común de corroer los cimientos del Estado oligárquico.⁵⁵ La multitud o masa social en acción posibilitó la configuración del Estado del año de 1952. Este ciclo estatal se mantendrá hasta el establecimiento de la nueva política económica (1985), mediante el Decreto Supremo 21060.⁵⁶

Ahora bien, como consecuencia del golpe de Estado perpetrado por el general René Barrientos Ortuño en 1964, se interrumpió el proceso “revolucionario” y se cerraron los espacios de libre manifestación para el movimiento obrero popular, en particular para mineros y fabriles. Con los militares en el gobierno se distanciaron las relaciones entre obreros y campesinos, como efecto del establecimiento del “pacto militar-campesino”⁵⁷ instituido desde el gobierno central.

El “pacto militar-campesino” fue en realidad un instrumento político de control sobre las organizaciones sindicales de las poblaciones rurales, hecho que además fue favorecido por el carisma personal de Barrientos.⁵⁸ Las comunidades rurales empezaron a cambiar sus preferencias políticas dando apoyo casi incondicional a Barrientos, permitiéndole reprimir exitosamente a otros sectores del movimiento obrero popular (mineros, fabriles, gremiales y estudiantes), pues los sindicatos movimientistas se volvieron barrientistas. Esto además legitimaba la persecución implacable de dirigentes políticos de izquierda y de grupos subversivos, por ejemplo la aniquilación de la guerrilla de

⁵⁵ Zavaleta, 1983.

⁵⁶ El DS 21060 estableció las bases del nuevo modelo económico y estatal, por ejemplo la política de la libre contratación de la fuerza laboral ocasionó el despido de más de veinte mil trabajadores mineros de las empresas estatales. Ese decreto quedó muy internalizado en la memoria colectiva de los sectores populares.

⁵⁷ Barrientos, con el fin de tener el apoyo del sector campesino, conformó el “pacto militar-campesino” en 1966, argumentando que era necesaria una alianza entre militares y campesinos para impulsar el desarrollo rural mediante la estructuración de ciertos programas de cooperación para las comunidades rurales, como la dotación de material escolar. Con motivo del pacto se dio el desarme de las milicias campesinas.

⁵⁸ René Barrientos tuvo una relación fluida con los campesinos, se comunicaba abiertamente con éstos, 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* (padre) dispuesto a defender los intereses de las comunidades rurales.

Ñancahuazú, dirigida por el legendario Ernesto *Che* Guevara, se facilitó por la filtración de información que dieron algunos comunarios a los grupos militares acerca del movimiento de los guerrilleros.

Para las comunidades agrarias del valle y el altiplano, la presencia del general Barrientos en el gobierno significaba la aparición de un nuevo “mesías” o “tata” que posibilitaría mejorar las condiciones económicas y sociales en el campo, pues nunca antes un presidente había visitado tantas poblaciones rurales.⁵⁹ Con los regalos que daba Barrientos a los campesinos, se estableció una relación clientelar entre el gobierno militar y estas poblaciones, ocasionando la “subordinación” de las comunidades al régimen militar.

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 con la revolución, permitiendo al gobierno controlar el sindicalismo campesino mediante la Acción Cívica de las Fuerzas Armadas.⁶⁰ Esa relación paternalista se mantuvo hasta 1974, cuando se resquebrajó el “pacto militar-campesino” como consecuencia de la masacre de dos poblaciones del valle de Cochabamba: Tolata y Epizana.⁶¹ 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.

⁵⁹ Barrientos acostumbraba ir los fines de semana a las poblaciones rurales; repentinamente aparecía del cielo en su helicóptero para descender en alguna comunidad, llevando cuadernos, pelotas, camisetas deportivas, entre otros obsequios del primer mandatario.

⁶⁰ Rivera, 1986.

⁶¹ La masacre de Tolata y Epizana (enero de 1974), dos poblaciones rurales del valle de Cochabamba, significó para el movimiento campesino cierto giro de la visión estratégica, pues empezaron a impulsar ideas orientadas a formar un instrumento político propio para disputar los espacios del poder estatal.

El katarismo y la disputa por el poder político

Durante el periodo gubernamental de Hugo Bánzer (1971-1978), las organizaciones campesinas del altiplano promovieron la creación de un instrumento político propio con el fin de concretar sus demandas desde el gobierno; en tanto, los militares creían tener totalmente dominados a los campesinos mediante el “pacto”, pero estaban equivocados, por ejemplo, cuando Barrientos trató de establecer un “impuesto único” a la propiedad rural, las comunidades se movilizaron y sacaron a pedradas al presidente de la localidad de Achacachi,⁶² quien trataba de convencer a los rurales del pago de dicho impuesto. Este incidente también marcó el 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 de los sesenta y principios de los setenta surgieron varios grupos “independentistas”,⁶³ pero el más importante y de mayor significación fue el movimiento katarista-indianista. El katarismo tuvo como sus primeros dirigentes a Raimundo Tambo y Jenaro Flores,⁶⁴ originarios de la provincia Aroma (departamento de La Paz). Pronto el movimiento katarista conquistó la organización sindical campesina en sus diferentes niveles, desde las comunidades hasta la Confederación Cam-

⁶² 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; así no es casual que el ex vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas sea originario de ese lugar, así como Felipe Quispe, el *Mallku*, jefe de la organización política Movimiento Indígena Pachakuti (MIP).

⁶³ 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”. Véase Xavier Albó y Josep Barnadas, *La cara campesina de nuestra historia*, UNITAS, La Paz, 1985.

⁶⁴ La denominación de katarismo no se refiere solamente a la lucha anticolonial que dirigieron Túpac Katari y Bartolina Sisa en 1780-1781, sino que tiene otra connotación simbólica, pues *katari* significa víbora en aymara, un tótem del pueblo aymara que simboliza la *transformación profunda* de las cosas, un terremoto que modificaría lo existente o una revolución que viene desde abajo. Sobre el significado simbólico del *katari* y otros aspectos de la simbología aymara véase Fernando Montes, *La máscara de piedra: simbolismo y personalidad aymara en la historia*, Comisión Episcopal de Educación y Quipus, La Paz, 1986.

pesina. En el congreso nacional realizado en Potosí (agosto de 1971) Jenaro 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.⁶⁵

Sin embargo, el golpe de Estado perpetrado por el coronel Hugo Bánzer en agosto de 1971, afectó drásticamente la movilización campesina katarista y todo el movimiento obrero popular. Empero, si bien el gobierno militar trató de imponer el “pacto militar campesino”, no tuvo éxito, porque después de la masacre de Tolata y Epizana,⁶⁶ 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 principios de los años setenta, como una lucha contra el *pongueaje político*,⁶⁷ 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 lanzó públicamente el *Manifiesto de Tiwanacu*,⁶⁸ que rescata la historia de la lucha anticolonial, arguyendo que las poblaciones rurales sufren todavía la opresión y la explotación colonial o neocolonial, y exigiendo el respeto de la visión del mundo de las poblaciones andinas.⁶⁹

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

⁶⁵ Hurtado, 1986.

⁶⁶ Véase nota 61.

⁶⁷ El *pongueaje político* significa que después de la revolución de 1952, el voto campesino benefició a los partidos políticos de izquierda o de derecha, pero no a las comunidades rurales.

⁶⁸ Tiwanacu es una población ancestral que ha formado parte de las culturas milenarias de los Andes; los rastros arqueológicos de dicha civilización se encuentran precisamente en el poblado del mismo nombre, ubicado en el altiplano del departamento de La Paz, lugar que se ha convertido en un referente de reminiscencia de un pasado glorioso, tanto para las organizaciones sociales como para los partidos políticos, desde finales de los años sesenta, y desde donde se pretende proyectar una sociedad conforme con los valores sociopolíticos tradicionales.

⁶⁹ Rivera, 1983; Hurtado, 1986.

sindical autónoma y de establecer un instrumento político. En 1979 se realiza el Congreso de Unificación Campesina convocado por la misma COB, donde nace la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), dando sepultura definitiva al “pacto militar-campesino”. La dirección de esta nueva matriz sindical fue copada prácticamente por los líderes kataristas de origen aymara.

El katarismo, como una alternativa político ideológica, se fortaleció 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 las luchas campesinas, 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 la ansiada autodeterminación política dentro del orden democrático que se vislumbraba entre la sombra de los golpes y el resplandor de las elecciones. Igualmente, la alianza obrero-campesina que “tumbó” al presidente golpista Alberto Natusch, fue un momento de recomposición de la alianza de clases de 1952.⁷⁰ 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.⁷¹

La transición hacia la democracia 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 realizaron una fuerte resistencia contra los gobiernos militares, con paros y bloqueo de caminos,

⁷⁰ El golpe de Estado perpetrado por el coronel Alberto Natusch en noviembre de 1979 duró apenas 16 días, porque la presión social fue tal que se vio obligado a renunciar.

⁷¹ Antezana, 1991.

respondiendo en parte a la convocatoria de la COB. Esto creaba condiciones favorables para fundar la CSUTCB y conformar los partidos kataristas,⁷² pues se trataba de contar con un instrumento político para lidiar durante las elecciones generales por el poder del Estado, 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.⁷³

Así, en las elecciones presidenciales de 1978, 1979 y 1980, participaron por primera vez en la historia de Bolivia dos partidos kataristas: Partido Indio Túpac Katari (MITKA) y Partido Indio Túpac Katari-1 (MITKA-1).⁷⁴ Paradójicamente, tuvieron poco apoyo en las poblaciones rurales. En las elecciones generales de 1985, tampoco obtuvieron una votación significativa.⁷⁵ En las siguientes elecciones nacionales, de 1989 y 1993, los partidos kataristas perdieron fuerza; así, no llegaron a rebasar 3% de votos en las diferentes justas electorales. Además, en la penúltima elección general (1997) ya no se presentó ningún partido katarista.⁷⁶ El comportamiento electoral en las poblaciones altiplánicas

⁷² Hurtado, 1986; Romero, 1995.

⁷³ Ticona y otros, 1995, p. 131.

⁷⁴ 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 participaron dos partidos kataristas. Ambos buscaban el apoyo electoral en las poblaciones rurales.

⁷⁵ Por conflictos entre los líderes kataristas, para las elecciones generales de 1985 se presentaron dos partidos kataristas pero cambiando de siglas: 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 véanse René Mayorga, *Antipolítica y neopolitismo*, CEBEM, La Paz, 1995; Esteban Ticona, *Organización y liderazgo aymara 1979-1996*, Universidad Cordillera-AGRUCCO, La Paz, 2000.

⁷⁶ Romero, 1993; 1995.

no ha sido favorable a los partidos kataristas que han ofertado opciones radicales como la constitución de un Estado propio y autónomo. Cabe aclarar que en las elecciones presidenciales de 2002, se presentaron dos partidos políticos vinculados a los intereses de las poblaciones rurales, como el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) de Felipe Quispe, *El Mallku*; aquél logró el segundo lugar en la votación, y éste el sexto.⁷⁷ Pero la denominación “katarista” ha desaparecido, aunque no el sentido de proyecto político.

No obstante, en 1993, Víctor Hugo Cárdenas, que respondía al ala moderada del katarismo, fue invitado por Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR para que lo acompañara como candidato a la vicepresidencia para las elecciones generales de ese año, y aquél aceptó la oferta y asumió la vicepresidencia de la república. Algunos analistas y políticos de izquierda tomaron este hecho como una maniobra política “señorial” para absorber, cooptar y disolver el movimiento katarista, porque 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.⁷⁸ 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 pluricultural 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 más justa y equitativa: hacia una sociedad más democrática. Era un avance im-

⁷⁷ Véanse las notas 46 y 49.

⁷⁸ Laserna, 1993.

portante 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.⁷⁹

Desde esta perspectiva, se puede pensar en otras alternativas de práctica democrática que combinen mecanismos de la democracia representativa y la 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 entendió como la *democracia esencial*, como una posibilidad de construir un orden democrático desde las prácticas de las organizaciones sociales, en términos de una autodeterminación social que constituya los elementos de poder y sus grados de pavor.⁸⁰

Además, la alianza política entre Sánchez de Lozada y Cárdenas se dio en un momento en que emergía desde el ala radical del katarismo el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK).⁸¹ Sin embargo, la mayoría de los combatientes no era campesina ni minera, sino de la clase media, aunque se declaraba una lucha a muerte contra los *k'aras* (personas de tez blanca) y ricos. Pero el grupo fue desmantelado con el apresamiento de sus principales dirigentes.

En tanto, en las elecciones municipales los partidos kataristas lograron ganar en algunos municipios, pero esto 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 en dichas elecciones, los ciudadanos votan más por los candidatos que por los partidos políticos. En las primeras elecciones municipales realizadas en el contexto de la LPP, en diciembre de 1995, muchas personas que tenían popularidad en sus municipios participaron en calidad de candidatos para ser munícipes y fueron favorecidas por el voto; se eligieron 437 concejales, de los 1624 que había en todo el país, provenientes de las organizaciones campesinas.⁸² De este modo, los municipios provinciales se convirtieron en escenarios de resolución de intereses, inquietudes y aspiraciones sociopolíticas, donde la parti-

⁷⁹ Zavaleta, 1986.

⁸⁰ Zavaleta, 1983.

⁸¹ Véase la nota 46.

⁸² Calla y Calla, 1996; Albó y otros, 1999.

cipación ciudadana, la competencia política y la disputa por los espacios del poder municipal definen la determinación de las políticas, la calidad de la gestión municipal, la concreción de los proyectos de desarrollo, el *sentido* de lo municipal, en fin, la trama del poder local que se trenza desde diversas opciones y preferencias políticas que surgen a partir de la dinámica local. En consecuencia, en este ambiente de proyecciones políticas que emanan desde diversos ámbitos socioterritoriales, la búsqueda de autodeterminación política se reorienta hacia el control de los poderes locales.

En todo caso, los efectos de la revolución nacional de 1952 sobre las poblaciones del altiplano paceño fueron muy significativos para la posterior configuración de las estructuras económicas, políticas y sociales. La reforma agraria y la educativa provocaron una interacción dinámica entre el área rural y el área urbana, dando lugar a la explosión de la migración campo-ciudad y al surgimiento de nuevos núcleos urbanos en torno a los centros educativos y a los ejes de comercialización, como las ferias semanales. Las ciudades de La Paz y de El Alto, particularmente esta última, crecieron de manera acelerada en los años sesenta, setenta y ochenta; en tanto en el campo, algunas capitales de provincia se convirtieron en ciudades intermedias, por ejemplo, Achacachi, Viacha, Copacabana y Patacamaya. Asimismo, los pequeños poblados se han urbanizado. En el censo de 1950 la población rural representaba 74%, y en los censos de 1976, 1992 y 2001 ese porcentaje bajó a 58%, 42% y 37%, respectivamente, pues las ciudades y los núcleos urbanos se han convertido en centros de atracción.⁸³ Y dentro de esta dinámica de urbanización acelerada se crean los municipios urbano-rurales con motivo de la LPP, hecho que parece impulsar aún más el proceso de urbanización en torno a las capitales de municipios.

⁸³ Según el parámetro del Instituto Nacional de Estadística (INE), se considera como centro urbano a los poblados de más de 2 000 habitantes. En lo que respecta al departamento de La Paz, en el censo de 1950 la población rural constituía 66%, en 1976 52%, en 1992 37%, y en el censo de 2001 33%. Véase *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001: Bolivia, distribución de la población*, INE, La Paz.

LAS REFORMAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN BOLIVIA

Después de la caída del régimen dictatorial en Bolivia se aplicaron las reformas políticas con la intención de profundizar la democracia a través de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Desde 1985 se estructuraron diversas reformas que se aplicaron más durante la primera mitad de la década del noventa, y que 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 a las demandas sociales, la presión de instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), entre otros.⁸⁴

Entre los años 1978-1982, se ha dado el proceso de transición hacia la democracia. El país vivió una profunda inestabilidad política, el golpe de Estado era una norma para tomar el poder político y 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 para 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).⁸⁵ Con todo, en octubre de 1982 se inicia el tiempo de los gobiernos democráticos y el país entra a una nueva etapa donde se aplicarán diversas reformas político institucionales para consolidar la democracia política.

Durante la presidencia de Hernán Siles Suazo (1982-1985), el país vivió una crisis económica alarmante causada por la hiperinflación anual de más de 25 000%, motivando que la oposición parlamentaria conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Acción Democrática Nacionalista (ADN) presionara a Siles Suazo, de la Unidad Democrática y Popular, para dimitir del poder faltando un año para la conclusión del mandato.⁸⁶ Así, sobre el consenso entre

⁸⁴ Lazarte y Napoleón, 1992.

⁸⁵ Romero, 1995; De Mesa, 1990.

⁸⁶ 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

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 escepticismo colectivo, que se expresaba en movilizaciones, huelgas, marchas, amenazas y ultimátums.⁸⁷ Con esto termina prácticamente el largo ciclo del nacionalismo-revolucionario que se había iniciado en abril de 1952, donde se apostaba al Estado como el agente principal del desarrollo económico. Asimismo, esto significó para los partidos de izquierda la derrota casi definitiva de sus pretensiones políticas, posibilitando la formación y emergencia de partidos neopopulistas, como la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (Condepa).⁸⁸

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 Estensoro,⁸⁹ con el apoyo del ex dictador Hugo Bánzer,⁹⁰ jefe de la ADN, con el compromiso de superar la hiperinflación formó en 1979 y se desintegró en 1985, tenía respaldo de los sectores obreros, campesinos, sectores populares urbanos y clases medias bajas.

⁸⁷ Yaksic y Tapia, 1997; Lazarte y Napoleón, 1992; De Mesa, 1990.

⁸⁸ Tanto la UCS como la Condepa fueron fundadas como partidos políticos en 1988, y ambas 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. Sin embargo, la Condepa cayó estrepitosamente en las elecciones nacionales de 2002, ubicándose en el último lugar con apenas 0.3%, respecto al tercer lugar que había alcanzado en las nacionales de 1997 con 17%; en tanto la UCS no se precipitó tanto como la Condepa, pues de 16% (1997) bajó a 5% (2002). Sobre la UCS, véase Fernando Mayorga, *La política del silencio: emergencia y consolidación de Unidad Cívica y Solidaridad*, ILDIS-UMSS, La Paz, 1991; y sobre la Condepa véase Joaquín Saravia y Godofredo Sandoval, *Jach'a Uru: la esperanza de un pueblo*, ILDIS, La Paz, 1991; y un análisis comparativo entre las dos organizaciones políticas en términos de la emergencia del neopopulismo dentro de la democracia boliviana y sus efectos sobre el proceso político democrático y las reformas institucionales, puede verse en el excelente estudio de Fernando Mayorga, *Neopopulismo y democracia: compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*, CESU-Plural, La Paz, 2002.

⁸⁹ Víctor Paz Estensoro (1907-2001) fue uno de los fundadores del MNR y uno de los promotores de la Revolución Nacional de abril de 1952. Paz Estensoro estuvo en el gobierno entre 1952-1956, 1960-1964, 1964 (derrotado por el golpe militar) y 1985-1989. Al respecto puede verse Luis Antezana Ergueta, *Historia secreta del Movimiento Nacionalista Revolucionario*, s.e., La Paz, 1992.

⁹⁰ Hugo Bánzer Suárez (1926-2002) ocupó la presidencia de Bolivia en dos ocasiones, la primera vez como gobierno *de facto* (1971-1978), y la segunda, como presi-

catastrófica que azotaba al país.⁹¹ Así pues, el gobierno del MNR empezó a aplicar las medidas económicas de corte neoliberal, lo que fue continuado por Jaime Paz Zamora, del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR),⁹² y profundizado por Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, siendo el marco general de la implementación de las políticas económicas y las reformas, la matriz ideológica político-neoliberal.⁹³

No obstante, la aplicación de políticas de corte neoliberal no ha sido nada fácil para los gobiernos en turno, porque el movimiento obrero popular se opuso con huelgas, movilizaciones y bloqueos de caminos, queriendo reeditar las grandes hazañas que habían efectuado durante el periodo de la lucha por la democracia. Los diferentes sectores sociales congregados en la Central Obrera Bolivia (COB)⁹⁴ 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 principios político-ideológicos de la revolución de 1952, la gente creía todavía que el Estado podía mantener a su cargo las empresas públicas deficitarias y de baja productividad. En tanto, los partidos políticos en el gobierno trataban de contrarrestar y controlar las movilizaciones sociales estableciendo pactos y acuerdos interpartidarios, para asegurar la gobernabilidad y aplicar con fuerza las medidas económicas y políticas.⁹⁵

dente constitucional, después de las elecciones de junio de 1997, cargo al que renunció en agosto del 2001, a causa del cáncer pulmonar que finalmente lo llevó a la muerte (2002). Bánzer fundó el partido político Acción Democrática Nacionalista (ADN), en 1979, del cual fue jefe nacional hasta su muerte.

⁹¹ Lazarte y Napoleón, 1992; Romero, 1995.

⁹² El MIR, fundado en 1971, tiene mayor aceptación en los sectores sociales medios, populares urbano periféricos y en las provincias. Este partido político ha estado en el gobierno en una ocasión (1989-1993), en las últimas elecciones municipales (1999) ganó en varios municipios provinciales. Sobre la historia del MIR, véase Susana Peñaranda y Omar Chávez, *El MIR entre el pasado y el presente*, s.e., La Paz, 1992.

⁹³ Yaksic y Tapia, 1997.

⁹⁴ La Central Obrera Bolivia (COB) fue creada el 17 de abril de 1952, con el fin de establecer un órgano que aglutinase 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 del establecimiento del ajuste económico y la caída de los precios del estaño en el mercado mundial, porque el sector minero era la vanguardia del movimiento obrero nacional.

⁹⁵ Mayorga, 1991; Mansilla, 1993; Lazarte, 1991; 1993.

Las políticas se dirigían a cambiar la propia estructura del Estado. En tanto, la menguada movilización obrero-popular se oponía desesperadamente al establecimiento de las medidas gubernamentales de corte neoliberal, puesto que los intereses de los obreros estaban siendo afectados drásticamente, en particular del sector minero, que era hasta entonces la vanguardia del movimiento obrero.⁹⁶ De cualquier modo, las políticas neoliberales igual fueron aplicadas sobre la base de la legalidad constitucional, arguyendo la legitimidad de las determinaciones gubernamentales.

El gobierno de Víctor Paz empezó el proceso de las reformas estructurales lanzando el Decreto Supremo 21060,⁹⁷ dato que quedó profundamente grabado en la mentalidad colectiva de los diversos sectores sociales. La medida consistió en la liberalización del mercado, el tipo de cambio único y flexible, la reducción del gasto público, la libre contratación de la fuerza laboral y el cierre de empresas estatales deficitarias.⁹⁸ El DS 21060 se convirtió en la base jurídica e ideológica del establecimiento del nuevo modelo de Estado de carácter neoliberal que redefinió las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, se tomó el mercado como un medio adecuado para la asignación de recursos, reduciendo las funciones del Estado a la *regulación* de las relaciones socioeconómicas y políticas así como de los conflictos sociales.⁹⁹

Con motivo del ajuste estructural se retiró de sus fuentes laborales a más de 23 000 trabajadores de la minería estatal; este hecho se denominó la “relocalización”, haciendo creer que los despedidos serían reubicados en otras empresas, 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 para dirigirse hacia la ciudad de La Paz (sede del

⁹⁶ Lazarte, 1989.

⁹⁷ El Decreto Supremo 21060 de agosto de 1985, estableció las bases legales para el libre mercado y la libre contratación de la fuerza laboral, desmontándose la presencia del Estado en la economía y fragmentando el movimiento obrero-popular a partir de la sectorialización de la solución de los conflictos. Con esto culmina el ciclo estatal inaugurado en 1952, abriendo otro periodo gubernativo donde el Estado ya no desempeña un papel importante en el desarrollo económico sino que es sólo una suerte de guardián de las relaciones socioeconómicas privadas.

⁹⁸ Las empresas mineras estatales estaban prácticamente quebradas, como efecto de la caída del precio del estaño en el mercado mundial y la falta de inversión para la incorporación de nueva tecnología para elevar la productividad (Aguirre y otros, 1993, pp. 9-35).

⁹⁹ Yaksic y Tapia, 1997.

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 el estado de sitio. Así, las movilizaciones sociales de protesta fueron sofocadas por el lanzamiento del estado de sitio, mecanismo político que le permitió desplegar las fuerzas del orden público y apresar y confinar a los dirigentes sindicales.

Posteriormente, en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), se siguió con las reformas estructurales, siendo la concertación la base para aplicar las políticas. Se conformó el denominado Acuerdo Patriótico entre la ADN y el MIR, con el objetivo principal de mantener la estabilidad económica y completar las reformas institucionales. Entonces, se establecieron medidas orientadas a la descentralización administrativa y a la reforma constitucional, con la intención 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 con la promulgación de 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 la implantación de una serie de leyes orientadas a aumentar la eficiencia de la administración pública y a abrir canales institucionales de participación ciudadana con el fin de modernizar las instituciones públicas dentro del contexto democrático. Así, se aplicaron las dos leyes más importantes para aliviar la congestión administrativa y ampliar los espacios de participación política, a saber: la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA).¹⁰⁰ Estas leyes, en particular la primera, han cambiado sustancialmente el sistema político boliviano, ocasionando el redimensionamiento del aparato administrativo a partir de 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.¹⁰¹ De igual modo, en el

¹⁰⁰ Entre las leyes promulgadas durante el gobierno de Sánchez de Lozada, destacan la Ley de Capitalización de las empresas estatales, la Ley de Reforma Educativa, la Ley INRA (del Instituto Nacional de Reforma Agraria), la Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado; pero la que tuvo mayor efecto social fue sin duda la Ley de Participación Popular.

¹⁰¹ Oporto, 1998.

gobierno de Bánzer se ha realizado el denominado diálogo nacional,¹⁰² para recoger la diversidad de inquietudes de los diferentes sectores sociales, con una amplia participación de las organizaciones sociales, dando más importancia a los representantes de los municipios, considerados como principales actores de la lucha contra la pobreza.¹⁰³

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, mientras que los movimientos cívicos han pedido la creación de más espacios de participación para concretar las iniciativas de las regiones, por ejemplo, se solicitó la elección popular para la designación de los prefectos. Es decir, antes de la descentralización político administrativa vía municipios, se hizo 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. Las deliberaciones permitieron, en cierta medida, mejorar los diferentes aspectos de las leyes, antes de la aprobación. Se puede decir que la sociedad participó de algún modo en la determinación de las reformas institucionales a través de las distintas instancias de representación y de los diferentes ámbitos de acción colectiva.

Así, el 20 de abril de 1994, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó 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

¹⁰² Hugo Bánzer, quien había asumido la presidencia en 1997, renunció el 6 de agosto del 2001 a causa de un cáncer que afectó su salud hasta su muerte, dejando el mando de la nación al vicepresidente, hasta entonces, Jorge Quiroga, quien gobernó hasta agosto del 2002, conforme la carta magna.

¹⁰³ 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) deberían ser administrados por las alcaldías. Véase “Memoria del Diálogo 2000”, *La lucha por la pobreza: entre la deliberación y el tinku*, Diálogo Nacional, La Paz, 2000.

establecía la autonomía municipal y la elección popular de los alcaldes en las ciudades capitales de departamento y ciudades intermedias.¹⁰⁴

Con la ley se crearon 311 gobiernos municipales en todo el país, reconociendo la sección de provincia como la jurisdicción municipal,¹⁰⁵ de tal modo que la responsabilidad del gobierno municipal abarca tanto el espacio rural como el urbano, permitiendo la incorporación al quehacer político de un amplio sector de la sociedad que había estado marginado por mucho tiempo: la población rural. Además la ley establece el traspaso de 20% 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 [...] 20% será destinado a los gobiernos municipales y 5% a las universidades públicas”;¹⁰⁶ quedando como ingresos municipales 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 microrriego, para que las alcaldías se encarguen de administrar y mejorar esos servicios. Y se fija la elección popular de los alcaldes y concejales municipales en cada uno de los municipios, cada cinco años.

Por otra parte, para abrir canales institucionales de participación de la sociedad en la proyección, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, se constituyen el Comité de Vigilancia (CV) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). El CV está compuesto por representantes de distritos municipales o de los cantones,¹⁰⁷ y tiene la atribución de vigilar la distribución equitativa de los recursos de coparticipación en el municipio, de controlar que no se destine más

¹⁰⁴ Actualmente existe una nueva norma para los municipios: la Ley de Municipalidades (Ley 2028), promulgada el 28 de octubre de 1999, la misma que recoge los principios y postulados de la Ley de Participación Popular.

¹⁰⁵ El número de municipios se ha incrementado a 314 hasta hoy en día, y hay muchos trámites de creación de nuevas secciones municipales. Ya se determinó la creación de 13 nuevos municipios que empezarán a operar después de las próximas elecciones municipales de diciembre de 2004, con lo cual se tendrá un total de 327 gobiernos locales en todo el país.

¹⁰⁶ LPP, art. 20, inc. II.

¹⁰⁷ Cuando el municipio está cantonizado, cada cantón elige a un representante para conformar el CV, y cuando está distritado se nombra a un miembro por distrito municipal.

de 15% de esos recursos a los gastos corrientes, y de pronunciarse sobre las inversiones municipales y la rendición de cuentas. De igual forma, se otorga personalidad jurídica a las organizaciones sociales con base territorial, como son las juntas vecinales, las comunidades campesinas y las comunidades “indígenas”.

En tanto, la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) promulgada el 28 de julio de 1995, busca fortalecer en el nivel departamental la gestión administrativa de las prefecturas, constituyendo una estructura orgánica descentralizada del poder Ejecutivo. Con la ley se trasfiere a las prefecturas un conjunto de atribuciones no privativas del nivel nacional, vinculado principalmente con la gestión de recursos económicos y financieros de cada uno de los nueve departamentos de Bolivia. También se faculta a las prefecturas para formular y ejecutar los programas de desarrollo departamental y regional, así como para 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 en el nivel departamental está constituida por la prefectura conformada por el prefecto y por el Consejo Departamental.¹⁰⁸

El prefecto es la máxima autoridad política y administrativa en el nivel departamental; él nombra a los subprefectos y corregidores en las provincias y cantones, respectivamente, que 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 de la administración de los bienes departamentales en la jurisdicción correspondiente y de presidir los Consejos Provinciales de Participación Popular.¹⁰⁹ Por su parte, los consejeros departamentales constituyen el órgano de consulta, de control y de fiscalización dentro del ámbito de

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Los Concejos Provinciales de Participación Popular están conformados por el subprefecto, los representantes de los gobiernos municipales, los comités de vigilancia, las asociaciones de OTB, 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, Título IV).

sus atribuciones, y deben aprobar los planes de desarrollo departamental, controlar y evaluar su ejecución, aprobar el presupuesto departamental, etcétera.

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 en el nivel departamental, puesto que la prefectura es una instancia intermedia entre el gobierno central y los gobiernos locales, porque con la implantación de políticas de descentralización se establecen tres niveles de la gestión gubernamental: el nacional, el departamental y el municipal, donde cada nivel asume determinadas responsabilidades vinculadas con 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 el Estado y la sociedad civil, estableciéndose una base institucional para la modernización de la administración estatal, con el fin de complementar la democracia representativa con formas de democracia participativa en el nivel de los municipios.¹¹⁰ Las regiones y los municipios cuentan con canales institucionales para proponer proyectos alternativos de desarrollo 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”.¹¹¹

En todo caso, las dos reformas han provocado cambios muy significativos en el escenario político. Dentro de este nuevo contexto sociopolítico de expansión de la democracia hacia las sociedades loca-

¹¹⁰ Mayorga R., 1998.

¹¹¹ *Idem.*

les, se da cierto cambio en las estrategias de acción de los actores en el nivel local, como efecto del establecimiento de nuevas formas de representación social, como las OTB, los CV, los consejos departamentales y hasta los agentes municipales, que responden más a los intereses de las organizaciones sociales que a las autoridades municipales.

LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y SUS EFECTOS

La constitución de gobiernos municipales en Bolivia ha significado para las sociedades locales una oportunidad de concretar sus demandas y sueños. A pesar de que al principio los actores políticos y sociales asumieron una actitud de recelo o de indiferencia ante los beneficios que podía brindar la LPP, pronto empezaron a conformar ciertos acuerdos para captar los recursos económicos de la 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 trataran de participar con más interés en la discusión de las necesidades colectivas.

Ahora 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 ellas son personas que viven y sienten los problemas que afectan al municipio. La LPP ha cambiado considerablemente el horizonte sociopolítico de la población, pues los habitantes no sólo *votan* sino que también tienen la posibilidad de ser elegidos como autoridades públicas.

Los efectos han sido más significativos en las provincias que en las ciudades capitales, porque el gobierno municipal se presenta como una nueva realidad. 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 en el nivel local. Las reformas político institucionales permiten la erupción de nuevos actores sociales, de nuevos conflictos y de nuevas alternativas de desa-

rollo, aunque siguen persistiendo las redes clientelares en la relación entre lo público y lo privado.¹¹²

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, porque la historia puede ser impulsada en varias direcciones posibles a partir de diversos proyectos y prácticas.¹¹³

Dentro de este ámbito de transformaciones, las autoridades municipales y las organizaciones sociales han empezado a planear y ejecutar una variedad de obras públicas que responden a las iniciativas de las alcaldías y de las sociedades locales. Los proyectos de desarrollo humano emergen desde los distintos espacios locales, posibilitando cierto cambio en la fisonomía del municipio. Casi en todos los municipios se aprecia la movilización y la disposición de cantidad de materiales de construcción, en plazas, avenidas, calles, centros educativos, etcétera. 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, porque 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.¹¹⁴ 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 sociohistóricos que se dan en los diversos contextos.¹¹⁵

¹¹² Medillín, s.f.

¹¹³ Zemelman, 1989.

¹¹⁴ Zavaleta, 1983.

¹¹⁵ Sobre la posibilidad de *construir* un “conocimiento local”, en términos de una elaboración del pensamiento social y político desde la diversidad de contextos sociohistóricos, hay una investigación interesante de carácter teórico, que trata de entender la complejidad de los procesos políticos y sociales que se han dado en Bolivia, a través

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”.¹¹⁶ 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. Entre el segundo semestre de 1994 y la gestión de 1997, la ejecución del número de proyectos se incrementó de 3 717 a 14 620, y la inversión pública ejecutada por los gobiernos municipales aumentó de 89 664 050 a 426 728 908 (bolivianos constantes), quintuplicándose la misma con un crecimiento promedio anual de 68%.¹¹⁷ Esto significa que la cantidad de obras ejecutadas se va acrecentando cada año, aunque eso se estabilizará en un grado de progresión más o menos regular, y que la inversión municipal ha generado empleos estables en el interior de los municipios, por medio de la administración pública y la construcción de obras.

de la reinterpretación o ampliación de los trazos teóricos planteados por René Zavaleta Mercado en la perspectiva de crear condiciones o estrategias de pensamiento que posibiliten el autoconocimiento y la autodeterminación. Este estudio fue realizado por Luis Tapia, *La producción del conocimiento local: historia y política en la obra de René Zavaleta*, Muela del Diablo, La Paz, 2002.

¹¹⁶ Ardaya, 1999.

¹¹⁷ Ministerio de Hacienda, 1998; Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2000.

Los servicios de salud y de educación han mejorado considerablemente con la construcción de infraestructura y el equipamiento destinado a esos rubros, provocando que los habitantes de las provincias vean con mucha esperanza los cambios y empiecen a demandar obras a sus respectivos gobiernos municipales. Además, la inversión municipal no sólo se destinó a la infraestructura de servicios sino también al 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 más o menos óptimo de eficiencia técnico-administrativa. Además, la ejecución de los proyectos se ha efectuado 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.¹¹⁸

En este contexto de dinámica sociopolítica se van configurando alternativas de desarrollo local que buscan responder de manera más adecuada a las necesidades concretas de cada espacio, porque los municipios se convirtieron en espacios de imaginación y creación de proyectos para el desarrollo, 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, como cualquier acción gubernamental, 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 la administración de recursos públicos, muchas autoridades han resultado implicadas en actos de corrupción y

¹¹⁸ Ardaya, 1999.

desvío de recursos públicos en beneficio de grupos partidarios y de personas particulares (autoridades municipales y dirigentes políticos), provocando incluso el cierre de algunas alcaldías. Asimismo, los desacuerdos entre los concejales en la negociación de cargos y 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. De la misma forma, el reconocimiento oficial de personerías jurídicas a las OTB y la constitución de los comités de vigilancia, han afectado negativamente la estructura de la organización sindical, debilitando su capacidad de convocatoria y acción en los niveles provincial y departamental, pues los esfuerzos de las organizaciones vecinales y comunales se dirigen cada vez más hacia las alcaldías.

El tema de la participación popular

Hasta antes de la aplicación de la Ley 1551 de Participación Popular,¹¹⁹ el gobierno nacional centralizaba la toma de decisiones políticas y la administración de recursos públicos. El gobierno central trataba de atender la diversidad de demandas sociales provenientes de provincias, secciones, cantones y comunidades, a través de sus ministerios y las corporaciones de desarrollo regional de los departamentos. En tanto, las organizaciones sociales se valían de ciertos mecanismos políticos para lograr la atención de sus pedidos, por ejemplo simulaban ser simpatizantes o militantes del partido político que estaba en el gobierno.¹²⁰

¹¹⁹ 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 1 de 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 “oficialmente” presentada en la población altiplánica de Jesús de Machaca (sección municipal de Viacha, 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, porque apenas pudo pronunciar un breve discurso en un ambiente muy hostil de insultos y silbidos. Sobre el debate previo a la aplicación de la ley, véase Secretaría Nacional de Participación Popular, *Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular*, SNPP, La Paz, 1995.

¹²⁰ La forma tradicional para materializar las demandas de servicios básicos y de

Antes de la ley, las alcaldías provinciales no contaban con recursos económicos para satisfacer las necesidades de la sociedad local, pues los escasos ingresos provenientes del cobro de patentes y multas apenas alcanzaban para el mantenimiento de las pequeñas oficinas, donde el alcalde atendía ocasionalmente algunos asuntos vinculados con los pedidos de gestión de servicios básicos ante las autoridades nacionales, las fiestas cívicas o actividades deportivas. Las organizaciones sociales, sabiendo que carecían de recursos económicos esas instancias públicas (subprefecturas y alcaldías seccionales), llevaban sus demandas a las entidades del gobierno central, pero el trámite de obras duraba meses, incluso años, de tal modo que los dirigentes sindicales tenían que pasar todo un *viacrucis* para lograr sus objetivos.¹²¹ En cualquier caso, fueron las prefecturas y las corporaciones de desarrollo las que hicieron posible la realización de algunas obras públicas en las provincias (carreteras vecinales, puentes, sistemas de agua potable, electrificación rural, centros educativos, postas médicas, campos deportivos, plazas, etcétera).

Entonces, con el establecimiento de la LPP y la consiguiente transferencia de 20% de los ingresos nacionales a los municipios, las provincias han empezado a idear y ejecutar proyectos de desarrollo local, porque cada uno de los 314 gobiernos municipales recibe recursos económicos según el número de habitantes que tiene, por ejemplo, el gobierno municipal de Achacachi de la provincia Omasuyos del departamento de La Paz, hasta antes de la LPP disponía anualmente de 17 000 bolivianos (equivalente a casi 2 300 dólares), después recibió (gestión 1996) alrededor de trece millones de bolivianos (casi dos millones de dólares).¹²²

infraestructura, practicada por las organizaciones sindicales y vecinales de las provincias hasta antes de la aplicación de la LPP, consistía en dotarse de “credenciales” de militancia partidaria de cada partido que llegaba al gobierno, es decir los comunarios y vecinos aparentaban ser “emeneristas” (MNR), “adenistas” (ADN), “miristas” (MIR), “condepistas” (Conciencia de Patria), etcétera.

¹²¹ Calderón y otros, 1984; 1983.

¹²² Antes de la aplicación de la LPP, sólo los municipios grandes tenían recursos económicos de consideración, tal como las ciudades capitales de departamento (La Paz, Sucre, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Trinidad, Tarija y Cobija) y algunas ciudades intermedias (Viacha, Montero, Quillcollo, Villazón, entre otras). Con la ley, los municipios más grandes (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) fueron afectados negativamente por la nueva forma de redistribución de recursos. Véase Rubén Arcaya, *La construcción municipal de Bolivia*, Estrategia para el Desarrollo Internacional, La Paz, 1995.

La disposición de recursos económicos ha permitido a los municipios perfilar proyectos de desarrollo local orientados al mejoramiento y la construcción de obras públicas (centros educativos, clínicas médicas, campos deportivos y de recreación, redes de agua potable, electrificación, alcantarillado, sistemas de riego, carreteras vecinales, etcétera). 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 más 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.¹²³

Por otra parte, se abren nuevas oportunidades de participación en la adopción de decisiones políticas públicas a través del reconocimiento institucional de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y la creación de los Comités de Vigilancia (CV).¹²⁴

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 más o menos serios sobre los efectos de la ley.¹²⁵ Uno de los estudios sobre el tema¹²⁶ muestra que en las secciones municipales del departamento de La Paz se está ejecutando una variedad de proyectos

¹²³ Vega, 1996, p. 56.

¹²⁴ La Ley 1551 estableció como uno de los sujetos y actores principales del proceso de participación popular a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), que comprenden a juntas vecinales, organizaciones sindicales, autoridades originarias, marcas, tentas y comunidades "indígenas", que adquieren personería jurídica para hacer valer sus derechos de manera formal. Sin embargo, por la confusión que ocasionaba la noción de OTB dentro de las comunidades campesinas, por solicitud de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), se modificó parcialmente la ley en ese punto, a mediados de 1996, reconociéndolas como Organizaciones Comunitarias (OC), pero actualmente se utiliza más el nombre de OTB. Asimismo, se constituyen los Comités de Vigilancia para que articulen orgánicamente a las organizaciones sociales con el gobierno municipal.

¹²⁵ Secretaría Nacional de Participación Popular, 1995; Molina, 1995; Mantilla, 1995, entre otros.

¹²⁶ Blanes y otros, 2000.

de desarrollo local consistente en la refacción y la construcción de obras públicas. Dicho trabajo constata a su vez que la mayor parte de obras y de mayor costo se ha realizado 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 socioespacial del municipio (unidad político-administrativa), como son los pedidos de creación de nuevos municipios por parte de cantones y de localidades descontentas con el trabajo de la alcaldía a la que pertenecen. El congreso nacional aprobó el establecimiento de 13 nuevos municipios. Sin embargo, dicho estudio no desarrolla con cierto detenimiento los elementos sociopolíticos vinculados a la cuestión del poder local, porque al establecerse un nuevo mecanismo institucional de relación entre el Estado y la sociedad, el municipio ha empezado a adquirir una importancia fundamental para las poblaciones de las provincias.¹²⁷ En la medida en que el gobierno municipal atiende las demandas de la población, las organizaciones sociales tienden a reconocer más valor a la gestión municipal. Este nuevo contexto de lo municipal influye de manera considerable 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 microrriego, hizo que los proyectos de construcción de obras públicas se orientaran 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 las acciones que los distintos actores individuales o colectivos efectúan dentro del municipio urbano rural, como la compra de vehículos, tractores, instalación de antenas parabólicas, compra de semillas mejoradas, etcétera.¹²⁸ Es decir, la forma de elaboración del Plan Operativo Anual (POA) 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.¹²⁹

¹²⁷ Medina, 1995a; 1995b.

¹²⁸ Rojas y Verdesoto, 1996.

¹²⁹ El Plan Operativo Anual (POA) es un “instrumento” de gestión municipal para atender de modo eficiente las necesidades de la población; cada gobierno municipal

La priorización de proyectos para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)¹³⁰ y el 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 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 con organismos públicos y privados. Con fines de regular estos aspectos de desigualdad entre las comunidades, cantones y capital de sección, se introdujo la estrategia de la Planificación Participativa Municipal para interrelacionar diferentes instancias de decisión y promover la participación ciudadana.¹³¹ 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.

Dentro de este nuevo contexto de lo municipal, la relación entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales parece estar fuertemente influida por la 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.¹³² Se da 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; dentro de este marco se perfilan nuevas opciones de desarrollo local.

debe presentar un plan de proyectos por ejecutarse en el año, para que el gobierno central desembolse los recursos; así, el POA es un requisito formalmente establecido para que los gobiernos locales puedan disponer de los recursos de coparticipación, caso contrario se bloquean las cuentas desde el gobierno central.

¹³⁰ El PDM es otro de los instrumentos establecidos por norma para promover un plan de desarrollo más integral y de mayor alcance, ya que cada municipio tiene la obligación de preparar los proyectos y actividades para cinco años.

¹³¹ 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) (Tuchsneider, 1996).

¹³² Ticona y Albó, 1997.

Por otra parte, van surgiendo líderes locales casi al margen de las filiaciones político partidarias, porque las personas de mayor influencia política adquieren reconocimiento social por desempeñar un papel protagónico en la defensa de los intereses de la sociedad local,¹³³ porque las percepciones y el apoyo político de los vecinos y comunarios no parecen orientarse tanto por el color de los partidos políticos sino según las necesidades de la población, los resultados de la gestión municipal y la fuerza de líderes que aparecen en la palestra municipal.

Los gobiernos municipales y el poder local

Con la constitución de los gobiernos municipales se ha creado un escenario político para la expresión más intensa de relaciones de fuerza entre los diferentes actores políticos y sociales,¹³⁴ donde los distintos grupos y organizaciones sociales tratan de hacer valer sus intereses, influyendo sobre las decisiones públicas a partir 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, con la perspectiva de mejorar sus posiciones estratégicas dentro de esas relaciones de fuerza que van configurando el poder local.

¹³³ Mayorga R., 1996; Albó, 1999.

¹³⁴ Conforme normas vigentes, los municipios constituyen la jurisdicción de los gobiernos locales, compuestos por dos poderes políticos: el concejo y el ejecutivo municipales. El Concejo Municipal es la máxima autoridad del gobierno municipal, pues es el órgano representativo, deliberativo, normativo y fiscalizador de la gestión municipal, donde el número de concejales está determinado por la cantidad de habitantes de cada municipio; en municipios de 5 mil a 50 mil habitantes hay 5 concejales, de 50 mil a 100 mil hay 9 concejales, y de más de 100 mil hay 11 concejales. El alcalde es primera autoridad de la parte ejecutiva, y en coordinación con el concejo determina la estructura administrativa donde se fijan las oficialías mayores, direcciones, departamentos y unidades, según las políticas de cada alcaldía. El gobierno municipal se rige por ordenanzas (normas válidas para toda la población del municipio) y resoluciones (válidas sólo para personas o grupos particulares) municipales. De manera que el aparato administrativo es más grande en los gobiernos municipales de capitales de departamento, menor en ciudades intermedias y significativamente pequeño en municipios que tienen una población menor a 50 mil habitantes (Ley de Municipalidades; Código Electoral).

En algunas alcaldías las tensiones entre los actores han desembocado 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 palpables 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 acceder al poder municipal. En cualquier caso, se da 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 incurción de la lógica partidaria 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”.¹³⁵

La configuración del poder local en los municipios está siendo influida por la presencia de los partidos políticos y la acción de las organizaciones sociales. Asimismo, los líderes locales han logrado acceder al poder local en negociación con los dirigentes políticos, así, los candidatos “independientes” que se postulan 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 al que pertenecen, pues tratan de tener mayor libertad de negociación en la conformación de las coaliciones para elegir a los alcaldes. De manera que la conformación del poder político municipal está condicionada por las relaciones de fuerza que se establecen entre los diferentes actores que pretenden controlar al gobierno municipal.

¹³⁵ Calla y Calla, 1996, p. 10.

A pesar de que los partidos políticos constituyen uno de los actores principales de las justas electorales, los líderes y los grupos de presión hacen que se genere una dinámica política singular en cada uno de los municipios. Lo anterior ocasiona, por ejemplo, que las alianzas políticas no obedezcan necesariamente a los acuerdos establecidos por los “jefes” de los partidos en el nivel nacional. Cada concejal electo pretende controlar la administración municipal desde una situación más efectiva y acorde con las relaciones de fuerza 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 las organizaciones sociales que emergen desde los cantones, comunidades y zonas urbanas. Así pues, el nuevo escenario político 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.

III. LOS MUNICIPIOS DENTRO DEL ORDEN DEMOCRÁTICO

Están emergiendo diferentes formas de hacer política y de practicar la democracia en el nivel de los municipios a partir de las acciones de las autoridades públicas; los dirigentes sociales y los vecinos y comunarios configuran de este modo una democracia municipal acorde con las iniciativas de la sociedad local, donde las peculiaridades del contexto socioespacial, político y cultural influyen significativamente sobre la dinámica política municipal, porque la expansión de la democracia hacia los ámbitos locales ha posibilitado que los habitantes incursionen en el quehacer político, proponiendo alternativas de solución a los problemas y necesidades de cada comunidad rural y zona urbana. Todo ello significa que la democracia también se puede construir creativamente desde los escenarios locales. Desde esta perspectiva, a continuación se presenta el contexto de los dos municipios donde se han indagado los diferentes aspectos del asunto, lo que permitió sustentar empíricamente los argumentos centrales del estudio y hacer un intento de teorización sobre la trama del poder local.

EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

El poder local se configura en un contexto sociopolítico concreto, donde el territorio, la población, la situación socioeconómica, las organizaciones sociales, las autoridades e instituciones públicas, así como las acciones que realizan los diferentes actores, se constituyen en elementos muy importantes de la construcción municipal, en la medida en que definen y dan forma a la situación política del presente. Por tanto, es importante ver el asunto del poder local tomando muy en cuenta los rasgos del contexto sociopolítico que condicionan los modos de reso-

lución de los conflictos políticos en la producción de determinado orden político.

Territorio y población

En términos geopolíticos, Bolivia está dividida en nueve departamentos (véase mapa 1), 112 provincias y 316 secciones municipales,¹ que se subdividen en distritos y/o cantones y comunidades, donde las *secciones municipales* constituyen una dimensión territorial intermedia entre cantones y provincias, razón por la cual se optó por tomar la sección de provincia como el espacio más apropiado para la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales. Como consecuencia de ello, las secciones se convirtieron en nuevos escenarios de deliberación y acción sociopolítica y, precisamente, tanto Viacha como Pucarani son secciones donde las autoridades públicas y los ciudadanos van construyendo determinado orden político, cuyo análisis posibilita comprender en cierta medida el proceso sociopolítico municipal en términos de redefinición de las relaciones de poder.

Viacha

Las secciones municipales de Viacha y Pucarani se hallan en dos provincias del altiplano, la primera está en Ingavi y la segunda en Los Andes, ambas del departamento de La Paz (véase mapa 2). En términos de características socioeconómicas, culturales e históricas, los dos municipios tienen muchos aspectos en común, como el territorio, el clima, el origen étnico, la cultura y la trayectoria histórica, aunque Viacha es más urbanizado que Pucarani, diferencia que es importante considerar para entender la distinta dinámica municipal que ha genera-

¹ Cuando se promulgó la LPP, había 311 secciones municipales, después se crearon tres más, así, las elecciones municipales de diciembre de 1999 se efectuaron en 314 municipios, luego a principios de 2003 se crearon dos secciones municipales, que se incrementaron a 316, y existen varios trámites de creación de nuevas secciones; de hecho se han creado legalmente 13 municipios más, que empezarán a operar después de las elecciones municipales de diciembre de 2004, ya que las autoridades municipales sólo pueden constituirse mediante voto pular.

Mapa 1
División político-administrativa de Bolivia

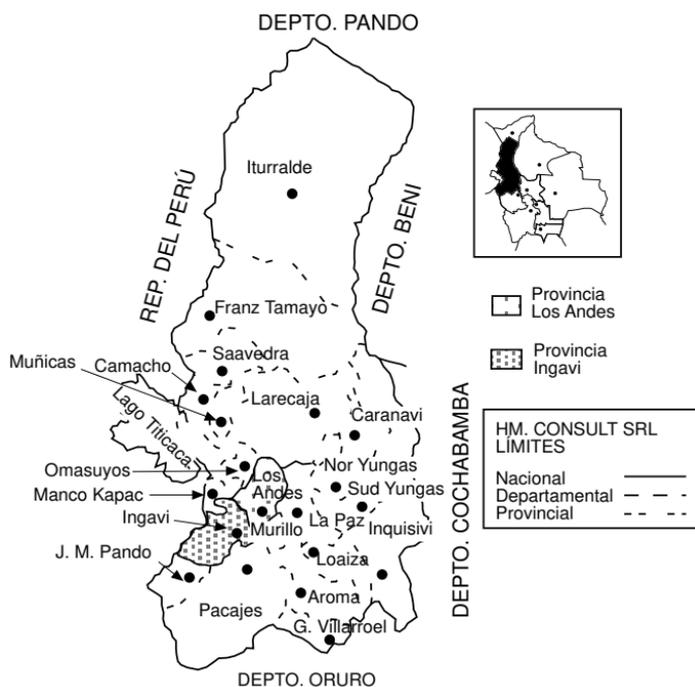


do cada uno. Ahora bien, primero se expondrá la situación de Viacha y luego la de Pucarani, sin embargo se abordarán en momentos los dos casos de manera comparativa.

El municipio de Viacha es la primera sección de la provincia Ingavi que cuenta con cuatro secciones, así la segunda sección 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 de Murillo), al oeste con la república de Perú, al norte con el municipio de Laja (provincia de Los Andes) y con las secciones municipales de Tiahuanacu, Guaqui y Desaguadero (provincia de Ingavi), y al sur con los municipios de Santiago de Machaca (provincia de José Manuel Pando), Comanche (provincia de Pacajes) y Collana (provincia de Aroma). Su extensión territorial es de 4 382 km², siendo la sección más grande que ocupa un área de 81% de toda la provincia que tiene 5 410 km².

El municipio tiene una superficie geográfica con predominio de llanuras entrecortadas por 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 msnm y las montañas alcanzan hasta 5 000 msnm, lo cual hizo que se formaran

Mapa 2
División político-administrativa del Departamento de La Paz



dos sectores socioterritoriales: Viacha y Machaca. Es decir, por una parte se estructuró un espacio socioeconómico y político en torno a la ciudad de Viacha y, por otra, se estableció una identidad sociohistórica con base en la memoria histórica de las luchas campesinas efectuadas por las comunidades rurales de Machaca, lo cual ha dado lugar a la configuración de dos identidades sociales, de “viacheños” y de “machaqueños”, respectivamente.

Por su altura el clima es frío, con una temperatura promedio anual de 10 grados, de tal modo que su vegetación está dominada por pajonales y otros pastos silvestres que se aprovechan como forraje para el ganado (ovino, vacuno, porcino y camélido). Por lo mismo, sólo se cultivan forrajes (cebada y alfalfa), tubérculos (papa, oca, papaliza), cereales (trigo, avena, quinua, cañagua) y algunas verduras y legumbres. Así, la

población rural se dedica sobre todo a la actividad agropecuaria, y en las inmediaciones del río Desaguadero también se ocupa en la pesca.² Los productos son comercializados en las ferias que se realizan en la sección,³ así como en las ciudades de La Paz y El Alto.

En la ciudad de Viacha la gente se dedica al comercio, al transporte y a la pequeña manufactura. Las dos fábricas ubicadas en Viacha, una de cerveza y otra de cemento, también ofrecen fuentes de empleo, mientras que una parte de la población,⁴ sobre todo hombres, trabaja en las ciudades de La Paz y El Alto, particularmente en construcción y servicios, toda vez que la ciudad de Viacha está a una distancia muy próxima (21 km) de El Alto y a 30 km de La Paz. Es difícil encontrar a los dirigentes durante los días laborales de la semana, los vecinos indican que los que trabajan en El Alto o en La Paz vuelven en la noche y sólo los días domingo disponen de tiempo para reunirse y discutir los problemas y necesidades de la zona. Ahora bien, la alcaldía de Viacha, al igual que muchos municipios, hizo una reorganización de la jurisdicción territorial estableciendo siete distritos municipales,⁵ de los cuales tres son urbanos (1, 2 y 7) y cuatro, rurales (3, 4, 5 y 6). El centro urbano está conformado por 79 zonas, mientras que los distritos rurales comprenden 31 cantones y 191 comunidades (véase anexo 1, cuadro 1).

Los distritos 4, 5 y 6 conforman el sector Machaca, separado hacia el oeste del municipio de Viacha por la cadena montañosa. Los machaqueños tienen una memoria colectiva profundamente marcada por la “masacre de Jesús de Machaca” (1921), consumada por las

² Gobierno Municipal de Viacha, 1998.

³ Las ferias son pequeños mercados que se instalan en las provincias una vez por semana, o en su caso cada año conjuntamente con la realización de las fiestas patronales.

⁴ No se ha podido determinar las proporciones por actividad, porque no hay datos desagregados por sección en el Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁵ La LPP establece que los gobiernos municipales pueden hacer la distritación del territorio de acuerdo con algunos rasgos de unidad geográfica, sociocultural o productiva, con el fin de optimizar los recursos y desarrollar una administración más eficiente, mediante la constitución de subalcaldías en los distritos. 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 cuatro subalcaldías, que conformarán a partir de la fecha la estructura orgánica de la Honorable Municipalidad de Viacha” (H. Concejo Municipal de Viacha, Ordenanza Municipal núm. 043/95, Art. 1ro).

fuerzas represivas del gobierno oligárquico.⁶ Los habitantes de este sector se sienten más “machaqueños” que “viacheños”, es decir, existe 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, que están muy próximas a la ciudad de Viacha, están más articuladas a esta ciudad, además de que muchas familias tienen sus casas en este centro urbano. Entonces, existen dos sectores socioterritoriales, uno que está constituido en función de la ciudad de Viacha que comprende el centro urbano (distritos 1, 2 y 7) y las comunidades del Ayllu⁷ Viacha (distrito 3), y otro sector formado por los distritos de Jesús de Machaca, Parcial Arriba y San Andrés de Machaca (véase mapa 3).

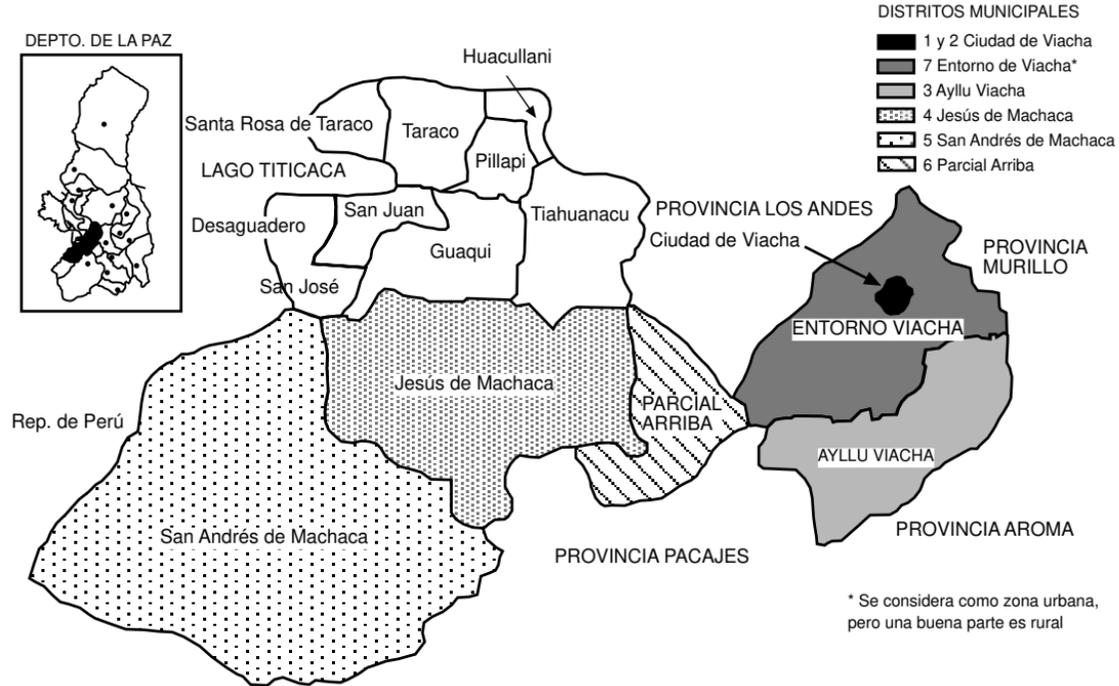
Según el Censo de 2001 del INE, el municipio tiene una población de 66 196 habitantes, de éstos, 29 162 personas viven en el centro urbano y 37 034 en las comunidades rurales, es decir, 44% en área urbana y 56% en área rural. En términos de territorialidad, 66% vive en el sector Viacha y el resto en el sector Machaca, como se ve en la gráfica 1. Esto indica que el municipio de Viacha está más urbanizado que Pucarani, que es netamente rural.

En todo caso, Viacha está viviendo un proceso continuo de urbanización y 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, con la 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 más urbano y moderno, no hay esa preocupa-

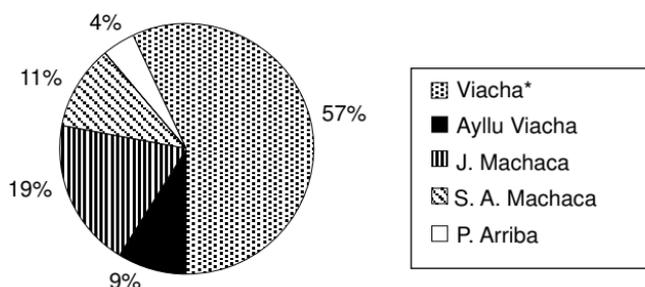
⁶ Choque y Ticona, 1996.

⁷ La noción de ayllu tiene que ver con la organización socioeconómica y política de las sociedades precolombinas de la región de los Andes, donde el ayllu constituía la principal unidad económica, social y política del Estado incásico, unidad que aglutinaba a determinada cantidad de familias con afiliación patrilineal, que organizaba el espacio ecológico de forma diversificada y trabajaba la tierra en comunidad, bajo la dirección del *kuraka* que era el jefe de la unidad comunal. Véanse Fernando Untoja, *El retorno al ayllu - I*, Centro Andino de Desarrollo Agropecuario, La Paz, 1992; John Murra, *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1975.

Mapa 3
 Provincia Ingavi. El municipio de Viacha y sus distritos



Gráfica 1
Viacha: población por distrito



* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano y las comunidades rurales aledañas.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de *Bolivia y sus municipios, población 1997*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente; y del *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha, 1998*.

ción declarada por rescatar y rearticular la tradición con la modernidad, aunque en la práctica se 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 seis 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.⁸

Asimismo, la ciudad de Viacha cuenta con un hospital y un centro de salud, y en el área rural hay 13 clínicas médicas, cinco en el Ayllu Viacha, dos en Parcial Arriba, tres en Jesús de Machaca y tres en San Andrés de Machaca. Los servicios de electrificación y alcantarillado sólo 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), sólo funciona en Viacha y en algunos cantones. 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 1991.⁹

⁸ Gobierno Municipal de Viacha, 1998.

⁹ Ticona y Albó, 1996.

En el municipio hay varias ONG que implementan programas de desarrollo rural en coordinación con las organizaciones sindicales y el gobierno municipal. Unas tienen su 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. Las que no tienen sede en la sección municipal son: el Plan Internacional Altiplano (PIA) y el Centro de Desarrollo y Fomento a la Autoayuda (Cedefoa) que tienen cobertura en toda la sección.¹⁰ Estas instituciones posibilitaron a las poblaciones rurales solucionar sus problemas de algún modo, por ejemplo, a través del asesoramiento y la capacitación agropecuaria 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, clínicas médicas, aulas, entre otros proyectos. De la misma forma, otras ONG han desarrollado acciones para 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, la capacitación agropecuaria y el apoyo técnico. Y en los años noventa entraron a Viacha las entidades de micro-crédito.

Por otra parte, el gobierno municipal ha tenido que ajustar su estructura organizativa para responder mejor a las demandas sociales. Así, orgánicamente la alcaldía está compuesta 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. Además hay cuatro subalcaldes y un agente municipal en cada uno de los cantones, quienes coordinan las acciones entre las organizaciones y la alcaldía.¹¹

En tanto, las organizaciones sindicales están estructuradas en cuatro centrales, 40 subcentrales y 185 sindicatos agrarios,¹² estos últimos

¹⁰ Gobierno Municipal de Viacha, 1998.

¹¹ Los tres cantones comprendidos dentro del área urbana no tienen agentes municipales, porque allí está la sede del gobierno municipal.

¹² 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 seis subcentrales

constituyen las OTB. Cada central agraria goza de 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), que ha enfrentado problemas de ruptura interna, con motivo del surgimiento de otra Fejuve promovida por los militantes de la Unidad Cívica Solidaridad (UCS).¹³ Por otro lado, hay un Comité Cívico (CV) que representa a las diferentes organizaciones de la ciudad de Viacha, que igualmente enfrenta divisiones en su interior, ocasionadas también por cuestión de intereses partidarios.

Pucarani

Pucarani es la primera sección de la provincia de Los Andes del departamento de La Paz, y se halla en las inmediaciones del lago Titicaca con una superficie de 430 km², y la capital de sección está a 35 km de la ciudad de La Paz.¹⁴ La sección limita al este con la provincia de 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

y 56 sindicatos; Jesús de Machaca (distrito 4) comprende 18 subcentrales y 59 sindicatos; San Andrés de Machaca (distrito 5) reúne a 10 subcentrales y 51 sindicatos, y Parcial Arriba (distrito 6) tiene 6 subcentrales y 19 sindicatos. Las centrales están afiliadas a su vez a la Federación Departamental Única de Trabajadores Campesinos "Túpac Katari" (FDUTC-TK), la cual forma parte de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

¹³ 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; aunque en las elecciones nacionales de 2002 el voto de la población cayó notablemente.

¹⁴ Gobierno Municipal de Pucarani, 1998a.

Titicaca, y está dividido en cuatro distritos municipales: Pucarani, Patamanta, Vilaque y Lacaya (véase mapa 4).¹⁵

El municipio tiene un rasgo físico dominado por planicies, aunque hay también algunas montañas, serranías, colinas y quebradas; el clima frío, con una temperatura promedio anual de nueve grados, presenta pajonales y otros pastos silvestres que son aprovechados como forraje para los animales.¹⁶ La mayor parte de la población se dedica a la ganadería y a la agricultura. Se producen básicamente tubérculos (papa, paraliza, oca), cereales (trigo, avena, quinua, cañagua), alfalfa, cebada y algunas hortalizas y verduras. La producción de alfalfa y leche ha ganado más importancia en los últimos años, sólo las familias que radican en el pueblo de Pucarani tienen otras actividades (transporte, comercio y servicios).

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, los productos se comercializan en las ferias locales y en las ciudades de El Alto y La Paz.

El municipio tiene 10 cantones y 54 comunidades (véase anexo 1, cuadro 2). La mayor parte de los cantones se estableció en los años ochenta, sólo Pucarani era cantón antes de la revolución de 1952 (creado en 1917). Sin embargo, el número de OTB excede el número de comunidades, porque en las capitales de cantones se han formado las 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.

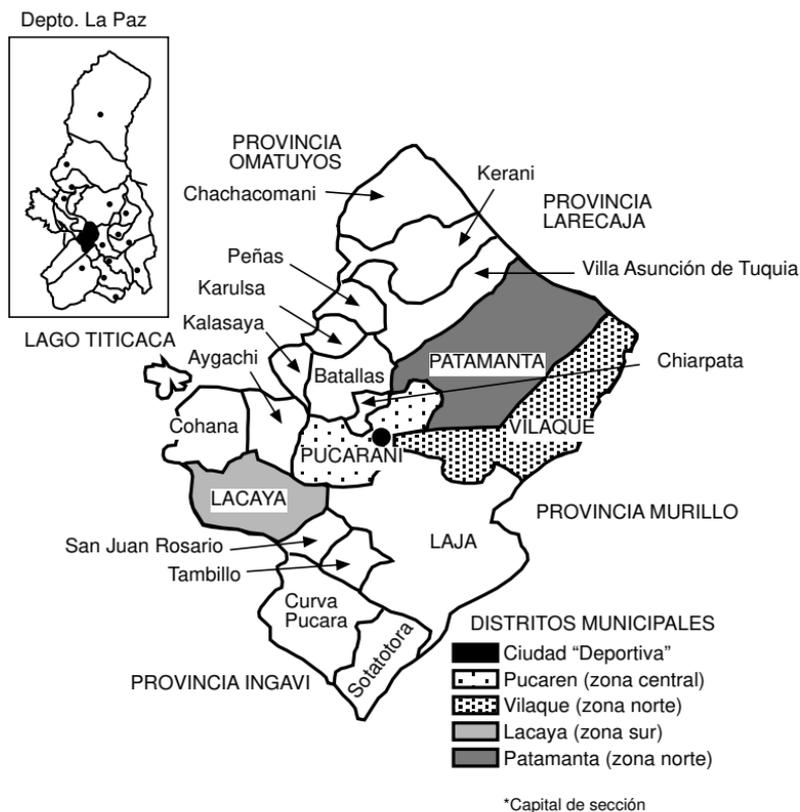
La población es de 26 566 habitantes; de esta cantidad más o menos 687 personas radican en la capital de sección, la “ciudad deportiva”,¹⁷ el resto vive en los cantones y comunidades, de tal modo que es un muni-

¹⁵ Después de las elecciones municipales de 1999, las actuales autoridades, en coordinación con las OTB, decidieron reordenar el municipio dividiendo el distrito de Patamanta en dos: Patamanta y Vivaque, en enero del 2001. 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.

¹⁶ Gobierno Municipal de Pucarani, 1998a; 1998b.

¹⁷ 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 realizan competencias departamentales y nacionales.

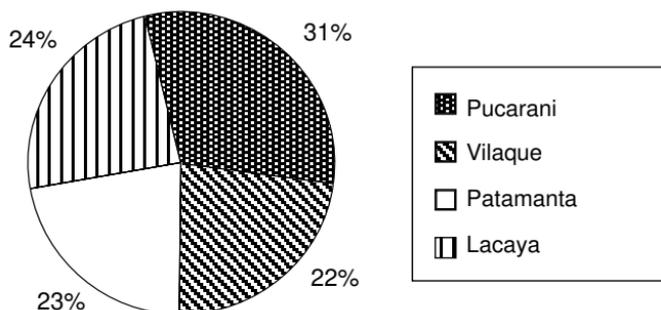
Mapa 4
Provincia Los Andes, el municipio de Pucarani y sus distritos



cipio netamente rural. El distrito de Pucarani tiene más población, que alcanza 31% del total, tal como se muestra en la gráfica 2.

El municipio cuenta con infraestructura de servicios básicos (salud, saneamiento, educación, deporte). Las capitales de cantones tienen agua potable, energía eléctrica, clínica médica, centros educativos y campos deportivos. Pero Pucarani dispone de más servicios, por ejemplo, tiene servicio telefónico (Entel y Cotel), aunque pocos tienen conexión domiciliar; además, hay un centro universitario (carreras

Gráfica 2
Pucarani: población por distrito



Fuente: elaboración propia con base en los datos de *Bolivia y sus municipios, población 1997*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente; y del *Plan de Desarrollo Municipal de Pucarani, 2001-2005*.

de enfermería y agronomía) dependiente de la Universidad Católica Boliviana.¹⁸

Existen 63 escuelas de primaria y 12 colegios de secundaria. Hay un hospital en la capital de sección y seis centros de salud en los cantones de Corapata, Chojasivi, Catavi, Patamanta, Palcoco y Vilaque.¹⁹ En cuanto a lo deportivo, hay en la capital de sección un autódromo, un coliseo y una pequeña plaza de toros. En Pucarani trabajan cuatro ONG, como el Plan Internacional Altiplano (PIA), Qhana, Sartawi y TECA (fomento lechero), las que dirigen sus actividades hacia la educación, la salud y el asesoramiento técnico.²⁰ Además hay una emisora local, la Radio Chaca.

El gobierno municipal de Pucarani ha ajustado su estructura organizativa para desarrollar una gestión más o menos eficiente, creando cuatro distritos municipales. La alcaldía está compuesta por el Ejecutivo Municipal, el Concejo Municipal conformado por cinco concejales, la Oficialía Mayor técnica, la Unidad de Contabilidad, la Unidad de Desarrollo Humano y un pequeño equipo técnico, toda la planta

¹⁸ Gobierno Municipal de Pucarani, 1998a.

¹⁹ Gobierno Municipal de Pucarani, 2001.

²⁰ Gobierno Municipal de Pucarani, 1998a.

administrativa la conforman no más de 30 personas; las obras se consiguan a empresas constructoras, por lo que se 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.

LAS DEMANDAS SOCIALES ANTES DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Antes del establecimiento 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 las entidades gubernamentales no siempre atendían con premura los pedidos de las poblaciones rurales, las provincias que lograban la atención gubernamental eran aquellas que tenían dirigentes capaces de entrar al juego clientelar casi institucionalizado que predominaba en las relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones sociales. Los dirigentes lograban materializar los proyectos, consiguiendo por ejemplo credenciales de filiación partidaria o invitando a las autoridades a visitar sus cantones con el fin de hacer firmar algún compromiso.²¹

Según los datos de una entrevista,²² antes de la LPP las poblaciones rurales de Viacha canalizaban sus demandas presentando solicitudes a la Corporación Regional de Desarrollo de La Paz (Cordepaz).²³ Esto permitió realizar diferentes trabajos, como la apertura de caminos o la construcción de puentes y centros educativos, sin embargo, la

²¹ Antes de la LPP era muy regular que las autoridades de la prefectura del departamento y de la Corporación de Desarrollo Regional fuesen invitadas por las autoridades políticas y sindicales a visitar las provincias, los cantones y las comunidades, donde la población ofrecía un homenaje a los visitantes; esto consistía en presentar danzas típicas del lugar, preparar un banquete, regalar indumentaria tradicional (poncho, *lluch'u*, bufanda, sombrero, etcétera) y hacer “bailar”, todo ello con el fin de comprometer a las autoridades gubernamentales para la atención de las demandas.

²² De aquí en adelante, la mayor parte de las aseveraciones se basa en la información recopilada durante el trabajo de campo mediante las entrevistas y la observación.

²³ Las corporaciones de desarrollo se establecieron en cada departamento para impulsar programas y proyectos de desarrollo regional.

concreción de los pedidos dependía de la buena voluntad de las autoridades gubernamentales, y lo único que podían hacer los dirigentes era insistir en sus reclamos. De igual forma las poblaciones de Pucarani canalizaban sus demandas en la prefectura y la Cordepaz, donde las autoridades locales y los dirigentes sindicales concretaban las pocas obras que se proyectaban. Los informantes indican que Pucarani estaba totalmente abandonada por las autoridades del gobierno central y la misma población no daba mucha importancia a la alcaldía, tal como afirma uno de ellos:

Pucarani no se conocía, la gente no sabía dónde 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.²⁴

Los alcaldes y los agentes municipales no tenían sueldo, de tal modo que nadie se interesaba por conocer el “territorio”. Las personas que tomaban el puesto de alcalde lo 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 los asumía el alcalde. Por tanto, las autoridades municipales y los dirigentes sindicales tenían que tramitar las demandas en la ciudad de La Paz para hacer alguna obra, erogando para ello los gastos de transporte y estadía. Asimismo, los comunarios tenían pocas oportunidades para acceder a los cargos de autoridad en el nivel seccional (subprefectura, alcaldía y corregimientos), pues esos puestos eran casi exclusivamente ocupados por los vecinos del pueblo, por la “clase mestiza”, como diría uno los entrevistados.

Sólo después de la aplicación de la llamada “ley bendita”, aunque al principio se consideraba como “maldita”, el gobierno municipal se convirtió en una instancia pública de mucha importancia para ejecutar diversos proyectos de desarrollo local con ellos. Se abrió una oportunidad para que la gente se ocupe de los problemas de carácter local y

²⁴ Entrevista, alcaldesa, julio de 1999.

asuma los cargos públicos existentes en el municipio, porque ya no han sido ocupados únicamente por los vecinos del pueblo sino también por los comunarios. Sobre esto uno de los informantes señala:

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 sentajes 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. 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.²⁵

LOS CONFLICTOS Y LOS REAGRUPAMIENTOS SOCIALES

Después de la revolución de 1952, 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 ejecutar 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 contara 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 para cumplir con las normas de cantonización, donde por cierto no faltaron viejas rencillas intracomunitarias que facilitaban la conformación de “nuevas comunidades”. Siguiendo ese “movimiento” de cantonización, buena parte de los cantones alcanzó esa jerarquía entre 1983 y 1989.²⁶

²⁵ Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999.

²⁶ De los 31 cantones que tiene Viacha, los más antiguos son: Viacha (1842), Jesús de Machaca y San Andrés de Machaca (1856). Los demás se constituyeron después de la revolución de 1952 y la mayoría en los años ochenta (19 cantones).

Al mismo tiempo que las poblaciones se dividían en fragmentos territoriales, también se constituían nuevas unidades sociopolíticas (formas de cohesión social) en función de cantones, centrales y subcentrales.²⁷ Es decir, la dispersión produjo simultáneamente una nueva forma de rearticulación social, de manera que las comunidades han desarrollado sus acciones organizativas entre la divergencia y la convergencia: “Las subdivisiones nos muestran 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”.²⁸ Constituirse en cantón ha significado para las organizaciones sindicales una cuestión de gran importancia, porque la instalación de infraestructura de servicios producía cierto cambio en la cotidianidad de las familias. En algunos casos ha dado lugar a que el cantón se torne un centro de influencia económica, política y social, por lo que las comunidades lucharon para alcanzar ese rango.

Ahora bien, los cantones y las 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 quiso tener mejor ubicación dentro del municipio. En consecuencia, se han producido pugnas entre comunidades por controlar las instancias del poder municipal y por acceder a los recursos. Al respecto una de las entrevistadas indica:

Antes de la participación popular no había esas cosas, más bien se trabajaba como una hermandad nomás. Como somos ingaveños —de la provincia Ingavi—, 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.²⁹

²⁷ 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 éstas a su vez, a los sindicatos de las comunidades.

²⁸ Ticona y Albó, 1996, p. 211.

²⁹ Entrevista a la dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999.

La entrevistada se 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 antes podían haber logrado 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 importancia en la medida en que la gente ya no participa en los trabajos colectivos. Algunas 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, con motivo de la presión que ejercían las organizaciones sociales a las autoridades municipales para exigir la atención de sus demandas, lo cual hace que surjan relaciones conflictivas entre la alcaldía y la sociedad local. De manera que, 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.

Las disputas internas en los partidos, el comité cívico y las organizaciones vecinales y comunales, se manifiestan notablemente en los momentos de crisis de estabilidad política que enfrenta el gobierno municipal, lo cual hace que los actores políticos y sociales busquen establecer nuevos acuerdos para fortalecer sus “posiciones” dentro de ese ámbito de competencia y enfrentamiento. Así, 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 y las OTB están siendo afectadas por el poder municipal, porque ahora las ONG ya no pueden trabajar de forma directa con los vecinos y comunarios sino que se tienen que coordinar con la alcaldía.

Aunque para los comunarios la virtud política continúa siendo el “servicio a la comunidad”, los políticos parecen seguir engañando a la gente humilde con regalos y promesas falsas, como en el caso de las poblaciones de Machaca que fueron objeto de manipulación por parte

de las autoridades municipales que regalaron cajas de cerveza para convencer a las OTB para apoyar 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.³⁰

En concordancia con lo anterior, los votos en las elecciones municipales de 1999 favorecieron a los partidos que no tuvieron mayor presencia en el municipio.³¹ Esto podría indicar la influencia que tienen las dos grandes empresas ubicadas en Viacha, la fábrica de cemento y la cervecería, 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 Johnny Fernández (hijo de Max Fernández) es jefe de la UCS y accionista principal de la cervecería. Desde principios de los años noventa hasta fines de 1999, la UCS mantuvo en su poder la alcaldía de Viacha.

En las elecciones municipales de 1995 la UCS obtuvo cuatro concejales de un total de siete, la Condepa consiguió dos y el MNR uno, lo cual permitió a la UCS tomar directamente la alcaldía con mayoría absoluta de concejales, pero en las últimas elecciones municipales (1999) apenas obtuvo un concejal. Además la mayoría de los concejales son nuevos, sólo uno de la Condepa es ex concejal. La población

³⁰ Entrevista, CV de Jesús de Machaca, julio de 1999.

³¹ En las elecciones municipales de diciembre de 1999, en Viacha, el partido que ganó fue el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR); con tres concejales electos asumió la alcaldía, en segundo lugar se ubicaron el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Conciencia de Patria (Condepa), con dos concejales cada cual. En cambio la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y la 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 ganadora absoluta la UCS, otra de las empresas establecidas en Viacha, como es la Cervecería Boliviana Nacional (CBN), propiedad del fundador de la UCS, el extinto Max Fernández.

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 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 la ADRA.³² Además, con motivo de la promulgación de la Ley de Partidos y la modificación del Código Electoral, para las elecciones municipales de 1999 los partidos han tenido que incorporar a las mujeres en 30% como mínimo respecto al total de candidatos inscritos en la planilla, lo cual ha permitido que muchas mujeres participen como candidatas a los cargos de alcalde y de concejalías, en calidad de titulares o suplentes. Así, en Viacha fueron elegidas seis mujeres, una como concejal titular y cinco suplentes, de un total de nueve concejales titulares y nueve suplentes que tiene Viacha.

En tanto en el municipio de Pucarani, las tres zonas (norte, centro y sur) han adquirido mayor significación dentro del contexto municipal, y sobre esa base se formaron los cuatro distritos: Pucarani (centro), Patamanta (norte), Vilaque (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 que se dividió en dos a principios del 2001.

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

³² ADRA-Bolivia es una ONG que impulsa la realización de 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.

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 invirtieron en obras que han beneficiado a los 10 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.³³

La gente tiene mucha esperanza por cambiar la situación, porque ahora disponen de recursos para realizar sus “sueños”, aunque temen que la ley puede ser derogada por futuros gobernantes, pero se puede decir que la población está dispuesta a defender lo que fue “conquistado” después de una larga lucha. Pucarani se está convirtiendo en un lugar más o menos atractivo, como efecto de las mejoras que se han hecho en la infraestructura de servicios básicos, por ejemplo la instalación del alcantarillado o el enlosetado de avenidas y calles, de tal modo que la gente está empezando a construir sus casas en Pucarani, porque piensa que las cosas seguirán mejorando con los proyectos que va ejecutando el gobierno municipal. No obstante, como en el pueblo nucleado no existen fuentes de trabajo, la mayor parte de las personas que viven allí desarrollan en gran medida sus actividades en las comunidades aledañas.

Por otro lado, en las elecciones municipales de 1999, el MIR se ubicó en primer lugar con dos concejales, en segundo lugar el MNR, en tercero el ADN y en cuarto la Condepa; cada partido con un concejal de un total de cinco que tiene el municipio. Además, la participación de las mujeres fue muy notable, dado que han sido electas cinco concejalas, una titular y cuatro suplentes. Otro aspecto que llama la atención es que para esas elecciones no se postuló ningún ex concejal, pero sí un ex miembro del comité cívico.

³³ Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999.

La ejecución de obras públicas hace que las organizaciones sociales estén más interesadas en impulsar y gestionar sus necesidades en la alcaldía, y por esa razón, las autoridades municipales tratan de responder de la mejor manera posible a las diferentes demandas de la población, además de que algunas OTB amenazan con adoptar acciones directas para conseguir la atención de sus pedidos. En cualquier caso, en Pucarani existen más consensos que rupturas dentro de la nueva situación sociopolítica, porque tanto las autoridades públicas como las organizaciones sociales tratan de establecer ciertos acuerdos en la planeación de los proyectos de desarrollo local, 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.³⁴

El establecimiento de un acuerdo sociopolítico se ve como un factor central para lograr buenos resultados, lo cual tiene que ver principalmente con la participación efectiva de los vecinos y comunarios en el proceso de la planeación de los proyectos de desarrollo, a través de espacios sociopolíticos de deliberación creados para tal efecto.

³⁴ Entrevista al CV de Pucarani, febrero del 2001.

IV. LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA GESTIÓN MUNICIPAL

Con la llegada de los recursos de coparticipación a las provincias, los flamantes gobiernos municipales han tratado de hacer una variedad de obras, en unos casos motivando una amplia participación ciudadana en la planeación, gestión, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo local, y en otros, los planteamientos del gobierno municipal respondieron principalmente a la buena voluntad de las autoridades. En consecuencia, la percepción y la reacción de la sociedad local también fueron diferentes; en tanto que en algunos municipios los alcaldes y los concejales recibieron de la ciudadanía elogios y flores por el buen desempeño que tuvieron en la gestión municipal, en otros fueron criticados, censurados y hasta encarcelados por el desvío de recursos y la denuncia de actos de corrupción. Esto obedeció en gran parte al acercamiento coordinado o al distanciamiento conflictivo entre el gobierno municipal y la ciudadanía, lo cual fue marcado fundamentalmente por el éxito o el fracaso de la gestión pública. Estos aspectos se exponen en este capítulo.

LA EJECUCIÓN DE OBRAS

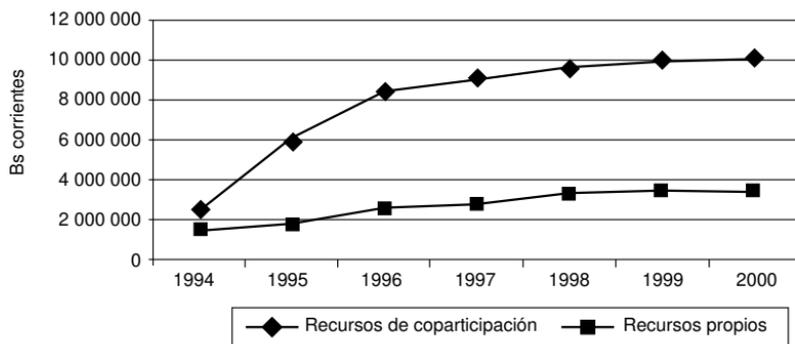
Como se ha dicho, hasta antes de la aplicación de la LPP las secciones provinciales no tenían recursos económicos para atender las diferentes necesidades de la población, de tal modo que Viacha tampoco contaba con dinero para hacer las obras, así, los pocos recursos que captaba por los impuestos a inmuebles, automotores y patentes, por ser una sección más urbanizada, alcanzaban una suma de 1 488 418 bolivianos (véase anexo 1, cuadro 3), suma que se incrementó considerablemente con la coparticipación tributaria, en 898% hasta el año 2000, lo cual se ve en

la gráfica 3, donde se aprecia que los recursos de coparticipación son significativamente superiores a los ingresos propios.

El incremento de los recursos posibilitó 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 el mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos y de saneamiento ambiental han tenido mayor atención (salud, educación, deporte, mejoramiento urbano, electrificación, entre otros) y se han equipado los establecimientos educativos, centros de salud y sedes sociales. El fortalecimiento institucional consistió en la restructuración administrativa de la alcaldía, la construcción de nuevos ambientes, el equipamiento de las oficinas, la creación de sistemas de información y la capacitación de funcionarios, todo para modernizar el sistema administrativo.

Los diferentes proyectos de desarrollo local que se han ejecutado en el municipio se pueden agrupar en seis tipos según el carácter de las obras públicas: 1) salud-saneamiento básico, 2) educación y capacita-

Gráfica 3
Viacha: evolución del presupuesto municipal, 1994-2000*



* La paridad monetaria del boliviano respecto al dólar se ha mantenido más o menos estable: en 1994 un dólar era igual a Bs. 4.67 y en el 2000 valía Bs. 6.42.

Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos municipales de 1995, 1996 y 1997; el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998*; y la *Coparticipación Tributaria Municipal (1994-2000)*; no incluye "otros ingresos" que son captados de otras instituciones como el FPS, FNDR, FDC, etcétera.

ción, 3) mejoramiento urbano, 4) deporte-recreación, 5) mejoramiento vial, y 6) producción y electrificación. Véase el diagrama que sigue:

Diagrama de proyectos agrupados	
<i>Tipo de proyectos</i>	<i>Componentes</i>
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 enlosetado de avenidas y calles, construcción de aceras, muros, quioscos, sedes sociales, canalización de ríos, mejoramiento de los ambientes de la alcaldía y en 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 y mantenimiento de puentes.
6. Producción y electrificación	Mejoramiento de animales (ovino, vacuno), forrajes y semillas, construcción de centros de acopio de leche, establos, carpas solares (invernaderos), microrriegos, centros artesanales y ladrilleras; instalación de paneles solares, compra de maquinaria agrícola y la explotación de recursos naturales (estuco, cal, arena); y electrificación.

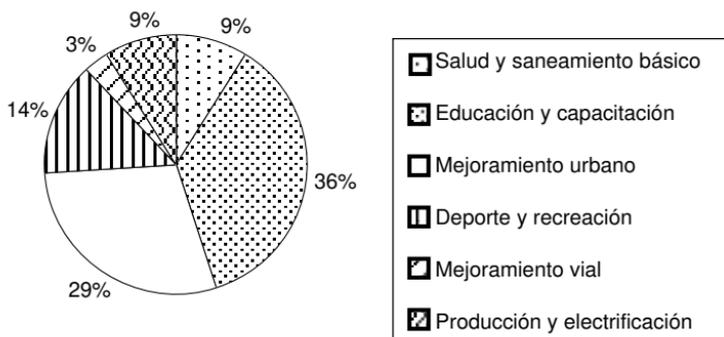
Los proyectos antes señalados son los que más se programan en el Plan Operativo Anual (POA) y en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), que comprenden proyectos por ejecutarse en un periodo de cinco años, tanto en Viacha como en Pucarani. La electrificación se considera un factor productivo porque permite fortalecer la actividad productiva.

En lo que toca a Viacha, en la gestión de 1996, del total de la inversión municipal se destinó 74% de los recursos a los proyectos de mejoramiento urbano, educación-capacitación y salud-saneamiento básico, áreas que fundamentalmente han sido atendidas, mientras que otros rubros tuvieron poca importancia en la asignación de fondos, tal como se puede apreciar en la gráfica 4, donde se muestra que los proyectos productivos apenas llegan a 9%. Esto significa que la alcaldía ha ejecutado obras destinadas al “embellecimiento” de la capital de sección y de las poblaciones nucleadas, con la remodelación de plazas, el asfaltado o enlosetado de avenidas y calles, la construcción de sedes sociales, entre otras. Lo que llama la atención es que la mayoría de las OTB pidió la construcción de sedes sociales y aulas que aparecen como las necesidades prioritarias.

En términos de números, 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

Gráfica 4

Viacha: inversión municipal 1996, según el tipo de proyectos



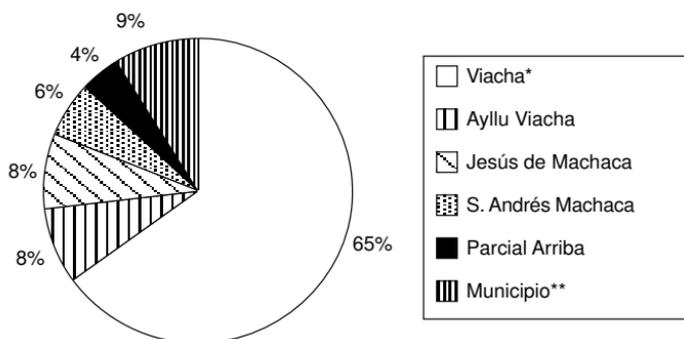
Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha, 1996*.

electrificación, y cinco proyectos al mejoramiento vial (véase anexo 1, cuadro 4). En el cuadro se aprecia que la capital de sección y el Ayllu Viacha fueron más beneficiados con un total de 93 proyectos. Se invirtió más en la ciudad de Viacha (véase anexo 1, cuadro 5), pues 65% de los recursos se destinó a la capital de sección, tal como se ve en la gráfica 5. Entre los distritos rurales, el más desfavorecido fue Parcial Arriba que tiene sólo 4%, en tanto, 9% de los recursos se destinó a programas que abarcan toda la sección.

Si se cruza la inversión por distrito con tipo de proyectos, se observa con más claridad la diferencia en la asignación de recursos económicos entre los distritos, donde los distritos 1, 2 y 7 son más favorecidos con proyectos de desarrollo urbano; mientras que otros captan menos recursos, sólo Jesús de Machaca incrementa su participación con obras de mejoramiento vial, tal como se ve en la gráfica 6.

Asimismo, la gráfica 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 80%, los demás distritos captan menos recursos, sólo en mejoramiento vial tiene una participación significativa el distrito de

Gráfica 5
Viacha: inversión municipal en 1996, según el distrito

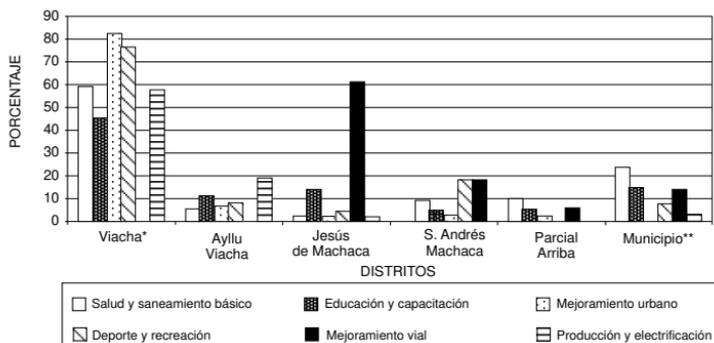


* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano y las comunidades rurales del entorno (1, 2 y 7).

** Todos los distritos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha, 1996*.

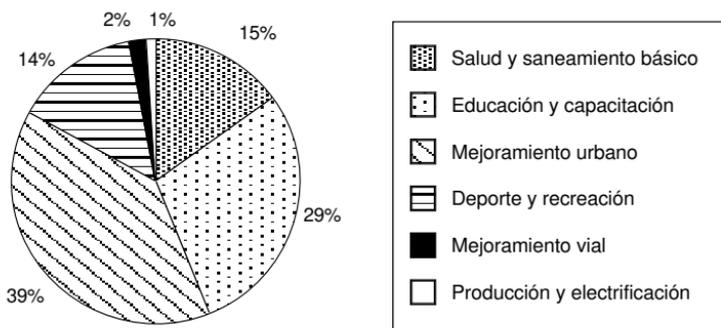
Gráfica 6
Viacha: inversión municipal 1996, según el distrito
y el tipo de proyectos



* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano y las comunidades rurales del entorno (1, 2 y 7). ** Todos los distritos.

Nota: cada tipo de proyecto constituye 100%, que se distribuye entre los distritos.
Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha, 1996*.

Gráfica 7
Viacha: inversión municipal 1997, según el tipo de proyectos



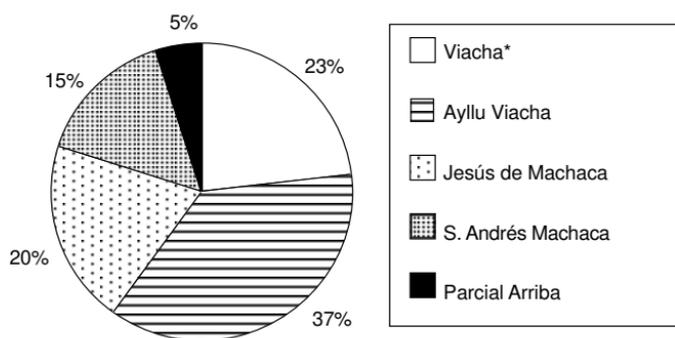
Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha, 1997*.

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 la edificación del coliseo.

En la inversión municipal de 1997 se ve que los proyectos relacionados con la educación y el mejoramiento urbano siguen siendo privilegiados, ya que sumados alcanzan 68%, en cambio los proyectos productivos y de electrificación han disminuido notablemente, teniendo apenas 1%, tal como se muestra en la gráfica 7. En tanto, los proyectos de deporte y recreación y de salud y saneamiento básico se mantienen en alrededor de 15 por ciento.

Por otra parte, se observa que la distribución de recursos entre los distritos ha variado en cierta medida. Ayllu Viacha logró captar 37%, Jesús de Machaca y San Andrés de Machaca, que en la anterior gestión habían tenido sólo 8%, subieron a 20 y 15% respectivamente, tal como se presenta en la gráfica 8. 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 asumiendo paulatinamente sus obligaciones y derechos establecidos por la ley, de

Gráfica 8
Viacha: inversión municipal 1997, según el distrito



* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano y las comunidades rurales del entorno (1, 2 y 7).

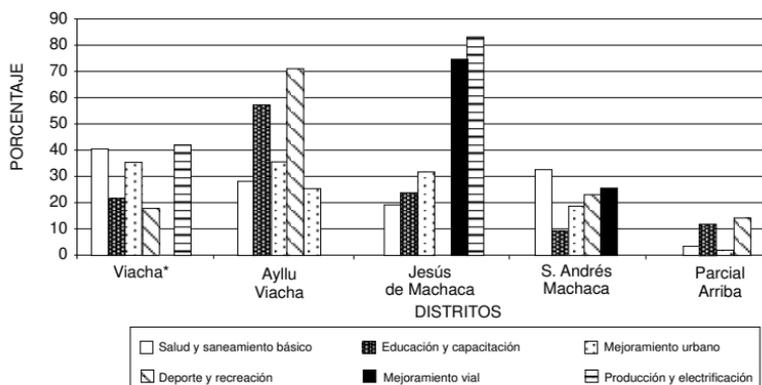
Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha, 1997*.

tal modo que exige con mayor fuerza a las autoridades municipales la atención de las demandas sociales.

La captación de recursos por parte de los distritos rurales se aprecia en la gráfica 9, 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 sólo alcanza 1%, tal como se mostró antes; en cambio, la ciudad capital presenta 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, la educación y el deporte.

En la ciudad de Viacha se han hecho diferentes obras, como el asfaltado de avenidas, enlosetado y empedrado de calles, la instalación del sistema del alcantarillado, la remodelación de plazas, la construcción y la refacción de aulas para escuelas y colegios, el establecimiento de nuevos centros educativos, la construcción del coliseo (aún inconcluso) y polideportivos y la electrificación de las zonas periféricas.

Gráfica 9
Viacha: inversión municipal 1997, según el distrito
y el tipo de proyectos



* Comprende tres distritos que conforman el centro urbano y las comunidades rurales del entorno (1, 2 y 7).

Nota: cada tipo de proyecto constituye 100%, que se distribuye entre los distritos
Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha, 1997*.

En cambio, en las comunidades rurales se ejecutaron 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 (ladrilleras, invernaderos, perforación de pozos, etcétera).

No obstante, los proyectos de mayor envergadura y costo se han ejecutado en la ciudad de Viacha, como el alcantarillado, que alcanza una suma de cuatro millones de dólares, y el coliseo, más de un millón y medio de dólares,¹ mientras que en las poblaciones rurales se han hecho pequeñas obras y de menor costo (aulas, sedes sociales y polideportivos), pues cada obra no pasa de los 10 mil dólares, si bien el número de proyectos supera el de Viacha. Sin embargo, se justifica la mayor inversión del presupuesto municipal en la capital de sección, dado que 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 tanto a la alcaldía. Aunque según los datos de entrevista² las autoridades municipales pretenden incrementar los ingresos propios a través de la ampliación de la base de contribuyentes, mejorando los mecanismos de recaudación fiscal como el establecimiento del catastro rural, toda vez que la alcaldía no cuenta con un buen sistema tributario.

Por otro lado, la pugna por el poder municipal hizo sospechar a la población que las autoridades solamente estarían cuidando sus intereses, lo cual generó que éstas fuesen consideradas una suerte de “delincuentes”, una banda de malhechores que se aprovechaban de los recursos públicos. De tal manera, 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 de 2000,³ o el caso de la reciente detención del ex alcalde Mamerto Cortez por desvío de donaciones para los

¹ La construcción del nuevo sistema de 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 tecnología avanzada. El coliseo también se considera como una obra grande.

² Cuando se dice “datos”, se hace referencia a la información procesada que proviene de las entrevistas; no significa otra fuente.

³ Desde septiembre de 1999 hasta febrero del 2000, Viacha tuvo dos alcaldes, cada uno con su propio personal administrativo.

damnificados de la riada de enero de 2001. Como resultado, las relaciones de confianza entre la alcaldía y la sociedad local se vieron afectadas negativamente porque la población desconfía de las autoridades, toda vez que los viacheños, después de haber sufrido las consecuencias nefastas de la inestabilidad política interna, apoyaron al señor Cortez con su voto en las elecciones municipales de 1999 y depositaron sus esperanzas en él. Empero, 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.

Uno de los principales objetivos de las autoridades municipales era concluir los proyectos grandes, el alcantarillado y el coliseo o “palaacio del deporte”, por la gran inversión que se hizo. Sin embargo, las autoridades no pudieron establecer una política municipal consensuada, porque la distribución de recursos obedeció en gran parte a las decisiones unilaterales que adoptaron el alcalde y los concejales, donde la participación de las OTB se ha reducido a algunos trabajos de acción comunal en la fase de la ejecución de pequeñas obras, pero no así en la priorización de los proyectos. Las demandas que presentan las OTB mediante solicitudes a la alcaldía son analizadas para incluir algunos pedidos en el POA, de modo que no hay una deliberación conjunta de los diferentes “proyectos” de desarrollo municipal que promueva la participación activa de vecinos y comunarios. Por consiguiente, los dirigentes vecinales y comunales indican que la asignación de recursos fue una “triste realidad”, porque no se habría beneficiado a la mayor parte de la población con la construcción de pequeñas obras:

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.⁴

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

⁴ Entrevista, miembro del CV, junio de 1999.

Una comunidad está pidiendo una fábrica de ladrillos hace más de cuatro años, una ladrillería, y bueno el alcalde hasta este momento no da esa posibilidad, no sé cuál sería 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 maquinaria más se necesitaría para esa fábrica, eso es lo que falta. Pero cada año están peleando ellos.⁵

Otro aspecto que obstaculiza la ejecución de obras es la distancia, como en el caso de los de Machaca, que para reclamar sus pedidos necesitan de recursos y tiempo para trasladarse a Viacha, además de que las autoridades y funcionarios municipales no atienden con premura. Al respecto uno de los entrevistados apunta que: “La distancia es un problema, para ir a Viacha que está a 70 km, y no podemos movilizarnos rápido para agilizar los proyectos; cuando vamos, a veces no están los técnicos, no nos atienden”.⁶ 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. Todo esto hace que los vecinos y los comunarios manifiesten una insatisfacción respecto a los resultados de la gestión municipal.

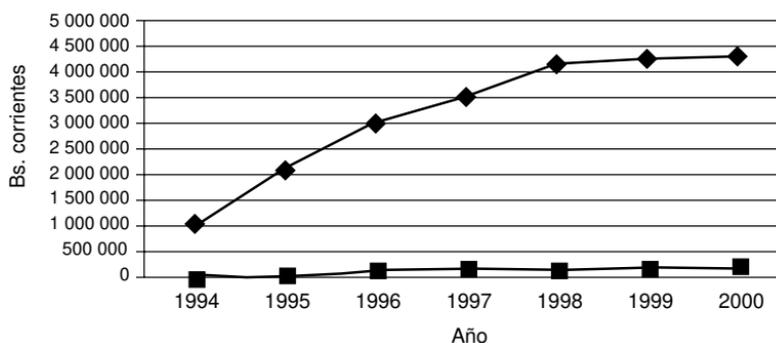
Ahora bien, desde el segundo semestre de 1994, el gobierno municipal de Pucarani ha dispuesto de recursos de coparticipación. Antes, los ingresos municipales apenas alcanzaban 1 300 bolivianos por año, pero con el primer desembolso esta suma ascendió a 1 005 216 bolivianos, lo que fue realmente asombroso para las autoridades que no creían contar con esa cantidad de dinero, y mucho 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 y hasta 2000, los recursos de la coparticipación se han incrementado hasta la suma de 4 312 081 bolivianos; incluso los ingresos propios han aumentado (véase anexo 1, cuadro 7), tal como se aprecia en la gráfica 10. Por tanto, las autoridades edilicias tuvieron que invertir dichos fondos en la realización de obras públicas, mejorando la infraestructura administrativa y de servicios básicos que se empezó desde la refacción del edificio de la alcaldía y el equipamiento de las oficinas.

⁵ Entrevista, coordinador de desarrollo rural, junio de 1999.

⁶ Entrevista, agente municipal de Jesús de Machaca, agosto de 1999.

Gráfica 10

Pucarani: evolución del presupuesto municipal, 1994-2000



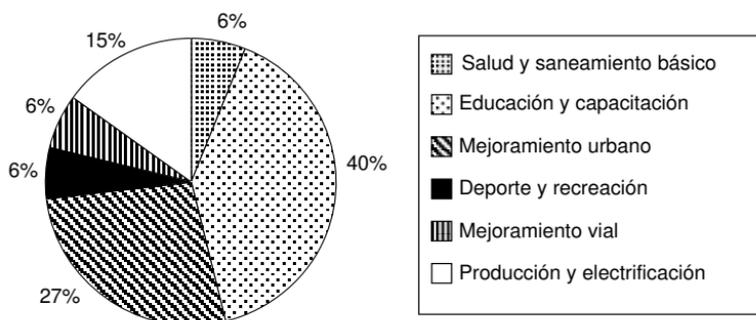
Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos municipales de 1995, 1996 y 1997; el *Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani*; y la *Coparticipación Tributaria Municipal (1994-2000)*; no incluye “otros ingresos” que son captados de otras instituciones como el FPS, FNDR, FDC, etcétera.

Al principio las organizaciones comunales mostraban cierta indiferencia respecto a la oferta de obras, lo cual favoreció 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 se multiplicaron las demandas de obras, porque la gente veía que los trabajos se estaban efectuando. Las inauguraciones de las primeras obras motivaron a las organizaciones sociales a discutir las diferentes necesidades para priorizar determinados proyectos y gestionar ante el gobierno municipal, tratando de concretar sus ilusiones de beneficiarse con los recursos públicos. Así, en los primeros años, los recursos fueron invertidos básicamente en el área de salud, educación, mejoramiento urbano y deporte, se refaccionaron escuelas y colegios, asimismo se construyeron aulas, oficinas, viviendas para maestros y pequeños teatros o auditorios. También se distribuyeron muebles (escritorios y pupitres) y material didáctico a los establecimientos educativos.

En el área de salud se refaccionaron el hospital de Pucarani y los centros de salud. También se mejoró el sistema de agua potable en la capital de sección y en los cantones. En lo que toca a la infraestructura urbana se remodelaron las plazas de Pucarani y de los cantones, aunque se hicieron más sedes sociales en los primeros años de gestión

Gráfica 11

Pucarani: inversión municipal 1996, según el tipo de proyectos



Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani, 1996*.

municipal. Asimismo, se organizaron varios eventos de capacitación tanto para los funcionarios de la alcaldía como para los miembros del CV y los dirigentes de las OTB, con el apoyo de instituciones privadas como Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana y Agro 2000.⁷

En la medida en que se fueron ejecutando las obras, las OTB han empezado a demandar proyectos productivos, como el mejoramiento del ganado, la construcción de microrriegos y la crianza de truchas, aunque persisten las solicitudes de proyectos de salud y educación, tal como se aprecia en la gráfica 11. Las obras destinadas a la educación tienen mayor participación con 40%, en segundo lugar está el mejoramiento urbano que tiene 27% y los proyectos productivos alcanzan 15 por ciento.

En cuanto a la distribución de recursos entre los tres distritos, de un total de 2 784 154 bolivianos, el que tiene mayor participación es Pucarani (capital de sección) con 1 588 201 bolivianos, mientras que

⁷ Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC) 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. 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.

los distritos de Patamanta y Lacaya alcanzan sólo 622 703 y 512 250 bolivianos respectivamente (véase anexo 1, cuadro 8).⁸ Pucarani se beneficia con 57% del presupuesto total, Patamanta con 22% y Lacaya con 18%, tal como se muestra en la gráfica 12. Es decir, la capital de sección y las comunidades adyacentes fueron más favorecidas, puesto que las obras de mayor envergadura, como el coliseo, se han hecho en la capital, en cambio las pequeñas, como refacción y construcción de aulas y sedes sociales, se ejecutaron en toda la sección.

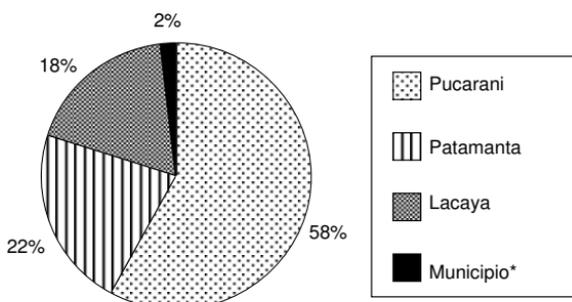
Si se cruza el tipo de proyectos y la distribución de recursos por distrito, se observa que Pucarani tiene más proyectos en el área de salud, mejoramiento urbano, deporte-recreación y mejoramiento vial, mientras los distritos de Patamanta y Lacaya tienen menos obras, sólo en educación repuntan un poco (véase la gráfica 13). Pucarani absorbe el 100% de los proyectos destinados al mejoramiento vial, lo cual obedece a que en 1996 se asfaltó el camino vecinal Pucarani-Patamanta, que comunica a la capital de sección con la carretera Panamericana La Paz-Copacabana; asimismo, ese año se avanzaron los trabajos de asfaltado del autódromo.

Para la gestión de 1997 se programaron 105 proyectos con un monto de inversión de 4 174 792 bolivianos. De este número de proyectos, 56 fueron de carácter productivo, 20 se destinaron a la educación, 15 a la salud, 8 al mejoramiento urbano, y 6 al mejoramiento vial y a la recreación. Pero Pucarani sigue siendo el más favorecido con 48 proyectos, Patamanta tiene 29 y Lacaya 28 (véase anexo 1, cuadro 9). Además, en la zona central se invirtió más dinero (2 414 725 bolivianos), en cambio, al distrito norte (Patamanta) se destinó la suma de 487 000 bolivianos y 492 000 bolivianos al distrito sur (Lacaya) (véase anexo 1, cuadro 10).

La inversión distribuida por tipo de proyectos se presenta en la gráfica 14, donde los proyectos productivos tienen una participación de 24%; no obstante las áreas de educación y mejoramiento urbano siguen siendo importantes, y alcanzan el 20 y 23% respectivamente, mientras que al campo de la salud se destinó 15%, y 12% al mejoramiento vial.

⁸ En el tratamiento de asignación de recursos y distribución de proyectos en el municipio de Pucarani, sólo aparecen tres distritos (Pucarani, Patamanta y Lacaya) y no así el nuevo distrito de Vilaque, esto obedece a que éste recién se estableció en el año 2000, de modo que antes formaba parte del distrito de Patamanta, por tanto sólo se hará referencia a tres distritos y no a cuatro, que hay en la actualidad.

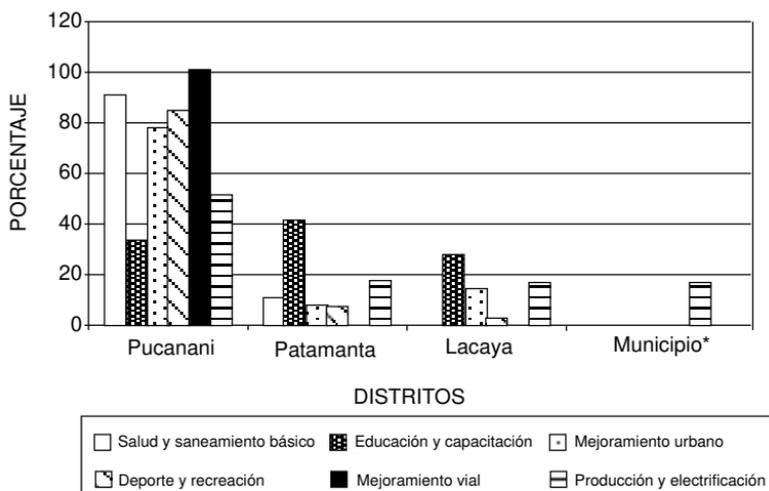
Gráfica 12
Pucarani: inversión municipal 1996, según el distrito



* Comprende los tres distritos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani, 1996*.

Gráfica 13
Pucarani: inversión municipal 1996, según el distrito y el tipo de proyectos



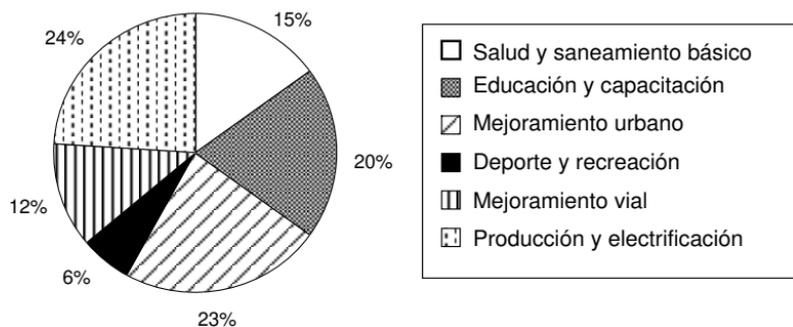
* Comprende los tres distritos.

Nota: cada tipo de proyecto constituye cien por ciento, que se distribuye entre los tres distritos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani, 1996*.

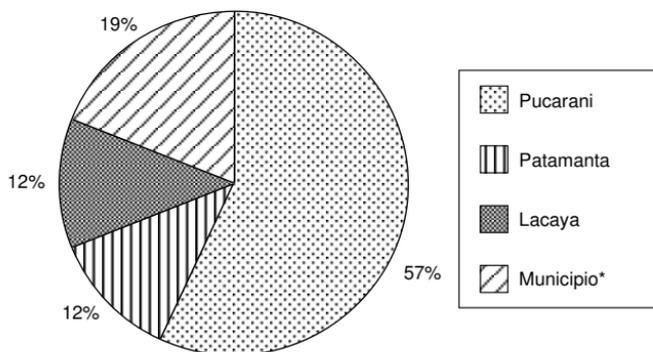
Gráfica 14

Pucarani: inversión municipal 1997, según el tipo de proyectos

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani, 1997*.

Gráfica 15

Pucarani: inversión municipal 1997, según el distrito



* Comprende los tres distritos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani, 1997*.

Como se ve, a pesar de que el distrito de Patamanta acoge a la mayor cantidad de población (44%), no sucede lo mismo en términos de distribución de recursos, por el contrario, el distrito de Pucarani, que tiene una población de 38%, se beneficia con 57% de recursos de inversión, mientras que Patamanta sólo alcanza 12%, al igual que Lacaya, como se observa en la gráfica 15. Es decir, en 1997 se han hecho más obras en la zona central que en las otras dos.

Cuando se cruza la información entre el tipo de proyectos y la distribución del presupuesto municipal entre los tres distritos, se percibe que Pucarani goza de más proyectos vinculados con la salud, que prácticamente absorbe 100%, así como con la educación y el mejoramiento urbano (véase gráfica 16). 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 80% de proyectos productivos se consigna a todo el municipio, en el renglón de distribución de semillas de alfalfa.

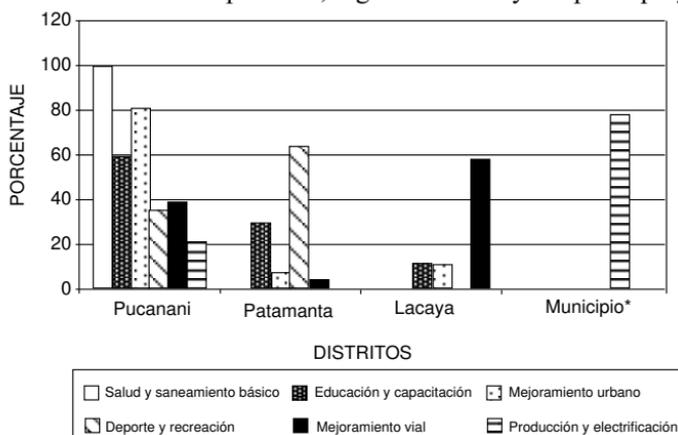
En cualquier caso, desde la aplicación de la ley, la alcaldía empezó a trabajar con el apoyo de algunos técnicos de las ONG, que posibilitaron diseñar mejor la estructura orgánica del gobierno municipal y los mecanismos del proceso de planeación. En lo subsiguiente, la gestión municipal se desarrolló 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 de entonces indicaba: “En la gestión de 1996, 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”.⁹ 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 un 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 láminas del informe. Por ejemplo todas las aulas escolares, supongamos

⁹ Entrevista, alcaldesa, julio de 1999.

Gráfica 16

Pucarani: inversión municipal 1997, según el distrito y el tipo de proyecto



* Comprende los tres distritos.

Nota: cada tipo de proyecto constituye 100%, que se distribuye entre los tres distritos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani, 1996*.

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 desde la gestión 1996, 1997, 1998 y 1999.¹⁰

Por otra parte, las autoridades municipales y la ciudadanía consideran al municipio de Pucarani como un “modelo” para las alcaldías del sector, en términos de gestión y participación de la gente en la solución de los asuntos públicos, por ejemplo, entienden que la estabilidad política es fundamental para concretar exitosamente los proyectos en el municipio. Así, la parte ejecutiva cada seis meses informa sobre el ejercicio del presupuesto al concejo y al CV, con el fin de desarrollar una gestión municipal más transparente, de modo que los vecinos y los comunarios están al tanto de la inversión para realizar obras.

La priorización, la planeación, la ejecución y la evaluación de proyectos, se hacen en tres “cumbres” seccionales, donde participan de modo interactivo tanto las autoridades municipales, los miembros del CV, como los dirigentes de las organizaciones sociales. Las cumbres

¹⁰ *Idem*.

consisten en la realización anual de tres asambleas generales con la participación de las autoridades municipales, los miembros del CV, el subprefecto, el consejero provincial, las centrales y subcentrales agrarias y las OTB que concurren con tres representantes por cada organización. En estas asambleas, las autoridades municipales y los miembros del CV presentan 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 “miniasambleas” los temas específicos, para cuestionar, 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 que debían ser incorporados en el POA de la próxima gestión, y la tercera se realiza en noviembre para evaluar la gestión municipal. La “cumbre” es un espacio donde los participantes proponen proyectos y evalúan el trabajo del 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 evaluar el trabajo, si estamos haciendo bien o mal”.¹¹ En consecuencia, los vecinos y los comunarios muestran cierta satisfacción respecto a la gestión municipal y la realización de obras públicas en los cantones y las comunidades, porque la gente considera que los recursos han beneficiado realmente a la población, aunque no faltan reclamos respecto a la ejecución de obras de envergadura en la capital de sección por parte de los representantes de cantones alejados. Esta forma de trabajo mancomunado entre el gobierno municipal, el CV y las OTB, ha permitido crear un ambiente sociopolítico con mayor grado de confianza y cooperación entre los actores involucrados en la gestión municipal, de modo que las obras se realizan con la participación de todos.

A pesar de que las autoridades no sabían qué hacer con “tanto dinero” cuando los recursos fueron depositados, por desconocer los problemas y las necesidades del municipio, pronto se pusieron a trabajar en estrecha coordinación con las organizaciones vecinales y comunales. Para esto, el alcalde y los concejales han tenido que recorrer todos los cantones y las comunidades a fin de conocer las necesidades de la población. De este modo se concretaron las primeras obras en

¹¹ *Idem.*

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 movlizado todo el municipio para la inauguración de esta obra tan grande.¹²

De acuerdo con 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 realizó obras orientadas a mejorar los establecimientos educativos y los centros de salud, y también dotó de muebles a las escuelas y los 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 puestos con maderitas. 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.¹³

Las obras se ejecutaron en estrecha coordinación de las autoridades municipales, los técnicos de ONG, miembros del CV y representantes de las OTB:

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 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

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

hecho a ocultas 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.¹⁴

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 solicitan a menudo la construcción de aulas, sedes sociales y polideportivos:

Los proyectos que mayormente piden las OTB 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.¹⁵

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 alcantariado y la construcción de microrriegos; en lo productivo, la alcaldía repartió semillas de alfalfa a las comunidades.

Ahora bien, en el proceso de ejecución de los proyectos se presentaron algunas dificultades, como el hecho de que las empresas constructoras no se interesen por los pequeños proyectos, o en su caso, tardan en trasladar sus equipos al lugar de trabajo, con la consecuente postergación de las 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 en el gobierno central, los proyectos presentados por las alcaldías son abandonados. A veces las mismas organizaciones no cumplen a tiempo con los acuerdos, como la disposición de una parte del material de construcción (arena, piedra, adobe), que es la aportación de las OTB. Incluso se llegan a perder algunos proyectos debido a la falta de voluntad de las bases, como sucedió en el caso del matadero que tenían que hacer en Patamanta y que finalmente se trasladó al municipio de Batallas.

¹⁴ Entrevista, concejal, julio de 1999.

¹⁵ *Idem.*

Asimismo, el cambio anual de dirigentes sindicales y vecinales ocasiona el retraso de trabajos debido a que los nuevos dirigentes desconocen los trámites 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 de los proyectos, dado que se necesita 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, 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.¹⁶

La percepción social de las obras

En el caso de Viacha, las necesidades de cantones y comunidades no se satisfacen adecuadamente, debido a que las obras se hacen sin mucha coordinación con las OTB. Además las autoridades prefieren negociar con las empresas adjudicatarias con el fin de aprovechar algunas ventajas. En este sentido apuntaba 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,

¹⁶ Entrevista, alcalde de Pucarani, febrero de 2001.

remendado por aquí y por allá, ya están huecos. 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. Es más, 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.¹⁷

Sobre esto, un miembro del CV agrega que en el proceso de ejecución de obras, lo que más interesa a las autoridades municipales es el 10% que reciben de las empresas adjudicatarias sobre el costo de los proyectos:

Han adoquinado al “tun tun”.¹⁸ Las calles, parecería que hay una culebra por ahí, o parecería que la guerra mundial recién hubiera pasado por aquí, estamos viendo esa situación, ese tipo de obras. Prácticamente hay 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, porque 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.¹⁹

Además, como las autoridades municipales han estado enfrascadas en una pugna constante con motivo de la pretensión de controlar las instancias del poder municipal, desde enero de 1999 hasta febrero de 2000, ocasionando el establecimiento de alcaldes paralelos, los vecinos no pudieron trabajar de manera coordinada con una alcaldía bicéfala, de tal modo 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”.²⁰ Las organizaciones sociales no sabían dónde presentar

¹⁷ Entrevista, miembro del CV, junio de 1999.

¹⁸ La idea de “tun tun” refiere, en el lenguaje popular, a aquellas cosas que se hacen a la ligera, sin planificación ni esmero ni cuidado.

¹⁹ Entrevista, miembro del CV, junio de 1999.

²⁰ Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999.

sus reclamos, dado que había dos alcaldes en el gobierno municipal, además tenían miedo de trabajar con alguno de ellos arguyendo que eso implicaba comprometerse con los malos manejos de recursos y demás actos de corrupción, de modo que los dirigentes de las OTB decidieron no presentar sus solicitudes de obras, mientras persistiera el problema de los dos alcaldes:

Nuestros proyectos tenemos que presentar al alcalde, pero existe ese problema, no sabemos dónde tenemos nuestros documentos preparados, no sabemos dónde 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, quisiéramos aceptarlo, pero de aquí a un tiempo va haber problemas, van a decir que ellos han hecho trabajar, que esto, que otro, como siempre.²¹

En ese ambiente de conflictos, cuando los dirigentes de las OTB reclaman la atención de sus pedidos en la alcaldía, se les responde que las cuentas están congeladas, que los trámites están paralizados y que la alcaldía está cerrada, por tanto, los miembros de base quedan decepcionados del trabajo de las autoridades municipales. Como consecuencia del congelamiento de las cuentas municipales:

Hasta el momento no hay atención en la alcaldía de Viacha, 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 cómo será.²²

Otro informante agrega al respecto lo siguiente:

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,

²¹ *Idem.*

²² Entrevista, dirigente comunal del sector Machaca, agosto de 1999.

no hay un consuelo, y eso allá en la comunidad no hay caso de decirles a las bases.²³

Los vecinos de Viacha tampoco están satisfechos con las obras realizadas por la alcaldía, porque 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”. El vecino agrega 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”.²⁴

La desilusión de los vecinos y los comunarios respecto a la gestión municipal y en particular por las pugnas entre autoridades municipales que tratan de controlar el poder municipal a cualquier precio, es grande. Esto hizo pensar a los viacheños que el municipio vive una situación sociopolítica muy “triste”: “La gestión municipal ha sido verdaderamente una ‘triste realidad’ para los viacheños, porque las autoridades del gobierno municipal no han sabido utilizar la LPP, la participación popular no ha llegado a las juntas vecinales y barrios marginados”,²⁵ debido a que la elaboración de los POA y PDM se hizo en las oficinas de la alcaldía con mucha prisa, sin consultar a la ciudadanía sobre los proyectos por realizarse, solamente con el fin de cumplir con los plazos establecidos por el gobierno central.²⁶ Al respecto, uno de los entrevistados manifiesta:

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,

²³ Entrevista, dirigente comunal, agosto de 1999.

²⁴ Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999.

²⁵ *Idem*.

²⁶ 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, 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 una observación del mismo significaría el congelamiento de las cuentas.

entonces no nos quedaba otra alternativa que aprobar, porque no queríamos ver perjudicadas las obras.²⁷

Los viacheños empezaron a desvalorizar notablemente los trabajos del gobierno municipal, adoptando una actitud de rechazo y de condena, incluso con la misma LPP, arguyendo que sólo habría servido para el provecho de los políticos en menoscabo de la gente humilde, y el surgimiento de “nuevos ricos” en las provincias:

Aquí han manejado mucho dinero, pero no lo manejan bien, 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. 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. Édgar Robles, otro ex alcalde, tiene tres casas en La Paz, y aquí dice ser el hijo del buen vecino, y anda con una chamarrita, como si no pasara nada, como si no nos enteráramos, pero sabemos perfectamente.²⁸

Además, los “nuevos ricos” no habrían hecho ningún mérito para serlo, dado que el alcalde y los concejales habrían sido elegidos sólo por influencia política y no por haber demostrado capacidad y honestidad en el servicio a la comunidad y en el manejo de la administración pública, tal como afirma uno de los informantes:

Yo creo que digamos, los han elegido a hombres con mucha influencia política [...] porque muestran mucha inoperancia, o sea no saben dónde 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 quién 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,

²⁷ Entrevista, presidente del CV, junio de 1999.

²⁸ Entrevista, miembro del CV, junio de 1999.

cómo se llama éste, 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.²⁹

Por otra parte, la inestabilidad interna del gobierno municipal fue el resultado de un documento firmando por los concejales de UCS en abril de 1998, donde se acordó que cada uno de ellos debía asumir el cargo de alcalde. El convenio denominado “compromiso político-partidario” señala:

1º. 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.³⁰

Como se puede percibir, el compromiso y la lealtad partidaria son aspectos fundamentales para los concejales, cuyo objetivo central debe ser el fortalecimiento del partido político, en tanto el desarrollo del municipio queda en segundo plano. Así, la preocupación de los concejales se centra en ser alcaldes por algunos meses. Asimismo, los comunarios del sector Machaca consideran que los concejales de ese sector se han olvidado de “su pueblo”, a pesar que fueron elegidos en un cabildo mediante voto comunitario, indicando que ya no viven en el sector y que sólo tratan de aprovechar el dinero de la participación popular a toda costa. Los vecinos de Viacha también piensan que las autoridades fueron elegidas a partir de la influencia política y de ciertos ofrecimientos demagógicos que hicieron los candidatos a los

²⁹ *Idem.*

³⁰ Documento inédito, *Compromiso político-partidario*, abril de 1998.

viacheños, de tal modo que una vez que asumieron el poder municipal no respondieron a las expectativas de la ciudadanía sino que, por el contrario, se ocuparon más de la distribución de los cargos para controlar la alcaldía, por lo que los vecinos empezaron a efectuar acciones de protesta en contra de las autoridades.³¹

La influencia político partidaria ha afectado notablemente sobre la situación política local, ocasionando el enfrentamiento entre líderes locales que pugnan por ocupar los espacios del poder municipal y por mantener ciertos privilegios. Aunado a eso, la presencia cada vez más fuerte de los partidos políticos en el municipio ha provocado conflictos entre organizaciones sociales e incluso dentro de una misma zona o comunidad, con lo cual la población ha perdido confianza en las autoridades municipales que no siempre cumplen los acuerdos y los compromisos asumidos ante los vecinos y los comunarios, y sólo buscan a las organizaciones sociales cuando necesitan fortalecer sus posiciones dentro del marco sociopolítico de 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.³²

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. La ciudadanía manifiesta que en el municipio no se ha hecho “nada”, pero cuando se les menciona alguna obra a los vecinos y comunarios, éstos reaccionan con mucha indiferencia, argumentando que no satisfacen las verdaderas necesidades de la pobla-

³¹ Según los datos de entrevista, en algunas protestas contra la ocupación de la alcaldía por parte de los concejales de la UCS que tomaron a la fuerza las oficinas del gobierno municipal, los vecinos amenazaron con quemar el edificio, prendiendo fuego en la calle, pero no fueron más allá porque los “ucesistas” salieron de la alcaldía.

³² Entrevista, dirigente vecinal y cívico, agosto de 1999.

ción. Dicho en otros términos, las OTB y el CV desvalorizan los trabajos efectuados por la alcaldía, porque consideran que los alcaldes y concejales se dedican sólo a velar por los intereses partidarios y las ambiciones personales.

En la medida en que las autoridades no responden a las expectativas de la ciudadanía, las relaciones entre el gobierno municipal y las organizaciones se distancian y se tornan negativas, ya que los valores de confianza y cooperación pierden importancia, donde el recelo, la sospecha y el miramiento se manifiestan con más fuerza, haciendo que los vínculos de solidaridad se erosionen. Dentro de este ámbito de desconfianza y suspicacia, las normas institucionales son interpretadas según los intereses de cada grupo o sector social en conflicto, porque las acciones de las autoridades y de los ciudadanos desbordan a menudo las reglas del juego.

En tanto en Pucarani la percepción social acerca de la gestión municipal es más positiva que negativa, porque tanto los vecinos como los comunarios opinan que el gobierno municipal realiza las obras importantes en beneficio de todos los cantones y comunidades del municipio, mejorando las condiciones de vida a partir del trabajo coordinado entre las autoridades municipales, los miembros del CV y los ciudadanos en general, lo que se ha logrado a partir de una acción conjunta entre la alcaldía y la sociedad local. La gente considera que las obras han sido priorizadas mediante un acuerdo entre las OTB, el CV y el gobierno municipal, y que se ha cumplido en 90% en la concreción de proyectos programados para cada año. La ejecución de las obras se hace sobre el consenso entre las autoridades y las organizaciones, donde cada parte se compromete a contribuir con el trabajo de manera decidida en bien del municipio y de la población. En este trabajo mancomunado, la alcaldía se encarga del financiamiento de las obras, mientras que los vecinos y los comunarios aportan una parte del material de construcción, y a veces las OTB recaudan dinero, cuando se trata de proyectos que benefician de manera más directa a los habitantes, como la electrificación o la introducción de agua potable:

Si la alcaldía va a 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 electri-

cación hemos dicho que den su aporte, han contribuido también. Entonces ya no es darle todo.³³

Esta modalidad de trabajo hace que las organizaciones asuman un compromiso colectivo 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 por el uso de material de baja calidad en la construcción de obras. Del mismo modo, las OTB participan activamente en la preparación del POA, identificando los proyectos y controlando la inclusión de los mismos en el plan, aunque en esta segunda instancia participan sólo a través de sus dirigentes que asisten a las “cumbres”. Por tanto, la población exige la ejecución de las obras según el plan, porque ya sabe qué trabajos se tienen que concretar en una gestión: “Las OTB han presentado las solicitudes a la alcaldía y se ha hecho el PAO, los secretarios generales han controlado y han visto los trabajos”.³⁴ Asimismo, las organizaciones supracomunitarias, como las centrales y subcentrales agrarias, participan en la priorización de proyectos y la preparación del PDM y los POA, en estrecha coordinación con las OTB. No obstante, como no siempre se pueden introducir en el plan todas las obras priorizadas por las OTB, el CV en coordinación con éstas hace una “depuración” de los pedidos, definiendo la inclusión de los pedidos en las siguientes gestiones, lo cual significa que hay un entendimiento entre las organizaciones a partir de un debate sobre los distintos “proyectos” que plantean los actores políticos y sociales en las “cumbres” seccionales:

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, quiénes tienen proyectos, ahí también participan las OTB. 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 OTB, central agraria también, cada comunidad siempre participa con dos o tres dirigentes.³⁵

³³ Entrevista, concejal, julio de 1999.

³⁴ Entrevista, dirigente comunal, julio de 1999.

³⁵ Entrevista, miembro del CV, julio de 1999.

Por otra parte, las reuniones y asambleas vecinales y comunales adquieren mayor importancia conforme se constituyen en espacios de deliberación pública de las necesidades de la población, porque las personas ven sus esfuerzos expresados en las obras, de modo que la gente participa con más voluntad y entusiasmo en la discusión de los diversos problemas con el fin de encontrar alternativas de solución y acordar determinados proyectos de desarrollo dentro del marco institucional de lo municipal. Además, en las asambleas seccionales (cumbres) las OTB se presentan puntualmente y los dirigentes tienden a ser más estrictos y eficientes porque tienen que cumplir con los compromisos asumidos tanto con las autoridades municipales como con las bases. En consecuencia, se ha generado una suerte de sinergia sociopolítica entre el gobierno municipal y la ciudadanía en torno a la idea principal de hacer de Pucarani un “municipio modelo” a partir de una acción conjunta y consensuada.

La voluntad política y la cuestión institucional

Las normas establecidas por la LPP, la LDA y la LOM,³⁶ son las bases legales que rigen la administración pública y las relaciones entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales en el nivel local, porque las acciones de las autoridades municipales de los miembros de las OTB y del CV, así como de las bases, están de algún modo definidas por las reglas del juego, pero al mismo tiempo existen costumbres, tradiciones y códigos de conducta que a veces pueden ser mucho más fuertes que los instrumentos legales. En realidad, las prácticas de los actores políticos y sociales se desarrollaron dentro de un ámbito atravesado por pautas legales que buscan dar cierta racionalidad a la administración pública y a las prácticas sociopolíticas tradicionales marcadas por la ambición inescrupulosa al aprovechar los recursos públicos en beneficio de intereses particulares, así como por las relaciones clienterales y prebendales.

³⁶ La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) fue promulgada en 1985, pero se modificó en 1999. Ahora se llama Ley de Municipalidades, que introduce ciertos cambios como la conformación de mancomunidades de municipios, voto de censura constructiva, y otros aspectos ya contenidos en la LPP.

En lo que atañe a Viacha, las autoridades municipales, los miembros del CV y los dirigentes de las OTB tratan de justificar sus posiciones, sus maneras de proceder y sus reclamos, haciendo referencia a las normas establecidas por la ley. La gente recurre a las pautas legales para aprobar o criticar las acciones del alcalde, de los concejales y de los mismos dirigentes, como sucede con el nombramiento de los alcaldes o con el bloqueo de cuentas que se describe a partir de las normas. Las reglas del juego parecen adquirir mucha importancia en el discurso de las autoridades y de los dirigentes, pero en los hechos sus 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 la ley, arguyendo que los intereses partidarios y personales han dominado en el comportamiento y la acción 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 tiempo a pesar de que las normas señalan que el gobierno municipal tiene la obligación de atender sus peticiones en un plazo de 10 días.

Las organizaciones vecinales y comunales apoyan a las autoridades que creen que están más apegadas a la ley. Así, frente a los problemas del gobierno municipal, el CV en coordinación con las OTB de los siete distritos convocó a un ampliado seccional para discutir la situación de los dos alcaldes, donde se determinó respaldar a Uber Quintela para que tomara posesión como alcalde, porque los habitantes vieron que estaba actuando conforme a las normas.

Las acciones de las autoridades municipales y de las organizaciones sociales se desarrollan entre la pretensión de ajustarse a las normas y la influencia de prácticas sociopolíticas tradicionales que todavía persisten, pero también se trata de fortalecer algunos valores comunitarios, como el llamado "servicio a la comunidad". En todo caso, en Viacha se percibe una inclinación, aunque discursiva, hacia el cumplimiento de las normas legales que definen los derechos y las obligaciones de las personas.

En Pucarani las autoridades municipales han tratado de llevar la administración pública según las reglas fijadas por la ley, por ejemplo, la apertura de sobres para la selección de empresas constructoras 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 que cumplan con todos los requisitos formales, como la adquisición de 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. Entonces recién se puede atender, si no tiene eso, lamentablemente no hay nada. Pero aquí, en Pucarani, la mayoría tiene personería jurídica”.³⁷ Según los informantes, la ley tiene que cumplirse a cabalidad, pero no sólo en las provincias sino sobre todo en el gobierno central, por tanto, las autoridades municipales, los miembros del CV y las organizaciones vecinales y comunales han tratado de ajustar en lo posible 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 jefes de partido, los concejales y algunos dirigentes que cambian a los alcaldes conforme sus intereses partidarios y sectoriales. Por tanto, las autoridades y las OTB de Pucarani tratan de evitar o atenuar los problemas internos, entendiendo que Pucarani ha ganado cierto prestigio en la gestión municipal, por el reconocimiento que tuvo por parte de las instituciones gubernamentales y privadas que lo catalogaron como “municipio modelo”, de manera que las autoridades y los ciudadanos están dispuestos a aportar con lo mejor de sus esfuerzos a la realización de nuevos proyectos. En este sentido apunta uno de los informantes: “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”.³⁸

Desde esta perspectiva, las autoridades y los ciudadanos han desarrollado sus acciones tomando muy en cuenta las normas establecidas por la ley, lo que ha posibilitado el fortalecimiento de las instituciones públicas en el nivel local. Además, esto se complementa con el rescate o la creatividad de pautas comunitarias de solidaridad y cooperación, como son el trabajo de “acción comunal” y los mecanismos de establecimiento de consensos, como las “cumbres”. La apertura creativa de nuevos espacios de deliberación de asuntos públicos fue fundamental

³⁷ Entrevista, dirigente vecinal, julio de 1999.

³⁸ Entrevista, alcalde de Pucarani, febrero de 2001.

para desarrollar una gestión municipal eficiente y un mejor desempeño en las tareas administrativas y de la participación ciudadana.

LOS ACTORES EN EL ESCENARIO LOCAL

Las autoridades, los miembros del CV y de las OTB son los agentes principales que promueven el desarrollo local. Las distintas acciones que realizan los actores políticos y sociales afectan de cualquier modo la situación sociopolítica del gobierno municipal, pues la estabilidad política y el éxito en la gestión municipal dependen mucho de la actitud que se asuma, pues a partir de la labor que se desempeña se configuran determinadas relaciones sociopolíticas.

Si bien las organizaciones vecinales y comunales 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 un proceso, donde cada OTB tiene la oportunidad de plantear algunas alternativas de desarrollo vecinal, comunal, cantonal o municipal, según la visión que se tenga del desarrollo municipal. En tanto los alcaldes y los concejales definen de manera más directa los trabajos que deben ser realizados en una gestión, con base en las necesidades de las zonas urbanas y comunidades rurales, así, tanto las autoridades como los vecinos y los comunarios se convierten en corresponsables de la política municipal. Entonces, el gobierno municipal se convierte en un órgano fundamental para la consecución de las metas de la sociedad local, porque la gente considera las instancias del poder municipal como un instrumento “propio” para lograr los propósitos colectivos.

La actitud de la gente cambia conforme el éxito o el fracaso de la gestión municipal, como se puede apreciar en el caso de las OTB que tienen que ajustar sus actividades a los plazos fijados por los acuerdos con las autoridades, presentando sus solicitudes de obras en el tiempo previsto. 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 impor-

tancia, ha perdido, muchas comunidades han perdido su presupuesto, porque no han entregado a tiempo.³⁹

Las autoridades municipales

En lo que concierne a Viacha, la gestión pública y las acciones de las autoridades municipales parecen estar atravesadas por actos de corrupción. Los vecinos y los comunarios comparten la idea de que en la alcaldía se cometieron muchos actos de corrupción, a partir de la consideración de que los recursos públicos fueron desviados en favor de intereses partidarios y personales. Por ejemplo, las sospechas de malversación de fondos municipales ocasionaron la destitución del entonces alcalde Édgar Robles, porque algunas partidas del presupuesto habían sido utilizadas de manera inadecuada:

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 Édgar Robles, principalmente por el sobregiro 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 judicial.⁴⁰

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, 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

³⁹ Entrevista, dirigente vecinal de Pucarani, julio de 1999.

⁴⁰ Entrevista, alcalde, junio de 1999.

políticos tradicionales, se ha hecho incluso un movimiento con Juan del Granado,⁴¹ que es un proyecto de cambio.⁴²

En Viacha la condena a la corrupción se manifiesta notoriamente en los ciudadanos, así, en las elecciones municipales de diciembre de 1999, el electorado apoyó a nuevos candidatos sobre las ex autoridades que se postularon para la reelección pues de los nueve concejales titulares que entraron al concejo, ocho son nuevos. Los vecinos y los comunarios manifestaron su protesta a través del voto, apoyando a un partido que no tenía presencia en las anteriores gestiones, como lo es el MIR, que obtuvo tres concejalías. Mientras que la UCS, que antes tenía la mayoría, apenas logró una concejalía. El electorado dio su confianza a un partido que no estuvo implicado en los supuestos actos de corrupción, porque los militantes de la Unidad Cívica, al tener la mayoría en el concejo, manejaron la alcaldía como 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 una razón de *compromiso político*. Así, el poder municipal se convirtió en un espacio de disputa por los cargos, donde los actores trataban de controlar las instancias del poder para consumir 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 desfalcán, 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.⁴³

Es decir, la corrupción parece expandirse desde el gobierno central hacia las alcaldías, pasando por las prefecturas y otras instancias

⁴¹ 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 tomó posesión como alcalde en febrero de 2000.

⁴² Entrevista, alcalde de Viacha, junio de 1999.

⁴³ Entrevista, dirigente vecinal, agosto de 1999.

de la administración pública. En consecuencia, la ciudadanía reclama una fiscalización más efectiva sobre el gobierno municipal, e incluso se llega a dudar de que se pueda encontrar a 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 a los municipios, pero no solamente en este municipio. 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.⁴⁴

Los partidarios de UCS, por ejemplo, ofrecían de comer y beber a los dirigentes para obtener apoyo de las organizaciones comunales, estableciendo de ese modo una relación clientelar entre las autoridades municipales y las OTB. Así, el alcalde y sus colaboradores a menudo daban cajas de cerveza a los comunarios, pero de las 20 cajas enviadas sólo se entregaban 10, el resto quedaba en beneficio de los funcionarios encargados 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 quién 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.⁴⁵

⁴⁴ Entrevista, concejal, junio de 1999.

⁴⁵ *Idem*.

Según los informantes, los militantes de la UCS hacían sus pequeños contratos de servicios (comidas y bebidas) y tenían una planilla de limpieza donde figuraban casi todos los miembros del comité político de dicho partido. Asimismo, la distribución del material de construcción era otra oportunidad para desviar recursos, pues en el descargo se indicaba el costo del material de mayor calidad, pero en los hechos se entregaba de baja calidad. Las autoridades municipales tratan de obtener más ventajas mediante la realización de trabajos, como por ejemplo, se presentan las obras financiadas por las ONG como si estuviesen pagadas por la alcaldía, haciéndolas 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. De igual forma, cuando la alcaldía entrega una parte del material de construcción a las poblaciones rurales, dado que la mano de obra y parte del material (piedra, arena y adobes) lo ponen los comunarios, en la carpeta del proyecto los descargos correspondientes aparecen como si el gobierno municipal hubiese financiado todo. Al respecto el entrevistado comenta: “En el área rural lo único que hace el alcalde es mandar material de construcción. La mano de obra, adobes, arena, piedra, etcétera, etcétera, etcétera, han puesto los compañeros del agro, sin embargo eso figura en las carpetas como si habrían sido pagados digamos por el municipio de Viacha”.⁴⁶ O en su caso, los costos de las obras se inflan para sacar remanentes. Todo esto genera que los vecinos y los comunarios desconfíen cada vez más de las autoridades municipales, incluso la gente cree que los políticos son unos “pícaros” y “pillos” que se apropian de los recursos públicos sin ningún remordimiento. Uno de los informantes indica que: “Un polifuncional cuesta alrededor de 26 mil bolivianos, pero lo incrementan a 36 mil. Pero la verdad es que con la Ley 1551 ha empezado los ‘ratis’,⁴⁷ digo ‘ratis’ porque en estos momentos hay como una ‘carne’ botada y dos perros que están queriendo pelear, y las moscas alrededor”.⁴⁸

Esto es una analogía para decir que los recursos se convierten en objeto de discordia entre los habitantes que los tratan de captar desde

⁴⁶ Entrevista, miembro del CV de Viacha, julio de 1999.

⁴⁷ En el vocabulario popular se denomina “ratis” a aquellas personas que se dedican a robar objetos de poco valor, pero por extensión se aplica a cualquier delincuente.

⁴⁸ Entrevista, dirigente vecinal de Viacha, agosto de 1999.

sus diferentes *posiciones* y a través de diversas acciones, porque no todos los actores involucrados en el quehacer municipal tienen las mismas ventajas para poder acceder a los recursos, a la “carne”; las autoridades y los funcionarios municipales, por ejemplo, tienen más posibilidades de aprovechar los magros recursos de una alcaldía que las organizaciones sociales. Así, en tanto los concejales se hallan envueltos en una pelea interna por controlar las instancias del poder municipal, como el cargo de alcalde, los vecinos y los comunarios tratan de aprovechar esa situación política haciendo firmar a los “contrincantes” ciertos compromisos de ejecución de obras, ofreciendo su apoyo como retribución.

En Pucarani las autoridades municipales han logrado buena aceptación por parte de las organizaciones vecinales y comunales, quienes apoyan decididamente la gestión y la ejecución de obras en el municipio, fortaleciendo de este modo el *compromiso mancomunado* por la construcción de un “municipio modelo”. De este modo, la alcaldesa de entonces se postuló nuevamente en las elecciones municipales de 1995 a pedido de las OTB y los miembros del CV, además los pucaraneños consideran la LPP como una “ley bendita”, porque creen que ha generado una “revolución social”: “Desde que se ha promulgado, yo lo nombro la ‘ley bendita’, digo así 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”.⁴⁹

De la misma forma, los concejales de los diferentes partidos políticos se han comprometido a trabajar por el municipio, como *pucaraneños*, dejando en segundo plano la filiación partidaria, tal como afirma uno de los informantes: “Nuestra posición es olvidarnos de los colores políticos, credos religiosos, y trabajar por el pueblo, que es como municipio escuela”.⁵⁰ A pesar de que existe cierta presión por parte de los dirigentes políticos sobre los concejales, éstos muestran una dura decisión de trabajar en beneficio del municipio porque quieren evitar la sanción social a través del voto ciudadano en las futuras elecciones municipales:

Estamos trabajando en buena coordinación, en buena relación con el concejo municipal, porque usted sabe perfectamente que hay concejales

⁴⁹ Entrevista, alcaldesa de Pucarani, julio de 1999.

⁵⁰ Entrevista, alcalde de Pucarani, febrero del 2001.

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”.⁵¹

Las autoridades municipales y las organizaciones sociales le han dado renombre a la alcaldía de Pucarani, como resultado del trabajo coordinado y compartido entre el ejecutivo municipal, el concejo municipal, el CV y las OTB. La gente espera que las nuevas autoridades continúen con esa tradición de *servicio a la comunidad* y que no haya problemas de inestabilidad como ocurre en otras alcaldías. Se trata de mantener diligentemente el prestigio del municipio a partir de un desempeño exitoso y transparente de la gestión municipal y la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos: “No interesa el denominativo de *taller* o *cumbre* sino la participación de las bases, de las comunidades, el rol que tienen que jugar en el municipio, eso es lo que buscamos nosotros”.⁵²

Sin embargo, algunos dirigentes de las OTB muestran cierta insatisfacción con respecto a la labor de las autoridades municipales e incluso de los miembros del CV. Ellos creen que los remanentes que dejan las empresas constructoras (10% del costo de la obra) en la alcaldía son aprovechados por las autoridades: “El año pasado ha habido denuncias de encubrimiento en contra de la honorable alcaldesa de Pucarani, tal vez un tanto subjetivo. La denuncia dice que cada empresa ha dejado un saldo en favor de la alcaldesa, pero es difícil de probar, no es fácil, sólo podemos observar, comentar, nada más”.⁵³ Además, en una publicación de prensa también se mencionan algunos malos manejos, como es el caso de la gestión de la ex alcaldesa Aída Luján, que habría desviado recursos que alcanzan una suma de 68 000 dólares.⁵⁴ Asimismo, se creía que el CV responde a los requerimientos de la alcaldesa y de los concejales de entonces, y que no existe un

⁵¹ Entrevista, alcaldesa de Pucarani, julio de 1999.

⁵² Entrevista, alcalde de Pucarani, febrero del 2001.

⁵³ Entrevista, miembro del CV de Pucarani, julio de 1999.

⁵⁴ *La Razón*, 18 de marzo de 2001, p. A17.

verdadero control sobre la gestión municipal, porque cuando los dirigentes hacen conocer sus reclamos al comité sobre las sospechas de desvío de fondos, sus miembros no siempre aclaran el problema:

El CV como ente fiscalizador 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 planteamientos 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 administrativa, 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 ahí se ve nomás que hay manejo político.⁵⁵

La ley no indica que el CV tenga la facultad de fiscalizar, porque 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). Pero la gente quiere que el CV intervenga directamente en el manejo de las cuentas municipales, porque se cree que las autoridades hacen ciertos “juegos” de contabilidad para encubrir el desvío de recursos. Se menciona también que se habrían 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 a 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.⁵⁶

⁵⁵ Entrevista, dirigente vecinal de Pucarani, julio de 1999.

⁵⁶ *Idem.*

A pesar de esas sospechas de corrupción, los vecinos y comunarios muestran cierta satisfacción acerca de los trabajos realizados por la alcaldía, indicando que cada comunidad se benefició con alguna obra. En cualquier caso, la coordinación entre el ejecutivo municipal, el concejo y el CV, ha generado la posibilidad de 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 para llevar una gestión lo más transparente posible para evitar enfrentamientos. El referente de lo “pucaraneño” parece prevalecer en los vecinos y comunarios sobre cualquier pleito interno.

La influencia partidaria y los signos de corrupción

Después del establecimiento de la LPP y de la reforma electoral, los partidos políticos han dirigido su mirada desde la plaza Murillo, lugar donde están el palacio de gobierno y el parlamento nacional, hacia los municipios y las circunscripciones uninominales, con la intención de controlar los gobiernos locales, aunque sin articular políticamente la diversidad de opciones de la sociedad local, dado que las prácticas autoritarias y patrimonialistas aún persisten en la lógica y en la acción partidaria. Los políticos pretenden cooptar a los líderes locales como simples militantes obedientes a las órdenes de los “jefes” del partido. Esto se manifiesta de manera más clara cuando un partido logra tener la mayoría en el concejo municipal, por ejemplo, en Viacha, entre 1995 y 2000, cuando la UCS tenía cuatro de los siete concejales, decidía las cosas conforme las instrucciones partidarias. En consecuencia, no hubo una fiscalización adecuada sobre el ejecutivo municipal, porque los concejales no podían cuestionar las determinaciones del “jefe” que asumía el cargo de alcalde sino que por el contrario, cumplían a cabalidad las instrucciones emanadas de esa instancia. Los “jefes”, seguros de que sus instrucciones se cumplían, no dudaron en convertir la alcaldía en un instrumento o patrimonio para fortalecer el partido político. Así, en Viacha se cambió a cuatro alcaldes conforme a las instrucciones 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 órdenes venían desde la cervecería, 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”.⁵⁷ Los jefes políticos y los mandos medios del partido tienen gran influencia sobre el gobierno municipal y mucho más cuando el partido tiene la mayoría absoluta en el concejo, porque los *fiscalizadores* de la administración pública se convierten en una especie de “representantes” del partido político, es decir, la lealtad partidaria prevalece sobre los intereses de la colectividad, como el cambio del alcalde, que se ordenaba desde la cervecería:

Lamentablemente era así, desde la cervecería se planificaban muchas cosas, ha habido el famoso compromiso y nosotros conocíamos esa 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 concejales de la UCS, tenían un coche de la cervecería 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, sino un señor que de vez en cuando venía a la alcaldía, Víctor Valenzuela.⁵⁸

Dicho en otros términos, en Viacha la suerte de la alcaldía se decidía en la cervecería, determinación que se legitimaba luego en el concejo municipal con la aprobación de las instrucciones precisas. La UCS ostentaba mayor poder con sus cuatro concejales frente a la impotencia de la oposición compuesta por dos concejales de Condepa y uno del MNR. La administración del municipio obedece a los intereses partidarios e incluso a intereses personales, por ejemplo, el compromiso político firmado por los “ucesistas” establecía que cada concejal tenía el derecho de asumir el cargo de alcalde. Sin embargo, los concejales de MNR y Condepa se valieron de diferentes estrategias para averiguar

⁵⁷ Entrevista, concejal, junio de 1999.

⁵⁸ Entrevista, concejal de Viacha, junio de 1999.

sobre los supuestos actos de corrupción cometidos por los concejales de la UCS como el caso de uno de los concejales de Condepa que simuló entrar en negociación con los dirigentes regionales de la UCS para conseguir documentos y denunciar el desvío de recursos. Además, los mismos dirigentes vecinales eran nombrados por influencia partidaria, como por arte de magia aparecían nuevos dirigentes barriales (militantes de la UCS) y nuevas OTB dispuestas a apoyar a la UCS. Al respecto, uno de los entrevistados manifiesta:

Ha habido mucho conflicto, pero el conflicto ha venido desde diciembre, por ejemplo una calle tiene dos personerías jurídicas, por qué, 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 la ley, tiene que tener una cierta cantidad de vecinos, etcétera, etcétera, pero 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.⁵⁹

A pesar de que el CV tiene el recurso de poder hacer congelar las cuentas municipales para presionar a las autoridades municipales, los de la UCS se valieron de la influencia partidaria para desbloquear las cuentas, porque en ese tiempo dicho partido formaba parte del gobierno central. 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”,⁶⁰ han hecho descongelar con un señor diputado, Morales, este señor 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.⁶¹

Los de la UCS promovieron el enfrentamiento entre las juntas vecinales de Viacha y los sindicatos del sector Machaca, haciendo creer a

⁵⁹ Entrevista, miembro del CV de Viacha, junio de 1999.

⁶⁰ Después de las elecciones nacionales de 1997, se conformó la “megacoalición” compuesta por más de cinco partidos para elegir al presidente de entonces, Hugo Bánzer.

⁶¹ Entrevista, dirigente vecinal de Viacha, enero de 2000.

los machaqueños que los vecinos de Viacha se estaban oponiendo a la ejecución de obras en ese sector. En cambio en Pucarani, la influencia político partidaria no es tan fuerte como en Viacha, porque las relaciones entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales obedecen más a cuestiones de carácter local. Aunque el “color político” tiene mayor efecto en las instancias administrativas del gobierno central, la aprobación o el rechazo de los proyectos que las autoridades locales tratan de canalizar en las entidades financieras del Estado, por ejemplo, depende de la influencia partidaria. Así, el gobierno municipal de Pucarani recibía más apoyo financiero cuando el MNR estaba en el gobierno, pero después de que la 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 lejos 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 el gobierno, entonces las puertas están cerradas para el gobierno municipal de Pucarani. 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 más pueden un poquito darnos atención.⁶²

El concejal agrega que lo presionaron los “jefes” de la UCS (partido por el cual fue elegido 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 entrevistado, los políticos no conocen la situación de los municipios y aparecen sólo en épocas de elecciones. Asimismo, los cambios constantes de subprefecto obedecen a las conveniencias de los partidos políticos y no a la evaluación del trabajo desarrollado por dicha autoridad:

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,

⁶² Entrevista, concejal de Pucarani, julio de 1999.

no hay ningún convenio, nada. Entonces yo no tenía conocimiento de las cosas que hace el gobierno municipal.⁶³

Uno de los miembros del CV agregó: “Los políticos nombran al subprefecto, anteriormente era don Germán, después ha sido don Eusebio, ahora es Juan Suñi, pero puede haber otros cambios”,⁶⁴ es decir, la inestabilidad de la subprefectura responde fundamentalmente a la temperatura política del gobierno central, donde el prefecto del departamento cambia a sus colaboradores conforme a la situación política de cada momento, lo cual entorpece la planeación y coordinación de los trabajos, entre la alcaldía y la subprefectura. Mientras, se comenta que las autoridades municipales están trabajando en beneficio del municipio y no en función de los intereses partidarios:

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 la Condepa, pero mientras tanto lo han dejado la camiseta del partido en la puertita, y han trabajado por el pueblo, y creo que ha habido unidad.⁶⁵

Sin embargo, al ver que no existen enfrentamientos entre los concejales que responden a diferentes partidos, algunos creen que las autoridades y el CV responden al MNR, indicando que todos son “rosados”, haciendo alusión al color que distingue a ese partido. La gente considera que cuando un cantón o comunidad apoya al partido que está en la alcaldía, tiene más posibilidades de lograr sus objetivos. Las “cumbres” mismas parecen estar marcadas por cierta influencia partidaria. Sobre esto, uno de los entrevistados señala:

Chipamaya recibe cada año todo, ahí han hecho todo, pero hay otros que no, ¿entonces qué pasa?, es que están metidos ahí, en el jueguito. Por ejemplo a ese concejal del MNR, Jorge Mayta, que es de Siberuyo, es una zona de Pucarani, no es una comunidad, pero lo hacen aparecer como una comunidad legal y todo. No tiene ni escuela, aquí vienen a la escue-

⁶³ Entrevista, subprefecto de Pucarani, julio de 1999.

⁶⁴ Entrevista, miembro del CV de Pucarani, julio de 1999.

⁶⁵ *Idem.*

la, pero tiene cancha, sede social, ganados ya han sacado. Entonces qué podemos hacer, si el CV está también ahí.⁶⁶

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. En cualquier caso, las autoridades municipales de Pucarani han tratado de responder en lo posible a los intereses del municipio antes que obedecer las instrucciones partidarias, de modo que las decisiones administrativas y de gestión municipal se hacen fundamentalmente en función de las demandas de las organizaciones sociales.

La participación ciudadana y las acciones estratégicas

A pesar de la influencia político partidaria sobre la gestión municipal, la ciudadanía ejerce de algún modo una presión social sobre las decisiones políticas que se dan en el municipio, porque las organizaciones sociales tienen la posibilidad de afectar dichas decisiones a partir de una variedad de acciones. En el caso de Viacha, el CV y las OTB han empezado a controlar las acciones del gobierno municipal para viabilizar una gestión municipal transparente, sobre la base de acuerdos establecidos entre la alcaldía y las organizaciones sociales. Aunque los miembros del CV no cuentan con suficientes recursos para movilizarse e inspeccionar las obras tanto en las zonas urbanas como en comunidades rurales, el trabajo que desarrollan es fundamental para controlar el manejo de los recursos económicos y la calidad de las obras públicas. Asimismo, las OTB inciden en cierta medida sobre el desempeño de las autoridades municipales, porque cuando la población ve que los proyectos se concretan, reconoce la importancia del gobierno municipal, pero cuando los proyectos se frustran la gente termina por condenar a las autoridades, llegando incluso a cuestionar a la misma LPP.

La ciudadanía muestra disponibilidad de movilización frente a los problemas de la alcaldía, por ejemplo, cuando la alcaldía estaba controlada por los ucesistas, quienes hacían lo que querían, los vecinos y

⁶⁶ Entrevista, dirigente vecinal de Pucarani, julio de 1999.

los comunarios organizaron una gran movilización para sacar del gobierno municipal a los concejales de la UCS. En tanto, las comunidades del sector Machaca no sólo se enfrentaron con los problemas de la alcaldía sino que tuvieron que soportar actitudes de provocación de los vecinos de Viacha:

Nosotros siempre estamos humillados, como Parcial Arriba, como Jesús de Machaca, como San Andrés de Machaca; y cuando aquella vez ha llegado aquí Uber Quintela, los que antes gritaban que los machaqueños éramos rateros y otras cosas, aquí han venido con diferentes caras, para ganar la mayoría, prometiendo muchas cosas para el sector Machaca, pero hasta el momento no hay nada.⁶⁷

Los machaqueños no se conformaron con la representación política que tuvieron en el concejo municipal con dos concejales sino que trataron de controlar la misma alcaldía, apoyando a Carmelo Quispe (concejal de la UCS en ese entonces) para alcalde, porque las organizaciones campesinas tienen proyectos que conciernen por lo general a todo el cantón o a la comunidad. En tanto, los vecinos se interesan más en las necesidades de la calle, a veces ignorando los problemas de las demás zonas, pues les importa más la situación de la “cuadra” que de la zona: “Los que asistimos somos unos 49 vecinos, solamente estamos hablando de esta esquina a la otra, del otro lado no sé”.⁶⁸

Por otra parte, los temas que más se tratan en las reuniones se refieren sobre todo a los servicios básicos y demás problemas relacionados con lo municipal, como el hecho de que las OTB de Viacha organizaron acciones de protesta contra la inestabilidad política que se produjo con motivo de la disputa entre los concejales por el cargo de alcalde, donde las marchas aparecen como acciones asumidas para exigir a las autoridades municipales la atención de los pedidos de la población.⁶⁹

⁶⁷ Entrevista, dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999.

⁶⁸ Entrevista, dirigente vecinal de Viacha, agosto de 1999.

⁶⁹ En marzo y abril de 1999 las OTB realizaron dos grandes asambleas que culminaron con marchas contra la inestabilidad política, donde los siete distritos acordaron apoyar a Uber Quintela para que asumiera 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

Los vecinos obligan a las autoridades municipales a ir a los barrios a ver sus necesidades y no dudan en adoptar acciones de protesta como las marchas o la toma de la alcaldía, es decir, la población ya no “mendiga” obras en las instituciones gubernamentales sino que exige la ejecución de proyectos conforme las leyes establecidas, en términos de ejercicio de los derechos concedidos por la LPP, tal como lo expresa uno de los informantes:

Antes los dirigentes venían y decían: “señor alcalde por favor quisiéramos que nos haga esta obrita”, 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!⁷⁰

Tanto los vecinos como los comunarios amenazan a las autoridades municipales con acciones de hecho, dando plazos para que se ejecuten los proyectos. Para tal efecto, las OTB tratan de dotarse en lo posible de dirigentes preparados para exigir a la alcaldía y para organizar exitosamente las movilizaciones de protesta social. Así, para ser dirigente una persona tiene que conocer la LPP y 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.⁷¹

Por otra parte, la participación ciudadana se manifiesta con más notoriedad en las elecciones municipales, por ejemplo, las poblaciones de Machaca participaron con varios candidatos del sector en las municipales de diciembre de 1999, tal como indica uno de los informantes:

que irse a chicanos’, entonces eso es un compromiso entre el alcalde (Uber Quintela) y los siete distritos” (entrevista, miembro del CV de Viacha, junio de 1999).

⁷⁰ Entrevista, miembro del CV de Viacha, junio de 1999.

⁷¹ Entrevista, dirigente comunal de Machaca, agosto de 1999.

“Los machaqueños han participado casi en todas las listas de los partidos, como candidatos a tercera, cuarta o quinta concejalías”,⁷² pero sólo un candidato logró ser elegido como concejal, lo cual posiblemente obedezca a que la mayor parte del electorado está en el sector Viacha.

Asimismo, la población participa activamente en la edificación de obras mediante trabajos de *acción comunal* y con los aportes en materiales de construcción (arena, piedra, ripio y adobe), y de ese modo agilizan el avance de las obras. Empero, en las zonas urbanas la participación de los vecinos en la ejecución de obras tiende a declinar porque la gente considera que el gobierno municipal tiene la obligación de hacer los trabajos, argumentando que la población paga impuestos a la alcaldía para que haga obras, y que los recursos de coparticipación llegan según el número de habitantes. Además, como los vecinos observan de cerca los problemas de la alcaldía, tienen más conocimientos sobre la situación y saben que las autoridades no responden efectivamente a las demandas de la población. Lo anterior hace que ellos sospechen que las autoridades desvían recursos en favor de intereses particulares:

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, por qué yo tengo que mover un dedo”. Se ha callado la gente.⁷³

Igualmente, las juntas vecinales de Viacha intervinieron decididamente en el conflicto que se produjo entre concejales, como cuando Carmelo Quispe Pucho tomó la alcaldía en dos ocasiones, y el CV y la Fejuve rechazaron el hecho efectuando acciones de fuerza para sacar a los concejales de la UCS en las dos oportunidades. Sin embargo, las autoridades municipales controlan las protestas, cooptando a los dirigentes vecinales que movilizan a la población a través de la oferta de algún empleo en la alcaldía. O en su caso, las autoridades promueven la creación de OTB paralelas en las zonas urbanas con el fin de dividir

⁷² Entrevista, dirigente vecinal de Viacha, enero de 2000.

⁷³ Entrevista, miembro del CV de Viacha, junio de 1999.

y así disminuir la fuerza de las organizaciones. En tanto en Pucarani, la participación ciudadana es más dinámica y constructiva, porque la realización de obras públicas se hace con una participación efectiva de los vecinos y los comunarios, quienes se sienten tomados en cuenta por las autoridades municipales y adoptan una actitud de compromiso frente a los problemas de interés colectivo.

Ahora bien, en términos organizacionales las comunidades se articulan en seis 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 asociación mayor, aunque están intentando afiliarse a la Fejuve de la ciudad de El Alto, si bien 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. Las asambleas son espacios donde se proponen y debaten las diferentes ideas e inquietudes que los ciudadanos pretenden concretar y tratan de llegar a algunos acuerdos en torno a las propuestas más relevantes.

Por otra parte, el CV adquiere más importancia en la medida en que logra los objetivos de las OTB, al transmitir a las autoridades municipales las necesidades de la población, porque las relaciones entre las organizaciones sociales y los miembros del CV están condicionadas por los resultados que se consiguen. Los vínculos entre el CV y las OTB son óptimos, porque aquél 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. Pero cuando las OTB consideran que la labor del CV es ineficiente, no tardan en cuestionar y proponer el cambio.

El CV está 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 órdenes, están siempre revisando todo eso, de acuerdo al pliego de especificaciones.⁷⁴

⁷⁴ Entrevista, alcaldesa, julio de 1999.

Las relaciones entre los dirigentes de las OTB, los miembros del CV y las autoridades municipales se basan en el *diálogo*, lo cual se considera 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 diálogo 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.⁷⁵

Las autoridades municipales han logrado cierto reconocimiento por parte de las organizaciones, porque van ejecutando los proyectos en coordinación con el CV y con las OTB, además de ir constantemente a los cantones y a las 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 terminó mi gestión, me convocaron a una reunión las mismas OTB y el comité de vigilancia, y me pidieron que fuera a la reelección para la gestión 1996-1999, la junta de vecinos de acá del pueblo también, entonces fui a la reelección”.⁷⁶

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, 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 mantienen una relación cercana con las OTB:

Nosotros ya conocemos el nombre del secretario general, nosotros siempre estamos en contacto con ellos, ellos siempre están al tanto, qué obras necesitan y ellos también están con la base de las comunidades, y ellos deciden qué obras van a recibir, y ellos siempre están constantemente

⁷⁵ Entrevista, dirigente vecinal de Pucarani, julio de 1999.

⁷⁶ Entrevista, alcaldesa de Pucarani, julio de 1999.

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”.⁷⁷

Sin embargo, en las “cumbres” las autoridades municipales tratan de conducir la asamblea en determinada dirección, cortando la palabra a los vecinos que a menudo cuestionan los informes de gestión, la priorización de obras y la calidad de las mismas. Esto ocasiona que los dirigentes tengan ciertas sospechas acerca de supuestos “arreglos” no muy claros, entre el ejecutivo municipal y el CV. Entonces, las dudas se tornan más problemáticas cuando el diálogo pierde fuerza en el análisis y la solución de los problemas, como lo sucedido con los dirigentes de Patamanta que han tenido ciertos enfrentamientos con la alcaldesa, cuando algunos de ellos promovieron ideas separatistas, por falta de una explicación oportuna por parte del ejecutivo municipal, acerca del retraso en la atención de las demandas: “La alcaldesa nos dijo: ‘qué cosa siempre no les hemos dado para que se vayan, qué es el motivo’, a mí 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”.⁷⁸

Las juntas vecinales y sindicatos agrarios tratan de mejorar sus formas de organización con el fin de exigir con más fuerza la atención de sus demandas, por ejemplo, en el distrito de Patamanta las OTB formaron comisiones para discutir los diversos temas de manera más detenida y específica, con la intención de que las demandas sean atendidas oportunamente.

No obstante, a veces la participación de los vecinos y comunarios es obstruida por diversos factores, como la considerable distancia que existe entre los cantones y la capital de sección, la falta de recursos para el mejor funcionamiento del CV o el cambio de los dirigentes de las OTB que se efectúa anualmente. Asimismo, los miembros del CV y los dirigentes no pueden destinar más tiempo a las actividades de interés colectivo, porque son padres de familia y tienen otros trabajos que cumplir para ganarse la vida. Otro aspecto que desmoraliza a los dirigentes es la falta de atención oportuna a sus reclamos, porque

⁷⁷ Entrevista, concejala de Pucarani, julio de 1999.

⁷⁸ Entrevista, dirigente comunal de Pucarani, julio de 1999.

las autoridades municipales no siempre atienden las audiencias públicas a la hora indicada, tal como señala uno de los informantes: “Tenemos por ejemplo una cita a las 8:00, y nos dice que tenemos que estar a las 8:00 de la mañana, y nosotros estamos a esa hora, pero nos atiende a las 11 o 12. Eso no nos gusta a nosotros, eso es un problema para nosotros”.⁷⁹

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.

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 se han fortalecido en términos de coordinación de proyectos de desarrollo local y regional. Los actores políticos encargados de vincular esas tres instancias de gobierno todavía no cumplen adecuadamente ese rol, por tanto, el gobierno municipal ejecuta los proyectos con escasa coordinación con la subprefectura y la prefectura del departamento. Asimismo, las relaciones de las autoridades municipales con el diputado uninominal, que es el representante de la circunscripción electoral, son casi nulas, puesto que no coordina los trabajos con la alcaldía. En el caso de Viacha por ejemplo, desde que el diputado uninominal fue elegido nunca más volvió a Viacha para discutir proyectos de desarrollo, mientras que el consejero departamental ha efectuado algunas actividades con el gobierno municipal, como la compra de la ambulancia para el hospital de Viacha. El subprefecto tampoco aporta significativamente en la ejecución de proyectos porque no dispone de recursos económicos, por tanto, al subprefecto se le considera como un funcionario público que se dedica sólo a hacer “propaganda” para el gobierno central:

El subprefecto para mí es un personaje que hace campaña por el prefecto, no tiene mucho poder económico, prácticamente nada, no coordinamos,

⁷⁹ Entrevista, dirigente comunal de Pucarani, julio de 1999.

qué podemos coordinar. Hemos tratado de que las maquinarias que tenía la prefectura vengan mediante él [...] no ha hecho nada. 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.⁸⁰

De igual forma, los agentes encargados de articular entre la alcaldía, la prefectura y el gobierno central, en Pucarani, como el subprefecto, el consejero departamental y el diputado uninominal, tampoco cumplieron con dicha 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 impidieron a las autoridades municipales canalizar algunos proyectos a través de la subprefectura. Al respecto uno de los informantes apunta: “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”.⁸¹ La subprefectura, de acuerdo con la LDA, se encarga de gestionar proyectos de alcance provincial, como el mejoramiento de caminos vecinales o la concreción de la electrificación rural.

La labor del diputado uninominal tampoco se manifestó, dado que no hizo ninguna obra en coordinación con las autoridades locales, en cambio en ocasiones se dedica a crear pleitos entre las autoridades municipales y las OTB, 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 ahorita es diputado uninominal don Toribio Tapia. Pero al contrario de coordinar con nosotros, más 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 vaya

⁸⁰ Entrevista, miembro del CV de Viacha, junio de 1999.

⁸¹ Entrevista, alcaldesa de Pucarani, julio de 1999.

usted a la provincia Manco Kápac y Camacho, no lo quieren, no lo estiman, nosotros tampoco.⁸²

El diputado uninominal y el consejero no han cumplido con la responsabilidad de apoyar a los municipios en la gestión de proyectos y recursos económicos ante las instituciones del gobierno central. 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”.⁸³ Las relaciones entre las diferentes instancias del gobierno, entre la alcaldía, la subprefectura y la prefectura son muy inestables e improvisadas, no hay una articulación integral y efectiva. Se considera que esos cargos solamente sirven para manipular políticamente a la población, con la intención de aumentar la votación en las elecciones municipales y nacionales, que es lo que más les importa a los políticos.

⁸² *Idem.*

⁸³ Entrevista, comité de aguas, Pucarani, julio de 1999.

V. LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DENTRO DEL ESCENARIO LOCAL

El municipio se constituye en un nuevo campo sociopolítico de deliberación y resolución de intereses y conflictos que surgen desde el contexto local, porque en función del gobierno municipal y de los recursos económicos, los actores políticos y sociales han creado determinadas expectativas y esperanzas de beneficiarse de algún modo, lo cual hace que se produzca un enfrentamiento entre las diversas propuestas de desarrollo local, algunas de alcance municipal y otras de alcance comunal o barrial, ya que a veces las inquietudes de desarrollo adquieren un carácter más local. Asimismo, en los momentos de generación de proyectos de desarrollo local, las personas que esbozan alternativas de desarrollo enfrentan cierta oposición por parte de otros proponentes que también pretenden orientar la política municipal hacia determinado rumbo, conforme los intereses de cada organización social o grupo. Por tanto, la elaboración de los planes de desarrollo municipal es motivo de debate y disputa, donde cada actor quiere convertirse en protagonista. Son éstos los aspectos que se abordan en este capítulo.

LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL

La política local está fijada por los conflictos y acuerdos sociopolíticos que se establecen entre los diferentes actores dentro del municipio, donde el interés por acceder a los recursos de coparticipación ocasiona que las autoridades municipales, los vecinos y comunarios, constituyan ciertas alianzas en función de determinados objetivos, y que al mismo tiempo se produzcan rupturas de otras coaliciones, de tal modo que la situación política local depende mucho de la conformación de alianzas y la generación de desavenencias sociopolíticas que emergen desde el escenario municipal.

Los conflictos

En Viacha la temperatura política ha estado marcada por las continuas disputas que se dieron entre los concejales por controlar el poder municipal y aprovechar de manera más directa los recursos municipales. Cada fuerza política, establecida a partir de la presencia partidaria en el concejo, quería mejorar su posición dentro de la estructura administrativa de la alcaldía, para lo cual se presentaron denuncias de supuestos actores de corrupción con el fin de desacreditar al adversario:

La denuncia de malversación de fondos que hace Valenzuela contra Robles, ése 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.¹

Aprovechando el conflicto, los ucesistas trataron de tomar la alcaldía por la fuerza, pero los vecinos se opusieron con acciones de protesta, al condenar las intenciones partidarias que querían convertir las instancias del poder municipal en una plataforma de lucha política, 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. Pero la población ya 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.²

En otra ocasión, los concejales de la UCS trataron de tomar la alcaldía con el respaldo de la policía que tenía la orden de que Carmelo Quispe tomara posesión como alcalde:

¹ Entrevista, asesor de la Oficialía Mayor Técnica de Viacha, junio de 1999.

² Entrevista, alcalde, junio de 1999.

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. Yo fui posesionado por un juez competente, me ha ratificado con la resolución, y luego con el mismo resultado del amparo constitucional. 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 reunido, los insulta, en fin todo eso, y hay un enfrentamiento, ellos [los de UCS] optan por retirarse.³

Los intentos realizados por los militantes de la UCS por controlar el gobierno municipal, por una parte, y la lucha de las OTB por consolidar a Uber Quintela como alcalde, por la otra, han dado lugar a que se produzca una fuerte tensión sociopolítica en diferentes instancias del gobierno municipal. En esta lucha, los de la UCS (que aún estaban en la alcaldía) manipulaban a las organizaciones sociales y al CV para conseguir el apoyo de los vecinos y los comunarios. Esta práctica de las maniobras políticas se mantuvo hasta febrero de 1999, cuando Uber Quintela asumió la alcaldía con el compromiso de esclarecer los supuestos actos de corrupción con el respaldo de los siete distritos. El conflicto se agravó cuando Viacha tuvo 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, y ambos creían estar en la legalidad, e incluso dentro de las mismas organizaciones vecinales existían conflictos, porque las juntas vecinales no necesariamente satisfacen las expectativas de las bases y algunas veces los dirigentes deciden al margen de ellas. Esto provocó que parte de los dirigentes y vecinos asumieran una actitud de indiferencia frente a los trabajos de acción comunal:

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. Participa sola y no nos avisa oportunamente sobre las actividades, o nos convoca cuando nosotros tenemos alguna ocupación. Los vecinos casi ya no participan por

³ Entrevista, alcalde de Viacha, junio de 1999.

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 ponernos de acuerdo, y decir esto vamos a hacer y lo lograremos y lo haremos; una señora que es secretaria de actas, también está renunciando.⁴

Los vecinos han estado involucrados en tensiones intraorganizacionales como consecuencia de la formación de nuevas juntas vecinales que fue promovida por los ucesistas. Asimismo, 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 este modo se creaban condiciones para el surgimiento de peleas entre vecinos y comunarios:

En un tiempo ha habido una pugna, 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 de Viacha quieren obras para ellos nomás,⁵ y para ustedes poquito ha sobrado este año, ustedes ven ahí, van a tener su coliseo cerrado”. Y les “ponían” en 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.⁶

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

Con toda la gente que ahora le acompaña al señor 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 trabajan en una casa particular.⁷

⁴ Entrevista, dirigente vecinal de Viacha, agosto de 1999.

⁵ Las poblaciones originarias de la región andina han llamado 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.

⁶ Entrevista, miembro del CV de Viacha, junio de 1999.

⁷ Entrevista, dirigente vecinal de Viacha, enero de 2000.

En las organizaciones sindicales tampoco faltan los “verdes” y las “ovejas negras”, como los comunarios llaman a los supuestos traidores que desmoralizan a la población y obstruyen el progreso de la comunidad. La pretensión de acceder a las obras provoca muchos problemas a las comunidades, porque cada OTB trata de introducir sus proyectos en el POA por cualquier medio, adoptando acciones que les permitan alcanzar sus metas, aunque eso ocasione la ruptura de la organización supracomunal, como las subcentrales y centrales agrarias. La creación de nuevos núcleos, por ejemplo, ha provocado ciertas tensiones entre comunidades que quieren constituir uno, al notar que las obras llegan con menos dificultades a poblaciones “urbanizadas” como son las capitales de cantones y núcleos, porque es más probable que la construcción de una clínica médica o de un establecimiento educativo se ejecute en un núcleo que en una comunidad. En consecuencia, brotan los enfrentamientos entre comunidades que pretenden constituirse en “centros” importantes. Al respecto, uno de los entrevistados afirma:

Con la ley de participación hay mucha pelea entre comunidades, porque de acuerdo a la ley, los núcleos 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.⁸

Las tensiones entre organizaciones vecinales y comunales llegaron incluso a enfrentamientos directos, cuando los vecinos de Viacha golpearon a los dirigentes del sector Machaca, después de una asamblea realizada en Viacha:

Año pasado los viacheños incluso le han azotado a los mallkus,⁹ le habían sacado sus ponchos y con chicotes les habían azotado, las mujeres les habían apedreado. Sobre eso estaban bien molestos los mallkus del

⁸ Entrevista, CV de Viacha, junio de 1999.

⁹ El *mallku* es la máxima autoridad de una comunidad rural que aún mantiene el sistema de organización tradicional, aunque muchas poblaciones campesinas han adoptado el sistema sindical. Precisamente, en Viacha, la modalidad de organización originaria se mantiene en las comunidades del sector Machaca.

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.¹⁰

En el mismo sentido apunta otro 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 concejales uno de Parcial Arriba y otro de aquí, Parcial Baja, y ellos mismos se quejan de que son tratados de campesinos, de indios, por los viacheños, por eso no dejan entrar a Carmelo Quispe a la alcaldía.¹¹

Los conflictos continúan en la nueva gestión municipal que empezó en febrero del 2001, los vecinos de Viacha que fueron afectados por las riadas¹² desarrollaron acciones de protesta para exigir a la alcaldía la pronta solución de los problemas, calificando de corrupto al alcalde quemando a un muñeco que lo representaba, en muestra de repudio y condena. Las acciones de censura que se manifestaron hicieron pensar al alcalde de entonces que Viacha era un “infierno” donde la gente no se conforma 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.¹³

No obstante, a pesar de que el alcalde de entonces (Mamerto Cortez) afirmaba resueltamente que no se iba a “quemar” en el “infierno”, como calificaba al municipio de Viacha, en diciembre de 2002 fue

¹⁰ Entrevista, dirigente comunal de Viacha, agosto de 1999.

¹¹ *Idem.*

¹² En enero de 2001 varias zonas urbanas fueron inundadas por el desbordamiento del río que circunda la ciudad de Viacha, ocasionando el derrumbe de muchas viviendas, por lo que las autoridades municipales han tratado de ayudar a los damnificados canalizando ayuda ante el gobierno central y otras instituciones privadas, con el fin de reconstruir.

¹³ Entrevista al alcalde de Viacha, febrero de 2001.

detenido y recluido en la cárcel de San Pedro de La Paz, acusado de haber desviado las donaciones destinadas a los damnificados por las riadas de enero de 2001, pues se encontró una cantidad de vituallas en las casas de sus familiares.

En todo caso, el retraso de las obras como consecuencia de los problemas de inestabilidad político administrativa que ha enfrentado Viacha y por la misma escasez de recursos, ha ocasionado 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, genera conflictos entre las OTB, dando como resultado que en el municipio haya más conflictos que acuerdos. En cambio, en Pucarani los distintos problemas se han tratado de resolver en lo posible a través del *diálogo*. Las relaciones entre las autoridades municipales, los miembros del CV y los dirigentes de las OTB han estado marcadas esencialmente por el debate sobre los diferentes temas concernientes al municipio. Los *pucaraneños* no han querido terminar en una debacle administrativa, como sucedió en otros municipios, con cuentas congeladas, con juicios penales, o sencillamente con el cierre de la alcaldía, actitud que ha hecho que tanto las autoridades municipales como los representantes de las organizaciones sociales se esfuercen en encontrar algunos puntos de consenso para llevar adelante una gestión municipal más o menos exitosa.

No obstante, como en cualquier sociedad humana, en Pucarani también se han generado ciertas pugnas sociopolíticas en torno al poder local, porque los líderes tratan de proyectarse políticamente para llegar a la alcaldía o a la subprefectura, como cuando las OTB del distrito de Pucarani no dejaron trabajar al ex subprefecto, quien era del distrito de Patamanta, e incluso le cerraron las oficinas en un intento de copar todos los espacios de poder: “El subprefecto era de aquí, de Patamanta, tal Faustino Cea, pero los vecinos de Pucarani no le han dejado gobernar, no le han dejado trabajar, se lo han cerrado la puerta con candado, y habían entrado a malas”.¹⁴ También se originan pleitos entre los miembros del CV y los corregidores que tratan de conducir las organizaciones sociales, influyendo en la adopción de decisiones en el nivel cantonal. El cantón es otro espacio donde los ex dirigentes sindi-

¹⁴ Entrevista, agente municipal de Pucarani, julio de 1999.

cales o vecinales pugnan por ocupar los puestos de corregidor, de agente municipal o del comité de vigilancia.

Para los dirigentes de las OTB, el CV es un espacio de poder importante para avanzar en la carrera de liderazgo local, porque permite ganar renombre en el distrito y en el municipio. Esa instancia posibilita la proyección de la imagen personal, razón por la cual algunos dirigentes tratan de descalificar a los miembros del comité con el afán de suspenderlos, pero al mismo tiempo otros dan su apoyo. Otro asunto que origina insatisfacción en las OTB del distrito de Patamanta y Lacaya es el hecho de que los cargos en la alcaldía sean copados por personas del distrito de Pucarani, de modo que algunos dirigentes de Patamanta promovieron la idea de anexar 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 su mano”.¹⁵ Los dirigentes de Patamanta indican que se han beneficiado con pocas obras y de menor costo, mientras que los proyectos de envergadura se hicieron en la “ciudad deportiva”.

Por otra parte, también se producen conflictos en los distritos entre comunidades por captar más obras o por controlar los recursos naturales, así, una de las comunidades del distrito norte intentó monopolizar la distribución del agua, oponiéndose al proyecto de construcción de microrriego en beneficio de varias poblaciones. Igualmente, existe una suerte de rivalidad entre los vecinos de Pucarani y los comunarios, y se cree que el cambio de algunos miembros del CV obedece a estos motivos, por ejemplo, los antagonismos se manifiestan con más notoriedad durante las competencias deportivas, donde participan equipos que representan a los diferentes cantones y comunidades, pero a menudo ganan los campeonatos los cantones, lo cual crea insatisfacción en los vecinos de la “ciudad deportiva”. Tampoco están ausentes las amenazas de acciones directas por parte de las OTB que quieren bloquear los caminos vecinales para exigir la atención de las demandas sociales.

Como se ha visto, en Pucarani también existen problemas, pero debido al “compromiso” asumido por las organizaciones sindicales y vecinales de arreglar los pleitos a través del diálogo para no perjudicar el avance de las obras, se ocultan.

¹⁵ Entrevista, dirigente comunal de Pucarani, agosto de 1999.

Aparentamos 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.¹⁶

Los acuerdos

Los conflictos entre los diversos actores generan ciertos acuerdos, toda vez que cada actor busca el apoyo de los demás para afianzar sus posiciones. En Viacha, uno de los acuerdos más significativos que se dio entre las OTB fue aquel que involucró a los siete distritos del municipio, donde los representantes de los cantones, barrios y comunidades crearon un puente sociopolítico entre el gobierno municipal y la sociedad local. El entonces alcalde Uber Quintela asumió la responsabilidad de reanudar las obras paralizadas, desarrollar una administración transparente y esclarecer los supuestos actos de corrupción, mientras que los vecinos y comunarios aceptaron, por su parte, apoyar al alcalde en tanto se cumplan los acuerdos. Otros arreglos se realizan dentro de un sector o un distrito en función de determinados objetivos, como el caso de los machaqueños que convinieron en constituir una nueva sección municipal en el sector de los Machaca, con el objetivo de contar con un gobierno municipal propio.¹⁷

La prosecución de más obras ha generado que los vecinos y comunarios establezcan de manera simultánea acuerdos y conflictos entre las organizaciones sociales, con el fin de fortalecer sus posiciones estratégicas dentro del contexto municipal. El pacto entre las OTB

¹⁶ Entrevista, dirigente vecinal de Pucarani, julio de 1999.

¹⁷ Las organizaciones sindicales de Machaca finalmente lograron la creación de dos nuevas secciones municipales en la provincia Ingavi: la de Jesús de Machaca y la de San Andrés de Machaca, mediante la promulgación de la Ley de Unidades Político Administrativas (UPA) el 20 de noviembre de 2000, que dio curso a la constitución de 12 municipios nuevos, entre ellos los dos de Machaca. Aunque recién en 2004 podrán tener realmente un gobierno municipal propio, año en que se efectuarán las elecciones municipales, toda vez que sólo el voto popular puede legitimar la conformación de las autoridades municipales.

les posibilita el acceso a los recursos de coparticipación en mejor situación, pero cuando de manera aislada existen más ventajas para conseguir sus propósitos, los vecinos y comunarios no tardan en distanciarse de las demás organizaciones. Unirse o dividirse es resultado de la situación política del momento. En cualquier caso, en Viacha surgen más dificultades para la conformación de alianzas entre organizaciones, particularmente entre juntas vecinales y sindicatos agrarios. En tanto que en Pucarani, las autoridades municipales y las organizaciones vecinales y comunales establecieron un gran acuerdo sociopolítico para llevar adelante una gestión municipal transparente y eficiente en beneficio de la población en su conjunto, donde la base de dicho pacto entre los diferentes actores políticos y sociales ha sido el *diálogo*. Sobre ese compromiso se han realizado distintos trabajos orientados hacia el desarrollo municipal, por ejemplo, los pleitos que surgieron entre los tres cantones del distrito sur (Lacaya), con motivo de la ubicación de un puente por construirse, se resolvieron en una asamblea general del distrito, con la participación de autoridades municipales, miembros del CV y de la OTB de ese sector, acordándose que se harían dos puentes para peatones y uno para motorizados.

Las autoridades y los ciudadanos argumentan que por ciertas pugnas internas no pueden echar por la borda todo el prestigio que logró Pucarani dentro del ámbito regional y nacional, como es el reconocimiento por parte de instituciones gubernamentales y privadas, que los llevó a calificar como un “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 recomendado de 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 en Lacaya, al centro de Lacaya, ya la gente ha entendido, pero este año no estamos ejecutando porque nos falta presupuesto.¹⁸

La gente prefiere el diálogo y la concertación sobre los problemas respecto a los posibles enfrentamientos entre autoridades, vecinos y

¹⁸ Entrevista, alcaldesa de Pucarani, julio de 1999.

comunarios, como el caso de los concejales que han trabajado por los intereses de la población de Pucarani, dejando en segundo plano los “colores políticos”, porque las autoridades municipales, siendo de diferentes partidos asumieron el compromiso por el municipio: por Pucarani.

Asimismo, la posición “separatista” impulsada por algunos dirigentes del distrito de Patamanta fue solucionada por una *marcha de protesta* que realizaron las autoridades y las organizaciones vecinales y comunales de toda la sección, afirmando la jurisdicción territorial y condenando las pretensiones anexionistas del gobierno municipal de El Alto, e incluso, en la movilización de protesta participaron los alcaldes de aquellos municipios que corren el riesgo de ser reducidos a “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, como quiere hacer la alcaldía de El Alto. 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. Nos han 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, secretarios generales, además estaban otros alcaldes de Viacha y Mecapaca, han venido a apoyarnos. Había bastante gente, estaban de Patamanta, estaban de Vilaque, estaban marchando allá.¹⁹

En Pucarani el *diálogo* ha sido un elemento fundamental para el establecimiento de los acuerdos entre los actores, a pesar de la existencia de problemas internos. El diálogo y la cooperación entre las autoridades, vecinos y comunarios 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”.²⁰

¹⁹ Entrevista, dirigente vecinal de Pucarani, enero de 2000.

²⁰ Entrevista, miembro del CV de Pucarani, febrero de 2001.

Los intereses sociopolíticos

La gestión municipal está atravesada por intereses partidarios, grupales y hasta individuales. En Viacha esto produjo la inestabilidad política que terminó con el nombramiento de dos alcaldes paralelos, después de cuatro cambios que ya se habían dado desde las elecciones municipales de diciembre de 1995. El primero en tomar el cargo fue el alcalde Edwin Callizaya, quien renunció para postularse como diputado uninominal por la circunscripción 22 en las elecciones generales de junio de 1997. Luego asumió el puesto Édgar Robles, que desistió para evitar la censura. A principios de 1998 se nombró a Víctor Valenzuela como alcalde, quien dimitió en agosto del mismo año por presiones de los dirigentes de la UCS, de modo que se designa nuevamente como alcalde a Édgar Robles, quien también tuvo que dejar el cargo por la presión social y la decisión de algunos concejales, en abril de 1999, momento en que comienza la disputa por el control del poder municipal entre Uber Quintela del MNR y Carmelo Quispe de la UCS.

Frente a esos problemas, las organizaciones sociales desarrollaron acciones de protesta en clara oposición a los manejos arbitrarios de los recursos municipales. Las acciones de las OTB se orientaron a devolver la estabilidad política al municipio. No obstante, en la medida en que los problemas se agravaron, se fueron manifestando los intereses de los distintos actores sociales y políticos que se involucraron con más dinamismo en los asuntos públicos, donde los vecinos y los comunarios exigen que los trabajos se reanuden y se concluyan, así, las comunidades de Machaca se beneficiaron con material de construcción que Carmelo Quispe distribuyó en esas poblaciones, a cambio del apoyo político de los machaqueños.

Los vecinos y comunarios piensan en proyectos que los beneficien de modo más directo. Cada OTB quiere obras para su zona o comunidad, incluso a veces les interesan solamente las necesidades de una calle. Los dirigentes trabajan más por la zona o la comunidad que por todo el distrito, están afanados en concretar alguna obra en su gestión a fin de quedar bien con las bases. Es más, los machaqueños han tratado de ocupar los espacios del poder municipal, arguyendo que los cargos públicos corresponden a todos los ciudadanos del municipio y no sólo a los vecinos de Viacha.

En Pucarani ni el trabajo mancomunado acabó con los problemas, porque tanto la alcaldía como el CV y las OTB están inmersos en la planeación, la ejecución y la 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 intentan tener mayor aceptación y reconocimiento por parte de la población a través de la concreción de obras. Asimismo, los miembros del CV y los dirigentes buscan fallas o desaciertos en la administración de recursos, para aparecer ante la población como “esclarecedores” del manejo real de los fondos, con el fin de proyectar su imagen personal dentro del municipio. Así, 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; el punto es que ellos entendieron que se trataba de la entrega final, y como los trabajos continuaban, pensaron que había 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. De este modo, 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, provocando tensiones entre los 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. 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.²¹

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, de manera que las demás propuestas aparecen como obstáculos para la realización de sus propósitos.

²¹ Entrevista, miembro del CV de Pucarani, julio de 1999.

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. En Viacha se han programado diversos proyectos de desarrollo para ejecutar a lo largo de cinco años (1998-2002), estimando contar con más de 11 millones de dólares para tal efecto, que comprende ingresos propios y de coparticipación. Sobre esta base se elaboró el PDM. Los ingresos desagregados por año se presentan en el cuadro 1, donde se aprecia un incremento de recursos municipales y de coparticipación.

En el PDM se priorizaron diferentes obras, pero sobresalen los proyectos productivos a los que se destina 30% de la inversión total, a saneamiento básico 20%, al mejoramiento urbano y la electrificación 11 y 10%, respectivamente, tal como se observa en la gráfica 17.

Si la electrificación se considera un factor productivo, la proporción de proyectos productivos asciende a 40%. Esto significa que el proceso de la participación popular entra en una segunda fase: la producción. Hay una inclinación notable por destinar más recursos al mejoramiento de la infraestructura productiva, como la construcción de microrriegos, las fábricas de ladrillos, la instalación de centros de acopio y el procesamiento de leche, el mejoramiento de ganado, la construcción de invernaderos, etcétera. Uno de los entrevistados asevera: “Si no impulsamos la parte productiva, yo creo que este municipio no va a 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”.²²

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, y aun así, los proyectos productivos constituyen 20%, lo cual se muestra en la gráfica 18.

Se programaron 1 226 proyectos para toda la sección, de los cuales 360 se refieren a la producción, 236 al saneamiento básico, 140 al

²² Entrevista, alcalde de Viacha, febrero de 2001.

Cuadro 1
Viacha: ingresos para el quinquenio 1998-2002*

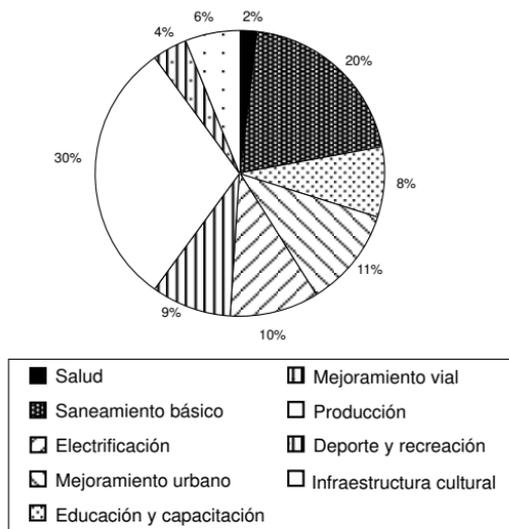
<i>Ingresos</i>	<i>Años</i>					<i>Total Bs.</i>	<i>Dólares</i>
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>		
Coparticipación	9 573 420	9 764 888	9 960 186	10 159 389	10 362 578	49 820 461	
Propios	3 226 200	3 322 986	3 419 772	3 519 462	3 625 045	17 113 465	
Total	12 799 620	13 087 874	13 379 958	13 678 851	13 987 623	66 933 926	11 952 486**

* En bolivianos corrientes y su equivalente en dólares estadounidenses.

** La conversión de bolivianos a dólares estadounidenses está calculada sobre la paridad monetaria de Bs. 5.6 = \$1.00, para 1998.

Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha, 1998* y la *Coparticipación Tributaria Municipal, 1994-2000*.

Gráfica 17
Viacha: proporción de tipo de proyectos priorizados
en el PDM 1998-2002

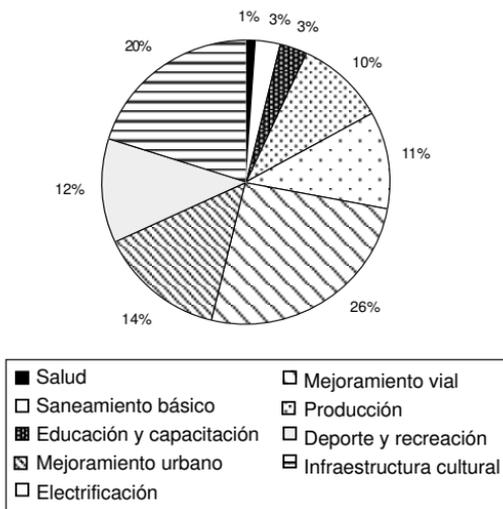


Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha, 1998*.

mejoramiento urbano, 125 a la electrificación y 109 al mejoramiento vial, mientras que otros oscilan entre 28 y 96 proyectos (véase anexo 1, cuadro 11). Los distritos que tienen más proyectos son Ayllu Viacha con 28%, Viacha con 23% y Jesús de Machaca con 22%, en tanto que San Andrés de Machaca y Parcial Arriba tienen 18 y 9%, respectivamente, lo cual se puede apreciar en la gráfica 19. No obstante, si se suman los proyectos de los distritos del sector Machaca (Jesús de Machaca, San Andrés de Machaca y Parcial Arriba) alcanzan 49% y el sector Viacha (Ayllu Viacha y los tres distritos urbanos) tiene 51% de participación.

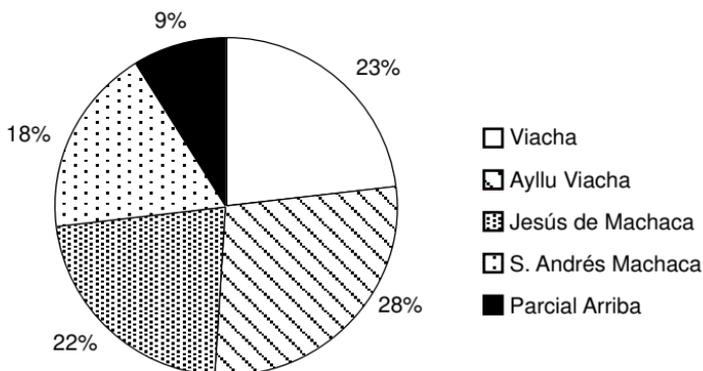
El mayor número de proyectos no significa la adjudicación de mayor cantidad de recursos, así, la ciudad de Viacha, que tiene el segundo lugar en la distribución de proyectos, en términos de asignación de dinero se ubica en primer lugar con una inversión de más de tres millones de dólares (véase anexo 1, cuadro 12). La distribución de recursos en los siete distritos se muestra con más claridad en la

Gráfica 18
Viacha: consignación de recursos en el PDM 1998-2002, por tipo de proyectos

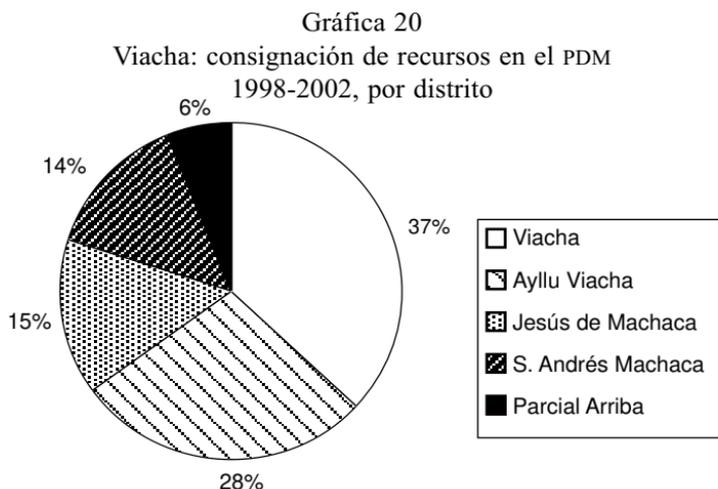


Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha, 1998*.

Gráfica 19
Viacha: distribución de proyectos en el PDM 1998-2002, por distrito



Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha, 1998*.



Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha, 1998*.

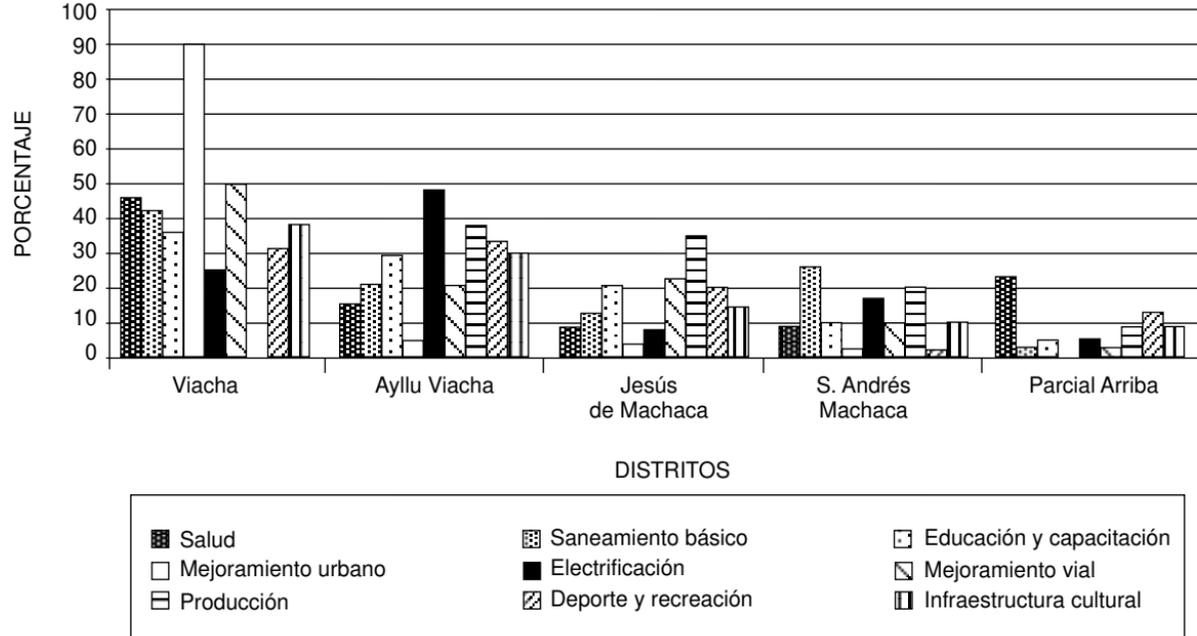
gráfica 20, donde notamos que Viacha tiene 37% y Ayllu Viacha 28%, en cambio los distritos de Jesús de Machaca, San Andrés de Machaca y Parcial Arriba alcanzan solamente 35%. Es decir, 65% de la inversión corresponde al sector Viacha.

Al cruzar el tipo de proyectos y la distribución por distrito, se ve que el centro urbano es el más favorecido, ya que concentra más recursos en proyectos de mejoramiento urbano y vial. En segundo lugar se ubica el distrito 3 (Ayllu Viacha), luego está Jesús de Machaca, después San Andrés de Machaca y por último Parcial Arriba, tal como se observa en la gráfica 21. 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 57% de la población, en cambio Parcial Arriba tiene sólo 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, Ayllu Viacha es el segundo en captar más recursos.

Antes de elaborar el PDM, en Pucarani, las autoridades municipales y los representantes de la sociedad local trataron de conocer las demandas de los cantones y las comunidades a través de un autodiagnóstico de identificación de necesidades, y sobre esa base se programaron las obras. Las autoridades y organizaciones crearon el Plan de Desa-

Gráfica 21

Viacha: inversión propuesta en el PDM 1998-2002, según el distrito y el tipo de proyectos



Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha, 1998*.

rollo Microrregional, documento de autodiagnóstico que lleva por epígrafe una sentencia del legendario caudillo aymara Túpac Katari, que dice: “Volveré, pero miles y millones volveremos”.²³ Esto se podría interpretar como un *rescate* de la memoria histórica para pensar la situación sociohistórica del presente en términos de posibilidades de autodeterminación sociopolítica, dado que el nuevo contexto municipal brinda a las provincias condiciones favorables para vislumbrar y proyectar acciones concretas para promover el desarrollo en distintas direcciones.

Ahora bien, los ingresos previstos para el quinquenio 1998-2002 alcanzan 23 213 768 bolivianos, que comprenden 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).

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 13). Si esa cantidad se divide entre 62 OTB, cada organización se beneficiaría con siete proyectos aproximadamente. En la gráfica 22, se muestran en términos de porcentaje los proyectos priorizados, donde el área productiva tiene 29%, saneamiento básico 27%, educación-capacitación 14%, electrificación 12% e infraestructura deportiva 10%, mientras que el mejoramiento urbano, la salud y el mejoramiento vial no pasan de 4%. Si se adjunta la electrificación a la producción, los proyectos de carácter productivo alcanzan 41%. La población ha optado por las obras que tengan realmente un efecto directo sobre la vida cotidiana de los habitantes, como la electrificación, el agua potable, el alcantarillado, el mejoramiento del ganado y el microrriego.

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 la gráfica 23. A pesar de que el distrito de

²³ Según los textos de historia, Julián Apaza (Túpac Katari) movilizó a los pueblos originarios del altiplano en contra de los españoles y criollos de la Colonia (1780-1781), por lo que fue descuartizado en la población de Peñas (departamento de La Paz). Antes de morir declaró que, después de su muerte, volvería convertido en millones para vengar la humillación sufrida por las comunidades andinas bajo el yugo colonial.

Cuadro 2
Pucarani: ingresos para el quinquenio 1998-2002*

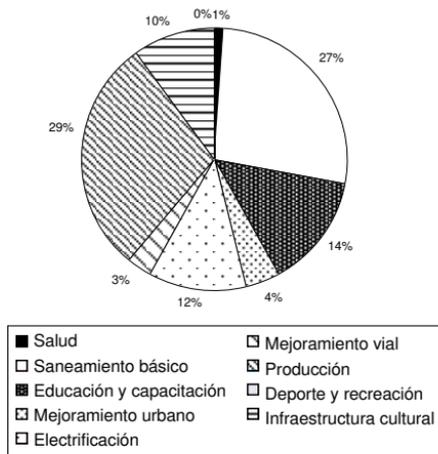
<i>Ingresos</i>	<i>Años</i>					<i>Total Bs.</i>	<i>Dólares</i>
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>		
Coparticipación	4 112 288	4 211 314	4 312 081	4 414 634	4 519 553	21 569 870	
Propios	121 282	124 920	128 667	132 527	136 502	643 898	
Total	4 233 570	4 336 234	4 440 748	4 547 161	4 656 055	22 213 768	3 966 744**

* En bolivianos corrientes y su equivalente en dólares americanos.

** La conversión de bolivianos a dólares americanos está calculada sobre la paridad monetaria de Bs. 5.6 = \$1.00, para 1998.

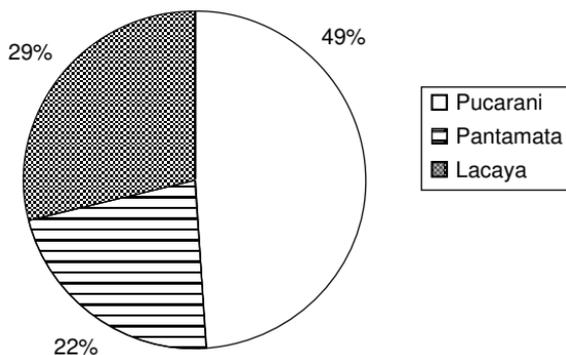
Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani* y la *Coparticipación Tributaria Municipal, 1994-2000*.

Gráfica 22
Pucarani: tipo de proyectos priorizados en el PDM 1998-2002



Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Plan de Asistencia Municipal*, el *Diagnóstico Participativo Expositivo* y el *Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani, 1998*.

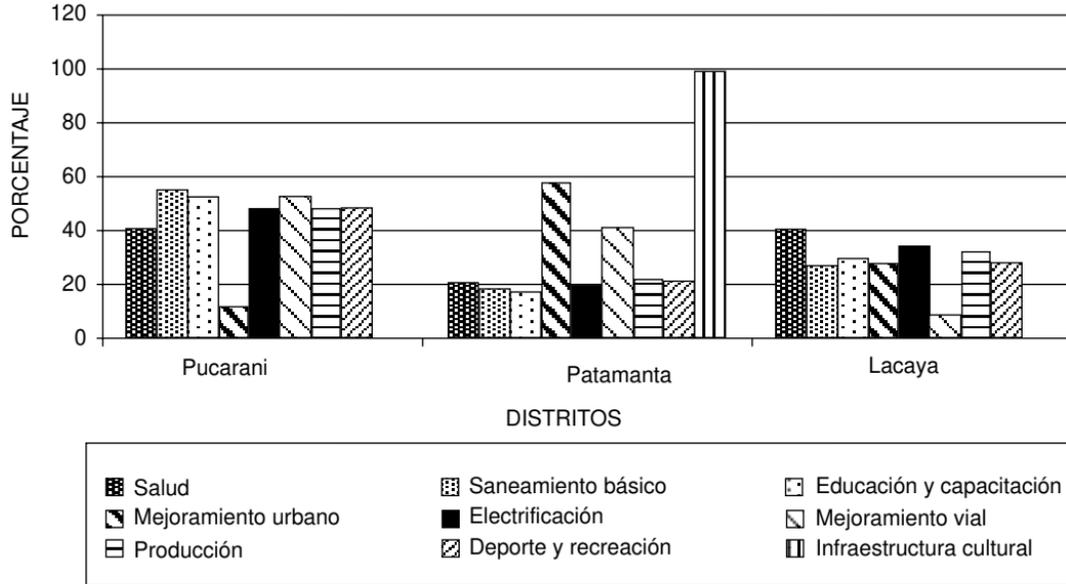
Gráfica 23
Pucarani: distribución de proyectos en el PDM 1998-2002, por distrito



Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Plan de Asistencia Municipal*, el *Diagnóstico Participativo Expositivo* y el *Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani, 1998*.

Gráfica 24

Pucarani: proporción de proyectos planteados en el PDM 1989-2002, según el distrito



Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Plan de Asistencia Municipal*, el *Diagnóstico Participativo Expeditivo* y el *Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani, 1998*.

Patamanta tiene la mayor cantidad de 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 con los dos distritos fue uno de los motivos que provocó que algunas OTB del sector promovieran ideas “separatistas”. La priorización de proyectos es influida por las relaciones de fuerza que existen en el escenario municipal, las mismas que implican acuerdos y conflictos entre las organizaciones sociales, por ejemplo, Pucarani tiene casi todo el control del gobierno municipal, toda vez que el ejecutivo y los concejales son de ese distrito.

Asimismo, en la gráfica 24 se presenta la relación entre el 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.

Patamanta se beneficia con el total de obras de infraestructura cultural, representado como un solo proyecto, y tiene participación en el mejoramiento urbano y vial. En cambio, Lacaya está en mejor situación respecto a los proyectos de salud, saneamiento básico, educación, mejoramiento urbano, electrificación, producción y deporte.

En todo caso, los vecinos y comunarios tienen mucha esperanza de poder mejorar sus condiciones de bienestar, con los 460 proyectos previstos en el PDM. Esto hace que las OTB estén al tanto de las obras que se pretende ejecutar en determinada gestión: “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”.²⁴

La determinación de proyectos

Las organizaciones sociales toman decisiones generalmente sobre la base de cierto acuerdo entre los participantes, pero cuando las opiniones se vuelven divergentes adoptan la modalidad del voto por simple mayoría, donde la opción que goza de más apoyo queda como el proyecto de mayor prioridad. Al respecto uno de los informantes indica:

²⁴ Entrevista, alcalde de Pucarani, febrero de 2001.

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, qué trabajos vamos a hacer primero, entonces de acuerdo a lo que los comunarios se manifiestan se aprueba, entonces se llega a una programación.²⁵

En las reuniones las ideas son propuestas para su consideración y discusión por alguno de los participantes; los planteamientos son analizados a partir de sus ventajas y desventajas, para determinar la obra que debe ejecutarse. La decisión adoptada por votación a “mano levantada” se considera 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.²⁶

En Viacha los dirigentes procuran convencer a las bases para aprobar proyectos que puedan ser “inaugurados” al finalizar el año, pues casi nadie está dispuesto a otorgar al próximo el privilegio de entregar e inaugurar la obra terminada. La búsqueda del reconocimiento personal parece ser más importante que los intereses comunitarios, es decir, los dirigentes consideran como “su patrimonio” las obras que han gestionado. Uno de los entrevistados afirma que:

Las autoridades originarias se cambian anualmente, entonces cada dirigente quiere hacer algo ese año, quieren dejar una cosa hecha, y lamentablemente piden polifuncionales, casas de gobierno —sedes sociales—, salones de actos, algunas aulas para las escuelas. No hay un plan a largo alcance, como microrriego, algo que sea productivo. O sea, no hay esa visión, lo que quieren es dejar ese año “algunito”. 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, ésa es mi obra, es de mi gestión y aquí está”.²⁷

²⁵ Entrevista, coordinador de desarrollo rural de Viacha, junio de 1999.

²⁶ Entrevista, dirigente comunal de Viacha, junio de 1999.

²⁷ Entrevista, concejal de Viacha, 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: “Agarran al compañero del agro y le dicen te lo vamos a hacer una canchita deportiva, y el compañero que quiere hacer una obra se va feliz, pero ya era una obra impuesta por el alcalde”.²⁸ Así, en Viacha los proyectos fueron programados desde la alcaldía, mediante el trabajo de las consultoras que prepararon los POA y el PDM. Empero, las consultoras no priorizan adecuadamente las necesidades de las diferentes zonas y comunidades, por falta de un conocimiento más objetivo de los problemas del municipio, por ejemplo, el PDM se elaboró mediante el “llenado de formularios”, los cuales fueron repartidos a las OTB, pero como éstas tenían poco tiempo para devolver, no discutieron con mayor detenimiento sus necesidades, incluso, algunos miembros del CV indican que el PDM habría sido elaborado sin la participación efectiva de las organizaciones, porque los formularios habrían sido llenados por las mujeres que trabajaban con ADRA Bolivia (ONG), quienes no eran dirigentes sino militantes de la UCS: “El PDM ha hecho una empresa, han pasado unas ‘notitas’ a cada presidente de la organización. Pero han hecho un ‘show’, así de simple, han agarrado a las señoras de ADRA Bolivia, que trabajan por alimentos, para que llenen los formularios para hacer el PDM, amontonadas en los predios de la alcaldía”.²⁹

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 participación real de las juntas vecinales, sólo el 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 este tema. Pero los demás POA, de los años anteriores, jamás se ha tocado, 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.³⁰

²⁸ Entrevista, miembro del CV de Viacha, junio de 1999.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Entrevista, dirigente vecinal de Viacha, junio de 1999.

Sin embargo, el sector Machaca presentó proyectos consensuados, donde las autoridades originarias hicieron todo el esfuerzo para elaborar carpetas de proyectos más o menos acabadas:

El sector Machaca siempre es un ejemplo, ellos ya traen todo solucionado para el POA y PDM, concluido, y aquí 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.³¹

En Pucarani la mayor parte de los proyectos fue aprobada conforme a las solicitudes de las OTB que participaron en el autodiagnóstico de necesidades, en estrecha coordinación con el CV y con las autoridades municipales. Las organizaciones comunales y vecinales han tratado de participar activamente en la adopción de decisiones. Las propuestas fueron presentadas a las asambleas por los dirigentes y los miembros de base para su consideración, donde cada proponente trata de fundamentar la idea de proyecto para conseguir un apoyo mayoritario. Las reuniones vecinales y comunales se constituyen en espacios de relaciones de fuerza, donde la gente busca influir en la determinación de proyectos, aunque algunas obras fueron ofrecidas por la alcaldía, en particular para la capital de sección, y como la población no rechaza la oferta, se han hecho trabajos que no responden tanto a las demandas de las OTB:

En la última “cumbre” que se ha realizado, hace cuatro meses o algo más, nos ha planteado la concejala Amalia Uscamayta, 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, un aplauso. Dicen: “queremos construir un nuevo edificio municipal”. Claro queremos, por qué no, no podemos negar. Entonces, por qué nos dicen a nosotros que hemos “comido” todo el presupuesto. Eso ha venido desde arriba.³²

³¹ Entrevista, coordinador de desarrollo rural de la alcaldía de Viacha, junio de 1999.

³² Entrevista, dirigente vecinal de Pucarani, junio de 1999.

Las obras realizadas en la capital de sección (coliseo, cementerio, alcantarillado, remodelación de la plaza central, asfaltado del autódromo y la construcción del nuevo edificio municipal) corresponden básicamente a la política municipal promovida por las autoridades, así, el pueblo de Pucarani tiene más ventajas respecto a los demás cantones, porque las autoridades están decididas a concretar los proyectos que se consideran como parte importante de una gestión, para de ese modo tener apoyo de la población.

En cualquier caso, en Pucarani el proceso de priorización de proyectos se inicia desde las organizaciones vecinales y comunales, por medio de las cuales la población expresa sus inquietudes proponiendo o apoyando diversos proyectos de desarrollo, luego las demandas de las OTB pasan al CV para su análisis, selección y entrega al ejecutivo municipal; para posteriormente, sobre la base de los proyectos priorizados por el CV y los técnicos de la alcaldía, realizar la “cumbre”, instancia en la que se definen las obras que deberán ser ejecutadas durante el año, con la participación de representantes de todas las organizaciones sociales. Para llegar a esto fue fundamental el asesoramiento de la DDPC (Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana), que ha realizado eventos de capacitación sobre temas vinculados con la LPP, la Planificación Participativa Municipal, el POA y el PDM, en estrecha coordinación con la alcaldía, el CV y las OTB. Esto ha generado una inquietud notable en la población, particularmente en los dirigentes y miembros del CV, toda vez que antes de 1996 la mayoría desconocía los métodos de elaboración del POA, porque:

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 que sí, es necesario escuchar a ellos, porque ellos son los que necesitan los proyectos.³³

³³ Entrevista, concejal de Pucarani, julio de 1999.

El escenario y la generación de planes de desarrollo

En Viacha, a pesar de las frustraciones de los vecinos y comunarios, las organizaciones sociales han decidido ejercer sus derechos e impulsar proyectos de mayor beneficio para la población, con la intención de cambiar la situación en que viven. Así, en respuesta a la postergación de los proyectos productivos, las organizaciones se han movilizadas para presionar a las autoridades municipales; por ejemplo, los dirigentes de Machaca están dispuestos a convocar en cualquier momento a todas las comunidades del sector para realizar una gran marcha de protesta para exigir al gobierno municipal la atención de sus demandas: “Tendremos que entrar en algún paro, no sé cómo. Hasta cuándo podemos estar esperando, porque mañana dice, pasado dice, no hay cuándo, qué podemos hacer, tendremos que unirnos y ‘entrar’ a Viacha”.³⁴ En ese afán, hasta piensan formar un partido político propio de las comunidades machaqueñas para tomar el poder municipal, por eso trataron de postular más concejales machaqueños 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 más argumentos, porque consideran que las autoridades municipales manipulan la información para justificar la postergación de los proyectos. Asimismo, los vecinos plantean las diferentes propuestas desde sus zonas, incluso algunas veces sólo les importa la calle donde viven: “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 que por qué no hasta el final de la avenida, y se ha hecho así”.³⁵

Las obras que se pretende hacer en el futuro emanan tanto del gobierno municipal como de las organizaciones sociales. Las autoridades municipales piensan ejecutar proyectos que se consideran prioritarios, como la construcción de microrriegos, la canalización de ríos, la apertura de carreteras, la compra de maquinaria pesada (palas mecánicas, retroexcavadoras, volquetes), el mejoramiento de viviendas, entre otros. Se trata de impulsar proyectos que beneficien a la mayoría de la

³⁴ Entrevista, dirigente comunal de Viacha, agosto de 1999.

³⁵ Entrevista, dirigente vecinal de Viacha, agosto de 1999.

población de manera más directa, de modo que el interés por mejorar las condiciones de vida va creando una dinámica social en diferentes ámbitos de la sociedad local.

El asunto del desarrollo local se piensa en términos territoriales, cada organización social genera iniciativas de proyectos a partir de las necesidades más 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 “hábitat” de las comunidades rurales. El *contexto* socioterritorial define las opciones y las estrategias de acción; esto hace que los vecinos y comunarios hayan reinterpretado la cuestión de la territorialidad dentro del contexto municipal. Es en este sentido que las poblaciones de Machaca optaron por la conformación de una nueva sección municipal, porque sus OTB buscan rescatar sus formas de organización originaria y los principios sociopolíticos de la comunidad tradicional para promover un estilo de desarrollo con identidad propia: “Nuestra meta es tener un municipio propio en Jesús de Machaca, con esto se podría hacer muchas cosas”,³⁶ y como se ha señalado antes, los machaqueños ya lograron la creación de dos nuevas secciones municipales.

En Pucarani las OTB orientan sus proyectos hacia el campo productivo. Los vecinos y comunarios tratan de impulsar trabajos que realmente permitan el bienestar de la población, donde los objetivos que pretenden lograr las personas no se desvinculen del contexto socioterritorial. El lugar donde habitan los vecinos y comunarios condiciona el surgimiento de las ideas de proyectos que se proponen en las reuniones; esto significa que el contexto territorial define las opciones de desarrollo, por lo que los recursos naturales existentes en los cantones adquieren más importancia en la medida en que pueden ser aprovechados productivamente. De algún modo ya se atendieron las demandas de salud y educación en toda la sección, de manera que ahora se quiere dirigir las inversiones hacia el campo productivo: “Queremos hacer la represa. Siempre el objetivo es tratar de que la comunidad mejore [...] queremos que nuestro plan operativo 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”.³⁷

³⁶ Entrevista, coordinador de desarrollo rural de la alcaldía de Viacha, junio de 1999.

³⁷ Entrevista, concejal de Pucarani, julio de 1999.

El gobierno municipal quiere impulsar la agropecuaria para incrementar los ingresos de las familias, y de ese modo crear condiciones favorables para ampliar la base de contribuyentes. Desde esta perspectiva, las sedes sociales, aulas y polideportivos han dejado de ser obras de prioridad, y ahora se busca beneficiar a la gente de manera más directa con los proyectos productivos: “Nosotros ya no queremos polifuncional, sede comunal, eso no beneficia directamente a todos. Ahora queremos ganadería, nuestros sembradíos queremos que mejore, así nos vamos a beneficiar. Primero necesitamos un sistema de riego”.³⁸ De igual forma, se quiere mejorar la producción de leche a través de la estructuración de proyectos de mejoramiento del forraje y del ganado, que podrían posibilitar la instalación de una planta de acopio y procesamiento de dicho producto. Pero la “revolución” productiva municipal se pretende realizar rescatando los conocimientos ancestrales que aún se conservan en la vida comunitaria.

Dicho en otros términos, el contexto socioterritorial se constituye en el escenario de la imaginación social de propuestas de desarrollo local, donde de algún modo se expresa la diversidad de inquietudes y proyecciones que los ciudadanos enarbolan en el afán de poder mejorar sus condiciones de vida. Y como las visiones de desarrollo se forman en función de diferentes contextos, surge una suerte de enfrentamiento entre las distintas opciones de pensar el desarrollo desde determinada posición que ocupan los actores políticos y sociales en el municipio. Esto hace que la generación de proyectos se dé dentro de un ámbito cruzado de una variedad de intereses socioeconómicos, políticos y hasta culturales.

³⁸ Entrevista, dirigente comunal de Pucarani, agosto de 1999.

VI. LA RECONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL PODER LOCAL

En estos dos últimos capítulos se hace un intento de ordenamiento conceptual de los temas expuestos en los apartados precedentes, con el fin de integrar la interpretación de los datos en un marco más o menos coherente que posibilite comprender mejor los diferentes aspectos sociopolíticos que condicionan la reconfiguración del poder local. Se trata de establecer algunas ideas centrales sobre el proceso municipal en términos de relaciones de fuerza que entretejen el escenario político local.

Dentro del contexto municipal, las autoridades y los ciudadanos desarrollan una variedad de acciones estratégicas con el interés de controlar las diferentes instancias del poder local. Los actores políticos y sociales se disputan los espacios del poder municipal, persiguiendo diferentes intereses y fines que pretenden realizar por medio del gobierno municipal. Dichos intereses pueden ser colectivos, grupales o individuales, dependiendo de la situación política y las posibilidades de consecución de propósitos. En este afán por 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, afectando notablemente la situación sociopolítica local, lo cual puede ser favorable o no al proyecto municipal, entendido como una articulación concertada entre los diversos actores en función de ciertos objetivos comunes. Empero, no es tan fácil distinguir las metas individuales de las colectivas, toda vez que un fin particular puede realizarse por medio de actividades conjuntas, así como una acción individual puede favorecer significativamente al logro de los propósitos globales.

Desde el municipio surgen diversos proyectos impulsados por los actores que procuran conducir en determinada dirección la política

municipal y las distintas actividades que efectúa 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 del “desarrollo”, donde el contexto (la situación del lugar donde viven las personas) condiciona significativamente la emergencia de ideas y opciones sobre el tema. En función de 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 su política. Vale decir que a través del protagonismo que buscan las personas y las organizaciones se crea la posibilidad de la constitución de un *sujeto* transformador de las condiciones de existencia, donde el despliegue de la creatividad social parece tener más posibilidades de expresión.

LOS ACTORES

Conforme las condiciones de existencia social de las personas se transforman dentro de ciertas posibilidades de realización humana, puede decirse que los hombres y las mujeres están actuando sobre su entorno físico natural e histórico social. Los individuos desarrollan diariamente una diversidad de actividades según las circunstancias del espacio y el tiempo, donde se distinguen dos formas de intervenir: una que comprende los actos simples (ordinarios), y otra que se dirige a lograr determinados fines importantes en términos de proyección hacia nuevas experiencias y realidades. Los proyectos de construcción humana buscan modificar el contexto socioespacial de vida, según las posibilidades objetivas y subjetivas de realización, en tanto que se piensa que la realidad es transformable, porque cuando las personas logran materializar sus proyectos a partir de una serie de acciones, se puede decir que han asumido el papel de actores, donde las acciones pueden tener diversos efectos, previstos o no, dependiendo de las circunstancias y la situación del contexto donde actúan, como individuos o colectividades

conforme con la dinámica de intersubjetividad y los grados de interacción social. Así, algunas acciones pueden frustrarse en el intento de alcanzar determinados fines, mientras que otras pueden tener resultados promisorios para las personas en particular, y el conjunto de la sociedad.

Los miembros de la sociedad no están condenados sólo a sufrir lo impuesto por el orden social global sino que tienen la posibilidad de modificar las condiciones objetivas y subjetivas del medio, en términos de un poder transformador que se despliega desde los sujetos con capacidad de acción creativa: “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”.¹ Esto es más probable cuando las condiciones reales favorecen la concreción de proyectos innovadores. Se trata de una suerte de construcción de realidades posibles y de la generación de nuevas condiciones de convivencia humana dentro de determinado contexto sociohistórico. 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”.²

En esta línea de reflexión, en el nivel de la sociedad local, cuando las circunstancias son favorables para la realización de determinados fines, el protagonismo de las personas y los grupos de interés se expresa con más notoriedad. Los hombres y las mujeres manifiestan sus inquietudes en forma de propuestas de transformación de las condiciones de vida; cuando los miembros de la sociedad logran concretar sus planes, se constituyen en *sujetos* del cambio, aunque ese cambio no sea siempre algo positivo para toda la colectividad, puesto que se entrecruza una variedad de intereses y metas que persiguen los actores. No obstante, algunas acciones individuales pueden tener mayores efectos 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 surgen desde el contexto local. Porque los actores actúan dentro de ciertas condiciones

¹ Giddens, 1991, p. 51.

² Luckmann, 1996, p. 12.

materiales y sociales que se dan en determinado momento. En cualquier caso, el escenario sociopolítico en la escala local brinda mayores oportunidades para la realización de los proyectos, donde las personas en tanto individuos o grupos 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 es posible 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.³

Los actores políticos

Las personas vinculadas directamente con las decisiones político administrativas del gobierno local se definen como actores políticos, como lo son las autoridades municipales y su equipo técnico, así como los dirigentes políticos involucrados en la alcaldía. 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, gozando de legitimidad formal y social.

Ahora bien, en el nivel de los municipios los actores políticos han ganado mayor significación en la medida en que son los principales protagonistas de la organización y la concreción de políticas de desarrollo dentro del ámbito municipal. Entonces, los líderes locales tienen la posibilidad de transformarse en actores políticos conforme logran el 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 del aparato administrativo.

Por otra parte, los municipios se han convertido en espacios importantes de proyección electoral, para los partidos políticos, en términos de alcance partidario en el nivel nacional, porque la presencia que pueden tener en los concejos municipales significa cierto crecimiento de su base electoral. Sin embargo, el hecho de que un partido tenga presencia política en los gobiernos municipales no significa necesaria-

³ Nino, 1997.

mente que haya logrado la aceptación, porque el comportamiento electoral de los ciudadanos en la escala municipal se orienta más por los candidatos que por las siglas partidarias. Esto se hace evidente en las elecciones nacionales, donde el partido que controla determinado gobierno municipal no siempre resulta favorecido por el voto, en ese municipio.⁴

En el nivel de los municipios la gente tiende a apoyar a las personas que han mostrado cierto interés por los problemas que enfrenta la población, 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 cualquiera, sólo necesitan un “instrumento legal”, ya que tienen más o menos asegurado el apoyo de la gente. Este tipo de candidatos, cuando es elegido como alcalde o concejal, no tardan en distanciarse del partido por el cual fueron electos, es decir, el partido se considera 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 posibilite lograr más apoyo en las futuras elecciones nacionales y municipales. En cualquier caso, existe una relación pragmática entre organizaciones políticas y líderes locales, puesto que los partidos necesitan de personalidades para tener presencia en los gobiernos municipales y los líderes necesitan al partido para acceder a las instancias del poder político municipal.

Los partidos que tienen un alcance nacional, como el MNR, el ADN, el MIR y la 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 permite mantener la vigencia del partido en términos territoriales. Asimismo, los dirigentes políticos que ocupan mandos medios tratan de proyectar su imagen personal desde los municipios de las capitales de departamento, en cambio, los partidos que tienen sólo alcance regional, como la Condepa, Nueva Fuerza

⁴ Cuando un partido tiene a uno de sus concejales como alcalde, no solamente tiene presencia en la parte ejecutiva sino también en el concejo municipal.

Republicana (NFR), Movimiento Bolivia Libre (MBL) y Movimiento Sin Miedo (MSM),⁵ tratan de cooptar a los líderes locales para 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 el MNR, la Condepa y la UCS. En Viacha gobernaba la UCS y en Pucarani el MNR. Actualmente, los partidos que tienen presencia en ambos municipios son: el MIR, el MNR, la Condepa y la UCS, pero el primero controla las dos alcaldías. Como se ve, los mismos partidos están en las dos secciones, aunque los resultados de la gestión municipal han sido diferentes. De manera que la presencia de las organizaciones políticas, sean éstas más institucionalizadas como el MNR, el ADN y el MIR, o más populistas como la Condepa y la UCS, no cambia de modo considerable el nivel de calidad de la gestión municipal, porque la institucionalidad o no de determinado partido, finalmente se define por las actitudes asumidas por los “jefes” políticos y dirigentes medios respecto a los intereses partidarios y los problemas del municipio. Es decir, un mismo partido puede gobernar dos o más municipios, pero los resultados de la gestión administrativa no serán iguales, en unos casos habrá un buen desempeño mientras que en otros se manifestarán la inoperancia y los actos de corrupción, lo cual se relaciona principalmente con el contexto socioeconómico, político y cultural que ofrece cada municipio.

En cualquier caso, los líderes locales tienen la posibilidad de actuar desde las instancias del poder municipal, en cuanto actores políticos. Ellos se forjan desde la sociedad local, porque son personas que conocen los problemas y las necesidades del municipio, de modo que pueden proyectar acciones más o menos adecuadas para la solución de los problemas. Sin embargo, la influencia de los “jefes” políticos sobre las autoridades municipales tiene más efectos cuando el partido tiene la mayoría en el concejo municipal, como ha sucedido en Viacha, es decir, los actores políticos no sólo se relacionan con la

⁵ Condepa (1988) tuvo 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 la adhesión de diferentes sectores sociales (altos, medios, bajos), pero sólo en la ciudad de Cochabamba y sectores populares de La Paz. En tanto MBL (1989) tiene apoyo sobre todo de los sectores medios de la ciudad de Sucre; y el MSM (1999) tiene soporte electoral de sectores bajos y medios de la ciudad de La Paz.

sociedad local sino también con un ámbito político que va más allá del municipio, dado que tienen que negociar con los jefes de los partidos para desarrollar las acciones político administrativas.

Los actores sociales

En el 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 ciudadana. Los vecinos y comunarios han empezado a ejercer los derechos que la ley les otorga, pero no sólo en términos de aceptación pasiva sino de manera activa, recreando los espacios de la participación ciudadana. Es más, en este afán por 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 pueden distinguir dos ámbitos: el urbano y el rural, donde los ciudadanos actúan en función de determinados intereses y problemas que se dan en una situación específica. Pero dentro de cada ámbito existen ciertas diferencias en términos de orientación de acciones y de dinámica organizacional, unas veces tienden hacia fines de mayor alcance, y otras, a propósitos más específicos, dependiendo de los problemas y las 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 Juntas Vecinales 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 las centrales, que son instancias de organización supracomunal, pero cuando esta modalidad no da resultados favorables, empiezan a tramitar sus pedidos de forma separada.

Entre las instancias de representación social, la que tiene mayor trascendencia dentro del municipio es el Comité de Vigilancia, porque las otras, como las centrales y las subcentrales agrarias, corresponden más a la estructura general de la organización sindical, como la Fede-

ración Departamental de Organizaciones Campesinas. En cualquier caso, las OTB (juntas vecinales y sindicatos agrarios) y los miembros del CV 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 que apoyan a las organizaciones sociales.

Ahora bien, 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 la 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, el planteamiento de propuestas, la selección de proyectos, la canalización de demandas, el control de ejecución de obras, etcétera, es decir, la concreción de proyectos implica una variedad de prácticas intersubjetivas que se establecen entre actores, donde las organizaciones vecinales y comunales planean sus estrategias tomando en cuenta a sus similares. El hecho de que una zona urbana o una comunidad rural logren ejecutar algún proyecto, es motivo para que otras zonas y comunidades traten de discutir sus problemas, con la perspectiva de materializar sus aspiraciones. En realidad, 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 alcanzar fines particulares.

De modo que 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 de práctica democrática, lo cual genera 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 la *apropiación* y la *proyección reflexiva* de lo municipal y de las posibilidades de desarrollo local, lo que se puede expresar de manera analógica en los siguientes términos: “Si el solo hecho de no comer manzanas exige mucha reflexión, ni qué decir tiene el cogerlas del árbol y más aún el plantar manzanos”.⁶

⁶ Luckmann, 1996, p. 48.

El reto de la identificación de los problemas del municipio y de la solución de los mismos hace que los actores políticos y sociales se esfuercen por encontrar las salidas más adecuadas y fructíferas, en términos de una actitud reflexiva frente a los asuntos que afectan la convivencia cotidiana de la población. Así, el esfuerzo por reflexionar los problemas del municipio adquiere más sentido en tanto los actores encuentran nuevas alternativas de desarrollo y modalidades de práctica democrática.

LA CONFIGURACIÓN DE VALORES SOCIOPOLÍTICOS

A partir del contexto municipal se van formando o fortaleciendo determinados valores sociopolíticos en torno a la diversidad de actividades que se promueven desde el gobierno municipal y desde las organizaciones sociales. Tanto las autoridades municipales como los representantes de las organizaciones sociales y los vecinos y comunarios, han reorientado notablemente la visión de lo político hacia el poder local, entendiendo que es posible lograr resultados tangibles por medio de la alcaldía que se constituye en un instrumento de concreción de proyectos de la sociedad. Asimismo, la pretensión de conseguir más beneficios del gobierno municipal, ha hecho que las viejas alianzas organizacionales se vayan fortaleciendo o rompiendo de acuerdo con la dinámica municipal; y es en esta disputa por los recursos municipales que los actores políticos y sociales van modificando sus creencias acerca de los bienes públicos y sus formas de administración, en el intento por tener una mejor posición dentro del escenario de conflictos. De modo que la situación política en el nivel del municipio se halla fuertemente condicionada por la relación de fuerzas que se establece entre los diferentes actores que han asumido nuevas perspectivas y valores frente a la cuestión municipal y lo político.

Aulas, sedes sociales, plazas y polideportivos

Tanto en Viacha como en Pucarani se observa que las obras de mayor demanda han sido la construcción de aulas, sedes sociales, polideportivos y plazas. Estas demandas respondieron a diferentes preocupacio-

nes y orientaciones de las autoridades municipales y organizaciones sociales, pero la cuestión es cuáles 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, 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, porque la escuela se ha considerado casi siempre como un espacio importante para la preparación y la formación de los hijos, que son la “esperanza” de la población.⁷ La escuela es un medio para cultivar los conocimientos orientados a la transformación tanto del individuo como de la comunidad; asimismo, se constituye en un símbolo de progreso. Dicho en otros términos, la escuela permite la apertura hacia otras posibilidades de acción, que pueden trascender más allá del municipio, estableciendo nuevos nexos con lo “externo”. Así, para los vecinos y comunarios, la escuela sigue siendo el principal medio para mejorar la educación de sus hijos, quienes se encargarán más tarde de la dirección de las comunidades y zonas urbanas.

En tanto, las sedes sociales posibilitan a las OTB mejorar la infraestructura organizativa, pues se trata de establecer ciertas condiciones adecuadas para debatir los problemas y para pensar nuevos proyectos de desarrollo, desde ese *lugar*. Una sede social se constituye en un espacio de “encuentro” de diferentes opciones sociopolíticas, porque es ahí donde se realizan las reuniones y las asambleas para plantear *públicamente* las ideas y las propuestas que pueden convertirse en metas colectivas. Así, la sede social, en tanto escenario de debate, se instituye en una suerte de “instrumento comunicacional” para producir opciones de desarrollo local desde la vivencia misma de las personas que expresan los problemas y las necesidades más urgentes.

De modo que los proyectos de desarrollo municipal surgen de algún modo desde esas *sedes sociales*. Otra cosa es que las autoridades municipales se apropien de las propuestas generadas por las organizaciones sociales, para satisfacer 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

⁷ Choque y otros, 1992; Rivera, 1986.

materializado en resultados concretos donde las autoridades asumen el compromiso de ejecutar los proyectos. Desde esta perspectiva, las sedes sociales no son simplemente casas de cuatro paredes, sino que su significado mayor consiste en que son un espacio para *pensar* y *reflexionar* los asuntos inherentes al municipio, para encontrar alternativas de desarrollo municipal.

En el mismo sentido se puede pensar en las plazas y los polideportivos, toda vez que se constituyen en *puntos* de encuentro entre las personas, donde pueden intercambiar ideas sobre diferentes temas, compartir logros, plantear propuestas y hasta decidir ciertas acciones concretas. Esos espacios son centros donde la gente discute y difunde las “noticias” que se consideran importantes para la comunidad, el barrio y el municipio. Es decir, las propuestas de proyectos de desarrollo que se debaten en las sedes sociales, se gestan también en esos otros espacios de “convergencia” de ideas, respecto a los problemas y las necesidades “locales”.

En esta línea de reflexión, las aulas, las sedes sociales, las plazas y los polideportivos, adquieren mucha significación en la medida en 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, porque desde esos lugares se van produciendo las alternativas de la política municipal. Asimismo, las autoridades municipales transmiten sus planes de gobierno a través de esos centros de encuentro, donde entran en contacto con los actores sociales para discutir los diferentes problemas. Así, pues, las políticas de desarrollo local se proyectan desde esos espacios de deliberación pública, toda vez que los seminarios, cursillos y demás reuniones se efectúan en las sedes sociales, escuelas y plazas, aunque esos “centros” no solamente sirven para impulsar propuestas en favor de los intereses colectivos sino también 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. Así, las propuestas no solamente se orientan a la ejecución de obras sino también al fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la participación ciudadana. Los actores políticos y sociales procuran fortalecer las prácticas democráticas en el nivel

municipal, estableciendo espacios de participación aún no contemplados en las leyes, como los “talleres comunales” y las “cumbres” que se realizan en Pucarani. Tampoco están ausentes las pretensiones de conformar un nuevo gobierno municipal, como en Viacha.

En el caso de Viacha, las prácticas desarrolladas por los actores se orientan 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 fue afectada notablemente por objetivos y metas de los partidos políticos. En cambio en Pucarani prevalecen los fines colectivos sobre los compromisos partidarios, permitiendo de ese modo que el municipio logre una situación de renombre en comparación con las demás alcaldías.

En todo caso, la *construcción* del proyecto municipal que se impulsa desde los diferentes puntos del municipio y desde los distintos niveles del gobierno local, tiene resultados disímiles. En Viacha terminó afectando la institucionalidad del gobierno municipal que ha caído en una crisis de estabilidad política, cuando en Pucarani se fortalecieron los espacios democrático institucionales con el establecimiento de nuevos ámbitos de participación ciudadana: las “cumbres”.

La disputa por los recursos

Dentro del municipio cada actor político o social pretende beneficiarse de la mejor manera posible 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, se dirigen hacia los espacios del poder político municipal, donde los actores buscan realizar sus objetivos y alcanzar metas, mediante la captación de recursos públicos. El resultado es que, como la mayor parte de la gente está involucrada directa o indirectamente en los diferentes planes estratégicos para lograr ciertos propósitos, se genera un ambiente de tensión sociopolítica, donde los actores optan por distintas formas de acción, en términos de tácticas que aplican según las circunstancias dadas.

Los actores políticos procuran tener mayor control del poder municipal, con el fin de administrar sin mucha oposición. En cambio, los actores sociales buscan beneficiarse con los recursos municipales me-

diante la realización de obras públicas. Esto ha dado lugar al establecimiento de relaciones sociopolíticas conflictivas en función de la disposición de recursos financieros, provocando la conformación de bloques de fuerza y la ruptura de los mismos.

En Viacha los acuerdos y conflictos entre los actores se han expresado notablemente. Los pleitos entre los diferentes actores se produjeron por el acceso a los recursos públicos en mejores condiciones. En este afán, los actores han adoptado determinadas tácticas para hacer prevalecer sus posiciones, como las denuncias de supuestos actos de corrupción o la amenaza con actos de violencia política, por parte de las organizaciones vecinales y comunales. Sin embargo, la difusión de actos de corrupción ha ocasionado en la ciudadanía un sentimiento de frustración respecto a sus expectativas creadas, que genera que las organizaciones sociales adopten acciones directas de presión para que las autoridades respondan a las necesidades de la población. Es decir, los pleitos por el control y el manejo de las cuentas de la alcaldía llevaron a los concejales municipales a nombrar al mismo tiempo a dos alcaldes, como en Viacha, situación que las organizaciones sociales han tratado de aprovechar para beneficiarse con más recursos y obras, empeorando de ese modo las relaciones conflictivas.

No obstante, la disputa por los recursos financieros se hace menos tensa cuando las autoridades municipales y los representantes de la sociedad local establecen ciertos acuerdos, con la intención de promover una gestión pública más transparente, como en Pucarani. Cuando existen acuerdos sociopolíticos sólidos, las discrepancias se canalizan por la vía del diálogo y la negociación, donde el compromiso cívico prevalece sobre los intereses particulares, posibilitando una gestión municipal eficiente. La lealtad con el municipio por parte de los actores, y la cooperación entre la institución pública (alcaldía) y la sociedad local, hacen que los intereses particulares y partidarios no encuentren condiciones favorables para alcanzar sus fines dentro del ámbito local. Todo ello favorece la formación 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 la coordinación y la cooperación entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales.

De lo anterior se desprende una cuestión básica, a saber: la sinergia entre gobernantes y gobernados depende del grado de acercamiento

to o distanciamiento que exista entre ellos. Cuando hay mayor proximidad entre las autoridades municipales y los ciudadanos, también hay más posibilidades de interacción, solidaridad y cooperación, lo cual crea condiciones favorables para lograr acuerdos sociopolíticos y para concretar las políticas municipales. En cambio, cuando las relaciones entre las autoridades y la población están distanciadas, si no es que enfrentadas, hay escasas probabilidades de constituir un proyecto colectivo que recoja los diferentes puntos de vista de los ciudadanos, ya que la desconfianza de aquel que se encuentra “lejos” o ajeno a la situación en que vive cada quien, hace que surjan actitudes de suspicacia entre los actores. Pero no se trata sólo de un simple acercamiento entre autoridades y ciudadanos sino principalmente del intercambio de inquietudes y opiniones en una relación más o menos horizontal, donde las personas sienten que sus vínculos con sus prójimos son fructíferos; y es aquí donde adquiere mayor significación la existencia de espacios de deliberación ciudadana, ámbitos en los que el *diálogo* se convierte en el medio más adecuado para la construcción de un “lenguaje común” respecto a los diferentes problemas del municipio.

Conforme esta perspectiva, la lucha por el control de los recursos municipales no sólo produjo el enfrentamiento entre actores sino también la dinámica en la ciudadanía para conformar algunos acuerdos para lograr determinados objetivos. Además, ha motivado a la gente a participar con más interés en reuniones y asambleas, donde se discuten los asuntos sobre la distribución de fondos y los proyectos en ejecución. Por otra parte, desde la sociedad local surge un valor cívico orientado a posibilitar el buen uso de la riqueza pública, es decir, 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, en su caso, provocar una crisis política, dependiendo del tipo de valores sociopolíticos que vayan asumiendo los actores. Empero, cuando las relaciones de poder van más 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 tengan 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 pocas posibilidades para imponer sus determinaciones. La cooperación entre la institución pública y la sociedad local ha permitido que la ciudadanía asuma la corresponsabilidad de la gestión pública.

En cualquier caso, la disputa por los recursos ha dado lugar a que los actores políticos y sociales planteen diferentes estrategias en la pretensión de acceder a los fondos municipales, que expresadas en acciones han afectando considerablemente el proceso sociopolítico local. En este sentido, el municipio se torna un escenario de conflictos donde los grupos y las organizaciones tratan de mejorar sus posiciones en la perspectiva de beneficiarse de manera más directa con los recursos y bienes públicos.

La corrupción como “virus” de la gestión pública

Las instituciones públicas son espacios de “encuentro” entre lo público y lo privado, porque las funciones administrativas son de carácter público, mientras que las personas que asumen dichas funciones se ubican en la esfera privada. Para el funcionario público no es tan fácil distinguir entre lo público y lo privado, a tal punto que el cargo público llega a veces a considerarse como una “propiedad privada”, por ejemplo, cuando los ministros de Estado tienen que dimitir, a menudo dicen: “voy a renunciar a *mi cargo*”; en vez de “voy a renunciar 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* con frecuencia son confundidos o mezclados con las preocupaciones “privadas” de los funcionarios, intereses que pueden ser de carácter partidario, grupal o personal. Esos motivos conducen a utilizar los bienes y recursos públicos con fines particulares, que pueden ir desde el uso del material de escritorio o el teléfono de la oficina hasta la desviación de los fondos del Estado para financiar las reuniones de los partidos políticos o, directamente, para abonar las cuentas bancarias de los “jefes políticos”. Por tanto, el problema de la corrupción en la administración pública tiene diferentes niveles de gravedad, donde algunos actos reñidos con las normas

legales suceden casi diario, a la vista de los ciudadanos. Por ejemplo, muchos funcionarios públicos terminan atendiendo los requerimientos políticos de sus “jefes” antes que las demandas de la ciudadanía.

Ahora bien, la corrupción puede fortalecer o descalabrar a las instituciones públicas. 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 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 denunciantes, para tratar 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 nivel de gravedad del asunto y de 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 administrativas, la institución corre el riesgo de caer en una crisis de estabilidad y legitimidad política.

Ahora bien, en lo que toca al tema de la corrupción, existe mucha diferencia entre los dos municipios estudiados. 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 dispuestos a esclarecer los hechos.

En cambio, en Pucarani apenas se perciben algunas sospechas de corrupción, y las denuncias no han tenido mucho efecto en las organizaciones sociales. Además, como la administración municipal se basa fundamentalmente en la coordinación y la cooperación entre la alcal-

día 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 de las normas legales, los acuerdos sociopolíticos y las 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 incluso pueden terminar en 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 para resolver los asuntos de orden público.

El nivel de gravedad de la corrupción depende de los valores cívicos y las prácticas democráticas desarrolladas por la sociedad local. Los actos ilegales no se producen fácilmente en la medida en que las organizaciones sociales estén dispuestas a controlar las acciones de sus gobernantes. Pero esa disposición social no parece ser suficiente cuando los partidos políticos tratan de convertir los gobiernos locales en instrumentos políticos para conseguir determinados propósitos partidarios, afectando negativamente la gestión municipal. Sin embargo, para los partidos, los actos de corrupción cometidos por sus militantes son contraproducentes, porque los ciudadanos tienen la oportunidad de cambiar a sus gobernantes por medio del voto: “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”.⁸

Dicho en otros términos, en el nivel del gobierno local, el “virus” de la corrupción en la administración pública parece ser más controlable que en la escala del gobierno nacional. Pero esto no significa su eliminación, toda vez que para las autoridades y los funcionarios mu-

⁸ Przeworski y otros, 1998, p.159.

nicipales se presentará de cualquier modo la oportunidad de aprovechar los espacios y los 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.

La gestión municipal como construcción social

La construcción de la infraestructura de servicios públicos se efectúa principalmente mediante la acción de las autoridades municipales y de la ciudadanía. La participación ciudadana influye considerablemente sobre la gestión municipal, en la medida en 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 que la gestión municipal sea más eficiente. Aunado a eso, desde la acción ciudadana se forja un conjunto de normas y valores sociopolíticos que permite de algún modo la optimización de los bienes y recursos públicos. Así, en el nivel local la *construcción* de una gestión pública eficiente y transparente depende del grado de coordinación, cooperación y control que se dé entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales en el manejo de los bienes 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 local, donde la puesta en práctica de los principios ético políticos de justicia, solidaridad y equidad constituye la base para alcanzar una corresponsabilidad conjunta en el logro del bien común. El grado de involucramiento de la ciudadanía en la planeación, la ejecución y la evaluación de los proyectos de desarrollo municipal, repercute notablemente en la gestión municipal. Cuando la práctica administrativa se desarrolla con una escasa participación ciudadana, se produce un des-

contenido generalizado en la ciudadanía, a pesar de la concreción de obras, porque la gente termina creyendo que los trabajos responden más a los “negociados” y “pactos oscuros” de las autoridades que a las necesidades de la población. Es decir, la gestión municipal logra mayor reconocimiento social y sentido político cuando las propuestas y opiniones de la ciudadanía son tomadas en cuenta por las autoridades, caso contrario, éstas aparecen como las únicas responsables del fracaso de los proyectos.

El mayor grado de solidaridad y cooperación entre las autoridades y la sociedad local, genera también mayor compromiso en la ciudadanía por participar en el proceso de planeación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo municipal, haciendo que la percepción ciudadana respecto a los resultados alcanzados sea, en cierta medida, positiva. De tal modo, no se responsabiliza únicamente a las autoridades de los retrasos en el avance de los proyectos y otros aspectos considerados negativos, sino que la sociedad local también se siente responsable, tanto de los logros como de los fracasos.

Dicho de otro modo, el grado de eficiencia y eficacia de la gestión municipal en los gobiernos locales, no sólo 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. Para esto, la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana ha sido fundamental, para que la gente pueda expresar sus inquietudes y propuestas. Desde esta perspectiva, la problemática de la gestión municipal se entiende 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 nuevas formas de hacer política.

LA DISPUTA POR EL PODER LOCAL

Conforme los actores locales entienden que el gobierno municipal es una institución pública para gestionar y materializar diversos proyectos de desarrollo, surgen diferentes intereses contrapuestos que conducen hacia la disputa por el poder local. El deseo de concretar una

variedad de “proyectos”, por parte de las autoridades municipales, los miembros del CV, los dirigentes de las OTB, los vecinos y comunarios, ha ocasionado la intensificación de relaciones de poder dentro del municipio, donde cada actor (individual o colectivo) trata de controlar las distintas instancias de decisión política para lograr determinados objetivos y metas.

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 determinada dirección las políticas públicas. Esto significa que los problemas y las 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, que pretenden convencer a los demás con la intención de “consagrar” sus inquietudes como parte de la política municipal. Las ideas o propuestas se basan en los criterios de los ciudadanos que creen que determinado 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, adquiriendo diversos grados de intensidad en los diferentes ámbitos y niveles de decisión política. Cuando las iniciativas llevadas a instancias más generales no encuentran consenso para su aprobación, se producen tensiones entre quienes proponen los “proyectos”, lo cual se expresa con más claridad cuando las propuestas son contrarias a las demás aspiraciones.

Las pugnas entre los actores dependen de la presión sociopolítica que ejerzan para imponer sus “proyectos”, aunque esa tensión se afloje en la medida en que los proponentes creen que sus demandas son incluidas de algún modo dentro de la política municipal. Las iniciativas tienen mayores probabilidades de ser incorporadas en el plan de inversión, cuando recogen las inquietudes y expectativas de la mayor parte de la población. Es decir, los enfrentamientos que surgen en torno a alternativas de desarrollo municipal, disminuyen cuando las propuestas se encauzan a través de una política municipal basada en

ciertos criterios de justicia y equidad. En cambio, cuando no existen espacios adecuados de debate público para conciliar las diversas opciones, las políticas municipales enfrentan muchos obstáculos en su ejecución, porque no hay cooperación por parte de la sociedad local. De manera que la concreción de proyectos depende casi únicamente de la buena voluntad de las autoridades, pero como éstas no siempre satisfacen las necesidades de la gente, se producen descontentos sociales y acciones de protesta como las marchas o los bloqueos de caminos. Las protestas se tornan más intensas cuando los actores sociales toman conciencia de que las instancias públicas han sido convertidas 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, de tal modo que la gestión de los proyectos ya no cuenta con la cooperación de la sociedad local, por el contrario, se intensifican las acciones de protesta y las posturas de condena a las autoridades edilicias.

En esta línea de reflexión, los fundamentos ético-políticos de “servicio a la comunidad” son importantes para promover una gestión municipal eficiente, porque los valores de honestidad, solidaridad y cooperación mutuas, 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 que se definen en un ambiente de deliberación democrática permiten que los actores logren establecer ciertos acuerdos sociopolíticos para impulsar una política municipal integrada en términos de una articulación de opciones diversas. Se trata de la capacidad que tiene la sociedad local para organizarse y crear ámbitos confiables de discusión de temas de interés colectivo, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población.

El reto de la construcción de un “destino común”

Las relaciones que se establecen entre las autoridades, quienes responden a distintos partidos políticos, son a menudo tensas, en la medida

en 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. Entonces, las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos se establecen sobre esa base de enfrentamientos en las instancias del gobierno municipal y en la sociedad local, donde algunos pleitos intergrupales se llevan al ámbito político local, porque en el espacio municipal emerge una variedad de intereses contrapuestos que se orientan en dos direcciones: hacia objetivos colectivos y hacia metas particulares.

Las acciones orientadas hacia propósitos particulares se muestran como de carácter colectivo cuando las autoridades municipales movilizan a un sector de la población para defender sus intereses, arguyendo que sus adversarios atropellan los derechos de la ciudadanía. Se inventan a veces denuncias de corrupción con el fin de descalificar a los “enemigos políticos” y de ese modo ascender políticamente, pero como depende sobre todo del reconocimiento social, entendiendo 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 como los ciudadanos 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 gozar de su apoyo.

El enfrentamiento por motivos partidarios y personales provoca el desplazamiento a un segundo plano de los intereses de la ciudadanía, porque los compromisos y convenios político partidarios imperan sobre los objetivos de carácter colectivo. Cuando las instrucciones de los “jefes” políticos se dirigen incluso a cambiar a las autoridades municipales, los asuntos vinculados con las necesidades de la población se subordinan a cuestiones partidarias, si no es que son abandonados. Si las autoridades ven que sus ventajas por 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, y en nombre de la ciudadanía se califica a los demás actores políticos como “enemigos del pueblo”. Sin embargo, cuando las inquietudes personales y partidarias se subordinan a los fines colectivos, las autoridades se comprometen a resolver los problemas y a solventar necesi-

dades del municipio antes que los intereses políticos. En consecuencia, las autoridades tratan de generar condiciones favorables para fortalecer la *unidad del municipio*, creando más espacios de deliberación democrática, antes que dedicarse a promover la división y el enfrentamiento entre los ciudadanos.

Por otra parte, la cuestión del “interés colectivo” es más perceptible en el nivel local, toda vez que los ciudadanos se organizan en torno a objetivos y metas que de algún modo incumben a la mayoría, como la construcción de la infraestructura de servicios públicos o la ejecución de proyectos productivos. Asimismo, las propuestas colectivas se expresan con más dinamismo en las poblaciones rurales que en zonas urbanas, a tal punto que la misma modalidad de trabajo de “acción comunal” tiende a perder importancia en los barrios urbanos, en la medida en que la gente se dedica más a tareas que permiten alcanzar fines individuales y familiares, como en Viacha; mientras que en las comunidades rurales se mantienen aún los lazos de solidaridad y cooperación entre la gente, posibilitando una gestión municipal más consensuada y eficiente, como en Pucarani.

Si bien la consolidación de determinado *proyecto municipal* que beneficie significativamente a la mayoría de la población se topa con más obstáculos en un ambiente caracterizado por el enfrentamiento de intereses y proyectos, cuando las alternativas de desarrollo municipal convergen en una dirección, existen mayores probabilidades de convenir un tipo de desarrollo municipal. En realidad, lograr un “destino común” fructuoso a través de un trabajo mancomunado constituye un verdadero reto para los actores políticos y sociales.

La conformación de la red de relaciones de poder

El municipio como 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 el “hecho municipal”. Los actores, para conseguir sus propósitos, transforman sus estrategias y tácticas según la situación política que se establece en el municipio, ocasionando rupturas y estableciendo “nuevos” acuerdos entre personas, grupos, partidos y organizaciones. Desde estos conflictos y acuerdos se reconfigura la red de relaciones de poder dentro del

espacio sociopolítico local. En el nivel del municipio, las relaciones de poder se entretajan desde diversos “puntos”, donde los actores (individuales o colectivos) desarrollan sus acciones en función de los problemas y las necesidades de la población y la cuestión municipal.

Tomando algunas propuestas de Michel Foucault acerca de la noción del poder,⁹ podemos decir que los individuos y los 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. 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*. Desde 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 en que son capaces de influir mediante diversas acciones en la determinación de políticas municipales favorables a sus intereses. Es decir, las relaciones de poder están en constante reconstitución, dado que las acciones de los individuos, grupos, partidos y organizaciones sociales afectan significativamente el proceso sociopolítico local.

Las relaciones de poder implican luchas y enfrentamientos entre actores que pretenden mejorar sus “posiciones” dentro de ese ámbito de confrontaciones, tratando de conseguir objetivos y metas que consideren como válidos 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, que generan 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 desarrollo local. Es decir, ejercer influencia sobre la determinación de los asuntos municipales y alternativas de

⁹ Michel Foucault, 1996, 1993, 1979.

desarrollo significa actuar sobre la acción de otros, tratando de conducir las acciones de personas, grupos y organizaciones en determinada dirección. En este campo de posibilidades de acción, las estrategias y tácticas que “inventan” y aplican los actores adquieren importancia conforme les permiten alcanzar sus propósitos y modificar las relaciones de poder en que están inmersos.

Dentro del escenario municipal, los grupos políticos y las organizaciones sociales tienen diferentes posiciones estratégicas, donde 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 produce el gobierno municipal, así, los distritos municipales que no tienen muchas obras empiezan a promover ideas “separatistas” con el fin de mejorar la situación en que se encuentran.

Los conflictos y acuerdos se establecen en diferentes ámbitos del municipio. La inestabilidad política y las denuncias de corrupción hacen que las organizaciones sociales establezcan ciertos acuerdos para encauzar la situación política hacia una solución pacífica o, en su caso, rompen determinados vínculos, dificultando más el arreglo de los problemas. Igualmente se crean acuerdos y conflictos entre los concejales, en el afán de controlar las instancias del poder político administrativo, donde grupos en conflicto buscan acuerdos más amplios con las organizaciones con la intención de reforzar sus posiciones y alcanzar sus metas. No obstante, los acuerdos y desavenencias entre los grupos y organizaciones se incorporan estratégicamente a un compromiso mayor entre las autoridades y la sociedad local, canalizando los pleitos por medio de la negociación. Esto posibilita mantener un escenario de relaciones de poder basado fundamentalmente en la concertación, la solidaridad y la 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 las necesidades del municipio. Dicho en otras palabras, la intensidad de los conflictos y la sostenibilidad de los acuerdos afectan notablemente la configuración de la red de relaciones de poder, y dentro de esta 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 político. Desde esta perspectiva: “El poder local aparece como la posibilidad de constituir una realidad aparte, tanto desde ópticas de doble poder o de comunidad utópica”.¹⁰

¹⁰ Rosenfeld y otros, 1989, p. 232.

VII. LAS POSIBILIDADES DE CONSTITUCIÓN DE SUJETOS SOCIALES

Dentro del contexto municipal, con el establecimiento de los gobiernos municipales y el reconocimiento institucional de los actores sociales, se han creado condiciones sociopolíticas propicias para la constitución de sujetos sociales capaces de transformar el medio donde viven, porque la movilización social que emerge desde las comunidades rurales y zonas urbanas permite que las inquietudes de la gente se materialicen a través de la alcaldía. Además, las diferentes visiones de desarrollo local, bloqueadas durante mucho tiempo por factores estructurales, tienen la oportunidad de convertirse en proyectos de sociedad, en la medida en que las personas y los grupos sociales plantean sus ideas en la esfera pública. Sin embargo, la conformación de sujetos sociales activos no se da de forma automática con la apertura de espacios de participación ciudadana sino que depende mucho de la voluntad y la capacidad que tengan los actores sociales para convertirse en productores de un destino propio. Con todo, se configura un poder local marcado por la acción de los diferentes actores sociales.

LA VISIÓN SOCIOPOLÍTICA DE DESARROLLO

El asunto del desarrollo municipal se ve desde diferentes ángulos y posiciones, donde el contexto influye considerablemente en la generación de inquietudes y propuestas, porque la gente piensa el asunto a partir de sus necesidades y problemas concretos. Entonces, las diferentes visiones de desarrollo se expresan en las políticas municipales conforme las propuestas de la gente se incorporan en el PDM o los POA.

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, lo cual implica además un tiempo sociohistórico que los define. En ese “lugar” de convivencia social se producen las ideas, las propuestas y los proyectos de desarrollo local de acuerdo con las condiciones objetivas y subjetivas. El contexto sociohistórico se constituye para las personas en un escenario de posibilidades y alternativas de existencia y de sentidos de vida, así, en una misma situación sociohistórica dada, se pueden generar diferentes propuestas y proyectos de sociedad que los actores imaginan de acuerdo con sus experiencias en el espacio y tiempo.

El tipo de proyectos que se plantean como alternativas para encauzar las políticas municipales, depende de la colocación de los actores dentro del contexto socioterritorial y de sus modos de percepción de la situación histórica. Esto significa que dentro del ámbito de posibilidades que constituye el escenario sociopolítico local, ciertos “proyectos” se reducen a una situación muy específica, mientras que otros trascienden la jurisdicción municipal. Asimismo, algunas propuestas articulan mejor los intereses de una colectividad más o menos amplia, en tanto que otras se circunscriben a un sitio muy concreto, dependiendo de la visión de los actores acerca de los problemas y necesidades, así como de las posibilidades de construcción de un porvenir próspero.

De lo anterior se desprende una cuestión central que tiene que ver con el tipo de percepción de los actores respecto al contexto municipal y a su entorno (región, provincia, departamento, país), toda vez que desde esa situación piensan el problema del desarrollo local. Las autoridades municipales y los ciudadanos elaboran sus propuestas de desarrollo desde el lugar específico en el que se ubican, donde algunas propuestas tienen alcance distrital y municipal, en cambio otras se reducen a una comunidad rural, a una zona urbana o simplemente a una calle, así, como comentaba 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 de no más de una cuadra. Casi lo mismo ocurre con las instancias de decisión pública, en tanto las autoridades reducen los cargos de servicio a

la ciudadanía a simples “puestos de empleo” o “instrumentos políticos” para alcanzar metas 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 ejercen 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 del debate público, la ciudadanía y las autoridades asumen una corresponsabilidad en la calidad de gestión y en sus resultados. De este modo, se establece 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 los vínculos de confianza y cooperación sociopolítica entre los actores políticos y sociales.

Desde esta perspectiva, los planes de desarrollo municipal obedecen significativamente a la visión sociopolítica que tienen los actores de la idea de “desarrollo”, pero cuando la participación ciudadana es muy baja, los objetivos se dispersan porque las autoridades no siempre responden a las necesidades de la población de manera adecuada. En todo caso, los contextos sociohistórico y político influyen notablemente sobre la proyección de determinado tipo de desarrollo local, lo cual en ciertas ocasiones puede permitir la manifestación de opciones de desarrollo, mientras que en otras circunstancias puede bloquear la creatividad social.

El “desarrollo” visto desde los municipios

Retomando un poco lo expuesto en el segundo capítulo, se puede decir que con el establecimiento de un nuevo modelo de Estado de corte neoliberal, se ha dado lugar al retiro del Estado de las actividades productivas, de tal modo que la política gubernamental sólo se ha orientado a crear condiciones más o menos apropiadas para el funcionamiento de mercados como distribuidores de recursos. El Estado se

ocupa más del establecimiento de las reglas del juego para que la iniciativa privada asuma la responsabilidad de actuar en el campo productivo y en el área de la 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 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. De modo que la relación entre el Estado y la sociedad civil se establece conforme las corrientes políticas en boga, donde el Estado transfiere muchas responsabilidades de promoción del desarrollo socioeconómico y de gestión pública a las empresas privadas y a los gobiernos locales.

De lo anterior se desprende una cuestión fundamental 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 alternativas de desarrollo hacia el ámbito de la sociedad local. Aún más, 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, por tanto, el tema de desarrollo pensado desde los municipios, significa identificar a ese “sujeto” capaz de crear alternativas de solución a los problemas y necesidades locales, porque en el nivel local se observa que los ciudadanos asumen de algún modo el reto de *enfrentar* el asunto del desarrollo, en la medida en que plantean propuestas para la formulación de políticas municipales.

Desde esta perspectiva, los programas de desarrollo emprendidos por los municipios tienen más probabilidades de ser concretados con menos recursos y en corto tiempo, a partir de la participación efectiva de la población en los asuntos públicos. Es decir, el mejoramiento de las condiciones de vida es notorio, en la medida en que el gobierno municipal atiende las necesidades de la gente, postergadas por décadas, como la electrificación de algunos cantones que fue solicitada desde hace años a las autoridades del gobierno central y que se ha concretado en una sola gestión, a través de la alcaldía. Asimismo, los espacios de participación ciudadana fueron recreados a partir de la innovación de nuevos ámbitos de deliberación democrática. Con todo,

los municipios se han encaminado hacia una transformación casi continua de las condiciones de bienestar social, 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 como en la social y en la política. Es un tipo de desarrollo que se construye desde diversos “puntos” del municipio, mediante la activa participación de los ciudadanos en 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 genera desde los diversos contextos socioterritoriales, pues cada ciudad, cada pueblo nucleado, cada zona urbana y cada comunidad rural, pone su “sello” en la consecución del desarrollo nacional.

Las obras que han realizado los gobiernos municipales van dando una nueva fisonomía a los municipios, otorgando a su vez una imagen distinta al país porque en cualquier población que se visite, se observa que el “lugar” está en proceso de *construcción*, se ven excavaciones de alcantarillado, tendido de cables de electrificación, instalación de cañerías para el agua potable, levantamiento de centros educativos, edificación de puentes, en fin, cemento, fierro y arena por todos lados, aunque a este respecto algunos críticos arguyen que el “desarrollo” no se puede reducir sólo a la construcción de la infraestructura de servicios básicos. Sobre esto hay que acordar, pero el hecho de que las familias tengan más oportunidades de acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, educación, salud, comunicación, etcétera, permite que la población disfrute de mejor calidad de vida. Además, en la medida en que la gente tenga una mejor situación social en su vida cotidiana, habrá más posibilidades para que pueda idear y hacer efectivas determinadas opciones de realización humana y material.

Forzando un poco lo anterior, se puede decir que el “desarrollo” en el nivel nacional se construye desde los municipios, los distritos, los cantones, las zonas urbanas y las comunidades rurales; formas de desarrollo que parecen recorrer desde lo local hacia lo regional y nacional. Desde esta perspectiva, el conocimiento de la situación local adquiere más sentido porque se crea la posibilidad de apropiarse conceptualmente un espacio mucho mayor; es decir, se trata de dar cuenta del proceso sociopolítico nacional a partir del análisis del contexto local.

El Plan de Desarrollo Municipal como proyecto de municipio

La incorporación de demandas sociales en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) para cinco años significa que las necesidades del municipio encuentran una vía institucional para ser atendidas. Los proyectos priorizados en el plan definen el tipo de cambio que se pretende realizar en el municipio y el sentido del desarrollo local.

En los dos casos estudiados se observa que los proyectos productivos y de infraestructura de servicios han sido tomados como los prioritarios en la elaboración del PDM. Esto significa que la ciudadanía opta por aquellas obras que tienen más efectos sobre la vida cotidiana, pues la gente busca beneficiarse de manera más directa. Así, 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, los vecinos y comunarios quieren concretar proyectos de desarrollo socioeconómico con el apoyo del gobierno municipal, lo cual puede interpretarse como una pretensión social por *reactivar la economía* a partir de la creatividad y la acción de la gente, no sólo para mejorar los ingresos familiares sino también para ampliar la base de contribuyentes, con el consecuente incremento de las recaudaciones municipales, porque con los proyectos productivos se busca crear nuevas fuentes de empleo, ampliando y mejorando el aparato productivo, sobre todo en el sector agropecuario.

Sin embargo, cuando se trata de un municipio urbano con una amplia población rural, los planes de desarrollo tienden 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 moderno en función del centro urbano. Así, en tanto las comunidades rurales luchan por introducir proyectos agropecuarios en el PDM o los POA, los vecinos tratan de impulsar proyectos de modernización, como el mejoramiento de la infraestructura urbana. La conformación de un proyecto de desarrollo concertado se dificulta, toda vez que las necesidades del área rural y urbana son diferentes.

En cambio, cuando el municipio es más rural, la concertación de propuestas de desarrollo no tropieza con muchos escollos, dado que los proyectos productivos de carácter agropecuario son apoyados por la mayoría de las organizaciones sociales, porque la mayor parte de la sociedad local busca mejorar su situación económica a partir del

mejoramiento de dichas áreas; aunque esto no impide que se formulen proyectos de infraestructura de servicios básicos para los poblados y las comunidades rurales. La diferencia está en que los intereses no se excluyen mucho, como sucede en un municipio con población rural y urbana en proporción similar, pues los centros nucleados no son considerados como espacios distintos del ámbito rural, sino más bien como referentes de pertenencia para los habitantes que viven en el campo, como en Pucarani, donde la idea de “ciudad deportiva” se asume como un rasgo de diferenciación respecto a los demás municipios de la región.

En esta línea de reflexión, la realización de los proyectos incorporados en los PDM y los POA marca el tipo de municipio que se pretende construir en términos de opciones de futuro. Tanto las autoridades municipales como las organizaciones sociales depositan sus sueños y anhelos de mejorar las condiciones de vida en los planes de desarrollo local que se establecen para cada año o, lo que es lo mismo, la orientación de los PDM responde al empuje y la presión que ejercen las autoridades municipales y los ciudadanos con el afán de construir un municipio acorde con las posibilidades de desarrollo local que surgen desde los cantones, comunidades y zonas urbanas.

EL RETO DE LA CONSTITUCIÓN DE SUJETOS

Las posibilidades de constitución de sujetos sociales con capacidad de generar, en el nivel local, opciones de desarrollo y cambios de las condiciones de existencia, se van configurando en la medida en que los actores políticos y sociales emprenden acciones concretas para resolver los problemas del municipio. Se trata de un reto, más o menos individual, grupal o colectivo, que las personas asumen para convertirse en sujetos productores de nuevas realidades que permitan 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”.¹ Construir un proyecto capaz de responder eficazmente a los problemas y las necesidades sociales del

¹ Zemelman, 1998, p. 73.

contexto local, se podría agregar, relacionado con la problemática en cuestión.

Dentro del municipio, los actores políticos y sociales tratan de promover diversas opciones de desarrollo local de acuerdo con las percepciones y proyecciones que tienen de las necesidades locales, de tal modo que la variedad de propuestas de desarrollo local y las formas de hacer política y gestión pública se despliegan desde diversos contextos socioterritoriales, donde los vecinos y comunarios tienen la oportunidad de esculpir un destino propio acorde con sus formas de apropiarse el mundo y sus modos de pensar y de proyectar el futuro. 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* que surgen desde los diferentes “puntos” del espacio local y desde distintos planos de la interacción sociopolítica, según las necesidades de cambio y proyecciones de desarrollo. Por tanto, se trata de un sujeto movilizado que proyecta construir nuevas realidades, donde las personas se convierten en productores del cambio: en *sujetos*. Esto se podría interpretar como una conversión de meros habitantes en ciudadanos activos y comprometidos con el destino de los demás, desde la perspectiva de lograr un mundo mejor, una existencia con mejor calidad de vida para todos.

En el nivel local, la constitución de sujetos sociales en términos de autodeterminación sociopolítica, significa la capacidad que tienen los actores de construir un destino propio, y se da en función de los intereses que defienden los grupos y organizaciones sociales para promover proyectos específicos. Las personas y los grupos pugnan por ser protagonistas de la producción de nuevas condiciones de vida, es decir, compiten por erigirse en sujetos del “desarrollo local”, desarrollo que puede comprender al municipio, al distrito, a la comunidad rural, a la zona urbana, o simplemente a una calle. De modo que *lo local* no siempre se refiere a todo el municipio.

El despliegue de la creatividad social desde los espacios locales

En el nivel local, la inquietud de mejorar las condiciones de bienestar social se relaciona directamente con la capacidad de las autoridades municipales y organizaciones sociales para crear propuestas de desa-

rollo adecuadas a las posibilidades institucionales y sociales. Se trata de generar alternativas de solución para los problemas de siempre y los nuevos asuntos que surjan. Así, aunque existan desacuerdos en la proyección del desarrollo municipal, los actores muestran cierta disponibilidad para adecuar sus acciones a las normas de participación ciudadana, es decir, desde la perspectiva de innovar espacios de discusión y concertación de las diferentes propuestas de la gente, se han creado algunas nuevas instancias de debate público, recreando y ampliando las prácticas democráticas institucionalizadas. Esto significa que: “cualquier empresa a favor de la democracia y la prosperidad necesariamente implica 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”.²

Las políticas municipales adquieren más importancia en la medida en que la ciudadanía ve realizadas sus propuestas y opciones, aunque esto genera a su vez otros problemas que también requieren soluciones. Entonces, tanto las autoridades municipales como las organizaciones sociales están obligadas a pensar y plantear nuevas alternativas de solución a dichos problemas. Y como el escenario municipal se constituye en un campo de gestación de alternativas de desarrollo y gestión pública, los ciudadanos tienen la oportunidad de exponer sus inquietudes en las instancias públicas de deliberación. En este sentido, cada municipio se constituye en un “mundo” más o menos diferente, donde surgen diversos proyectos de desarrollo local y diferentes opciones de futuro, porque la dinámica sociopolítica posibilita la coexistencia de la pluralidad de propuestas que se vinculan de manera distinta con una variedad de factores, como la territorialidad, los ámbitos de administración pública, las organizaciones locales, las actividades económicas, las ONG, los partidos políticos, las instituciones del gobierno nacional, entre otros. Los ciudadanos juegan un papel protagónico desde diversas posiciones y prácticas sociopolíticas (como autoridades, dirigentes, CV, miembros de base, etcétera).

El reto de los actores es crear mejores condiciones económicas, sociales y políticas, en términos de un proyecto municipal que se oriente a la reactivación de los factores de desarrollo. Se trata de opciones que buscan construir un mundo mejor a partir de la satisfacción de las

² Przeworski y otros, 1998, p. 14.

necesidades de la gente, que impulsan a pensar y crear nuevas formas de acción.

Ahora bien, las alternativas aplicadas con cierto éxito en la solución de problemas locales pueden ser también adecuadas para 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, porque las propuestas y acciones, sean individuales o colectivas, no siempre son constructivas. Las autoridades y los ciudadanos se enfrentan a los asuntos públicos con sus capacidades, energías, temores, limitaciones y ambiciones, y son estos aspectos los que condicionan el éxito o el fracaso de las políticas públicas; porque: “El hombre no es heroico ni sólo constructor, también presenta el rostro del egoísmo, la mezquindad y su enorme capacidad de indiferencia destructiva”.³

La cuestión municipal, estructurada desde el gobierno central, es asumida por los actores de manera creativa o mecánica según las posibilidades del contexto local, lo cual significa abrir nuevas vías de acción sociopolítica o aceptar pasivamente lo establecido, respectivamente. Las autoridades y los ciudadanos tienen la oportunidad de convertirse en protagonistas del cambio, en la medida en que son capaces de apropiarse de la cuestión municipal, y, sobre todo, de proyectarse hacia nuevas opciones de futuro, dentro de un campo de posibilidades abiertas. Dicho de otro modo, los habitantes de la sociedad local se constituyen en sujetos cuando sus acciones afectan notablemente sobre la planeación, la ejecución y la evaluación de los proyectos de desarrollo, haciendo que las políticas municipales respondan a sus necesidades. Es decir, las personas se convierten en sujetos o actores de cambio cuando son capaces de organizarse para plantear alternativas de solución a los problemas, en consecuencia, el tipo de municipio se encausa desde las preocupaciones, propuestas y acciones de los actores que orientan en determinado sentido a la sociedad local y al gobierno municipal, dando lugar de este modo a una configuración de determinado diagrama del poder local, esto es, la construcción social del poder local.

³ Zemelman, 1998, p. 9.

LA DISPOSICIÓN DEL PODER LOCAL

En este apartado se intenta mostrar los aspectos que se consideran como los más 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 determinada situación político institucional.

El contexto y el poder local

Los contextos físico y sociohistórico son un aspecto de mucha consideración en la configuración del poder local, pues el territorio es un espacio que contiene actores que han dado 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, dependiendo de las fuerzas que emerjan desde los diferentes puntos del municipio. Asimismo, la diversidad de relaciones de fuerza se establece de acuerdo con los procesos sociopolíticos que se dan en el contexto, lo cual termina afectando los diferentes aspectos del poder local.

En los casos estudiados se observa que el municipio de Viacha es más heterogéneo por la diferencia que existe entre el área urbana y la rural; en cambio, Pucarani es más homogéneo por ser un municipio más rural. No obstante, ambos se parecen en varios aspectos, como son los rasgos históricos, económicos y sociales. Asimismo, con motivo de la LPP se conformaron casi los mismos actores políticos y sociales formalmente estatuidos, como lo son las autoridades municipales (alcaldes, concejales, agentes cantonales), los comités de vigilancia y las OTB. Del mismo modo, tienen autoridades políticas y organizacio-

nes sindicales semejantes (subprefectos, corregidores y centrales y subcentrales campesinas). También existen ONG en ambos municipios, que otorgan apoyo técnico y financiero en el campo agropecuario, con la diferencia de que Pucarani tuvo un asesoramiento en el campo político institucional. Entre las diferencias se destacan los aspectos relacionados con los actores, los intereses y el tipo de organizaciones sociales. Como los factores que los diferencian, 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 diferentes, los problemas y las necesidades también lo son. En Viacha se distinguen claramente las demandas de los vecinos de la ciudad de Viacha respecto a los pedidos de las comunidades rurales; mientras que en Pucarani los reclamos de la gente son similares. Del mismo modo, en Viacha el rescate del sistema de organización tradicional es más fuerte que en Pucarani, pues en tanto que las comunidades del sector Machaca tratan de fortalecer el sistema originario, las juntas vecinales de Viacha ya han abandonado muchas prácticas tradicionales. En cambio, los sindicatos campesinos de Pucarani ya no conservan con tanto afán los elementos de la organización tradicional, y además absorben prácticamente a las pequeñas juntas vecinales de la “ciudad deportiva” y de otras capitales de cantones. Asimismo, existen más bloques de interés en Viacha que en Pucarani; los vecinos de Viacha definen sus objetivos en función del medio urbano y las poblaciones rurales cercanas se mueven entre la ciudad y el campo, mientras que los comunarios de Machaca tratan de fortalecer el sistema de organización tradicional, así como los dirigentes políticos persiguen sus propios fines. En cambio en Pucarani, las autoridades municipales y organizaciones sindicales comparten más o menos un mismo proyecto, como la pretensión de construir un “municipio modelo”.

El grado de heterogeneidad u homogeneidad influye notablemente sobre la conformación de intereses y proyectos que persiguen los actores, quienes a su vez establecen ciertas relaciones de exclusión o inclusión. Los intereses son más disímiles y hasta contrarios cuando los problemas que enfrentan los habitantes son distintos. Estas diferencias están dadas por: *1)* el grado de urbanización del municipio, *2)* la pretensión de fortalecer el sistema de organización tradicional, y *3)* el grado de influencia partidaria. Estos tres elementos condicionan de manera notable la configuración del poder local.

Cuando el municipio está más urbanizado, como en el caso de Viacha, los problemas y las necesidades sociales son distintos en la ciudad respecto al campo, porque la gente piensa el desarrollo local desde la situación que enfrenta diariamente. Por ejemplo, los vecinos plantean sus reclamos desde sus zonas, plazas, calles y viviendas; mientras que los campesinos idean sus “proyectos” desde la comunidad, la población nucleada y sus cultivos y pastizales. Las demandas vecinales comprenden un espacio físico más reducido (por ejemplo la calle), en cambio las exigencias de las comunidades abarcan a menudo las de toda la comunidad, lo cual ocasiona el surgimiento de conflictos entre las organizaciones sindicales y vecinales, dado que cada sector quiere beneficiarse con los recursos. Con este motivo se conforman los bloques de comunidades que buscan otras alternativas, por ejemplo la creación de una nueva alcaldía acorde con los problemas del campo.

De este modo, se van creando actitudes de recelo y desconfianza entre los vecinos y comunarios, pues aquéllos creen que los más beneficiados son los campesinos, y éstos entienden que el centro urbano es el más privilegiado. Esto ocasiona el establecimiento de relaciones tendientes a la exclusión y a la marginación de unos respecto a otros, en la preparación y la aprobación de proyectos de desarrollo, como sucede cuando los vecinos no toman en cuenta las necesidades de las poblaciones rurales, pero tampoco los campesinos piensan en los problemas urbanos. Por el contrario, cada sector trata de absorber la mayor cantidad de recursos, sin importar las necesidades del otro. Asimismo, la persistencia de formas de organización tradicional y la intención de fortalecerlas en algunas organizaciones sindicales, hacen que se establezcan diferencias respecto a las organizaciones que han dejado atrás muchos elementos del sistema de organización originaria, como las juntas vecinales. De tal modo que se crea una suerte de confrontación entre la gente que tiende hacia una vida más moderna y la que trata de mantener y potenciar los valores de la 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 sospecha respecto a las autoridades municipales por parte de la sociedad local, porque los ciudadanos creen que los políticos se aprovechan de los recursos en beneficio de los partidos y sus dirigentes. Con todo, se establece una relación sociopolítica de recelo y de desconfianza entre las autoridades municipales y la sociedad local, lo

cual obstaculiza y bloquea la gestión municipal, dado que hay una escasísima cooperación entre los actores políticos y sociales en la concreción de los diferentes proyectos de desarrollo local.

En cambio, cuando el municipio presenta mayor homogeneidad en sus diferentes aspectos, como en Pucarani, los problemas que enfrentan los habitantes son muy similares. Como se trata de un municipio eminentemente rural, los sindicatos agrarios absorben prácticamente a las pequeñas juntas vecinales de las poblaciones nucleadas. En realidad no existe una lógica vecinal, pues los sindicatos consideran las necesidades de los poblados 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, es miembro del sindicato agrario y de las juntas vecinales al mismo tiempo. Casi todas las personas que se consideran como vecinos, realizan la mayor parte de sus actividades en el campo, y pocos viven exclusivamente en los poblados. En consecuencia, los intereses de los habitantes son muy semejantes, de modo que las inquietudes y las alternativas de solución que se plantean, se vinculan principalmente con el problema agropecuario, y esto hace que los acuerdos sociopolíticos en torno a los proyectos de desarrollo municipal se establezcan con menor dificultad.

Igualmente, como el sistema de organización sindical campesina predomina en las poblaciones de Pucarani, no se dan conflictos entre las lógicas de organización como en Viacha, ni tampoco existe ese afán de “retornar” al sistema de organización tradicional. Así, los proyectos que perfilan las organizaciones sindicales no son excluyentes, porque las alternativas de desarrollo incluyen indirectamente los intereses de los demás habitantes, porque como la gente enfrenta casi los mismos problemas, las soluciones convergen en un mismo sentido: el desarrollo agropecuario. Del mismo modo, la influencia partidaria en Pucarani es menor, pues las autoridades han asumido un compromiso decidido con el municipio, donde los intereses partidarios quedaron en segundo plano, de tal forma que no existen muchas condiciones favorables como para que surjan bloques de fuerza en los espacios del poder municipal, con el apoyo de determinado sector social, más bien los actores políticos tratan de responder de la mejor manera posible a las demandas de la sociedad local. Esto a su vez fortalece los lazos de reciprocidad, solidaridad y cooperación entre los actores, creando un ambiente de confianza sociopolítica en el municipio.

La gestión municipal y la participación ciudadana

La gestión municipal y la participación ciudadana han sido notablemente afectadas por los factores antes señalados. Cuando un municipio tiene una población distribuida entre el área urbana y la rural casi en la misma proporción (como Viacha), y las obras de mayor envergadura se han ejecutado principalmente en la capital de sección, se manifiesta un descontento social generalizado tanto en los vecinos como en los campesinos. Los agrarios creen que la ciudad es la más beneficiada con los recursos, pero los vecinos también piensan que las comunidades rurales son las más favorecidas con las obras. De este modo se crea un ambiente de descontento social tanto en las zonas urbanas como en las poblaciones rurales, pues la gente percibe que el trabajo de las autoridades favorece sólo a uno de los sectores, y se forma la idea de que la gestión municipal es ineficiente y de que las autoridades no responden adecuadamente a las demandas de la población.

En cambio, cuando un municipio presenta cierta homogeneidad, en términos de constitución de intereses de la sociedad local, como en el caso de Pucarani, la ejecución de obras encuentra un ambiente más favorable, toda vez que los habitantes comparten preocupaciones similares. A pesar de que se han destinado más recursos a la capital de sección, los comunarios de los cantones consideran que las obras se distribuyeron de manera equitativa, porque la capital (la ciudad deportiva) se ve como un símbolo del “progreso” de todo el municipio, como es el caso del coliseo de Pucarani considerado un patrimonio deportivo de todos los habitantes, mientras que el llamado “palacio del deporte” (coliseo) de Viacha es visto por los comunarios como una obra favorable sólo para los vecinos de Viacha.

Asimismo, la visión de desarrollo es más divergente en Viacha que en Pucarani. Los vecinos de Viacha generan las ideas de desarrollo desde las zonas urbanas, en tanto que los comunarios lo hacen 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, de tal modo que las autoridades municipales de Viacha tienen más posibilidades de apoyarse en los vecinos o en los comunarios, cuando éstos se hallan enfrentados defendiendo intereses contrapuestos. Igualmente, cuando la sociedad local se divide, el control social sobre la gestión pública se

hace de manera intermitente, porque las OTB, aparte de controlar a las autoridades municipales, tienen que “vigilar” la acción de las demás organizaciones sociales, no así cuando existe cierta unidad en el municipio, pues la ciudadanía no sólo ejerce control sobre el gobierno municipal sino que coopera con la gestión pública, como en Pucarani.

En esta línea de reflexión, la actitud de los ciudadanos frente a la gestión municipal se da en función de las necesidades y las respuestas que efectúan las autoridades. Así, cuando las demandas de un sector socioterritorial son diferentes respecto a otros grupos de interés, las acciones de los actores buscan alcanzar propósitos específicos sin importar las aspiraciones de los demás; en cambio, cuando la población persigue objetivos parecidos los habitantes tienden a apoyarse mutuamente. Es decir, el control social sobre la administración municipal es más efectivo y continuo en Pucarani y es más disperso y ocasional en Viacha. Los habitantes de Viacha reaccionan según la dinámica sociopolítica que se dé en el municipio, organizando cabildos abiertos, marchas de protesta y, en ocasiones, la ocupación violenta de los predios de la alcaldía, mientras que en Pucarani, las organizaciones campesinas tratan de corregir oportunamente algunos desaciertos que se producen en el gobierno municipal, favoreciendo la efectividad de los acuerdos pactados en términos de convergencia de intereses.

La calidad de la gestión municipal y la dinámica de la participación ciudadana varían en función de los intereses que se manifiestan en el municipio. La gestión municipal se torna más eficiente y transparente cuando los problemas y las necesidades son parecidos, porque los ciudadanos, al compartir preocupaciones similares, cooperan en la concreción de proyectos, en cambio la gestión municipal enfrenta muchas dificultades cuando la gente busca alcanzar propósitos diferentes, dado que prevalece la hostilidad y el recelo sobre la solidaridad y la cooperación en el logro de los objetivos.

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 en que los actores persiguen fines dife-

rentes, debilitando los lazos de solidaridad y cooperación. En cambio, cuando las preocupaciones de la ciudadanía son afines, la pretensión de acceder a los recursos y puestos administrativos se torna más concertada, porque la gente considera que las obras responden a las necesidades de la población, pero cuando los grupos de interés ven que sus demandas son desfavorecidas por la gestión municipal, optan por acciones de protesta y violencia política para exigir la atención de las mismas.

De igual modo, la determinación de los proyectos de desarrollo municipal parece enfrentar más obstáculos dentro de un contexto sociopolítico caracterizado por el enfrentamiento de diferentes intereses y propósitos, mientras que en un ambiente de convergencia de aspiraciones, los proyectos se aprueban 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, para evitar enfrentamientos entre los vecinos y los comunarios. En cambio, en Pucarani los proyectos se han decidido con una amplia participación ciudadana, pues en el momento de la priorización de obras no se dan muchos conflictos.

Ahora bien, los actores políticos y sociales tratan de proceder acertadamente para captar más recursos, así, la disputa por las obras se torna más intensa cuando existen intereses enfrentados como en Viacha, donde los grupos más organizados pretenden copar las instancias del poder municipal. Y como cada bloque busca el apoyo de las demás organizaciones, terminan generando más conflictos. En cambio, cuando los problemas son similares, como en Pucarani, los habitantes tratan de establecer ciertos acuerdos duraderos para impulsar proyectos globales en beneficio de la población, porque existe el interés por promover el desarrollo de todo el municipio mediante la distribución de recursos de forma más o menos equitativa.

En Viacha, la disputa por los recursos ha conducido al establecimiento de bloques de fuerza que luchan por las instancias del poder municipal, donde los vecinos y campesinos ven que tomando la alcaldía pueden tener mayores posibilidades de satisfacer sus necesidades. Esto se hace más notable cuando ambos sectores, los vecinos y los campesinos, tienen representación en el concejo municipal, dado que esto les posibilita pugnar en mejores condiciones por el cargo de alcal-

de. En tanto que en Pucarani, la pretensión de acceder a los recursos municipales se hace más negociada que violenta, porque no hay esa exclusión y el enfrentamiento entre vecinos y campesinos como en Viacha, creándose de este modo en la ciudadanía una actitud de aceptación y aprobación de los trabajos realizados por la alcaldía, otorgando así una legitimidad social considerable a las autoridades. Es decir, la preocupación social por concretar más obras ha dado lugar a que la población coopere con la gestión de asuntos públicos, como una oportunidad propicia para lograr los objetivos deseados. A pesar de que se generan ciertos conflictos entre las organizaciones sindicales, prevalece la voluntad de llegar a acuerdos pactados con la intención de agilizar el inicio y el avance de los trabajos.

Ahora bien, la situación político institucional obedece en gran parte a la dinámica sociopolítica 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, han desembocado en acciones de censura política (cabildos abiertos, marchas de protesta y ocupaciones de predios municipales), donde no faltan enfrentamientos violentos y amenazas de muerte, de tal modo que se ha debilitado la institucionalidad del gobierno municipal, donde las normas legales no fueron cumplidas a cabalidad por los actores políticos y sociales, por ejemplo la conformación simultánea de dos alcaldes que se dio en Viacha. En cambio en Pucarani la estabilidad política se considera como factor importante para desarrollar una gestión municipal eficiente y continua, basada en los lazos de confianza y cooperación entre los actores políticos y sociales, donde en lugar de soslayar los procedimientos institucionales se trata de potenciar los mismos con la creación de nuevas instancias de discusión y participación ciudadana, como las “cumbres”.

Desde esta perspectiva, el establecimiento de las relaciones de fuerza obedece a varios factores, pero los aspectos que influyen notablemente son las acciones que efectúan los actores políticos y sociales desde las diferentes posiciones sociopolíticas que tienen en el municipio, donde las estrategias de acción se perfilan en función de los problemas y las necesidades que enfrenta cada fuerza política y organización social, así como conforme las oportunidades que se abren para mejorar las condiciones de bienestar social. Si se toma al municipio como un diagrama de poder, se puede decir que los “nudos” de ejerci-

cio y resistencia de fuerzas están distribuidos por todo el escenario municipal, aunque son las autoridades municipales las que disponen de más *recursos de poder* para influir y manipular las decisiones.

En Viacha las tensiones se concentran en determinados “puntos” como el enfrentamiento entre dos bloques de fuerza, en el nivel del gobierno municipal y entre vecinos y comunarios, ocasionando la confrontación violenta entre estos dos bloques que luchan por controlar las instancias del poder municipal; es decir, según 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, en Pucarani se ha desarrollado una gestión más eficiente y consensuada, dado que las acciones que desarrollan tanto los actores políticos como sociales responden sólo a un “mundo”: el “mundo rural”.

Las relaciones de poder se tornan más conflictivas en la medida en que la participación ciudadana no encuentra respuestas satisfactorias por parte del gobierno municipal, en cambio, las relaciones de fuerzas tienen un cauce más consensuado que conflictivo cuando la gente ve que su participación en los asuntos públicos tiene resultados positivos. Es decir, el poder local obedece significativamente a las acciones que realizan los actores políticos y sociales en función de los intereses que defienden y las opciones de futuro que pretenden materializar.

CONCLUSIONES

Con el fin de remarcar los aspectos que se consideran relevantes, aquí se fijan algunas ideas centrales del estudio así como sus alcances y límites, lo cual se colige de los hallazgos y argumentos expuestos a lo largo del texto.

LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL CONTEXTO MUNICIPAL

El empoderamiento de los escenarios locales ha recorrido un camino muy escabroso desde que se aplicaron las políticas de descentralización administrativa, iniciando el proceso de descentramiento del poder político estatal, dado que las sociedades locales con menor experiencia en el manejo de recursos públicos han enfrentado muchos problemas en el establecimiento de las normas formales promulgadas por el gobierno central. Asimismo, el aprendizaje de las habilidades administrativas y demás mecanismos del funcionamiento del gobierno local no ha sido empresa fácil, porque el contexto local no siempre fue favorable a la racionalización de las acciones sociopolíticas. Sin embargo, el reconocimiento de los espacios locales como ámbitos propicios para la profundización de la democracia y la construcción de una ciudadanía comprometida con el bien público han hecho que los sectores sociales marginados y excluidos de los círculos del poder estatal, e incluso de la dinámica económica nacional, empiecen a asumir la responsabilidad social respecto a los problemas de índole local, imaginando alternativas de solución y efectuando acciones concretas para modificar las condiciones de convivencia humana. Esto ha posibilitado que los espacios socioterritoriales olvidados por mucho tiempo por los gobiernos en turno o ignorados por las instituciones nacionales e internacionales, emerjan con fuerza y creatividad frente a la sociedad regional y nacio-

nal, y en ocasiones ante el mundo, porque ahora los actores locales tienen la oportunidad de realizar sus sueños y aspiraciones largamente perseguidos, como lo es el proyecto de la autodeterminación política.

En varios países de la región de América Latina (México, Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, Chile, entre otros), las políticas de descentralización han tenido lugar desde principios de los años ochenta, con el propósito de fortalecer los espacios sociopolíticos locales ya existentes, en unos casos, y de crear nuevos ámbitos de decisión y administración política, en otros. Todo ello para establecer condiciones apropiadas para la sustentabilidad de la democracia, a partir de la expansión de los espacios de participación ciudadana hacia los ámbitos regionales y locales, para que los hombres, las mujeres y los adultos y jóvenes tengan la oportunidad de manifestar sus puntos de vista y sus propuestas, en relación con los problemas del medio en el que viven, en términos de una recomposición del sistema político de representación y de agentes de concreción de políticas públicas, pues la euforia municipalista se ha dado casi al mismo tiempo en la mayor parte de las naciones de la región, donde la cuestión local se ha presentado como una necesidad común de redefinición de la territorialidad y descongestionamiento de la “maraña burocrática”. Es decir, las políticas de descentralización administrativa, orientadas fundamentalmente a la profundización de la democracia y el fortalecimiento de la participación ciudadana, se han tomado como nuevas herramientas de legitimación estatal que se pretende conseguir a partir del reconocimiento de las sociedades locales como agentes activos de las decisiones políticas.

En lo que toca a Bolivia, 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 tangibles para ejecutar las obras públicas, lo cual ha afectado visiblemente la situación socioeconómica y política de los municipios. Así, las secciones de Viacha y Pucarani conformaron también sus respectivas alcaldías, sin embargo, los resultados de gestión pública fueron distintos en cada municipio, porque los problemas y las necesidades fueron percibidos y planteados desde diferentes contextos socioterritoriales, donde los actores políticos y sociales perfilan sus inquietudes a partir de sus propias motivaciones, metas y experiencias. Es decir, la ley es interpretada y apropiada conforme las características específicas de cada sección municipal.

Si bien los dos municipios se ubican en el altiplano y tienen una historia similar, presentan diferencias que adquieren mayor significación en la medida que condicionan de forma diversa 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 socioterritoriales en el 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 de él y en función de sus aspiraciones y proyecciones individuales o colectivas.

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, quienes manifiestan distintas dinámicas y opciones sociopolíticas respecto al gobierno municipal, de modo que cada sector trata de controlar las instancias del poder político local de acuerdo con sus intereses creados. Los vecinos creen que el gobierno municipal debe responder sólo al espacio urbano, viendo como una suerte de “intrusos” a los comunarios de Machaca, lo cual se agrava cuando se considera a los concejales de este sector como principales responsables de la inestabilidad política. En cambio, los comunarios de Machaca procuran ocupar los espacios político administrativos de la alcaldía, entendiendo que tienen los mismos derechos que los vecinos de Viacha, pero los concejales y vecinos de este sector muestran una actitud de rechazo hacia los “machaqueños”. Además, las poblaciones rurales adyacentes a la ciudad de Viacha apoyan las propuestas de las organizaciones vecinales, ya que existe una relación muy cercana y dinámica entre el centro urbano y las comunidades aledañas, dado que 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, que es un municipio predominantemente rural con algunos poblados como la “ciudad deportiva” y las capitales de cantones, existen más similitudes que diferencias entre los habitantes,

porque además la mayoría de los “vecinos” se dedica a tareas agropecuarias, dicha situación socioeconómica posibilita que las organizaciones vecinales y comunales compartan las diferentes propuestas que se hacen para resolver los problemas y las necesidades de la gente. Así, 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, porque cada cantón percibe de manera diferente los problemas del municipio y del desarrollo local.

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS NECESIDADES SOCIALES

La gestión municipal en cada uno de los municipios obedece a una pluralidad de factores sociopolíticos que condicionan la planeación, la ejecución y la evaluación de los proyectos destinados al mejoramiento de la infraestructura de servicios primarios, en particular. Tanto las autoridades municipales como los miembros del CV y las organizaciones sociales enfocan de determinada forma los problemas del municipio, desde la perspectiva 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 ejecutadas, responde a las necesidades que tienen que ver con problemas de organización y sus posibilidades de mejoramiento. Porque las OTB requieren también medios adecuados para discutir los problemas en un espacio más o menos cómodo, al igual que las autoridades municipales que empezaron las tareas administrativas con la compra de inmuebles para la alcaldía, la refacción de las casas municipales y la compra de automóviles. Para los vecinos y comunarios, los centros educativos, los polideportivos, las plazas y obviamente las sedes sociales son escenarios de “encuentro de ideas”, puesto que son 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.

Desde 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 en que esos espacios se constituyen en una suerte de

“hemiciclos” para discutir ideas y plantear propuestas, donde los distintos “proyectos” son debatidos, afinados y concertados. Dicho en otros términos, los problemas particulares o sectoriales adquieren carácter colectivo, precisamente en esos espacios de deliberación pública, donde las inquietudes individuales se tornan en motivaciones sociales a partir de los diferentes “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 (el coliseo o el nuevo sistema de alcantarillado), además de mejorar la infraestructura urbana. En términos de asignación de recursos entre los distritos municipales, el centro urbano fue el 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, puesto 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, inestabilidad que desembocó en la conformación de dos alcaldes paralelos, que se enfrentaron durante meses en el afán de consolidar el dominio del poder municipal. Esta situación política se mantuvo (septiembre de 1999 a febrero de 2000) hasta la toma de posesión del nuevo alcalde elegido en las elecciones municipales de diciembre de 1999.

La gestión municipal en Pucarani se ha desarrollado sobre la base de un gran acuerdo sociopolítico entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales, lo cual consiste en resolver los problemas inherentes al municipio a través del *diálogo*. Esto permitió determinar los proyectos con una considerable participación de la ciudadanía, porque 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, las OTB y el asesoramiento de una ONG (Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana).

En Pucarani la alcaldía, el CV y las OTB acordaron crear nuevos espacios de debate y concertación sociopolítica, como la realización de tres cumbres (asambleas generales) por año, con la participación de los representantes de todas las organizaciones vecinales y comunales. Las cumbres han posibilitado fortalecer las prácticas democráticas en el

municipio, haciendo que la población se sienta partícipe de los logros y los fracasos de la gestión municipal. De este modo se han reforzado los lazos de confianza y cooperación entre los actores, permitiendo desarrollar una gestión pública eficiente, pues la sociedad local colabora con las acciones del gobierno municipal, hecho que sería poco probable en un ambiente de desconfianza. El *capital social* existente en cada municipio, ha condicionado notablemente la calidad de la gestión municipal, porque la confianza y cooperación entre la alcaldía y la ciudadanía han posibilitado establecer una política municipal concertada. En todo caso, la gestión municipal es 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 han reclamado a la alcaldía la atención de sus necesidades de manera dispersa, con excepción de las poblaciones de Machaca, pues existen más desavenencias que solidaridad entre actores. Mientras que las OTB de Pucarani han concordado los proyectos en dos instancias de discusión, el CV y las cumbres, donde las autoridades municipales y los dirigentes de las organizaciones sociales llegan a ciertos acuerdos pactados, favorecidos por los valores de confianza y cooperación que comparten, en términos de una disposición importante de capital social. El capital social en el caso de Viacha es bajo, y en Pucarani es alto. Dicho de otra manera, la gestión municipal es permeada significativamente por las demandas, las propuestas y el empuje de las organizaciones vecinales y comunales, las mismas que ganan mayor fuerza cuando existen mayores entendimiento y cooperación entre los actores sociales.

La materialización de políticas municipales es más efectiva en un contexto donde los actores sociales muestran más disponibilidad para cooperar activamente en la realización de los proyectos colectivos, lo cual sin embargo depende principalmente del grado de integración entre los diferentes sectores sociales. En cambio, cuando la sociedad local se halla dividida y enfrentada por cuestiones de intereses divergentes, es difícil establecer un proyecto común que incluya a la mayor parte de la población. Es decir, las relaciones sociopolíticas basadas en la solidaridad entre actores políticos y sociales es fundamental para que exista cooperación recíproca entre el gobierno municipal y la sociedad local, lo cual a su vez favorece la innovación social, dado que

los ciudadanos entienden que vale la pena imaginar nuevas alternativas de solución a los problemas locales, porque sus opiniones han sido tomadas en cuenta en el diseño del proyecto municipal.

LOS ACTORES Y LAS ALTERNATIVAS DEL DESARROLLO LOCAL

Dentro del escenario municipal se va generando una pluralidad de “proyectos” a partir de las diferentes percepciones e interpretaciones que tienen los actores políticos y sociales acerca de los problemas de la gente y de la cuestión municipal, de modo que las alternativas de desarrollo local se formulan desde distintos lugares y puntos de vista. Cada organización discute y promueve diversas opciones de desarrollo según las necesidades de las zonas urbanas y comunidades rurales, las que se plantean luego en instancias de debate más amplio (asambleas, cabildos, cumbres). Así, determinada alternativa de “desarrollo local” puede trascender (en términos de su alcance) la zona, la comunidad, el distrito y hasta el mismo municipio, o reducirse, por el contrario a una zona e incluso a una calle. Así, 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, por lo que las alternativas tienen diferentes grados de extensión en términos de su alcance geográfico, como es el caso de una escuela o una plaza que pueden simbolizar significativamente el “desarrollo” de la zona o comunidad. Asimismo, la cuestión del desarrollo también se plantea en el sentido de reforzar la unidad de la sociedad local y la práctica democrática, a partir de la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, como 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 de algún modo por el gobierno municipal. Dicho de otro modo, la alcaldía y las OTB ahora tratan de privilegiar aquellos proyectos que posibiliten elevar el nivel de calidad de vida de la población. Así, desde las sociedades locales se va generando una pluralidad de opciones de desarrollo que

se orientan a cambiar la situación del contexto y a mejorar las condiciones de convivencia humana, del mismo modo que se van manifestando distintas formas de hacer política y gestión pública con la intención 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 todos los “proyectos” se orienten necesariamente a mejorar las condiciones de vida, toda vez que una parte de esas alternativas también tiende a socavar la institucionalidad y a bloquear las alternativas de desarrollo municipal. Porque dentro del campo de posibilidades abiertas para el desarrollo local, no sólo hay ciudadanos constructores sino también personas con inclinaciones destructivas. Dicho con otras palabras, las opciones de desarrollo así como los proyectos de municipio se van forjando entre virtudes y vicios de los actores, analógicamente se podría decir que en el jardín de posibilidades de desarrollo local, no sólo hay flores sino también malezas. En cualquier caso, la sociedad local parece haber asumido el reto de mejorar las condiciones del bienestar social, en términos de construcción de un mundo mejor desde la acción de los ciudadanos y a través del gobierno municipal. Se trata justamente del aprovechamiento social de las potencialidades locales, tanto productivas como políticas, a partir de la imaginación de nuevas opciones de solución para los problemas de carencias sociales y de práctica democrática, en la perspectiva de orientar las políticas municipales en beneficio de la mayor parte de la población, aunque esto es más real en un contexto donde los habitantes han asumido el compromiso con los intereses de la colectividad.

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 dichas relaciones. Se trata de 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” de políticas de desarrollo municipal, lo cual va desde la interpretación de los problemas hasta la evaluación de la gestión municipal.

Dentro de ese proceso de imbricación de fuerzas sociopolíticas, las autoridades municipales, los miembros del CV, los representantes de las OTB, los vecinos y comunarios, perciben desde perspectivas 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 sociopolítico de divergencias y convergencias, donde determinadas opciones adquieren importancia en la medida en que ganan la aceptación y el apoyo de la mayoría. Además, como no se pueden introducir todos los proyectos de las distintas fuerzas sociales, los actores buscan establecer ciertos acuerdos para hacer prevalecer sus intereses dentro del municipio, lo cual hace que las autoridades municipales y las organizaciones sociales discutan y negocien los proyectos en diferentes instancias de la alcaldía y en diversos ámbitos de la sociedad local.

Las relaciones de fuerzas que se establecen entre autoridades municipales, dirigentes políticos, miembros del CV y dirigentes de las OTB, dan lugar a la conformación de una compleja red de acuerdos y conflictos sociopolíticos, donde los actores desarrollan determinadas acciones en función de los asuntos públicos. Dentro de dicha red, se juega una diversidad de intereses de carácter colectivo, grupal o individual, de manera que las políticas de desarrollo municipal se plantean a partir del empuje de esa diversidad de intereses y de las fuerzas sociales que surgen con mayor significación, en la medida en que las instancias de decisión política son apropiadas por los actores locales, como una apertura de oportunidades de transformación de las condiciones de bienestar social. En todo caso, la configuración de determinada situación sociopolítica está dada por la variedad de acciones que efectúan las organizaciones sociales en función de los problemas del municipio y del gobierno local.

La trama del poder local se entreteje desde esas diferentes acciones que realizan los actores ubicados en distintos puntos e instancias de la red de relaciones de fuerza. Se producen sobreposiciones, interacciones, enfrentamientos y bloqueos entre los “proyectos” que pretenden concretar los actores sociales, con la perspectiva de mejorar las condiciones de calidad de vida así como sus *posiciones* dentro del contexto municipal, lo cual se torna más excluyente que incluyente en una situación que presenta muchos elementos de fragmentación social, porque cuando no existen *puntos* de articulación, las visiones de desa-

rollo son más divergentes. 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 emprender una variedad de opciones de desarrollo local.

EL TRÁNSITO DE HABITANTES A CIUDADANOS

La expansión de las facultades y atribuciones administrativas del Estado hacia los gobiernos locales ha hecho que los habitantes de las localidades rurales y los centros urbanos emprendan el camino escabroso hacia la conformación de ciudadanos comprometidos con los problemas de la comunidad política a la que pertenecen. De manera que la configuración de un *compromiso cívico* entre los pobladores es más real dentro del escenario local, el cual brinda a la gente más oportunidades de participación en la determinación de políticas públicas. En realidad, las personas se van involucrando cada vez más en la definición de los asuntos públicos, aunque la preocupación por los problemas de interés común no sea necesariamente positiva, en tanto que depende de las condiciones sociopolíticas existentes en el nivel de la sociedad local, las mismas que pueden empujar hacia una dirección más productiva de las tareas municipales o en su caso bloquear las propuestas de desarrollo.

Sin embargo, la construcción de una ciudadanía local reflexiva y actuante frente a los desafíos del presente, tiene diferentes impulsos y recorridos, en algunos municipios es más notable, mientras que en otros apenas se perciben ciertos atisbos de acción. De manera que los gobiernos locales que sólo cobijan a habitantes y no a ciudadanos, enfrentan muchas dificultades en el intento de concretar los proyectos de desarrollo local, en tanto que tienen que superar bloqueos y resistencias que enarbolan los distintos grupos sociales. En cambio, en los municipios donde la población ha asumido creativamente la responsabilidad de llevar adelante la gestión municipal como una oportunidad de concretar aspiraciones largamente soñadas, la realización de los proyectos colectivos encuentra una tierra fértil para enraizar, florecer y dar frutos, pero esto tiene que ver fundamentalmente con determinadas condiciones sociales que ofrece la sociedad local, pues un marco social fracturado por intereses adversos no favorece el establecimiento

de acuerdos sociopolíticos entre los habitantes, mientras que una comunidad con muchos puntos de *encuentro* tiene más opciones de fundar pactos duraderos. Dicho de otro modo, cuando en un municipio existen más de dos “mundos” enfrentados, es muy difícil vislumbrar y construir un proyecto municipal que permita a la población transitar hacia nuevas formas de realización económica, política y social, por tanto, se trata de fortalecer o crear los *nexos* de entendimiento reflexivo y de cooperación entre los actores sociales y políticos, que alientan por cierto distintas visiones de desarrollo sociohistórico, con la intención de construir un mundo mejor de convivencia humana. Esto supone principalmente la conversión sociopolítica de simples habitantes pasivos en ciudadanos reflexivos y activos, dispuestos a concretar la autodeterminación política en la escala local.

Forzando un poco los argumentos expuestos, se puede sostener con cierta prudencia que la pretensión de hacer un “re-encuentro” o un pacto social entre los bolivianos no está respaldada con condiciones sociales favorables para ello; en realidad, casi en ningún momento precedente se ha dado un *encuentro*, por lo que no es apropiado hablar de “re-encuentro”, además, al tratarse de un país que comprende en su seno una pluralidad de “mundos” socioterritoriales, étnico-culturales y laborales, es muy difícil idear y construir un *proyecto de país* que incluya las distintas visiones de sociedad y de Estado, que se cultivan en cada rincón del territorio nacional, según lo que René Zavaleta interpretó como la sociedad abigarrada. Pero el abigarramiento y la fragmentación social del país son conservados, si es que no fortalecidos, desde las instancias del gobierno así como desde los ámbitos de las organizaciones sociales que animan e impulsan proyectos excluyentes, precisamente apoyándose en argumentos fundados en la existencia de la diversidad de culturas y hasta de naciones en grave riesgo de enfrentamiento. A esta lógica de exclusión social del *otro*, llámese indígena, cholo, mestizo o q’ara, responden, por ejemplo, las convulsiones sociales y la irrupción de la violencia política ocurridas en Bolivia en abril y septiembre de 2000 y febrero y octubre de 2003, acontecimientos luctuosos que han terminado con el saqueo de mercados, el asalto de bancos, la destrucción de bienes públicos y la propiedad privada; con heridos y muertos.

Es así como la última movilización social de octubre de 2003 ha provocado la dimisión del entonces presidente Gonzalo Sánchez de

Lozada y la consiguiente sucesión constitucional, con la posesión de Carlos de Mesa, hasta entonces vicepresidente, en la primera magistratura del Estado, así como el establecimiento del compromiso por parte del nuevo gobierno para llevar adelante el *referéndum* sobre la venta de gas y la realización de la *asamblea constituyente*, aspectos que los gobiernos en turno nunca habían pensado que podrían ocurrir, porque estaban convencidos de que los espacios del poder político nacional eran algo *exclusivo* para los “elegidos” de siempre (los sectores sociales privilegiados) y casi intocables para la “plebe”.

En consecuencia, se puede decir también que la situación del poder político del país está siendo notablemente afectada por la *acción* de la sociedad civil, donde los diferentes sectores sociales marginados y excluidos de los círculos del sistema del poder político tratan de convertirse en *sujetos sociales* de transformación de las condiciones sociopolíticas de carácter nacional. Es decir, la fuerza de la sociedad frente al Estado no sólo tiene lugar en el nivel de los municipios sino también en el nivel del país, lo que significa que los ciudadanos pueden mejorar y cambiar las formas regulares de decisión política a partir de la expansión social de inquietudes e ideas que surgen desde diferentes ámbitos de constitución de ciudadanía, como son los espacios de deliberación de los problemas de interés común, creados por la iniciativa sociopolítica de los actores locales, aunque en momentos adquieran signos de violencia política. Sin embargo, es necesario agregar que mientras se sigan profundizando las grietas de ruptura societal, mediante el establecimiento de políticas y la adopción de posturas fundamentalistas y excluyentes por parte de los gobernantes y los dirigentes de las organizaciones sociales, que promueven y fortifican la diferencias socioterritoriales y étnico-culturales, será muy difícil lograr un verdadero *encuentro nacional* entre los bolivianos para perfilar un *proyecto de país* donde la mayoría de los ciudadanos sientan que sus “puntos de vista” han sido tomados en cuenta, pues existen pocas posibilidades concretas para idear determinado proyecto de sociedad y de Estado por medio de métodos no democráticos y dentro de un contexto sociopolítico de enfrentamiento violento entre conciudadanos. Porque ser *ciudadano* significa velar por el bien de todos y cooperar para el bienestar del prójimo, lo contrario es quedarse en el vestíbulo de la sociedad reflexiva y democrática.

A MODO DE EPÍLOGO

[...] 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 sociocultural y el de la representación y gestión políticas.

Jordi Borja y Manuel Castells

BIBLIOGRAFÍA

- AGHON, Gabriel, y Carlos Casas, "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*, Organisation for Economic Cooperation and Development, París, 1999.
- AGUIRRE, Álvaro, y otros, *La intencionalidad del ajuste en Bolivia*, CEDLA, La Paz, 1993.
- ALBÓ, Xavier, *Pueblos indios en la política*, Plural-Cipca, La Paz, 2002.
- y otros, *Ojotas en el poder local*, Hisbol-Cipca, La Paz, 1999.
- y otros, *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*, MEC-Cipca-Unicef, La Paz, 1989.
- y Josep Barnadas, *La cara campesina de nuestra historia*, Unitas, La Paz, 1985.
- , "Bases étnicas y sociales para la participación aymara", en Calderón y otros, *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, UNRISD-CERES, Cochabamba, 1984.
- , *Achacachi: medio siglo de lucha campesina*, Cipca, La Paz, 1979.
- ALVARADO, Arturo, *El portesgilismo en Tamaulipas: estudio sobre la constitución de la autoridad pública en el México posrevolucionario*, El Colegio de México, México, 1992.
- y Nelson Minello, "Políticas y elecciones en Tamaulipas: la relación entre lo local y lo nacional", *Estudios Sociológicos*, vol. 10, núm. 30, septiembre-diciembre, México, 1992.
- ANTEZANA ERGUETA, Luis, *Historia secreta del Movimiento Nacionalista Revolucionario*, s.e., La Paz, 1992.
- ANTEZANA J., Luis H., *La diversidad social en Zavaleta Mercado*, Cebem, La Paz, 1991.
- , "Sistema y proceso ideológico de Bolivia (1935-1979)", en René Zavaleta, *Bolivia, hoy*, Siglo XXI, México, 1983.

- ARDAYA, Rubén, “La fuerza de la nueva realidad”, 1999 (documento inédito).
 ———, *El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*, ILDIS, La Paz, 1998.
 ———, *La construcción municipal de Bolivia: estrategia para el desarrollo internacional*, La Paz, 1995.
- AROCENA, José, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, CLAEH-Universidad Católica del Uruguay-Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
 ———, “Algunas dimensiones del concepto de descentralización”, en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
- ARRIETA, Mario, “La participación popular y las tendencias del desarrollo”, en Mario Arrieta y otros, *Participación popular y desarrollo rural*, Club de Economía y Sociología Rural, La Paz, 1995.
- BAZDRESCH, Miguel, “Gestión municipal y cambio político”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1992.
- BEETHAM, David, “Theorising Democracy and Local Government”, en Desmond King y Gerry Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy*, Macmillan Press, Hong Kong, 1996.
- BERGER, Peter y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1968.
- BLANES, José y otros, *Mallkus y alcaldes: la Ley de Participación Popular en las comunidades rurales del altiplano paceño*, PIEB-Cebem, La Paz, 2000.
 ——— y Mario Galindo, *Las regiones hoy: desequilibrios institucionales y financieros*, Cebem, La Paz, 1993.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1996.
 ———, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- BODEMER, Klaus, “La descentralización en la Argentina: una reforma trunca”, en Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Cipca-IEP, Perú, 1998.
- BOISIER, Sergio, “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, 2ª ed., España, 1998.
 ——— y otros (eds.), *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Clasco-SUR-CEUMT, Santiago de Chile, 1989.
 ———, “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”, en Jordi Borja y otros, *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*, ICI-Flasco-Clasco, Chile, 1987.

- BULMER, Víctor (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina: su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- BUSTELO, Eduardo, "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática", en Eduardo Bustelo y otros (eds.), *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Unicef-Santillana, Colombia, 1998.
- y Alberto Minujin, "Política social e igualdad", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.), *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Unicef-Santillana, Colombia, 1998.
- CABRERO, Enrique, "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*, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1998.
- CALDERÓN, Fernando y Alicia Szmukler, *La política en las calles: política, urbanización y desarrollo*, CERES-Plural-UASB, 2ª ed., La Paz, 2000.
- y Norbert Lechner, *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, Plural, La Paz, 1998.
- y otros, *Esa esquiva modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, UNESCO-Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.
- , *Movimientos sociales y política: la década de los ochenta en Latinoamérica*, Siglo XXI, México, 1995.
- y Roberto Laserna, *Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia*, Fundación Milenio, La Paz, 1994.
- y otros, *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, UNIRISD-CERES, Cochabamba, 1984.
- y otros, *El poder de las regiones*, CERES-CLACSO, Cochabamba, 1983.
- CALLA, Ricardo y Hernando Calla, *Partidos políticos y municipios: las elecciones municipales de 1995*, ILDIS, La Paz, 1996.
- CARRIÓN, Fernando, "Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica", en Diego Carrión y otros, *Ciudades en conflicto: poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*, Centro de Investigaciones Ciudad-El Conejo, Quito, 1986.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Siglo XXI, México, 1999, vols. II y III.
- , *Capital multinacional: estados nacionales y comunidades locales*, Siglo XXI, México, 1981.
- CAVAROZZI, Marcelo, "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Paidós, Argentina, 1989, vol. 1.

- CHOQUE, Roberto y Esteban Ticona, *Jesús de Machaca: La marka rebelde 2, Sublevación y masacre de 1921*, Cedoin-Cipca, La Paz, 1996.
- y otros, *Educación indígena: ¿Ciudadanía o colonización?*, Aruwiyiri, La Paz, 1992.
- , *La masacre de Jesús de Machaca*, Chitakolla, La Paz, 1987.
- , *La sublevación de Jesús de Machaca*, Chitakolla, La Paz, 1986.
- CLAVAL, Paul, *Espacio y poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- COLEMAN, James, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Massachusetts, 1990.
- CONDARCO, Ramiro, *Zárate, el "Temible" Willka*, Talleres Gráficos Bolivianos, La Paz, 1965.
- CONWAY, M. Margaret, *La participación política en los Estados Unidos*, Guernika, México, 1986.
- COTLER, Julio, "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*, Paidós, Argentina, 1988, vol. 1.
- CRUZ, Rafael de la, "Las grandes metrópolis: un reto para la descentralización", en Marta Vallmitjana, *Nuevos escenarios para el poder local: Caracas*, COPRE-PNUD-Nueva Sociedad, Venezuela, 1989.
- DAHL, Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, España, 1999.
- , *La poliarquía: participación y oposición*, Rei, Buenos Aires, 1993.
- , *La democracia y sus críticos*, Paidós, España, 1992.
- , *Análisis político moderno*, Fontanella, Barcelona, 1976.
- , *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, Estados Unidos, 1964.
- DANDLER, Jorge, *El sindicalismo campesino en Bolivia: los cambios estructurales en Ucureña*, CERES, Cochabamba, 1983.
- DÍAZ, Fausto y otros, "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.
- DÍAZ, Héctor, *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México, 1991.
- DURSTON, John, *¿Qué es el capital social comunitario?*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- , "Construyendo capital social comunitario", CEPAL, Naciones Unidas, núm. 69, diciembre, Santiago de Chile, 1999.
- FLORES, Víctor y Abelardo Mariña, *Crítica de la globalidad: dominación y liberación en nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

- FOUCAULT, Michel, *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000.
- , *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, 26ª ed., México, 1997.
- , *Historia de la sexualidad: la voluntad de saber*, Siglo XXI, 23ª ed., México, 1996, vol. 1.
- , *Las redes de poder*, Almagesto, Buenos Aires, 1993.
- , “El juego de Michel Foucault”, en Michel Foucault, *Saber y verdad*, La Piqueta, Madrid, 1991.
- , “El sujeto y el poder”, en Hubert Dreyfus y Paul Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, IIS-UNAM, México, 1988.
- , “Cómo se ejerce el poder”, *Siempre!*, núm. 1656, año XXXI, marzo, México, 1985.
- , “El poder y la norma”, *La nave de los locos*, núm. 8, Morelia, México, 1984.
- , *Microfísica del poder*, La Piqueta, 2ª ed., Barcelona, 1979.
- GAITÁN, Pilar y Carlos Moreno, *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Tercer Mundo, Colombia, 1992.
- GALTUNG, Johan, “El desarrollo como programa de la democracia”, en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds.), *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Unicef-Santillana, Colombia, 1998.
- GARCÍA, María Luisa y otros, *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, Universidad de Guadalajara-UCLA-Juan Pablos, México, 1998.
- GARRETÓN, Manuel A., “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril, Venezuela, 1997.
- , “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*, Paidós, Argentina, 1988, vol. 1.
- GEERTZ, Clifford, *El conocimiento local*, Paidós, España, 1994.
- GIDDENS, Anthony, *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991.
- GIL VILLEGAS, Francisco, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.
- GOLTE, Jürgen, *La racionalidad de la organización andina*, Instituto de Estudios Peruanos, 2ª ed., Lima, 1987.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín, “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*, Cipca-IEP, Perú, 1998.
- GONZÁLEZ, Raúl y Alex Rosenfeld, "Estado, municipio y participación local", en Diego Carrión y otros, *Ciudades en conflicto: poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina*, Centro de Investigaciones Ciudad-El Conejo, Quito, 1986.
- GREBE, Horst, "La Ley de Participación Popular", *Foro Económico*, núm. 34, La Paz, 1994.
- GROSSI, María, "Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil", en Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Clacso-SUR-CEUMT, Santiago de Chile 1989.
- GUILLÉN, Tonatiuh, "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*, El Colegio de México, México, 1994.
- GUILLESPIE, Charles, "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Paidós, Argentina, 1988, vol. 1.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998.
- HEALY, Kevin, *Sindicatos campesinos y desarrollo rural 1978-1985*, Hisbol, La Paz, 1989.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1992.
- HICKSON, David y Arthur McCullough, "El poder de las organizaciones", en Graeme Salaman y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- HOFFMANN, Odile, "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*, El Colegio de México, México, 1995.
- HOWARD, Marc, *La cultura del conflicto: las diferenciaciones interculturales en la práctica de la violencia*, Paidós, Barcelona, 1995.
- HUANCA, Tomás, "La desestructuración de los espacios socio-económicos andinos en el Altiplano lacustre: agresión colonial y resistencia comunitaria", La Paz, 1984. (Tesis de licenciatura en sociología, UMSA.)
- HUBERMAN, Michael y Matthew Miles, "Data management and analysis methods", en Norman Denzin e Yvonna Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, SAGE, Thousand Oaks, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel, "La tercera ola de la democracia", en Larry Diamond

- y Marc Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1996.
- , *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- HURTADO, Javier, *El katarismo*, Hisbol, La Paz, 1986.
- ILDIS, *Democracia y participación popular*, CESU-SNPP-ILDIS, La Paz, 1996.
- IRIARTE, Gregorio, *Sindicalismo campesino*, Cipca, La Paz, 1979.
- KARL, Terry, “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*, Paidós, Argentina, 1988, vol. 1.
- KINGMAN, Eduardo y otros, “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*, Flacso, Ecuador, 1999.
- KLEIN, Herbert, *Orígenes de la revolución nacional boliviana: la crisis de la generación del Chaco*, Juventud, La Paz, 1968.
- KLIKSBERG, Bernardo, “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, CEPAL, núm. 69, diciembre, Santiago de Chile, 1999.
- KRATHWOHL, David, *Methods of Educational and Social Science Research: An Integrated Approach*, Longman, Nueva York, 1989.
- LASERNA, Roberto, “Integración y gobernabilidad: los nuevos desafíos de la democracia en Bolivia”, *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, Venezuela, 1993.
- , *Productores de democracia: actores sociales y procesos políticos*, CERES-FACES, Cochabamba, 1992.
- LAZARSFELD, Paul, “De los conceptos a los índices empíricos”, en Raymond Boudon y Paul Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales*, LAIA, Barcelona, 1973, vol. 1.
- LAZARTE, Jorge, *Entre dos mundos: la cultura política y democracia en Bolivia*, Plural, La Paz, 2000.
- , *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia: la nueva lógica política en acción*, ILDIS-Los Amigos del Libro, La Paz, 1993.
- y Mario Napoleón, *Bolivia: economía y sociedad 1982-1985*, CEDLA, La Paz, 1992.
- , “Los problemas de la reforma y modernización del Estado en Bolivia”, en ILDIS, *Debate sobre la reforma del Estado*, Cámara de Diputados-ILDIS, La Paz, 1991.
- , *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia: historia de la COB 1952-1987*, ILDIS, La Paz, 1989.
- LECHNER, Norbert, “La reforma del Estado y el problema de la conducción

- política”, en Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Cipca-IEP, Perú, 1998.
- , *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- LEIRAS, Santiago, “Transición y consolidación democrática: ¿hacia qué democracias?”, en Julio Pinto (comp.), *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*, Eudeba, Buenos Aires, 1996.
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000.
- y Carlos H. Waisman, “Institutional Design and Democratization”, en Arend Lijphart y Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, University of California, San Diego, 1996.
- , *Democracias en las sociedades plurales: una investigación comparativa*, Latinoamericana, Buenos Aires, 1989.
- LUCKMANN, Thomas, *Teoría de la acción social*, Paidós, Barcelona, 1996.
- LUKES, Steven, *El poder: un enfoque radical*, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- MACHEREY, Pierre, “Sobre una historia natural de las normas” (fotocopia).
- MACPHERSON, Crawford B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, Buenos Aires, 1991.
- MAFFESOLI, Michel, *El conocimiento ordinario: compendio de sociología*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- MANSILLA, H. C. F., *La cultura política del autoritarismo ante los desafíos del presente: ensayos sobre una teoría crítica de la modernización*, Cebem, La Paz, 1991a.
- , *Posibilidades y dilemas de los procesos de democratización en América Latina*, Cebem, La Paz, 1991b.
- , “Gobernabilidad, élite del poder y cultura política”, en René A. Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Cebem-ILDIS-Nueva Sociedad, Venezuela, 1992.
- MANTILLA, Julio, *La revolución de la participación popular*, GOAPP-ONG, La Paz, 1995.
- MARTÍNEZ, Carlos y Alicia Ziccardi, “Política y gestión municipal en México”, en Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Clacso-SUR-CEUMT, Santiago de Chile, 1989.
- MARTINS, Luciano, “La ‘liberalización’ del gobierno autoritario en Brasil”, en Guillermo O’Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Paidós, Argentina, 1988, vol. 1.
- MATOS, Ramiro y otros, *Sociedad andina: pasado y presente*, Conciencias, Lima, 1988.

- MAYNTZ, Renate, *Sociología de la organización*, Alianza, 5ª reimp., Madrid, 1990.
- MAYORGA, Fernando, *Neopopulismo y democracia: compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*, CESU-Plural, La Paz, 2002.
- , “Efectos sociales y políticos de la participación popular”, en Mario Arrieta y otros, *Participación y desarrollo rural*, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural, La Paz, 1995.
- , *La política del silencio: emergencia y consolidación de Unidad Cívica y Solidaridad*, Ildis-UMSS, La Paz, 1991.
- MAYORGA, René A., “Tendencias y problemas en la implementación de las leyes de participación popular y descentralización administrativa”, Cebem, La Paz, 1998 (documento inédito).
- , “Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia”, en Gabriel Murillos (comp.), *Hacia la consolidación democrática andina*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1996.
- *Antipolítica y neopopulismo*, Cebem, La Paz, 1995.
- *¿De la anomia política al orden democrático?: Democracia, Estado y movimiento sindical en Bolivia*, Cebem, La Paz, 1991.
- MEDILLÍN, Pedro, *La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo*, CIDER, s.l., s.f.
- MEDINA, Javier, *El trueno sobre los cocales: coca, cultura y democracia participativa municipal*, Hisbol, La Paz, 1995a.
- , “Manifiesto por una civilización convivial: la Participación Popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia”, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 1995b (inédito).
- , *Prolegómenos para pensar la democracia: etnicidad, género y participación popular*, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 1995c (inédito).
- MELUCCI, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México, 1999.
- MERINO, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México, 1998.
- MESA, Carlos de, *Presidentes de Bolivia: entre urnas y fusiles*, Gisbert, 2ª ed., La Paz, 1990.
- MILES, Matthew y Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*, SAGE, California, 1984.
- MINELLO, Nelson, “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*, El Colegio de México-URSHSLAC, Venezuela, 1985.
- y otros, *Poder local en el Golfo de México*, El Colegio de México, México, 1995.

- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, *Profundización del proceso de participación popular y descentralización administrativa: estrategia de acción*, MDSP, La Paz, 1998.
- MOLINA, Carlos, "Un año de participación popular: del análisis teórico a la realidad objetiva", *Participar*, núms. 7 y 8, año 2, abril, La Paz, 1995.
- MONTENEGRO, Carlos, *Nacionalismo y coloniaje*, Pleamar, Buenos Aires, 1967.
- MONTES, Fernando, *La máscara de piedra: simbolismo y personalidad aymara en la historia*, Comisión Episcopal de Educación y Quipus, La Paz, 1986.
- MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona, 1999.
- MURRA, John, *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1975.
- NEWTON, K., "Social capital and democracy", *American Behavioral Scientist*, vol. 40, núm. 5, marzo-abril, Princeton-New Jersey, 1997.
- NINO, Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, España, 1997.
- NOHLEN, Dieter (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
- NORTH, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- O'DONNELL, Guillermo, "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, PNUD-Homo Sapiens, Argentina, 2003.
- , "Otra institucionalización", en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Argentina, 1998.
- , "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 autoritarismo y democratización*, Paidós, Argentina, 1997.
- , "Introducción a los casos latinoamericanos", en Guillermo O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*, Paidós, Argentina, 1988, vol. 1.
- OPORTO, Henry, *Descentralización y participación: el difícil camino hacia la descentralización*, ILDIS, La Paz, 1998.
- OSORIO, Jaime, *Las dos caras del espejo: ruptura y continuidad en la sociología latinoamericana*, Triana, México, 1995.
- PADUA, Jorge y Alain Vanneph (comps.), *Poder local poder regional*, El Colegio de México-CEMC, México, 1986.

- PARDO, María del Carmen, "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*, El Colegio de México, México, 1994.
- PASQUINO, Gianfranco, *La democracia exigente*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1999.
- PEASE, Henry, "Los gobiernos locales en el Perú", en Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Clacso-SUR-CEUMT, Santiago de Chile, 1989.
- PEELER, John, *Building Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, United States of America, 1998.
- PEÑALVA, Susana, "Situación y perspectiva de los gobiernos locales en Colombia", en Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Clacso-SUR-CEUMT, Santiago de Chile, 1989a.
- , "Situación y perspectiva de los gobiernos locales en Venezuela", en Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, CLACSO-SUR-CEUMT, Santiago de Chile, 1989b.
- PEÑA, Guillermo de la, "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas", en Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, El Colegio de México-CEMCA, México, 1986.
- PEÑARANDA, SUSANA y Omar Chávez, *El MIR entre el pasado y el presente*, s.e., La Paz, 1992.
- PINEDA, Nicolás, "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, segundo semestre, México, 1996.
- PEPIN-LEHALLEUR, Marielle y Marie-France Prévôt-Schapira, "Altamira, Tamaulipas: entre fragmentación económica y afirmación política de una identidad", en Nelson Minelo y otros, *Poder local en el Golfo de México*, El Colegio de México, México, 1995.
- , "Cuclillos en un nido de gorrión: espacio municipal y poder local en Altamira, Tamaulipas", *Estudios Sociológicos*, vol. 10, núm. 30, septiembre-diciembre, México, 1992.
- PLATT, Tristán, *Estado boliviano y ayllu andino: tierra y tributo en el norte de Potosí*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1982.
- PLATTNER, Marc, "El momento democrático", en Larry Diamond y Marc Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1996.
- POULANTZAS, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, 4ª ed., México, 1983.
- , *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, 19 ed., México, 1980.

- PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie-France y Hélène Rivière, "Poder y contrapoder en el Istmo de Tehuantepec", en Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, El Colegio de México-CEMCA, México, 1986.
- PRZEWORSKI, Adam y otros, *Democracia sustentable*, Paidós, Argentina, 1998.
- , *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1990.
- PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*, Galac, Venezuela, 1994.
- RAMÍREZ, Juan M., "Prácticas políticas ciudadanas y poder local en el área metropolitana de Guadalajara 1995-1997", *Estudios Sociológicos*, vol. XVII, núm. 50, mayo-agosto, México, 1999.
- RASNAKE, Roger, *Autoridad y poder en Los Andes: los kuraqkuna de Yura*, Hisbol, La Paz, 1988.
- RESPUELA, Sofía, "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*, Eudeba, Buenos Aires, 1996.
- REVESZ, Bruno, "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*, Cipca-IEP, Perú, 1998.
- RIVERA, Silvia, "La raíz: colonizadores y colonizados", en Xavier Albó y Raul Barrios (coords.), *Violencias encubiertas en Bolivia: cultura y política*, Cipca-Aruwiyiri, La Paz, 1993.
- , "Democracia liberal y democracia del Ayllu: el caso del Norte de Potosí, Bolivia", en Carlos Toranzo (ed.), *El difícil camino hacia la democracia*, ILDIS, La Paz, 1990.
- , *Oprimidos pero no vencidos: luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*, Hisbol, La Paz, 1986.
- , "Apuntes para una historia de las luchas campesinas en Bolivia (1900-1978)", en Pablo González Casanova (coord.), *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, Siglo XXI, México, 1985, vol. 3.
- , "Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento 'katarista', 1970-1980", en René Zavaleta (comp.), *Bolivia hoy*, Siglo XXI, México, 1983.
- RODRÍGUEZ, Victoria, *La descentralización en México: de la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- ROJAS, Gonzalo, "Participación popular: revolución-anunciación e incertidumbre", *Autodeterminación*, núm. 13, julio, La Paz, 1995a.

- , “Cultura: reencuentro y proyección democrática”, en PNUD y SNPP, *Apre(he)ndiendo la participación popular*, PNUP-SNPP, La Paz, 1995b.
- , *Democracia en Bolivia hoy y mañana: enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*, CIPCA, La Paz, 1994.
- y Luis Verdesoto, *La participación popular como reforma de la política: evidencias de una cultura política democrática boliviana*, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1997.
- , *Participación popular: avances y obstáculos*, SNPP, La Paz, 1996.
- ROMERO, Hugo, *Planeamiento andino*, Hisbol, La Paz, 1986.
- ROMERO, Salvador, *Electores en una época de transición*, Plural-Caraspas, La Paz, 1995.
- , *Geografía electoral: así votan los bolivianos*, Cebem, La Paz, 1993.
- ROSALES, Mario, “El municipio ecuatoriano: síntomas y razones de su fragilidad”, en Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Clacso-SUR-CEUMT, Santiago de Chile, 1989.
- ROSENFELD, Alex y otros, “La situación de los gobiernos locales en Chile”, en Jordi Borja y otros, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Clacso-SUR-CEUMT, Santiago de Chile, 1989.
- ROWLAND, Allison, “Decentralization and the Challenge of Local governance: The Case of Mexico”, California, 1997. (Tesis doctoral, University of Southern California.)
- SALAMAN, Graeme y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- SÁNCHEZ, Rolando, “El capital social y sus efectos socioeconómicos y políticos”, *T'inkazos*, núm. 15, octubre, La Paz, 2003.
- , “Comportamientos políticos en las regiones andinas: cambios socioculturales y tendencias electorales”, *Opiniones y Análisis*, núm. 21, mayo, La Paz, 1995.
- SANCHO, David, *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Tecnos, Madrid, 1999.
- SARAVIA, Joaquín y Godofredo Sandoval, *Jach'a Uru: la esperanza de un pueblo*, ILDIS, La Paz, 1991.
- SARTORI, Giovanni, “Los fundamentos del pluralismo”, *La Política*, núm. 1, primer semestre, España, 1996.
- , *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*, Alianza, México, vol. 1, 1989.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR, *Diagnóstico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias y listado de organizaciones funcionales*, SNPP, La Paz, 1997.
- , *Debate nacional sobre la ley de Participación Popular*, SNPP, La Paz, 1995.

- SELIGSON, Mitchell, *La cultura política de la democracia en Bolivia 2000*, Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2001.
- SEN, Amartya, *El desarrollo como libertad*, Paidós, Barcelona, 2000.
- , *Nuevo examen de la desigualdad*, Paidós, Barcelona, 1999.
- , “Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”, en L. Emergí y J. Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, 1998.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1964.
- STINCHCOMBE, Arthur, *La construcción de teorías sociales*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1970.
- TAPIA, Luis, *La producción del conocimiento local: historia y política en la obra de René Zavaleta*, La Muela del Diablo, La Paz, 2002.
- , *Turbulencias de fin de siglo: Estado-nación y democracia en perspectiva histórica*, UMSA, La Paz, 1998.
- TARROW, Sidney, *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid, 1997.
- THEVOZ, Laurent, “La participación popular bajo presión”, *Autodeterminación*, núm. 13, julio, La Paz, 1995.
- THIEBAUT, Carlos, *Vindicación del ciudadano: un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*, Paidós, Barcelona, 1998.
- THOMPSON, Kenneth, “Las organizaciones como constructores de la realidad social”, en Graeme Salaman y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- TICONA, Esteban, *Organización y liderazgo aymara 1978-1996*, Universidad Cordillera-AGRUCO, La Paz, 2000.
- y Xavier Albó, *Jesús de Machaca, la marka rebelde: la lucha por el poder comunal*, Cedoin-Cipca, La Paz, 1997.
- y otros, *Votos y Wiphalas: campesinos y pueblos originarios en democracia*, Cipca, La Paz, 1995.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1957.
- TOURAINÉ, Alain, *Igualdad y diversidad: las nuevas tareas de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1998.
- , *¿Podremos vivir juntos? El destino del hombre en la aldea global*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.
- , *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Uruguay, 1995.
- , *Crítica de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Uruguay, 1994.
- TUCHSCHNEIDER, David, “Una visión desde la Planificación Participativa Municipal”, en Gonzalo Rojas (ed.), *Participación Popular: avances y obstáculos*, SNPP. La Paz, 1996.

- UNTOJA, Fernando, *El retorno al ayllu-I*, Centro Andino de Desarrollo Agropecuario, La Paz, 1992.
- VALENCIA, Hernán, "Participación popular y la articulación de la economía popular", *Autodeterminación*, núm. 13, julio, La Paz, 1995.
- VEGA, Juan E., "Participación popular y gobernabilidad democrática", en ILDIS, *Democracia y participación popular*, ILDIS-SNPP-CESU, La Paz, 1996.
- VERBA, Sydney y otros, *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*, University of Chicago Press, Estados Unidos, 1986.
- VERDUZCO, Basilio y Antonio Sánchez, "Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local", *Gestión y Política Pública*, vol. 9, núm. 1, México, 2000.
- VERDUZCO, Gustavo, "Poder regional, estratificación social y proceso de urbanización en Zamora, Michoacán", en Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, El Colegio de México-CEMCA, México, 1986.
- WEBER, Max, *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1991.
- , *Estructuras de poder*, Pléyade, Buenos Aires, 1977.
- , *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1964.
- WEEKS, David, "Las organizaciones y la toma de decisiones", en Graeme Salaman y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- WEFFORT, Francisco, *¿Cuál democracia?*, Flacso, Costa Rica, 1991.
- WILLIAMSON, John, "The Washington Consensus Revisited", *Development Thinking and Practice*, septiembre, Washington, 1996.
- , *Latin American Adjustment: How much has Happened*, Institute for International Economics, Washington, 1990.
- WOLMAN, Jarold, "Theories of Local Democracy in the United States", en Desmond King y Gerry Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy*, Macmillan Press, Hong Kong, 1996.
- YAKSIC, Fabián y Luis Tapia, *Bolivia: modernizaciones empobrecedoras, desde su fundación a la desrevolución*, La Muela del Diablo-SOS FAIM, La Paz, 1997.
- ZAVALETA, René, "El Estado en América Latina", *Autodeterminación*, núm. 3, julio, La Paz, 1987.
- , *Lo nacional-popular en Bolivia*, Siglo XXI, México, 1986.
- , *Las masas en noviembre*, Juventud, La Paz, 1983.
- , "Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia (1932-1971)", en Pablo González Casanova (comp.), *América Latina: historia de medio siglo*, Siglo XXI, 2 ed., México, 1979, tomo I.
- , *El desarrollo de la conciencia nacional*, s.e., Montevideo, 1967.
- ZEMELMAN, Hugo, "La historia se hace desde la cotidianidad", en Heinz

Dieterich y otros, *El fin del capitalismo global: el nuevo proyecto histórico*, Océano, México, 2000.

———, *Sujeto: existencia y potencia*, Anthropos-UNAM, España, 1998.

———, *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*, El Colegio de México, México, 1996.

———, *De la historia a la política: la experiencia de América Latina*, Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989.

ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Documentos

GOBIERNO MUNICIPAL DE PUCARANI, “Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005 GMP”, Pucarani, 2001 (inédito).

———, “Diagnóstico participativo, GMP”, Pucarani, 1998a (inédito).

———, “Plan de desarrollo microrregional, GMP”, Pucarani, 1998b (inédito).

GOBIERNO MUNICIPAL DE VIACHA, “Plan de desarrollo municipal, GMV”, Viacha, 1998 (inédito).

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE, *Bolivia y sus municipios: población 1997*, MDSMA, La Paz, 1997.

———, *División político-administrativa de la República de Bolivia*, MDSMA, La Paz, 1996.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, *Participación popular en cifras*, MDSP, La Paz, 2000a, vol. III.

———, *Coparticipación Tributaria Municipal (1994-2000)*, MDSP, La Paz, 2000b.

———, *Digesto: participación popular y descentralización administrativa*, MDSMA, La Paz, 1999.

———, *Manual de planificación participativa: lineamientos para la formulación del plan de desarrollo municipal*, MDSP, La Paz, 1997.

MINISTERIO DE HACIENDA, *Primer censo de gobiernos municipales*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 1998.

Prensa

La Razón (25 de marzo de 2001, suplemento Ventana, 4-9).

La Razón (18 de marzo de 2001, sección Política, A 17).

La Razón (25 de febrero de 2001, sección Opinión, B 2; sección Política, A 27).

ANEXOS

ANEXO 1

Cuadro 1
Viacha: cantones, zonas y comunidades, según distrito

<i>Número</i>	<i>Distrito</i>	<i>Cantones</i>	<i>Zonas urbanas</i>	<i>Comunidades</i>
1, 2, 7	Viacha*	2	79	
3	Ayllu Viacha	7		58
4	Jesús de Machaca	8		61
5	San Andrés de Machaca	10		53
6	Parcial Arriba	4		19
	<i>Total</i>	<i>31</i>	<i>79</i>	<i>191</i>

* Comprende tres distritos que conforman el área urbana.

Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha, 1998*.

Cuadro 2
Pucarani: cantones y comunidades, según distrito

<i>Número</i>	<i>Distrito</i>	<i>Cantones</i>	<i>Comunidades</i>
1	Pucarani	4	25
2	Patamanta	3	13
3	Lacaya	3	16
	<i>Total</i>	<i>10</i>	<i>54</i>

Fuente: elaboración propia con base en el *Diagnóstico Participativo Expeditivo* y en el *Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani*.

Cuadro 3
Viacha: evolución del presupuesto municipal, 1994-2000*

<i>Ingresos</i>	<i>Años</i>						
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Coparticipación	2 449 997	5 842 021	8 319 559	8 863 477	9 573 420	9 764 888	9 960 186
Propios	1 488 418	1 758 321	2 579 200	2 694 800	3 226 200	3 322 986	3 419 772
<i>Total</i>	<i>3 938 415</i>	<i>7 600 342</i>	<i>10 898 759</i>	<i>11 558 277</i>	<i>12 799 620</i>	<i>13 087 874</i>	<i>13 379 958</i>

* En bolivianos corrientes.

Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos municipales 1995, 1996 y 1997 y en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha*; no incluye “otros ingresos” que son captados de otras instituciones como el FPS, FNDR, FDC, etcétera.

Cuadro 4

Viacha: cantidad de proyectos programados para 1996, por distrito y tipo de proyectos

<i>Distrito</i>	<i>Proyectos</i>						<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
	<i>Salud y saneamiento básico</i>	<i>Educación y capacitación</i>	<i>Mejoramiento urbano</i>	<i>Deporte y recreación</i>	<i>Mejoramiento vial</i>	<i>Producción y electrificación</i>		
Viacha*	7	5	19	3		2	36	22.36
Ayllu Viacha	4	19	12	13		9	57	35.4
Jesús de Machaca	1	12	5	3	2	1	24	14.9
San Andrés de Machaca		16	7	3	2	3	31	19.25
Parcial Arriba	3	5	4		1		13	8.1
<i>Total</i>	<i>15</i>	<i>57</i>	<i>47</i>	<i>22</i>	<i>5</i>	<i>15</i>	<i>161</i>	<i>100</i>

* Comprende tres distritos que conforman el área urbana (1, 2 y 7).

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha 1996*.

Cuadro 5
Viacha: inversión programada para 1996, por distrito y tipo de proyectos*

<i>Distrito</i>	<i>Proyectos</i>							<i>Por- centaje</i>
	<i>Salud y saneamiento básico</i>	<i>Educación y capacitación</i>	<i>Mejoramiento urbano</i>	<i>Deporte y recreación</i>	<i>Mejoramiento vial</i>	<i>Producción y electrificación</i>	<i>Total</i>	
Viacha**	878 398	1 440 999	3 148 600	1 014 200		170 000	6 652 197	64.39
Ayllu Viacha	65 400	349 450	278 700	101 800		53 500	848 850	8.21
Jesús de Machaca	15 000	425 200	82 000	55 500	262 300	6 000	846 000	8.19
San Andrés de Machaca		280 200	197 000	20 400	73 400	50 000	621 000	6.01
Parcial Arriba	143 000	158 700	81 000		23 300		406 000	3.92
Municipio***	339 620	453 725		100 000	60 000	5 000	958 345	9.28
<i>Total</i>	<i>1 441 418</i>	<i>3 108 274</i>	<i>3 787 300</i>	<i>1 291 900</i>	<i>419 000</i>	<i>284 500</i>	<i>10 332 392</i>	<i>100</i>

* En bolivianos corrientes.

** Comprende tres distritos que conforman el área urbana (1, 2 y 7).

*** Comprende los siete distritos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha, 1996*.

Cuadro 6
Viacha: inversión programada para 1997, por distrito y tipo de proyectos*

<i>Distrito</i>	<i>Proyectos</i>							<i>Por- centaje</i>
	<i>Salud y saneamiento básico</i>	<i>Educación y capacitación</i>	<i>Mejoramiento urbano</i>	<i>Deporte y recreación</i>	<i>Mejoramiento vial</i>	<i>Producción y electrificación</i>	<i>Total</i>	
Viacha**	710 007	710 007	1 561 988	283 945		70 914	3 336 861	23.0
Ayllu Viacha	495 976	1 916 992	1 561 988	1 135 781	70 914		5 181 651	35.9
Jesús de Machaca	355 003	780 922	1 420 015		212 887	141 972	2 910 799	20.2
San Andrés de Machaca	567 890	355 003	851 980	355 003	70 914		2 200 790	15.4
Parcial Arriba	70 914	425 918	70 914	212 887			780 633	5.5
Total	<i>2 199 790</i>	<i>4 188 842</i>	<i>5 466 885</i>	<i>1 987 616</i>	<i>354 715</i>	<i>212 886</i>	<i>14 410 734</i>	<i>100</i>

* En bolivianos corrientes.

** Comprende tres distritos que conforman el área urbana (1, 2 y 7).

Fuente: Elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Viacha, 1997*.

Cuadro 7
Pucarani: evolución del presupuesto municipal, 1994-2000*

<i>Ingresos</i>	<i>Años</i>						
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Coparticipación	1 003 916	2 100 998	2 991 912	3 493 635	4 112 288	4 211 314	4 312 081
Propios	1 300	2 996	60 272	117 750	121 282	124 920	128 667
<i>Total</i>	<i>1 005 216</i>	<i>2 103 994</i>	<i>3 052 184</i>	<i>3 611 385</i>	<i>4 233 570</i>	<i>4 336 234</i>	<i>4 440 748</i>

* En bolivianos corrientes.

Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos municipales 1995, 1996 y 1997 y en el *Plan de Desarrollo Microrregional de Pucarani*; no incluye "otros ingresos" que son captados de otras instituciones como el FPS, FNDR, FDC, etcétera.

Cuadro 8
Pucarani: inversión programada para 1996, por distrito y tipo de proyectos*

<i>Distrito</i>	<i>Proyectos</i>							<i>Total</i>	<i>Por- centaje</i>
	<i>Salud y saneamiento básico</i>	<i>Educación y capacitación</i>	<i>Mejoramiento urbano</i>	<i>Deporte y recreación</i>	<i>Mejoramiento vial</i>	<i>Producción y electrificación</i>			
Pucarani	143 000	358 877	565 224	148 140	164 000	208 960	1 588 201	57.04	
Patamanta	16 000	460 543	63 500	12 700		69 960	622 703	22.36	
Lacaya		300 300	118 890	17 400		75 660	512 250	18.4	
Municipio**						61 000	61 000	2.2	
<i>Total</i>	<i>159 000</i>	<i>1 119 720</i>	<i>747 614</i>	<i>178 240</i>	<i>164 000</i>	<i>415 580</i>	<i>2 784 154</i>	<i>100</i>	

* En bolivianos corrientes.

** Comprende los tres distritos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani 1996*.

Cuadro 9

Pucarani: cantidad de proyectos programados para 1997, por distrito y tipo de proyectos

<i>Distrito</i>	<i>Proyectos</i>						<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
	<i>Salud y saneamiento básico</i>	<i>Educación y capacitación</i>	<i>Mejoramiento urbano</i>	<i>Deporte y recreación</i>	<i>Mejoramiento vial</i>	<i>Producción y electrificación</i>		
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
<i>Total</i>	<i>15</i>	<i>20</i>	<i>8</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>56</i>	<i>105</i>	<i>100</i>

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani 1997*.

Cuadro 10
Pucarani: inversión programada para 1997, por distrito y tipo de proyectos*

<i>Distrito</i>	<i>Proyectos</i>						<i>Total</i>	<i>Por- centaje</i>
	<i>Salud y saneamiento básico</i>	<i>Educación y capacitación</i>	<i>Mejoramiento urbano</i>	<i>Deporte y recreación</i>	<i>Mejoramiento y vial</i>	<i>Producción y electrificación</i>		
Pucarani	636 005	482 000	813 720	80 000	193 000	210 000	2 414 725	57.84
Patamanta		247 000	80 000	150 000	10 000		487 000	11.66
Lacaya		92 000	105 000		295 000		492 000	11.8
Municipio**						781 067	781 067	18.7
<i>Total</i>	<i>636 005</i>	<i>821 000</i>	<i>998 720</i>	<i>230 000</i>	<i>498 000</i>	<i>991 067</i>	<i>4 174 792</i>	<i>100</i>

* En bolivianos corrientes.

** Comprende los tres distritos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Presupuesto Municipal de Pucarani, 1997*.

Cuadro 11

Viacha: proyectos priorizados en el plan de desarrollo municipal 1998-2002, por distrito y tipo de proyectos

	<i>Proyectos</i>									<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
	<i>Salud</i>	<i>Saneamiento básico</i>	<i>Educación y cooperación</i>	<i>Mejoramiento urbano</i>	<i>Electrificación</i>	<i>Mejoramiento vial</i>	<i>Producción</i>	<i>Deporte y recreación</i>	<i>Infraestructura cultural</i>		
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
San Andrés de 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
<i>Total</i>	<i>28</i>	<i>236</i>	<i>96</i>	<i>140</i>	<i>125</i>	<i>109</i>	<i>360</i>	<i>54</i>	<i>78</i>	<i>1 226</i>	<i>100</i>

Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998*.

Cuadro 12

Viacha: inversión propuesta en el plan de desarrollo municipal 1998-2002, por distrito y tipo de proyectos*

	<i>Proyectos</i>										
	<i>Salud</i>	<i>Sanea- miento básico</i>	<i>Educación y capa- citación</i>	<i>Mejora- miento urbano</i>	<i>Electri- ficación</i>	<i>Mejora- miento vial</i>	<i>Produc- ción</i>	<i>Deporte y recrea- ción</i>	<i>Infra- estructura cultural</i>	<i>Total</i>	<i>Por- centaje</i>
Viacha	151 228	440 951	410 684	2 303 937	349 181	32 586	3 500	40 000	116 111	3 848 178	37.46
Ayllu Viacha	47 000	176 522	342 500	132 059	678 761	624 306	710 070	44 500	90 812	2 846 530	27.7
Jesús de Machaca	25 921	128 836	236 750	84 802	108 491	208 400	691 683	26 800	42 764	1 554 447	15.12
San Andrés de Machaca	29 921	278 174	117 800	50 000	254 603	279 600	396 900	3 000	29 048	1 439 046	14
Parcial Arriba	78 000	35 070	60 500	9 387	67 387	131 400	167 100	16 500	23 100	588 444	5.72
<i>Total</i>	<i>332 070</i>	<i>1 059 553</i>	<i>1 168 234</i>	<i>2 580 185</i>	<i>1 458 423</i>	<i>1 276 292</i>	<i>1 969 253</i>	<i>130 800</i>	<i>301 835</i>	<i>10 276 645</i>	<i>100</i>

* En dólares estadounidenses.

Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Desarrollo Municipal de Viacha 1998*.

Cuadro 13

Pucarani: proyectos priorizados en el *Plan de Desarrollo Municipal 1999-2002*, por distrito y tipo de proyectos

<i>Distrito</i>	<i>Proyectos</i>									<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
	<i>Salud</i>	<i>Saneamiento básico</i>	<i>Educación y capacitación</i>	<i>Mejoramiento urbano</i>	<i>Electrificación</i>	<i>Mejoramiento vial</i>	<i>Producción</i>	<i>Deporte y recreación</i>	<i>Infraestructura cultural</i>		
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
<i>Total</i>	<i>5</i>	<i>124</i>	<i>64</i>	<i>17</i>	<i>54</i>	<i>15</i>	<i>135</i>	<i>45</i>	<i>1</i>	<i>460</i>	<i>100</i>

Fuente: elaboración propia con base en el *Plan de Asistencia Municipal*, en el *Diagnóstico Participativo Expeditivo* y en el *Plan de Desarrollo Microrregional del Municipio de Pucarani 1998*.

ANEXO 2

ASPECTOS METODOLÓGICOS

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

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. Para tal efecto se desplegó una sola estrategia metodológica para describir y examinar cada municipio, a fin de comprender la dinámica del proceso sociopolítico local a partir del estudio de dos gobiernos municipales diferentes en cuanto al tamaño de la jurisdicción territorial y de la población, así como al grado de urbanización. Esto ha dado lugar a una mejor comprensión del asunto.

Existen secciones que tienden a urbanizarse más en torno a las capitales de sección o cantón, y también hay secciones con menor grado de urbanización y escasa prestación de servicios públicos. Por ejemplo, las secciones de Achacachi, Copacabana, Viacha, Patacamaya, entre otras, corresponden al primer caso, y las secciones como Sica Sica, Pucarani, Colquencha, Caquiaviri, entre otras, pertenecen al segundo caso. Los principales criterios de selección de los municipios fueron la extensión territorial, el número de habitantes y el grado de urbanización, aunque la extensión territorial y el grado de urbanización fueron la base para la elección de los dos casos. Entonces, cuando se habla de municipios grandes o pequeños en el nivel provincial, se hace referencia tanto al territorio como a la población, donde más de 70% de las secciones municipales se halla comprendido entre los municipios pequeños que tienen una población entre cinco mil y veinte mil habitantes; en cambio, los municipios grandes son pocos, donde el número de habitantes oscila entre veinte mil y setenta mil personas, que no alcanzan más de 13%, sobre un total de 51 gobiernos municipales del altiplano paceño (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio

Ambiente, 1996; 1997). Entonces, para el estudio comparativo, se eligió un municipio del grupo de los pequeños y otro del grupo de los grandes y con distintos grados de urbanización.

Se escogieron dos municipios: Viacha (provincia Ingavi) y 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 del altiplano paceño han tenido mayor capacidad de movilización social desde hace mucho tiempo. Entre las movilizaciones de las poblaciones originarias del altiplano se pueden señalar el levantamiento de los *Katari* (1780-1781), las revueltas de fines del siglo XIX dirigidas por *Zárate Willka* (1899), las luchas campesinas en las provincias como Aroma, Ingavi, Caquiaviri (1910-1921), entre otras (Condarco, 1956; Rivera, 1986; Thoa, 1988; Choque, 1986; Choque y Ticona, 1996), así como la participación de los trabajadores del agro en la revolución de abril de 1952 y en la etapa posrevolucionaria (Albó, 1979; Albó y otros, 1989; Rivera, 1983; Calderón y otros, 1984). También fue importante la participación activa que tuvieron las organizaciones campesinas durante el proceso de transición hacia la democracia (1978-1982) (Hurtado, 1986; Rivera, 1990; Laserna, 1992). 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.

Delimitación espacial y temporal

Como se señaló anteriormente, el espacio donde se desarrolló la investigación fue en el altiplano paceño, los municipios de Viacha y Pucarani; y la investigación abarca el periodo que va de 1994 a 1999. Los aspectos que se trataron con mayor detenimiento fueron el grado de participación de los pobladores en las decisiones públicas, las motivaciones de movilización social, los mecanismos de presión social sobre el gobierno municipal y las orientaciones y expectativas de los ciudadanos. Sin embargo, se consideró 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 trató de enmarcar en un tiempo más largo.

Fuentes de investigación

Observación ocasional: se asistió a algunas reuniones vecinales y comunales, lo cual permitió observar la dinámica de las organizaciones vecinales y comunales frente al gobierno municipal y respecto a otras organizaciones.

Entrevistas semiestructuradas: se aplicaron a autoridades municipales, miembros del Comité de Vigilancia y dirigentes vecinales y comunales, usando 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, correspondientes al quinquenio 1998-2002.

RECOPIACIÓN DE DATOS

Antes de efectuar el trabajo de campo en sí, se reajustó la guía de entrevista, diferenciando entre una preparada para las autoridades municipales y otra para las personas ligadas a las organizaciones sociales, con el fin de dirigir las preguntas de manera más específica, según la información requerida para los diferentes aspectos que abarcó el estudio. Es decir, se preguntó a los informantes sobre aquellos elementos y cuestiones que se piensa que conocen más.

Posteriormente se hicieron los primeros viajes a los municipios para hacer el contacto correspondiente con las autoridades municipales y con los dirigentes de las organizaciones sociales. Se solicitó a los alcaldes el “permiso” para realizar las entrevistas.

Por otra parte, es necesario hacer algunas precisiones sobre la selección de uno de los municipios (Pucarani), toda vez que inicialmente se había identificado como el municipio pequeño a Colquencha. Después de efectuar los primeros contactos con los municipios y cierto sondeo de los mismos mediante las conversaciones que se tuvieron

con los estudiosos del tema, se consideró conveniente optar por otro municipio más apropiado para el análisis comparativo. Como Viacha enfrentaba una crisis de estabilidad política se pensó en una alcaldía que tuviese mayor estabilidad, de modo que se pensó que la más adecuada sería la alcaldía de Pucarani, de la provincia Los Andes. La elección se debió también al hecho de que este municipio fue calificado por las autoridades del gobierno central y por la misma población de Pucarani como “municipio modelo”, por su mayor grado de estabilidad y dinamismo en la administración pública y la construcción de obras.

En los primeros viajes a los municipios se hicieron algunas entrevistas a funcionarios de la alcaldía y dirigentes de base, antes de hacerlo con las autoridades municipales, con los dirigentes de las OTB y con los miembros del CV, con el fin de ajustar el modo de hacer las preguntas y para incidir en aquellos aspectos problemáticos. Para esto también fueron útiles las conversaciones informales que se tuvieron con personas del lugar.

Es conveniente señalar también que en el proceso de recopilación de datos se contó con el apoyo de un sociólogo, quién nos acompañó durante las diferentes entrevistas y que además realizó algunas entrevistas a los dirigentes. Las pláticas que se tuvieron con él, antes y después de efectuar las entrevistas, permitieron en parte clarificar algunos puntos.

Entrevistas

La recopilación de datos se realizó en dos fases. En la primera fase se establecieron los contactos para ubicar a las personas que debían ser entrevistadas, mediante el envío de 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 la fecha y la hora para las entrevistas. Para conversar con cierta calma los diferentes temas relacionados con la gestión municipal y los actores sociales y políticos, se hicieron varios viajes a los municipios, hasta conseguir las entrevistas. Los viajes y las conversaciones informales con autoridades municipales y los representantes sociales, así como la observación, posibilitaron

establecer una idea general acerca de la gestión municipal, las relaciones sociopolíticas y la dinámica de las organizaciones sociales.

En la segunda fase se realizaron 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 la inestabilidad que enfrentaba la alcaldía. Se efectuaron treinta y dos entrevistas, de las cuales algunas se llevaron a cabo en forma colectiva, en parte debido al interés que mostraban los informantes para conversar entre todos, pero en su mayoría se hicieron de manera individual.

En Pucarani se entrevistó 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 entrevistó a los siguientes informantes: ex alcalde, alcalde de entonces, 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 intentó 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 mayor validez y confiabilidad de los datos recopilados. Asimismo, es importante señalar que de acuerdo con las conversaciones con autoridades y dirigentes y la observación durante los viajes en diferentes oportunidades (entre junio de 1999 y febrero del 2001), se puede decir que se ha logrado cierta *saturación teórica*. Es decir, en las últimas entrevistas se empezó a “repetir” buena parte de la información acumulada en las primeras conversaciones. Por ejemplo, las charlas con algunos dirigentes de base, con quienes se hicieron 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 de 2001 reforzaron las aseveraciones hechas en las primeras interpretaciones. Los datos de las entrevistas se conservan grabados en cintas magnetofónicas.

Datos de observación

Durante los viajes se observaron diversos aspectos vinculados con la dinámica de los actores sociales y políticos en cada uno de los municipios; datos de observación que se registraron en el cuaderno de campo.

Disposición de documentos

Con el fin de contar con datos cuantitativos sobre proyectos de desarrollo municipal, se consiguieron documentos relacionados con los dos municipios. Para el gobierno municipal de Viacha se obtuvieron: el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Operativo Anual 1999, los Programas de Inversión Municipal 1996 y 1997, la Ordenanza sobre la Distritación. Para el gobierno municipal de Pucarani: el Plan de Desarrollo Municipal 2000, el Plan de Desarrollo Microrregional, el Plan de Asistencia Municipal, el Diagnóstico Participativo y el Presupuesto Municipal 1996 y 1997.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Campos temáticos

La información recopilada mediante las entrevistas, después de la transcripción, se ordenó en diferentes campos temáticos que se establecieron en función del problema y de la hipótesis planteados en el estudio, con el fin de agrupar los datos para su análisis e interpretación. Se establecieron los siguientes campos temáticos:

- Gestión municipal.
- Autoridades municipales y sus acciones.
- Dinámica organizacional.
- Estrategias de acción.
- Objetivos perseguidos (proyectos).
- Participación de la gente en la determinación de asuntos públicos.
- Conflictos entre actores.
- Acuerdos entre actores.

- Opciones de futuro (expectativas).
- Cuestión territorial.
- Relación local-regional-nacional.

A su vez, estos temas se desagregaron en subtemas. Así, la información se agrupó en dichos subtemas después de la revisión, la relectura y la codificación de las entrevistas transcritas. Sin embargo, antes de reunir los datos en los respectivos campos temáticos, se hizo un breve resumen de cada una de las entrevistas, que también fueron útiles para la interpretación.

Análisis e interpretación

Una vez agrupados los datos en temas y subtemas, se hizo una relectura de la información para reordenarla mejor. Luego se procedió al análisis y la interpretación de cada uno de los subtemas, recurriendo varias veces a las entrevistas originales. Además, antes de hacer la interpretación se elaboraron cuadros y gráficos con base en los datos del presupuesto municipal 1996 y 1997 y en el Plan de Desarrollo Municipal, con el fin de contrastar la información cualitativa con la cuantitativa.

Posteriormente se hizo otra lectura de las interpretaciones previas para elaborar el informe final del estudio. Sin embargo, en el documento se presentan sólo algunas citas textuales de las entrevistas, que se consideran las más significativas. En todo caso, la mayoría de las aseveraciones hechas en el informe se basa en el enfoque teórico planteado y en la información empírica recopilada.

ANEXO 3 FOTOGRAFÍAS



Arriba, la ciudad de Viacha, al fondo la ciudad de El Alto y la cordillera oriental de Los Andes (1999). Abajo, camino a Machaca, al fondo las serranías de Jesús de Machaca (1999).



Arriba, edificio del Gobierno Municipal de Viacha, donde funcionan el Ejecutivo y el Concejo Municipal (1999). 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. Antofagasta, de Viacha, recién adoquinada (1999).



Arriba, coliseo de Viacha en construcción, llamado “palacio del deporte” (1999). 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 (2001).



Arriba, cementerio antiguo y parte de la “ciudad deportiva” de Pucarani, al fondo el distrito de Patamanta (zona norte) y la cordillera Oriental de Los Andes (1999). 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 2000, donde están las oficinas del Ejecutivo Municipal, Concejo Municipal y Comité de Vigilancia, así como el Salón de Honor y el Auditorio, donde ahora se realizan los “talleres comunales” y las “cumbres” (2001). Abajo, patio interior del nuevo edificio de la alcaldía de Pucarani (2001).



Arriba, Centro Cultural de Pucarani, construido en 1997, donde se reunía el Comité de Vigilancia (1999). Abajo, plaza central de Pucarani, recién remodelada (1999).



Arriba, Coliseo Cerrado, de la “ciudad deportiva” de Pucarani, construido en 1994 y donde se realizaban las “cumbres”; al lado, tubos amontonados para el alcantarillado (1999). Abajo, *Laq'a Uta* (casa de tierra), construida en 1999, que funciona como centro de rehabilitación, Pucarani (1999).

La construcción social del poder local
se terminó de imprimir en agosto de 2005
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.,
Navajo núm. 96 bis, col. Santa María la Rivera,
06400, México, D.F.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

Los gobiernos locales han ganado mayor importancia dentro del proceso de intensificación de la democracia que viven los países de América Latina, en los últimos veinte años; en la medida que se ha tratado de rescatar al sujeto de la democracia: el ciudadano. Así, la conformación de los gobiernos municipales en Bolivia (1994) ha dado lugar al establecimiento de un escenario sociopolítico propicio para el despliegue de una diversidad de inquietudes desde los contextos locales, donde los actores pretenden ser protagonistas en la determinación de opciones de desarrollo que implica una suerte de construcción o redefinición de la trama del poder local.

El escenario local se convierte en un ambiente favorable para el rediseño de las instituciones políticas y la manifestación de una variedad de prácticas democráticas, porque la descentralización ha permitido un mayor acercamiento entre las autoridades públicas y los ciudadanos. Entonces, dentro de este contexto: ¿qué opciones de desarrollo local y estrategias de acción van impulsando los actores que asumen las nuevas tareas de gestión pública? Y concretamente: ¿cuáles son las formas de participación de la gente en la toma de decisiones locales; y qué alcance tienen las diferentes opciones que surgen desde los municipios?

Este libro hace una reflexión crítica acerca de las posibilidades de desarrollo local, la participación ciudadana y la reconfiguración del poder local influida por la acción de las organizaciones sociales, que en ocasiones afecta a la política nacional. Es una argumentación orientada a recuperar al sujeto transformador y constructor de su propio destino, en términos de posibilidades de autodeterminación política: el paso de habitantes a ciudadanos.

Rolando Sánchez Serrano. Licenciado en Sociología por la Universidad Mayor de San Andrés, Magíster en Ciencia Política por el Postgrado en Ciencias del Desarrollo, ambos en La Paz – Bolivia, y Doctor en Ciencia Social con mención en Sociología por El Colegio de México, México, D.F. Es autor de *El desarrollo pensado desde los municipios: capital social y despliegue de potencialidades locales* (2003); *El impulso de la dinámica social* (2001); *La demanda de las necesidades básicas: posibilidades de constitución de una ciudadanía responsable* (2001); coautor de *Mallkus y alcaldes* (2000); así como de ensayos sobre temas socioculturales y políticos. Actualmente se desempeña como docente de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés, de La Paz, y consultor externo del PNUD, Bolivia.

ISBN 968-12-1182-0



9 789681 211820



EL COLEGIO
DE MÉXICO