

# Camino de desarrollo de las comunidades

Dinámicas rurales en los Valles Andinos de Bolivia

Jan Willem le Grand



**tierra**



# **Caminos de desarrollo de las comunidades**

**Dinámicas rurales en los  
Valles Andinos de Bolivia**

Jan Willem le Grand



La publicación de este trabajo ha sido posible gracias a:

Welthungerhilfe (WHH), Pan Para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD) y Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos.

Este libro es una versión ajustada de la tesis doctoral *Sustainable pathways or troubled development? Rural community dynamics in the andean valleys of Bolivia*. Universidad Erasmus de Róterdam, Países Bajos.

Jan Willem le Grand  
Caminos de desarrollo de las comunidades: dinámicas rurales en los Valles Andinos de Bolivia

La Paz: TIERRA, 2019.

464 pp.; cuadros; gráficos; mapas

DL: 4-1-1771-19

ISBN: 978-99974-323-8-4

COMUNIDADES / DESARROLLO RURAL / MIGRACIÓN /  
AGRICULTURA / EDUCACIÓN / DINÁMICAS LOCALES /  
CHUQUISACA / POTOSÍ / BOLIVIA

Diseño y diagramación: TIERRA

© TIERRA, 2019

Junio de 2019

Editor: TIERRA

Calle Hermanos Manchego N° 2566

La Paz – Bolivia

Tel: (591) 2 243 2263

Fax: (591) 2 211 1216

Email: [tierra@ftierra.org](mailto:tierra@ftierra.org)

Sitio web: [www.ftierra.org](http://www.ftierra.org)

Impreso en Bolivia

*Para Julián, María, Concha, Lázaro, Luciano, Juan e innumerables otras  
personas, desde los valles de La Abra a las alturas de Llavisa*



# Índice

<b>Presentación</b> .....	1
<b>Prefacio</b> .....	3
<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	11
1. Cornelio Chambi: el “Último Mohicano” .....	11
2. Antecedentes históricos .....	14
3. Relevancia: pobreza y desarrollo rural.....	16
4. Preguntas centrales .....	20
5. Cuestiones metodológicas y organización .....	21
6. Breve escenario de la zona de investigación: Norte de Chuquisaca y Potosí .....	27
7. Estructura del libro.....	30
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Caminos de desarrollo: una revisión teórica</b> .....	33
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Caminos de desarrollo comunales en los Valles Andinos</b> .....	41
1. A modo de introducción: evolución y dinámicas de la comunidad Tuero Chico .....	41
2. Agrupación y clasificación de los caminos de desarrollo.....	46
3. Una primera aproximación: convergencia y divergencia.....	47
4. Conclusiones .....	62
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Instituciones comunales y agencia</b> .....	65
1. Introducción .....	65
2. Quila Quila: una historia de identidades e instituciones cambiantes .....	66
3. La comunidad y las instituciones comunales.....	70
4. Organizaciones comunales: sindicatos y <i>ayllus</i> .....	80
5. Procesos que repercuten en las instituciones y en la toma de decisiones .....	86

6. Conclusiones: instituciones, acción colectiva y diferenciación de caminos.....	100
---	-----

## **Capítulo 4**

<b>Cambios en el contexto externo: ¿qué papel decisivo jugaron las intervenciones externas?.....</b>	<b>107</b>
1. Introducción.....	107
2. El contexto de la cooperación al desarrollo.....	108
3. Patrones cambiantes de las intervenciones.....	112
4. Presencia externa y modalidades de intervención antes de 1996.....	116
5. Presencia externa después de 1996.....	122
6. Tendencias e implicaciones para la diferenciación de los caminos de desarrollo.....	127
7. Encuentros y confusiones.....	136
8. Conclusiones: intervenciones externas y diferenciación de los caminos de desarrollo.....	151

## **Capítulo 5**

<b>Tierra: espacio e identidad.....</b>	<b>159</b>
1. Introducción.....	159
2. Cambios históricos en el acceso a la tierra.....	161
3. El acceso a tierra en el papel y en los hechos: tendencias y prácticas.....	174
4. Factores de diferenciación de los caminos relacionados con la tierra.....	179
5. Conclusiones: de usurpación y dominación, a títulos formales y acceso flexible.....	194

## **Capítulo 6**

<b>La agricultura a secano: enfrentando límites en las regiones áridas.....</b>	<b>203</b>
1. Introducción.....	203
2. Políticas agrarias y cambios productivos.....	204
3. Resultados diferenciados en las comunidades encuestadas....	208
4. Respuestas internas y externas a la diferenciación de caminos ..	215



5. Resultados resumidos: caminos de desarrollo en áreas con una agricultura a secano .....	230
6. Conclusiones .....	234

## Capítulo 7

<b>La agricultura bajo riego .....</b>	<b>239</b>
1. Introducción .....	239
2. Antecedentes .....	241
3. Resultados en las comunidades encuestadas.....	242
4. Expectativas y desilusiones en Escana .....	252
5. Respuestas internas y externas a la diferenciación de caminos	255
6. Resultados resumidos: caminos de desarrollo e irrigación.....	271
7. Conclusiones .....	277

## Capítulo 8

<b>Educación para todos y para irse.....</b>	<b>283</b>
1. Introducción .....	283
2. La historia de la educación en áreas rurales.....	284
3. Políticas de educación después de la Reforma Agraria.....	288
4. Resultados en educación .....	292
5. Agencia interna y externa como impulsores del cambio educativo .....	298
6. Los desafíos de la asistencia escolar .....	308
7. Intervención externa y participación comunal .....	316
8. Resultados resumidos: caminos de desarrollo y educación.....	322
9. Conclusiones .....	325

## Capítulo 9

<b>Urbanización y servicios públicos.....</b>	<b>333</b>
1. Introducción.....	333
2. Apariencias cambiantes: historias breves .....	335
3. Nucleamiento y servicios públicos .....	339
4. Nucleamiento y urbanización rural.....	349
5. Interacciones entre la agencia interna y externa.....	350
6. El <i>boom</i> de las nuevas viviendas.....	354
7. Recientes procesos de urbanización rural.....	359

8. Resumen de los hallazgos .....	362
9. Conclusiones .....	368

## **Capítulo 10**

### **Dinámicas locales: entre ‘trayectorias dependientes’**

<b>y creación de caminos.....</b>	<b>373</b>
1. Introducción.....	373
2. Caminos de desarrollo divergentes: entre el colapso ecológico y la búsqueda de un futuro mejor .....	375
3. Cambios en las dinámicas intracomunales.....	382
4. Las intervenciones externas: lento despegue, repeticiones y la irrupción municipal.....	391
5. Con-fusión y encuentros fallidos .....	399
6. Conclusiones .....	404

### **Reflexiones finales**

<b>La búsqueda de caminos sostenibles .....</b>	<b>411</b>
1. Introducción.....	411
2. Eventos históricos y casuales.....	413
3. Procesos de cambio institucional de las comunidades .....	415
4. Patrones desiguales de intervención .....	418
5. Las dinámicas de acción colectiva .....	422
6. Relevancia del capital social .....	426
7. Patrones de cambio y formación de caminos de desarrollo .....	429
8. Resultados desiguales e impactos a largo plazo.....	432
9. Conclusiones: lidiar con la complejidad .....	436

<b>Bibliografía.....</b>	<b>441</b>
--------------------------	------------

<b>Anexos .....</b>	<b>455</b>
---------------------	------------

<b>Sobre el autor .....</b>	<b>463</b>
-----------------------------	------------

## Lista de cuadros

Cuadro 1. Las comunidades de investigación en las diferentes fases .....	24
Cuadro 2. Resumen de la clasificación de caminos de desarrollo (1996-2011) .....	47
Cuadro 3. Cambios demográficos en comunidades seleccionadas .	49
Cuadro 4. Servicios públicos en educación y salud .....	60
Cuadro 5. Acceso a servicios públicos (1996-2011).....	61
Cuadro 6. Cambios en la presencia externa (número de proyectos por categoría institucional) ....	114
Cuadro 7. Tipología de los ‘actores de desarrollo’ en el norte de Chuquisaca y de Potosí (1982-2011).....	115
Cuadro 8. Proyectos productivos (número de proyectos).....	130
Cuadro 9. Proyectos relacionados con prestación de servicios públicos (número de proyectos) .....	131
Cuadro 10. Títulos y acceso a la tierra en las comunidades seleccionadas .....	176
Cuadro 11. Fragmentación de la tierra en comunidades encuestadas (1996) .....	178
Cuadro 12. Resultados diferenciados en el acceso a la tierra según los caminos de desarrollo.....	197
Cuadro 13. Intervenciones productivas en comunidades con agricultura a secano (1983-2011).....	205
Cuadro 14. Clasificación de caminos de desarrollo en comunidades con agricultura a secano .....	210
Cuadro 15. Tiempo invertido de mano de obra según mecanismos de intercambio en agricultura (1996) ....	224
Cuadro 16. Resultados en comunidades con agricultura a secano, con contracción y crecimiento demográfico .	233
Cuadro 17. Cambios más importantes en sistemas de riego y clasificación de caminos de desarrollo .....	244
Cuadro 18. Clasificación de caminos de desarrollo y sistemas de riego.....	245
Cuadro 19. Historias de riego, participación y modelo organizativo .....	259

Cuadro 20. Acceso a riego en La Cañada (1996 y 2010).....	271
Cuadro 21. Diferenciación de resultados en comunidades con caminos de desarrollo con riego.....	273
Cuadro 22. Prestación de servicios públicos en educación.....	294
Cuadro 23. Construcción de escuelas, mejoramiento y otros proyectos relacionados con la educación .....	297
Cuadro 24. Historia y frecuencia de proyectos en educación.....	301
Cuadro 25. Historial de prestación de servicios desde 1952 .....	336
Cuadro 26. Historial de prestación de servicios desde 1952 (Proyectos por comunidad) .....	337
Cuadro 27. Clasificación según educación, prestación de servicios y nucleamiento .....	340
Cuadro 28. Participación externa y resultados de proyectos de agua potable .....	354

## Lista de gráficos

Gráfico 1. Cambios demográficos en comunidades seleccionadas	49
Gráfico 2. Pirámide poblacional combinada (1996 y 2011) .....	50
Gráfico 3. Migración temporal de la población (1996 y 2011).....	54
Gráfico 4. Valor total de los recursos de los hogares (1996 y 2011)..	54
Gráfico 5. Cambios en el valor de los recursos (1996-2011) .....	57
Gráfico 6. Diferenciación de recursos internos (1996 y 2011).....	58
Gráfico 7. Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida.....	109
Gráfico 8. Distribución sectorial de gastos municipales en las comunidades encuestadas (2000-2008).....	134
Gráfico 9. Calendario laboral de Talahuanca (principales actividades en 8 hogares).....	214
Gráfico 10. Agricultura y calendarios de migración (1996).....	227
Gráfico 11. Acceso a tierra en comunidades con agricultura a secano y riego, según estratos socioeconómicos (2011).....	247
Gráfico 12. Niveles de producción per cápita (1996) .....	249
Gráfico 13. Niveles de producción per cápita (2011).....	250
Gráfico 14. Tiempo ocupado en actividades para la población de 4-18 años (1996).....	309

Gráfico 15. Tiempo ocupado en actividades para la población de 4-18 años.....	310
Gráfico 16. Calendario de actividades para personas de 4-18 años .....	312
Gráfico 17. Tendencias en asistencia escolar (números absolutos) (1999-2010) .....	312
Gráfico 18. Composición de asistencia escolar por género en San Juan de Orcas (2011).....	315
Gráfico 19. Desglose de gastos en educación en seis municipios (2000-2008).....	319
Gráfico 20. Gastos municipales en educación en las comunidades encuestadas.....	320
Gráfico 21. Valor promedio de la vivienda y bienes de consumo (1996 y 2011).....	348
Gráfico 22. Rondas subsiguientes de intervenciones en Tuero Chico (1980-2011).....	365

### **Lista de mapas**

Mapa 1. Bolivia y el área de investigación .....	28
Mapa 2. Área de investigación y comunidades en el estudio PIED-Andino.....	29

### **Lista de recuadros**

Recuadro 1. Sistemas por gravedad y a pequeña escala en comunidades marginales y con contracción demográfica.....	257
Recuadro 2. Sistemas de pequeña escala del río en comunidades con caminos de desarrollo de contracción demográfica .....	258
Recuadro 3. Mezcla de formas de irrigación en Redención Pampa/La Cañada.....	268
Recuadro 4. Pampa Lupiara, una breve historia de cambios en la educación .....	287



## Siglas y acrónimos

ACLO	Acción Cultural Loyola
ADIC	Asociación de Desarrollo Integral Campesino
ALFALIT	Programa de alfabetización (ONG)
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
ARVE	Asociación de regantes del valle de Escana
BAB	Banco Agrícola Boliviano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CARE	ONG internacional
CAT-SAN	Saneamiento Integrado al Catastro Legal
CEDEC	Centro de Estudios para el Desarrollo de Chuquisaca
CEPOS	Consejos Educativos Pueblos Originarios de Bolivia
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CORDECH	Corporación de Desarrollo de Chuquisaca
CORDEPO	Corporación de Desarrollo de Potosí
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
DGIS	Directorio General para la Cooperación Internacional (Países Bajos)
EADI	European Association of Development Research and Training Institutes (Formación e Investigación sobre Desarrollo)
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAUTAPO	Fundación Educación para el desarrollo
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FPS	Fondo Productivo Social
FSE	Fondo Social de Emergencia

GESPRO	Programa de Apoyo a Gestión de Inversión Municipal
IBTA	Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria
ICCO	Organización para Cooperación al Desarrollo (ONG holandesa)
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIAF	Instituto Nacional de Innovación Agraria y Forestal
INRA	Instituto Nacional de la Reforma Agraria
IOB	Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (del Ministerio holandés de Asuntos Externos)
IPTK	Instituto Politécnico Tomás Katari
JAE	Junta de Auxilio Escolar
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LPP	Ley de Participación Popular
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento Izquierda Revolucionario
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
MSM	Movimiento Sin Miedo
NOR-SUD	Fundación Intercultural Nor Sud ONG
NPE	Nueva Política Económica
ODA	Ayuda Oficial al Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTB	Organización Territorial de Base
PAN	Programa de Atención de Niños y Niñas
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PASOS	Fundación participación y sostenibilidad
PCHN	Proyecto Chuquisaca Norte
PDC	Plan de Desarrollo Comunal
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEIRAV	Programa Enseñanza e Investigación Riego Andino y Valles



PEN	Proyecto Educativo del Núcleo
PIB	Producto Interno Bruto
PIED-Andino	Proyecto de Investigación de Estrategias de Desarrollo Andino
PIEN-Riego	Proyecto de Innovación Estratégica Nacional en Riego
PLANE	Plan Nacional de Empleo de Emergencia
PNC	Plan Nacional de Cuencas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Plan Nacional de Riego
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PRACA	Programa de Ayuda de Emergencia (red de ONG nacionales)
PROAGRO	Promotores Agropecuarios (ONG nacional)
PROCADE	Programa Campesino Alternativo de Desarrollo
PROINPA	Promoción e Investigación de Productos Andinos
PRONAR	Programa Nacional de Riego
PROSEMPA	Programa Nacional de Semilla de Papa
SAI	Servicio Agrícola Interamericano
SEDUCA	Servicio Departamental de Educación
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
SMART	Specific (específico), Measurable (medible), Achievable (realizable), Realistic (realista) y Time-Bound (limitado en tiempo)
SNDC	Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades
SNV	SNV Organización Neerlandesa de Desarrollo
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
SWAP	Enfoque Sectorial
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UNEC	Cooperativa de comercialización del orégano
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	United States Dollars (Dólar de Estados Unidos)
WOTRO	Programa de la Ciencia para el Desarrollo Global
ZAP	Zonas de Alto Potencial



# Presentación

*Caminos de desarrollo de las comunidades: dinámicas rurales en los Valles Andinos de Bolivia*, es un libro que revela las recientes transformaciones que tienen lugar en las comunidades campesinas. Es una contribución de gran valor porque desafía la imagen tradicional de que la Bolivia rural no sufre cambios de importancia o que todavía perviven las formas comunitarias caracterizadas en los estudios andinos de los años sesenta y setenta. Jan Willem le Grand es el autor de este trabajo, quien ha emprendido un extenso trabajo de campo en varias comunidades de Chuquisaca norte (incluyendo en menor medida algunas de Potosí), inicialmente en 1996 y luego en 2011. Esto significa que este estudio privilegia el análisis comparativo de las trayectorias de cambios comunales, algo nada común debido a las limitaciones de consideración que entraña cualquier proyecto de investigación de largo aliento.

Para entender el contexto de este estudio, es importante mencionar algunos antecedentes sobre la relación entre Jan Willem le Grand y la Fundación TIERRA. La versión original, escrita en inglés, constituye la tesis doctoral del autor y, en mucho, forma parte de la cooperación de Países Bajos (Holanda) para el desarrollo rural en las comunidades andinas de Bolivia. Jan Willen expone estos antecedentes en la siguiente sección. Inicialmente la relación fue puntual, siendo TIERRA más bien una de varias fuentes de información debido a nuestro trabajo dedicado al desarrollo rural sostenible y por nuestra presencia permanente en las comunidades campesinas de Chuquisaca. Cuando TIERRA recibió la propuesta de publicar una versión adaptada y en español, vimos de inmediato su pertinencia y relevancia de primer orden.

Pero lo que comenzó como un trabajo de edición, pronto se convirtió en un proceso reflexivo de largo aliento sobre los distintos caminos

de desarrollo que recorren las comunidades y las reformas que se necesitan en el mundo de la “cooperación al desarrollo”, incluyendo el papel de las ONG, donantes, gobierno y las propias comunidades. La reinención de las comunidades mediante reasentamientos, los cambios en la vocación productiva, la acción colectiva entre comunidades y actores externos o los nuevos fenómenos emergentes como el nucleamiento son apenas algunos de los varios temas tratados y que quedan planteados para adelante. La interacción entre TIERRA y el autor tomó cerca de dos años y, sin lugar a dudas, abrió nuevas perspectivas y varias líneas de trabajo que deben ser exploradas a profundidad por todos los que buscamos contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades campesinas e indígenas.

Con esta publicación, la Fundación TIERRA pretende contribuir a la comprensión de los cambios que están acaeciendo particularmente en las comunidades campesinas, indígenas y originarias de las tierras altas. Nuestro agradecimiento a Welthungerhilfe, una organización aliada con la que trabajamos por el derecho de las familias rurales a la tierra y alimentación adecuada y nuestra gratitud con Pan Para el Mundo-Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD), otra organización con la que apostamos por una agricultura social, económica y ambientalmente sostenible.

Gonzalo Colque  
**Director de Fundación TIERRA**

*La Paz, abril de 2019*

# Prefacio

Esta investigación tiene una larga historia. Visité Bolivia por primera vez en 1983, un año de extrema sequía, y luego en 1985, el año en que la hiperinflación superó 27.000 por ciento. Tuve la oportunidad de visitar una serie de proyectos apoyados por ICCO, una organización holandesa de cofinanciamiento. Unos años después, tras obtener mi maestría en geografía humana, trabajé en el departamento para América Latina de esta organización. Tras varias visitas a la región andina y numerosas discusiones sobre los posibles impactos de las intervenciones con apoyo externo, surgió la idea de realizar una investigación de campo a mayor profundidad. De hecho, la presente investigación responde a la curiosidad por entender los efectos de varios esfuerzos de desarrollo de largo plazo, no tanto desde el punto de vista de las organizaciones de apoyo ni en relación con los diversos objetivos de los proyectos, sino más bien desde la perspectiva de los habitantes de las áreas rurales que viven en circunstancias muy difíciles y divergentes.

Después de una beca de investigación para la zona fronteriza entre Perú y Bolivia, concedida en 1990 por el programa Science for Global Development de la Organización Neerlandesa para la Investigación Científica (NWO); en 1994, junto con mi colega Dicky de Morrée, de ICCO, obtuvimos apoyo de la Dirección General para la Cooperación Internacional (DGIS) del Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda (Países Bajos) para una investigación más amplia y a mayor profundidad. Pero en vez de apoyar un estudio en esa zona fronteriza, DGIS nos pidió realizar la investigación en los Valles Andinos de Chuquisaca, una zona de concentración de la cooperación holandesa. De esa manera, el proyecto de investigación se realizó en esa región, bajo el paraguas del Proyecto PIED-Andino, apoyado por el Instituto Real del Trópico.

Para explorar y preparar las primeras ideas de investigación, hemos cooperado con una serie de expertos y que más tarde culminó en el diseño final de la investigación. En esta fase inicial, Ton Dietz, Pim Verhallen, Mourik Bueno de Mesquita, Ana Pino, Joan Boer, Henk de Zeeuw, Nico van Niekerk, Paul Litjens, Xavier Albó, Ton de Wit y Vera Gianotten; fueron de gran ayuda. Esta investigación no hubiera sido posible sin el equipo del proyecto PIED-Andino: Antonio Aramayo, Edgar Guerrero, Miriam Vargas, Dicky de Morrée, Miguel Morales (coordinador boliviano) y Annelies Zoomers (coordinadora holandesa), al igual que nuestro equipo de supervisores de campo. Debo un agradecimiento especial a Lázaro Mamani, Juan Tamares, Rafael Meza y María Elena Pozo, quienes nos guiaron y llevaron en auto, apoyando con el idioma quechua, cocinando, observando reuniones, dibujando croquis, buscando a los comunarios, ayudando en muchos otros aspectos para la recolección de datos y en el día a día del trabajo de campo. El proyecto PIED-Andino también recibió apoyo de César Sevilla, Edmundo Zelada y Tjalling Beetstra, y Into Goudsmit. Roxana Dulón y David Torres para algunos estudios de caso específicos.

En 1997, cuando terminamos nuestro primer periodo (el más prolongado) del trabajo de campo, tuve la idea de estudiar un doctorado. Pero como suele ocurrir en la vida, las restricciones en casa y oportunidades inesperadas –comencé a trabajar en el servicio diplomático– me llevaron a postergar y casi a cancelar este plan. Cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda me mandó inesperadamente a Bolivia por segunda vez (2005-2008), retomé la idea de emprender un análisis longitudinal y comparativo. Durante este periodo desempeñándome como experto temático en medioambiente y agua y jefe adjunto de cooperación en la Embajada en La Paz, trabajé en temas estrechamente relacionados con la mencionada investigación, pero otra vez desde una perspectiva diferente. De vuelta a Holanda después de vivir 14 años en el extranjero, empecé a trabajar en la oficina multilateral del mismo Ministerio, concentrándome en particular en asuntos relacionados con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En 2009 aproveché la oportunidad de comenzar mi doctorado a

tiempo parcial, culminando así un segundo periodo de trabajo de campo entre 2010 y 2011.

Para esta segunda ronda de trabajo de campo, agradezco a muchos colegas del Ministerio de Asuntos Exteriores que me proporcionaron los medios y el espacio necesarios para esta investigación de doctorado, al margen del trabajo a tiempo completo. En diferentes momentos recibí apoyo de To Tjoeker, Eric Hilberink, Ruerd Ruben, Kirsten Mastwijk, Nicole Bollen, Matthijs Wolters y, especialmente, Nico van Niekerk. Para el segundo periodo, recibí apoyo financiero del Departamento de Evaluaciones IOB. Nuevamente conté con el excelente apoyo de Roxana Dulón y Antonio Aramayo, quienes me orientaron en esta nueva investigación y proporcionaron apoyo logístico general. En 2010, Annelies Zoomers y yo logramos formar un pequeño equipo con investigadores antiguos de PIED-Andino (incluyendo a Edgar Guerrero, Antonio Aramayo y Miriam Vargas) y también recibimos apoyo de Geke Weenink. En 2011, nuevamente trabajé con Roxana Dulón, Antonio Aramayo y varios nuevos miembros en el equipo. Elizabeth Barroso, Efraín Flores, Jhanett Copa Villca, Zulema Ramos, Juan Victor Yupari, María de los Ángeles Lovera y Rafael Meza, formaron un equipo maravilloso y recibimos con satisfacción el apoyo de Luis Cejas. Kees Ouboter me ha ayudado de forma excepcional en el análisis de los datos sobre la descentralización y también en el trabajo de campo en general. Miguel Morales, Walter Valda, Mario Yapu y Miguel Urioste me ofrecieron reflexiones críticas y muy útiles sobre los acontecimientos recientes en la región. También debo un agradecimiento a mis antiguos colegas de la Embajada por su extenso apoyo.

Finalmente, agradezco a muchas familias de las comunidades de investigación, quienes nos invitaron a sus casas, compartieron la vida comunitaria y nos contaron sus historias; así como a varios representantes del gobierno, municipios, ONG, instituciones de investigación y a la comunidad de donantes por compartir sus opiniones y preocupaciones sobre los acontecimientos nacionales, regionales y locales. Merecen mi agradecimiento Roel van der Veen y el equipo del departamento de recursos humanos del Ministerio de Relaciones Ex-

teriores, por ofrecerme la oportunidad de tomar un año sabático para analizar los resultados de la investigación y escribir el primer borrador de la tesis doctoral. Al momento de preparar los capítulos intermedios y el borrador final, recibí comentarios valiosos durante los talleres en Sucre y La Paz, y en Holanda con la participación de estudiantes de doctorado de la Universidad de Utrecht y el ISS en La Haya. También recibí comentarios útiles de Into Goudsmit, Vera Gianotten, Teun van Dijk, To Tjoelker, Ana Rochkovski y Pim Verhallen. Agradezco mucho a Maaïke le Grand y Pim Verhallen por revisar el proyecto del texto completo. Quisiera agradecer a Michelle Luijben por la revisión exhaustiva y corrección minuciosa del texto original en inglés. Finalmente, un agradecimiento especial para mis supervisores Bert Helmsing y Annelies Zoomers. Annelies ha participado intensamente en todas las discusiones sobre esta tesis desde el primer estudio PIED-Andino. Me estimuló a hacer el doctorado cuando visitó la Embajada en 2008. Bert ha sido un asesor paciente quien me ha ayudado mucho para avanzar por el laberinto de las teorías sobre ‘procesos de cambio’.

Quisiera expresar mi más profunda gratitud a mis padres, por la inspiración que me dieron con su propio trabajo en ‘cooperación al desarrollo’, y a Mourik, por haber sido una increíble fuente de amistad y de inspiración en el mundo Andino y sus ‘aguas profundas’ durante todos estos años. A Rocío, Ramón y Martha, por haber tenido paciencia conmigo y por ofrecerme la muy apreciada distracción de la ‘vida normal’ durante todos estos años.

Esta edición traducida, revisada y más concisa, no incluye varias de las consideraciones teóricas que están en el texto original en inglés. De esta forma, espero que sea más accesible para el mayor número posible de lectores. Esta edición no hubiera sido posible sin el generoso trabajo de traducción de Dicky de Morrée y un apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos. Finalmente mi profundo agradecimiento a Gonzalo Colque y Martha Irene Mamani por su trabajo en la revisión final y a la Fundación TIERRA para que esta edición en español se haga posible.



# Resumen

Este estudio se centra en el análisis de los “caminos de desarrollo” (*Development Pathways*) de las comunidades rurales de los Valles Andinos de Bolivia, desde una perspectiva longitudinal y comparativa. Se ubica en el contexto contemporáneo del desarrollo económico y político de Bolivia y en el marco de las políticas internacionales de desarrollo. La pobreza sigue siendo muy visible pero, después de 50 años de programas de desarrollo también es mucho menos uniforme y estática, de lo que a menudo se supone. En este contexto, es importante analizar por qué los procesos de desarrollo a veces divergen y en otros casos convergen y, por qué algunas comunidades y regiones parecen tener más éxito que otras. En Bolivia, se produjo un aumento significativo de la ayuda externa, en particular después de la gran sequía de 1982-1983, que se tradujo en una amplia variedad de paradigmas e intervenciones de desarrollo, desde las necesidades básicas y el desarrollo rural integrado hasta la descentralización municipal de gran alcance. Todos estos enfoques y programas se pueden encontrar en los Valles Andinos del norte de Potosí y Chuquisaca, una región de gran diversidad de paisajes y ecosistemas que el presente estudio analiza.

Esta iniciativa se basa en una extensa investigación realizada en 17 comunidades de la mencionada región, entre los años 1994 a 1997. En ese periodo se hicieron visitas mensuales a comunidades y también a un selecto grupo de hogares durante un año. También se realizó un estudio detallado de los acontecimientos en las comunidades desde 1983. En una segunda Encuesta de Repetición, que tuvo lugar en un período de varios meses, entre los años 2010 y 2011, 14 de estas comunidades fueron visitadas nuevamente. Se volvió a realizar estudios comunales y la encuesta de hogares, lo que permitió hacer un análisis longitudinal y comparativo, basado en parte en un análisis de conglomerados. Las comunidades fueron clasificadas

en cuatro grandes grupos de “caminos de desarrollo” y, cuando era necesaria, en una serie de subclasificaciones. La clasificación principal diferencia aquellas comunidades con disminución poblacional, de las comunidades con crecimiento demográfico entre el período 1996 y 2011. También distingue comunidades con una agricultura mayormente a secano de aquellas con acceso al riego, mostrándose así una gama de caminos de desarrollo de “contracción/crecimiento” y “a secano/con riego”). Este estudio demuestra que existe una gran diversidad en cuanto a caminos de desarrollo, que van desde el crecimiento gradual con un cierto nivel de acumulación, hasta el abandono casi total. A raíz de estas constataciones se formuló la siguiente pregunta central:

¿Por qué, cómo y hasta qué punto ha habido diferenciación en los patrones de desarrollo (*pathway differentiation*) de las comunidades de los Valles Andinos y, cuál ha sido el papel de los actores intervinientes, tanto internos como externos?

En los tres primeros capítulos del libro, se analiza el contexto más amplio y la pertinencia de la investigación, el marco teórico y una clasificación básica de los caminos de desarrollo de las comunidades. El capítulo 1 presenta una discusión teórica sobre los principales actores e instituciones internas y externas, y los capítulos 5 al 10 proporcionan un análisis detallado de las tendencias de los caminos de desarrollo, tanto en el ámbito productivo como en el ámbito social.

Las conclusiones del estudio evidencian que, las comunidades estudiadas han pasado por cambios sustanciales e incluso procesos de transformación completa, pero no siempre de una manera positiva. Por lo tanto, hay una gran diferencia entre aquellos logros previstos por las agencias de desarrollo y la realidad. El análisis de los caminos de desarrollo muestra que durante mucho tiempo las comunidades sienten la influencia de acontecimientos o procesos que provienen del pasado, especialmente en lo que concierne a la historia de las instituciones comunales, los mecanismos de toma de decisiones y la tenencia de la tierra. La influencia del pasado también se refleja en cómo las comunidades y los hogares manejan estos temas tanto colectiva como individualmente, mientras que la mayor parte de las intervenciones de desarrollo se llevaron a cabo

después de la gran sequía de 1983, todas las comunidades tienen su propia historia y experiencias, que van desde los esfuerzos por mejorar su infraestructura básica, conseguir el reconocimiento de los linderos de la comunidad o de títulos de propiedad, hasta posicionarse en relación con las comunidades vecinas o actores externos, tales como el gobierno central, municipios locales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Los caminos de desarrollo de las comunidades no han sido nada estáticos y, en algún momento, la mayoría de las comunidades experimentaron divisiones internas, desplazamientos poblacionales o de los cultivos desde las zonas altas a las zonas bajas, también nucleamientos de las viviendas y servicios; todo esto, por lo general, como un proceso de auto-refuerzo y en ciertos casos bastante abrupto. Este tipo de transiciones se puede caracterizar como momentos críticos, unas veces provocados por *shocks* externos, en otros casos por algún conflicto interno, pero a menudo también como consecuencia de las intervenciones externas. La evolución de las comunidades entonces, varía bastante. Si bien es cierto que las comunidades pasan por etapas similares, el camino de desarrollo de una determinada comunidad depende mucho de procesos históricos específicos y de factores como ubicación, accesibilidad caminera, cambios demográficos, acceso a los recursos naturales y presencia de los agentes externos. Los programas y proyectos locales y la Política de Normalización, por ejemplo en educación, tenencia de la tierra o programas de riego, muchas veces provocan efectos secundarios no deseados y, en cierta medida restringen la “agencia” de las comunidades mientras que, por otro lado, la política de descentralización más bien contribuyó a aumentar la participación comunal en la agenda de desarrollo local.

Muchos de los desajustes entre la intervención externa y la lógica de las propias comunidades se deben a teorías de cambio inadecuadas o su completa ausencia, y también a intervenciones enfocadas en “soluciones”, en lugar de enfoques centrados en crear condiciones que permitan a las comunidades, determinar su camino de desarrollo, incluso más allá de los límites de la comunidad. En un marco complejo de evaluación de riesgos y multitud de estrategias potenciales, las comunidades y hogares, en última instancia, eligen su propio camino y no precisamente uno de los muchos caminos implementados por los agentes externos.



# Introducción

Es difícil imaginar cómo puede aliviarse la pobreza en la región andina en los próximos diez o veinte años, aunque si se mantienen las tendencias socioeconómicas actuales, no hay razones para ser muy optimistas sobre los escenarios para el desarrollo económico (Van Niekerk, 1992).

Es poco probable alcanzar todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>1</sup>, pero los déficits en la cooperación al desarrollo no son la principal causa de ello. Al menos en parte, el desarrollo es un proceso complejo y de largo plazo que no sólo depende de la atenuación de las limitaciones que impone la escasa disponibilidad de recursos. La cooperación sigue siendo vital y contribuye al progreso, pero también es cierto que un aumento considerable de ayuda no es suficiente para eliminar la pobreza y sentar las bases para el desarrollo sostenible (Clemens, Kenny y Moss, 2007).

## 1. Cornelio Chambi: el “Último Mohicano”

En agosto de 2011, casi 15 años después de nuestra investigación inicial, para la segunda fase de trabajo de campo volvimos a Ovejeras (Chquisaca), una comunidad grande con agricultura a secano en las zonas altas del Valle del Río Chico. La comunidad había sido abandonada, la escuela derrumbada y la mayoría de las casas se habían venido abajo. El único comunario que se había quedado fue el señor Cornelio Chambi, un hombre como de 95 años de edad

---

1 El estudio se realizó cuando estaban vigentes los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, a fin de facilitar la lectura contextualizada, en este texto se hará referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

que se había negado rotundamente a dejar su casa, vacas y cabras. De los 600 habitantes registrados en 1996 en la zona alta de esta comunidad, sólo dos personas habían decidido quedarse en el lugar. La principal causa del abandono paulatino fue la sequía de 1983 y sus graves consecuencias para la producción agrícola. Sin embargo, la sequía también afectó otras comunidades, pero no todas colapsaron. Ovejería tenía desde antes un problema crónico de escasez de agua, tanto para la agricultura, el ganado como también para el consumo humano. En 1996 la escuela fue cerrada y trasladada valle abajo, por lo que muchas familias también trasladaron su residencia, aunque la mayoría decidió mantener una forma de 'doble residencia'. Muchas familias recibieron apoyo de las ONG para construir sus nuevas casas con conexiones de agua y electricidad. Dentro de pocos años, la mayoría de las familias trasladaron todas sus posesiones, abandonando completamente sus viviendas de la zona alta. Este cambio fue parte de un programa grande de desarrollo rural apoyado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el gobierno boliviano y algunas ONG.

El Valle del Río Chico ofrecía oportunidades alternativas de agricultura bajo riego, así como la prestación de servicios básicos. En un periodo de 10 años, este proceso condujo al desdoblamiento de la zona alta y, consiguientemente, a una menor disposición de invertir en la zona o mantener la ganadería del monte alto.

Es interesante notar qué sucedió con las comunidades en el valle. Al descender al valle, se dividió en ocho diferentes y pequeñas comunidades sobre las riberas del Río Chico. Sin embargo, mantuvieron la organización comunal más o menos intacta y siguieron reuniéndose una vez por mes. Las comunidades reubicadas en las riberas del río (Ovejería del Río) comenzaron a trabajar la tierra con riego intensivo, por lo tanto, quedaron imbuidas en la lucha continua contra las contingencias del río, a fin de evitar; por ejemplo, inundaciones, destrucción de gaviones, pérdidas de tierra y contaminación. Inicialmente, estas mismas comunidades se beneficiaron de varias intervenciones externas y, hoy en día, están experimentando altos niveles de migración. Cornelio Chambi había rechazado trasladarse al nuevo y moderno

entorno del valle, incluso después de que su familia lo llevó en caballo. Al día siguiente desapareció, habiendo vuelto sólo a la zona alta, por el camino empinado y pedregoso, en una caminata de 12 horas. A pesar de que Cornelio Chambi fue quizás el “Último Mohicano”, Ovejería está lejos de ser una excepción en el contexto actual de los Valles Andinos.

Chambi, al no querer dejar su comunidad desolada, podría representar una excepción por su reticencia a ajustarse a la “modernidad”, como cualquier otra persona podría estar inclinada a no abandonar su casa por un supuesto temor a cambiar de lugar a un entorno desconocido. Pero, por muchas razones y, a pesar de que son continuamente demandadas por las comunidades rurales la introducción de intervenciones de desarrollo “modernas o adaptadas”, ya sea en el área de salud, educación, vivienda, saneamiento u otros factores más específicos, cada comunidad enfrenta muchos obstáculos para lograr la incorporación efectiva del desarrollo dentro de las dinámicas comunales. No cabe duda que los resultados de la modernización de “arriba hacia abajo” o *trickle-down* (efecto goteo) no siempre han sido los esperados. Se han registrado numerosos casos de fracasos, así como una falta absoluta de sostenibilidad de muchas iniciativas de desarrollo comunitario. Estas decepciones podrían originarse en diferencias culturales, incluso entre comunidades pero, según nuestro estudio, los fracasos esencialmente guardan relación con la forma en que se implementa el modelo de desarrollo, incluyendo las diferencias en las percepciones y enfoques, entre las iniciativas de las comunidades y las supuestas soluciones introducidas o apoyadas desde actores externos. Muchas veces, se lleva el denominado “desarrollo” a la gente, en lugar de interpretar su realidad, sus necesidades reales y sus agendas priorizadas. Por eso, uno de los objetivos de esta investigación es contribuir a una mejor comprensión de tales desajustes y malentendidos, así como de las complejas dinámicas dentro de las comunidades rurales y las múltiples limitaciones y oportunidades que las mismas enfrentan en un entorno cada vez más fluctuante y desafiante.

## 2. Antecedentes históricos

A pesar de los importantes esfuerzos de cooperación para el desarrollo, Bolivia sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina. Durante los 50 años, después de la Reforma Agraria de 1952-1953 y hasta los primeros años del nuevo milenio, Bolivia se caracterizó por un periodo de profundo estancamiento, donde los periodos cortos de crecimiento limitado fueron interrumpidos por periodos de recesión, hiperinflación y agitación política. En las dos décadas posteriores a 1982, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita aumentó marginalmente, de aproximadamente USD 700 a USD 900. Entre los años 2000-2010, sin embargo, el PIB se ha duplicado con creces, acompañado de mejoras de los índices de desarrollo con relación a la alfabetización rural y tasas de mortalidad infantil y materna (INE, 2011). No obstante, persisten desigualdades considerables confirmadas por el Coeficiente de Gini (alrededor de 0.64); las regiones menos desarrolladas progresaron muy poco, manteniéndose el Altiplano y los Valles Andinos entre las zonas más pobres del país. De manera similar, la pobreza urbana se concentra en los migrantes de las áreas rurales. Para el año 2006, las cifras de extrema pobreza se mantuvieron casi al mismo nivel que en 1997.

La pobreza generalizada, habíamos señalado, no es del todo uniforme ni estática, como sugieren los análisis del tipo ‘un dólar por día’. Aunque se ha avanzado en algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las políticas de desarrollo no han logrado suplir las vastas necesidades de la población indígena y la migración rural-urbana que va en aumento. La prestación de servicios públicos en áreas rurales ha mejorado en cuanto a servicios de educación, salud, agua potable e infraestructura vial, pero los índices varían bastante entre regiones y dentro de éstas.

En los Valles Andinos, una de las características más sobresalientes es sin duda la diferenciación entre comunidades, ya sea en recursos productivos, acceso a servicios públicos, tasas de migración o dinámicas organizativas. Nuestra investigación inicial entre 1994 y 1997, evidenció que, en el mediano plazo (10-20 años), las comunidades



variaron mucho en el acceso a recursos, niveles de intensificación agrícola, migración y patrones de asentamiento, acceso a servicios y cantidad de ayuda externa. Éstas se integraron cada vez más en procesos de globalización social, política y económica; además de haber sido consideradas como el “objeto”, el “sujeto” o el “beneficiario” de las políticas nacionales e internacionales de desarrollo. Sin embargo, mientras que en algunas comunidades casi todos los hogares lograron mejorar sus condiciones de vida, acceder a vivienda mejorada, agua potable y educación de nivel secundario, o alternativas de migración; en otras comunidades, casi ninguno de sus habitantes alcanzó ni siquiera una de estas mejoras. De igual modo, mientras algunas comunidades lograron aumentar sustancialmente sus volúmenes de producción, otras prácticamente colapsaron, en términos de producción y población. Por lo tanto, es evidente que las comunidades optaron por diferentes trayectorias, que fueron variando desde la intensificación agrícola a la migración intensiva y, desde la construcción de poder político a una mayor marginalización. Las políticas de desarrollo gubernamentales y de los donantes han prestado poca atención a los factores subyacentes de estas ‘dinámicas comunales’ y estrategias de vida.

Hacia el año 1974, con la introducción de la obra de Alejandro Chayanov, el debate se intensificó sobre los procesos de cambio en Los Andes, habiendo sido hasta entonces dominado por estudios marxistas y neo-marxistas sobre la relación entre la ‘economía campesina’ y el ‘capitalismo’. Un elemento dominante de estos estudios ha sido la imagen bastante uniforme de las comunidades andinas y su relación con el mercado. Pero en las últimas dos décadas, el debate ha cambiado y se centró sobre todo en la viabilidad de las comunidades y las estrategias de vida en la región andina (González de Olarte, 1987; Cotlear, 1989; Van Niekerk, 1994; Zoomers, 1998; Bebbington, 2000). Entre los temas recurrentes de estudio y análisis, encontramos las transformaciones económicas y tecnológicas, el empobrecimiento continuo y el aumento de la resistencia de las comunidades.

Varios estudios profundizan en el tema de la diversidad de contextos y tendencias en las estrategias de vida andinas, con especial

atención a nivel de los hogares. En general, ha recibido poca atención la diferenciación entre comunidades y su transformación en el tiempo, desde una perspectiva comparativa, al igual que el análisis de las interacciones entre las instituciones comunales, los hogares y las agencias externas en estos procesos. Profundizar el análisis desde esta perspectiva, nos podría ayudar a entender la importancia de la historia cuando se trata de los caminos de desarrollo de las comunidades rurales y para definir los límites y posibles limitaciones para las intervenciones externas de apoyo.

Uno puede preguntarse por qué los caminos de desarrollo comunal son tan diferentes, si las comunidades pasan por las mismas experiencias y cuáles de los factores explicativos son internos y cuáles externos. Estas preguntas son por demás relevantes para el desarrollo rural. La viabilidad de las comunidades depende de una serie de factores como la disponibilidad de recursos y su potencial agropecuario, factores demográficos, perturbaciones climáticas, como sequías e inundaciones, el acceso y la calidad de los servicios públicos, las oportunidades de migración y de mercado y los cambios en las políticas macroeconómicas. Pero las dinámicas comunales también dependen de diferentes formas de acción colectiva y, en muchos casos, de las interacciones con los agentes externos. Muchos de estos factores y actores son conocidos, pero no se sabe mucho sobre cómo se relacionan e interactúan durante un periodo de tiempo prolongado y en un entorno complejo.

### **3. Relevancia: pobreza y desarrollo rural**

Los gobiernos y otros ‘actores del desarrollo’ requieren enfoques y herramientas adecuados para encarar la pobreza rural. Hoy en día, las políticas de desarrollo se concentran en ampliar el acceso a servicios públicos y en la consecución de los ODS. Como se puede ver al inicio de este capítulo, muchos de los debates actuales miran más allá de los ODS, hacia una agenda de desarrollo sostenible en términos económicos, sociales y ambientales y ofrecen perspectivas fascinantes, como la meta “tasa cero” (con relación a los indicadores de pobreza) dentro de una generación. Uno de los experimen-

tos más ambiciosos y ampliamente difundidos es el Proyecto del Milenio apoyado por Jeffrey Sachs. Este proyecto se propuso incrementar drásticamente los fondos disponibles para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y transformar las comunidades rurales en toda África. Según su sitio *web*, ha sido diseñado con la premisa de que “con un apoyo limitado, las economías rurales pueden transformarse de una agricultura para el autoconsumo a una con actividad comercial autosuficiente” (Sachs, 2005). A pesar de que la amplia gama de políticas y modalidades de ayuda canalizadas por diferentes instituciones (multilaterales, bilaterales, ONG e iniciativas privadas), refleja la diversidad de estrategias de vida. Todavía quedan muchas cosas por mejorar para la articulación y afinamiento de las intervenciones. Las sucesivas agendas de París, Acra y Busán para la cooperación al desarrollo, destacan la necesidad de coordinar las políticas y de alinear el apoyo a nivel nacional, pero no dan una respuesta clara a las preguntas acerca de cómo las políticas de desarrollo pueden abordar eficazmente la cuestión de la diversidad a nivel local. La mayoría de las agencias de desarrollo han realizado muchas evaluaciones del impacto de sus propias intervenciones, pero tienen un conocimiento limitado de cómo las intervenciones se interfieren mutuamente y cómo se entremezclan y transforman a nivel micro (por ejemplo a nivel municipal, comunal o de hogares). Esto resulta aún más relevante cuando sabemos que las intervenciones de desarrollo nunca tienen lugar en ‘tierra virgen’ y que los caminos de desarrollo existentes, así como las experiencias previas de las comunidades, afectan a las percepciones y respuestas locales.

En Bolivia y en otros países, en gran medida las políticas de desarrollo han sido impulsadas por actores internacionales como son el Banco Mundial (BM); las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y una serie de donantes bilaterales, incluyendo Holanda. A lo largo de las últimas décadas, tarde o temprano, casi todas las tendencias de desarrollo llegaron al norte de Chuquisaca y Potosí, el área de investigación del presente estudio. Las “recetas” varían, desde políticas de reforma agraria hasta ayuda alimentaria; de políticas de ajuste a fondos o bonos sociales; de programas de satisfacción de necesidades básicas a programas de desarrollo rural

integrado; del enfoque de género a enfoques de desarrollo impulsados por la comunidad; de los ODM/ODS a enfoques basados en derechos y, finalmente, desde tecnologías de la revolución verde hasta la ‘cosmovisión andina’. El gobierno boliviano está interviniendo cada vez más con el afán de redefinir sus propias políticas, aplicando una combinación de las arriba mencionadas, pero también incluyendo ideas completamente nuevas en la agenda de desarrollo.

El conjunto de las políticas de desarrollo implementadas, paralela y consecutivamente, ha conducido a la implementación de una variedad de enfoques heterogéneos, a veces complementarios, otras veces contradictorios. Un estudio de evaluación a nivel del país (IOB, 1998) pone de manifiesto; por ejemplo, los cambios de paradigma en el enfoque de los fondos sociales en Bolivia, desde la ayuda de emergencia (1987-1990) al alivio de la pobreza (1990-1993) y, últimamente el desarrollo social (1994-1997), que implica cambios y diferencias en objetivos, actividades, modalidades y niveles de participación. Cuando miramos más atrás, en el periodo de 1982 a 1995, Holanda impulsó el suministro directo de fertilizantes, insecticidas, medicamentos y equipamiento agrario, pero también apoyó iniciativas de investigación e innovación dentro un amplio abanico de proyectos individuales sobre el desarrollo rural integrado en el Altiplano y en los Valles Andinos. El informe de IOB también señala que las políticas (holandesas) con relación al alivio de la pobreza y la autosuficiencia económica mediante inversiones en el sector agrario han sido “una batalla cuesta arriba, ya que el potencial agrario del altiplano se limita a zonas estrechas con condiciones microclimáticas muy específicas, y a pesar de que existen algunos nichos productivos (por ejemplo los cultivos andinos), por lo general, la producción agrícola en condiciones de alto riesgo no proporciona una base sólida para combatir la pobreza de forma efectiva” (IOB, 1998, p. 30). Desde 1998, las circunstancias han cambiado, tanto con relación a los acontecimientos políticos en el país como en las principales modalidades de ayuda. Por lo tanto, una pregunta válida sería si estas constataciones todavía están vigentes, tanto en las instituciones gubernamentales como en la comunidad de donantes, y cuál es el punto de vista de las propias comunidades rurales.

La imagen de políticas fragmentadas y discontinuas también prevalece a nivel de los territorios descentralizados, especialmente a nivel municipal, donde la presencia de las ONG se ha expandido desde inicios de la década de 1980, y los volúmenes de ayuda sólo han empezado a disminuir recientemente. Sin embargo, con la creciente importancia de los municipios desde las reformas de 1994, y especialmente después del año 2000, con más recursos financieros, dotación de personal y una mayor participación comunal, tanto las instituciones gubernamentales como las ONG han llegado a considerar a los municipios como una contraparte estratégica, por no decir inevitable.

Por lo general, en las políticas y documentos del gobierno y de los donantes, las comunidades rurales son concebidas como “receptoras”. Muchas veces se las representa como entidades homogéneamente pobres. No obstante, las comunidades rurales han sido capaces de influenciar las intervenciones externas de muchas maneras. Siguiendo este razonamiento, este estudio se centra en la diversidad de recursos y dinámicas para explicar por qué la pobreza persiste con más fuerza en algunas zonas y con menos fuerza en otras. Cuando se consideran las diversidades regionales y locales, la pregunta de Cassen (1986) y Riddell (2007), “¿la ayuda (realmente) ayuda?”, es de poca utilidad para entender las dinámicas divergentes. En lugar de concentrarnos en por qué y dónde las políticas de desarrollo han sido menos efectivas de lo esperado. El análisis debería enfocarse principalmente en por qué, cómo y bajo qué circunstancias, las intervenciones pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida locales. Este enfoque se acerca a lo que Jim Kim, Presidente del Banco Mundial, denominó la “ciencia de la entrega”. Entender estas condiciones requiere que conozcamos no sólo si los esfuerzos de desarrollo alcanzaron los objetivos perseguidos, sino también si, desde las perspectivas divergentes de las comunidades y hogares durante un periodo más largo, el desarrollo ha sido relevante, prestando atención a los varios encuentros y arraigos (o no) de los esfuerzos de desarrollo en áreas rurales. Comparando “áreas desfavorecidas con zonas de alto potencial”, Ruben y Pender (2004) plantean la cuestión de por qué algunas comunidades en una región

están mucho más desarrolladas que otras o como señalan Ghezzi y Mingione (2007, p. 13), “¿por qué persisten importantes diferencias a pesar de la presión hacia la convergencia? La persistencia, la capacidad de recuperación, la continuidad, la sobrevivencia, o como quiera llamarse de ciertas características regionales o locales es un aspecto bastante descuidado en la sociología”. De algún modo, esta pregunta puede reescribirse como: ¿por qué, a pesar de las diferencias en el acceso a recursos, se producen convergencias en ciertos aspectos, por ejemplo, en la apariencia externa de las instituciones comunales, en las demandas comunales, en el establecimiento de infraestructura pública y en las tendencias hacia el nucleamiento?

#### 4. Preguntas centrales

La pregunta central de esta investigación es ¿Por qué, cómo y hasta qué punto difieren los caminos de desarrollo (*pathway differentiation*) en las comunidades de los Valles Andinos y, cuál ha sido el papel de la agencia colectiva, entendiendo por este último como los esfuerzos de acción comunitaria, de los hogares y también de los actores externos que estimulan la diferenciación y la convergencia? Es necesario entender ¿Por qué los caminos de desarrollo comunales han evolucionado tal como lo hicieron, y por qué hay divergencia o convergencia entre caminos de desarrollo comunales? ¿Dónde puede encontrarse la ‘dependencia de trayectorias’ (o trayectorias dependientes) y el ‘bloqueo interno’ y, en qué comunidades más bien hay ‘resiliencia’ y ‘creación de caminos’? ¿Qué hace que los caminos de desarrollo sean más ‘integrados’ y ‘sostenibles’, y qué repercusiones tiene esto para las políticas de desarrollo?

El afán por comprender los caminos de desarrollo comunales conduce a las siguientes preguntas específicas:

1. ¿Cómo podemos caracterizar los procesos de cambio en los caminos de desarrollo de las comunidades en los Valles Andinos?
2. ¿Cuál ha sido el rol específico de la agencia de la comunidad y de las instituciones, en impulsar estos cambios?

3. ¿Qué papel han desempeñado los actores e intervenciones externas y en qué medida han articulado o mediado las acciones comunales?
4. ¿Por qué y cómo ocurrieron las diferenciaciones y convergencias en los caminos de desarrollo y bajo qué circunstancias se encuentra ‘dependencia de camino’ y la creación de nuevos caminos?

## 5. Cuestiones metodológicas y organización

Este estudio se aborda desde una perspectiva longitudinal. Está basado en el análisis comparativo de dos investigaciones en distintos periodos: uno, el estudio de PIED-Andino realizado entre los años 1994 y 1997; dos, el estudio de la PIED II en 2010 y 2011 realizado en la misma región y en las mismas comunidades.

La perspectiva que se privilegia, es la regional comparativa y evolucionaria y se utiliza como marco teórico de referencia el concepto de “dependencia de camino” o “trayectorias dependientes”, considerando las interacciones en los niveles micro, meso y macro entre actores externos y diferentes formas de agencia comunitaria.

### Primer periodo: investigación PIED-Andino (1994-1997)

El proyecto PIED-Andino focalizó su interés en los cambios que se dieron entre 1983 y 1997 en las estrategias de los hogares de las comunidades rurales en los Valles Andinos de Bolivia. Su ámbito de acción abarcó las provincias de Oropesa, Zudáñez y Yamparáez en el norte de Chuquisaca, y en la provincia adyacente de Chayanta en el norte de Potosí (Ver Mapa 1).

Analizó las estrategias de vida de los hogares en dos fases. En la primera fase, hizo un diagnóstico rural rápido en 41 comunidades, seguido por un estudio más detallado en 17 comunidades en una segunda fase. Inicialmente, las 41 comunidades fueron clasificadas según zonas agroecológicas. El diagnóstico dio luces para que puedan clasificarse en cuatro ‘tipos’ principales, basándose en el

“contexto externo” y distinguiendo entre contextos más o menos favorables en zonas agroecológicas bajas o altas. La clasificación detallada (véase Zoomers, 1998) también incluye referencias al acceso vial y acceso al mercado, la disponibilidad de servicios, la presencia institucional y el principal tipo de organización comunal (*ayllu* o sindicato). Las 41 comunidades (y el posterior subconjunto de 17 comunidades) son parte de nueve municipios del norte de los departamentos de Chuquisaca y Potosí.

En la segunda fase de investigación, en cada una de las comunidades se seleccionaron ocho hogares sobre la base de una autoestratificación realizada por informantes clave, a quienes se les pidió considerar criterios socioeconómicos relacionados con la posición de cada hogar. El objetivo fue conseguir una muestra más o menos representativa. A los 136 hogares resultantes se hizo seguimiento durante un ciclo agrícola entero, desde agosto de 1995 hasta julio de 1996, haciendo visitas mensuales a cada comunidad. Los promotores de la región y un habitante de cada comunidad ayudaron a recopilar sistemáticamente datos semanales sobre el uso del tiempo en diferentes actividades de todos los miembros de los hogares seleccionados. Este trabajo derivó en un vasto y enriquecedor conjunto de datos. En 1997, con una capacidad computacional todavía limitada, el proyecto sólo podía analizar estos datos a nivel de las comunidades individuales, pero para el presente estudio se logró juntar estos datos para un análisis comparativo y a mayor profundidad sobre los calendarios agrícolas y su dinámica en las diferentes comunidades.

Entre los hogares de la muestra, se hizo una serie de entrevistas, estructuradas, semiestructuradas y abiertas, tomando en cuenta los antecedentes del hogar, su composición y recursos, participación en la organización comunal, actividades productivas, participación en proyectos, historia, identidad cultural, mecanismos de intercambio, migración, integración al mercado y, como un último aspecto, sus percepciones sobre los procesos de cambio en la comunidad en el largo plazo. También se hizo una encuesta de hogares sobre el acceso a la tierra, haciendo un inventario de todas las parcelas de los hogares y sus cultivos.



Aparte de recoger información a nivel de hogar, se realizaron entrevistas grupales y se organizaron talleres comunales sobre diferentes temas, especialmente con el fin de indagar sobre la relación del hogar con mercados externos e instituciones externas, y la historia de la comunidad. El equipo de investigación tomó fotografías de los aspectos más relevantes de la vida en la comunidad, que posteriormente fueron usadas en una encuesta de percepción de los cambios a largo plazo a nivel comunal.

Finalmente, se aplicaron entrevistas a informantes clave, dirigentes comunales y trabajadores de las instituciones, incluyendo técnicos, oficiales de programa y directores. Para cada comunidad se redactó un diagnóstico que fue presentado a los dirigentes de la comunidad. De Morrée (1998b) ofrece una descripción más detallada de la metodología de investigación, que incluye una evaluación de la calidad de los datos recopilados en la primera y segunda fase de la investigación PIED-Andino.

### **Segundo periodo: Trabajo de campo PIED II (2010-2011)**

Tras visitas exploratorias cortas en 2008 y 2009, en los años 2010 y 2011 –durante un periodo de tres meses– se realizaron visitas de campo en Chuquisaca y el Norte de Potosí. En 2010 se visitaron 10 de las 17 comunidades de la anterior investigación (Cuadro 1). En dicha oportunidad se logró reunir a cuatro investigadores de la primera fase y algunos nuevos investigadores conocedores de la zona. El objetivo fue realizar un estudio de seguimiento a mayor profundidad e identificar cambios con relación a ciertos aspectos de la vida comunal.

Basados en los resultados de la primera fase de la investigación y las evaluaciones hechas por una serie de expertos, incluyendo los conocimientos y aportes de los principales investigadores de la primera fase, sobre todo se trabajó en la identificación de posibles cambios en temas como migración, acceso al agua y riego, educación y nivel de monetarización. En la medida que fue posible, se visitaron los mismos hogares que participaron en la primera investigación

de PIED-Andino, lo que permitió hacer una evaluación sistemática de los cambios a nivel de las comunidades, además de una reconstrucción de los cambios y estrategias durante el ciclo de vida. Los resultados del trabajo de campo de 2010 fueron presentados al Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda y resumidos en un artículo para una conferencia de la Asociación Europea de Institutos de Formación e Investigación sobre Desarrollo (EADI por sus siglas en inglés) (Zoomers y Grand le, 2011).

**Cuadro 1**  
**Las comunidades de investigación en las diferentes fases**

Departamento	Municipio	Comunidades (1996)	Comunidades (2010)	Comunidades (2011)	
Chukisaca	Sucre	Ovejerías	Ovejerías	Ovejerías	
		Quila Quila		Quila Quila	
		Yotala	Tuero Chico	Tuero Chico	Tuero Chico
	Yamparáez	Wasa Ñucchu	Wasa Ñucchu	Wasa Ñucchu	Wasa Ñucchu
			Escana	Escana	Escana
		San Juan	San Juan	San Juan	
		Talahuanca	Talahuanca	Talahuanca	
	Tarabuco	Pampa Yampara	Pampa Lupiara	Pampa Lupiara	Pampa Lupiara
			La Abra		La Abra
			La Cañada	La Cañada	La Cañada
	Zudáñez	Poroma	Sundur Wasi		Sundur Wasi
			Sijcha Baja		
			San Juan de Orcas		San Juan de Orcas
Potosí	Ravelo	Yurubamba	Yurubamba	Yurubamba	
		Cochapampa		Cochapampa	
	Ocurí	Llavisa			
<b>TOTAL</b>		<b>17 comunidades</b>	<b>10 comunidades</b>	<b>14 comunidades</b>	

Fuente: elaboración propia.

En 2011, se hizo una investigación más amplia y prolongada para comparar, de forma sistemática, las mismas comunidades analizadas y los principales cambios ocurridos en los últimos 15 años.

Cuatro equipos de dos a tres personas –es decir, un investigador senior y un promotor quechua hablante, en la mayoría de los casos acompañados por el coordinador de la investigación u otro promotor– visitaron un total de 14 comunidades durante cinco a seis días en promedio. Participaron tres investigadores de la primera fase (PIED-Andino) a modo de posibilitar una comparación sistemática con respecto a los métodos y resultados de investigación. De las 17 comunidades de la primera fase del proyecto, 14 fueron seleccionadas, todas con una amplia variedad en términos de ecosistemas, accesibilidad, características culturales (exhacienda o *ayllu*) y presencia institucional. En cada comunidad, ocho hogares fueron seleccionados siguiendo el mismo procedimiento inicial de autoselección. En cada comunidad se organizaron varios talleres para analizar los principales cambios ocurridos entre 1996 y 2011 respecto a la dinámica demográfica, migración, producción agrícola, servicios públicos y presencia de instituciones externas. Se prestó especial atención a los *shocks* externos y los eventos que pudieron afectar la vida en la comunidad durante este tiempo.

El trabajo de campo se vio facilitado por el uso de aproximadamente 50 fotografías de cada una de las 14 comunidades tomadas el año 1996, además de los diagnósticos de las respectivas comunidades, lo que hizo posible una comparación sistemática de la evolución en el tiempo. Los álbumes de fotos lograron evocar en los comunarios recuerdos y ayudaron a obtener la aceptación rápida para así poder revisar los resultados de la primera fase. Para varias de las comunidades se presentaron fotos comparativas. Todas las comunidades recibieron un informe de diagnóstico, lo que ayudó en la sistematización y comparación de las tendencias en los caminos de desarrollo en el tiempo, de las 14 comunidades estudiadas.

Además, para 330 comunidades pertenecientes a los seis municipios en la región (incluyendo 12 de las 14 comunidades seleccionadas), se obtuvo datos completos del gasto municipal del periodo entre 2000 a 2008, información que fue usada como antecedente para el trabajo de campo.

Por último, se aplicaron entrevistas a representantes de ONG e instituciones gubernamentales y otras instituciones (semipúblicas), se organizó un taller final en la ciudad de La Paz para discutir los resultados preliminares con la Embajada de los Países Bajos y la comunidad de donantes. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda publicó algunas conclusiones de la investigación, en particular, aquellas relacionadas con el impacto del proceso de descentralización en las comunidades de investigación (Grand le, 2012).

Además de la investigación a la que se hace referencia y sus resultados (Zoomers *et al.*, 1998; Zoomers, 1999; Zoomers y Grand le, 2011), una serie de fuentes secundarias (como fuentes de archivos, investigaciones y tesis doctorales, documentación de proyectos y planes municipales de desarrollo) complementó y profundizó las observaciones hechas por el autor sobre las dinámicas comunales. Las investigaciones previas en la región y las comunidades de investigación, resultaron especialmente valiosas, incluyendo la de De Morrée (2002) que se concentró en el papel de las asociaciones de productores, cooperativas y prácticas de intercambio, misma que se basó también en los datos de PIED-Andino, y Kessler (2006) y Klemola (1997), quienes presentaron los resultados de investigación para dos de las comunidades de investigación (Talahuanca y Quila Quila). Por último, Morales y Guerrero (2001) investigaron los efectos del cambio climatológico en cinco comunidades investigadas en 1998, un estudio muy útil para entender el efecto de *shocks* externos.

Los estudios pormenorizados de la primera fase ayudaron a diseñar una metodología mucho más corta y compacta, enfocándose esencialmente en los cambios en recursos, producción y algunos otros factores. No obstante, este enfoque claramente tiene limitaciones. Se trabajó principalmente en los cambios a nivel de la comunidad, pero incluso las denominadas 'comunidades' pueden dejar de existir o transformarse en nuevas identidades o áreas territoriales y no siempre fue posible hacer el seguimiento detallado respecto a su expansión territorial.

Para entender de forma sistemática los procesos de desarrollo rural desde la perspectiva de una comunidad o incluso de un hogar, se requiere de un enfoque interdisciplinario que incluya antropología, economía institucional, geografía y agronomía. No se profesa haber logrado comprender todos los elementos de la vida en las comunidades de una forma tan exhaustiva. No cabe duda que, elementos culturales como la religión y el poder merecerían una mayor atención, pero la combinación del trabajo de campo minucioso en la primera fase y la encuesta focalizada después de 15 años permitió llegar a una reconstrucción bastante detallada de las historias y transformaciones de las comunidades y analizar los cambios más importantes en los hogares. No obstante, la reconstrucción de las 'historias' de las comunidades no está libre de limitaciones y es posible asegurar que se puede encontrar interpretaciones equivocadas de ciertas evoluciones o de eventos 'menores' o 'mayores'. Los mapas 1 y 2 muestran la zona de la investigación.

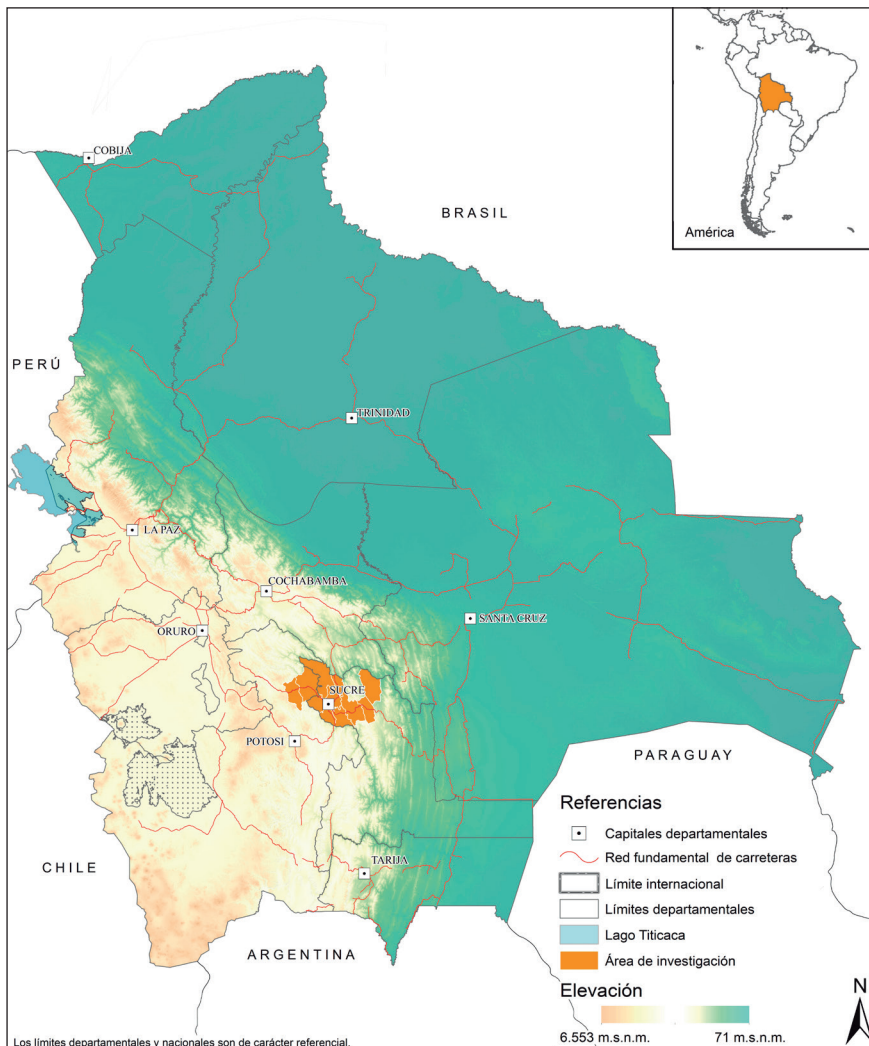
## **6. Breve escenario de la zona de investigación: Norte de Chuquisaca y Potosí**

La población de esta región forma parte de diferentes grupos étnicos quechua hablantes (*llameros, jalq'as, tarabucos y pampeños*, entre otros), que viven en comunidades normalmente con una población de entre 30 y 300 familias, en los pueblos intermedios o capitales de municipio (con 2.000 a 5.000 habitantes) y en las áreas periurbanas en los alrededores de la capital departamental Sucre.

La mayor parte de estas comunidades, no se fundaron formalmente hasta después de la Reforma Agraria en 1953. Antes de este acontecimiento, las familias vivían en condiciones parecidas a la esclavitud bajo el 'régimen de hacienda'. Este sistema de hacienda cubría gran parte del Norte de Chuquisaca, pero con menor presencia en el Norte de Potosí. Algunas comunidades, especialmente aquellas asentadas en tierras marginales y alejadas y las comunidades de *ayllu*, con una estructura organizativa más tradicional, lograron quedarse fuera del sistema de hacienda, pero aun así fueron usurpadas y acosadas continuamente.

# Mapa 1

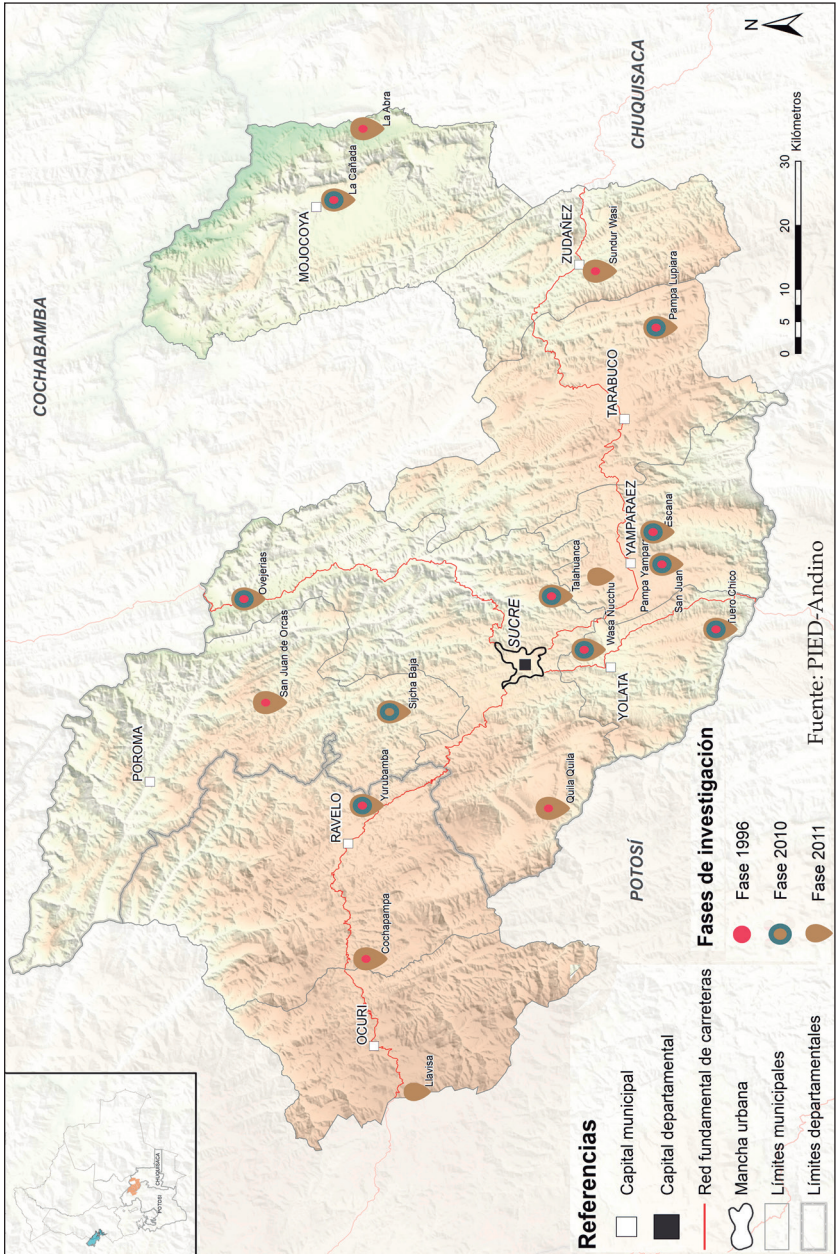
## Bolivia y el área de investigación



Fuente: Caritas, Bolivia.



Mapa 2. Área de investigación y comunidades en el estudio PIED-Andino



El paisaje es bastante variado en esta región, con una gran diversidad ecológica. Desde los valles a una altura de 1.500 m.s.n.m., el terreno se eleva hacia la cordillera que alcanza una altura de más de 4.500 m.s.n.m. De oeste a este, desciende de la puna alta de Chayanta con un clima frío y hostil y tierras áridas rocosas, a los valles bajos y templados de Zudáñez, con un clima templado y una vegetación relativamente abundante. Los cultivos más importantes son papa, trigo, maíz y cebada. Los cultivos complementarios en las zonas altas incluyen *tarwi*, cebada, oca y papalisa. En las zonas bajas, los agricultores también producen frutas, verduras y caña de azúcar. La región es bastante más diferenciada y heterogénea que las áreas rurales de otros países en vías de desarrollo y, a la vez, muy representativa de la región andina en su conjunto.

Desde la Reforma Agraria de 1952-1953, hubo procesos de cambios profundos, como la creación de nuevas comunidades o sindicatos agrarios basados en las haciendas. En un primer periodo, el gobierno inició las campañas de vacunación e introdujo la educación primaria. En las décadas recientes, se han dado otros cambios importantes como la introducción de insumos químicos para la agricultura y nuevos medios de transporte, la migración masiva a las ciudades y áreas de colonización en las tierras bajas del oriente, el nacimiento de nuevos modelos organizativos como las Juntas Escolares y comités comunales y el nucleamiento gradual. La presencia de instituciones y proyectos de desarrollo fue uno de los factores que contribuyó a estos cambios. En las décadas de 1950 y 1960, relativamente había pocos proyectos en la zona de estudio, pero después de la sequía de 1982-1983 el número de proyectos creció rápidamente (Grand le, 1998a; De Morrée, 2002).

## 7. Estructura del libro

El primer capítulo presenta los principales elementos del marco teórico del presente estudio, que hacen posible el análisis comparativo y la discusión de los factores de cambio y de los caminos de desarrollo resultantes en las comunidades. Se destaca la importancia tanto de las instituciones informales como de la acción colectiva en la mediación de las intervenciones externas, definición de las limi-



taciones y posibilidades de cambios a largo plazo en los caminos de desarrollo de las comunidades y los medios de vida en el área rural. El capítulo 2 ofrece una clasificación básica de los caminos de desarrollo comunales, reconociendo su diversidad y heterogeneidad, mediante el análisis de los orígenes de las comunidades, las tendencias a mediano y largo plazo, así como los resultados finales. El capítulo 3 está dedicado a las instituciones internas y la agencia de las comunidades, en particular el cómo las dinámicas comunitarias se traducen en prácticas, organizaciones y 'reglas de juego', identificando algunos factores que afectan su operatividad y efectividad en el tiempo. En contraste, el capítulo 4 examina el papel de las intervenciones de desarrollo dentro de las comunidades. Veremos que comienza después de la sequía de 1983 con presencia creciente de las ONG, unas cuantas agencias estatales y varios 'fondos sociales'. A partir de 1996 emerge la presencia de los gobiernos municipales.

El capítulo 5 profundiza sobre el acceso a la tierra y recursos naturales y su papel impulsor de los caminos de desarrollo desde mucho antes de la Reforma Agraria de 1952-1953. Veremos la importancia del origen de las comunidades, si son de ex hacienda o *ayllu*, las luchas recientes de derechos territoriales para establecer un territorio e identidad comunes. El capítulo 6 presta especial atención a la producción agrícola y ganadera de las comunidades con agricultura a secano. La pregunta planteada es cómo estas comunidades han respondido a las presiones externas de cambio, prestando particular atención a las agencias internas y externas que impulsan las dinámicas de cambio y su trayectoria. El capítulo 7, como contraparte de la anterior sección, analiza las comunidades con riego y sus caminos de desarrollo comunales. El riego define los derechos de acceso, las modalidades de gestión del agua, obliga a adaptarse continuamente a los cambios que implica la adopción de riego en lo organizativo, productivo y relaciones con el mercado.

El capítulo 8 discute los cambios en el acceso a la educación. Al principio, la agenda educativa fue impulsada por las propias comunidades, luego intervino el Estado. Como veremos, los avances fueron desiguales, con algunas comunidades sólo con educación primaria

y otras con educación secundaria en la propia comunidad o en una población vecina. El capítulo 9 examina la larga historia de acción colectiva para los servicios públicos y la reciente y marcada tendencia hacia el nucleamiento de las comunidades, incluso hacia la urbanización en algunos lugares, especialmente en las comunidades con acceso al riego, lo que repercute en temas como la organización interna, la migración y la esfera productiva.

El capítulo 10 destaca los principales resultados de los diferentes caminos de desarrollo y reflexiona sobre los diferentes hallazgos de investigación presentados. Presenta una discusión sintética, combinando con algunas reflexiones teóricas y lecciones aprendidas sobre la diferenciación de caminos en las comunidades andinas y las intervenciones de desarrollo. Por último, el apartado final ofrece una discusión final de los hallazgos de investigación, centrados en la creación y dependencia de caminos. Concluye ofreciendo reflexiones sobre las prácticas de la cooperación para el desarrollo rural.

# Capítulo 1

## Caminos de desarrollo: una revisión teórica

“El río no muere en su lugar de origen”.  
(Proverbio mozambiqueño, traducido por el autor)

Las dinámicas rurales en los Valles Andinos son sorprendentemente heterogéneas y algunas comunidades presentan mejores condiciones que otras. En este capítulo se desarrolla un marco teórico para el análisis de los principales factores que influyen en la diferenciación y convergencia de los caminos de desarrollo. Como se mencionó precedentemente, la perspectiva que se privilegia es la ‘dependencia de trayectorias de desarrollo’ o ‘trayectorias dependientes’, centrándonos en particular en la interacción entre “estructura” y “agencia”, donde el término estructura, se refiere a las condiciones de los recursos y las instituciones (que están cambiando paulatinamente), mientras que el término agencia, se refiere tanto a actores internos como externos. A continuación, se introducen brevemente los principales conceptos, interrelaciones y enfoques teóricos relevantes.

Desde la perspectiva de dependencia de trayectorias, la evolución de los caminos de desarrollo de las comunidades guarda relación con las ‘condiciones iniciales’, y subsecuentemente puede estar influenciada por eventos contingentes (casuales o circunstanciales) e interacciones dinámicas entre los factores y actores internos y externos, dando lugar a un amplio abanico de posibles resultados que varían desde el ‘bloqueo interno’ (*lock-in*), pasando por estabilización temporal hasta tendencias reactivas o de auto-refuerzo.

Siguiendo a Garud, Kumaraswamy y Karnøe (2010), las condiciones iniciales no están dadas, más bien los propios actores definen los horizontes de tiempo mediante ‘viajes en permanente evolución’,

debido a que eventos del pasado pueden seguir siendo importantes para el futuro. Por lo tanto, las condiciones iniciales también difieren entre uno y otro actor y están influenciadas por los recursos de uso común como son la tierra o el entorno productivo, o por la disponibilidad de servicios públicos e infraestructura y, por supuesto, por los cambios en estos elementos. Los actores y sus 'recuerdos retrospectivos' pueden atribuir un significado diferente a eventos y legados del pasado.

Los procesos o fases posteriores pueden identificarse en términos de dependencia del pasado o de tales 'condiciones iniciales' o creación de caminos de desarrollo, y pueden iniciarse como consecuencia de eventos externos no previstos, o como resultado de la acumulación de diferentes trayectorias y la interacción entre las mismas. Estos caminos pueden estar relacionados con recursos, instituciones o formas organizativas existentes, dinámicas de acción colectiva, e interacciones con actores externos e intervenciones en diferentes 'rondas' o fases. En el contexto de los Valles Andinos y sus comunidades rurales, es esencial considerar las variadas formas de la agencia individual y comunitaria. Los hogares y las comunidades responden a condiciones estructurales cambiantes, ya sean en cuanto a recursos naturales o 'arreglos sociales estructurados'. Los cambios pueden referirse a las estructuras y dinámicas demográficas, tendencias cambiantes de migración rural-urbana, tenencia de la tierra, degradación de suelos o patrones de lluvias y la economía en general, incluyendo niveles de integración al mercado y procesos de globalización. Las comunidades también interactúan con actores externos y sus políticas, programas y prácticas (Pritchett y Woolcock, 2004). En este sentido, es importante también resaltar la importancia que tienen las diferentes formas de 'resistencia' a las políticas externas, mediante renegociaciones continuas de las 'reglas del juego' (Boelens, 2008). Si bien, Boelens (*ibíd.*) se centra en los derechos de agua y las prácticas de riego, las dinámicas y la agencia comunitaria guardan relación con un espectro más amplio de recursos, como pueden ser: tierra, ganado, recursos forestales y minerales, así como servicios públicos y oportunidades laborales fuera de la agricultura.

Los caminos de desarrollo resultantes no son homogéneos, porque reflejan las diferencias existentes en el acceso a recursos, en las estrategias de vida de los hogares, así como en los patrones históricos de interacción. Las estrategias de vida también dependen de la composición del hogar, sexo, niveles educativos y la etapa del ciclo de vida de la familia. Las estrategias de las comunidades y hogares reflejan rutinas (cambiantes) asociadas; por ejemplo, al calendario agrícola, patrones de migración y mecanismos de intercambio. Las reglas colectivas y su monitoreo, y las restricciones en materia de recursos afectan los límites de las estrategias de los hogares y definen los derechos de acceso de los hogares a los recursos (Meinzen-Dick, Brown, Feldstein y Quisumbing, 1997). El acceso a bienes y oportunidades está mediado por instituciones y relaciones sociales e influenciado por las relaciones de poder (De Haan y Zoomers, 2005; Scoones, 2009).

Cualquier cambio en el rumbo del desarrollo de una comunidad depende de la fuerza de su organización, la ‘masa crítica’ y la resiliencia (en términos de diferentes formas de capital social y acción colectiva) como para responder y adaptarse a circunstancias cambiantes y para movilizar los recursos internos (dentro del hogar o comunidad) y los recursos externos. Es importante entender los procesos de toma de decisiones para comprender el impacto de las opciones adaptativas y la capacidad de maniobra que los comunarios tienen para definir sus acciones (colectivas) (Coulthard, 2012). Estas capacidades pueden reforzarse mutuamente o ser contradictorias, dependiendo de los mecanismos de retroalimentación y posibles externalidades. La capacidad de salir de ‘grandes trampas’ o solucionar ‘obstáculos clave’ puede ser considerada como un paso evolucionario en el camino de desarrollo comunal, aunque no todos los pasos son ‘progresivos’ y/o ‘por igual’. Ostrom (2000) analiza una serie de principios relacionados con las condiciones que pueden favorecer la acción colectiva. En el presente estudio, se evalúa si estos principios se aplican en las comunidades de investigación y, especialmente, en las diferentes áreas temáticas investigadas. Algunos de los problemas de coordinación y mecanismos inefectivos de control del “problema del polizón” (Olson, 1965) pueden, por

ejemplo, respaldar situaciones de 'bloqueo interno' (*lock-in*), pero pueden superarse mediante *shocks* externos o intervenciones de personas de afuera (Garud, Kumaraswamy y Karnøe, 2010).

La agencia externa definen una serie de políticas, programas y prácticas (Pritchett y Woolcock, 2004) respecto a las comunidades locales. Las intervenciones de desarrollo varían desde cambios en la legislación hasta una gama bastante amplia de mecanismos regionales y locales de implementación. Los patrones de intervención dependen en alguna medida de las relaciones con el agente-principal (gobierno central o donantes externos), pero también de la influencia mutua entre dichos patrones. Las políticas gubernamentales y el marco institucional sobre, por ejemplo, la descentralización, cambian con el tiempo, por lo tanto, las prácticas de intervención pueden transformarse. Las intervenciones de desarrollo son 'selectivas' y por lo general 'sesgadas' hacia ciertos sectores, áreas o agendas definidas por las mismas agencias de desarrollo (por ejemplo y siguiendo un enfoque participativo, basado en la oferta o en el principio de "rellenar lagunas" (*gap-filling*)) o ciertos beneficiarios.

Al seguir una "teoría del cambio" (muchas veces implícita) u objetivos más explícitos, en general las intervenciones de desarrollo buscan desencadenar ciertos cambios en los caminos o trayectorias de desarrollo comunal. Para las comunidades rurales, las intervenciones aparecen como eventos previstos o no-previstos, y, en respuesta, la comunidad y sus instituciones pueden incorporarlas, aceptarlas, o reaccionar de otras formas. En este proceso de "con-fusión", las intervenciones externas pueden tener un impacto directo, pero muchas veces están mediadas por las instituciones formales e informales a nivel de la comunidad. El término "con-fusión" denota la reunión o entremezcla de la agencia de la comunidad con la acción externa, así como las maneras reactivas y proactivas en las que actores internos y externos intentan enmarcar y cambiar las dinámicas subyacentes de interacción. Dentro de sus estrategias de resistencia, las comunidades "estratégicamente fusionan y con-fusionan al mismo tiempo" (Boelens, 2008, p. 500). Por ejemplo, las comunidades replantean sus identidades, cabildean activamente y resisten persis-

tentamente ciertas políticas o acciones, pero también guardan silencio a través de acciones de bajo perfil y mediante una delimitación alternativa de los temas de las agendas de desarrollo. Los actores externos, por su parte, enmarcan y entremezclan sus esfuerzos en palabras y modalidades distintas, con el objetivo de convencer a las comunidades y dirigirse a otros actores e instituciones de apoyo. De acuerdo con el análisis a nivel de hogar (De Sardan, 2005) y dependiendo del capital social y acción colectiva disponibles, las respuestas de las comunidades reflejan, por ejemplo, principios de 'selección' y 'desviación', o estrategias dirigidas a la búsqueda de seguridad, de ayuda o monopolización de oportunidades de ayuda (frente a otras comunidades). Las intervenciones externas pueden conducir a enfoques complementarios o contradictorios, y debilitar o fortalecer las tendencias existentes (conducentes a "economías de escala", o influyendo la disposición de emprender esfuerzos de acción colectiva).

Las interacciones entre la agencia comunal y de los actores externos se llevan a cabo en diferentes 'rondas' o etapas. En este proceso, los mecanismos de retroalimentación, las experiencias previas y los procesos de aprendizaje definen el 'arraigamiento' a largo plazo o la 'sostenibilidad' de las intervenciones. Por lo general, los mecanismos de interacción son diferentes para recursos de uso común y bienes públicos, pero pueden tener repercusiones mutuas. Una visión superficial puede pasar por alto las transformaciones lentas que conllevan mejoras ya que la gente intensifica la producción, mejora las condiciones ambientales, invierte o migra, o también están presentes las transformaciones que conllevan deterioros, sea porque aumenta la temperatura climática, empeoran los términos de intercambio o se ven perjudicados los medios de vida locales debido a la migración (Scoones, 2009, p. 19). Es cierto que muchos cambios pequeños pueden conducir a cambios en las percepciones de la comunidad y a nuevas formas de acción colectiva. Las intervenciones previas o las nuevas demandas comunales pueden inducir a las instituciones externas a involucrarse de forma más activa, de modo tal que podrían conducir a cambios importantes en los niveles de producción o en la calidad de prestación de servicios. Si bien un

camino de desarrollo puede incluir varias opciones; la complejidad, fragilidad y heterogeneidad de las comunidades rurales y sus caminos de desarrollo divergentes, implican desafíos enormes para las políticas gubernamentales y para los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo.

La clasificación de comunidades como “zonas desfavorecidas o zonas de alto potencial” refleja las diferencias percibidas sobre sus potencialidades. Una definición “en términos de recursos básicos para agricultura y/ o el acceso restringido a las mismas” (Rubén, 2007, p. 2), sugiere que los hogares están atrapados en un ciclo vicioso de pobreza y degradación de recursos. En este caso, la presencia prolongada de instituciones gubernamentales y ONG puede conducir al mejoramiento en la prestación de servicios, pero ello no garantiza de forma automática cambios en el potencial productivo o en el capital humano. Un gran avance (la creación de un camino de desarrollo) dependerá tanto de la acción interna, los factores y actores externos, como de los patrones de interacción. Por lo tanto, el avance en los caminos de desarrollo está limitado por las restricciones en cuanto a los recursos naturales e instituciones, pero también depende de los cambios en la accesibilidad y acceso a mercados, y puede verse afectado por acontecimientos contingentes, como los *shocks*, las intervenciones externas u otros eventos que ocurren por casualidad.

Los diferentes caminos de desarrollo también conducen a resultados e impactos diferenciados. Los patrones de cambio pueden ser emergentes o incrementales, radicales o erráticos, continuos o autoalimentados. Se puede caracterizar estos procesos en términos de un ‘bloqueo interno’ positivo o negativo, equilibrios temporales o una gama de otras caracterizaciones. En la práctica, podemos pensar que los caminos de desarrollo institucional y organizativo reflejan cambios incrementales y evolucionarios, así como discontinuidad, ruptura y transformación completa, en un periodo de tiempo relativamente corto. Pueden existir casos en los que los *shocks* externos, o momentos críticos conducen a desviaciones de las lógicas existentes, rutinas establecidas o intereses creados; abriendo posibilidades



de creación de un camino diferente (Schneiberg, 2007). Este estudio analiza las posibles condiciones bajo las cuales ocurren tales patrones de desarrollo. Los resultados de estos procesos pueden relacionarse con las formas de vivir de las personas o con la comunidad en su conjunto, o incluso con las condiciones más amplias. Como impacto final se pueden distinguir grandes cambios en el uso de tierra y acceso a recursos, en la calidad de la infraestructura y servicios, en la evolución demográfica, en la migración y en la sostenibilidad o resiliencia de los caminos de desarrollo comunales. Algunas tendencias (migración, acceso a doble residencia, intensificación agrícola) son comunes y se encuentran en todas las comunidades rurales. Sin embargo, los patrones, secuencias, intensidad y causalidad pueden variar considerablemente de una comunidad a otra. Según De Haan y Zoomers (2005, p. 42), “a pesar de que el concepto de camino de desarrollo permita la diversidad interna entre hogares, es la correspondencia general de sus acciones que se convierte en el camino de desarrollo”.



## Capítulo 2

# Caminos de desarrollo comunales en los Valles Andinos

“La comunidad ha experimentado varios problemas en los últimos diez años: la contaminación del río, riadas que afectaron las huertas, inundaciones que afectaron las casas y granizadas que destruyeron los cultivos. Pero seguimos aquí, en busca de una vida mejor”.

(Discusión en grupo, Tuero Chico, 2011)

### 1. A modo de introducción: evolución y dinámicas de la comunidad Tuero Chico

En su historia reciente, Tuero Chico ha pasado por muchas transformaciones. Antes de la Reforma Agraria de 1952-1953, los padres y abuelos de algunos comunarios actuales aún trabajaban para la hacienda. En aquellos tiempos, los comunarios hacían lo que podían para acceder al menos a un mínimo de lo que producían, buscando un *modus vivendi* bajo el régimen de hacienda. La producción agrícola estaba situada en zonas altas y bastante marginales. Según testimonios de los comunarios antiguos, los niveles de producción en estas zonas áridas eran más elevados que ahora, aunque bajo el sistema de ‘pongueaje’ sólo podían retener una parte limitada de la misma.

Poco después de la Reforma Agraria, la comunidad se dividió en dos: Tuero Grande y Tuero Chico. La primera fue abandonada en su mayor parte, mientras que los comunarios de la segunda comunidad intentaron comprar del ex hacendado aquellas tierras (buenas) que no habían sido distribuidas por la Reforma Agraria. Entre 1953 y 1983, la mayoría vivía en asentamientos bastante dispersos y áridos, expuestos al mal de Chagas (*trypanosomiasis*), sin acceso a la

educación ni otros servicios. El primer año tras la Reforma Agraria, intentaron sin éxito conseguir un profesor para la escuela primaria.

No fue hasta después de la sequía de 1983 cuando se produjo el mayor cambio: muchas familias descendieron al valle y recibieron el apoyo de Plan Internacional. Luego de viabilizar el acceso por carretera, esta ONG apoyó a la comunidad en la construcción de viviendas mejoradas y nucleadas (distribuidas alrededor de una plaza principal en forma de triángulo). Plan Internacional también ayudó en la construcción de atajados, habilitando así el acceso a tierras agrícolas cerca del río. El cambio de una agricultura a secano a una bajo irrigación, suponía manejo de parcelas más pequeñas, sistema agrícola más intensivo, con mayor enfoque hacia el mercado, menor atención a la ganadería y, sobre todo, menor dedicación al pastoreo de cabras y ovejas. En esta fase, adquirió importancia el acceso a servicios básicos, especialmente la educación primaria, la salud básica y el agua potable. El nucleamiento y acceso a servicios condujeron al mejoramiento de las condiciones de salud, lo que a su vez redujo la necesidad de los comunarios de trasladarse a las ciudades de Sucre o Yotala para recibir atención médica. Mientras que en el pasado los niños tenían que ocuparse del cuidado de las cabras y ovejas, ahora los padres se mostraban más predispuestos a mandar a sus hijos a la escuela.

En 15 años, entre 1996 y 2011, se produjeron nuevos cambios en la esfera productiva y en el calendario agrícola. La intensificación de la agricultura requería una mayor utilización de ‘yuntas de bueyes’, por lo que el hato vacuno creció de apenas uno por familia a un promedio de tres. Posteriormente, los tractores estaban disponibles para alquilar. Al mismo tiempo, el tamaño del ganado menor se redujo significativamente, las ovejas y cabras bajaron de un promedio de 22 cabezas por familia a casi cero. Lo mismo sucedió con la crianza de los burros. Mientras que en 1996 todas las familias todavía tenían cabras, para el 2011 sólo una familia criaba estos animales. La producción agrícola cambió del cultivo de maíz y papa al de un mayor número de tubérculos, repollo y otros, principalmente destinados para su venta en los mercados de Sucre y Potosí. El riego hizo posible alcanzar varias cosechas por año y redujo la necesidad de migrar a la región del Chapare de

Cochabamba para trabajar en la cosecha de la hoja de coca o migrar a otros lugares. Los cambios en el calendario agrícola también condujeron a cambios en las ritualidades, especialmente aquellas que definían la fecha más significativa para el inicio colectivo de la temporada agrícola.

Con la agricultura intensiva y un mayor volumen de venta en el mercado, mucha gente aprovechó sus ingresos monetarios para emigrar al extranjero, sobre todo a Argentina y Brasil. En un inicio, el proceso migratorio se caracterizó por la inseguridad, y los primeros en irse (familias o individuos) tuvieron que esforzarse de sobremanera. Uno de los primeros migrantes comentó en 1996 que eran estafados con facilidad por los intermediarios. Más tarde, después de que aprendieron cómo lidiar con el transporte, la burocracia y los trámites, la migración aumentó, lo que demuestra un aumento de su “capital social de aproximación” (*bridging* social capital). Argentina ofrecía un mayor potencial de ingresos que los destinos nacionales, cuyos ingresos laborales y las remesas fueron invertidos en la ciudad de Sucre. Pocas familias destinaron sus ingresos a la adquisición de tierras en la propia comunidad o equipos de trabajo agrícola.

Las tierras de las zonas altas fueron abandonadas gradualmente debido a la erosión y falta de agua para consumo humano. Los desastres naturales (granizadas, inundaciones y deslizamiento de tierras), intensificaron el uso de la tierra de las zonas bajas. La comunidad Tuero Chico recibió apoyo de por lo menos tres instituciones para ganar más tierra del río. A pesar de ello, a principios de los años noventa comenzaron los problemas relacionados con la mala calidad del agua para el riego, debido a la contaminación por las actividades mineras río arriba. Esto afectó dramáticamente la producción y las ventas.

Entre 1996 a 2011, la población bajó de 211 a 166 personas, y la asistencia escolar también se redujo, lo que comprometió el número de profesores activos. La comunidad inclusive introdujo una nueva norma que obligaba a los comunarios a mantener a sus hijos en la escuela. No sólo intentaron retener la educación primaria, sino que se esforzaron por acceder a la educación secundaria, aunque ello

significaba que los hijos tenían que trasladarse a la ciudad de Sucre o, desde hace un tiempo atrás, al pueblo de Yotala, donde existía la oportunidad de acceder a la educación secundaria.

En 2008, la comunidad quedó gravemente afectada por una riada. Ésta destruyó la escuela y el centro de salud sufrió graves daños, al igual que muchas viviendas. La comunidad buscó apoyo externo, pero el papel de las ONG había disminuido, por lo que el municipio se encargó de la reconstrucción de ambas instalaciones. También recibió apoyo del gobierno central para mejorar y reconstruir las viviendas, por segunda vez en 15 años. Entre las comunidades encuestadas, las viviendas en Tuero Chico tenían mejor calidad por los materiales de construcción utilizados.

Para el 2011, alrededor de 11 afiliados ya no vivían permanentemente en la comunidad, aunque asistían a reuniones comunales, ciertas actividades agrícolas y celebraciones más importantes. La estructura demográfica había cambiado y quedaron mayormente personas de la tercera edad, muchos cuidando sólo de sus nietos. La Renta Dignidad creada por el gobierno en el 2006 les significaba un ingreso monetario mínimo. En líneas generales, disminuyó la disponibilidad de mano de obra y de participación en las reuniones y otras actividades comunales. Debido al deterioro de la actividad agrícola y el aumento de plagas, las familias habían empezado a buscar otras fuentes de ingreso, en este caso, vinculadas a la explotación de ripio (piedra menuda que sirve para la construcción o capa pre asfáltica). Por estos años, en una clara muestra de la agencia supracomunal, varias comunidades aledañas se unificaron para presionar a las empresas mineras que contaminaban el río, para así mejorar la calidad del agua de riego. Pero, algunas familias que lograron ahorrar lo suficiente y podían acceder a un préstamo, optaron por emigrar a España.

Esta breve semblanza histórica de la comunidad de Tuero Chico, muestra que las diferentes etapas de la vida comunal están ligadas a distintas luchas por mejorar sus condiciones de vida. A la lucha por la abolición del 'sistema hacendal', siguieron los esfuerzos por obtener los títulos de propiedad de la tierra, acceder al agua, educación, infraestructura, más profesores para la escuela,

empleos mejor remunerados, reducción de la contaminación del río y viviendas mejoradas. La mayor parte de estos esfuerzos fue sostenida con aportes propios, principalmente con mano de obra para la construcción de infraestructura, mientras que las instituciones externas se hicieron cargo de los materiales y el apoyo técnico. En varios momentos decisivos, las intervenciones externas jugaron el papel de una fuerza motriz, por ejemplo, diseñando e implementando servicios básicos. Los cambios continuos en el patrón de asentamiento repercutieron en la organización comunal, los niveles de participación y las formas de reunión comunal; así como en el uso y control de tierras de la zona alta. Las instituciones comunales se focalizaban en la agricultura y riego, aunque también permitieron el acceso a servicios públicos que se ampliaron gradualmente. Sin embargo, debido a su focalización en el acceso y control de tierras, estas instituciones fueron menos efectivas a la hora de enfrentar los recientes cambios rápidos, en particular, la disminución de la población en edad laboral. El sindicato o la organización comunal, básicamente intentó mantener a sus afiliados introduciendo multas más altas para quienes no participen en actividades comunales y no inscriban a sus hijos en la escuela de la comunidad.

En suma, en los Valles Andinos del norte de Potosí y Chuquisaca, las comunidades se han transformado en el tiempo y espacio de muchas y diferentes formas, tal como demuestra la historia de Tuero Chico. Algunas comunidades, por ejemplo Llavisa, quedaron casi 'desatendidas', algunas 'salen del paso' como pueden, otras abrazaron una 'nueva vida', o incluso algunas desaparecieron por completo, tal como sucedió con Ovejerías. Entender mejor esta diversidad y heterogeneidad de los caminos de desarrollo es posible mediante un análisis de los orígenes de las comunidades, las tendencias a mediano y largo plazo, así como los resultados finales.

Los caminos de desarrollo, sirven principalmente como una herramienta descriptiva para entender, cómo los factores internos y externos condicionan las evoluciones a largo plazo de una comunidad. Los caminos de desarrollo no necesariamente tienen una evolución lineal. Más bien, trazan procesos de cambio local de tipo 'evolucionario', en los que los diferentes mecanismos

de retroalimentación o *shocks*, juegan un papel importante para fortalecer o debilitar ciertas tendencias, lo que en algunos casos deriva en un giro decisivo en la ruta de desarrollo existente.

## 2. Agrupación y clasificación de los caminos de desarrollo

Una clasificación de los caminos de desarrollo según los recursos de uso común, bienes públicos y cambios demográficos, ayudará al análisis del papel diferencial de las instituciones.

El Anexo 1 ofrece un resumen de las principales características de las 14 comunidades para el año 1996, además de algunos indicadores adicionales que se remontan años atrás. La clasificación resumida de las comunidades se presenta en el Cuadro 2 y otra detallada en el Anexo 3. Este último incluye una subdivisión mayor, que se basa en factores adicionales como educación, acceso a servicios y migración. La clasificación resumida divide las comunidades en cuatro caminos principales de desarrollo, basándose en cambios demográficos (“contracción” o “crecimiento”) y capacidad productiva (“a secano” o “riego”). Tal como veremos más adelante, el crecimiento demográfico en gran medida coincide con diferenciaciones en los niveles de producción en el tiempo, debido a que la mayor parte de las comunidades con población estable o creciente, presenta en promedio niveles más altos (o una baja disminución) de producción agrícola.

En este libro y casi en todos los cuadros y gráficos, se usa esta clasificación resumida o simplificada de los caminos de desarrollo. Es una elección deliberada, basada en los resultados del análisis de conglomerados (Anexo 2) y facilita consultar o contrastar el análisis con sólo cuatro grupos, pero también esta clasificación permite comparar los factores y cambios subyacentes; por ejemplo, el acceso a servicios y migración; diferenciación entre educación primaria y secundaria o entre sindicatos y *ayllus*. Estas subdivisiones se examinan con mayor detalle en los siguientes capítulos.

La clasificación detallada específica, además, los niveles y patrones de migración nacional e internacional, la intensificación agraria e irrigación, el acceso a servicios públicos y nucleamiento, y el acceso a educación primaria y secundaria. En los siguientes capítulos se utilizan estas subdivisiones para ahondar en el análisis de los



caminos de desarrollo. Finalmente, se destacan cuestiones relativas al origen o identidad de tres comunidades, donde estos temas son considerados como relevantes para la diferenciación de los caminos de desarrollo. Esta clasificación más detallada enriquece la comprensión de, por ejemplo, si el acceso a la educación secundaria es un factor (adicional) que impulsa la diferenciación entre los caminos de desarrollo de contracción y crecimiento o, entre los caminos de desarrollo a secano y riego.

**Cuadro 2**  
**Resumen de la clasificación de caminos de desarrollo**  
**(1996-2011)**

	Contracción demográfica	Crecimiento demográfico
<i>Agricultura a secano (principalmente)</i>	<i>Cochapampa, Ovejerías Alto, San Juan de Orcas, San Juan (Camino de desarrollo a secano contracción)</i>	<i>Talahuanca, Pampa Lupiara, Yurubamba (Camino de desarrollo a secano crecimiento)</i>
<i>Agricultura con riego (principalmente)</i>	<i>Sundur Wasi, Quila Quila, Tuero Chico, La Abra, Ovejerías Río (Camino de desarrollo riego contracción)</i>	<i>Wasa Ñucchu, La Cañada, Escana (Camino de desarrollo riego crecimiento)</i>

Fuente: elaboración propia.

En los extremos se sitúan, por un lado, las comunidades de Ovejerías y Cochapampa y por otro, Escana. Básicamente se diferencian en todos los aspectos investigados: población, migración, niveles de educación, sistemas de producción, niveles de prestación de servicios, nucleamiento y acumulación de recursos.

Dependiendo del punto de entrada del análisis, que cambiará según áreas temáticas (acceso a la tierra, riego y educación), tanto el eje horizontal como el vertical de la matriz, nos permitirá entender las coincidencias y diferencias en los caminos de desarrollo y según diferentes áreas temáticas.

### 3. Una primera aproximación: convergencia y divergencia

Dependiendo de la perspectiva, las comunidades andinas de la región pueden ser concebidas todas casi similares entre sí o, al contrario, bastante diferentes. Muchas son relativamente pequeñas

y pobres, se encuentran alejadas de las carreteras principales, producen papa, maíz y grano y crían ganado vacuno, cabras y gallinas. Construyen viviendas parecidas y usan tecnologías similares, celebran las mismas fiestas y hasta se organizan más o menos de la misma manera. Sin embargo, estas comunidades se encuentran a distintas altitudes, en una serie de zonas agroecológicas con una gran variedad de paisajes y 'nichos' locales, por lo que producen diferentes variedades de cultivos. También migran a destinos diferentes y son parte de un gran número de culturas e identidades.

Basándonos en la matriz anterior, las siguientes secciones explican y cuantifican algunas de las diferencias y puntos coincidentes, con especial atención en los cambios demográficos, migración, recursos de hogares y cambios en accesibilidad. Cuando es posible, se define si estas tendencias son convergentes y de qué manera, o si las diferencias se ensanchan a lo largo del tiempo.

### **Dinámica demográfica**

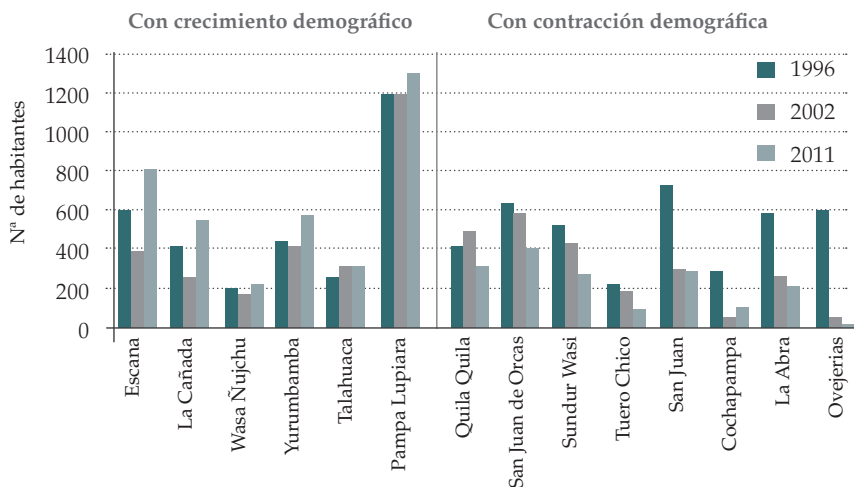
Los cambios demográficos son un reflejo importante de las dinámicas de los caminos de desarrollo. Las comunidades, según se contraen o crecen, tienen que enfrentarse a desafíos distintos con relación al control de los recursos naturales y acción colectiva, y también respecto al límite en la prestación de ciertos servicios públicos. El crecimiento o la contracción paulatina casi nunca tiene un efecto inmediato y sustancial, pero estos cambios pueden causar efectos marcados cuando se alcance cierto punto de inflexión; por ejemplo, un número mínimo de alumnos para mantener el funcionamiento de la escuela o un número mínimo de comunarios requeridos para la siembra, cosecha y control social. La mayoría de las comunidades eran relativamente pequeñas en sus inicios y durante los primeros años después de la Reforma Agraria de 1952-1953. Fueron fundadas por 10 a 20 familias, pero crecieron con la incorporación de nuevas familias y se gestó un proceso de crecimiento demográfico relativamente lento. La mayoría probablemente creció por lo menos hasta finales de los años ochenta y principios de los años noventa (Cuadro 3, Gráficos 1 y 2).

**Cuadro 3**  
**Cambios demográficos en comunidades seleccionadas**

Comunidad	+/- 1980	1992	1996	2002	2011	Cambio en cantidad de población 1996-2011	Cambio en migración temporal	Tamaño del hogar 1996	Tamaño del hogar 2011
Talahuanca			250	312	302	21%	-60%	6.4	3.5
Cochapampa			283	61	100	-65%	200%	6.8	3.3
San Juan	1.000		720	297	289	-60%	-45%	7.5	3.1
San Juan de Orcas			636	585	400	-37%	-33%	6.4	4.4
Pampa Lupiara	1.040	1.120	1.185	1.196	1.298	10%	20%	6.1	3.5
Yurubamba	360		445	414	580	30%	-20%	6.9	5.3
Ovejerías			600	50	3	-99%	-46%	7.4	3.6

Fuente: elaboración propia con base en encuestas comunales, actas y estadísticas de los centros de salud.

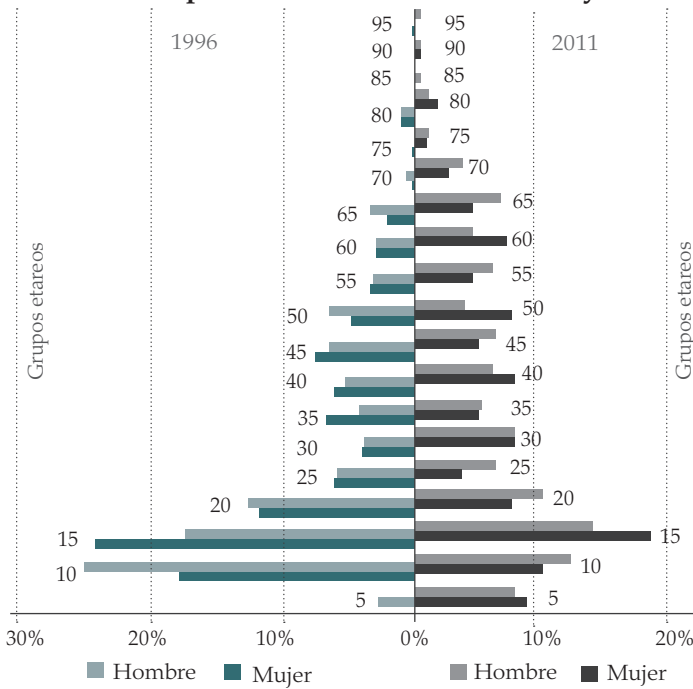
**Gráfico 1**  
**Cambios demográficos en comunidades seleccionadas**



Fuente: elaboración propia con base a encuestas comunales, actas y estadísticas de los centros de salud.

Nota: La Cañada no dispone de datos separados para 2002, esto debido a la escisión de San Julián. Los datos para 1996 y 2011 corresponden a la suma de los habitantes de las dos comunidades. En realidad, el tamaño de La Cañada es aproximadamente la mitad de lo indicado.

**Gráfico 2**  
**Pirámide poblacional combinada (1996 y 2011)**



Fuente: elaboración propia con base en encuestas comunales.

En las primeras tres décadas después de 1950, la tasa nacional de crecimiento demográfico aumentó progresivamente: 2,1 por ciento en los años cincuenta, 2,3 por ciento en los años sesenta y 2,7 por ciento en los años noventa. Esto quiere decir que la población se duplicaba aproximadamente cada 26 años (Pearce, 2011). Pero en algunas comunidades como San Juan, la población ya había empezado a experimentar descensos en los años noventa e incluso a principios de los años ochenta (véase Cuadro 3).

En Talahuanca, una comunidad con un camino de desarrollo con agricultura a secano, se pudo observar tendencias de migración similares a otras comunidades, pero por lo general su población se mantuvo más estable en comparación con comunidades con un camino de desarrollo también a secano pero con contracción demográfica. Sólo Pampa Lupiara, con agricultura a secano y

crecimiento demográfico, mostró un crecimiento demográfico relativamente continuo a lo largo de las últimas décadas. Los cambios poblacionales y migratorios pueden ser causa y también consecuencia de los cambios en los sistemas de producción. En un estudio sobre los caminos de desarrollo, Pender (2004) también observó esta posible causalidad reversa, que invierte la argumentación.

Los cambios demográficos entre 1996 y 2011 indican grandes transformaciones y una diferenciación sustancial entre las comunidades. Las seis primeras comunidades del Gráfico 1 se caracterizan por el crecimiento demográfico, mientras que las otras ocho experimentaron una contracción o descenso permanente y hasta extremo. No obstante, no se debe perder de vista que casi la mitad de las comunidades tienen un patrón de crecimiento o contracción irregular.

Al comparar la composición general de la población entre 1996 y 2011 (véase Gráfico 2), se puede observar algunos cambios. En 2011, la edad promedio entre las familias encuestadas es mucho mayor que en 1996. La estructura poblacional de 1996 presenta un mayor número de personas en el grupo de edad de 10 a 20 años, pero este valor baja bastante para el año 2011. La estructura demográfica de 2011 también difiere de la nacional (siendo esta una pirámide poblacional clásica) (Pearce, 2011), lo cual es un indicador de que hubo una alta tasa de migración en este grupo poblacional.

Se han presentado pequeños cambios en la distribución de género entre los diferentes grupos etarios. En 1996, había más mujeres que hombres, en el grupo de edad entre 35 y 45 años, lo que refleja tasas elevadas de migración entre los hombres. Las cifras de 1996 también mostraron un número mayor de hombres mayores de 50 años de edad. En 2011, la proporción de mujeres entre 40 y 60 años todavía era grande, pero menos mujeres entre 20 y 30 años de edad, lo que indica un aumento de la migración entre las mujeres jóvenes. La población mayor de 50 años de edad aumentó de 16 a 22 por ciento. Con todo, estos cambios condujeron a una reducción significativa en el tamaño de los hogares, bajando de un promedio de 6,6 personas en 1996 a 4,6 personas para el 2011. Esta reducción significa que la mayoría de las familias jóvenes abandonaron sus comunidades.

Mediante el monitoreo del tiempo dedicado a diferentes actividades durante un ciclo agrícola entero, logramos reconstruir una imagen detallada y según edades para el año 1996. Las principales actividades de los menores de 12 años eran la educación, tareas domésticas y pastoreo de animales. Los comunarios entre 15 y 30 años dedicaban relativamente mucho tiempo a la migración temporal, que frecuentemente se fue consolidando con carácter definitivo. Para los grupos de edad mayores a 30 y hasta 65 años, la agricultura constituía una actividad importante. Sólo las personas mayores de 50 años estaban menos dedicadas a la migración y, los mayores de 70 dedicaban menos tiempo al pastoreo. Las diferencias entre hombres y mujeres fueron sustanciales cuando se trata del tiempo dedicado a actividades reproductivas y a la ganadería. Las mujeres dedicaban más tiempo que los hombres a estas actividades, pero no así en cuanto a la frecuencia migratoria y tiempo dedicado a actividades comunales, sociales y agricultura (que es más intensa entre hombres).

Si bien se pudo encontrar diferencias en cuanto a las tendencias demográficas entre las comunidades, también se observó cierta convergencia en cuanto a la contracción del tamaño del hogar, envejecimiento gradual de la población y patrones cambiantes en las actividades durante el ciclo de vida.

### **Tendencias migratorias**

La migración tiene un impacto directo e indirecto en las dinámicas demográficas de una comunidad. La migración temporal permite el retorno de los miembros de un hogar durante los periodos de mayor actividad agrícola. La migración de mediano y largo plazo (ausencia de un año o más) probablemente repercute de forma más permanente sobre las dinámicas de acción colectiva y la tenencia de la tierra, entre otros. Entre 1996 y 2011, la tasa promedio de migración temporal se ha mantenido más o menos estable en términos absolutos a nivel de la comunidad, pero para muchas familias el peso de la migración ha sido mayor (por el número de familiares afuera), mientras que también hubo más variación en cuanto a los principales destinos. Mientras que la mayoría de las comunidades con camino de desarrollo con agricultura a secano (excepto Cochapampa y Lupiara) mostraron una disminución en la migración temporal, la mayoría de las comunidades con agricultura

con riego, mostraron un aumento en la migración temporal (excepto Escana y La Cañada) (Gráfico 3).

Sólo algunas comunidades mostraron una distribución relativamente equilibrada en las tasas de migración entre hombres y mujeres. En particular, entre las comunidades con camino de desarrollo con agricultura a secano y crecimiento demográfico, más hombres que mujeres migraron, dejando a las mujeres con mayor carga de tareas domésticas y agrícolas. Por su parte, las comunidades con riego, en promedio tenían niveles más elevados de migración internacional en relación a las comunidades con agricultura a secano. Las comunidades más pequeñas y con un camino de desarrollo con agricultura a riego tienen los niveles más altos de migración definitiva. Sin embargo, las comunidades con camino de desarrollo con agricultura a secano y contracción demográfica, presentan los niveles más altos de migración hacia las ciudades del interior (principalmente Sucre).

La implosión demográfica y el envejecimiento poblacional, el crecimiento de la migración temporal y permanente, su composición cambiante y, el mayor grado de ausentismo escolar (en particular en la educación secundaria), han repercutido de forma significativa en la distribución laboral entre hombres y mujeres y entre las generaciones adultas y jóvenes. Estos cambios también afectaron las capacidades comunales de acción colectiva, lo que veremos en los siguientes capítulos.

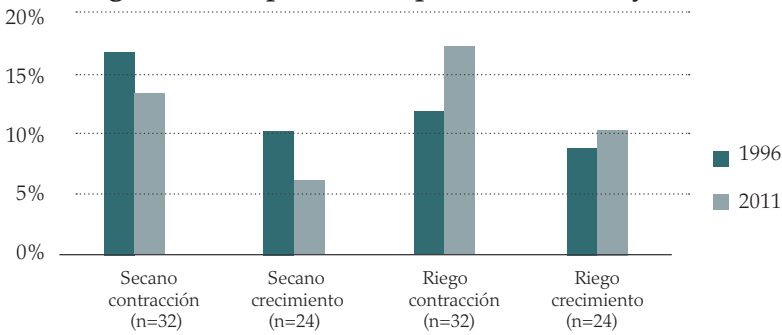
### **Cambios en los recursos de los hogares**

Los datos cuantitativos a nivel de hogar, sobre los cambios en los recursos fueron combinados con una evaluación de los cambios a nivel comunal. En casi todas las comunidades los principales recursos productivos son la tierra dedicada a la agricultura a secano, tierra con riego, ganados, árboles forestales o frutales y equipos productivos. Además, se estimaron los cambios en la calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos a nivel de hogar, y la cantidad total de bienes de consumo en posesión del hogar (Gráfico 4).

La evaluación de los diferentes recursos se basó en el valor añadido. El valor de la tierra varía según su ubicación y entorno ecológico; sobre todo, según la disponibilidad de agua e intensidad de su uso (la mayor

tasa de crecimiento del valor de la tierra se presentó en comunidades con un camino de desarrollo con riego y crecimiento demográfico). Se ha encontrado una diferenciación pronunciada entre las comunidades de la pampa con agricultura a secano y crecimiento demográfico que tienen mayores oportunidades para la producción intensiva de papa, respecto a las comunidades más marginales –en altura– también a secano pero con contracción demográfica. Ambos tipos de comunidades han tenido un camino de desarrollo con contracción demográfica. Esta situación refleja, en parte, el acceso históricamente limitado a tierras productivas, como veremos en el capítulo 5.

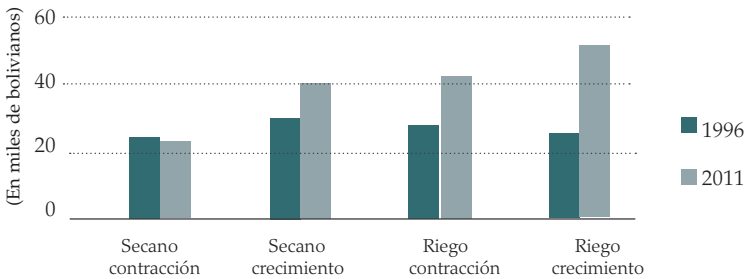
**Gráfico 3**  
**Migración temporal de la población (1996 y 2011)**



Fuente: estudios PIED.

Nota: Número de hogares encuestados entre paréntesis.

**Gráfico 4**  
**Valor total de los recursos de los hogares (1996 y 2011)**



Fuente: estudios PIED.

Nota: Se presentan las estimaciones en bolivianos (USD 1 = aproximadamente Bs 5,5 en 1996 y Bs 7 en 2011), basándose entre 24 y 32 hogares por camino en cada año de encuesta.



## Acceso a los recursos productivos

En el estudio, se ha encontrado un mayor crecimiento en el valor de la tierra irrigada, seguido por el valor de la vivienda, los equipos productivos y bienes de consumo (Gráfico 5). El valor de la mayor parte de otros recursos productivos ha disminuido ligeramente. El valor de recursos de los hogares creció en 10 de las 14 comunidades, incluyendo prácticamente a todas las comunidades con un camino de desarrollo con riego; se estancó en dos comunidades y decreció en las otras dos. En una comunidad se triplicó el valor total de recursos en el transcurso de los 15 años del estudio, mientras que en otras cinco comunidades el valor total de los recursos casi se duplicó. Entre las comunidades con mayor incremento de valor, en términos absolutos, cinco de seis eran comunidades con camino de desarrollo con agricultura a riego. En la parte inferior de la escala, están cuatro comunidades con camino de desarrollo con agricultura a secano y contracción demográfica. Los cambios en la comunidad Ovejerías se traducen en una mayor contracción del valor estimado de los recursos, reflejando su transformación desde una comunidad de altura con agricultura a secano hacia una del valle con un camino de desarrollo con agricultura con riego.

En la mayoría de las comunidades, los recursos ganaderos decrecieron en valor, en un rango de decrecimiento limitado a considerable. Hubo una variación considerable entre los diferentes tipos de ganado vacuno, debido a que algunas comunidades experimentaron un incremento en el número de bueyes y vacas, pero al mismo tiempo un descenso dramático en el número de cabras y ovejas. A pesar de que esto implica una pérdida en términos de valor, no significa necesariamente un cambio negativo porque muchas veces el ganado menor sirvió sólo como una forma de ahorro menor y, las necesidades de ahorro de un hogar pueden ser fluctuantes. También el ganado menor puede tener un impacto negativo en el medio ambiente.

El valor estimado de los frutales y recursos forestales fue relativamente bajo, comparado con el valor de la tierra, pero no se debería subestimar este recurso como fuente adicional de ingresos en algunas comunidades. En casi todas las comunidades, el valor

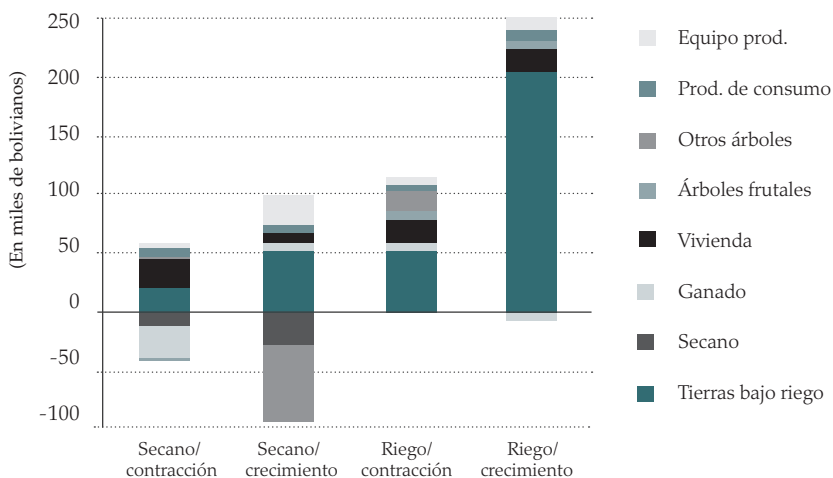
de los recursos frutales y forestales aumentó, mientras que en las comunidades con camino de desarrollo con agricultura con riego, la producción forestal y frutal fue diversa. En aquellas con camino de desarrollo con agricultura a secano, también fue una fuente adicional de ingresos, ya que algunos hogares lograron convertir una parcela cercana a la vivienda en tierras de horticultura, a veces incluso usando agua potable para irrigar. Aunque hubo numerosos proyectos de forestación en la región, la encuesta develó que son pocas las comunidades con grandes plantaciones forestales. Y donde existían estos recursos con frecuencia fueron distribuidos de forma desigual entre los hogares.

Como un último elemento, se puede mencionar el acceso a equipos tecnológicos como molinos, tractores y bombas de agua. Aquí, otra vez se observa un incremento relativamente significativo en las comunidades con camino de desarrollo con agricultura con riego, pero también en las comunidades de pampa, que tienen un potencial productivo bastante elevado. Aquí, otra vez se observa un incremento relativamente significativo en las comunidades con agricultura con riego, pero también en las comunidades de pampa que tienen un potencial productivo bastante elevado. La mayoría de los otros tipos de comunidades casi no tenían acceso a equipamiento productivo.

### **Acceso a la vivienda y bienes de consumo**

Se hizo una comparación sencilla de la calidad de la vivienda y el acceso a servicios como electricidad, agua potable y en algunos casos letrinas y cocinas mejoradas. Tradicionalmente, la construcción de vivienda está a cargo de las propias familias o con la colaboración de los vecinos. Pero en las décadas recientes, se implementaron varios proyectos de mejoramiento de viviendas, principalmente para combatir el mal de Chagas (ver capítulo 9). El valor de las viviendas se incrementó en casi todas las comunidades, con un mayor aumento en Tuero Chico, que recibió apoyo externo en tres ocasiones para la construcción y mejoramiento de viviendas durante el periodo 1996 - 2011.

**Gráfico 5**  
**Cambios en el valor de los recursos**  
**(1996-2011)**



Fuente: estudios PIED.

Nota: Sobre la base de 24 a 32 hogares por cada año de encuesta.

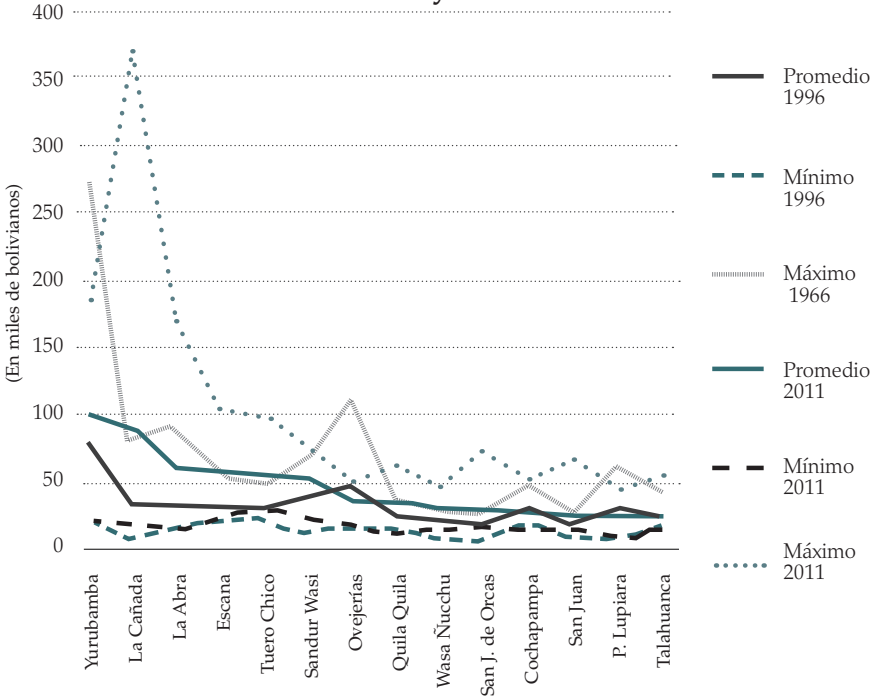
Para muchos hogares, los principales cambios consistieron en el acceso a una fuente de agua en el patio de la vivienda o en los alrededores de la vivienda, y en la mejora del techo con tejas en lugar de paja. La posesión de bienes de consumo ‘de lujo’ como refrigeradores, televisores y radios, no fue por igual, pero fue mayor con relación a los hogares de antes que tenían acceso a la electricidad.

### Distribución interna de los recursos

Aunque en la mayoría de las comunidades se incrementó el valor total de sus recursos, al interior persistían grandes diferencias (Gráfico 6). Las cuatro ‘comunidades más ricas’ presentaban las mayores diferencias entre los distintos estratos socioeconómicos. Este fenómeno puede explicarse parcialmente por las mayores oportunidades de acumulación que existen en las comunidades con mayor potencial de recursos. Además, se observaron cambios en la clasificación de

las comunidades respecto a la diferenciación interna de recursos. Se notó tendencias más pronunciadas en comunidades como La Cañada, La Abra, Tuero Chico y Escana, todas con camino de desarrollo con agricultura con riego y altas tasas de migración internacional.

**Gráfico 6**  
**Diferenciación de recursos internos**  
**(1996 y 2011)**



Fuente: estudios PIED.

Nota: Sobre la base de 112 hogares encuestados.

En general, la diferencia entre hogares ‘más ricos’ y ‘más pobres’ se ha mantenido constante en el tiempo. Los hogares más pobres experimentaron cambios marginales en el acceso a recursos, mientras que los hogares más ricos incrementaron su capital en Bs 33.000 (aproximadamente USD 5.000) en promedio. El incremento de capital de los hogares más pobres no fue mayor a Bs 2.600 (aproximadamente USD 400). Los habitantes más pobres de 5 de las

14 comunidades incluso experimentaron una contracción en el valor total de sus recursos. Estas cifras evidencian las dificultades con que lidiaron las intervenciones de desarrollo en su intento por beneficiar a los hogares más pobres y reducir la persistente desigualdad.

### **Cambios en el acceso a los servicios públicos**

Este estudio también evaluó la disponibilidad de los servicios públicos a nivel de la comunidad. Comparando con los recursos a nivel de hogares, se obtiene una imagen global del grado de diferenciación y convergencia de los caminos de desarrollo respecto al acceso a los bienes públicos (discutido en mayor detalle en los capítulos 8 y 9). El Cuadro 4 muestra datos sobre los niveles de educación, tasas de asistencia escolar, acceso a internados para alumnos y acceso a la atención de salud. Los resultados indican que siete comunidades accedieron a educación secundaria durante el periodo del estudio, cinco de las cuales tenían acceso hasta el bachillerato. El año de fundación de la escuela es un indicador que permite conocer el tiempo del servicio educativo de las comunidades. Para San Juan de Orcas y Yurubamba, este proceso lleva un tiempo relativamente corto, mientras que para otras como Escana y Pampa Lupiara, el proceso fue gradual y extendido. En 1975 ninguna de las comunidades tenía acceso a educación secundaria y en 1996 sólo Escana alcanzó ese nivel de enseñanza. Pocas comunidades disponían de un internado para alumnos. Sobre el acceso a servicios de salud no se puede hacer un análisis similar al de 1996, aunque en aquella época Pampa Lupiara y Escana tenían centros de salud que cumplían con la demanda de la población. Para el 2011 la mayor parte de las comunidades habían logrado acceso a un centro de salud, lo que se puede considerar como una mejora generalizada.

El Cuadro 5 presenta una valoración del acceso a los servicios públicos (también expresado por el grado de nucleamiento). Esta valoración no sólo incluye el servicio en sí, sino también evalúa su calidad y accesibilidad, dado que en muchos casos la cobertura de viviendas, electricidad, agua potable y letrinas, ha sido parcial. Si bien el valor promedio fue 3,4 para las comunidades con caminos de desarrollo con agricultura a secano, llegó al doble para las comunidades con riego: 6,8. Esto quiere decir que, los niveles más

elevados de prestación de servicios han tenido un impacto limitado para la distinción entre los caminos de desarrollo con crecimiento y contracción demográfica, ya que ambos caminos muestran tendencias casi opuestas con relación al crecimiento demográfico y en la prestación de servicios públicos.

**Cuadro 4**  
**Servicios públicos en educación y salud**

Camino de desarrollo	Comunidad	Año de la primera escuela	Nivel educativo en 1996 (1-12)	Nivel educativo en 2011 (1-12)	Cambio en asistencia escolar (%), 1999-2010	Internados 2011 (distancia en km)	Centros de salud en 2011(+/-)
<i>A secano contracción</i>	<i>Ovejerías Alto</i>	1986	6	0	-56%	No	Ninguno
	<i>Cochapampa</i>	1990	4	5	sin datos	No	Centro de salud -
	<i>San Juan</i>	1991	8	8	-16%	No	Centro de salud +
	<i>San Juan de Orcas</i>	1995	5	12	89%	Sí	Centro de salud +
<i>A secano crecimiento</i>	<i>Talahuanca</i>	1980	3	3	20%	<i>Yamparáez (6)</i>	Ninguno
	<i>Pampa Lupiara</i>	1954	6	12	50%	No	Centro de salud +
	<i>Yurubamba</i>	1995	7	12	sin datos	No	Centro de salud -
<i>Riego contracción</i>	<i>Tuero Chico</i>	1981	5	4	-73%	<i>En Anfaya</i>	Centro de salud -
	<i>La Abra</i>	1995	5	6	-50%	<i>Yacamba (10)</i>	Centro de salud --
	<i>Ovejerías RC</i>	sin datos	sin datos	12	sin datos	<i>En valle</i>	<i>En el valle</i>
	<i>Sundur Wasi</i>	1993	5	6	-21%	No	Centro de salud --
	<i>Quila Quila</i>	1985	7	12	-7%	No	Hospital +/-
<i>Riego crecimiento</i>	<i>Wasa Nucchu</i>	1983	5	5	-44%	<i>En Anfaya</i>	<i>En comunidad vecina</i>
	<i>Escana</i>	1975	10	12	-15%	<i>Yamparáez (5)</i>	Centro de salud +
	<i>La Cañada*</i>	1973	12	12	sin datos	<i>Redención Pampa (2)</i>	<i>En el pueblo</i>

Fuente: elaboración propia con base en estudios PIED.

Nota: (\*) No tiene escuela, pero la comunidad puede acceder fácilmente a los establecimientos educativos en el pueblo vecino de Redención Pampa.

Algunas comunidades experimentaron cambios mayores en cuanto a acceso a los servicios y también en el nucleamiento. Dos comunidades, Talahuanca y Ovejerías Alto, sufrieron deterioros en el acceso a los servicios públicos, mientras que Pampa Lupiara y Quila Quila experimentaron pocos cambios.

**Cuadro 5**  
**Acceso a servicios públicos (1996-2011)\***

Camino de desarrollo	Comunidad	Agua potable	Vivienda	Electricidad	Nucleamiento
<i>A secano contracción</i>	<i>Ovejerías Alto</i>	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	<i>San Juan</i>	6 (3)	4 (3)	8 (0)	6 (3)
	<i>Cochapampa</i>	7 (4)	5 (1)	5 (0)	6 (3)
	<i>San Juan de Orcas</i>	4 (1)	4 (1)	6 (0)	8 (2)
<i>A secano crecimiento</i>	<i>Talahuanca</i>	2 (5)	2 (2)	0 (0)	2 (1)
	<i>Pampa Lupiara</i>	3 (2)	2 (2)	5 (0)	4 (3)
	<i>Yurubamba</i>	5 (1)	4 (1)	6 (0)	8 (3)
<i>Riego contracción</i>	<i>Quila Quila</i>	6 (4)	2 (2)	4 (0)	6 (4)
	<i>Sundur Wasi</i>	6 (2)	4 (2)	4 (0)	6 (3)
	<i>Ovejerías RC</i>	8 (sin datos)	8 (sin datos)	9 (sin datos)	8 (8)
	<i>La Abra</i>	8 (6)	10 (6)	8 (0)	10 (3)
<i>Riego crecimiento</i>	<i>Tuero Chico</i>	8 (9)	10 (6)	10 (8)	9 (6)
	<i>La Cañada</i>	4 (2)	7 (4)	6 (0)	6 (3)
	<i>Wasa Ñucchu</i>	4 (4)	8 (7)	8 (7)	8 (8)
	<i>Escana</i>	9 (5)	8 (9)	9 (0)	10 (8)

Fuente: elaboración propia con base en estudios PIED.

Nota: (\*) Valores entre paréntesis son para 1996.

## Pautas de cambio

Los caminos de desarrollo no sólo pueden clasificarse según los resultados de desarrollo y factores estructurales, sino también pueden ser descritos en términos del proceso de cambio en sí. Tal como lo demuestra la historia corta de Tuero Chico al inicio de este capítulo, los procesos de cambio pueden ser bastante complejos e incluso podrían implicar cambios territoriales y de identidad en periodos más largos. Estos procesos de cambio se verán reflejados en muchos de los indicadores mencionados, como por ejemplo

las dinámicas demográficas, las tasas de migración temporal o permanente y el nucleamiento. No obstante, hay otros eventos que pueden tener lugar –como sequías, hiperinflación y cambios en las políticas del gobierno central– afectando a todas las comunidades, aunque en diferentes grados. Por ejemplo, las comunidades con riego han sido afectadas por la sequía en menor grado que muchas comunidades con una agricultura a secano.

Los *shocks* externos pueden desviar la tendencia de desarrollo de las comunidades o, por el contrario, conducir al ‘bloqueo interno’. De la misma manera, una agencia interna fuerte puede provocar consecuencias decisivas, porque al tratar de provocar ciertos cambios, en realidad puede conducir a la ‘creación de nuevos caminos de desarrollo’. Algunos factores externos, por ejemplo, los desastres naturales ‘menores’ (inundaciones, heladas o plagas recurrentes), los cambios en las oportunidades laborales en la región, las fluctuaciones en los precios de ciertos cultivos y la presencia de ciertas instituciones externas pueden tener repercusiones en algunas comunidades pero no en todas. Además, los procesos de división o unificación de comunidades pueden provocar impactos significativos en sus caminos de desarrollo. Sin embargo, estos cambios son difíciles de captar mediante indicadores comparables y requieren un análisis detallado de las diferentes áreas temáticas y los principales caminos de desarrollo. Los siguientes capítulos avanzan en este sentido.

#### **4. Conclusiones**

La clasificación resumida de los caminos de desarrollo presentados, muestra sobre todo los cambios demográficos y los sistemas de producción más importantes. Una clasificación más detallada incluye migración, cambios en el valor de los recursos a nivel de hogares y acceso a servicios públicos. La consideración de estos factores ayuda a diferenciar claramente entre aquellas comunidades que tienen un cierto nivel de convergencia y comunidades que presentan una creciente diferenciación interna. Por ejemplo, será muy interesante comparar comunidades con acceso a la educación primaria y secundaria con las que no gozan de estos servicios.



Los resultados preliminares muestran una disminución generalizada del tamaño de los hogares entre 1996 y 2011, en todas las comunidades estudiadas. Los cambios en la pirámide de población indican tasas elevadas de migración entre los hogares jóvenes. La migración temporal se ha mantenido alta en casi todas las comunidades, pero disminuyó en aquellas que tienen un camino de desarrollo con agricultura a secano, mientras que creció en comunidades con un camino de desarrollo con riego. Los migrantes del primer grupo se desplazan mayormente a los centros urbanos del interior del país, mientras que migrantes del otro grupo tienen por destino principal otros países. Tal como vamos a discutir más adelante, este fenómeno se explica en gran parte por las diferencias que existen en los calendarios agrícolas, así como el mayor ingreso monetario derivado de la producción agrícola bajo riego. Las comunidades con camino de desarrollo con riego, especialmente aquellas con riego y crecimiento demográfico, también experimentaron aumentos en el valor de los recursos de los hogares. Todas las comunidades 'ricas' presentan un camino de desarrollo con crecimiento demográfico, lo que refleja su potencial más elevado y también mayores oportunidades para la acumulación, a pesar de que también mostraron niveles más altos de diferenciación socioeconómica al interior de la comunidad. Los hogares más pobres en casi todas las comunidades se mantuvieron casi en la misma situación que hace 15 años. Los niveles más elevados en prestación de servicios han tenido muy poco impacto en la retención de la población y, sorprendentemente, incluso podrían haber conducido a un aumento de la migración. Las comunidades con un camino de desarrollo con riego se beneficiaron sustancialmente de altos niveles en prestación de servicios. Finalmente, algunas comunidades que en un principio parecían estar en buenas condiciones, siguieron batallando por retener a su población, mientras que una comunidad que estaba prácticamente al final de nuestra lista (Talahuanca) en términos de acceso a recursos, había logrado alcanzar una población estable.

Los siguientes dos capítulos revisan en mayor detalle las instituciones y formas de agencia que impulsan los cambios a nivel de la comunidad y los principales cambios en el entorno externo, especialmente relacionados con diferenciaciones y cambios en la presencia de las organizaciones de desarrollo tanto gubernamentales como no gubernamentales.



## Capítulo 3

# Instituciones comunales y agencia

### 1. Introducción

Las instituciones comunales influyen y definen normas, derechos y acceso a recursos dentro y entre las comunidades. Las normas culturales, prácticas locales, mecanismos institucionales y otras ‘reglas del juego’ están insertadas en la vida comunitaria y sustentan las interacciones con actores externos y formas de acción colectiva; por lo tanto, estructuran los caminos de desarrollo comunales. Bajo este entendido, este capítulo aborda las dinámicas de las principales instituciones de nivel comunal, las principales organizaciones responsables de estas instituciones y de su definición, y de cómo se ponen en práctica dentro de la comunidad. Por último, examina los factores que afectan en el tiempo la operatividad y efectividad de las instituciones y la agencia comunal, las maneras en que se pone de manifiesto la “dependencia de camino” (*path dependency*), y los resultados e impactos diferenciados en los caminos de desarrollo.

La abundante literatura sobre las instituciones comunales en la región andina (Boelens, 2008; Kristjanson *et al.*, 2007; Kessler, 2006; Rist, 2006) y en otras partes del mundo (Ostrom, 2000; Agrawal y Gibson, 1999) destaca aquellas que están relacionadas con los recursos naturales o de uso común (principalmente tierra, agua y bosques). Dentro de una comunidad, el hecho de compartir recursos naturales obliga a los comunarios a definir y redefinir constantemente las reglas, a fin de mantener o mejorar los niveles de bienestar. Las reglas colectivas respecto al acceso a tierra, agua y otros recursos naturales ayudan a reducir tensiones y resolver conflictos de forma ordenada. Se necesitan reglas, no sólo para efectuar reajustes internos, sino también para enfrentar externalidades, como

desastres naturales y presiones externas sobre los recursos de la comunidad. Con el tiempo, las condiciones pueden cambiar y puede que haga falta adaptar las reglas. En las comunidades estudiadas, las presiones históricas y las más recientes, emergentes de la globalización, han conducido a cambios en el papel de las instituciones comunales, a veces fortaleciéndolas, pero la mayoría de las veces debilitándolas. Este capítulo examina en mayor detalle los mecanismos comunes de toma de decisiones y acción colectiva y las organizaciones implicadas en su implementación. Las preguntas en este análisis son: ¿cómo han sido definidas las instituciones y las reglas del juego? ¿Cuáles son las principales organizaciones en la toma de decisiones e implementación? y, ¿cuáles son las consecuencias para la diferenciación (inicial) de los caminos de desarrollo? Pero primero, presentaremos el caso de la comunidad de Quila Quila, para mostrar que algunos acontecimientos históricos siguen influyendo en las instituciones comunales.

## **2. Quila Quila: una historia de identidades e instituciones cambiantes**

Aunque la mayor parte de las comunidades estudiadas se fundaron después de la Reforma Agraria de 1952-1953, el proceso fue distinto en las comunidades de *ayllu* o las llamadas comunidades ‘originarias’. En Quila Quila coincidieron, tanto la hacienda como la pervivencia del *ayllu* y ambos procesos siguen influyendo hasta el día de hoy.

Quila Quila es una comunidad con una diversidad y patrimonio cultural extraordinarios. Cerca de Sucre, pero escondida detrás el Cerro Obispo, la comunidad alberga antiguas pinturas rupestres, esqueletos de dinosaurios y restos arqueológicos menores como hachas de piedra, puntas de lanza, terrazas y cerámicas. También tiene varias fuentes de aguas termales en los márgenes del río Cachimayo, al igual que un paisaje en general bastante atractivo. La antigua catedral, con vista al histórico ‘núcleo central’ de la comunidad, fue construida en 1612 por el conquistador español y Virrey Toledo, con el propósito de concentrar a la población en una de las llamadas ‘reducciones’ (pueblos misioneros establecidos por los españoles). La comunidad incluso tiene su propio museo.

En realidad, Quila Quila está conformada por varias comunidades que tienen características ligadas a las raíces históricas del *ayllu*, pero también tiene influencia de las haciendas de la región. Estas comunidades sufrieron una presión constante de parte de la élite sucreña que buscaba acceder a las tierras ocupadas por las ‘comunidades originarias’. Este proceso ha sido analizado en detalle por Langer (1987) y también por Klemola (1997), un antropólogo que investigó la “reproducción de las prácticas comunales” durante nuestro primer periodo de trabajo de campo en 1995 y 1996. En efecto, Quila Quila ilustra las complejidades que entraña la formación de una comunidad y su identidad, sus formas de representación y los procesos de toma de decisiones dentro de un grupo de comunidades (actualmente conocida como cantón). Sus límites se extienden más allá de los límites naturales del valle, formando de esta manera una mezcla de comunidades ‘originarias’ de *ayllu* y un grupo de comunidades de ‘forasteros’, es decir habitantes ‘no originarios’.

En su trabajo sobre Quila Quila (o Kila Kila), Klemola (1997) distingue cuatro niveles de organización: la *minka* (a nivel de ‘ranchos’ o pequeños conglomerados de viviendas, muchas veces sobre la base de relaciones de parentesco), el *ayllu menor* (nivel comunal), el *ayllu mayor* (los tres principales *ayllus*: Tajchi, Picachulo y Lecopaya) y el nivel del cantón (que incluye otras cuatro comunidades y antes un grupo mayor). Hasta finales del siglo XIX y antes de la Reforma Agraria, la estructura de *ayllu* era una característica predominante en la región, donde las tres principales comunidades del *ayllu* y sus dirigentes tomaban la mayor parte de las decisiones bajo el liderazgo ‘absoluto’ del *kuraka* (en aquél entonces un cargo hereditario).

Según Pilar Lima Torrez (citada en Alconini, 2008), antes de la conquista española, hacia 1470, el Imperio Incaico probablemente habría logrado un control indirecto y delegado de la zona mediante un acuerdo con los dirigentes Yampara para el control de este territorio. Los Yampara, un grupo étnico que sigue siendo dominante en los alrededores de Tarabuco, efectivamente establecieron la capital oriental de su imperio en Quila Quila. El Reino Inca tuvo una corta existencia en estas tierras, debido a que los poderes coloniales entra-

ron a la región en 1540 (*ibíd.*). Los “conquistadores” españoles establecieron una alianza histórica con el dirigente Yampara, Francisco Aymoro a finales del siglo XVI, logrando instalar un régimen similar al del gobierno indirecto (Barragán, 1994). Quila Quila ya pagaba el tributo al Estado Colonial antes de 1575. En 1580, Toledo intentó establecer una ‘reducción’ pero sin mucho éxito. Reunir a las 27 comunidades en el centro nucleado de Quila Quila, alrededor de la catedral principal, resultó ser una tarea ardua. No obstante, los restos de un pequeño núcleo siguen siendo visibles hasta hoy y están ocupados parcialmente. Con el objetivo de permanecer en el poder bajo la dominación colonial española, el *kuraka* tenía que desempeñar el papel de intermediario en la recaudación del ‘tributo’ de sus ‘tributarios’. Barragán (1994) cita datos de archivos sobre la población ‘tributaria’ de Quila Quila en el año 1595, época en que los tres principales *ayllus* tenían registrada una población tributaria de 161 en Tajchi, 93 en Picachulo y 171 en Lecopaya; lo que significa una población total de aproximadamente 440 tributarios en los tres *ayllus*. En 1877, la lista tributaria se había reducido a 120 ‘originarios’ y 77 ‘forasteros’, distribuidos entre cinco *ayllus* (Langer, 1989), es decir un descenso considerable. No obstante, aunque sabemos que esta zona sufrió ocupaciones y opresión, reasentamientos forzados, sequías prolongadas y epidemias por cuatro siglos; la población actual y su distribución por comunidades es muy similar a sus orígenes. Hoy viven alrededor de 1.100 personas en las tres comunidades. Según Klemola (1997, p. 66), la ocupación española “tuvo un impacto territorial, económico y simbólico en las sociedades nativas”, lo que se tradujo en la imposición de impuestos, reglas económicas, simbolismo cristiano y demandas recurrentes de tierra y mano de obra (*mita*). La conquista española divulgó en la región el uso del quechua como ‘idioma oficial’. Hasta la conquista, la población probablemente era aymara, ya que hasta hace poco todavía se hablaba aymara en la región (Pilar Lima, citada en Alconini, 2008).

Los *kurakas* seguían siendo responsables de la recaudación del tributo hasta 1952. Tras la Reforma Agraria, al igual que en muchos lugares de Los Andes, los sindicatos fueron introducidos como una estructura paralela al *ayllu*, básicamente asimilando la función de

representación externa, aunque sin afectar mucho los procesos internos de toma de decisiones. El cargo de *kuraka* fue abolido en 1960 porque había perdido mucha influencia y, al mismo tiempo, el sindicato ganó terreno.

En la investigación de 1995 y 1996 se estudió con prioridad la estructura organizativa de las tres principales comunidades del *ayllu* de Quila Quila y la estructura paralela del sindicato. En los principales 'cargos', hemos encontrado al menos 16 diferentes personas, la mayoría de sus cargos eran parte de la estructura del sindicato (un secretario general, un secretario de actas y un secretario de relaciones para cada una de las tres comunidades), pero también había el cargo de *kuraka* (elegido) y *kuraka* mayor, elegido entre la población de los tres principales *ayllus*. Además, Quila Quila tenía un alcalde y un corregidor, cargos formalmente designados por el Gobierno Departamental (hasta 1995). Además, la comunidad tenía varios comités (comité de riego, de vivienda, de agua potable y de turismo) y varios miembros en la junta escolar, una cooperativa para la comercialización de la sal y una asociación para la actividad minera (básicamente explotación de piedra caliza). Esta lista abrumadora de autoridades y funciones puede dar la impresión de una estructura organizativa bastante compleja. Sin embargo y en la práctica, las principales decisiones se tomaban solamente en las asambleas comunales.

En 1995, las comunidades de Quila Quila decidieron reactivar su existencia como *ayllus* originarios de Quila Quila y demandaron su reconocimiento legal como distrito indígena. El objetivo principal de esta demanda fue obtener acceso directo al financiamiento municipal bajo la nueva Ley de Participación Popular de 1994. El cargo de *kuraka* fue retomado, pero éste era un cargo electivo, ya no hereditario, y debía rotar cada dos años. Los 13 representantes de las comunidades implicadas volvieron a trabajar bajo el liderazgo del *kuraka* y el segundo, para fortalecer la unidad y la eficiencia de la toma de decisiones (Klemola, 1997). Es muy relevante para el presente análisis de los caminos de desarrollo en Quila Quila y en algunas otras comunidades estudiadas, no sólo por su evalua-

ción detallada de los procesos de toma de decisiones a nivel de la comunidad, sino también por el posible impacto, que la presencia del investigador Klemola y los resultados de investigación podrían haber tenido para la 'reinención' de la identidad comunal, y los acontecimientos más recientes que derivaron en un conflicto interno y un prolongado estancamiento, como se verá en el capítulo 5.

### **3. La comunidad y las instituciones comunales**

Bajo el influjo de las dinámicas internas y presiones externas, Quila Quila pasó por diferentes fases y conceptualizaciones de su organización interna e identidad externa. La esfera de influencia de la comunidad y su control sobre el territorio y otros recursos, fueron afectados por varias fuerzas, desde el establecimiento del *ayllu* 'original' hasta las diferentes formas de control directo e indirecto, la imposición de las 'reducciones', el proceso de 'confiscación' de la tierra, los cambios demográficos y productivos, y la interacción más reciente con la estructura paralela del sindicato. Aunque no tenemos pruebas concluyentes, Klemola (1997) afirma que existe cierta continuidad en las instituciones y procesos de toma de decisiones, principalmente bajo el paraguas de la asamblea comunal. Desde la perspectiva de 'dependencia de trayectorias' o trayectorias dependientes, los cambios institucionales de largo plazo (relacionados con la jerarquía organizacional, identidad y territorio) muestran la dificultad de definir las 'condiciones iniciales' y las subsecuentes series de eventos o *shocks* endógenos o exógenos que habrían repercutido en la evolución de Quila Quila como comunidad.

Para la mayoría de las demás comunidades, sus raíces y la formación de las instituciones comunales son nuevas, aunque en algunos casos pasaron por varias transformaciones en un periodo relativamente corto. Antes de estudiar estos procesos con mayor detalle, primero volvamos a los conceptos de comunidad y formación de la comunidad.

La descripción de Albó (1985) respecto a la cultura aymara, ofrece un buen resumen de los principales elementos de una comunidad. Según este autor, una comunidad:



- comparte el mismo territorio con límites definidos colectivamente y muchas veces áreas de pastoreo;
- comparte los mismos servicios, como son: escuela, centro de salud, iglesia, cementerio, cancha de fútbol y define servicios colectivos y de mantenimiento;
- busca la toma de decisiones colectiva en numerosos temas y, por lo tanto, mantiene autoridades, normas y principios;
- infunde un sentimiento de identidad que se traduce en fiestas y rituales comunes relacionados al calendario agrícola y el ciclo de vida (*ibíd.*).

Efectivamente, esta descripción incluye los principales aspectos de las comunidades rurales del Altiplano y Valles Andinos y es apropiada para el análisis de casi todas las comunidades de este estudio. Sin embargo, en la descripción faltan aspectos más dinámicos de la formación de una comunidad, incluyendo las divisiones o unificaciones de comunidades y la posible complejidad organizacional en diferentes niveles. Estas dinámicas, a veces bastante inesperadas y con formas complejas de interacción, pueden conducir a tensiones y conflictos y, en algunos casos, pueden complicar la comprensión de los actores externos sobre las dinámicas de representación y toma de decisiones en una comunidad.

Del análisis de la comunidad de Quila Quila, se destaca algunas de estas complicaciones. Los tres principales *ayllus* de la comunidad y sus autoridades tienen mayor influencia que las comunidades adyacentes que forman parte del mismo territorio. Algunos de los principales servicios se concentran en el área central del *ayllu*, y las estructuras organizativas más amplias operan mediante un sistema de autoridades paralelas, originalmente bajo el liderazgo de la estructura del *ayllu*, pero actualmente este sistema adopta formas de separatismo y conflicto interno, dando lugar a expresiones de identidades distintas, no sólo entre las comunidades, sino incluso dentro de las mismas comunidades y hogares.

El caso de Ovejerías, es otro ejemplo interesante de una comunidad que al inicio tenía más o menos los principales elementos descritos

por Albó (1985). Sin embargo, se ha transformado en una red virtual de comunidades. Hoy en día, las familias de Ovejerías que viven en ocho comunidades diferentes en el Valle del Río Chico, tienen una reunión mensual e informal todavía activa, pero ya no comparten un territorio común (excepto sus tierras abandonadas en Ovejerías) ni servicios públicos, tampoco tienen algún mecanismo formal para la toma de decisiones colectivas, pero siguen compartiendo un sentido conjunto de identidad por sus orígenes en Ovejerías, lo que se ve reflejado en sus continuas reivindicaciones territoriales de la zona alta.

### **La asamblea comunal: toma de decisiones y ‘reglas de juego’**

En su trabajo sobre Quila Quila, Klemola (1997) investiga los procesos internos desde una perspectiva antropológica, enfocándose en la dimensión del poder social en la toma de decisiones y la importancia de las prácticas sociales en la reproducción de la comunidad. A pesar de que el vínculo con la estructura del *ayllu* y su entretrejo con los sindicatos dieron una imagen más compleja de esta comunidad, los elementos esenciales son similares para todas las comunidades encuestadas. También coinciden con los estudios de caso exhaustivos de Albó (1985) y Carter y Mamani (1982) sobre la cultura aymara en comunidades específicas del Altiplano.

La Asamblea Comunal, es el principal foro de toma de decisiones en todas las comunidades de este estudio, tanto las del sindicato como las del *ayllu*. Estas reuniones, generalmente mensuales, tienen como objetivo la toma consensuada de decisiones sobre temas de la agenda comunal y el trabajo colectivo. Las reglas y rutinas de dichas reuniones no se orientan tanto hacia comunarios individuales, sino tratan de dar igual espacio a los diferentes segmentos de afiliados. A pesar de que el proceso de toma de decisiones en principio es abierto, democrático y más o menos transparente, las reglas internas de interacción claramente limitan el espacio para los ‘operadores solitarios’. Para las personas externas, las asambleas comunales pueden parecer desorganizadas (siempre empiezan tarde e invariablemente tienen lugar en aulas abarrotadas, pequeños centros comunales o debajo de un árbol, muchas veces en

medio de ruidos de gente moviendo sillas y llantos de bebés, en espacios generalmente poco iluminados). Sin embargo, las asambleas tienen rutinas específicas que incluyen el registro de asistentes, levantamiento de actas, una jerarquía clara para el orden de uso de la palabra y hasta sitios o lugares más o menos fijos para los asistentes.

Por lo general, las principales autoridades toman su lugar detrás de una mesa pequeña, sentadas en un banquito o sillas sencillas, muchas veces portando algún símbolo de poder (vestimenta o atributos simbólicos). Los hombres y las mujeres no están sentados juntos, pero ocupan espacios agrupados por ‘ranchos’ o redes extendidas de parentesco (en el caso de Quila Quila grupos de *mink’a*). En general, las asambleas comunales que duran unas 8 a 12 horas no son una excepción. Los asistentes mastican hojas de coca y, más tarde, a veces consumen alcohol, aunque está formalmente prohibido, esto para mantener energía y atención, pero las reuniones muchas veces terminan en procedimientos y discusiones bastante largas y hasta cierto punto repetitivas, por ello alrededor de la mitad de los asistentes no toman la palabra en ningún momento. Como dice Klemola (1997, p. 238), “uno puede dormir, hablar como quiera, moverse libremente, sentarse donde quiera, interferir en una discusión de manera desordenada, o hasta hacer sus necesidades sin permiso”.

Otro elemento analizado detenidamente por Klemola (*ibíd.*) es el uso del discurso para recalcar la importancia de la unidad, explicitar más las acciones propuestas y para que las decisiones estén sujetas al control comunal. También el discurso es importante para motivar a los dirigentes de la comunidad y a los comunarios a emprender acciones colectivas o trabajos comunitarios y/o para sancionar comportamientos ‘indeseados’. Klemola (*ibíd.*) sugiere que ciertos elementos específicos del discurso pueden ayudar a alinear a los comunarios o, si fuera necesario, a lograr que obedezcan. El recriminar públicamente a las personas como *k’ullus* (personas desobedientes) o diciéndoles que son “tan testarudas como una mula”, muchas veces es una manera efectiva para sancionar comporta-

mientos inapropiados. La lógica 'occidental' de buscar la toma de decisiones rápidamente y sin repetir comentarios previos es invertida por completo: el discurso es una forma de compartir y consensuar opiniones, acumular conocimiento social y también permite la participación de todas las secciones de una comunidad, sin importar que ello lleva a la repetición constante o reformulación de los mismos argumentos. En efecto, establecer relaciones, fomentar la confianza y esforzarse por lograr percepciones comunes y con un discurso unificado, son elementos importantes de la vida en la comunidad. De hecho, la ausencia o erosión paulatina de estas características puede conducir a conflictos internos o incluso a rupturas internas, tal como ocurrió eventualmente en Quila Quila.

La Asamblea Comunal, decide todos los temas que afectan a la vida comunal, incluyendo la participación en obras colectivas, talleres y eventos, delegación de mano de obra entre comunarios o diferentes secciones de una comunidad, diferentes formas de contribuciones, pagos o multas, así como quién o quiénes deberían asistir a las reuniones y otras obligaciones comunales. La asamblea comunal decide la posible participación en proyectos y el posicionamiento de la comunidad frente a acontecimientos políticos, incluyendo las 'instrucciones' de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) o del Consejo de Ayllus y Markas de Qullasuyu (CONAMAQ), o invitaciones emanadas por terceros. Hasta los temas como la participación electoral, se discuten en las asambleas comunales.

Las reuniones de la comunidad también son espacios para definir quién participará en los diferentes comités y en la Junta de Auxilio Escolar (JAE), además de proponer candidatos para cargos dentro de la comunidad y fuera de la misma. Si bien, la JAE y los clubes de madres están presentes hace mucho tiempo, en la mayor parte de las comunidades estudiadas, muchos comités 'paralelos' tienen un objetivo menos amplio y un 'ciclo de vida' más corto, debido que sus dinámicas muchas veces dependen de apoyos externos (y continuos). No obstante, estas entidades cier-

tamente dependen en gran medida de las decisiones tomadas en la Asamblea Comunal. En este aspecto, hay muchas similitudes entre algunas cooperativas y asociaciones de productores, y estos comités paralelos. Sin embargo, en algunos casos estas organizaciones han probado ser más sostenibles, extendiendo su mandato más allá de las comunidades individuales y prácticamente sobreponiéndose a las instituciones comunales, como el sindicato o el *ayllu* a la hora de tomar decisiones.

La Asamblea Comunal, también es el foro principal para definir reglas colectivas. Estas reglas son importantes en muchas áreas de la vida comunal, especialmente en la agricultura. La interacción e interdependencia constantes entre la agricultura y la ganadería, la introducción de nuevas tecnologías y el uso apropiado del agua de riego requieren acuerdos básicos referidos a las prácticas agrícolas. En los Valles Andinos, muchas veces la producción agrícola y ganadera ocurre en la misma zona de producción y son mutuamente dependientes. En tal contexto, se requieren acuerdos claros donde el “comportamiento de polizón” debe mantenerse reducido. Estos acuerdos hacen falta, sobre todo en las comunidades con irrigación, donde el ganado suelto podría dañar las obras de infraestructura y los cultivos de alto valor. Pueden surgir conflictos a raíz del uso inapropiado del agua o recursos forestales como la leña. Otras fuentes de conflicto son el pastoreo fuera de las zonas acordadas y las demandas para el acceso a tierra. En estos casos, la fijación de reglas a menudo es más complicada que la toma de decisiones en la asamblea comunal, puede seguir negociándose durante un periodo de tiempo bastante prolongado, y eventualmente conduciendo a ajustes en las definiciones de derechos de uso y acceso.

Los procesos de toma de decisiones pueden variar entre comunidades de *ayllu* y sindicato, al igual que entre comunidades más grandes y dispersas, y las más pequeñas y nucleadas.

## Acción colectiva

La Asamblea Comunal toma decisiones acerca de una serie de esfuerzos de acción colectiva (en algunos casos un eufemismo de ‘trabajo colectivo’). La acción colectiva puede llevarse a cabo a nivel de ‘ranchos’, sindicato o *ayllu* o, a un nivel mayor, donde quedan implicadas varias comunidades o incluso subcentralías. La acción colectiva también puede tener su origen en grupos pequeños de familias extendidas o vecinos, por ejemplo, algunas organizaciones económicas o uno de los comités, clubes de madres o la JAE. Hasta los individuos o pequeñas empresas pueden desempeñar un papel en la preparación e impulso de la acción colectiva. Este análisis se concentra sobre todo en el nivel del grupo y de la comunidad, donde son clave, tanto la agencia individual como las relaciones intercomunales. Sea dentro de grupos y organizaciones de productores o comunidades enteras, es importante que compartan un interés común o al menos un sentido de identidad común. El término de acción colectiva, muchas veces refiere al trabajo conjunto o intercambio recíproco (por ejemplo, *ayni*, *minik’a* o faena) y conlleva una serie de rituales y tradiciones (Mayer, 2004; De Morrée, 2002).

Uno de los principales objetivos de la acción colectiva es obtener, mejorar y garantizar el acceso continuo a recursos de uso común y bienes públicos. Tras la Reforma Agraria, las comunidades se esforzaron por ampliar o mejorar su acceso a la tierra, títulos de propiedad, irrigación e infraestructura productiva, así como para garantizar o mejorar el acceso vial, disponibilidad de cierto nivel y calidad de educación, servicios de salud y agua potable. Los temas de acción colectiva en años recientes incluyen el acceso a infraestructura para electricidad y comunicación móvil. También se requiere acción colectiva para mejorar u obtener el acceso a activos inmateriales que pueden relacionarse con el posicionamiento y estatus de la comunidad, información, conocimiento, capacidades, redes sociales o de intercambio, sistemas legales o financieros, e influencia en temas externos (por ejemplo, elecciones y demandas políticas). Mientras que las comunidades toman la iniciativa en algunos casos (por ejemplo, el desmonte de nuevos terrenos para cultivos, el mantenimiento de

caminos y la construcción de la primera escuela rudimentaria), en otros casos los actores u organizaciones externas son los que provocaron cambios, respondiendo a demandas locales.

Siguiendo a Ostrom y Ahn (2001), podemos clasificar la acción colectiva en tres niveles: “situaciones operacionales”, “situaciones de elección colectiva” y “situaciones constitucionales”. En mucho, la acción colectiva es operativa, es decir, se trata de mano de obra para construir infraestructura pública o para garantizar acceso a recursos naturales. En otros casos, las comunidades tienen que definir a qué nivel y con quién involucrarse, y qué reglas y normas emplear en la toma de decisiones (elección colectiva) y el uso de los recursos pertinentes. Las “reglas del juego” (Boelens, 2008) pueden ser definidas para ciertas áreas, pero pueden modificarse luego en las interacciones con otras partes interesadas. Las relaciones de poder y capital social son importantes a este nivel más abstracto de reglamentación. El nivel de “situaciones constitucionales” tiene relación con el mandato básico organizacional de una comunidad (el sindicato o *ayllu*) para representar a los comunarios internamente y en las relaciones con partes externas. A pesar de que una ‘constitución’ es concebida como manteniéndose activa durante un periodo prolongado, la representación externa de la comunidad, y por ende el mandato interno, han sido objeto de frecuentes cambios en las comunidades estudiadas en las últimas décadas, especialmente a causa del ‘facionalismo’, como veremos más adelante.

La acción colectiva tiene una variedad enorme: reuniones frecuentes dentro y fuera de la comunidad, procesos de toma de decisiones, coparticipación en la construcción de infraestructura pública o productiva (con contribuciones en mano de obra, en especie o en efectivo), operaciones y mantenimientos, demandas de servicios, construcción (o incluso traslado) de cementerios, protección de tierras cultivadas frente a incursiones de ganado, protección de áreas forestales contra robos, definición de derechos y acceso al agua de riego, organización de rituales y fiestas, respuestas en casos de emergencia y, en pocos casos, organización de esfuerzos migratorios conjuntos. También se toman decisiones en conjunto para la

elección de representantes de la comunidad e incluso sobre a qué partido político apoyar con el voto en las elecciones. Las comunidades pueden decidir en conjunto su participación en protestas, bloqueos, tomas de oficinas gubernamentales, o, en algunos casos, enfrascarse en conflictos internos, al parecer, interminables. Los siguientes capítulos detallan la intensidad, continuidad y equilibrio entre diferentes formas de agencia y acción colectiva. Aunque una proporción considerable de los esfuerzos de acción colectiva tenían relación con actividades donde se involucraron las partes externas, muchas veces las comunidades tomaron la delantera, o incluso trabajaron sin ninguna contribución externa.

Los esfuerzos de acción colectiva abundan en la historia de las comunidades rurales. Los ciclos de participación de la comunidad pueden fluctuar bastante, en tiempo y espacio, dependiendo del enfoque específico y los recursos disponibles. La construcción de una infraestructura específica puede ser un esfuerzo 'puntual', pero en la mayoría de los casos es un emprendimiento de largo plazo, que requiere de un mantenimiento regular, ampliaciones, mejoras e incluso una reconstrucción completa. Las actividades colectivas en agricultura y ganadería muchas veces siguen el ciclo agrícola anual, por ejemplo, los sistemas de rotación de cultivos o la apertura de parcelas agrícolas para el pastoreo del ganado. Muchos esfuerzos colectivos a nivel de hogares están definidos o contextualizados por el ciclo agrícola y también por proyectos intermitentes o continuos de migración. Al mismo tiempo, muchas reuniones, como las que emprende la JAE y los encuentros para la elección de las autoridades, siguen un calendario más o menos fijo. En líneas generales, estos calendarios y ciclos definen el patrón regular de los esfuerzos de acción colectiva a nivel de una comunidad. La percepción de tiempo respecto al calendario agrícola, 'ritos' y nombramiento de dirigentes no es lineal, sino esencialmente cíclico, o incluso circular; esto es, a la imagen de la 'cosmovisión andina' (o aymara) (Van Kessel, 1989; Van den Berg, 1989; Van den Berg y Canqui 1992). La diferencia en la percepción del 'tiempo' entre las comunidades y las partes externas interesadas es apenas uno de los elementos de las distintas lógicas que con frecuencia conducen a soluciones 'no incorporadas' en la realidad local.



En la práctica, muchas acciones son definidas a corto plazo, en respuesta a un evento repentino o una emergencia, o puestas en marcha por acciones de comunidades vecinas, instituciones externas o reivindicaciones individuales. Por lo tanto, es esencial definir bien el periodo de duración de una iniciativa de acción colectiva (un aspecto que recibe poca atención en la literatura). A nivel de hogares, la voluntad y capacidad de participar en una acción colectiva no son iguales, y muchas veces están (temporalmente) limitadas por el acceso restringido a recursos como mano de obra, tierra, equipamiento u otros.

Las condiciones que facilitan o limitan los esfuerzos de acción colectiva varían bastante entre comunidades. Esto es así porque tiene relación con el acceso a recursos productivos y públicos, composición demográfica y tendencias migratorias (la migración influye en la disponibilidad de mano de obra y su composición), accesibilidad de la comunidad, su grado de integración al mercado y su orientación externa en un sentido más amplio y, de posicionamiento político. Otro factor importante relacionado con la prestación de servicios públicos es el grado de nucleamiento o dispersión de una comunidad. La acción colectiva puede requerir un cierto grado de nucleamiento, que a su vez se traduce en un proceso de 'urbanización' rural. Las interacciones con comunidades o pueblos vecinos, e incluso con comunidades en otras zonas agroecológicas o barrios periurbanos, pueden repercutir en las posibilidades y en la voluntad para emprender esfuerzos de acción colectiva.

Según Boelens, Dávila y Menchú (1988), la acción colectiva más efectiva se basa en principios de equidad y beneficio. Equidad tiene relación con 'imparcialidad', en términos de derechos y obligaciones, hacerse cargo o beneficiarse de ciertas acciones, y también guarda relación con los procesos de elaboración de normas (*ibíd.*). La equidad juega un papel en la definición de las modalidades de participación en las diferentes fases de acción colectiva y comprensión de las implicaciones en términos de derechos de acceso, implementación y operación a largo plazo. Casi todas las comunidades tienen dificultades en motivar a sus miembros para que participen

en una acción colectiva, en evitar el “comportamiento de polización” y en implementar normas y sanciones cuando sea aplicable.

La toma de decisiones consensuadas, su implementación y seguimiento efectivo, requiere de un alto grado de nivel de confianza, al menos de un sentimiento de ser partícipe en una agenda común. Esto es un reto sobre todo para las comunidades grandes, dispersas y heterogéneas, más aun, sabiendo que las diferencias en el acceso o las prioridades pueden provocar divisiones. Las lecciones aprendidas y las experiencias acumuladas en diferentes niveles dentro de la comunidad, en su relación con otras comunidades y organizaciones externas, pueden sentar precedentes respecto a las diferentes maneras de responder ante ciertos incentivos o propuestas. La creación de confianza en la comunidad, se basa a menudo en experiencias compartidas en grupos pequeños, redes familiares extendidas o en relaciones de compadrazgo (paternidad ritual), como quedó demostrado en la organización y preparación de una fiesta de tres días para un matrimonio en Pampa Lupiara (Pórcel, Soriano y Quispe 2002) y en otras prácticas parecidas en Quila Quila (Klemola, 1997).

Las varias formas de acción colectiva son factores importantes en los cambios a nivel de la comunidad, pero su intensidad y efectividad dependen de una serie de otros factores, y están limitadas por las dinámicas organizativas. Según Alonso (2005, p. 66), “la religión, legados coloniales y legales, y normas sociales sin duda afectan el camino del desarrollo institucional”. En la región andina, estos legados coloniales y legales incluyen elementos como la concentración de tierras, trabajo forzado e impuestos, así como la distinción entre comunidades de *ayllu* y sindicato, con una historia diferenciada en cuanto a sus relaciones con la hacienda.

#### **4. Organizaciones comunales: sindicatos y *ayllus***

##### **Caso sindicatos**

Después de la Reforma Agraria de 1952-1953, los sindicatos fueron promovidos como la principal entidad para recibir las tierras de las haciendas. El sindicato fue establecido como la unidad básica en una

estructura nacional piramidal, en cuya cúspide está la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Como tal, la organización comunal casi automáticamente ingresó dentro de las luchas políticas de alcance nacional. En los niveles cupulares, la CSUTCB ha sido cooptada fácilmente por el Estado o partidos políticos (Carroll y Bebbington, 2000), lo que de hecho, era una de las intenciones del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el partido político gobernante y dominante en el tiempo de la Reforma Agraria. Aunque, en un principio el sindicato fue creado sólo para comunidades de exhaciendas, en poco tiempo se convirtió en la principal estructura organizativa de las “comunidades originarias” que no tenían ningún vínculo con las haciendas. En la mayoría de las comunidades, casi todas las familias se afiliaron al sindicato. Sin embargo, también existen excepciones. Las familias jóvenes o las que no tienen acceso a la tierra no pueden afiliarse o deciden no hacerlo inmediatamente. En algunos casos, un hogar puede tener un estatus especial dentro de la comunidad; por ejemplo, ‘forastero’ o ‘residente’.

En la actualidad, los sindicatos apoyan al partido político Movimiento al Socialismo (MAS) y al actual Presidente, Evo Morales. Según Bebbington (2010, p. 29), el MAS tiene su origen en la organización de productores y ha “surgido de los procesos del movimiento social (especialmente entre productores de hoja de coca y los movimientos sindicales más antiguos de los campesinos altiplánicos)”. Históricamente y por mucho tiempo, los sindicatos han estado bajo la ‘tutela’ formal del gobierno. Durante el primer gobierno militar del General Hugo Banzer, se aprobó el Estatuto Campesino mediante un Decreto Supremo (DS 12314) en marzo de 1975, y esta norma estipuló la tutela del Estado mediante el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA). Según el estatuto, las organizaciones campesinas deberían estar conformadas como mínimo por 20 campesinos, que cinco o más comunidades podrían conformar una subcentralía, y que tres o más subcentralías podrían integrar una federación provincial. Para afiliarse a esas organizaciones, una persona tenía que haber sido residente en la comunidad por al menos dos años y haber cumplido el servicio militar, mientras que los miembros del directorio de cualquier partido político

quedaban excluidos. Además, un miembro del sindicato tenía que apoyar de forma activa al ejército, al Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades (SNDC) (véase también capítulo 4) y a otras organizaciones de trabajo social en las áreas rurales. Por último, tenía que apoyar los principios del Pacto Militar Campesino. Aunque hoy en día la mayor parte de estas condiciones perdieron vigencia, algunas interacciones continúan y bajo el gobierno actual, al menos hasta la elección de 2014, el votar por el partido político dominante es la regla y no la excepción.

El sindicato es la organización más importante en 12 de las 14 comunidades estudiadas. Éste desempeña varios papeles importantes. En primer lugar, proporciona un sentimiento de pertenencia común y dominio colectivo de la propiedad de la tierra, tal como se constata en la definición colectiva de los linderos intercomunales. En segundo lugar, está el papel de representación de la comunidad frente al mundo exterior. En tercer lugar, el papel de velar por la organización interna, ya que el sindicato es responsable del nombramiento de autoridades, división de tareas, resolución de conflictos y movilización de comunarios para la acción colectiva y trabajos de mantenimiento. Para afiliarse al sindicato, un comunario debe estar al día con las obligaciones comunales. En algunos casos, la gente que no tiene acceso a la tierra o por voluntad propia no se afilia al sindicato. Y los comunarios con acceso a la tierra en varias comunidades tienen que afiliarse al sindicato de cada una de estas comunidades.

La estructura básica del sindicato está conformada por: un secretario general, un secretario de relaciones, un secretario de actas, una delegada de la organización de mujeres y varios vocales, que a menudo son nombrados para representar a los 'ranchos' de la comunidad y para que informen de la próxima reunión y los resultados. Un sindicato típico puede tener entre 9 y 15 'carteras' o cargos. Muchas comunidades tienen un alcalde encargado de los rituales, pero muchas veces también funciona como un 'árbitro comunal'. Algunas Carteras, por ejemplo, la de alcalde, constituyen obligaciones pesadas en tiempo y recursos, una razón por la que el cargo se está aboliendo en algunas comunidades. No hay candidatos y crece el desinterés por mantener ciertos rituales (De Morrée, 2002). La mayoría de los sindi-

catos tienen reuniones mensuales o algunos sólo cuando la necesitan. Otras comunidades tienen su reunión comunal o ‘asamblea general’ en una fecha fija; por ejemplo, el día 6 ó 30 de cada mes. La asamblea, como se mencionó antes, es el órgano más importante para la toma de decisiones comunales. Muchas veces, a la asamblea precede una reunión de los dirigentes o autoridades comunales.

La mayor parte de las comunidades tienen un sistema más o menos definido de rotación de cargos y cambio de autoridades, cada dos años. La expectativa es que todos los comunarios cumplan funciones en el sindicato, esto de forma gradual para que acumulen experiencia. En el pasado, los ancianos solían ocupar los cargos más importantes, pero esta práctica está cayendo en desuso.

Los requerimientos para afiliarse al sindicato varían ligeramente entre comunidades, pero existen algunos principios comunes: tener acceso a la tierra (excepto en La Cañada), carnet de identidad, un pequeño pago o contribución inicial (por ejemplo, Bs 15 en Talahuanca, aunque este monto alcanzó a Bs 1.000 en comunidades como Tuero Chico), predisposición para cumplir funciones en el sindicato, participación en actividades comunales y aceptación de las reglas del sindicato. Algunas comunidades incluso habían definido un tamaño mínimo de propiedad de la tierra como requisito para la afiliación (por ejemplo, en Tuero Chico, el mínimo exigido fue 1.000 m<sup>2</sup> de tierra bajo riego). Pocas comunidades disponían de estatutos formales escritos, aunque los libros de actas pueden cumplir ese papel. Sólo unas cuantas comunidades, como Tuero Chico, tenían estatutos formales, en este caso, formulado con apoyo externo.

Se entiende que el sindicato supervisa las otras estructuras organizativas de la comunidad, como las JAE, los clubes de madres, y la mayoría de los comités. En general, las asociaciones económicas o de productores, partidos políticos y organizaciones religiosas no están subordinados a la estructura del sindicato o *ayllu*. Las estructuras cooperativas que existen en Pampa Lupiara, La Cañada y Wasa Nucchu, no tienen una relación fluida con el sindicato, lo que en parte se puede explicar por el hecho de que esas organizaciones tienen mandatos supracomunales.

En la mayoría de las comunidades, el sindicato se ha convertido en la principal ventana de interacción con los actores externos. Incluso en dos comunidades de *ayllu*, sus autoridades externas a menudo prefirieron relacionarse con el sindicato. El sindicato funciona bastante bien como filtro y mecanismo de coordinación y en la defensa de la integridad comunal. Por cierto, una comunidad puede crearse susceptibles cuando las partes externas tratan directamente con las personas de forma individual. Sin embargo, ante la ausencia de los dirigentes de la comunidad, los actores externos pueden eludir las instituciones comunales.

La actual estructura del sindicato, todavía es bastante similar a la estructura organizativa original y que fue impuesta desde afuera, lo que implica un alto nivel de correlación con los hechos históricos bajo el enfoque de 'dependencia de trayectorias' (*path dependency*). No obstante, como se explica más adelante y en el curso del tiempo, numerosos cambios menores han ocurrido en las comunidades.

### **Caso *ayllus***

La estructura organizativa del *ayllu* está presente en dos de las 14 comunidades. En ambas, de forma paralela funciona el sindicato, y cumple el papel de representante externo y parcialmente sustituye a la estructura del *ayllu*. Según Albó y Romero (2009), algunos comunarios querían adoptar la estructura del *ayllu* en la subcentralía alrededor de Pampa Lupiara, aunque nuestro trabajo de campo no encontró pruebas de que antes existiera en la región.

La estructura del *ayllu* está basada en el concepto de familia extendida, pero tiene otras connotaciones en cuanto a cómo se relaciona con el territorio, las zonas de producción agrícola y en su forma de organización, incluyendo el nombramiento y la rotación de autoridades. En algunas comunidades, el nombramiento de las autoridades del *ayllu* tenía carácter vitalicio, pero esta práctica está erosionada, debido a cambios en la situación económica interna y externa.

El *ayllu* debido a su superficie extendida, a menudo tiene una estructura organizativa más compleja que cubre una serie de comunidades o 'ranchos'. Quila Quila y San Juan de Orcas de facto tienen dos o hasta tres 'capas' de autoridades. Una 'capa' lidia con la

estructura más amplia del *ayllu* y en principio se hace cargo de las relaciones externas, mientras que la segunda ‘capa’ se encarga de los asuntos internos de la comunidad. En ambos casos, en algún momento el sindicato fue adoptado paralelamente al *ayllu*, con diversos grados de importancia y reconocimiento. Para complicar aún más el marco institucional, San Juan de Orcas últimamente demandó un estatus autónomo para su ‘núcleo central’, para así pedir servicios públicos adicionales.

Mediante las estructuras del sindicato y *ayllu*, las comunidades articulan sus demandas hacia el municipio y los niveles gubernamentales regionales y nacionales. Históricamente, la estructura sindical se construyó hasta el nivel nacional (CSUTCB) mediante las federaciones provinciales y las departamentales y, en las comunidades tradicionales de *ayllu*, se puede ver una tendencia similar al usar estructuras organizativas prehispánicas y ‘revitalizadas’ para articular *ayllus* mayores, como Qara Qara, con sus raíces históricas y preincas (Platt, Bouysse-Cassagne y Harris, 2006). También las entidades nacionales derivadas del *ayllu*, como el CONAMAQ, han sido creadas bajo la misma lógica. A nivel comunal, la importancia de tales estructuras ‘orgánicas’ varía, pero sirven para articular las demandas ante el gobierno central, que suelen estar relacionadas con el acceso a la tierra, recursos naturales, financiamiento municipal y autonomía.

El *ayllu* ha probado ser una organización duradera a nivel interno y externo, pero sus procesos de creación y de ‘reproducción’ probablemente son mucho más diversos que los del sindicato introducidos recientemente. La adopción posterior y paralela del sindicato, aunque fue voluntaria y mayormente para relaciones externas, condujo a patrones de interacción no previstos entre ambos modelos, como veremos en los siguientes capítulos.

### **Otras organizaciones**

En general, las Juntas de Acción Escolar, los diferentes comités y los clubes de madres se subordinan a la toma de decisiones en la asamblea comunal y muchas veces asumen la obligación de informar al sindicato. Estas organizaciones sin duda desempeñan un papel

importante en la obtención de apoyos externos para ciertas áreas. Además, en al menos 11 comunidades, se han encontrado asociaciones de productores o cooperativas, a menudo ligadas a actividades de irrigación y comercialización. Esas organizaciones solían estar apoyadas por agentes externos y en gran medida son dependientes del apoyo externo (De Morrée, 2002). Aunque nunca reemplazan a los sindicatos o *ayllus* como el principal interlocutor ante las partes externas, las estructuras paralelas pueden generar confusión y conducir a conflictos de intereses entre los distintos grupos en la comunidad. Estas organizaciones serán revisadas en mayor detalle en los siguientes capítulos.

## **5. Procesos que repercuten en las instituciones y en la toma de decisiones**

En las anteriores secciones hemos revisado el marco institucional, las diferentes formas de acción colectiva y las organizaciones implicadas en el establecimiento e implementación de las reglas y acciones. Para analizar y entender la diferenciación de los caminos de desarrollo, necesitamos estudiar más a fondo las ‘condiciones iniciales’ y analizar los factores que repercuten en los procesos de cambio institucional y que afectan a la implementación efectiva de las decisiones y las diferentes formas de acción colectiva.

Las ‘condiciones iniciales institucionales’, entendidas como ‘recuerdos vivos’ y los marcos relevantes de tiempo que hemos encontrado, varían bastante. Como se mencionó, las comunidades del *ayllu* todavía mantienen sus raíces históricas e incluso legados pre y post coloniales. En las comunidades de sindicato, muchos ancianos todavía recuerdan historias del tiempo de la hacienda, aunque en la mayoría de los casos consideran que la comunidad empieza con la creación del sindicato. El Capítulo 5 trata acerca de estos ‘recuerdos vivos’, tierra, identidad y usurpación. Por ejemplo, si tomamos la Reforma Agraria como punto de partida, las diferencias son sustanciales en la tenencia de tierra, en términos de accesibilidad y también en el tamaño de las poblaciones, aunque la mayor parte de las comunidades eran relativamente pequeñas. Además, y como se mencionó antes, las estructuras del actual sindicato y *ayllu* demuestran una fuerte



trayectoria dependiente de su historia, lo que constata la persistencia de estas formas organizativas y la continuidad extraordinaria del papel de la asamblea comunal en todas las comunidades. No obstante, debido a una serie de acontecimientos, eventos o *shocks* tanto endógenos como exógenos, ocurrieron muchos cambios (pequeños y grandes) en las últimas décadas.

En este capítulo se hace hincapié en seis elementos importantes que afectan los procesos de cambio institucional y que definen las modalidades de toma de decisiones: (i) tamaño, identidad y ‘masa crítica’; (ii) cambio demográfico; (iii) estructuras paralelas y jerárquicas cambiantes; (iv) límites del grupo y diferenciación interna; (v) capital social; y (vi) intervenciones externas.

### **Tamaño, identidad y ‘masa crítica’**

El primer elemento tiene relación con el tamaño, estructura, representación e identidad de la organización comunal. Puede referirse a un área grande, incluyendo algunas comunidades o ‘ranchos’ bajo el mismo paraguas, también a procesos de división o unificación y a los cambios en estatus o identidad. Según Healey (2009, p. 83), las identidades se forman no sólo sobre la base de la etnicidad, sino también en un proceso de reconstrucción continua, relacionado íntimamente con un contexto ecológico en específico y las limitaciones, luchas y reclamos relacionados.

Las comunidades con mayor complejidad organizacional son Quila Quila, San Juan de Orcas y Pampa Lupiara. En Quila Quila, el estatus diferencial de las comunidades centrales del *ayllu*, con una autoridad principal (*kuraka*) tomando decisiones que afectan a las comunidades circundantes, así como las diferencias entre los hogares en términos de estatus y acceso a la tierra; han sido parte integral de los problemas recurrentes que dificultaron construir una organización colectiva fuerte. Aunque Klemola (1997) identificó un solo conflicto de mayor envergadura en una de las comunidades constituyentes y en el *ayllu* mayor en el periodo anterior a 1997, surgió otro en el momento de redacción de este libro (véase capítulo 5), lo que muestra que aumentan las tensiones entre comunidades, dentro de ellas y

hasta dentro de los hogares. Este último conflicto actual se ha vuelto profundamente ideológico y está fuertemente relacionado con diferencias en las percepciones de identidad y representación externa.

En Pampa Lupiara y San Juan de Orcas, las tensiones internas son menos pronunciadas, pero el acceso diferenciado a los servicios es sin duda la causa de fricciones internas. Hasta 1982, San Juan de Orcas perteneció a la subcentralía de Sapsee. Sin embargo, Sapsee no tomaba en cuenta sus necesidades, por lo que decidió separarse, estableciéndose así una nueva subcentralía conformada por seis principales *ayllus*, pero con un solo sindicato. En 1995, Bolivia adoptó un nuevo estatuto para la estructura general del sindicato, estipulando que una subcentralía tenía que estar integrada, al menos por cuatro sindicatos. Posteriormente, la federación provincial propuso que San Juan de Orcas se juntara con la subcentralía vecina de Sapsee para lograr el número requerido de comunidades, pero San Juan de Orcas se negó a hacerlo y, en respuesta, decidió convertir sus seis *ayllus* en cuatro sindicatos. Este cambio casi no tuvo repercusiones en la organización comunal, debido a que el sindicato tiene una estructura parecida a la del *ayllu* y desempeña más o menos las mismas funciones. Sin embargo, esta situación muestra los elementos a veces confusos sobre las identidades externas, formales e informales. Según Boelens (2008, p. 500), estas identidades de varias 'capas' implican que las comunidades, muchas veces no son lo que parecen ser. Éstas, al mismo tiempo, fusionan y confunden estratégicamente, lo que refleja elementos como la resistencia pasiva, representación activa, manipulación e imitación. Quila Quila pudo haber influenciado en las percepciones de San Juan de Orcas:

Nuestros hermanos de Quila Quila nos mostraron la importancia de conservar nuestras raíces indígenas mediante la capacitación y talleres y nos hemos vuelto nuevamente ayllu, al igual que antes de 1996.

(Comunario, taller comunal, 2011)

Algunas de las comunidades más grandes y con una ubicación central (por ejemplo, Escana, San Juan de Orcas y Pampa Lupiara) recibieron el estatus de 'núcleo', y consiguientemente se convirtie-

ron en sedes de colegios de secundaria para varias comunidades. Este estatus claramente guarda relación con mayores inversiones en educación y salud, como será discutido en los capítulos 8 y 9.

Al igual que Quila Quila, prácticamente todas las comunidades experimentaron formas de división o unificación en algún momento. En los Valles y Altiplano Andino, este proceso es bastante común y podría ser la regla más que la excepción. Los procesos divisionarios en la región aymara fueron documentados por Albó (1985), pero para la región quechua existen pocos estudios. Albó (*ibíd.*) caracteriza este proceso como “faccionalismo”.

Poco después de la Reforma Agraria, Talahuanca, Escana y Turo Chico experimentaron el “faccionalismo”. A inicios de los años 2000, La Abra (comunidad vecina de Siturí) y La Cañada (y San Julián) fueron afectadas y, más recientemente Ovejerías que, como se mencionó, todavía existe en nombre y territorialmente pero su población se dispersó en al menos ocho comunidades del valle. San Juan de Orcas pidió un reconocimiento adicional para un nuevo ‘núcleo central’ urbanizado, mientras que Pampa Lupiara, Quila Quila y Sundur Wasi juntaron ‘ranchos’ que hasta ese momento estaban separados, aunque parecen ser casos bastante excepcionales. Con posible excepción de Wasa Ñucchu, el proceso divisionario afectó el territorio comunal, su tamaño poblacional y su representación externa, real o simbólica. Un día antes de la visita a Yurubamba, en enero de 2013, la comunidad había decidido dividirse, aparentemente por rivalidades en torno al acceso a los principales servicios, pero también por otros motivos como ventas ‘inapropiadas’ de tierras y desacuerdos sobre el trato con el gobierno departamental.

Por lo tanto, la mayor parte de las comunidades cambiaron en tamaño y territorio en comparación con la época de la Reforma Agraria y, en algunos casos, los cambios datan de hace un par de años. El proceso de división/unión puede tener su origen en conflictos sobre el acceso a servicios o recursos (educación, profesores, iglesias y agua potable o para riego) o sobre el acceso a financiamientos de fuentes externas. No obstante, las comunidades tenían que retener suficiente ‘masa crítica’; esto es, un mínimo de habitantes para no perder

su viabilidad y mantener su acceso a la educación básica. Inmediatamente después de la Reforma Agraria, la presión por adquirir un ítem (un profesor rural pagado por el Estado) ha ido de la mano con los esfuerzos por el reconocimiento de las comunidades. El estatus, identidad y reconocimiento de la comunidad siguen siendo importantes para atraer proyectos de los municipios. El reconocimiento como sindicato (nuevo) puede permitir a un anterior segmento de una 'comunidad vieja' atraer recursos municipales directamente y, tras la separación, pedir 'otra' escuela para la 'nueva comunidad'. El reconocimiento como 'distrito indígena' (por lo que lucharon los grupos de *ayllu* de Quila Quila) incluso permitiría el control de todos los recursos municipales, pero hasta ahora todos los esfuerzos por lograr este propósito no han tenido éxito.

La división de las comunidades otra vez muestra la 'dimensión temporal' del segundo elemento de la definición de comunidad de Albó (1985). Obviamente, las divisiones o unificaciones repercuten en la disponibilidad de 'mano de obra colectiva' y también modifica el acceso a servicios. Para una acción colectiva en grandes obras públicas, como mantenimiento de caminos, puede que haga falta una complicada coordinación entre personas que antes pertenecían a la misma comunidad. Aunque en el corto plazo la división puede ser beneficiosa para ambas comunidades, por ejemplo, obteniendo acceso a nuevos servicios (como una escuela), en el largo plazo ambas comunidades se verán afectadas en términos de su 'masa crítica' o un nivel mínimo de población, algo que reviste preocupación especialmente con respecto al acceso a la enseñanza primaria y secundaria o servicios de salud. Por último, la división de una comunidad casi nunca es de consenso. Muchas veces es el resultado de diferencias internas, facciones y conflictos latentes, que pueden culminar en disputas persistentes, involucrando a dirigentes y a hogares que tienen lazos de parentesco con las de otra comunidad. En Cochapampa, los comunarios incluso decidieron trasladar a la nueva comunidad sus parientes recién muertos y enterrados en el cementerio antiguo.

Entre las primeras comunidades en dividirse están tanto Talahuanca como Tuero Chico, las que enfrentaron el reto continuo de ser

pequeñas y, por lo tanto, no elegibles para inversiones públicas grandes (por ejemplo, un colegio secundario). Talahuanca ha tenido mayores problemas para obtener acceso a servicios públicos. Sin embargo, estas dos comunidades, y también Cochapampa y La Abra, que se dividieron con posterioridad, ahora tienen que lidiar con la amenaza de perder sus ítems y el posible cierre de la escuela. Entretanto, ninguna de las comunidades más grandes, como Escana, Yurubamba y La Cañada, también divididas, se enfrentan a tales problemas, de hecho, podrían lograr acceso a recursos adicionales.

Muchas veces, los cambios en las expresiones de identidad y en la representación externa, y en estatus o tamaño están acompañados por luchas internas o éstas son la causa. Estos cambios, sobre todo aquellos que se deben a la división de una comunidad, son muy frecuentes y son eventos que afectan en demasía los procesos de cambio institucional y la capacidad de las comunidades de mantener su ‘masa crítica’, es decir un mínimo de población.

### **Cambio demográfico**

Como hemos señalado en el capítulo 2, en los 15 años de estudio, alrededor de la mitad de las comunidades experimentaron descensos en su población. El tamaño promedio del hogar cayó dramáticamente, las comunidades envejecieron, una mayor proporción de jóvenes migraron y los niños fueron obligados a permanecer más años en la escuela. Se advirtió un incremento de la presión sobre la mano de obra debido a cambios en el calendario agrícola, especialmente en comunidades con riego, la doble residencia creció y también la migración hacia el extranjero. Por lo tanto, disminuyeron la disponibilidad de mano de obra y la ‘capacidad’ para la acción colectiva. Con el tiempo, los cambios en el nivel educativo y experiencias adquiridas en el extranjero también han transformado la percepción de los comunarios sobre las prácticas y los procesos de toma de decisiones. Mientras que tradicionalmente los varones mayores y más experimentados eran los actores predominantes y los principales tomadores de decisiones, hoy en día los hombres jóvenes con un buen nivel educativo (algunas mujeres) asumen cada vez más los papeles de liderazgo.

Las mujeres también migran a una edad temprana para trabajar como 'empleadas' en ciudades cercanas o en el extranjero, pero suelen retornar en algún momento para ocuparse de sus hijos y encargarse de la segunda y tercera cosecha de los cultivos hortícolas. Además, muchas mujeres viudas se quedan y compensan algunos desequilibrios en la disponibilidad de mano de obra. En algunas comunidades con un camino de desarrollo con agricultura con riego y alta migración, como Escana y otras comunidades en la ribera del río, la función de 'secretario general' fue asumida por las mujeres.

Debido a la creciente migración en la mayor parte de las comunidades, se observa que la participación en reuniones del sindicato disminuye, y muchos sindicatos se han hecho más estrictos a la hora de exigir la participación de los afiliados en las reuniones. Las sanciones por inasistencia aumentaron, incluyendo multas o asignación de obligaciones comunales. También se observó que disminuyó la 'voluntad' de participar en actividades de acción colectiva, y sobre todo, cuando se trata de asumir un cargo de dirigencia.

Los cambios demográficos, por lo tanto, afectaron la composición de la organización comunal, por lo que han tenido que modificar las 'reglas de juego' para contrarrestar la disminución de la capacidad de acción colectiva.

### **Estructuras paralelas y jerárquicas cambiantes**

En general, las estructuras paralelas están supeditadas a las organizaciones comunales, pero en algunos casos también pueden afectar el 'mandato' de las mismas e incluso conducir a la competencia.

En Quila Quila, las tensiones internas entre las estructuras del *ayllu* y sindicato han constituido un gran obstáculo para la movilización colectiva e incluso condujeron a una parálisis completa. Es un problema complejo, porque ambas organizaciones declaran tener la responsabilidad de velar por el bienestar de la comunidad.

Este elemento de competitividad no es muy relevante cuando se trata de estructuras paralelas como las asociaciones de productores, las JAE, las cooperativas y los comités; puesto que en general

éstas persisten menos que las estructuras del sindicato y *ayllu*. No obstante, la importancia creciente de las asociaciones de riego supracomunales (por ejemplo, en Escana) y de las estructuras cooperativas (por ejemplo, en Pampa Lupiara y La Cañada) sobrepasa el nivel de las mismas comunidades y ciertamente puede repercutir en los espacios y en la efectividad de las decisiones de la asamblea comunal. La aceptación de la inclusión temporal de estas estructuras paralelas puede encajar con la explicación funcional y utilitaria de ‘dependencia de trayectorias’, ya que estas estructuras paralelas, muchas veces, se orientan hacia un área temática específica, y hasta las soluciones por debajo de lo óptimo, pueden ser aceptadas cuando los posibles beneficios sobrepasan los costos esperados (Mahoney, 2000). El número total de organizaciones paralelas, o la ‘densidad institucional’, no necesariamente reflejan la capacidad de acción colectiva, porque muchas de estas estructuras funcionan como extensiones de la propia organización comunal, como veremos con mayor detalle en los siguientes capítulos.

Por último, los sindicatos y *ayllus* participan cada vez más en las estructuras ‘orgánicas’ de carácter nacional, que es el término político preferido en el contexto de los movimientos sociales en Bolivia, como la CSUTCB y la CONAMAQ, que se concentran en influir en la agenda política nacional. Este proceso ha desdibujado la dicotomía entre la parte ‘interna’ y ‘externa’ de las organizaciones comunales. Las comunidades asumieron y adaptaron un modelo organizativo definido externamente (el sindicato) como suyo y, con el apoyo de actores externos, lograron capturar las instituciones estatales. Después de la elección del MAS y el ascenso al poder del Presidente Morales en 2006, estas estructuras se convirtieron en canales de transmisión de instrucciones gubernamentales ‘hacia abajo’, capturando así y de forma efectiva a los movimientos sociales para avanzar en los objetivos políticos del MAS. Aunque este proceso de interacción es de doble vía, el MAS ha logrado movilizar a las comunidades indígenas de diferentes formas para acontecimientos políticos claves, por ejemplo, para la aprobación de la actual Constitución Política del Estado, una nueva ley de tierras y para las principales elecciones desde el 2005 y en diferentes niveles de gobierno (Salman y De Theije, 2011).

## Límites del grupo y diferenciación interna

El cuarto elemento, también mencionado por Agrawal y Gibson (1999), se refiere al a veces creciente desequilibrio interno y a la diferenciación. Como señala Ostrom (2000), los límites del grupo refieren, quién pertenece al mismo y quién no, por lo que deberán ser muy claros para que una acción colectiva pueda tener éxito.

La diferenciación interna ocurre de diversas formas. Los hogares individuales pueden tener diferentes posiciones dentro de la comunidad y por tanto también al momento de la toma de decisiones comunales. En comunidades como Wasa Ñucchu y Pampa Lupiara, las parejas jóvenes no son consideradas como miembros plenos de la comunidad, a menos que se hayan casado, heredado tierras de sus padres o que hayan accedido de otra forma. En Quila Quila y San Juan de Orcas perviven las diferencias en estatus, entre 'originarios' y 'forasteros', cuyo origen fue el acceso diferenciado a la tierra (véase capítulo 5). Incluso los hogares con el estatus de 'miembros plenos' podrían tener limitaciones para participar en las actividades de acción colectiva y beneficiarse de las mismas, sobre todo si son hogares de viudas o con ausentismo prolongado de sus miembros. En unas cuantas comunidades (por ejemplo, Sundur Wasi, Pampa Lupiara, Redención Pampa y La Abra), todavía persisten diferencias debido al poder étnico y económico entre 'mozos' (mestizos) y 'tatitos' u otros grupos indígenas. En algunas comunidades, la reciente afiliación de 'nuevos comunarios' (Río Chico, Escana, La Cañada) ha afectado la cohesión y coordinación interna. Las comunidades relativamente nuevas (caso Río Chico) a menudo se componen de familias provenientes de las comunidades de la zona alta del valle, pero también de residentes urbanos ricos de Sucre u otros lugares. Las diferencias religiosas, a pesar de que no son muy abiertas, pueden repercutir en la cooperación entre grupos o la voluntad de asumir 'cargos', como el de alcalde, o de participar en ciertos rituales (por ejemplo, aquellos que incluyen el consumo de bebidas alcohólicas).

Aunque no es fácil identificar tendencias detalladas de largo plazo sobre la diferenciación interna, en las comunidades con una mayor orientación hacia el mercado y con caminos de desarrollo con agri-



cultura con riego y crecimiento demográfico, es notoria la diferenciación de recursos entre comunarios con y sin acceso a transporte, con o sin equipos de transformación y entre comerciantes y quienes no lo son. Una distinción similar puede advertirse entre las familias con viviendas en las nuevas áreas de nucleamiento y quienes viven en zonas alejadas, con diferencias obvias en el acceso a servicios públicos. Estas diferencias repercuten en el bienestar de los hogares, pero también en la participación comunal y los beneficios obtenidos por el acceso a los recursos públicos, y las actividades de acción colectiva. Finalmente, en algunas comunidades como San Juan de Orcas, Talahuanca y Yurubamba, hay familias que pertenecen a múltiples sindicatos y comparten sus ‘obligaciones representativas’ entre ellos, lo que a veces provoca conflictos. Las diferentes tendencias en los niveles de desigualdad o diferenciación interna también muestran la importancia de las relaciones de poder persistentes y de los intereses creados, para explicar las trayectorias dependientes y los arreglos institucionales que muchas veces refuerzan el *statu quo* o frenan ciertas reformas (Mahoney, 2000; North, 1991; Heinmiller, 2009).

### **Capital social y cohesión interna**

La cohesión interna y el capital social están definidos por Ostrom (1997, p. 158) como “el conocimiento compartido, entendimientos, normas, reglas y expectativas sobre los patrones de interacciones que llevan a grupos o individuos a una actividad recurrente”. En esta perspectiva, se considera que el capital social incluye experiencias previas o recuerdos ‘retrospectivos’ (Garud, Kumaraswamy y Karnøe, 2010), papeles de liderazgo y la capacidad de resolver conflictos. Por lo tanto, el capital social puede también depender de los niveles actuales de diferenciación y desigualdad.

En la literatura sobre el tema, se distingue entre “capital social unificador” (*bonding social capital*), “capital social de aproximación” (*bridging social capital*) y “capital social de vinculación” (*linking social capital*) (Woolcock, 1998; Stone y Hughes, 2002). El capital social unificador refiere a las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de la comunidad (redes cerradas) y apoya su ‘sobrevivencia’ interna. El

capital social de aproximación y de vinculación, facilita el acceso a las redes externas mediante las redes propias de los miembros y mediante relaciones sociales con autoridades u otras personas con acceso a recursos (Putnam, 1995). Estas formas de capital social pueden estar formalizadas (por ejemplo, mediante juntas escolares) o creadas a través de redes informales de intercambio.

Basándose en estudios sobre las comunidades de los valles de Cochabamba, Grootaert y Narayan (2004), hicieron una evaluación del capital social emergente de la participación de los hogares en una serie de grupos y asociaciones, incluyendo a las organizaciones supracomunales. Aunque la participación de los hogares en estas organizaciones puede haber generado un valor agregado, éstas no se beneficiaron de forma uniforme. En general, las JAE, los comités de proyectos e incluso los clubes de madres y la subcentralía, se asociaron al sindicato o acabaron subordinándose.

El capital social es un impulsor importante de la acción colectiva. Sin embargo, no es un activo fijo sino multidimensional y variable en el tiempo. Los elementos como conocimiento, cohesión, confianza y capacidad pueden repercutir en las dinámicas de acción colectiva. Los niveles educativos más altos pueden ayudar a aumentar el capital social en una comunidad. De la misma forma, la conformación de redes de migrantes (capital social de vinculación) puede ayudar a facilitar nuevas migraciones, lo que creará oportunidades de ingresos y remesas, antes que conocimientos para aumentar la productividad dentro de la comunidad. Obviamente, es posible que los conocimientos e innovaciones adquiridos en otros lugares sean útiles o aplicados en la comunidad, pero esto no parece ser una práctica común en las comunidades estudiadas. Las comunidades con un camino de desarrollo con agricultura con riego, como Escana, Tuero Chico y Wasa Ñucchu, tenían una población con niveles de educación relativamente altas y con mucha experiencia en el extranjero pero, a pesar de ello, seguían teniendo problemas de cohesión interna y dificultades en la definición y redefinición de las 'reglas del juego'. Escana tuvo que enfrentar dificultades relacionadas con la conformación de una asociación paralela de regantes y Wasa

Ñucchu experimentó problemas de liderazgo. Las comunidades con un camino de desarrollo con agricultura a secano y contracción demográfica, como Talahuanca y Pampa Lupiara, al contrario, alcanzaron un mayor grado de cohesión interna, una fuerte identidad cultural y al parecer enfrentaron menos problemas por la ausencia de sus miembros y la afiliación de nuevos comunarios.

En respuesta al fuerte descenso de su población y de la 'participación comunal', Tuero Chico decidió (con apoyo externo) formular nuevos estatutos comunales. Este proceso no se limitó a formalizar por escrito los acuerdos previos, sino que se propusieron realizar cambios en las reglas y rutinas organizativas. Uno de los mayores cambios fue la elección de los dirigentes de forma rotativa, y no solamente según la capacidad o experiencia adquirida. Un segundo cambio importante, fue el hecho de que los comunarios ya no estaban obligados a afiliarse al sindicato. Debido a que la cuota era relativamente alta (Bs 1.000). Los comunarios con pequeñas parcelas podían optar por no afiliarse al sindicato. Pero la participación comunal siguió siendo obligatoria para todos los afiliados y la multa por inasistencia subió a Bs 50 para reuniones ordinarias y Bs 20 para reuniones extraordinarias. Los afiliados que se negasen a asumir cargos de dirigencia podían ser multados con Bs 500 y, además, no recibirían ninguna contribución durante su gestión como dirigentes. Además, sólo los comunarios afiliados podían beneficiarse de proyectos y de la protección del sindicato en caso de que surgieran problemas. El nuevo enfoque sobre los proyectos y beneficios externos fue visible en el nuevo estatuto de Tuero Chico, que obligaba a los padres a inscribir y mantener a sus hijos en la escuela de la propia comunidad. En caso de incumplimientos, los padres quedarían excluidos de los beneficios obtenidos de los proyectos o perderían sus derechos a la tierra. Este ejemplo demuestra la aplicación de un sistema graduado de sanciones (Ostrom, 2000), así como los problemas cada vez mayores que enfrentan las comunidades para mantener vigente la 'participación comunal'.

La capacidad de los dirigentes de tener suficiente autoridad y su capacidad de motivar a la gente, por supuesto, son importantes para

que el cambio sea sostenible en el tiempo. En las comunidades estudiadas había una gran variabilidad en las percepciones sobre los dirigentes de la comunidad. Mientras algunos comunarios abiertamente aplaudieron a sus autoridades comunales, en muchos casos los comentarios fueron bastante desalentadores.

Varios dirigentes de Escana y Pampa Lupiara todavía son recordados por el papel activo que desempeñaron para buscar apoyo externo. Durante la sequía de 1983, dos de ellos se trasladaron a La Paz en busca de apoyo para sus comunidades. El secretario general de Escana de 1995 fue designado el año 2008 a un cargo público en el gobierno departamental. Luciano Quispe, uno de los impulsores en 1996 de la asociación económica de Pampa Lupiara, trabajó años después (2008) como asesor de la federación regional en Sucre y en 2011 fue contratado como asesor de la CSUTCB. Durante mi visita en 2011, ambos exdirigentes todavía eran mencionados como dirigentes importantes de sus comunidades. Un asesor de Quila Quila y autor de un diagnóstico bastante detallado de la misma comunidad de 1996, años después fue nombrado como asesor principal en el Fondo Indígena de las Naciones Unidas en La Paz y desde esa posición siguió abogando por el apoyo para las comunidades de *ayllu*. En Quila Quila, algunas personas externas a la comunidad que, bajo consentimiento de autoridades se presentaron como dirigentes de la comunidad, jugaron un papel importante en el conflicto sobre el acceso a la tierra, que culminó en la ocupación violenta de las oficinas del Instituto Nacional de Reforma Agraria en Sucre (véase también capítulo 5). En otras comunidades, algunas personas poderosas lograron controlar por mucho tiempo los mecanismos comunales de comercialización, tomaron el cargo de alcaldes municipales (por ejemplo, en Pampa Lupiara) o incluso influyeron en la gestión del sistema de riego (por ejemplo, en La Abra). En Escana, durante varios años todos los principales cargos comunales y la subcentralía fueron dominados por miembros de una sola familia. El proceso de toma de decisiones ‘estratificado’ y el conflicto persistente en Quila Quila, evidencian el limitado margen de maniobra que tienen los comunarios para adaptarse a situaciones cambiantes y condiciones ambientales adversas (Coulthard, 2012).

## Intervenciones externas

Este último elemento trata sobre cómo las comunidades interactúan con las instituciones de intervenciones externas, y las múltiples formas en las que éstas, a su vez, afectan a las instituciones comunales. Desde una perspectiva de 'dependencia de trayectorias', el amplio abanico de intervenciones externas, consecutivas y a veces paralelas, puede considerarse como un flujo intermitente de 'eventos' que repercuten en las dinámicas comunales, a veces generando tendencias que se refuerzan mutuamente y otras veces dando como resultado evoluciones reactivas o incluso contradictorias. Hemos ya mencionado los potenciales impactos de las estructuras paralelas, los posibles efectos emergentes de los actores y acciones externas, en cuanto al acceso a servicios y división de las comunidades o, en la redefinición de la identidad y estatus comunal. El análisis resumido que presentamos aquí se concentra en las percepciones e interacciones comunales con los agentes externos.

El principio de rotación de cargos comunales, conduce a cambios constantes en la calidad de los dirigentes y conlleva interrupciones frecuentes en las interacciones con las organizaciones externas. En algunas comunidades, los dirigentes fueron reelegidos por un segundo y tercer año como Secretario General, para poder terminar ciertos trabajos o negociaciones de proyectos (por ejemplo, en Tuero Chico), pero esto parece ser la excepción y no la regla. En general, los dirigentes comunales buscan apoyo mediante visitas a instituciones gubernamentales y ONG en Sucre y otras ciudades. Y muy a menudo, en este cabildeo los dirigentes usan un documento llamado 'oficio', una carta corta y formal, con las firmas de los dirigentes de la comunidad para formalizar sus demandas.

En un caso específico, descrito por Klemola (1997), en 1994 los comunarios de Quila Quila se prepararon previamente para encontrarse con el director de la ONG, Plan Internacional, a fin de discutir la posibilidad de construir un sistema de riego. Internamente, prepararon sus argumentos que debían ser expuestos por la delegación. Cuando el director de la ONG les preguntó cuánto de dinero querrían invertir, los comunarios presentes no tenían una respuesta inmediata, se

vieron sorprendidos por la pregunta y obviamente primero tenían que discutir entre ellos. Sin embargo, Plan Internacional equivocadamente asumió que la comunidad no quería aportar con una contribución sustancial (*ibíd.*). En otro ejemplo similar, cuando empezó una asamblea comunal para discutir un proyecto de intervención, la misma ONG desafió a los asistentes para que todos se expresaran y no solamente los dirigentes. Naturalmente, este pedido suscitó reticencias en la gente, porque no concordaba con el orden esperado en el uso de la palabra, que empieza por las autoridades comunales y luego los comunarios más experimentados. Ante el desorden generado, algunos comunarios que no habían participado en las deliberaciones internas previas, aprovecharon la oportunidad para oponerse a la intervención propuesta porque tendría consecuencias para su acceso a la tierra. Previamente, la comunidad ya había decidido compensar a aquellos comunarios por las pérdidas, pero la ONG eventualmente canceló la implementación del proyecto. Klemola (*ibíd.*, p. 182) documentó la respuesta interna de la comunidad después de la reunión con la ONG: “evidentemente, las instituciones quieren confundir y dividirnos, ¿no es así, compañeros?”.

Estos ejemplos muestran la complejidad de los procesos de interacción entre las comunidades y las partes externas. También muestran la importancia de las modalidades de intervención y el uso de incentivos para definir, impulsar o restringir la acción colectiva. Este tema se explica con mayor detalle en el capítulo 5, y más adelante se abordan las áreas temáticas específicas de los recursos de uso común (tierra y agricultura) y la prestación de servicios públicos.

## **6. Conclusiones: instituciones, acción colectiva y diferenciación de caminos**

Los siguientes cuestionamientos son indispensables: ¿Cómo evolucionaron las instituciones comunales y las ‘reglas de juego’? ¿Cuáles son las principales organizaciones implicadas en la toma de decisiones y su implementación?

A pesar de que comunidades de *ayllu* y sindicato tienen orígenes y ‘condiciones iniciales’ bastante diferentes, las principales institucio-

nes formales e informales y los procesos para la toma de decisiones identificados en esta investigación, son muy similares para ambos grupos. Mientras que la estructura actual del *ayllu*, en parte, refleja acontecimientos históricos y recuerdos predominantes (Heinmiller, 2009; Garud *et al.*, 2010), cuyo origen se encuentra en tiempos pre coloniales o posteriores a la independencia, esta institución ciertamente experimentó grandes transformaciones y sufrió una reducción de su esfera de influencia como consecuencia de los acontecimientos posteriores a la Reforma Agraria. Sin embargo, a diferencia de las comunidades individuales de sindicato, el *ayllu* mantiene cierta jerarquía interna autónoma entre las comunidades implicadas, aunque al parecer está disminuyendo como en el caso de Quila Quila. También hemos observado que, como resultado de varias presiones han ocurrido cambios continuos en el territorio, los mandatos, sus formas de representación externa e identidad, e incluso en las modalidades de elección de las autoridades comunales.

La estructura actual de los sindicatos fue definida poco tiempo después de la Reforma Agraria de 1952-1953, y adoptada de forma generalizada tras su imposición de facto por el partido político dominante Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). La estructura organizativa formal y las rutinas organizacionales del sindicato casi no han cambiado durante las últimas décadas, reflejando un alto grado de 'dependencia de trayectorias' y un cierto nivel de 'encierro' institucional, debido a que los sindicatos mostraron una limitada capacidad de respuesta ante nuevos temas, como el cambio climático, la fragmentación de la tierra y la creciente migración.

La 'imposición' de la estructura sindical, contribuyó a un marco más homogéneo y convergente para la toma de decisiones y representación hacia adentro y hacia afuera. Eventualmente, los *ayllus* también adoptaron una estructura paralela a la sindical, aunque principalmente para su representación externa. Este fenómeno puede ser considerado como un "comportamiento imitador" y una forma de "mimetismo isomorfo", lo que quiere decir que los *ayllus* en cuestión toman la forma de otra organización similar para obtener una

similar legitimidad para su reconocimiento externo, sin necesidad de adaptar su funcionalidad (Pritchett, Woolcock y Andrews, 2010). Efectivamente, la legitimidad parece ser uno de los impulsores más importantes para que el sindicato se caracterice por una ‘dependencia de trayectorias’, lo que probablemente prevalece sobre las explicaciones funcionalistas o utilitarias (Mahoney, 2000).

No obstante, las comunidades también han adaptado de manera proactiva sus instituciones en respuesta a las presiones externas y frente a un abanico de ‘eventos’ ocurridos desde la Reforma Agraria. Estas adaptaciones incluyen la desaparición de ciertos cargos de autoridad comunal, cambios en los principios de rotación de cargos, los mecanismos de articulación externa de demandas y la introducción de estructuras paralelas. Aunque la mayor parte de estas iniciativas de facto fueron incorporadas en el proceso de toma de decisiones de la asamblea comunal, también condujeron a un incremento en la ‘densidad institucional’, al aumento de funciones y de las actividades comunales, aunque las dinámicas sean distintas.

Además, varias comunidades experimentaron una ‘reconstrucción’ continua de sus identidades formales e informales y de los medios de representación externa, en algunos casos acompañados por cambios en el control territorial. Según Boelens (2008, p. 470), el desafiar categorías definidas externamente o identidades construidas, forma parte de las “estrategias de confusión” elaboradas conscientemente, usadas por las comunidades para cuestionar las formas existentes de representación externa. Además, las instituciones comunales están marcadas por la definición histórica de la membresía de sus miembros, y en muchos casos, por la diferenciación interna y las relaciones de poder persistentes.

Los cambios institucionales, a su vez, han repercutido en las posibilidades para la acción colectiva en diferentes niveles de la organización comunal. Hodgson (2007, p. 107) define este fenómeno como una “relación causal reconstitutiva hacia abajo”, por la que las “instituciones tienen el poder de modelar las disposiciones y comportamientos de agentes de forma fundamental; tienen la capacidad de cambiar aspiraciones en lugar de sólo facilitarlas o frenarlas. El há-



bito es el mecanismo clave en esta transformación". Muchas veces, la introducción de organizaciones paralelas tiene por objetivo fomentar nuevas formas de acción colectiva, pero la limitada tasa de sobrevivencia suscita preguntas sobre la 'habitación' buscada. De la misma manera, podemos identificar formas de "causación hacia arriba", donde los cambios en hábitos y rutinas paulatinamente han socavado la efectividad de ciertas autoridades y del mecanismo de rotación. Las comunidades (de sindicato y de *ayllu*) también han extendido su área de acción al haber articulado sus demandas frente al gobierno y otros actores externos y por medio de organizaciones supra comunales (subcentralías, la Federación Campesina y CO-NAMAQ) y, al 'captar' organizaciones externas, como los comités de vigilancia u órganos municipales, mediante los cargos ocupados en tales entidades por los dirigentes de las comunidades.

¿Qué implicaciones tiene este análisis para la diferenciación (inicial) de los caminos de desarrollo? Según Schneiberg (2007, p. 48), muchos caminos de desarrollo están "llenos de restos flotantes y desechos", que en nuestro caso refieren a elementos como las redes políticas y asociaciones comunales que fueron abandonadas o implementadas parcialmente, los remanentes de experimentos exitosos y fallidos por los conflictos, todos ellos hasta el día de hoy pueden seguir repercutiendo en las nuevas iniciativas. Sin embargo, las decisiones tempranas en 'momentos decisivos', como la adopción de la estructura de sindicato por una comunidad de *ayllu* o, la decisión de dividir una comunidad, tienen repercusiones a largo plazo, como veremos en los siguientes capítulos. En otros casos, los pioneros, por ejemplo, aquellas comunidades que lograron el estatus de 'núcleo', pueden beneficiarse mucho más. A veces, los mecanismos de reproducción conducen a patrones de 'bloqueo interno' que dificultan el cambio de rumbo, el cambio de los mandatos (evidente en los sindicatos) o el abandono de la dirección por la que optaron con anterioridad.

En las comunidades con un camino de desarrollo con contracción demográfica, el cambio demográfico provocado por el crecimiento de la migración y el descenso de la tasa de natalidad, condujo a una disponibilidad menor de mano de obra y al crecimiento del fenó-

meno de doble residencia, lo que dificulta los esfuerzos de acción colectiva. Los factores subyacentes y la causalidad son más complejos, sin embargo, comprenden la disminución del tamaño de los hogares, cambios en los calendarios de actividades de hombres y mujeres y contracciones en la disponibilidad de recursos, sobre todo de tierras bajo riego y la fragmentación de tierra, como veremos en los capítulos 5 a 7.

Algunas de las comunidades sufrieron enfrentamientos persistentes, que culminaron en disputas internas, divisiones o conflictos continuos. Muchos de los conflictos y estructuras paralelas creadas en las comunidades con camino de desarrollo con contracción demográfica, fueron más débiles que comunidades con crecimiento demográfico. Debido a la disminución de la población, en estas comunidades también disminuyó la 'masa crítica' en muchos aspectos, como en el potencial de acción colectiva, el acceso a un nivel mínimo de servicios públicos, y, sobre todo, en el estatus de la comunidad o su poder de votación. No obstante, muchas de las comunidades con crecimiento demográfico se vieron enfrentadas con una presión creciente sobre los recursos y una mayor diferenciación socioeconómica interna, que posteriormente podría resultar en procesos de división o fraccionamiento. Durante las últimas décadas, las comunidades adquirieron mayor capacidad de representación ante los niveles altos del gobierno y de las organizaciones externas. Hoy en día, no sólo las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico tienen redes externas y contactos (mediante el capital social de aproximación o de vinculación), sino que la mayoría logra usar sus capitales sociales de forma bastante efectiva.

La creación de instituciones comunales toma mucho tiempo; estas instituciones sobreviven a las continuas presiones internas y externas o finalmente se adaptan. La estructura más amplia del *ayllu* y el principio de acceso a múltiples zonas ecológicas se debilitaron paulatinamente. Muchos de los *ayllus* se quedaron con las tierras marginales. La mayoría de las presiones coloniales e incluso postcoloniales (hacienda) desaparecieron. Otras presiones están en aumento, incluyendo la presión continua sobre los recursos, el crecimiento de los intereses individuales y beneficios a corto plazo, la 'globalización' y las intervenciones externas.

En resumen, en este capítulo hemos analizado seis elementos que repercuten en los procesos de toma de decisiones de las comunidades y, por lo tanto, también en los procesos de diferenciación y convergencia de los caminos de desarrollo. Excepto el 'evento' de división de comunidades, la mayoría de los elementos refiere a cambios lentos e incrementales, aunque no siempre en la misma dirección. En algunos casos, las comunidades llegaron a 'momentos decisivos' o a límites en su 'masa crítica', desde donde no ha sido fácil retroceder o encontrar una solución diferente.



## Capítulo 4

# Cambios en el contexto externo: ¿qué papel decisivo jugaron las intervenciones externas?

### 1. Introducción

Durante siglos, las comunidades rurales han buscado escapar de los gobiernos y de las influencias externas opresivas. Como señala elocuentemente Scott (2009) en su análisis del Sudeste de Asia, muchas veces en las áreas rurales la población hace todo lo posible para “no ser gobernada”. En Chuquisaca no fue distinto. Las comunidades solían seguir la misma estrategia para escapar de la esclavitud en las haciendas, evitar el trabajo forzado de la mita, evitar nuevas invasiones de sus tierras y pagos de impuestos arbitrarios. Hasta bien entrado el siglo XX, la desconfianza de las comunidades rurales hacia el gobierno, seguía siendo un factor importante en su trato con los actores externos (Goudsmit, 2006).

El presente capítulo analiza los principales factores que influyen en el desarrollo regional y los cambios ocurridos en las intervenciones externas de desarrollo. Discute sus implicaciones para las dinámicas comunales, institucionales y toma de decisiones. Se examinan los principales enfoques de las intervenciones externas, los cambios en cobertura, las modalidades de intervención y las consiguientes diferencias en las interacciones a nivel de las comunidades. La principal pregunta que guía este capítulo es, ¿cómo podemos caracterizar la presencia cambiante y las influencias de los actores externos y de las políticas y, de qué manera afectaron a los caminos de desarrollo y sus diferenciaciones?

## 2. El contexto de la cooperación al desarrollo

Las primeras intervenciones para el desarrollo se remontan a comienzos de los años cincuenta del siglo pasado. En 1952, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) quería expandir sus lazos con los Estados Unidos y, a cambio, estaba dispuesto a alejarse de sus políticas de izquierda. Los primeros proyectos de desarrollo en su mayoría arrojaron resultados insatisfactorios. Mayormente, la ayuda alimentaria socavó la producción local y prolongó el estancamiento de la agricultura del Altiplano y los Valles Interandinos. Con Alianza para el Progreso, el gobierno de Kennedy multiplicó por seis la ayuda al desarrollo para Bolivia entre los años 1960 y 1964 (Lehman, 1999).

Sin embargo, la primera ola de intervención empezó después de la sequía de 1983. El apoyo externo se intensificó después de la Nueva Política Económica de 1985 del gobierno de Paz Estenssoro. Esta política de ajuste estructural, inspirada por Jeffrey Sachs entre otros, tenía como objetivo terminar con la hiperinflación y eliminar un modelo de desarrollo basado en el capitalismo de Estado (Van Niekerk, 1994). Para aliviar los efectos de las políticas macroeconómicas y el ajuste estructural, el primer Fondo Social de Emergencia fue fundado con el apoyo del Banco Mundial (BM) y siguieron muchos otros más. A pesar de que hubo apoyo con financiamiento de emergencia, el BM no fomentó activamente una política de desarrollo rural; al contrario, presionó al gobierno para que redujera al mínimo, los fondos disponibles. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) propuso un enfoque completamente diferente con una política de desarrollo basada en el potencial económico en las comunidades rurales de la región andina (*ibíd.*).

Desde inicios de los años ochenta hasta el segundo mandato de Morales (2009), Bolivia dependía de donaciones y de fondos de cooperación al desarrollo. La Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) aumentó de mil millones de USD en los años setenta del siglo pasado a unos USD 3,5 mil millones en los años ochenta y USD 4 mil millones en los

años noventa (IOB, 1998). Los datos recientes del BM (véase Gráfico 7) muestran una imagen algo diferente, pero confirman el aumento rápido de la cooperación al desarrollo desde 1983. En los años siguientes a la sequía de 1983, el número de ONG creció hasta alcanzar alrededor de 385 organizaciones (Durán, 1990). Entre 1986 y 1988, las ONG extranjeras donaron cerca de USD 165 millones (*ibíd.*). En este contexto ‘despegaron’ las actividades de desarrollo en el norte de Chuquisaca. Durante los años noventa, más de la mitad de todas las inversiones públicas en Bolivia fueron financiadas por la ayuda al desarrollo, alcanzando aproximadamente USD 650 millones por año. Las agencias multilaterales más importantes fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el BM.

**Gráfico 7**  
**Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA)**  
**neta recibida**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Hacia la segunda mitad de los años noventa, cambiaron las modalidades de la cooperación al desarrollo. Cada vez más actores reconocieron que los proyectos aislados no arrojarían resultados sustenta-

bles. Algunas de las consecuencias negativas de los enfoques basados en proyectos eran la gestión fragmentada de la ayuda al desarrollo, el limitado liderazgo local para guiar el proceso, la sobrecarga sobre las comunidades para coordinar las relaciones con los donantes, la falta de sostenibilidad de los proyectos y el escaso desarrollo institucional. Todo esto conducía al uso ineficiente de los recursos para el desarrollo. Por eso, las agencias de cooperación empezaron a adoptar “enfoques sectoriales” (*SWAP* en inglés), juntando fondos de distintos donantes para incorporar la cooperación al desarrollo dentro de la política gubernamental ‘regular’ de los países receptores. Además, las ONG nacionales e internacionales recibieron apoyo bajo diferentes modalidades, desde el apoyo institucional a largo plazo hasta apoyos *ad hoc* para proyectos específicos. Hacia mediados de los años 2000, la cooperación estaba más fragmentada que hace una o dos décadas atrás. Debido a la falta de armonización y una política gubernamental consistente, los donantes siguieron ‘eligiendo a su antojo’ las frutas más atractivas del árbol, pero eran pocas y no todas tan apetitosas como aparentaban.

En las últimas dos décadas, la comunidad de donantes coordinó una serie de programas con el gobierno central (ministerios), gobiernos locales e instituciones semi-autónomas como el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el Proyecto de Semilla de Papa (PROSEMPA), entre otros, pero también ejecutó intervenciones a través del apoyo a ONG internacionales y nacionales, movimientos sociales y mediante la asistencia técnica directa. Hacia el final de 2006, parcialmente en respuesta al Plan Nacional de Desarrollo y a la presión cada vez mayor de las sedes de los donantes (por ejemplo, mediante el Código de Conducta introducido por la Comisión Europea y la Agenda de París), los donantes dieron algunos pasos hacia la armonización. En términos generales, los principales donantes se abrieron más a trabajar con contrapartes gubernamentales, a una mayor concentración sectorial y reducción gradual de la asistencia técnica directa. Pero a pesar de estos esfuerzos de ‘armonización’ y ‘alineamiento’, el apoyo de los donantes siguió siendo fragmentado. En el 2007, la mayoría de los donantes todavía trabajaban en seis o siete sectores o te-



mas. Para el 2008, avanzaron en sólo algunos sectores hacia enfoques más armonizados, en forma de enfoque sectorial y fondos colectivos. Los donantes acogieron con satisfacción el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, pero no siempre encontraron formas efectivas de apoyo debido al poco interés y comprensión limitada de la agenda internacional de desarrollo de parte de los oficiales gubernamentales de alto nivel. Esta situación fue evidente en acciones del mismo presidente Morales, quien invitaba frecuentemente a los donantes a apoyar proyectos y aceptó con gusto montos grandes de financiamiento de Venezuela para el programa Evo Cumple, lo que le permitió desembolsar libremente fondos durante sus visitas a los municipios rurales. Morales también resistió fuertemente cualquier apoyo financiero ‘condicionado’ económica o políticamente, lo que condujo, entre otros factores, a la expulsión o declaración como ‘personas no gratas’ de Embajadores norteamericanos y, en 2013, a la prohibición de las operaciones de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). Esta postura política también condujo a un perfil público más bajo del BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La presencia de nuevos donantes no-tradicionales y no alineados como fueron Venezuela, Cuba y Japón, complicaron todavía más el panorama debido a que estos países continuaron financiando por separado, cada uno de sus programas. Hasta al menos el año 2012, el apoyo internacional no fue alineado del todo, ni tampoco ejecutado según las prioridades nacionales.

En el curso de un decenio, los cambios continuos en los ámbitos político y gubernamental se tradujeron en grandes cambios en cuanto a políticas, instituciones gubernamentales y modalidades de intervención. Como ejemplos se puede mencionar la introducción y transformación de múltiples ‘fondos sociales’. Un ejemplo ilustrativo es la transformación de los servicios de extensión agrícola, desde el Servicio Agrícola Interamericano (SAI) de los años sesenta, pasando por el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) fundado en 1975, luego el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), creado en el 2000, hasta el actual Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) (2008). Paralelamente, las políticas de desarrollo rural pasaron por importantes cambios, debido a la im-

portancia creciente de los municipios y las reformas continuas de los ministerios. En el periodo 2006-2012, se crearon al menos cuatro nuevos ministerios, mientras que un número similar cambió de nombre y mandato, siendo más visibles los de agricultura y de agua. En el transcurso de seis años, trece ministerios han estado bajo el mando de cuatro a seis diferentes autoridades. En la práctica, el cambio de ministros ha provocado también cambios de viceministros, directores y gran parte de los funcionarios, lo que condujo a discontinuidades en la implementación de políticas gubernamentales.

Para bien o para mal, la agenda de desarrollo sigue siendo parte de la política boliviana. Muchos ministerios, como el de planificación, desarrollo rural, salud y agua siguen siendo dependientes del financiamiento de donantes. A pesar del incremento notable en los ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), el Ministerio de Finanzas se mantuvo reacio o incapaz de asegurar suficientes fondos para largo plazo, incluso para financiar personal clave en las oficinas del gobierno central. Por lo tanto, la agenda de desarrollo carece de avances en su armonización y siguen las múltiples discontinuidades internas. En consecuencia, tiene una limitada efectividad para el alivio de la pobreza. Muchos donantes, frustrados por las bajas tasas de ejecución de sus contribuciones, empezaron de nuevo a buscar canales alternativos para usar sus fondos, lo que puede haber contribuido más al complejo 'mosaico de desarrollo' en Bolivia. Estas tendencias históricas, políticas, económicas, de desarrollo y enfoques muy divergentes han tenido un efecto considerable a nivel nacional y, por supuesto, en los Valles Andinos del Norte de Chuquisaca.

### **3. Patrones cambiantes de las intervenciones**

El patrón actual de la infraestructura caminera de los alrededores de Sucre ya era visible a principios del siglo XIX. Todos los pueblos de la zona se originaron en las 'reducciones de indios' y estaban rodeados por tierras que se encontraban al margen de sus economías. Esto tuvo consecuencias en el largo plazo para el derecho al voto, ya que sólo los pueblos 'mestizos' podían votar en las elecciones y en

un reducido número de centros poblados. Este estatus diferenciado sólo cambió con la introducción de la Ley de Participación Popular en 1994. Estos pueblos, Yamparáez, Mojocoya, Tarabuco y Yotala, siguen desempeñando un papel importante para las comunidades circundantes. Casi siempre funcionan como capital municipal, centro 'comercial' y centro de transportes con conexiones a las capitales departamentales como Sucre, Cochabamba y Santa Cruz.

En principio, la Revolución de 1952 y la Reforma Agraria de 1953 fueron buenas noticias para las comunidades rurales porque fueron liberadas del sistema 'hacendal' y del trabajo forzado, además de dar acceso directo a la tierra. Para los *ayllus* y 'comunidades originarias' la Reforma Agraria no marcó una transformación inmediata, puesto que desde antes tenían cierto nivel de autonomía, pero también es real que, con esta medida, muchas de ellas perdieron acceso a tierras en otras zonas ecológicas.

Como se mencionó antes, los inicios de la cooperación al desarrollo en los Valles Andinos probablemente se remontan a la labor misionera de principios de los años cincuenta del siglo pasado. El Cuerpo de Paz inició sus operaciones en 1962, principalmente a través de voluntarios de salud, asistencia técnica y campañas de vacunación. No fue hasta 1983, más de tres décadas después de la Reforma Agraria de 1952-1953, que el Norte de Chuquisaca empezó a formar parte de los programas de cooperación al desarrollo. Desde una perspectiva histórica, los esfuerzos de desarrollo a nivel de comunidades constituyen un fenómeno relativamente nuevo.

Para nuestro análisis, hemos dividido la presencia externa en tres periodos principales. El primer periodo, hasta inicios de los años ochenta, marcado por pocas intervenciones externas: el Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades (SNDC) y la presencia todavía bastante marginal de otras instituciones estatales y algunas ONG como Acción Cultural Loyola (ACLO) y el Instituto Técnico Tomás Katari (IPTK). El segundo periodo, desde el fin del régimen militar en 1983, cuando la sequía de 1982-1983 tuvo repercusiones en áreas rurales en toda Bolivia y condujo a un incremento conside-

table de las intervenciones de las ONG, al igual que a una actuación más estable del Estado. Durante este periodo, algunos programas bilaterales y multilaterales iniciaron sus operaciones en la región. El tercer periodo, comienza alrededor de 1996 y está marcado por el crecimiento gradual de los gobiernos municipales y por un descenso paralelo de la presencia de las ONG, así como de otras intervenciones estatales. En el Cuadro 6 se muestra estos tres periodos y los proyectos identificados en las comunidades estudiadas.

**Cuadro 6**  
**Cambios en la presencia externa**  
**(número de proyectos por categoría institucional)**

Comunidad	< 1983					1983-1996					1995-2011					TOTAL
	Gobierno	Multi-bilateral	Municipio	ONG	Otro*	Gobierno	Multi-bilateral	Municipio +	ONG	Otro*	Gobierno	Multi-bilateral	Municipio +	ONG	Otro*	
<i>Ovejerías</i>				1			1	8	1			2				13
<i>Cochupampa</i>				1		3	2	1	14	2	1	2	5	2		33
<i>San Juan</i>	1		1	2		4	3		4	2	3	26	2	1		49
<i>San Juan de Orcas</i>			1			2		2	7	5	3	30	1	3		54
<i>Pampa Lupiara</i>				2		16	3	2	19	8		1	32	1	3	87
<i>Talahuanca</i>	1	1	3	1		2			3	4		3	16			34
<i>Yurubamba</i>						4	2	2	10	2	4	4	1			29
<i>La Abra</i>						3	3	1	3	1	2	5				18
<i>Quila Quila</i>	1		1	1		4	2		22	4	2	12	1	2		52
<i>Sundur Wasi</i>		1		1				1	10		4	1	10	6	6	40
<i>Tuero</i>						2	1		14		1	2	16			36
<i>Escana</i>	4		1	1		2	11	1	7	2	1	5	34	4		73
<i>La Cañada</i>						1	2		6	2		4	3			18
<i>Wasa Ñucchu</i>	1					2	1		10	5	1	15		1		36
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>11</b>	<b>137</b>	<b>38</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>208</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>572</b>

Fuente: elaboración propia con base en estudios PIED.

Nota: (\*) La categoría 'otro' incluye iniciativas de las iglesias, cooperativas e iniciativas de las propias comunidades.

En el primer periodo, se ha identificado sólo 27 intervenciones externas, que se incrementaron a 261 entre 1983 y 1996 y, en el último periodo, sumaban un total de 284 intervenciones.

**Cuadro 7**  
**Tipología de los ‘actores de desarrollo’**  
**en el norte de Chuquisaca y de Potosí (1982-2011)**

Tipo	Estatal	Semi-estatal, acuerdos bilaterales o multilaterales	ONG	Organizaciones sociales
<i>Regional</i>	CORDECH (después de 1996 Prefectura y después de 2009 Gobernación). Municipios/ Universidades	<i>Proyecto Chuquisaca Norte/ Proyecto Escana/ Plan de Riego Chuquisaca/ Cardenal Maurer</i>	ACLO IPTK-CYPRES/ PROAGRO-ITRUZ/ ASUR/ Comité Treveris/ PLAFOR/ ETAPAS/ Yacupaj/ CEDEC/ Juana Azurduy/ Iglesia Católica/ Iglesia Evangélica/ Pastoral Social/ ACLO (radio)/ Caritas Redes regionales: UNISUR/ CDDS	Federación/ sindicato/OTB/ ayllus/ comités de vigilancia/ asociaciones de riego ADEPLECH/ cooperativas/ APROCAY/ AGROCENTRAL/ CORACA
<i>Proyectos especiales nacionales e internacionales</i>	Ministerios sectoriales: por ejemplo educación; salud; desarrollo rural/ BAB/ SNC/ SND/ OFINAAL/ ONAMFA	ESF/ FIS/ FDC/ IBTA/ PROINPA/ PROSABAR/ PLAREG/ PROSEMPA/ PMA/ PAC-EEC- Fertisuelos FAO/ UNICEF/ ZONISIG	CARE/ Plan Internacional/ Cruz Roja Suiza/ PL-480/ SNV/ IMCC/ Fundación contra el Hambre Redes nacionales: UNITAS/ Plan Sequía- PROCADE PRACA/ AIPE-PROCOM	CSUTCB

Fuente: elaboración propia con base en estudios PIED-Andino.

La importancia creciente de los municipios desde 1996 y las posteriores reformas constitucionales han tenido implicaciones de largo alcance para los mecanismos de financiamiento, distribución de recursos y participación de las comunidades en la toma de decisiones. Hoy en día, las ONG tienden a sincronizar más sus proyectos con los planes de desarrollo municipal. Los cambios en el desarrollo municipal dieron como resultado una reestructuración de las interacciones entre el gobierno nacional, las ONG y las comunidades rurales. La mayor parte de las comunidades empezaron a relacionarse con los municipios a través de las organizaciones supracomunales

como las subcentralías, mismas que fortalecieron su poder de negociación en la definición de las agendas de desarrollo. El Cuadro 7 ofrece una tipología resumida de las principales organizaciones externas activas en la región, la mayoría con presencia en las comunidades de investigación.

#### **4. Presencia externa y modalidades de intervención antes de 1996**

##### **La primera fase**

Tras una labor inicial y bastante fragmentada de los misioneros, uno de los primeros actores en la región y también en el país, fue el Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades, SNDC. Esta institución apoyó una serie de esfuerzos iniciados por un programa conjunto de las Naciones Unidas que involucraba a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras operaciones de supervisión de la asistencia técnica. A inicios de los años sesenta, el SNDC, implementado bajo el paraguas del entonces Ministerio de Asuntos Campesinos, se convirtió en el principal instrumento del gobierno militar del presidente René Barrientos para fortalecer su base política en áreas rurales, en especial en los Valles Andinos y el Altiplano (Heilman, 1982). El SNDC recibió grandes volúmenes de financiamiento y apoyo técnico de USAID y el Cuerpo de Paz. Entre los años 1964 y 1967 logró extender su cobertura a cinco de los nueve departamentos del país, trabajando con alrededor de 2.000 comunidades, incluyendo muchas en Chuquisaca. Inició sus operaciones en dicho departamento en 1964 con “una fiebre de construcción que dio como resultado numerosos centros de salud y escuelas” (ACLO, 1976). Los lineamientos del programa del SNDC fueron escritos por Isabel Kelly de USAID en 1959:

No es posible guiar de forma diplomática, sin emitir juicios, a una comunidad hacia el reconocimiento de sus problemas, si la institución no está bien arraigada en la cultura local. Debe haber una apreciación real de las necesidades, desde la perspectiva de la propia comunidad y de los técnicos.

(Heilman, 1982, p. 185)

Estos esfuerzos iniciales, sin embargo, no tomaron muy en serio la participación comunal, porque el programa fue diseñado e implementado completamente por expertos extranjeros en temas de desarrollo. La evaluación arrojó resultados decepcionantes, sobre todo respecto a la participación comunal. Un nuevo programa de desarrollo fue elaborado con orientación hacia la autoayuda y hacia las comunidades. En una segunda fase, el programa diversificó sus obras, construyéndose atajos, caminos rurales y canales de irrigación, y se empezó a prestar más atención a la organización comunal y el apoyo para cooperativas y comités. El primer informe anual del programa, es un testimonio para entender las dinámicas internas de las comunidades, la toma de decisiones y sobre “cómo la gente aprende a actuar en su propio beneficio y por iniciativa propia, y cómo puede obtener apoyo de agencias gubernamentales” (Heilman, 1982, p. 185). La lista de proyectos completados hasta 1967 incluía 363 escuelas, 217 proyectos de extensión agrícola, 120 sistemas de agua potable, 63 proyectos de irrigación, 25 caminos, 79 postas de salud y 120 baños antisárnicos para ovejas. En cierta medida, el SNDC se transformó en la primera ‘superestructura’ que decía cubrir todas las necesidades básicas de comunidades rurales (ACLO, 1976). Siguiendo el análisis de los acontecimientos en la provincia de Oropeza hecho por ACLO, pronto el SNDC experimentó problemas de burocratización, superficialidad y apuro excesivo en la definición de las necesidades de las comunidades. El SNDC fue la primera institución activa en las comunidades de Escana, San Juan y Quila Quila. En 1996, dicha institución todavía era recordada vivamente por los comunarios.

En el contexto de este frenesí inicial, es importante notar que la mayor parte de las comunidades probablemente tenía pocos o ningún

servicio público, con excepción de alguna infraestructura mínima heredada de las haciendas o, una escuelita construida por los mismos comunarios. Las únicas actividades de desarrollo eran las campañas de vacunación y los programas de alfabetización como los implementados por ACLO. A pesar del potencial agrario de la región, en 1985 todavía no existían conexiones con el IBTA o alguna otra institución estatal (Schulze y Casanovas, 1988). A inicios de los años sesenta y setenta, las pocas comunidades con una escuela básica no recibían apoyo ni supervisión.

### **Cambios de enfoque**

La historia de ACLO, una ONG dirigida por Jesuitas, y los cambios en sus modalidades de trabajo, muestran las modas y perspectivas cambiantes en la cooperación internacional para el desarrollo. ACLO fue fundada en 1966, sólo pocos años después de SNDC, y hasta finales de los años sesenta, trabajó en la alfabetización y radiocomunicación. Rápidamente amplió sus actividades a parcelas demostrativas e investigación y empezó a apoyar a organizaciones comunales, cooperativas y creó fondos rotativos en los años setenta. Después de la sequía de 1983, cambió su enfoque inicialmente a la ayuda de emergencia mediante el programa Plan Sequía. En los siguientes años, en colaboración con numerosas otras ONG nacionales participantes en PRACA (un programa de ayuda de emergencia) y PROCADE (un programa de desarrollo rural), ACLO trabajó para tener un análisis más sistemático de los diferentes enfoques en producción y comercialización. Hacia finales de los años ochenta y noventa, los programas de ACLO se concentraron en seguridad alimentaria en microregiones y apoyo para asociaciones de productores, suministrando equipamiento y asistencia para la comercialización. Desde 1996 empezó a trabajar con los municipios y asociaciones de productores de Chuquisaca centro.

Entre otras ONG nacionales e internacionales estaban el IPTK (fundado en 1976), Proagro, Plan Internacional (iniciando sus operaciones en 1978) y CARE. Estas ONG tuvieron la misma evolución de enfoques, pero cada una con su propio enfoque. Los cambios



en sus políticas fueron consecuencia de una serie de factores sobre todo externos. La oposición contra los gobiernos militares de los años setenta e inicios de los ochenta, la emergencia de la sequía de 1983 y el impacto de las políticas de ajuste estructural, condujeron a cambios subsecuentes en objetivos y modalidades operacionales. Ya que la mayoría de las ONG dependían casi exclusivamente del financiamiento externo de los donantes, también se adhirieron, al menos en el papel, a los objetivos de los donantes internacionales como el desarrollo rural, la satisfacción de necesidades básicas, el fortalecimiento de capacidades y la seguridad alimentaria. El IPTK, que en 2011 todavía era una de las ONG más grandes en la región, implementó programas durante la mayor parte de los años ochenta y noventa, manteniendo un fuerte enfoque político ligado al Movimiento Bolivia Libre (MBL) (Bebbington, 2002). En las primeras dos décadas de trabajo, el IPTK incluso estableció lo que puede denominarse como un “gobierno paralelo” en algunas provincias del Norte de Potosí. Hasta el inicio de la municipalización, esta organización fue el actor político y de desarrollo más dominante que suministraba servicios básicos, pero también entrenaba a dirigentes comunales jóvenes en su centro de capacitación de Ocurí. Otras ONG tenían similares posiciones políticas izquierdistas.

El enfoque político tuvo repercusiones en el relacionamiento con el Estado, en términos de la posición política de las ONG frente a los gobiernos militares y en su cooperación con los posteriores gobiernos elegidos democráticamente, sobre todo porque habían asumido las responsabilidades propias del gobierno, como salud y educación, supliendo la ausencia del Estado. Según Bebbington (*ibíd.*), este enfoque político también dio lugar a un apoyo selectivo para organizaciones económicas. Si bien las ONG como el IPTK, Proagro y CEDEC contribuyeron a aliviar *déficits* en las ‘necesidades básicas’ de áreas rurales, su presencia continua y dominante podría haber también conducido a distorsiones en la asignación de recursos por parte del gobierno. Sólo la Ley de Participación Popular cambió esta situación, aunque las ONG siguieron operando como asesores importantes y custodios de los planes municipales de desarrollo.

Las ONG más grandes, básicamente definieron sus propios territorios, a veces superpuestos. Algunas de las ONG pequeñas siguieron los mismos pasos, y muchas veces coincidiendo parcialmente con las ONG más grandes. Los vínculos con los partidos políticos desempeñaron un papel importante para esta territorialización. Y todavía después de 35 años, el IPTK continuó trabajando en la misma región y siguiendo una perspectiva de 'desarrollo rural integrado', aunque sus actividades no podrían siempre ser consideradas como verdaderamente integrales. Otras ONG apostaron por un enfoque sectorial y siguieron trabajando por la región, tras 'finalizar' sus operaciones en determinado territorio. Sólo en pocos casos, las ONG continuaron trabajando por mucho tiempo en una comunidad. Como ejemplos se puede mencionar la presencia de ACLO en Pampa Lupiara, la presencia de IPTK en Yurubamba y Cochapampa, y las actividades de Plan Internacional en Quila Quila. Los esfuerzos de ACLO fueron consistentes en el tiempo y recibidos relativamente bien; otras actividades fueron más fragmentadas y discontinuas, especialmente en el caso del IPTK, cuyas relaciones con varias comunidades se 'acalararon' con el tiempo (Guerrero, citado en Bebbington, 2002).

En lo operativo, había diferencias en la presencia en el campo. Como todavía es práctica común en las ONG, en los años noventa, CARE pidió a sus técnicos permanecer tres semanas consecutivas por mes en las áreas rurales. Sin embargo, los salarios relativamente bajos y las condiciones duras, condujeron a una alta tasa de rotación del personal de las oficinas rurales remotas y de las instituciones gubernamentales. Además, la motivación del personal probablemente también fue reduciéndose con el tiempo, porque el trabajar con una ONG, gradualmente había perdido su connotación política (apoyando 'movimientos sociales' y derechos humanos) y se convirtió en un empleo regular. Asimismo, surgieron oportunidades laborales mejor remuneradas para muchos jóvenes urbanos desempleados y jóvenes de las comunidades.

El trabajo de campo prolongado dificultó la contratación de mujeres con hijos pequeños, sobre todo en áreas sin escuelas. No obstante, las

graduales mejoras en la principal infraestructura vial, así como en las instalaciones de los pueblos y oficinas de los proyectos, condujeron a mejores condiciones para el trabajo de campo. Goudsmit (2006, p. 212) cita al director de una ONG grande que trabaja en el Norte de Potosí, quien indica que el éxito depende de tener personal local, es decir, “gente que se siente en casa y cómoda en el campo, que no está pensando todo el tiempo en salir”. En 2011 en una entrevista personal, Walter Valda, Director del Fondo Productivo Social (FPS) de Sucre, hizo hincapié en la complejidad de los encuentros entre los colaboradores relativamente privilegiados de las ONG, provenientes principalmente de la élite blanca o mestiza, y las comunidades rurales. Pueden surgir problemas, por ejemplo, cuando parientes de los antiguos grupos de poder local o regional trabajan en organizaciones de desarrollo. Basándose en su investigación en el Norte de Potosí, Goudsmit (2006, p. 214) concluye que las “agencias de desarrollo dan a los terratenientes no sólo nuevas posibilidades para reforzar relaciones asimétricas con campesinos, sino también para nuevamente escenificar su dominancia simbólica”.

Las organizaciones gubernamentales, como las corporaciones regionales de desarrollo (CORDECH, CORDEPO), en principio debían adherirse a su mandato, pero sus intervenciones, a menudo fueron influenciadas por intereses privados, regionales y locales. Según Irahola (2010), en los municipios de Montegudo y Sopachuy, así como en otras de Chuquisaca, los funcionarios de CORDECH mantuvieron vínculos estrechos con las élites locales y tuvieron relaciones clientelistas con la población local. La mayor parte de los altos funcionarios de CORDECH pertenecían a la élite blanca mestiza, originaria de las haciendas en la región (*ibíd.*). Otras fuentes destacan que las grandes inversiones directas de CORDECH tenían como finalidad la ‘restauración’ de las antiguas propiedades de hacienda (Valda, comunicación personal, 2011). Por lo tanto, no es sorprendente que aparte de algunos programas específicos de desarrollo rural, como el Programa de Desarrollo del Norte de Chuquisaca iniciado por el FIDA, las inversiones del gobierno regional no tuvieran el impacto esperado en las comunidades rurales.

No obstante, los cambios en el enfoque de las inversiones del gobierno regional tuvieron consecuencias para la distribución regional de las inversiones. Las instituciones estatales como IBTA, PROSEMPA y el Banco Agrícola de Bolivia (BAB) siguieron los criterios de selección definidos a nivel nacional o, fueron alineados con los programas bilaterales o multilaterales, muchos de los cuales se concentraron en áreas con alto potencial productivo, por ejemplo en la producción de papa. Uno de los mayores programas en la región fue el mencionado Programa de Desarrollo Norte de Chuquisaca, financiado por FIDA. El programa recibió financiamiento de contraparte de todas estas instituciones gubernamentales. Sus operaciones se concentraron en el valle del Río Chico y, en menor grado, en áreas colindantes. Cuando empezó el programa municipal de descentralización, la distribución de fondos fue más equilibrada, pero sin eliminar todas las distorsiones, algo que se explicará más adelante.

## **5. Presencia externa después de 1996**

### **Cambios en los mandatos y el financiamiento municipal**

Las políticas de descentralización están entre los factores más importantes que condicionaron los acontecimientos locales en las comunidades rurales. Los primeros impactos de la Ley de Participación Popular (LPP) se hicieron visibles en 1996. Esta ley marcó el inicio de un proceso que amplió el mandato de los municipios y los recursos asignados. Años más tarde, también jugó un papel importante en la implementación de políticas sectoriales y nacionales. Con la descentralización, las inversiones pasaron de infraestructura a servicios básicos, principalmente en educación, salud y agua. También cambió la relación entre el gobierno y las comunidades, y las relaciones de las comunidades con otros actores externos. Los cambios en el desarrollo municipal, por lo tanto, son claves para entender cómo las intervenciones del gobierno nacional, donantes y ONG se vieron influenciadas y reestructuradas por la implementación de la LPP y cómo este proceso de reestructuración, a su vez, repercutió en los caminos de desarrollo y modos de vida rural.

En promedio, los presupuestos municipales se multiplicaron entre seis a diez durante el primer decenio del nuevo milenio (Dulón y Weenink, 2010). El presupuesto para inversiones de Yamparáez, por ejemplo, creció de Bs 1,9 millones a Bs 22 millones entre los años 2000 y 2008. El crecimiento presupuestario fue mayor durante la etapa final, cuando los municipios recibieron fondos adicionales por la redistribución de los ingresos del gas y del alivio de la deuda externa. También recibieron financiamientos adicionales de las ONG y programas bilaterales o multilaterales. Pocos municipios experimentaron un crecimiento en los ingresos locales, aunque Yotala y Poroma alcanzaron alrededor del 10-20 por ciento del gasto total. Las contribuciones de otras instituciones o agencias de desarrollo como JICA, UNICEF y BID, variaban entre el 0 y 33 por ciento, en los cinco municipios del norte de Chuquisaca.

El suministro de servicios públicos se amplió gradualmente con nuevas postas de salud, agua potable y electricidad. Sin embargo, la distribución de recursos fue desigual debido a distorsiones en el mecanismo de asignación entre instituciones gubernamentales, municipios y ONG. En Yamparáez, las inversiones productivas específicas crecieron del 1 por ciento al 27 por ciento entre los años 2000 y 2008 y en Yotala del 4 por ciento al 21 por ciento, pero en el mismo periodo bajaron del 9 por ciento al 7 por ciento en Zudáñez. Incluso la proporción de gastos para educación fue bastante heterogénea (10-26 por ciento). Poroma y Tarabuco experimentaron incrementos, mientras que Yamparáez y Mojocoya sufrieron descensos en el presupuesto sectorial.

A pesar del mejoramiento de la capacidad municipal con la ampliación de infraestructura y contratación de personal capacitado, la continuidad de las operaciones fue afectada por la elevada tasa de rotación del personal, especialmente después de cada elección municipal, lo que limitó las oportunidades con enfoque más estratégico. Los municipios siguieron dependientes del apoyo de las ONG. A pesar de todo, las diferencias entre presupuestos programados y ejecutados disminuyeron sustancialmente entre los años 2006 y 2008.

De los datos disponibles, se desprende que, muchos gastos de las ONG no fueron incluidos en los Planes de Desarrollo Municipal, ni en los procesos habituales de planificación. Los gobiernos locales empezaron a jugar un papel importante para la coordinación a nivel regional (a nivel municipal o mancomunidad). Los municipios como Yamparáez y Tarabuco comenzaron a coordinar con 10 y hasta 20 instituciones que trabajaron de una manera más o menos 'alineada' (en términos de planificación, sistema presupuestario, implementación y coordinación) a los planes municipales de desarrollo. Las ONG mostraban un gran interés en participar en la formulación e implementación de los planes y en la coordinación con los municipios, pero muchas veces siguieron usando sus propios criterios para las intervenciones. La distribución de proyectos municipales siguió siendo sesgada, favoreciendo las comunidades grandes, tal vez debido a su mayor accesibilidad e influencia.

Un factor que posiblemente afectó la asignación de fondos del gobierno nacional, municipal y de las ONG, fue el cambio en el apoyo de los donantes, incluyendo los programas apoyados por los Países Bajos en Chuquisaca y Potosí (aunque no necesariamente en las comunidades de investigación). Algunas comunidades recibieron apoyos continuos de las instituciones, como ser asistencia técnica del Ministerio de Educación, INRA y Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), entre otros. Otras comunidades sufrieron las consecuencias de los cambios frecuentes en la orientación del apoyo y los niveles de financiamiento. Dentro de este estudio no es posible analizar estos cambios en profundidad, pero en términos generales hemos visto mayor relacionamiento con el gobierno central (ministerios) y contrapartes gubernamentales locales (gobierno departamental y municipal), una concentración creciente en un número limitado de sectores, descensos graduales en los canales multilaterales y bilaterales y en el 'financiamiento directo' a través de fondos, al igual que la eliminación completa de la asistencia técnica directa. Por último, la embajada y las organizaciones holandesas de cofinanciamiento, redujeron su apoyo a las ONG de contraparte, tanto en Bolivia como en la zona de estudio. En abril de 2011, el gobierno holandés decidió eliminar (gradualmente) todo su programa

de cooperación y cerró la embajada en 2013, por segunda vez, después de haber salido de Bolivia entre 1973 y 1983.

El panorama institucional en Chuquisaca sigue siendo complejo si se toma en cuenta tanto las instituciones gubernamentales, las contrapartes de donantes como Suiza, Dinamarca, Alemania, USAID, España y las Naciones Unidas, así como las numerosas ONG que recibieron fondos de una larga lista de fuentes externas.

### **El contexto interno de los municipios**

El contexto municipal jugó un papel importante en la definición del acceso de las comunidades al gobierno municipal y la obtención de financiamiento. Para la mayoría de las comunidades de Yamparáez, la accesibilidad a las oficinas del gobierno municipal fue mejor que la de Poroma. La accesibilidad es determinante en ambos sentidos. Las comunidades poco accesibles tienen que hacer mayores esfuerzos para presentar sus demandas en las oficinas municipales y lo mismo ocurre, cuando los gobiernos municipales tienen que llegar a las comunidades. Las dificultades en el acceso a una comunidad, especialmente en época de lluvias, determinaron algunas veces la suspensión de los proyectos municipales.

En Yamparáez, la distancia promedio entre comunidades rurales y oficinas municipales es alrededor de 20 km, mientras que en Poroma alcanza unos 100 km. En Yamparáez, entre las comunidades más alejadas (mayor a 20 km), 7 de las 16 (incluyendo Talahuanca) recibieron menos de Bs 500 per cápita, entre los años 2000 a 2008, mucho menor que el promedio de alrededor de Bs 2.300 para todas las comunidades rurales del municipio. Para las comunidades que se encuentran a una distancia menor a 15 km, sólo 2 de las 16 recibieron menos de Bs 500 per cápita. La mayor proporción de gastos para el pueblo principal y 'asuntos municipales' explican parcialmente el volumen reducido de fondos disponibles para comunidades rurales, pero la ubicación y accesibilidad también resultaron ser factores que afectan la asignación de fondos a comunidades individuales.

Inicialmente, la disponibilidad creciente de fondos condujo a una ola de intervenciones *ad hoc* para el mejoramiento de plazas y adquisición de movilidades para proyectos grandes, muchas veces sin ninguna relación con las demandas locales. Luego de un par de años, el énfasis cambió a servicios sociales. Hace poco, los municipios empezaron a desempeñar un papel más activo en infraestructura productiva. Gradualmente, aprendieron mejor a hacer ‘más de lo mismo’ (aulas escolares o sistemas de recolección de agua de lluvias), pero la idoneidad y calidad de las intervenciones siguieron variando de acuerdo a las circunstancias locales. Los problemas de calidad y mantenimiento persistieron. Los municipios no tenían estrategias bien establecidas para asegurar una distribución equitativa de las inversiones. Las ONG solían pedir financiamiento de contraparte, a manera de intentar asegurar el mantenimiento a largo plazo de las intervenciones de los proyectos. Para ello, los municipios asignaban funcionarios en calidad de supervisión técnica de los proyectos. Aunque puede haber funcionado bien en algunos casos y a corto plazo, tal ‘asignación de fondos’ no condujo a políticas municipales equitativas y a largo plazo. Probablemente no fue sostenible. Tampoco los municipios han tenido mucha capacidad para recaudar ingresos propios, lo que obviamente debilitó también su disponibilidad de rendir cuentas frente a estas comunidades.

Los cambios en las relaciones de poder locales y regionales van mucho más allá del ámbito de este estudio, pero en la última década se pudo notar una pérdida de influencia de los partidos tradicionales, tanto en la gobernación como en los municipios, probablemente también influyendo en las relaciones con ONG grandes como IPTK. Al mismo tiempo, el MAS se apoyó en alianzas rurales con la Federación Campesina Provincial ligada a la CSUTCB y finalmente ganó la ‘lucha’ entre votantes rurales y urbanos por el poder durante las últimas elecciones del gobierno departamental, terminando así con la dominación tradicional de las élites de Sucre. Estos cambios dieron lugar también a grandes reestructuraciones del personal del gobierno regional y también afectaron las relaciones con el gobierno central y los municipios rurales.



Los cambios en el gobierno central, luego de la elección del presidente Morales fortalecieron más a la federación campesina, al tiempo de reforzar también los contactos políticos de la federación a nivel nacional. El MAS ofreció a la federación nuevos edificios para sus reuniones y actividades, a menudo cerca de las oficinas municipales, a cambio de 'lealtad política' en las elecciones y en el proceso de redacción de la nueva Constitución Política del Estado.

## **6. Tendencias e implicaciones para la diferenciación de los caminos de desarrollo**

Los cambios en presencia externa mencionados arriba fueron reflejados en los caminos de desarrollo de las comunidades rurales. A pesar de que la presencia institucional fue esporádica en las comunidades más alejadas y aisladas como Llavisa, la mayoría de las comunidades estudiadas, gradualmente establecieron un patrón de interacciones frecuentes con las instituciones gubernamentales y ONG. Desde la sequía de 1982-1983 que marcó la entrada permanente de un número significativo de ONG, la mayor parte de las comunidades adoptaron una agenda bastante intensa que comprendía una serie de proyectos y programas determinados por la demanda o la oferta y la asistencia técnica. Entre las 14 comunidades estudiadas, se identificaron aproximadamente 600 intervenciones externas en el periodo 1983-2011. Este dato debe interpretarse con cierta cautela, porque si bien, algunas intervenciones efectivamente fueron a gran escala, la mayoría fue bastante pequeña, en términos del número de beneficiarios y volumen de inversión. Además, algunas intervenciones de transferencias condicionadas de efectivo, las campañas de vacunación y varios otros servicios y programas suministrados por el municipio (como el SUMI, un programa de salud infantil y materna), son difíciles de cuantificar. En general, estas actividades no fueron consideradas como proyectos individuales en los talleres comunales. Los cuadros 8 y 9 ofrecen sólo una imagen global de la distribución de proyectos en la esfera productiva y pública.

En una mirada de periodo más largo, la distribución de las intervenciones externas entre las comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica y con crecimiento demográfico parece haber sido bastante equilibrada, aunque con grandes diferencias al momento de las intervenciones, la secuencia, y, sobre todo, en los niveles de inversión. Tomando en cuenta la ausencia casi total de servicios e infraestructura hasta inicios de los años sesenta, la pregunta que surge es: cómo las comunidades terminaron con un patrón de intervenciones bastante heterogéneo. Inicialmente, las comunidades más accesibles y con un potencial productivo más elevado atrajeron el mayor número de las intervenciones externas. Mientras que las comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica se vieron atrapadas por intervenciones dirigidas a la prestación de servicios, con un cierto efecto retrasado ‘de goteo’. Por su parte, el ámbito productivo, sobre todo en cuanto a los niveles de inversión, siguió siendo mucho más relevante en las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico.

Las primeras comunidades en beneficiarse sustancialmente de las intervenciones externas fueron Escana, Pampa Lupiara, Quila Quila y, en menor grado, Wasa Ñucchu y Tuero Chico, lo que no es ninguna sorpresa, ya que las primeras tres comunidades son relativamente grandes, cercanas a Sucre e históricamente bien conocidas y, además, las primeras dos tienen un potencial productivo evidente. Las primeras tres se beneficiaron de la temprana presencia del SNDC, Plan Internacional o ACLO. Las otras dos comunidades están ubicadas cerca de Sucre y sobre la carretera principal a Potosí, respectivamente. Talahuanca y Cochapampa, son ejemplos de comunidades que recibieron menos atención en las primeras décadas. Estas comunidades con agricultura a secano seguían batallando en 2011 con problemas de accesibilidad y no han tenido el mismo ‘potencial’ productivo que, por ejemplo, Pampa Lupiara. En los años ochenta, Cochapampa se benefició con el apoyo del IPTK y sus intervenciones fueron mejor repartidas y menos intensivas que las de ACLO en Pampa Lupiara o las de Plan Internacional en Quila Quila.

La diferenciación de los proyectos externos, confirma en cierta medida el tratamiento diferenciado de áreas con alto potencial y áreas menos favorecidas (Ruben, Pender y Kuyvenhoven, 2007). Esta situación muestra un patrón autoreforzante que está relacionado con la presencia de otras instituciones (Koch, 2007), las posibles complementariedades entre diferentes actividades, la necesidad recurrente de mantenimiento, la ampliación o mejoramiento de la infraestructura existente y la capacidad creciente de las comunidades en su trato con las instituciones externas, para la obtención de apoyos adicionales.

Los contactos iniciales con ONG dieron como resultado apoyos para servicios básicos, ayuda alimentaria, semillas y, en algunos casos, alternativas de tipo estructural como nuevos sistemas de riego. La introducción de nuevas variedades de semillas empezó mucho tiempo antes de 1983, pero desde ese año se dio un fuerte incremento, sobre todo en comunidades con crecimiento demográfico y las comunidades especializadas en la producción de la papa, como Pampa Lupiara y Yurubamba.

El acceso temprano por carretera y la construcción de una escuela, influyeron en la creación de núcleos (es decir, comunidades con instalaciones escolares extendidas, como Escana y Pampa Lupiara), lo que benefició a los niños en edad escolar. Con la ampliación gradual de las intervenciones en educación básica, caminos, ayuda de emergencia, centros de salud y semillas, el proceso de desarrollo, gradualmente se volvió más que la suma de partes, en muchos casos, de intervenciones institucionalmente no relacionadas que condujeron a externalidades positivas, economías de escala y efectos de aglomeración regional (Koch y Rubén, 2008). Este proceso se puso de manifiesto, por ejemplo, en la esfera productiva y en la educación de Pampa Lupiara y La Cañada/Redención Pampa. El acceso temprano por carretera amplió las posibilidades de viajar, comercializar productos agrícolas, el acceso a escuelas, la entrada de instituciones y la expansión gradual de otros servicios. Por lo tanto, no es sorpresa alguna que, aquellas comunidades que atraieron más

proyectos y servicios, también terminarían con una gama más amplia de servicios y un mayor grado de nucleamiento de viviendas.

**Cuadro 8**  
**Proyectos productivos (número de proyectos)\***

Camino de desarrollo (total)	Comunidad	Agricultura	Riego	Almacenamiento y transformación	Forestería frutales	Ganado	Crédito	Capacitación	Emergencia	Total
<i>A secoano/contracción (36)</i>	<i>Ovejerías</i>	3	1							4
	<i>Cochapampa</i>	4	1	2	1	4	2		1	15
	<i>San Juan</i>	4	4	1			1	2	1	13
	<i>San Juan de Orcas</i>	1			1			1	1	4
<i>A secoano/crecimiento (66)</i>	<i>Pampa Lupiara</i>	17		6	3	5	2	3	1	37
	<i>Talahuana</i>	2	1	2	1			2	1	9
	<i>Yurubamba</i>	2	1	1	5	2	2		1	14
<i>Riego/contracción (53)</i>	<i>La Abra</i>		4				2			6
	<i>Quila Quila</i>	2	4	5	2	1			1	15
	<i>Sundur Wasi</i>	6	2	6	2	2	1	2		21
	<i>Tuero</i>	1	7				1	1	1	11
<i>Riego/crecimiento (47)</i>	<i>Escana</i>	2	12	1	3	2	2	1	1	24
	<i>La Cañada</i>	4	5	1	1		1		1	13
	<i>Wasa Ñucchu</i>		6	1		2			1	10
<b>Total</b>		<b>48</b>	<b>48</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>196</b>

Fuente: encuestas comunales.

Nota: (\*) El número absoluto de ninguna forma refleja los montos invertidos; más bien ofrece una indicación aproximada del número de actores involucrados en las diferentes comunidades y sectores.

**Cuadro 9**  
**Proyectos relacionados con prestación de servicios públicos**  
**(número de proyectos)**

Camino de desarrollo (total)	Comunidad	Educación	Caminos puentes	A&S*	Salud	Otro	Comercio	Energía	Vivienda	Total
<i>A secano/contracción (113)</i>	<i>Ovejería</i> s	2	1	2	1	1	1	1		9
	<i>Cochapampa</i>	3	2	4	4	3	1	1		18
	<i>San Juan</i>	9	8	5	5	5		3	1	36
	<i>San Juan de Orcas</i>	23	5	5	5	11			1	50
<i>A secano/crecimiento (90)</i>	<i>Pampa Luplara</i>	19	2	6	9	9		5		50
	<i>Talahuanca</i>	9	4	3		4	2	1	2	25
	<i>Yurubamba</i>	4	2	2	3		3	1		15
<i>Riego/contracción (93)</i>	<i>La Abra</i>	2	1	3	2	1	1	1	1	12
	<i>Quila Quila</i>	8	5	4	4	7	9			37
	<i>Sundur Wasi</i>	3	4	2	4	1	1	1	3	19
	<i>Tuero</i>	4	1	6	5	2	2	2	3	25
<i>Riego/crecimiento (80)</i>	<i>Escana</i>	13	12	6	6	3	6	2	1	49
	<i>La Cañada</i>	2		1		1	1			5
	<i>Wasa Ñucchu</i>	4	9	6	2		3	1	1	26
<b>Total</b>		<b>105</b>	<b>56</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>376</b>

Fuente: encuestas comunales.

Nota: (\*) A&amp;S = Agua y Saneamiento.

Entre 1983 y 1996, este patrón de intervenciones dio como resultado una distribución del apoyo muy desigual. Entre las 17 comunidades de este estudio, de la primera fase de PIED-Andino, la diferencia entre los extremos en el número de intervenciones externas alcanzó a una proporción de 50 a 1. Mientras que las comunidades con el mayor número de proyectos en la primera fase continuaron recibiendo volúmenes grandes de apoyo cuando se inició el proceso de descentralización en 1996, la distribución en general se volvió más equilibrada alcanzando a comunidades bastante marginadas previamente. San Juan de Orcas y San Juan experimentaron casi,

una duplicación de las intervenciones externas, mientras que se redujeron a menos de la mitad o cuarta parte en Quila Quila, Cochapampa, La Cañada y Ovejerías.

La disminución en Ovejerías Alto se explica por el abandono de la comunidad, mientras que el caso de La Cañada se muestra una “distorsión cuantitativa”, esto es que el número de proyectos decreció, pero la inversión total creció bastante, no sólo en esta comunidad sino en la región alrededor de Redención Pampa. En Wasa Ñucchu sucedió lo mismo. Recibió un 20 por ciento menos de proyectos en el periodo 1996-2011, con relación a los anteriores 15 años, pero el monto per cápita recibido es mucho mayor con respecto a todas las comunidades encuestadas.

Finalmente, los cambios continuos en las instituciones gubernamentales, ONG, municipios y otros actores, condujeron a cambios en las políticas sectoriales. Si bien las instituciones prestaron atención a una amplia gama de sectores, el gobierno central fue el actor dominante en la provisión de energía. Los programas multilaterales y bilaterales, gastaron más en la construcción de caminos y viviendas y menos en salud; los municipios se involucraron en provisión de agua potable y saneamiento y en menor grado en forestería, y las ONG trabajaron prácticamente en todas las áreas. La fragmentación sectorial aparente entre estos canales de cooperación muestra la complejidad de comparar la efectividad de la implementación por diferentes canales institucionales.

### **Interacción entre comunidades y municipios**

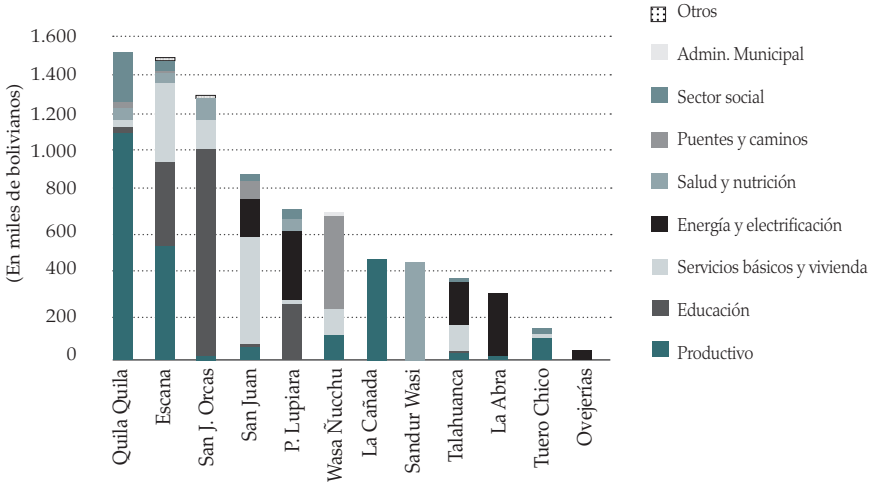
Como ya se indicó, desde el año 1996 los municipios empezaron a desempeñar un papel cada vez más importante en la agenda local de desarrollo. Entre 1996 y 2011, la participación de las comunidades en la descentralización municipal aumentó, al igual que la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales frente a las demandas locales. Las comunidades llegaron a conocer bastante bien los procesos gubernamentales. Prepararon sus propios ciclos de planificación interna, además de proponer sus propios candida-

tos para cargos municipales. Los municipios gastaron más de Bs 7,5 millones en las 12 comunidades encuestadas entre los años 2000 y 2008. Para comparar los niveles de gastos, las comunidades pueden clasificarse según (i) monto total de financiamiento recibido (Gráfico 8), (ii) número de proyectos implementados y (iii) gasto promedio per cápita. Escana presenta los valores más altos mientras que Ovejerías los más bajos. Los gastos promedios per cápita en el periodo alcanzaron tan sólo a Bs 1.400 (aprox. USD 250), con Wasa Núcchu recibiendo casi tres veces el monto promedio y Pampa Lupiara apenas la mitad.

Las comunidades presentaron sus demandas mediante el sindicato y *ayllu*. Como se mencionó en el capítulo 2, aunque estas estructuras son diferentes, los medios usados para la presentación de demandas fueron similares, la mayoría relacionadas con el acceso a la tierra, recursos naturales, financiamiento municipal y, en algunos casos, reivindicaciones de autonomía.

En el pasado, los municipios fueron dominados por el pueblo principal y una pequeña élite urbana mestiza. Tras los cambios iniciados con la Ley de Participación Popular en 1994 y, sobre todo, tras la llegada al poder del MAS, las comunidades o grupos de comunidades (subcentralía) han tenido una gran influencia en la composición de los concejos municipales y elección de alcaldes. Tras consultas internas, lograron acuerdos básicos para la elección de candidatos. Sin embargo, las comunidades pequeñas han tenido menores oportunidades para presentar candidatos. Esta ‘captura’ política de los municipios por parte de ciertas comunidades o grupos locales de poder, puede en el tiempo, erosionar aún más la confianza de las comunidades y su entusiasmo por presentar demandas e implementar proyectos.

**Gráfico 8**  
**Distribución sectorial de gastos municipales en las comunidades encuestadas (2000-2008)**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Planificación.

El sindicato o subcentralía tuvo mucha influencia en el voto, por ejemplo, en Escana y comunidades vecinas, donde se eligieron candidatos para varias funciones municipales. La influencia de la organización comunal también se hizo evidente con el apoyo al MAS, especialmente en La Abra y Tuero Chico. En las elecciones municipales de 2010, Tuero Chico votó casi unánimemente a favor del MAS, luego de recibir mucho apoyo del gobierno central para el mejoramiento de viviendas. A la par, desaparecieron casi por completo los partidos tradicionales como el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) y el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionario), que todavía jugaron un papel importante en las elecciones municipales previas. Nuevos partidos locales se visibilizaron en las elecciones municipales de 2010.

Otra forma, probablemente más efectiva para que las comunidades ganen acceso al financiamiento municipal, es mediante la elección de sus dirigentes como alcaldes o concejales, o incluso como dirigen-



tes de las subcentralías, a modo de un paso casi indispensable para ser alcalde. Al menos los representantes de cuatro de las comunidades accedieron a los cargos municipales como alcaldes o concejales entre los años 2000 y 2010. Posteriormente, algunos de estos líderes consiguieron funciones de mayor jerarquía en Sucre e incluso en La Paz. Otras comunidades lograron nominar sus candidatos, pero sus experiencias y beneficios fueron mixtos. En 2010, Pampa Lupiara logró tener dos candidatos elegidos por dos partidos opuestos. El voto municipal se dividió entre el MAS y Movimiento Sin Miedo (MSM) y, al final de cuentas, la comunidad se sintió decepcionada con el resultado. El voto relativamente limitado para el MAS en Quila Quila no sorprende, tomando en cuenta el conflicto prolongado sobre el tema de la tierra (véase capítulo 5).

Esfuerzos similares por captar poder político se observaron en La Cañada y alrededores del pueblo de Redención Pampa. La LPP originalmente estableció los llamados Comités de Vigilancia que, en la práctica fueron abandonados y transformados en una mera extensión de la estructura del sindicato, ligada a la CSUTCB. De esta manera, la relación de las comunidades con el municipio se volvió ‘orgánica’, un término político preferido en el contexto de los movimientos sociales en Bolivia. Efectivamente, como dijo un técnico del municipio de Mojocoya, “para asuntos de producción agraria, tienes que hablar con la [oficina de la] Federación”. A pesar de que la estructura comunitaria del sindicato y subcentralía, resultó ser menos efectiva de lo que se esperaba en la vigilancia de las cuentas municipales y adopción de medidas, al igual que los casos de corrupción.

Por ende, las comunidades asumieron un papel, más allá de meros receptores de recursos municipales. Percibieron al municipio como una máquina rotativa de financiamiento, con una garantía casi implícita de proyectos para los siguientes años. Los municipios fueron vistos como medios para resolver problemas básicos y apoyar a las comunidades, por ejemplo, cuando hace falta mantenimiento de caminos, ítem adicionales o para hacer llegar las demandas locales al gobierno central. Las comunidades necesitaron dirigentes activos

para lograr acceder a los recursos municipales y para presionar a las ONG y otras instituciones gubernamentales. Debido a que estos dirigentes no son remunerados y a menudo apenas compensados por el tiempo invertido y sus gastos de viaje, el interés para asumir estos cargos está disminuyendo con el tiempo. Como consecuencia, la selección de dirigentes cada vez tiene lugar según un sistema de rotación, en vez de basarse en cualidades de liderazgo. Este último dificulta el emprendimiento de estrategias a largo plazo.

## **7. Encuentros y confusiones**

Al igual que las organizaciones de desarrollo con sus políticas, filosofías y maneras fijas de interactuar con comunidades rurales, las comunidades también tienen sus propias maneras y prácticas para atraer proyectos de desarrollo y transformar las propuestas externas en beneficio de sus propias agendas y expectativas. Por lo tanto, en muchos casos, la tarea de unir ofertas y demandas en una 'interfaz' es un ejercicio bastante intrincado (Long y Van der Ploeg, 1989; Long, 1990). Esta sección trata principalmente sobre aquellos elementos de las políticas de desarrollo y modalidades de intervención que repercuten en las relaciones a largo plazo, entre las organizaciones externas y las comunidades.

### **Áreas de intervención**

Por lo general, las áreas de intervención de los programas cubren más de una comunidad. Algunas instituciones trabajaron con todas las comunidades de un distrito, valle o cuenca, mientras que otros negociaron sus actividades a nivel de subcentralías. En algunos casos, basaron su trabajo en la suma de demandas de las comunidades de una cierta región. Las áreas de intervención y modalidades difirieron entre actores y sectores. En algunos casos, la existencia de múltiples dominios superpuestos, desde una perspectiva administrativa o desde una mirada comunitaria, condujo a arreglos pesados y enfoques contradictorios. Algunas ONG cambiaron su enfoque desde una cobertura amplia, abarcando varias comunidades, a un trabajo más intensivo con un grupo más pequeño, mientras que

otras fueron expandiendo su área de intervención. Algunas ONG eventualmente optaron por enfoques integrados, pero otras continuaron concentrándose en un cierto sector, lo que en general condujo a una mayor rapidez en la implementación o su ampliación. En todos estos casos, los enfoques hacia organizaciones comunales fueron diferentes, donde muchas veces la oferta impulsó la concentración en un sector y con un 'diseño inflexible'.

### **Condicionalidades, incentivos y selección de beneficiarios**

Los enfoques de participación comunal, la selección de beneficiarios y el uso de condicionalidades o incentivos varían de una organización a otra. Las condicionalidades, incentivos y selección de beneficiarios han sido objeto de discusión cotidiana y también en la literatura (véase: Stokke, 1995; Martens, Mummert, Murrell y Seabright, 2002; Posthumus, 2005), aunque el debate sobre condicionalidades se quedó mayormente en el nivel macroeconómico y político. El uso de incentivos puede conducir a una mayor participación en el corto plazo, pero también puede crear dependencias y distorsionar la motivación de las comunidades u hogares individuales para asumir responsabilidades en la implementación de proyectos. Se puede usar condicionalidades a diferentes niveles y ajustar la selección de beneficiarios, las contribuciones o los recursos pedidos a los beneficiarios. Desde una perspectiva externa, el uso de condicionalidades puede parecer apropiado, pero muchas veces las comunidades y hogares tienen otra percepción de su validez.

En la zona de investigación, a menudo las instituciones definieron de antemano los criterios de selección de beneficiarios. Sin embargo, durante las interacciones con las comunidades se determinan no sólo la puesta en marcha de una intervención, sino también bajo qué condiciones, cuándo y con quiénes. A menudo, había condiciones mínimas en términos de acceso a recursos o participación comunal. Para una organización externa, a veces las intervenciones formaban parte de un plan anual de trabajo siguiendo un calendario interno o un 'marco lógico' predefinido o, a veces eran respuestas a demandas puntuales de las comunidades, incorporadas en la cooperación

en curso. Las organizaciones externas a menudo presionaron a los sindicatos para identificar contrapartes y hasta podían exigir la formación de organizaciones paralelas, como comités o asociaciones. Muchas veces, este proceso fue bastante difuso y no siempre resultó en una participación equilibrada de los comunarios.

Tras los contactos iniciales y la elaboración de un plan de trabajo, las organizaciones externas muchas veces continuaban relacionándose sólo con algunos dirigentes, un nuevo comité, los promotores comunales o promotores de salud, o directamente con los beneficiarios previstos. La asamblea comunal fue consultada solamente sobre los temas y eventos más importantes. En pocos casos, las ONG deliberadamente dejaron de planificar desde un principio y, en cambio, invirtieron sistemáticamente sus esfuerzos en relaciones a largo plazo con una comunidad o grupo de comunidades. Como se señaló en el capítulo 3, los sindicatos desempeñaron el papel de intermediario en la definición de la participación comunal en obras públicas grandes. Las interacciones a menudo eran complejas, ya que las partes externas podían definir los días de trabajo según su propio esquema, además de aprobar sin muchas consultas los planes de implementación. Para los comunarios, su participación en las obras condicionaba el acceso a los servicios y los derechos de uso posteriores (por ejemplo, en riego o agua potable).

Los incentivos pueden jugar un papel productivo o improductivo en el relacionamiento con las comunidades. Si bien, la pertinencia de la ayuda alimentaria ha sido discutida extensamente (Maxwell, 1978; Madeley y Robinson, 1991; Abdulai, Barrett y Hoddinott, 2005), se ha prestado menor atención a los sistemas más complejos de incentivos para motivar a los comunarios a que participen en una acción colectiva. En efecto, muchas veces se usó la ayuda alimentaria o el suministro de equipamiento básico como incentivos para la construcción de caminos o de infraestructura pública en las comunidades, bajo el argumento de compensar a los campesinos por el tiempo dedicado a la implementación del proyecto. La construcción de una obra puede tomar entre 10 y 200 días, por tanto, se puede convertir en una limitación real para las actividades productivas habituales.

Los incentivos pueden tomar la figura de anticipo cuando los comunarios reciben semillas, fertilizantes o plantones forestales o frutales, bajo la condición de devolver parte de la cosecha. Si la producción es buena, el campesino se beneficia, pero si la producción fracasa, las negociaciones pueden resultar complicadas o aumentar el endeudamiento. Sorprendentemente, algunas instituciones pidieron devoluciones en forma de cosechas, más allá del ciclo de vida institucional. Hubo malentendidos frecuentes en la formulación de proyectos y durante las negociaciones sobre las condiciones e incentivos, así como en el seguimiento. Muchos créditos nunca fueron devueltos, a veces debido a la falta de capacidad de pago, pero más a menudo por la percepción que el producto o crédito recibido se convertiría en donación o cancelado. Obviamente, el impago por un grupo de beneficiarios socava la voluntad de los demás, de cumplir con sus obligaciones. Como mencionan varios autores (por ejemplo, Zutter, 1994) y se encontró en el estudio de PIED-Andino (Grand le, 1998b, p. 386), los errores de traducción y malos entendidos sobre el significado de ciertas palabras en quechua frecuentemente condujeron a percepciones divergentes sobre el estatus de los beneficios recibidos.

Las intervenciones externas, casi nunca lograron llegar a toda la comunidad. Dado que muchas intervenciones requerían una contribución de contraparte en forma de mano de obra o materiales locales. La estrategia consistía en obtener un efecto multiplicador, inicialmente mediante la implementación de experiencias piloto o el uso de parcelas demostrativas. Además, muchas organizaciones tenían limitaciones presupuestarias, pero aun así querían alcanzar sus objetivos, por lo que las consideraciones de rentabilidad jugaron un papel clave para la priorización de ciertas actividades, selección de beneficiarios y definición de modalidades de intervención. Por eso en algunos casos, los grupos marginales no fueron tomados en cuenta. Los criterios de selección pueden incluir inversiones o gastos a fondo perdido, que pueden hacer que sea más atractivo continuar invirtiendo o rehabilitar inversiones previas, aunque apenas sea rentable en términos económicos. Este fue el caso en varias

intervenciones de irrigación en Escana y en el valle del Río Chico, como veremos en el capítulo 7.

Además de los incentivos directos o condicionalidades, las comunidades tomaron en cuenta el equilibrio entre la contribución propia y la externa al momento de decidir sobre una propuesta de intervención. De acuerdo con las prácticas informales, los comunarios esperaron recibir algo, a cambio de su mano de obra. Además, esta percepción estaba influenciada por las experiencias previas. En el pasado la construcción de viviendas se hacía mediante la *mink'a*, por lo tanto, la participación en mejoramientos colectivos de viviendas posteriores sería evaluada en base a un estándar similar, aún si los beneficios fueran para ellos mismos. Por último, existieron diversas modalidades para acceder a tierra y semillas, que en algunos casos no coincidían con las propuestas externas.

Varias comunidades difirieron marcadamente en sus limitaciones internas y capacidades para contribuir en actividades de acción colectiva. Los calendarios agrícolas variaron mucho entre comunidades con y sin riego, y con relación a actividades complementarias y la migración. Con las poblaciones cambiantes, el envejecimiento gradual y la mayor asistencia escolar, las comunidades se vieron enfrentadas con una menor disponibilidad de mano de obra, lo que hizo más difícil la motivación de los comunarios a participar en actividades de acción colectiva, como la construcción de infraestructura y su posterior operación y mantenimiento (Kessler, 2006). Como una respuesta parcial, las organizaciones externas desarrollaron nuevas modalidades como 'obra vendida'. Esta modalidad impide la participación de los comunarios y complica la posterior definición de derechos de acceso, como veremos en los siguientes capítulos.

La situación se complica todavía más cuando distintas organizaciones aplican diferentes incentivos o condicionalidades en la misma comunidad o áreas cercanas, tal como ocurrió en la esfera productiva y servicios públicos, con una frecuencia sorprendente. Una organización puede intentar convencer a los comunarios a invertir tiempo y mano de obra en una determinada infraestructura, y de esta mane-

ra aumentar el sentido de propiedad, pero otras organizaciones hicieron lo contrario. En Ovejerías, un programa bilateral donó cabras mejoradas a un grupo de hogares individuales, mientras que en una iniciativa similar otra organización –una ONG– pidió a los hogares responder recíprocamente mediante la donación de las crías a otros comunarios, en un mecanismo de ‘pasar el beneficio’. El objetivo de la ONG fue extender el impacto y el ciclo de vida del proyecto y así motivar a los futuros beneficiarios de monitorear el progreso de aquellos comunarios que ya estaban involucrados. En forestería también se aplicaron incentivos contradictorios, especialmente en Pampa Lupiara, Yurubamba y Escana (Grand le, 1998b).

El uso de incentivos *ad hoc*, no coordinado y a veces contradictorio, afectó la voluntad de los comunarios a invertir en producción e innovación agrícola, especialmente en lugares donde las instituciones externas suministraron todos los insumos agrícolas. Las actuales modalidades de inversión implementadas por el gobierno boliviano pueden reforzar todavía más este proceso. La expansión rápida de las transferencias de efectivo condicionadas (para mantener a los niños en la escuela o para hacer uso de los servicios de salud reproductiva) pueden desincentivar el aporte en mano de obra en las actividades colectivas.

### **Selección de beneficiarios y diferenciación interna**

Como se mencionó en el Capítulo 2, varias comunidades experimentaron incrementos sustanciales de recursos, pero su distribución se vio afectada por la diferenciación dentro de comunidades y entre comunidades. Las familias más pobres en todas las comunidades eran casi igual de pobres como aquellas familias de los estratos más bajos elegidas para el estudio inicial (1997). En este último estudio hemos observado la dificultad para llegar a los hogares más pobres. Aquí se plantea la cuestión del proceso de interacción con las instituciones externas y el proceso de selección de beneficiarios. Una razón obvia de por qué las organizaciones externas favorecerán a los hogares intermedios y relativamente ricos es la necesidad de obtener y mostrar resultados (Martens *et al.*, 2002), pero también el

hecho de que estas familias tienen mejor acceso a recursos, en forma de tierra, equipos y mano de obra, lo que les posibilita a participar en proyectos, avanzar desde las experiencias previas y a beneficiarse de las intervenciones de muchas maneras.

Los proyectos de desarrollo, en general no buscan trabajar con todos los hogares o elevar el nivel general de producción en una comunidad. Más bien, se concentran en los dirigentes, en los agricultores innovadores y otras personas capaces de absorber rápidamente las innovaciones. Al respecto, la “selectividad” y las “rutinas” (Boschma y Lambooy, 1999) conducen a un enfoque de autoreforzamiento de los mismos beneficiarios. Los principios de extensión agrícola (por ejemplo parcelas demostrativas) o el aprender de las mejores prácticas, han sido dominantes por mucho tiempo en los proyectos de desarrollo en la región andina pero no han sido muy efectivos (Palao Berastain, 1988).

Las organizaciones externas también pueden aplicar criterios muy específicos. En 1996, Plan Internacional sólo seleccionó a familias con hijos pequeños y capacidades de interacción con los ‘padres adoptivos’ en el extranjero. Los criterios de selección de comunidades de esta ONG dependían de la accesibilidad de la comunidad, distancia a Sucre (menos de cuatro horas de viaje), presencia de otras instituciones, dispersión interna ‘limitada’ (grado de nucleamiento), población por comunidad menor a 35 familias y al menos un niño menor a 12 años por cada familia participante. Por último, la comunidad debía tener acceso a recursos mínimos y una tasa ‘aceptable’ de migración. Este nivel de detalle no es común en los criterios de selección, pero muchas organizaciones aplican criterios similares. Plan Internacional, gradualmente ajustó su enfoque en la región y se esforzó en dar apoyo a nivel comunal, más amplio, pero la confusión y las contradicciones generadas durante el proceso de selección tuvieron repercusiones persistentes. Además, sólo contados programas en el ámbito productivo se orientaron hacia la comunidad como un todo, este es el caso del programa de conservación de suelos y agua en Talahuanca (véase capítulo 6).



Otros factores de selección de beneficiarios incluían las expectativas de diseminación de las lecciones aprendidas (dentro y fuera de la comunidad), grupos específicos (mujeres embarazadas) y mecanismos de autoselección entre los comunarios, donde la comunidad decide quiénes deberían ser elegidos para participar. Esta última modalidad generó niveles mínimos de interés y motivación, al mismo tiempo, la organización comunal podía intentar equilibrar los beneficios entre los diferentes segmentos de la población. Sin embargo, la autoselección también podía tener efectos de autoreforzo, porque los comunarios que ya han experimentado los beneficios de participar en diferentes proyectos pueden querer participar nuevamente, mientras que los comunarios con experiencia limitada, como serían los hogares con poca disponibilidad de mano de obra o con bajos niveles de alfabetización, podían tener que lidiar con un umbral de obstáculos más elevado.

Tras la selección inicial, por lo general las organizaciones externas coordinaron directamente con las familias. Establecieron los llamados 'grupos de trabajo', a menudo pertenecientes a una sección o 'rancho' de la comunidad, reafirmando de facto el sesgo hacia un grupo selecto. Con base en la retroalimentación recibida de diferentes hogares, muchos casi no estuvieron involucrados o conscientes sobre cómo se implementaron los proyectos y se mostraron insatisfechos con la falta de involucramiento de su 'rancho'.

### **¿Interacción horizontal?**

La interacción entre actores externos, los hogares y las organizaciones comunales depende del valor agregado percibido en la acción colectiva, así como de restricciones impuestas por otras actividades y el calendario agrícola. Por lo tanto, la participación activa de hogares y sus miembros individuales depende de las prácticas y hábitos existentes, los beneficios esperados, la fuerza de la organización comunal en la definición de las 'reglas de juego' internas y la imposición de sanciones para los afiliados que no cooperen. El proceso de definición de prioridades y la elección de intervenciones específicas pueden estar marcados por la inseguridad, diferencias

en las percepciones y falta de mecanismos adecuados de retroalimentación, dando lugar muchas veces a interacciones confusas.

Desde la perspectiva de los actores externos, las intervenciones tienen que encajar en planes anuales y, por tanto, están predefinidas en gran medida. Además, la separación geográfica entre 'beneficiarios' y 'contribuyentes' (donantes de ayuda al desarrollo) muchas veces bloquea los mecanismos efectivos de retroalimentación. Según Martens *et al.* (2002, p.14), los "beneficiarios pueden ser capaces de observar el desempeño, pero no pueden modular los pagos (retribuciones a agentes) en función del desempeño".

A veces, las organizaciones externas iniciaron discusiones con las comunidades mediante reuniones periódicas de la asamblea comunal o, en algunos casos, se acercaron a un grupo más reducido de dirigentes. En otros casos, realizaron un 'diagnóstico rural rápido'. En algunos municipios, las organizaciones de desarrollo habían preparado Planes Diagnósticos Comunales (PDC) (La Abra, La Cañada y Sundur Wasi) que facilitaron un resumen de las características de la comunidad: organización, principales cultivos, número de habitantes y destinos de migración. Sin embargo, muchos de los diagnósticos siguieron un formato predefinido y dejaron poco espacio para temas como las relaciones de poder y los mecanismos de intercambio que, obviamente, son difíciles de analizar en un diagnóstico rápido. Una ONG en la región se había especializado en el análisis de las demandas de diferentes segmentos de la población y ello permitía el ajuste de actividades en función de la situación de grupos específicos. Esto sin duda era una ayuda para entender mejor la situación, ya que un pequeño segmento o el grupo de dirigentes puede definir las prioridades, pero éstas también pueden estar en contra de las prácticas existentes, como se pudo observar en el caso de Quila Quila, descrito en el anterior capítulo.

Una vez establecidas las prioridades (a menudo como una 'lista de compras'), con o sin un 'diagnóstico participativo' extenso, la pregunta es si las respuestas pueden ser efectivas. Dentro de sus mandatos, las ONG generalmente tenían mayor flexibilidad que

las instituciones estatales para acomodar los intereses específicos y ajustar los presupuestos de acuerdo a las circunstancias locales. Las comunidades siguieron un proceso completamente diferente cuando presentaron sus demandas a su municipio. Para las agencias especializadas como el Banco Agrícola, el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, PROSEMPA, PROINPA, su apoyo estaba predefinido y enfocado a intervenciones específicas, como prestación de créditos, proyectos de reforestación y programas de mejoramiento de semillas. Hemos encontrado este tipo de intervenciones principalmente en las comunidades de Pampa Lupiara y Yurubamba que tienen caminos de desarrollo con agricultura a secano y crecimiento demográfico. Un segmento de la población se benefició efectivamente de ese tipo de intervenciones, pero los objetivos más importantes eran probar nuevas técnicas de producción y diseminar las lecciones aprendidas, en lugar de incrementar la productividad agrícola. Muchas veces, las posibilidades para las comunidades de influir en la implementación quedaron limitadas a discusiones sobre el lugar del proyecto, posibles participantes y requerimientos mínimos de disponibilidad de recursos y mano de obra.

### **El escenario municipal para la toma de decisiones**

Muchas decisiones sobre la distribución de los fondos municipales fueron tomadas durante las llamadas Cumbres. Las comunidades siguieron ciertos pasos antes de la cumbre. Organizaron sesiones internas y reuniones a nivel distrital (cada municipio tenía entre 4 y 6 distritos), con la participación de los dirigentes de las comunidades y a menudo los delegados del nivel del 'rancho' para las comunidades más grandes. Durante estas reuniones, se identificaron y discutieron las prioridades y demandas más importantes de cada comunidad. Las cumbres municipales también incluían la participación de las instituciones gubernamentales, ONG y asociaciones regionales de productores. Durante la cumbre, las demandas comunales fueron clasificadas y priorizadas. Finalmente, incorporaron una lista larga de demandas en el Plan Operativo Anual (POA). Este proceso fue, más o menos transparente y la mayoría de las comunidades lograron incluir sus demandas en el POA. No

obstante, la toma de decisiones efectivas e incluyentes fue limitada por ciertos factores que valen la pena anotar.

Primero, los POA no se enmarcaron necesariamente en los planes municipales de desarrollo (PDM) que definían las prioridades estratégicas y quinquenales. El primer año, el PDM puede todavía guiar muchas actividades, pero en los años posteriores, los objetivos estratégicos se tornaron borrosos y las demandas inmediatas (de carácter político o comunal) muchas veces terminaron por invalidar los objetivos iniciales. Aunque la elaboración de los PDM recientes es más participativa, la determinación de los contenidos por lo general quedó en manos de los actores externos como las ONG o los asesores.

Segundo, la inclusión en el POA de los proyectos de una comunidad no garantiza su financiamiento. A menudo, las listas de demandas fueron extensas, por ejemplo, para las 86 comunidades del municipio de Poroma y el financiamiento disponible era insuficiente para todas. Esto porque el POA generalmente se basa en un escenario demasiado optimista respecto a los recursos adicionales. Debido a que el primer desafío de un dirigente comunal era incluir sus propuestas en el POA, este paso sencillo fue una manera bastante efectiva para hacer sentir a las comunidades, que sus demandas estaban siendo tomadas en serio. Sin embargo, la inclusión en el POA no garantiza la implementación.

Tercero, la presión por responder a una amplia gama de demandas, dio lugar a la fragmentación en el proceso de asignación. Además, para lograr la inclusión de inversiones mayores (por ejemplo, escuelas grandes o centros deportivos), las actividades, a menudo fueron divididas artificialmente en partes, para que los gastos de inversión se programen por varios años, pero sin garantías de disposición de financiamiento para el segundo o tercer año. Además, debido a que muchas propuestas no tenían sustento técnico, las comunidades recibían recursos sólo para un estudio de preinversión, con la expectativa de gestionar financiamiento recién en los años siguientes. Abundaban este tipo de estudios en los archivos municipales, pero según las cifras de gastos entre los años 2000 y 2008 y entrevistas

con concejales de Poroma y Zudañez en 2011, se evidenció que no había garantías de seguimiento y financiamiento.

Cuarto, gran parte del presupuesto estaba predefinido. Una proporción sustancial se usó para gastos corrientes o de mantenimiento, mientras que otra parte estaba ‘condicionada’ por las restricciones del gobierno central o definido como financiamiento de contraparte para financiamiento externo. Un análisis de los gastos en los seis municipios investigados mostró que cada uno tenía entre 15 y 40 acuerdos de este tipo entre los años 2000 y 2008. Los municipios típicamente soportaron entre el 20 y 80 por ciento de los costos de actividades apoyadas externamente. El gobierno central a veces exigía financiamiento no previsto o el gobierno departamental no podía cumplir sus obligaciones.

Quinto, en la práctica, las comunidades recibieron financiamiento rotativo, lo que quiere decir que la mayor parte sólo se beneficiaría durante una década con una o dos grandes inversiones. Por lo tanto, la construcción de un nuevo edificio escolar podía significar que la comunidad no pueda invertir en salud o en proyectos productivos.

Sexto, la formulación de demandas comunales varió mucho, dificultando la evaluación de la validez de los reclamos de las comunidades. Varias ONG (especialmente Plan Internacional) trabajaron en la identificación de necesidades por separado, entre hombres, mujeres, personas mayores y niños. Otro desafío fue la promoción de estas demandas en el proceso municipal. La probabilidad de implementación dependía del nivel de financiamiento requerido, el número de proyectos elegibles por comunidad, la viabilidad de los proyectos y la posibilidad de acciones conjuntas de varias comunidades. Muchas veces, los municipios no fueron capaces de responder a demandas comunales reales o construidas. Este fue el caso de muchos programas de mejoramiento de viviendas, para los que el municipio siempre necesitaba apoyo adicional del gobierno central o de las ONG.

Por último, el aumento gradual del financiamiento, junto al descubrimiento de que las agrupaciones de comunidades podían in-

fluir efectivamente en la elección de alcaldes y concejales, dio lugar a un cambio dramático en la participación de la gente. Aunque se suponía que las comunidades tenían posibilidades 'iguales' para representarse en las elecciones y cumbres, en la práctica surgían desigualdades entre las comunidades, debido a su ubicación, lazos históricos y relaciones de poder. Algunas regiones y comunidades se beneficiaron mucho más de los recursos municipales que otras. Aunque hubo algunos cambios, este fue el caso sobre todo para los pueblos principales en la mayoría de los municipios.

Debido a estas limitaciones, los procesos de toma de decisiones fueron menos abiertos, menos transparentes y más fragmentados de lo que se podía suponer. La fragmentación del financiamiento también redujo las posibilidades de emprender programas regionales más estratégicos, que se extendieran incluso más allá de las fronteras municipales, como la gestión de cuencas. Algunas de las comunidades más pobres, que se beneficiaron muy poco, quedaron escépticas y confundidas sobre el proceso municipal de asignación presupuestaria. Aunque fueron parte del proceso de toma de decisiones y participaron en la nueva estructura 'orgánica', constataron por sí mismos que otras comunidades tenían mayor acceso al municipio, ocuparon cargos importantes y fueron capaces de obtener financiamiento para sus demandas en los POA. A pesar de que las comunidades 'más favorecidas' ya se beneficiaban de mayor manera, seguían recibiendo montos per cápita, más altos que algunas comunidades más pobres. La frustración con el proceso de descentralización fue expresada claramente en Cochapampa:

En este periodo entero, el municipio ha realizado sólo dos proyectos en la comunidad y eso debido a la presión de nosotros. Nunca vimos los fondos de la LPP que nos corresponden, ni en proyectos, ni en otra forma de ayuda. Cuando hacemos preguntas al municipio, por ejemplo, sobre los gastos del centro de salud, no querían informarnos, se enojan y nos engañan cuanto pueden. Estamos cansados de ser tratados así.

(Dirigente de Cochapampa, taller, 2011)

## Cooperación y conflicto

Si consideramos casos individuales de comunidades, es sorprendente observar que muchas tienen una relación conflictiva con el municipio o con otras organizaciones de desarrollo. Las razones han sido muchas y los ejemplos que se describen en adelante simplemente ilustran parte de su complejidad. Siguiendo la nueva lógica de cumbres municipales y un cambio gradual en las modalidades de implementación, los comunarios cada vez más reclamaron que tenían derecho a ciertos servicios, aun cuando su contribución de contrapartida fuera mínima o casi inexistente. Además, la implementación de la infraestructura pública, a menudo ha sido parcial y no llegó a la gente que vivía en los extremos bajos del valle o en las zonas altas, lo que fue una razón recurrente de conflicto interno y externo.

Muchos municipios, también han tenido que enfrentar desigualdades y luchas internas. En el municipio de Mojocoya, los residentes locales trasladaron por la fuerza la sede municipal del pueblo de Mojocoya a Redención Pampa. Tras varios años de marchas, bloqueos y ocupación de edificios municipales, los miembros de las comunidades de la zona (incluyendo La Cañada) trasladaron los bienes municipales de un lugar a otro, lo que después fue aprobado por el gobierno central. Como resultado, hubo un reequilibrio de recursos. La gente que vivía en las comunidades de los alrededores de Redención Pampa sintió que los mestizos del pueblo de Mojocoya, representaban a la vieja élite y no defendían sus intereses. La reubicación de la sede municipal proporcionó a las comunidades en la *pampa* (Redención Pampa) una mayor capacidad para interactuar con el municipio.

En Yamparáez ocurrió lo contrario. Las comunidades más altas y con agricultura a secano, como Talahuanca, sintieron que recibían menor atención que las comunidades de valle del sur de Yamparáez, que tenían un mayor potencial productivo, debido a la disponibilidad de agua para irrigación. Dado que el factor importante para la asignación presupuestaria es el tamaño de la población o la

‘masa crítica’, por lo general, las comunidades más grandes de valle operaron como un solo grupo, al momento de las elecciones municipales y cuando presentaban sus demandas. Las comunidades pequeñas en zonas altas encontraron dificultades para que sus voces fueran oídas en las deliberaciones municipales y para obtener una proporción más equitativa de recursos. Entre los años 2006 y 2008, los niveles de ejecución presupuestaria fueron mucho más bajos en las comunidades altas que en las del valle.

Probablemente, el caso más persistente de conflicto es entre las comunidades y ‘ranchos’ de Quila Quila. Mientras que Quila Quila, en teoría, es una de las comunidades que recibe la más alta inversión per cápita, muchos de estos fondos llegan a un segmento pequeño de su población. Un conjunto de ‘ranchos’ de los alrededores del ‘núcleo central’ fue el único beneficiario del financiamiento municipal entre 2000 y 2010. Surgió un conflicto entre las comunidades del centro, que reclamaban el estatus de sindicato y las comunidades más alejadas que principalmente se adhirieron a la estructura del *ayllu*. El segmento de *ayllus* de Quila Quila solicitó reconocimiento como distrito indígena e inicialmente rechazó financiamiento municipal. Como respuesta, el municipio de Sucre, del cual Quila Quila forma parte, apoyó sólo al segmento de sindicato, lo que dio lugar a asignaciones e inversiones desiguales, intensificándose el conflicto existente.

Otras comunidades con conflictos recurrentes son San Juan, La Abra, La Cañada, Pampa Lupiara y San Juan de Orcas. En el futuro, es posible que San Juan de Orcas dispute la sede de la capital municipal con Poroma, esta última, ubicada lejos de Sucre y de la mayoría de las comunidades. Por lo tanto, el proceso de descentralización no condujo necesariamente a una mayor participación de las comunidades y a un ‘relacionamiento más íntimo’, por lo que los *shocks* y la marginalización siguieron siendo la regla y no la excepción. Muchas comunidades todavía creen que no son tratadas como merecen.



## 8. Conclusiones: intervenciones externas y diferenciación de los caminos de desarrollo

¿Cómo podemos caracterizar la presencia cambiante e influencia de los actores externos y de las políticas? Si analizamos estos cambios desde una perspectiva de trayectorias dependientes, podemos distinguir tendencias a nivel macro, meso (región/municipio) y micro (comunidad/hogares). Los actores externos difieren en su mandato y contexto institucional, sus objetivos, modalidades de intervención y, sobre todo, en su forma de trabajar en el campo. Desde esta perspectiva, las intervenciones externas pueden ser vistas como una serie de eventos externos que interactúan con diferentes formas de agencia que ejerce la comunidad y repercute en los caminos de desarrollo comunales. En muchos casos, estos eventos han tenido un impacto limitado o hasta insignificante; en otros, condujeron a grandes *shocks* o transformaciones.

Comenzando con el nivel macro, Bolivia se ha transformado de un país semifeudal con una élite blanca dominante, una estructura estatal bastante centralizada (Faguet, 2003; Klein, 2011) y una sucesión larga de regímenes militares, a un país democrático con una política trascendental de descentralización. Hoy en día, puede ser caracterizada como un 'estado de desarrollo', dirigido por un presidente indígena que llega a las comunidades más pobres. La mayor parte de las transferencias de efectivo, introducidas hace poco, favorecen a las comunidades rurales, independientemente de su ubicación y otras características.

En el periodo anterior y posterior a la Reforma Agraria de 1952-1953 y hasta inicios de los años ochenta, pocas intervenciones externas fueron implementadas en los niveles meso y micro. No fue hasta el fin de los regímenes militares y la sequía de 1983, que se dio el 'despegue' del desarrollo en las comunidades, principalmente a través de una expansión paulatina de los servicios públicos y en menor grado de la infraestructura productiva. Las 'condiciones iniciales' de las comunidades fueron muy similares, con excepción de diferencias en accesibilidad y alguna infraestructura ocasional,

como la construcción de una escuela (véase también el capítulo 8). Desde entonces, una serie de políticas, programas e intervenciones emprendidas por muchos actores (Pritchett y Woolcock, 2004) condujeron a ritmos diferentes y cambiantes en la interacción entre los actores externos y las comunidades rurales.

A nivel macro, se necesitaron años y hasta décadas para el desarrollo y maduración de las leyes correspondientes. Como lo demostró Boelens (2008), y se corroborará el capítulo 7, las políticas nacionales de irrigación contribuyeron a la imposición o propagación de normas y reglas externamente definidas. Algo similar ocurrió con las políticas sectoriales de tierra, educación, agua potable e incluso vivienda, así como con las modalidades de intervención en muchas otras áreas. Las políticas de normalización reducen el espacio para ejercer agencia y el grado de libertad de acción de los actores individuales (Boelens, 2008; Archer, 2010) y, por consiguiente, muchas veces son cuestionadas y resistidas. Asimismo, la planificación local del desarrollo puede crear sinergias o contradicciones entre diferentes enfoques usados por los proyectos o conducir a discontinuidades entre proyectos y actores, a través de modalidades predefinidas o mediante selección de beneficiarios. Desde esta perspectiva, la planificación también puede ser percibida como una negación de agencia, ya que puede limitar la capacidad de una comunidad para actuar, transformar o mediar entre los diferentes proyectos (Long y Van der Ploeg, 1995). En este capítulo se examinó los cambios continuos en los niveles macro y meso, en las políticas gubernamentales y la presencia geográfica y los enfoques de las ONG, programas gubernamentales y ‘fondos sociales’. Muchas veces, estas transformaciones fueron apoyadas por instituciones bilaterales y multilaterales y, desde 1996 fomentadas por la importancia creciente de los municipios. Según Bebbington (2004, p. 725), los patrones de distribución de las ONG tienen que ser analizados desde una perspectiva histórica y de economía política: “las geografías resultantes de intervención configuran las maneras desiguales en que las ONG participaron en rehacer lugares y modos de vida, aunque este rehacer es también estructurado por las dinámicas de la economía política”.

La concentración de actividades de las ONG en 'áreas de alto potencial' es confirmada por Koch (2009). Basándose en el enfoque de la geografía económica evolucionaria, este autor hace hincapié en el limitado valor explicativo de la demanda y la oferta en la prestación de ayuda y, en cambio, se concentra en el mayor rendimiento de la ayuda, la movilidad laboral del personal y la dependencia de los caminos como posibles impulsores de intervenciones externas. La dependencia de los caminos se manifiesta en las redes, contactos personales e instituciones que a menudo usan una selección predefinida de las áreas de intervención (Koch y Rubén, 2008). Koch (2009) también sugiere que el apoyo bilateral existente puede incentivar a las ONG para trabajar en el mismo país. Este fenómeno fue evidente en cierta medida en la cooperación bilateral de los Países Bajos en Bolivia y la concentración regional de las ONG en el norte de Chuquisaca.

En la región investigada, la presencia prolongada de algunas ONG más grandes tuvo un impacto profundo en algunas comunidades, porque atrajo a una serie de otros actores externos, lo que a su vez condujo a procesos autoreforzantes con 'externalidades' positivas y negativas, como los efectos de 'aglomeración' (Gunatilaka, 2000; Plummer y Sheppard, 2006) y enfoques contradictorios. No obstante, las actividades fragmentadas, modalidades y objetivos políticos cambiantes condujeron a discontinuidades y limitaron el impacto de la presencia externa (Long y Van der Ploeg, 1989). Con excepción de algunos ministerios sectoriales, como el de Educación y el de Agricultura, o los fondos de inversión pública como el Fondo de Inversión Social (FIS), muchas instituciones y programas del gobierno central han tenido una presencia irregular y discontinua.

El panorama ha cambiado drásticamente con la implementación de la Ley de Participación Popular, que modificó el mandato y el financiamiento de los municipios, logrando efectivamente una reestructuración y 'normalización' del contexto institucional relevante y dando lugar también a cambios en las dinámicas y 'rutinas' de interacción entre comunidades rurales (Frenken, 2009). Este cambio de gran alcance de la presencia externa tuvo repercusiones, no sólo en

las relaciones entre las comunidades y los municipios, sino también en el posicionamiento de otros actores de desarrollo a nivel local. Una evaluación de los cambios recientes en las modalidades de cooperación muestra que, hoy en día los municipios responden mucho mejor que antes a las comunidades que presentan sus demandas de forma estructurada. Como indica Pape (2008, p. 42), el proceso de planificación (incluyendo la priorización de demandas locales a nivel de comunidad, distrito y municipio) condujo a la “articulación entre organizaciones comunales y la democracia representativa del Estado descentralizado”. Las ONG, los ‘fondos sociales’ y los programas sectoriales han tenido que ajustar sus actividades y esforzarse de manera más consistente para sincronizar sus intervenciones con los planes municipales de desarrollo y las ‘cumbres’, o, al menos coordinar sus intervenciones a nivel de las comunidades.

No obstante, aún con la mayor participación de las comunidades bajo la descentralización municipal, el obtener o asegurar acceso al financiamiento municipal o al apoyo complementario de las ONG ha seguido siendo un gran problema para muchas comunidades, como quedó demostrado por los obstáculos encontrados en la aprobación y la implementación efectiva. La ‘complementariedad institucional’ más fuerte y el mejoramiento de respuestas ante variadas demandas, no condujeron automáticamente a impactos sustanciales.

Tras unos cuantos años, con un impacto relativamente limitado y una desconfianza persistente respecto a la LPP, las comunidades paulatinamente terminaron por entender la posibilidad de influir en los resultados electorales e incluso tener una influencia directa en la composición del Concejo Municipal. Con la introducción de la LPP, los comunarios se transformaron de meros ‘consumidores’ del desarrollo, ofertado por una serie de instituciones gubernamentales y ONG, a ‘ciudadanos’ que pueden elegir a sus gobiernos locales y presentar sus reclamos directos y a menudo contrapuestos en los espacios públicos de deliberación. Sin embargo, todavía no pagan ni siquiera un monto mínimo de impuestos directos por la propiedad inmueble o por la tierra, lo que probablemente debilita la sensación

de propiedad y de responsabilidad compartida, por ejemplo, para el mantenimiento de infraestructura pública a largo plazo.

¿Cómo contribuyó la interacción con las comunidades a la evolución de los caminos de desarrollo y la diferenciación a nivel micro? Siguiendo a Koch (2009), la “evolución espacial” resultante (Boschma y Lambooy, 1999) de las intervenciones, era bastante desigual en su distribución regional y sectorial, en sincronización secuencial en el tiempo y en su complementariedad o distribución de beneficios entre los comunarios.

Resumiendo, el acceso de la comunidad en términos de cantidad de ‘intervenciones externas’ en el tiempo importaba poco. En promedio, las comunidades con caminos con crecimiento demográfico tenían alrededor de 46 proyectos, mientras que las comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica sólo tenían 36 en promedio. Para los servicios públicos, las comunidades con ambos caminos de desarrollo tenían prácticamente el mismo número de intervenciones (28 versus 25). Sin embargo, en el ámbito productivo, la diferencia era mayor, con 18 proyectos en las comunidades con crecimiento demográfico versus 11 para las otras comunidades, lo que incluía inversiones considerables en riego y semillas en las comunidades con crecimiento demográfico. La actual distribución, más equilibrada de los servicios públicos, parece contradecir el sesgo y la distribución desigual encontrados por Koch (2009), pero como veremos en el capítulo 9, los patrones iniciales fueron bastante desequilibrados y ciertamente favorecieron a las comunidades más accesibles. La introducción de la LPP y el aumento de la inversión municipal contribuyeron a una distribución más equilibrada e igualitaria y corrigieron algunas de las distorsiones, sobre todo en el ámbito público y respecto al camino de desarrollo marginal a secano. Esta tendencia fue fortalecida aún más mediante la extensión de los programas de transferencias en efectivo condicionadas desde el 2006, para los cuales los municipios actuaron como intermediarios. Por último, en varios casos, las modalidades de intervención municipal lograron disminuir efectivamente la ya reducida participación comunal en la implementación y mantenimiento.

La diferenciación en presencia e impacto en los caminos de desarrollo de las comunidades, en gran medida puede explicarse por los objetivos y las rutinas de intervención predefinidas, parcialmente como consecuencia del comportamiento “comitente-agente” (Martens *et al.*, 2002) en las organizaciones de desarrollo locales. Debido a su dependencia financiera, las operaciones cotidianas muchas veces fueron orientadas hacia el cumplimiento de las prioridades acordadas con los donantes, que hacia las demandas comunales. Inicialmente, la fuerte orientación hacia los resultados de estas políticas favoreció a las comunidades más accesibles, con mayor potencial percibido (principalmente en comunidades con crecimiento demográfico) y condujo a una serie de mecanismos autoreforzantes de retroalimentación y dependencia de caminos en las fases posteriores, debido a que era más fácil obtener buenos resultados en las mismas comunidades. La cobertura fue extendida paulatinamente a varias comunidades con contracción demográfica. Estos patrones de autoreforzamiento se remontan a los gastos de transacción relativamente altos por las ONG, en políticas o áreas de intervención cambiantes, debido al gran esfuerzo necesario para obtener conocimiento de las comunidades y sus redes, y la necesidad de una presencia prolongada de las ONG para trabajar efectivamente hacia un cambio institucional (North, 1990).

Las diferencias en “rutinas” y “selectividad” (Boschma y Lambooy, 1999) —por ejemplo, en los enfoques territoriales o sectoriales, en la selección de beneficiarios (o criterios de selección), en el uso de incentivos y condiciones y en las maneras de interacción con la organización comunal— repercutieron en el patrón de distribución. Para ilustrar esto, las instituciones de desarrollo con una especialización temática (por ejemplo, distribución de semillas, abastecimiento de agua potable o programas de crédito), en general trabajaron con comunidades por menos tiempo que aquellas que trabajaron en el “desarrollo rural integrado”. Las experiencias iniciales de las comunidades resultaron importantes para la redefinición de sus percepciones y su posicionamiento hacia los nuevos actores, reflejando de esta forma la importancia de los “recuerdos vivos” (Garud *et al.*, 2010).

Algunas intervenciones, por sí solas o como parte de un conjunto de esfuerzos complementarios, han tenido un impacto sustancial en los caminos de desarrollo comunales. Esto ocurrió a través de los patrones de innovación tecnológica, la construcción de infraestructura productiva o pública, la integración creciente al mercado o la adaptación gradual de las instituciones locales. Otras intervenciones han tenido un impacto limitado y no generaron muchas sinergias, incluso pueden haber contrarrestado los efectos de las acciones anteriores, haciendo crecer las desigualdades internas o conduciendo a una situación de conflicto abierto.

En los siguientes capítulos se analizan cómo los cambios en la presencia externa repercutieron en las prácticas en varias áreas: tierra, producción, educación y prestación de otros servicios públicos. A su vez, se busca responder a cómo influyeron en las interacciones entre las condiciones externas y la agencia en cada una de estas áreas, determinando la evolución de los caminos de desarrollo y las diferenciaciones entre comunidades.





# Capítulo 5

## Tierra: espacio e identidad

“Esta es nuestra tierra, aquí tenemos nuestra casa, aquí moriremos”.  
(Comunario de San Juan de Orcas, 2011)

### 1. Introducción

El acceso a la tierra y a los recursos naturales ha sido una de las principales fuerzas motrices para los caminos de desarrollo comunales, desde antes de la Reforma Agraria de 1952-1953 hasta el día de hoy. Las comunidades con raíces diversas, exhaciendas o *ayllus*, han tenido que defender o definir sus derechos y acceso colectivo para establecer un territorio común, una identidad común y también para obtener títulos de propiedad agraria. En principio, un título agrario debería permitir a los comunarios invertir más en la producción y asegurar su tenencia ante reclamos externos. Sin embargo, el proceso de titulación de tierra ha sido muy lento, sobre todo en los Valles Andinos, y sigue existiendo una brecha grande, entre los títulos formales y las prácticas ‘informales’ consuetudinarias en el campo. Este capítulo analiza la historia regional de las comunidades, para identificar el impacto de la tenencia de la tierra en las trayectorias diferenciadas de los caminos de desarrollo y en las respuestas comunales y externas.

El acceso limitado a la tierra y otros recursos naturales es un factor importante para explicar la pobreza de las áreas rurales. La fragmentación de la tierra y el acceso limitado a bosques, agua y otros recursos, obliga a los campesinos a buscar ingresos adicionales fuera de la agricultura o, a salir de sus comunidades en busca de una ‘mejor vida’ en otra parte: en el sector minero, sector cocalero, en Sucre, Argentina u otros destinos (Urioste, 2002; Barron y Gouds-

mit, 1997). No obstante, la presión sobre la tierra y otros recursos no es nada nuevo. Las comunidades, históricamente han lidiado con una serie de factores que afectan el acceso, control, propiedad y uso de estos recursos.

La tierra y los recursos naturales relacionados son recursos importantes de uso común que benefician de múltiples formas. La tierra se usa para la producción agrícola, ganadería, forestería, recolección de leña, acceso al agua y otros recursos del subsuelo como los minerales. También se usa como un mecanismo de intercambio, para acceder a otros recursos, por ejemplo, mano de obra, ganado e insumos agrícolas. Es fuente de acumulación y diversificación de riesgos. Además, la tenencia de tierra puede ser una precondition importante para ser miembro de una comunidad y para determinar el estatus de una persona. Es también base para una identidad común y compartida y, un medio para posicionarse frente a los vecinos, organizaciones externas e instituciones estatales. Por último, en Los Andes, la tierra –como Madre Tierra o *Pachamama*– es un elemento central en muchos rituales religiosos relacionados con el calendario agrícola (Van den Berg, 1990). Mediante la acción colectiva, las comunidades pueden conseguir, mantener o ampliar su acceso a este recurso (Ostrom, 2000).

La complejidad y heterogeneidad de la tierra, como un recurso de uso común en los Valles Andinos, están reflejadas en las marcadas diferencias en cuanto a la calidad, usos y arreglos múltiples de propiedad. En general, las parcelas de una familia están ubicadas en diferentes zonas agroecológicas y laderas, dentro de la comunidad y fuera de ella, en las comunidades vecinas y en las más alejadas en los valles y la puna. Esta dispersión reduce la vulnerabilidad de los hogares frente a una multitud de riesgos climáticos como las heladas, granizadas y sequías. La fragmentación aparente puede parecer irracional para la gente de afuera, pero refleja la adquisición de una “base de múltiples recursos” (Murra, 1972; Lehmann, 1982). Al ser en Los Andes, la tierra base de muchos otros recursos, las formas colectivas e individuales de control, propiedad y acceso, a menudo están juntas y yuxtapuestas.

## 2. Cambios históricos en el acceso a la tierra

Aunque la mayoría de las comunidades fueron establecidas formalmente después de la Reforma Agraria, todas tienen raíces históricas de más larga data. Entre las comunidades de este estudio, la cultura Yampara de Quila Quila y sus alrededores, es la mejor documentada en términos de investigación histórica (y arqueológica). Distintas fuentes indican que Quila Quila pudo haber sido ‘fundada’ durante el paso del Inca Kapac Yupanqui, quizá un siglo antes de la fundación de Sucre (véase, por ejemplo Pacheco y Peñaranda, 1994). La fundación de San Juan de Orcas en Poroma, tiene sus raíces en los *ayllus* históricos del departamento de Oruro (a más de 200 km de Sucre), y el área de Tarabuco fue ocupada originalmente por los *mitimaes*. Eran colonos enviados por los incas desde Cuzco y el Lago Titicaca, para dedicarse a la producción agrícola (Langer, 1989). Las comunidades exhacienda de Escana, Wasa Ñucchu y Tuero también tienen una historia larga. En los numerosos descubrimientos arqueológicos en Escana se encontraron referencias sobre la ocupación de este valle en las escrituras de Cosme Bueno, en su inventario de la población y contribuyentes de 1769-1770 (De Querejazu, 2001). La fundación de la hacienda en Ñucchu, data de 1581, cuando fue integrada en el *mayorazgo* de Cachimayo, una institución española para proteger la unidad de las grandes propiedades.

### El caso de los *ayllus*

Para las comunidades de *ayllu*, el acceso a la tierra en diferentes zonas agroecológicas era de suma importancia. Los *ayllus* solían cubrir áreas relativamente grandes y podían controlar, directa o indirectamente, el acceso a la tierra en comunidades vecinas, zonas alejadas y varios pisos ecológicos (Murra, 1972; Lehmann, 1982; Pacheco y Peñaranda, 1994). Históricamente, la tenencia de la tierra de los *ayllus* ha sido bastante compleja debido a los sistemas de propiedad mixtos y basados en derechos no exclusivos (Assies, 2006). La gestión colectiva de la rotación de cultivos y de los periodos de barbecho (por ejemplo, en *mantas*) y áreas de pastoreo, al igual que los cultivos bizonales, son ejemplos de sistemas

orientados hacia la minimización de riesgos, aunque requerían de un control social complejo (Platt, 1982; Assies, 2006).

El *ayllu* de Quila Quila era parte del “*kurakazgo* dual”, una estructura amplia donde la “mitad superior” (Hatun Yampara) tenía su origen en Yotala y, la “mitad inferior” en Quila Quila. Pilar Lima Torrez (Alconini, 2008) describe los cambios probables en el uso de tierra en Quila Quila en los tiempos pre-inca e inca, que incluyen la sofisticación tecnológica (terrazas), la ampliación gradual de la agricultura y la jerarquización creciente. Luego de la conquista española, entre 1593 y 1596, el Capitán Ulloa entregó tierras a los Yampara incluyendo 10 *ayllus* de Yotala y 9 de Quila Quila (Valda, 2005). Citando fuentes de archivo, Pacheco y Peñaranda (1994) revelan datos sobre el tributo pagado por los *ayllus* de Quila Quila y la existencia de ‘forasteros’ en las comunidades circundantes y las haciendas de la región, en el periodo 1806-1856.

El pago de tributo “garantizaba” el derecho de acceso a la tierra, pero también reafirmaba la diferenciación interna. El número elevado de contribuyentes y los periodos de pago prolongados son indicadores del estado relativamente autónomo de estos *ayllus*. Pero también muestran la persistencia y posición subordinada de los ‘forasteros’. Una de las principales razones para la diferenciación (hasta nuestros días) entre ‘originarios’ y ‘forasteros’ fue la mayor seguridad de la tenencia de tierra de los primeros porque pagaban ‘impuestos’, además de cumplir con las obligaciones de la ‘mita’, mientras que los segundos eran libres de la ‘mita’, pero sin acceso seguro a la tierra. Según Albornoz (citado en Lehmann, 1982), el pago de tributo por las comunidades de indios constituía una parte importante de los ingresos fiscales, hasta finales del siglo XIX.

Con la independencia de 1825, la situación de la población indígena no cambió, a pesar de que el presidente Simón Bolívar haya eliminado el tributo y reconocido la propiedad privada de las comunidades (Assies, 2006). En 1866, Melgarejo declaró las tierras indígenas como propiedad estatal y ordenó su venta en subasta pública (*ibíd.*). La Ley de Exvinculación de Tierras de 1874, que facilitó la venta de tierras indígenas, era la razón para la resistencia férrea en contra de

la última 'revisita' (listado de contribuyentes) de 1882-1893 en los *ayllus* del norte de Potosí. La titulación individual también implicaba un cambio en el cálculo de los impuestos y que a la larga conduciría a la destrucción de los *ayllus* (Lehmann, 1982). Las tierras de los *ayllus* de Quila Quila también fueron subastadas. Según Langer (1989), un solo 'poblador' de Quila Quila, Cesar Taboada, logró adquirir en 15 años, ocho propiedades de tierra indígena con un valor total de Bs 47.640, compradas mediante 32 transacciones diferentes. En varias ocasiones se aprovechó del endeudamiento de los dueños para la adquisición de sus tierras.

Durante el periodo colonial y el periodo republicano, la fragmentación y el acoso de los *ayllus* continuaron (Pacheco y Peñaranda, 1994). En los primeros años del siglo XX, una proporción grande de la población de Quila Quila fue absorbida como fuerza laboral de la hacienda (Langer, 1989). En 1927, los *ayllus* en la región fronteriza entre Potosí y Chuquisaca, incluyendo Quila Quila, reaccionaron violentamente contra la usurpación creciente de sus tierras y el abuso de las autoridades de la región (Rivera, 1992). El conflicto, que inicialmente involucró sólo a los 'llameros', en una fase posterior se expandió con la incorporación de los comunarios de Quila Quila e incluso del lado este de Tarabuco. Los *ayllus* no sólo participaron en la rebelión, sino también presentaron sus demandas por el acceso a tierra en los valles. Según Pacheco y Peñaranda (1994), estas acciones confirmaron las fuertes relaciones entre Quila Quila y los *ayllus* del norte de Potosí, así como la resistencia creciente en contra del pago de 'tributo' y las obligaciones excesivas en las tierras de la hacienda.

Varios *ayllus* de los alrededores de Tarabuco sobrevivieron a la hacienda, aunque perdieron mucha tierra con el endeudamiento. Se beneficiaron de la alta demanda de cebada para forraje de los animales de tiro y otros. En esos tiempos, Tarabuco ya era un punto de encuentro de comerciantes de los valles de Zudáñez y de las pampas de Mojocoya (donde se producía cereales) y quienes compraban y vendían frutas y licores de Tomina y la región del Pilcomayo. Según Langer (1985), la demanda de cebada creció rápidamente

en las primeras décadas del siglo XX, pero al mismo tiempo, los *ayllus* y ‘comunidades originarias’ fueron sometidos a una presión creciente por las haciendas de Sucre y Tarabuco. Con la Ley de Ex vinculación, hasta el año 1900 sólo se concretaron 59 transacciones, pero esta cifra se triplicó para 1940 con más de 150 transacciones. Las únicas tierras indígenas sobrantes eran aquellas colindantes a las tierras de los ‘vecinos’ del pueblo principal. Aunque el comercio de cebada siguió controlado por las comunidades, los ‘vecinos’ controlaban el acceso a la mayor parte de la tierra y podían vivir mejor dando en arriendo las parcelas a cambio de una parte de la producción (Langer, 1987, p. 590).

En su trabajo, Izko (1986) resume varios mecanismos de despojo en muchos *ayllus* del Altiplano, incluyendo Yampara y Quila Quila de los valles: (i) la oligarquía de Sucre tenía interés en usurpar tierras para convertirlas en urbanizaciones o lugares de recreo; (ii) la presión del sector minero crecía, con empresarios mineros buscando oportunidades de inversión en tierras; (iii) en muchos casos, la cancelación de la deuda dependía de la alienación permanente de tierras; y (iv) surgieron las llamadas ventas “voluntarias”, de fragmentos de tierra que no podían garantizar niveles mínimos de subsistencia.

Todavía podemos encontrar rastros de esos acontecimientos históricos en las comunidades estudiadas. Con la creación de la hacienda de Ñucchu, las comunidades de Quila Quila perdieron tierras en los valles de los alrededores de Sucre, en especial, en las áreas cercanas a los ríos Pilcomayo y Cachimayo, probablemente incluyendo el área de Tuero Chico. Un segundo caso, son las pérdidas de tierras con la expansión de las haciendas de Escana y La Abra. Quila Quila y también con algunas ‘comunidades originarias’, incluyendo secciones de Pampa Lupiara, sufrieron usurpaciones y ventas forzadas de tierras. Los *ayllus* de San Juan de Orcas, originalmente pertenecían a los señoríos Quillacas del *ayllu* de Huari, del departamento de Oruro, donde se producían alimentos para las minas de Potosí. Hoy en día podemos encontrar algunos indicios y consecuencias como que Pampa Lupiara sigue produciendo cebada, la diferencia-

ción en estatus entre personas con y sin acceso a tierra (en Quila Quila, San Juan de Orcas y Pampa Lupiara), las relaciones entre el pueblo y las comunidades o los reclamos por el ‘renacimiento’ de comunidades de *ayllu* como en Pampa Lupiara.

### **El caso de las haciendas**

El sistema de hacienda, se extendió en gran parte del norte de Chuquisaca, pero sólo de forma limitada en el norte de Potosí. Las principales haciendas de la región se ubicaban estratégicamente en los accesos a los mercados más importantes de Sucre y Potosí (Langer, 1985). Este fue el caso de las haciendas de Wasa Ñucchu, Tuero y Escana.

Las familias indígenas trabajaban como ‘arrenderos’ en las haciendas y bajo condiciones de ‘pongueaje’. Tenían asignadas una parcela para su uso y a cambio tenían que pagar al hacendado el 10 por ciento (diezmo) o más. También tenían que trabajar en la hacienda durante una semana por mes, transportando productos, agua y leña, y otros trabajos requeridos, muchas veces incluso en su casa de la ciudad y sin compensación alguna. En algunos casos, los comunarios supervisaban la producción agrícola y la actividad ganadera. En 1963, Erasmus (1967) estudió el caso de Ñucchu, donde los ‘arrenderos’ tenían que pagar una renta al terrateniente entre Bs 35-50 de esa época (equivalente a 50-100 días de trabajo) y un porcentaje de la producción ganadera. En Ñucchu, los hombres trabajaban 125 días por año y las mujeres 28 días. Generalmente, los ‘arrenderos’ eran compensados en parte. Las labores agrícolas se alternaban con festividades como la *mink’a*, en la que el hacendado distribuía alimentos y bebidas (chicha), algo que era valorado por los comunarios, más que los pagos en efectivo (Erasmus, 1967; Langer, 1989).

Las relaciones ‘patrón-cliente’ funcionaron bastante bien hasta el declive de la minería de plata. Según Larson (1988), en ese entonces, los hacendados más ricos con inversiones importantes en la minería, volcaron su atención hacia la tierra, intentando extraer más renta mediante modalidades más explotadoras que incluían reclamos de las tierras de los *ayllus* colindantes. El equilibrio entre los

*ayllus* y las haciendas fue afectado por estos acontecimientos que también repercutieron en las relaciones laborales cada vez más resistidas (*ibíd.*).

El sistema de hacienda originalmente lograba niveles razonables de producción, pero debido al crecimiento demográfico y mayores exigencias de los hacendados, la presión sobre la tierra gradualmente aumentó (Kessler, 2006, p. 48). Para muchas haciendas, los factores básicos de producción eran la tierra y la mano de obra, aunque algunas hicieron mejoras con un molino de agua o una maquinaria de transformación de la caña de azúcar (por ejemplo, en La Abra).

Antes de la Reforma Agraria, la tenencia de tierra era bastante desigual, en Chuquisaca y Bolivia. Para el año 1950, cerca de 60.000 propiedades (un 69 por ciento del total) tenía acceso a tan sólo el 0,4 por ciento de la tierra, y 7.000 propiedades (8,1 por ciento) tenía acceso al 95 por ciento de la tierra (Assies, 2006). Chuquisaca tenía 1.791 haciendas. Según Schulze *et al.* (1988), controlaban en promedio unas 1.700 hectáreas, de las cuales se cultivaban sólo alrededor de 27 hectáreas, esto es menos del 1,5 por ciento del total. En el norte de Chuquisaca, específicamente en las provincias de Zudáñez y Yamparáez, las haciendas controlaban el 85 por ciento, 78 por ciento y 49 por ciento de la tierra, respectivamente. Indirectamente, controlaban un 5,3 por ciento, 21 por ciento y 38 por ciento más de tierras entregadas en arriendo (a los trabajadores en la hacienda). Quedaban sólo el 8,3 por ciento, 1,4 por ciento y 11 por ciento para las comunidades rurales. Todo esto dio lugar a un largo proceso de resistencia contra la expansión de las haciendas y otras formas de control estatal (*ibíd.*).

### **La Reforma Agraria de 1952-1953**

Luego de años de agitación y resistencia contra las haciendas, que derivaron en ocupaciones de haciendas durante 1952 y principios 1953, el gobierno del MNR estableció una comisión de Reforma Agraria, en enero de 1953 y meses después, el 2 de agosto de 1953, fue promulgada la Ley de Reforma Agraria (Klein, 2011). El gobierno tomó esta medida radical, principalmente por motivos políticos



y sin prestar mucha atención a los detalles técnicos y económicos. La Reforma Agraria provocó una ruptura abrupta con el sistema existente y afectó incluso a las haciendas más o menos 'progresistas', dando lugar a una caída en la producción de alrededor del 40 por ciento en los siguientes años (ACLO, 1976). A nivel nacional, la redistribución efectiva de la tierra fue marginal. El censo agrario de 1984 demostró que el 68 por ciento de los propietarios tenían acceso sólo al 1,4 por ciento de la tierra, mientras que el 90 por ciento de la tierra había quedado concentrada en manos de tan sólo un 4 por ciento de los propietarios, una estructura agraria casi similar al periodo anterior (Assies, 2006). Sobre todo, la Reforma Agraria, entregó las tierras que ya trabajaban los antiguos colonos.

En las provincias Oropeza, Yamparáez y Zudáñez, alrededor del 67 por ciento de la tierra fue redistribuida y correspondía a 870 exfundos (haciendas). Se redistribuyeron 614.000 hectáreas a favor de 16.720 familias. En promedio cada familia recibió 38 hectáreas, de las cuales 18,6 hectáreas eran tierras de baja calidad. Con el tiempo, estas propiedades pasaron por un proceso intenso de subdivisiones (Schulze *et al.*, 1988), puesto que muchos hacendados se quedaron con las mejores tierras y con riego. Los beneficios inmediatos de la Reforma Agraria fueron mínimos en términos de acceso a la tierra productiva de alta calidad. Según el Censo Agropecuario de 1984, en Oropeza las familias tenían propiedades de sólo 4,4 hectáreas en promedio, mientras que en Yamparáez esta cifra alcanzó a 7,8 hectáreas (Schulze *et al.*, 1988).

Los sistemas de tenencia de las comunidades de exhacienda tienen influencia por la forma en que se llevó adelante la Reforma Agraria. Esta política reconoció: (i) comunidades indígenas, (ii) comunidades de exhacienda y (iii) comunidades nuevas (Pacheco y Valda, 2003, p. 132). La mayoría de las comunidades encuestadas fueron categorizadas en el segundo grupo, aunque, según Pacheco y Valda (*ibíd.*), ello no es muy exacto porque muchas comunidades eran, al menos parcialmente, de origen indígena (Pampa Lupiara es uno de los ejemplos). Además, según la legislación, las tierras comunales recuperadas a partir de 1900, tenían que haber sido devueltas a las comunidades, pero eso casi no sucedió (Assies, 2006).

Las comunidades indígenas, incluyendo a los *ayllus*, recibieron atención marginal con la Reforma Agraria. Esta medida no constituyó una ruptura con el periodo anterior y las expuso a una situación legal confusa (Lehmann, 1982) debido a que continuaron las obligaciones tributarias muchos años después de 1953. En Quila Quila, no fue hasta 1960 que se eliminó la función del *kuraka* como recaudador de impuestos. Según Lehmann (*ibíd.*), el Prefecto de Potosí en 1975 todavía reconfirmaba las obligaciones de los *ayllus* de pagar tributos en el norte de Potosí. Aunque el valor de la tasa se había vuelto simbólico, varios *ayllus* consideraban el pago como una garantía a largo plazo de su acceso a la tierra (*ibíd.*). Las otras comunidades que no formaban parte del sistema de hacienda, las llamadas 'comunidades originarias', también pagaban un monto nominal al gobierno, a modo de confirmar de forma indirecta sus derechos de acceso a la tierra. El sistema del 'catastro rural' fue interrumpido años después de la Reforma Agraria, lo que hizo todavía más importante la propiedad formal de la tierra, debido a que las comunidades siguieron dudando de la protección sustentada en títulos de propiedad.

Debido a un sistema formal de reconocimiento de comunidades y los cambios ocurridos en los alrededores, al igual que en la ruta entre la puna y los valles, las comunidades de *ayllu* paulatinamente perdieron parte de su acceso tradicional a la tierra de los valles. Un artículo importante en la Ley de Reforma Agraria de 1953 prohíbe "la tenencia de tierra fuera de la zona de residencia permanente" (Platt, 1982). Como consecuencia, la Reforma Agraria condujo a la completa separación entre el *ayllu* Quillakas (del departamento de Oruro) y los *ayllus* de Poroma, incluyendo Pojpo y probablemente San Juan de Orcas. Sin embargo, las dos comunidades de *ayllu* encuestadas y muchas otras (sobre todo en el norte de Potosí) mantuvieron un acceso limitado a la tierra de otras zonas ecológicas (cf. Murra, 1972). El intercambio más o menos continuo entre comunidades de puna y valle, sin embargo, fue interrumpido tras la Reforma Agraria (Pacheco y Valda, 2003). Hoy en día, muchas comunidades de *ayllu* están rodeadas por comunidades de sindicato o exhacienda y tienen conflictos recurrentes.

Por su lado, el acceso a la tierra de las comunidades de ex hacienda quedó definido en gran medida inmediatamente después de la Reforma Agraria. En general, la titulación de la tierra se basó en criterios de asignación para el uso personal y derechos individuales de propiedad sobre las parcelas trabajadas por los 'excolonos' o 'arrendatarios'. Además, los beneficiarios que formaban de una comunidad, recibieron títulos colectivos por el resto de la tierra, generalmente, destinada al pastoreo. El gobierno entregó títulos 'pro indiviso', prohibiendo la subdivisión para consolidar así los derechos 'formales' de propiedad existentes (Pacheco y Valda, 2003). En realidad, y por varias generaciones, la subdivisión de tierras continuó de facto, conduciendo a una mayor fragmentación. Los límites intercomunales establecidos en muchos casos después de la Reforma Agraria, siguieron siendo los mismos de antes. Escana y La Cañada, fueron fundadas sobre las tierras de varias haciendas (tres y cuatro, respectivamente).

En las comunidades de ex hacienda, en un principio había pocas familias y probablemente de forma estable. Cochapampa fue conformada por las 12 familias que en ese entonces trabajaban en la hacienda, y decidieron mantener los mismos sistemas organizativos, lógicas de acceso a la tierra y rotación de cultivos (en mantas) que se practicaban en la época de la hacienda (véase también capítulo 6). Los 'arrenderos' y 'hierbajeros' obtuvieron acceso a las áreas de pastoreo, porque antes eran responsables del ganado de la hacienda (*ibíd.*). En La Abra, las familias que habían participado en la construcción de las obras de riego de la hacienda también recibieron una parcela por familia. La comunidad fue 'fundada' seis años después de la Reforma Agraria, luego de un moroso proceso de reconocimiento y, sólo entre 10 a 20 años después lograron el título de propiedad de las tierras. En general los 'originarios' se beneficiaron con una mayor extensión, mientras que quienes no eran trabajadores de la hacienda recibieron extensiones bastante menores. En algunos casos, las comunidades permitieron el ingreso de personas externas ('forasteros' o 'agregados'). En las siguientes décadas, esta 'mezcla' inicial tuvo consecuencias importantes para la cohesión de las comunidades rurales.

La Reforma Agraria repercutió en una proporción menor en San Juan, Tuero Chico y La Abra, mientras que sucedió lo contrario en Escana. Por lo tanto, esto significa que las haciendas pequeñas fueron afectadas menos que las grandes. Prácticamente en todos los casos, los exhacendados se quedaron con un segmento pequeño de sus mejores tierras y bajo riego. Este hecho permitió la continuidad de la presencia de estos terratenientes o sus parientes en La Abra, Pampa Lupiara, Quila Quila, Escana, San Juan y Wasa Ñucchu. Algunos de los exarrenderos siguieron trabajando para el terrateniente pero en sus propios términos (Erasmus, 1967). Hasta el día de hoy, la presencia del terrateniente todavía restringe el acceso a la tierra y es una fuente de conflicto. En La Abra, algunos descendientes todavía juegan un papel dominante en la comunidad, alquilando las mejores tierras e influyendo en la asignación de los derechos de riego. En Quila Quila, en 1996, el hijo de un antiguo administrador de una de las haciendas presentó una demanda judicial para exigir propiedad sobre un área colectiva que afecta a los tres *ayllus*.

En una evaluación de 335 propiedades de Chuquisaca en 1963, Erasmus (1967) confirma que la Reforma Agraria, hizo poco para corregir la distribución desigual existente entre 'arrenderos'. Los campesinos con menos tierras de lo que necesitaban han tenido que continuar trabajando en aparcería para las propiedades más grandes. Además, no se realizaron inversiones sistemáticas, al contrario, las maquinarias fueron vendidas o abandonadas y el ganado fue "sacrificado y consumido" (Erasmus, 1967). Aunque se suponía que la tierra distribuida a los antiguos 'arrenderos' sería trabajada de forma colectiva, en la práctica, la tierra fue subdividida casi de inmediato. "En muchos casos, además de la emancipación de anteriores obligaciones de tributo y mano de obra, los campesinos siguieron trabajando su antiguo 'arriendo' sin ningún otro cambio" (Erasmus, 1967, p. 12). Valda Rivera (2005) es aún más crítico del carácter poco redistributivo de la Reforma Agraria en el norte de Chuquisaca. Según sus estimaciones, mientras los aproximadamente 5.000 excolonos recibieron sólo unas dos hectáreas por familia y en general, sin un título formal, los 500 hacendados recibieron

700.000 hectáreas, con títulos formales de propiedad, en promedio de 1.400 hectáreas por propiedad (*ibíd.*).

Para las comunidades de *ayllu* y las llamadas ‘comunidades originarias’, la Reforma Agraria dio lugar a pocos cambios positivos y debilitó su acceso a la tierra en otras zonas ecológicas. Aunque la presión externa de las haciendas desapareció, las amenazas continuaron.

Por otra parte, para las comunidades de exhacienda, la Reforma Agraria principalmente implicó una liberación ‘personal’ del sistema de ‘pongueaje’ y también influyó en los caminos de desarrollo comunales. Creó una definición inicial de derechos de acceso y una recomposición parcial o entera de las comunidades. Sin embargo, las comunidades de exhacienda tenían más posibilidades de adquirir tierra de buena calidad que las comunidades de *ayllu*, tanto inmediatamente después de la Reforma Agraria como posteriormente.

### **La Ley de Tierras de 1996 y acontecimientos recientes**

La Ley de Participación Popular (1994), la Ley de Tierras (1996), la Ley Forestal (1997) y otras reformas repercutieron en las comunidades rurales, empujándolas a redoblar sus esfuerzos para asegurar sus derechos de acceso a la tierra y recursos naturales (Zoomers, 1997). En 1984, tras el retorno de la democracia y una ronda rápida de consultas, el nuevo gobierno aceptó del sector campesino el anteproyecto de la Ley Agraria Fundamental, inspirado en paradigmas marxistas y comunitarios, que finalmente quedó sin aprobarse. Esta propuesta omitió referirse a los grupos indígenas y el concepto de ‘territorio’, por lo tanto, los derechos de los pueblos indígenas no fueron visibilizados (Urioste *et al.*, 2007).

A inicios de los años noventa la situación cambió completamente, en particular, después de la Marcha por el Territorio y la Dignidad de los Pueblos Indígenas de la Amazonia, cuyos actores a su llegada a la ciudad de La Paz, recibieron el apoyo de aymaras y quechuas. Después de varios años de negociaciones con la CSUTCB y la CI-DOB, el gobierno promulgó la Ley de Tierras de 1996 (*ibíd.*). Ésta distinguió las propiedades que cumplían una Función Social (FS) de aquellas con una función económica y social (FES). En la pri-

mera categoría, estaban los minifundios y las propiedades comunales, incluyendo los territorios indígenas o Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Estas propiedades no pueden transar en el mercado, ni estaban sujetas al pago de impuestos sobre la tierra. Las propiedades sujetas a la FES incluían propiedades medianas y grandes, y estaban obligadas a pagar impuestos sobre la tierra (Assies, 2006). Otro factor importante que afectó los caminos de desarrollo comunales fue el reconocimiento formal de más de 12.000 comunidades y territorios indígenas en todo el país, esto en el marco de la Ley de Participación Popular y con reconocimiento de la elección de autoridades comunitarias siguiendo el derecho consuetudinario (Urioste *et al.*, 2007). En los años noventa, la transición de sindicatos a Organizaciones Territoriales de Base (OTB) también repercutió en las 'comunidades originarias' o de *ayllu*. Quila Quila y San Juan de Orcas demandaron el reconocimiento del estatus (paralelo) de sindicato.

Tras la aprobación de la Ley de Tierras en 1996 y su reglamentación, siguieron los problemas de registro de tierras. Estos problemas tenían relación con la implementación bastante pesada de la ley, lo que condujo a una inseguridad prolongada en las comunidades y familias, puntos de vista variados sobre el registro de tierras que aumentaron la probabilidad de más conflictos y la imposibilidad de convertir los títulos colectivos en propiedades individuales, aunque lo inverso siguió siendo posible. De hecho, el reconocimiento de la tierra como propiedad colectiva o individual fue uno de los principales problemas, ya que en la práctica muchas comunidades combinan ambas perspectivas (Urioste *et al.*, 2007). En 2006, el Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, llegó a pronunciarse a favor de la titulación colectiva. Para las zonas altas, la ley no introdujo muchos cambios, mientras para las tierras bajas abrió muchas posibilidades, especialmente para los pueblos indígenas inauguró un proceso renovado de colonización. Los beneficios ampliamente divergentes indujeron a las comunidades de Oruro y Potosí, a la 'reconstitución' de sus *ayllus* y establecer una organización paralela y rival a la CSUTCB, mediante el CONAMAQ, buscando repetir el éxito de las TCO de las tierras bajas. Los dirigentes de Quila Quila estaban entre los más activos en este movimiento.

Como menciona Urioste *et al.* (2007), en los primeros 10 años de la Ley de Tierras, su implementación fue muy lenta y desigual, se concentró en las tierras bajas y se llevó a cabo con menor énfasis en los Valles Andinos. Así fue perdiendo credibilidad. Incluso con apoyo financiero sustancial externo (entre los años 1996 y 2006 alrededor de USD 80 millones para el INRA) se ha avanzado poco. En Chuquisaca, la mayor parte de la implementación se concentró en el centro y sur. Estas probablemente fueron las áreas más fáciles y menos conflictivas para este proceso agrario (*ibíd.*). Sólo en los últimos años, después de la aprobación en 2006 de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el INRA comenzó a intervenir en el norte de Chuquisaca.

En octubre de 2012 se aprobó la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. Incluso para el gobierno “revolucionario” de Morales, este texto implica una revisión radical de las actuales políticas gubernamentales. Siguiendo los preceptos de la cosmovisión andina, la ley reconoce la necesidad de una relación equilibrada y armónica con la Madre Tierra, y los derechos de la Madre Tierra fueron reconocidos como un tema de interés público y colectivo. Sin embargo, hasta ahora no existe claridad sobre las consecuencias de la ley, aunque podría inducir a nuevos reclamos autonómicos, como los presentados por Quila Quila.

A más seis décadas desde la Reforma Agraria inicial, una tercera o incluso una cuarta generación de dirigentes de las comunidades de exhacienda siguen participando en el debate sobre el conflicto por la tierra. Para la mayoría la titulación sigue siendo un tema delicado y motivo de disputas entre comunidades y al interior de las comunidades, en algunos casos entre comunarios y parientes de los antiguos hacendados. Además, las tierras bajo riego intensivo o ubicadas en los valles de los alrededores de Sucre son cada vez más atractivas para personas externas. Si bien, las amenazas de usurpación, confiscación, ventas forzadas y tributación, mayormente han desaparecido, las comunidades de *ayllu* siguen sin acceso regular a las tierras de otras zonas ecológicas. Debido a los mecanismos de herencia, el cambio climático y las nuevas regulaciones, la tierra y otros recursos naturales siguen bajo presión.

### **3. El acceso a tierra en el papel y en los hechos: tendencias y prácticas**

En esta sección se analiza y compara los datos disponibles del INRA y nuestras encuestas sobre el acceso a la tierra, su clasificación y propiedad formal.

Es difícil captar el proceso de obtención o adquisición de la tierra. Después de la Reforma Agraria, los antiguos 'arrenderos' recibieron tierras, principalmente para agricultura a secano; más tarde, adquirieron o compraron de los antiguos terratenientes; las familias jóvenes heredaron tierras y habilitaron nuevas áreas y, en algunos casos, las comunidades entregaron tierras a los 'forasteros'. Los datos sobre los cambios en el acceso a la tierra, necesariamente son estimaciones, porque la población ha crecido (al menos hasta inicios de los años noventa) y muchos títulos quedaron desfasados y sin reflejar la fragmentación actual de las tierras.

El Cuadro 10 muestra las modalidades de titulación de la tierra y el acceso a la tierra de algunas de las comunidades encuestadas. El cuadro incluye un resumen de los datos del INRA sobre tenencia de tierra en Río Chico (incluye Ovejerías Alto) y tres de sus ocho 'comunidades de destino'. Además, el cuadro detalla algunas comunidades que forman parte de Quila Quila 'mayor' (cuatro de las comunidades de *ayllu* y el título colectivo del *ayllu* Marka Quila Quila), y de tres comunidades en el municipio de Yamparáez. Estas comunidades tienen diferentes tamaños, pero este hecho parece no haber afectado su potencial de desarrollo. Ovejerías es aproximadamente cinco a diez veces más grande que muchas de las otras comunidades, y alrededor de 600 veces más grande que las comunidades nuevas del valle del Río Chico, donde también existen comunarios provenientes de Caraparí, Mojtulo y Bella Vista. Algunas comunidades grandes (Ovejerías y Talahuanca) se sitúan en niveles bajos en términos de resultados de desarrollo. La falta de acceso a agua para riego es un evidente factor de diferenciación.



Los datos para Ovejerías/Río Chico, Escana y Quila Quila muestran diferencias sustanciales en el equilibrio entre áreas comunales y propiedades individuales. Las diferencias en el tamaño de las áreas comunales entre Ovejerías y, respectivamente, San Juan, Escana y Mojtulo, alcanzan a 1:10, 1:100 y 1:1000. Por lo tanto, en términos relativos, el área comunal de Ovejerías es alrededor de mil veces más grande que la de Mojtulo, una de las comunidades de 'destino'. Las áreas comunales se usan sobre todo para el pastoreo. En el año 2011, el valor comparativo promedio del ganado en Escana, San Juan y Ovejerías era 1:3:9, lo que refleja sólo parcialmente las grandes diferencias en tenencia de la tierra.

El Cuadro 10 también muestra grandes diferencias entre regiones y entre comunidades en la misma región. Mientras que las propiedades agrarias en promedio son más grandes en Quila Quila y más o menos iguales en las cuatro comunidades de Yamparáez, aproximadamente el 65 por ciento del territorio de Quila Quila tiene títulos colectivos y tan sólo un 20 por ciento en las cuatro comunidades de Yamparáez. Aunque el tamaño de las áreas de pastoreo parcialmente refleja el tamaño del rebaño, muchas comunidades con acceso limitado amplían sus posibilidades mediante mecanismos de arriendo en las comunidades vecinas.

Los títulos agrarios no siempre reflejan la realidad del campo. La distinción entre tierras individuales y comunales y entre tierras agrícolas y de pastoreo, guarda relación con el proceso de saneamiento. Pero los datos del INRA muestran la situación del momento y no los cambios posteriores en propiedad y uso.

**Cuadro 10**  
**Títulos y acceso a la tierra**  
**en las comunidades seleccionadas (en hectáreas)**

Camino de desarrollo	Municipio o distrito	Comunidad	Área total	Área total títulos individuales	Área total tierras comunales	Total área agricultura	Total área ganadera
A secano/ contracción	Distrito 7	Ovejerías	22.373	3.626	18.581	59	3.577
		Yamparáez	5.848	2.205	1.250	1.002	1.203
A secano/ crecimiento	Yamparáez	Talahuanca	2.643	1.203	14	29	1.174
Riego/ contracción	Quila Quila	Marka Quila Quila*	4.407	328	4.035		
		Marka Quila Quila*	2.490	2	2.488		
	Quila Quila	- Tacchi	1.569	1.193	319	604	581
		- Lecopaya	1.879	677	1.132	441	236
		- Chulchuta				97	605
		- Sisipuco				1.026	532
	Distrito 7	Bella Vista**	2.534	205	777	43	166
		Carapari**	27	8	18	8	1
Mojtulo**		32	20	13	20	4	
Riego/ crecimiento	Yamparáez	Escana#	1.865	1.436	118	494	901

Comunidad	Sup. promedio de tierra agraria por hogar	Sup. promedio de tierra de pastoreo por hogar	Nº de hogares con títulos formales	Título de la comunidad	Hogares	% títulos mujeres
Ovejerías	0,5	31,1	115	72%	28%	56%
San Juan	5,5	6,6	182	36%	64%	70%
Talahuanca	2,6	106,8	11	1%	99%	70%
Marka Quila Quila*				100%	0%	46%
Marka Quila Quila*						50%
- Tacchi	2,7	2,6	226	21%	79%	53%
- Lecopaya	2,7	1,4	163	63%	37%	49%
- Chulchuta	1,5	9,2	66	0%	100%	
- Sisipuco	9,7	5,0	106	8%	92%	
Bella Vista**	0,7	2,8	59	79%	21%	56%
Carapari**	0,3	0,0	27	68%	31%	60%
Mojtulo**	0,3	0,0	77	39%	59%	54%
Escana#	2,7	4,9	182	11%	88%	50%

Fuente: elaboración propia con datos del INRA.

Nota: Los datos corresponden a cifras de títulos formales obtenidos del INRA en 2013, que no necesariamente reflejan la tenencia de tierra actual.

(\*) Modalidades de titulación como TCO.

(\*\*) Comunidades de destino de Ovejerías Alto en el valle del Río Chico.

# Datos de Escana incluyen las comunidades vecinas que en el pasado formaban parte de Escana.

Hay, al menos, cuatro factores que explican las diferencias entre los títulos registrados y la situación actual. Primero, sólo una pequeña parte son tierras agrícolas. En Quila Quila aproximadamente alcanza al 50 por ciento, en las comunidades de la provincia Yamparáez alrededor de una tercera parte y en Río Chico sólo un cuatro por ciento. Segundo, sólo en cuatro comunidades los títulos individuales cubren más del 90 por ciento de todas las propiedades, sin incluir las áreas de pastoreo que a veces las familias las usan también para la agricultura. En Ovejerías y Talahuanca, gran parte de las áreas originales de pastoreo fueron convertidas en tierras de cultivo. Tercero, es probable que el número de familias con acceso a la tierra agrícola sea mayor de lo que muestra el cuadro. Los datos del INRA sólo muestran 11 hogares con títulos formales de tierra en Talahuanca pero el año 2011 contaba con 44 familias, la mayoría con acceso a la tierra. Por último, los datos no incluyen las formas alternativas de acceso, es decir acceso a tierras de otras comunidades y mediante mecanismos de intercambio. Un elemento llamativo es la proporción de los títulos otorgados a mujeres: 55 por ciento. Este porcentaje elevado parece ser contradictorio con datos anteriores de Pacheco y Valda (2003), que indicaban que la mayoría de las mujeres en los Valles Andinos no poseían títulos sobre la tierra.

Tomando en cuenta estos procesos actuales, cabe preguntarse en qué medida hubo cambios en el tamaño y la calidad de las propiedades agrarias. El Cuadro 11 presenta datos sobre la fragmentación de la tierra en las comunidades encuestadas en 1996. Comparando estos datos con 2011, se observa que la fragmentación decae en Ovejerías, al igual que en muchas de las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico. Mientras que las comunidades con agricultura a secano y contracción demográfica, San Juan y San Juan de Orcas, tenían propiedades en promedio más grandes en 2011 con respecto a 1996. En Cochabamba ocurrió lo contrario. Ésta comunidad, con reducción demográfica, sufrió una mayor reducción en el tamaño de las propiedades, hecho que está probablemente relacionada con el abandono del sistema de *'manta'*.

La tierra de bajo riego es mucho más productiva que las tierras marginales de agricultura a secano. Una décima parte de tierras con riego podría ser más productiva que 10 hectáreas con agricultura a secano. Por eso las grandes diferencias en tamaño entre San Juan de Orcas, Ovejerías y Escana no son indicadores relevantes. Al contrario, las comunidades con propiedades más grandes como Ovejerías y Llavisa sobrellevan condiciones productivas adversas. Por eso es difícil generalizar a pesar de la observación de Morales *et al.* (2011) que, en circunstancias similares, el tamaño de la propiedad es una variable importante para explicar los niveles de producción en una comunidad.

**Cuadro 11**  
**Fragmentación de la tierra en comunidades encuestadas (1996)**

Camino de desarrollo	Comunidad	Número promedio de parcelas/ hogar	Distancia promedio de la parcela a la casa (km)	Superficie promedio de la parcela (ha)	Superficie agraria promedio por hogar (ha)	Superficie promedio bajo riego por hogar (ha)
<i>A secano/contracción</i>	<i>Ovejerías</i>	16,5	<i>sin datos</i>	0,65	10,7	0
	<i>Cochapampa</i>	26,3	1,3	0,19	5,1	0
	<i>San Juan</i>	14,6	0,9	0,15	2,2	0
	<i>San Juan de Orcas</i>	13,1	0,5	0,22	2,9	0
<i>A secano/crecimiento</i>	<i>Talahuanca</i>	15,4	0,8	0,25	3,9	0,2
	<i>Pampa Lupiara</i>	13,3	1,4	0,25	3,3	0
	<i>Yurubamba</i>	21,6	1,9	0,31	6,7	0,2
<i>Riego/contracción</i>	<i>Sundur Wasi</i>	12	1	0,31	3,7	0,8
	<i>Quila Quila</i>	18,5	1,4	0,16	3	0,5
	<i>Tuero Chico</i>	9,4	0,6	0,32	3	1,1
	<i>La Abra</i>	7,6	1,2	0,36	2,7	2,6
<i>Riego/crecimiento</i>	<i>Wasa Ñucchu</i>	6,1	1,5	0,27	1,7	0,3
	<i>La Cañada</i>	13	2,1	0,53	6,9	0,5
	<i>Escana</i>	18,1	2	0,32	5,9	0,2
<i>Comunidades de referencia</i>	<i>Pampa Yampara</i>	10	0,7	0,39	3,9	0
	<i>Sijcha Baja</i>	11,3	0,3	0,14	1,5	0
	<i>Llavisa</i>	9,5	5,6	0,79	7,5	0

Fuente: elaboración propia con datos de PIED-Andino encuestas comunales, ocho hogares por comunidad.

Según los datos del INRA de 2013, en Quila Quila y Escana las parcelas se habían reducido bastante en comparación con nuestros datos de 1996. Las diferencias en cierta medida se debían a las diferentes formas de medir las parcelas individuales o colectivas, aunque en cualquier caso era evidente la reducción del tamaño de las parcelas y su fragmentación en todas las comunidades. Los datos muestran diferencias entre comunidades con títulos formales de tierra y también la brecha entre títulos formales y la realidad en el terreno.

Finalmente, como menciona Erasmus (1967), el acceso a la tierra, es un factor importante para la diferenciación interna en las comunidades que casi no ha cambiado desde la Reforma Agraria (ver Anexo 4). En Escana, el 18 por ciento de las propiedades más grandes (mayores a 6 hectáreas) disponía de la misma cantidad de tierras que el 82 por ciento de las más pequeñas (que suman un total de 237 hectáreas), y con la propiedad más grande con la misma superficie que 37 propiedades pequeñas juntas. En el capítulo 4 se identificó diferencias y similitudes en el acceso entre 'originarios' y 'forasteros' de Quila Quila. Las tendencias muestran las trayectorias dependientes que caracterizan el acceso a la tierra, según el origen y ubicación de la comunidad.

#### **4. Factores de diferenciación de los caminos relacionados con la tierra**

Las comunidades emprenden múltiples acciones relacionadas con la tierra. Concentran sus esfuerzos en el reconocimiento formal y procesos de titulación de tierras, protegen el acceso a la tierra y recursos naturales, y barajan acciones para contrarrestar la fragmentación y degradación creciente, al igual que la mercantilización. Veamos con mayor detalle los factores y actores que influyen en la propiedad formal versus el acceso y uso de tierra de facto, así como las repercusiones en los caminos de desarrollo.

##### **Los esfuerzos por el reconocimiento formal**

La búsqueda de la titulación y el registro de tierras fueron emprendidos principalmente a nivel de la comunidad y, muchas veces, delegada a dirigentes comunales activos o con experiencia. En el nor-

te de Chuquisaca, el INRA y algunos municipios jugaron un papel importante, con el INRA interviniendo cuando surgieron conflictos entre comunidades, demandas de consideración o divisiones en una determinada comunidad.

Para la mayoría de las comunidades, el proceso de titulación tomó muchos años y sigue inconcluso. La titulación se produjo en varias 'rondas'. En la primera 'ronda', un pequeño grupo de familias recibió títulos según sus propias demandas, mientras que en la segunda 'ronda' nuevas familias o los hijos de familias que ya vivían en la comunidad presentaron demandas adicionales. En una tercera 'ronda', algunas familias individuales adquirieron tierras de los antiguos terratenientes, invirtiendo mucho esfuerzo, dinero y trámites adicionales. En Ovejería este proceso se inició en 1960, con algunas familias pidiendo el reconocimiento de más de 300 hectáreas. En 1979 hubo una segunda 'ronda' y en 1988 comenzó una tercera que no terminó hasta 1996. En años recientes, la comunidad empezó a exigir un título colectivo para proteger sus tierras originales (aunque abandonadas) de interferencias y reclamos externos. En San Juan, no fue hasta 1979 que concluyó un proceso similar, cuando seis familias compraron tierra al antiguo hacendado. En ninguna de las comunidades la titulación fue un proceso sencillo. La obtención de los títulos y el reconocimiento del acceso han sido momentos claves para la unificación de ranchos o, por el contrario, la división de comunidades. Una pregunta de relevancia es si el deseo de dividirse aceleró las demandas por títulos de tierras o si las disputas causaron las divisiones. Aunque la falta de títulos y registros actualizados no siempre es una preocupación, en algunos casos han tenido que lidiar con procedimientos largos y costosos o con pruebas contradictorias de propiedad debido a sistemas paralelos e incompatibles de registros de tierras (Zoomers, 1998; Pacheco y Valda, 2003). Además, el avance de la fragmentación y la presión condujeron a conflictos recurrentes por el acceso a la tierra bajo riego (Río Chico y La Cañada), acceso a los recursos naturales del subsuelo y otros (Quila Quila), conflictos por ventas irregulares de tierras (Yurubamba) y degradación de áreas de pastoreo.

En Chuquisaca hubo confusiones y desconfianzas entre los campesinos, comunidades y federaciones campesinas provinciales, sobre las modalidades y avances de la implementación de la Ley de Tierras y su impacto en el campo. Los Países Bajos apoyó al INRA en el registro de tierras desde 1997, involucrando a Kadaster, la agencia semipública holandesa de registro de tierras y cartografía que firmó un acuerdo de cooperación con el INRA. La participación de Kadaster tuvo como objetivo la implementación en tres años del saneamiento de los títulos individuales bajo la modalidad CAT-SAN en las áreas rurales de Chuquisaca, además del diseño e implementación de un sistema catastral y de gestión de información geográfica compatible con los sistemas del INRA. Según un informe de evaluación preparado por la embajada de este país en 2009, el documento del proyecto erróneamente incluyó sólo la implementación de un sistema de registro de tierras rurales. Además, debido a retrasos en la aplicación de la ley, no fue hasta abril de 2000 que los cambios propuestos se operativizaron. En este proceso, Kadaster no había seguido los procedimientos indicados por ley. Esta situación condujo a una confusión grande entre los minifundistas en Chuquisaca respecto al proceso de registro de tierras, eventualmente llevando al aumento de los conflictos por deslindes entre comunidades y entre comunarios (Fundación TIERRA, 2000). Según un informe preparado por la Fundación TIERRA (*ibid.*), el Kadaster reconoció que “la gente no sabe sus derechos ni obligaciones” y que fue difícil entender el proceso de registro de tierras. El Kadaster sólo había considerado a los propietarios formales de tierra, es decir, aquellos con derechos registrados formalmente en Derechos Reales. Este método ignoró a los propietarios efectivos o de hecho, un grupo en realidad mayoritario de campesinos (Pacheco, 2009).

Aunque muchos de los problemas iniciales ocurrieron en los valles del sur de Chuquisaca, tuvieron repercusiones en el norte. Para el INRA, la lección más importante de esta experiencia fue que la Ley de Tierras no cubría toda la complejidad de los sistemas de propiedad de tierra en los valles, y no tenía en consideración la complementariedad entre diferentes tipos de derechos propietarios, individuales y colectivos. En un principio, el INRA, al igual que Kadaster,

había registrado sólo los límites externos de las comunidades, lo que agilizaba el proceso. No obstante, en la mayoría de los casos, los comunarios habían solicitado títulos individuales o familiares. Ante la presión ejercida por campesinos, con apoyo externo de instituciones como la Fundación TIERRA y el INRA desarrolló un enfoque alternativo que básicamente reconfirmaría los acuerdos internos entre comunidades y familias. Este enfoque, denominado ‘saneamiento interno’, pretendía facilitar la reconciliación, corrección de límites y reconocimiento de comunarios según sus propios principios consuetudinarios. Dentro de pocos años, el saneamiento interno fue integrado en las modalidades de registro (Pacheco, 2009).

Aunque prácticamente todas las comunidades empezaron a sentir mayor necesidad de asegurar los derechos a la tierra, sólo algunas optaron por solicitar un estatus diferente y más autónomo. La mayoría de las comunidades optó por la modalidad CAT-SAN, es decir por títulos individuales, pero bajo el control de la comunidad. Sin embargo, algunas comunidades, incluyendo Ovejerías, San Juan de Orcas y los *ayllus* en Quila Quila optaron por la modalidad colectiva. Su motivación era el deseo de ser reconocidas como *ayllu* o territorios indígenas (TCO), donde la titulación colectiva fue percibida como una forma fácil de protección de la integridad de sus límites, además de evitar los costos altos que implicaba el tramitar los títulos individuales de pequeñas parcelas individuales. No todas las comunidades alcanzaron una decisión de consenso. Los éxitos de la región aymara y las tierras bajas animaron a Quila Quila a presentar su demanda de TCO y reclamos autonómicos, pero el conflicto resultante (con dos grupos en la comunidad con preferencias opuestas, entre titulación CAT-SAN o colectiva) se convirtió en un gran obstáculo para su futuro desarrollo.

La dificultad de sincronizar la titulación de tierra con las múltiples prácticas no sólo afectó Quila Quila, sino también produjo tensiones en San Juan de Orcas (proceso asesorado por dirigentes de Quila Quila). Tal tensión puede afectar la gestión de áreas de pastoreo, el acceso a recursos naturales y conducir a opiniones divergentes sobre las posibilidades de vender tierras a actores externos. En Quila



Quila, el INRA propuso combinar las dos modalidades, como un modelo de “queso suizo”. Esta solución o compromiso apenas fue aceptada por los propietarios individuales. Los municipios se opusieron, abiertamente o no, al reconocimiento de comunidades como Quila Quila y San Juan de Orcas en calidad de TCO. Por otro lado, tras la revisión constitucional y el referendo municipal de 2009, Mojocoya reclamó la autonomía indígena originaria campesina para todo el municipio, sin que se sepa su eventual repercusión en el tema tierra.

Los beneficios de la titulación han sido desiguales. Para comunidades con riego como Escana, La Cañada y de Río Chico, los títulos formales probablemente incentivaron a las familias a invertir en infraestructura de riego, y en algunos casos a poner su tierra a la venta. Sin embargo, en las comunidades con agricultura a secano, los títulos sirven para evitar conflictos con los vecinos y comunidades vecinas. Para áreas sin riego, los títulos individuales o colectivos no motivaron inversiones. En muchos casos, el acceso a la tierra fue resuelto de forma informal. Prácticamente, en ninguna de las comunidades, la tierra podía ser transferida o vendida fácilmente a personas externas a la comunidad, lo que puede resultar en un problema mayor cuando el valor de la tierra crece sustancialmente, tal como ocurrió en las comunidades con riego.

Las diferentes modalidades de titulación de tierras, teóricamente bastante diferenciadas y debatidas incluso en los niveles gubernamentales más altos, tienen pocas consecuencias prácticas para la mayoría de las comunidades. No obstante, los conflictos persistentes muestran la sensibilidad del tema, y en algunos casos, la titulación puede ser relevante para el uso de los recursos naturales del subsuelo. Para los hogares individuales, un título de tierra es una prueba importante para contrarrestar reclamos y eventualmente también puede facilitar la venta de la tierra o incluso su uso en arreglos extensivos de compensación.

Como se indicó, el interés por la titulación deriva parcialmente de la brecha grande entre los datos formales sobre la propiedad y las prácticas cotidianas de las comunidades con múltiples modalidades

de intercambio informal. La titulación tiene consecuencias para toda la comunidad, aunque pueden variar según si uno es 'originarios', 'forastero' o '*kanta runas*' (Gianotten, 2011) y según hogares de mayor edad y familias jóvenes con pocas alternativas de migración. Este debate nos devuelve a la actual discusión ideológica respecto a las diferentes modalidades de titulación. La pregunta es, por qué las comunidades siguen invirtiendo tanto en la obtención de títulos. Nuestras encuestas y entrevistas revelaron la urgencia aparentemente continua de las comunidades de reconfirmar sus derechos originales (obtenidas con el pago de tributo desde hace un siglo), proteger los límites de la comunidad y, en algunos casos, proteger propiedades individuales ante posibles incursiones externas. Según Pacheco y Valda (2003), para reducir las diferencias hay que crear mejores vínculos entre las prácticas locales y las políticas nacionales, la legislación y su reglamentación y, al mismo tiempo, reducir la interferencia estatal en las comunidades mediante el fortalecimiento del 'peso' legal de las prácticas consuetudinarias.

### **Acción colectiva, instituciones y modalidades cambiantes de acceso a la tierra**

Aunque el acceso a la tierra individual es un asunto netamente de tipo familiar, en casos de disputa, la organización comunal ejerce su tuición sobre estas propiedades. En las comunidades de hacienda, las autoridades del sindicato intervinieron en conflictos por herencia y transferencias de tierras dentro de la comunidad o a terceros. En los casos con dos o más comunidades involucradas, intervinieron los dirigentes de la subcentralía o provincia. En algunas comunidades, el alcalde o el corregidor desempeñaron un papel activo (De Morrée, 1998b). Prácticamente en todas las comunidades hemos constatado conflictos internos por la tierra y el INRA reconoció a la organización comunal como la autoridad más importante para resolver este tipo de disputas.

Las modalidades de acceso dependen de una serie de mecanismos. Los peones de las haciendas accedieron a las tierras que trabajaban y, ahora, para muchos de sus hijos y otros recién llegados, el acceso sólo es posible mediante el desmote, la compra (a menudo del

antiguo terrateniente) y herencia. Muchas veces, familias jóvenes no afiliadas al sindicato recibían acceso temporal mediante arriendo u otro mecanismo. El acceso a la tierra es una condición para participar en la organización comunal. En Tuero Chico incluso se requería cierta superficie mínima. Las familias con tierras en otras comunidades están obligadas a participar en las actividades y trabajos colectivos de cada comunidad. El acceso depende de mecanismos tradicionales de intercambio, relaciones de parentesco o matrimonios, sin embargo, estos mecanismos no son iguales para tierras agrícolas y de pastoreo. Las tierras agrícolas normalmente se obtienen a través de arreglos individuales y las de pastoreo mediante modalidades individuales y colectivas. En algunos casos, las comunidades suman esfuerzos para el acceso colectivo a tierras adicionales, a veces mediante en forma de cooperativas. En circunstancias excepcionales, la comunidad puede obligar a una familia a proporcionar tierras a parientes sin acceso, tal como ocurrió en Quila Quila:

Como organización comunal, decidimos que la familia de una mujer tenía que darle acceso a tierra, para que ella pudiera tener una propiedad y producir cultivos. Tenían que hacerlo ante la comunidad entera, y desde aquél entonces la mujer con su familia también es afiliada, a pesar de no ser de este ayllu. Todo el mundo necesita acceso a tierra, esta es nuestra forma de vivir.

(Entrevista con dirigente de la comunidad, 2011)

Las diferencias de opinión sobre la distribución de tierras entre herederos son llamativas. Mientras que en Escana, San Juan y Quila Quila, muchas familias señalaron que distribuirán la tierra de forma equitativa entre sus hijos, en la mayoría de otras comunidades sólo la mitad respondió lo mismo. Esto puede que sea así porque estas comunidades (incluyendo Talahuanca) ya habían pasado por el proceso de saneamiento, que además provee una explicación más detallada de la legislación actual por parte del INRA u organizaciones como Fundación la TIERRA. Los mecanismos de herencia, tradicionalmente favorecían al hombre, porque se suponía que la mujer llegaría a vivir con su esposo en otra comunidad.

Además de la herencia, existen otros mecanismos informales de acceso. Se puede mencionar 'al partir', arriendo, anticrético, y tierra a cambio de mano de obra u otro recurso (De Morrée 1998a, 2002). Zoomers (1998) ofrece un resumen de las principales modalidades de acceso según estratos económicos (pobre/rico) en las comunidades de investigación. En aproximadamente el 8 por ciento de las propiedades se usaban mecanismos comunes como 'al partir', préstamo y arriendo. Las primeras dos modalidades eran empleadas por familias relativamente pobres, mientras que los hogares ricos arrendaban (*ibíd.*).

Hoy en día, los intercambios parecen ser importantes en dos casos y con diferentes objetivos. En primer lugar, se practican en regiones con propiedad de la tierra desigual como en La Abra, donde los parientes del antiguo terrateniente todavía mantenían una posición dominante. En Pampa Lupiara, muchas familias necesitaban acceso a tierra adicional para obtener un nivel de producción viable y, a veces, las familias relativamente ricas, arrendaban tierra con fines de 'acumulación. En segundo lugar, ocurre en comunidades con elevado número de comunarios ausentes, como en San Juan donde 'al partir' es una modalidad común. En efecto, los migrantes cedían derechos a parientes bajo condiciones bastante blandas ('al partir' o, a veces, de forma gratuita), lo que hacía posible el cumplimiento de la función social de la tierra. Estos sistemas permiten flexibilidad y de hecho fomentan la cooperación entre hogares con recursos complementarios. El compartir la tierra a través de 'al partir' ofrece un incentivo para trabajarla, fomenta el uso de insumos, reduce los riesgos y problemas de iliquidez y hasta podría ayudar a reducir la degradación del suelo (Pacheco y Valda, 2003).

Como fue expuesto en el Cuadro 10, la disponibilidad de áreas de pastoreo variaba bastante entre comunidades. El acceso a las áreas comunales dependía parcialmente de las asignaciones después de la Reforma Agraria. Hoy en día, en general el acceso a áreas de pastoreo se basa en el tamaño de los rebaños. Hasta las comunidades con áreas de pastoreo relativamente grandes (San Juan, Talahuanca y La Cañada) han tenido que utilizar tierras del monte en otros lu-

gares para conseguir más forraje. Muchas veces, el acceso a la tierra en otras comunidades estaba regulado por derechos de propiedad consuetudinarios (puestos de pastoreo o hierbaje). Estas formas de acceso muchas veces tomaban la forma de arriendo, con el pago de un monto fijo por año por cabeza (por ejemplo, Bs 50 por cada ganado vacuno). Para el ganado menor había otras modalidades de intercambio. Justino Alakori, un agricultor de Talahuanka, solía trasladar sus cabras a las tierras que pertenecían a un pariente suyo en una comunidad vecina. A cambio, asumía las responsabilidades del propietario de participar en las asambleas comunales. Hemos encontrado arreglos similares de intercambio en Cochapampa, La Cañada y Pampa Lupiara, pero, a pesar de ello, parece que estas prácticas cada vez son menos frecuentes. Las comunidades de Ovejerías casi no disponían de áreas de pastoreo, por lo que los comunarios tenían que usar modalidades de intercambio para acceder a tierras en comunidades vecinas o dedicarse de lleno a la producción intensiva de leche en el valle.

Mientras que en las comunidades con riego fue bastante obvio que la irrigación intensificada (sobre todo desde 1996) había reducido el espacio, tiempo y necesidad de tener ganado, las comunidades con agricultura a secano también redujeron el tamaño de los rebaños, en respuesta al acceso reducido a las áreas de pastoreo y ante la subdivisión creciente de las tierras colectivas. El declive en el tamaño de los rebaños, junto con el acceso reducido a la tierra de las comunidades del valle, condujo a una disminución de las prácticas de intercambio entre las comunidades de zonas altas y las del valle. Esta disminución puede haberse convertido en un desincentivo para que hogares individuales cuiden las tierras de pastoreo de forma adecuada (Pacheco y Valda, 2003).

El área de Río Chico es el ejemplo más visible de los vínculos complejos entre las comunidades, especialmente respecto a las tierras recuperadas. Como se explicó antes, las familias de Ovejerías descendieron al sector del río y se asentaron, dispersándose en ocho diferentes comunidades, donde lograron acceder a servicios públicos, tierra, y más tarde al riego. En 1996, alrededor del 33 por ciento de

las familias de Ovejerías tenía vínculos y vivía en las comunidades de Río Chico (Mojtulo y Caraparí); en 2011, esta cifra alcanzó el 99 por ciento. La dinámica de las comunidades de Río Chico, en gran medida depende de los trabajos de recuperación de las tierras del río. Desde inicios de los años ochenta y hasta hoy, se beneficiaron de apoyos externos reiterados, lo que refleja también las repetidas pérdidas de infraestructura debido a las fuertes corrientes y riadas. Muchas actividades de recuperación de tierras fueron realizadas bajo el paraguas del Proyecto de desarrollo Chuquisaca Norte (PCHN), que repercutió sustancialmente en el sistema local de producción (véase capítulo 7) y su organización. Por ser un área de asentamiento relativamente nuevo, con nuevas comunidades y gente proveniente de diferentes lugares, en un primer momento no hubo una cohesión sólida dentro de las comunidades y entre comunidades. La acción colectiva para la recuperación de tierras, la construcción de obras públicas y la ampliación de los canales de riego, generaron una identidad compartida mínima. No obstante, el porcentaje relativamente alto de la rotación de residentes, la migración y las frecuentes ventas asociadas de tierras, pueden haber tenido efectos negativos. Sin embargo, las numerosas actividades de recuperación de tierras no coordinadas o mal planificadas, probablemente, eran aún más perjudiciales. Los proyectos de un grupo o comunidad, generaron consecuencias graves para las otras parcelas de río abajo. En las dos décadas pasadas, la pérdida de tierras ha sido un fenómeno frecuente. La elaboración de un plan maestro para el área de Río Chico facilitó la identificación de algunos de los problemas y limitaciones pero, y a pesar de esfuerzos repetidos, no es fuerte la organización de las 22 o más comunidades. La recuperación de tierras –y las pérdidas posteriores– también ocurrió en las comunidades de las riberas del río con riego, como Tuero Chico, Wasa Ñucchu y La Abra. Debido a su composición más homogénea (con llegada limitada de nuevos comunarios), la acción colectiva contribuyó a un sentido de identidad colectiva más fuerte y también a una distribución más igualitaria de los beneficios a largo plazo.

En resumen, las acciones para el acceso a recursos (adicionales) fueron realizadas mayormente por las familias mediante la herencia,

adquisición o una serie de mecanismos informales de intercambio. La acción colectiva de gran escala para el acceso a la tierra y otros recursos naturales sigue siendo un desafío y las comunidades han tenido que lidiar con muchas limitaciones. El gradual debilitamiento de las estructuras supracomunales existentes del *ayllu* y las dificultades en establecer una organización coherente y efectiva entre las comunidades nuevas de Río Chico, muestran la complejidad que implica el crear tales organizaciones. Al mismo tiempo, las subcentralías y la federación campesina nacional están orientadas mayormente hacia demandas políticas inmediatas, en lugar de reflexionar sobre la complejidad de las modalidades de acceso a la tierra y necesidades de regulaciones más adaptables y adaptadas.

El apoyo externo sistemático para esfuerzos comunales ha sido limitado. A pesar de la inversión de montos elevados en irrigación y recuperación de tierra (la construcción de diques y gaviones) en Río Chico y Tuero Chico, la organización comunal en Río Chico recibió poca capacitación y asistencia técnica, mientras que las cooperativas en Nucchu y Quila Quila probablemente no recibieron ningún apoyo en absoluto.

### **Respuestas frente a la fragmentación, degradación y abandono de la tierra**

Los problemas de fragmentación de la tierra, deterioro de suelos, erosión y abandono de parcelas, se deben a factores como el uso cada vez más intensivo de la tierra, cambios en los patrones de rotación de cultivos (reducción del descanso) y el cambio climático. Las respuestas que suscitan son variadas y diferenciadas.

La degradación del suelo es uno de los temas más complejos. Afecta mayormente a las comunidades con contracción demográfica. El desmonte de tierras cada vez más marginales debilitó las prácticas de conservación, dando como resultado un aumento de la erosión y disminución de la fertilidad del suelo (Kessler, 2006). Hoy en día, la población es mayor que a inicios de los años cincuenta y muchas comunidades están sufriendo la reducción de la productividad y también están abandonando gradualmente las áreas más alejadas

y marginales. Hemos podido identificar muy pocas iniciativas para contrarrestar la degradación de la tierra, con excepción de algunos esfuerzos apoyados externamente como un programa de conservación de suelo y agua en Talahuanca y algunos proyectos dispersos de manejo de cuencas en el área de Río Chico. Algunas comunidades impusieron restricciones en el uso de leña o han tenido que rehabilitar las terrazas de forma colectiva (Quila Quila).

La fragmentación de la tierra (véase Cuadro 11) tiene consecuencias inmediatas. En Talahuanca, tras la revisión oficial de los títulos de tierra, un grupo de unas 15 familias decidió salir de la comunidad y migrar a las áreas de colonización de las tierras bajas, debido a que se quedarían con superficies de tierra muy limitadas. Muchas parcelas fueron devueltas a los padres de los herederos. Cochapampa, tenía los grados más extremos de fragmentación. Un comunario, disponía de 26 parcelas a secano, con una superficie promedio menor a 0,2 hectáreas, ubicadas a una distancia de unos 1,5 km de su vivienda. En cambio, una familia de Tuero Chico tenía sólo 9 parcelas (varias bajo riego), con un tamaño promedio de 0,32 hectáreas y a una distancia de tan sólo 0,6 km. En comunidades con tierras bajo riego, empleaban muy poco tiempo para ir a las parcelas, que en las comunidades con parcelas más extensas y dispersas para agricultura a secano. Una extrema fragmentación de la tierra puede generar costos adicionales por las distancias y limitar las posibilidades de intensificación, incluso en comunidades con riego. Basándose en un grupo de comunidades de *ayllu* en el norte de Potosí, de los años setenta del siglo pasado, Platt (1982) indica que la fragmentación de la tierra no debería ser considerada automáticamente como minifundio, ya que los mecanismos de herencia y matrimonio pueden también hacer posible la consolidación y expansión de las propiedades. Además, las propiedades pequeñas y dispersas reducen los riesgos por amenazas climáticas (*ibíd.*). Gianotten (en Morales *et al.*, 2011) sugiere la posibilidad de reorganizar las propiedades agrícolas, destacando también las posibles dificultades y el carácter conflictivo de tal ejercicio.



Basándose en una investigación de 1996, Barron y Goudsmit (1997) sostienen que la falta de tierra y su baja productividad, son razones de importancia para la migración, junto a la falta de oportunidades alternativas de empleo. Según Platt (1982), la escasez de tierras podría conducir a un aumento de la migración temporal, aunque también señala otros factores relevantes como la falta de ganado. En algunas comunidades es menos probable que los hogares con grandes propiedades migren permanente o temporalmente. Nuestro estudio no ofrece una imagen homogénea. En las 14 comunidades encuestadas, hemos encontrado descensos en el número de migrantes en los estratos altos, quienes también tenían superficies de tierra algo más grandes que el promedio. Sin embargo, esta correlación no es muy fuerte, ya que el tamaño de los hogares en los estratos altos también era menor al promedio. La diferenciación se hace más evidente cuando distinguimos los caminos de desarrollo y los estratos socioeconómicos. En comunidades con caminos de desarrollo a secano y contracción demográfica, la migración entre los hogares más ricos, en términos de tierras y otros recursos, era muy inferior a la existente entre los hogares relativamente pobres, mientras que, en comunidades con riego y crecimiento demográfico, la tasa de migración temporal no era muy alta. Las comunidades con agricultura a secano y crecimiento demográfico, frente a las con riego y contracción demográfica, no muestran una correlación estrecha, pero sus tasas de migración temporal eran más bajas, posiblemente debido al mayor potencial agrario. Al juntar la migración temporal y permanente, aparece una relación en forma de “U” entre los diferentes caminos de desarrollo, donde las comunidades más pobres y las más ricas muestran niveles más elevados de migración. En las comunidades relativamente pobres, la migración es una necesidad, debido a la escasez de tierras y la degradación, mientras la población de las comunidades con riego también tendía a migrar pero a destinos como Argentina. En 1996, las comunidades de pampa (a secano y con crecimiento demográfico) y las comunidades más grandes, con sistemas marginales de riego, tenían niveles de migración más bajos. Analizando la situación de cuatro comunidades en el norte de Potosí (cerca de Cochapampa), Chumacero (2005) encuentra los mismos grados de fragmentación de la tierra que en

Cochapampa, pero no identifica un vínculo directo entre el tamaño de las propiedades y la migración, o entre los ingresos de un hogar y el nivel de migración, lo que sugiere que casi todos los hogares no tenían suficiente tierra.

Los esfuerzos de las comunidades para combatir la fragmentación y el deterioro de la tierra consistían en obligar a los comunarios migrantes a seguir activamente implicados en la comunidad y pedir mayores contribuciones, lo cual pudo haber motivado a los migrantes a cuidar sus tierras. Aunque la Ley de Tierras establece una distribución igualitaria de la tierra entre los herederos, la comunidad no parecía jugar un papel activo excepto cuando se apropiaba y redistribuía las tierras dejadas, por ejemplo, por viudos o viudas sin hijos. En las comunidades con agricultura a secano, como Talahuanca y San Juan, esta situación pareció haber conducido a un crecimiento lento de la fragmentación de la tierra, pero podía ocurrir que una propiedad recibida en herencia por una familia joven, apenas otorgaba una "sobrevivencia sostenible". En San Juan, muchos afiliados jóvenes ya no vivían en la comunidad y no participaban activamente, dejando el trabajo comunitario y en las parcelas, a las personas mayores que vivían de forma estable.

En la medida en que un comunario recibiera remesas o ganara un poco más de dinero, la mayoría prefería usar estos fondos para comprar un lote de terreno en Sucre, para así hacer posible el acceso a la educación de los hijos. Casi no hemos encontrado inversiones en las áreas rurales, especialmente zonas de agricultura a secano. Al no existir posibilidades de redistribución de la tierra, las familias jóvenes se van de la comunidad, aunque manteniendo cierto contacto. La respuesta del sindicato a la migración ha sido aumentar las multas por la no participación en la comunidad y amenazar con la confiscación de tierras, especialmente de los migrantes que no habían vuelto para cultivar sus tierras o para participar en actividades comunales. Quienes no cooperaban, en un principio, perdían su afiliación.

## Mercado de tierras

Aunque los mercados internos de tierras eran habituales en muchas comunidades, la venta a terceros (personas ajenas a una comunidad) no era común, pero está cambiando, especialmente en comunidades con riego. En muchos casos, varias parcelas habían sido compradas (a menudo de los antiguos terratenientes), arrendadas, usadas como garantía (anticrético) o vendidas internamente. En ninguna de las comunidades encuestadas, la tierra se podía vender fácilmente a gente de afuera, aunque algunos comunarios no estaban de acuerdo con esta restricción. Esta prohibición, probablemente se remonta hasta la Reforma Agraria de 1952-1953, que incluía una cláusula de prohibición de la venta de tierras asignadas a las familias campesinas (Platt, 1982). Hoy en día, las regulaciones comunales generalmente estipulan que una parcela en venta, primero debe ser ofertada a parientes y comunarios, luego a otras comunidades en la misma subcentralía y sólo, en último caso, a gente de otras comunidades.

Las comunidades con riego y crecimiento demográfico y las comunidades con riego del valle del Río Chico, conservan las primeras señales de adquisición *de facto*, de tierras por parte de personas de afuera. La inversión adicional en riego (significativo en estas comunidades) hacía que la agricultura fuera interesante para los empresarios de Sucre y de otros lugares. En 2011, participaron en las asambleas comunales en Escana, bastantes personas recién llegadas, la mayoría vivía en Sucre la mayor parte del tiempo y también estaban los migrantes recién llegados. El valor de las propiedades individuales bajo riego varía entre USD 2.000 y 70.000 por hectárea, mientras que las áreas marginales de pastoreo simplemente fueron abandonadas o arrendadas por unos cuantos dólares.

En Río Chico, el aumento paulatino de las adquisiciones de tierras fue analizado por Entrambasaguas, Pérez y Tórrez (2004). En dos comunidades seleccionadas, comparables a las comunidades del río de Ovejerías, estos autores encontraron dos ventas de tierras en los años ochenta y 16 transacciones en la década siguiente. Mucha tierra había sido adquirida para la agricultura bajo riego, gana-

dería y crianza de ganado lechero pero, en otros casos, fue comprada para construir casas de campo. Muchas de estas tierras, se encontraban cerca de la carretera pavimentada hacia Cochabamba (y cerca de Sucre) y disponían de un clima agradable y una infraestructura relativamente buena. Entre las razones más importantes para venderla está la falta de efectivo (para los estudios de sus hijos en Sucre, gastos de salud, mejoramiento de vivienda o pago de deudas), la carencia de agua y el aumento de las plagas en los cultivos, que afectaron la rentabilidad. En general, las áreas de bajo riego eran pequeñas (500 a 4.000 m<sup>2</sup>), con precios que subieron gradualmente de USD 1-2 por m<sup>2</sup> en los años ochenta, a un costo aproximado de USD 7 por m<sup>2</sup> en el año 2002 (*ibíd.*). Estos autores, relacionan los altos precios con las considerables inversiones hechas en la región, especialmente por FIDA/PCHN.

## **5. Conclusiones: de usurpación y dominación, a títulos formales y acceso flexible**

En los Valles Andinos, la tierra es la fuente principal de identidad y sentimiento comunal. Para muchas familias, sigue siendo la fuente principal de producción, posición y afiliación en la comunidad. La tierra es fuente de una serie de otros recursos y el acceso tiene modalidades cambiantes en el tiempo y entre hogares, entre comunidades e incluso entre regiones. La tierra también constituye un motivo de preocupación con relación a la identidad de la comunidad, propiedad, degradación, abandono, fragmentación y diferenciación interna y acumulación de riqueza. Estas características complejas, implican que la tierra y otros recursos no pueden definirse simplemente en términos de un análisis descriptivo y cuantitativo de las 'condiciones iniciales' que inciden en los caminos de desarrollo.

Existen muchos rasgos comunes. En el periodo previo a la Reforma Agraria, las comunidades de *ayllu* sufrieron múltiples formas de usurpación institucional (la mita, reducciones, encomienda, confiscación de tierras), ocasionando grandes dificultades en su autonomía y acceso a la tierra, mientras que los peones de las haciendas trabajaban en condiciones de servidumbre. Después de la Reforma Agraria, los colonos se beneficiaron con las tierras de la hacienda

que trabajaban. Para las comunidades de exhacienda, así como las de *ayllu*, el deseo de ganar un estatus y título formal siguió incentivando acciones para definir los límites, presentar demandas y establecer reglas organizativas. Pero la Reforma Agraria no erradicó las grandes propiedades y tampoco condujo a una redistribución efectiva de la tierra.

El tamaño de la comunidad y de las propiedades tenía poca relación con el potencial de desarrollo. Puede parecer poco lógico, pero las comunidades con agricultura a secano y contracción demográfica, en promedio tienen áreas agrícolas más grandes por hogar, mientras que las comunidades con riego y contracción demográfica, tienen las superficies menores pero bajo riego. Al respecto, un factor que define el 'valor' de la tierra no es el tamaño sino el acceso continuo, seguro y (relativamente) equitativo a los recursos hídricos.

El Cuadro 12 muestra con claridad un mayor número de tendencias desfavorables para las comunidades con contracción demográfica que las que tienen crecimiento. En un caso crece el abandono de áreas con agricultura a secano, y en otro la fragmentación de la tierra. La mayor diferencia entre comunidades con agricultura a secano y contracción demográfica frente a sus pares pero con crecimiento demográfico, es que estos últimos tienen mayor potencial agropecuario y/o apoyo externo para inversiones orientadas a la producción agrícola. El primer grupo experimentó mayores dificultades asociadas con el debilitamiento de las instituciones de manejo de la tierra y con la disminución del acceso a las áreas de pastoreo. Las comunidades con caminos de desarrollo con riego y contracción demográfica sufrieron de una serie de externalidades como inundaciones y contaminación del agua, pero también limitaciones en el acceso a la tierra para hogares jóvenes, así como las consecuencias de las luchas internas por el acceso a la tierra y modalidades de titulación. Estos factores limitaron los beneficios del riego, especialmente para los hogares más pobres, y bloquearon el avance del riego a otras zonas. Entre las comunidades con riego y crecimiento demográfico, el acceso a la tierra no fue una limitación importante para los hogares nuevos, debido a que era posible todavía la conversión de antiguas áreas de agricultura a secano a tierras bajo riego.

Hay diferencias importantes entre comunidades de sindicato y de *ayllu*, en términos de tamaño, cobertura de comunidades, historias de usurpación, reclamos de tierra, prácticas, uso y modalidades de titulación. Probablemente, no es sorpresa que la introducción gradual del mercado de tierras crece en las comunidades de sindicato, y que las discrepancias sobre modalidades de titulación en el *ayllu* de Quila Quila fueron un elemento central del prolongado conflicto de esta comunidad. Los acontecimientos desde la Reforma Agraria de 1952-1953 han conducido a la interrupción gradual, a veces abrupta, del acceso a varias zonas ecológicas.

¿Cómo influyeron en estas tendencias los factores internos y externos y la agencia de los actores involucrados? Para todos los casos hubo algún grado de interacción entre la organización comunal, los hogares y las redes informales de intercambio, a fin de posibilitar el acceso suficiente y seguro a la tierra. Muchas veces, la toma de decisiones fue colectiva, pero también las comunidades pidieron a algunos afiliados gestionar los conflictos por la tierra ante instituciones estatales o comunidades vecinas. Los reclamos continuos de los “antiguos residentes” y los “nuevos residentes” y algunas formas de acceso (por ejemplo, ‘al partir’) complicaron el papel de la organización comunal.

El crecimiento demográfico condujo a una mayor fragmentación de la tierra, afectando las áreas marginales con agricultura a secano y a las pequeñas comunidades con riego sin posibilidades de expansión de la frontera agrícola mediante el desmonte de nuevos terrenos, recuperación de tierras en el río, mejoramiento de tierra o adquisición de tierra de las comunidades vecinas. Los fenómenos externos como inundaciones, pérdida de tierras y sequías, condujeron a la salida de grupos de familias.

## Cuadro 12

### Resultados diferenciados en el acceso a la tierra según los caminos de desarrollo

<i>Camino de desarrollo a secano/contracción</i>	<i>Camino de desarrollo de a secano/crecimiento</i>
<p><i>Ovejerías, San Juan, Cochapampa, San Juan de Orcas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abandono de tierras (OV-Alto, SJ, CPP)</li> <li>- Disminución en acceso a áreas de pastoreo y agricultura a secano</li> <li>- Interrupción parcial del doble acceso (SJDO, CPP)</li> <li>- División de SJ, CPP, OV y nuevo estatus de SJDO</li> </ul>	<p><i>Yurubamba, Pampa Lupiara, Talahuanca</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menos afectado por el descenso en el doble acceso, rebaños más pequeños (PL, YBB)</li> <li>- Producción agrícola más intensiva (PL, YBB)</li> <li>- Conversión parcial a irrigación (YBB)</li> <li>- Migración (internacional) relativamente limitada (PL, YBB, TL)</li> <li>- División de YBB (recientemente)</li> </ul>
<i>Camino de desarrollo riego/contracción</i>	<i>Camino de desarrollo de riego/crecimiento</i>
<p><i>La Abra, Tuero Chico, Sundur Wasi, Quila Quila</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación de tierra en el río (TC, LA, OV-Río), pero problemas en coordinación y cohesión (OV-Río)</li> <li>- Abandono de tierras en zona alta (LA, TC)</li> <li>- Alto nivel de fragmentación de la tierra bajo riego (TC, OV-Río) y acceso desigual (LA), limitaciones conducen a un aumento de la migración</li> <li>- Disminución de doble acceso (SW)</li> <li>- Procesos de mercantilización de tierras (OV-Río)</li> <li>- Continuidad de la dependencia del antiguo hacendado para acceso a tierra (LA)</li> <li>- Conflicto persistente sobre titulación (QQ)</li> <li>- Esfuerzos cooperativos fallidos en la gestión de recursos naturales (QQ)</li> <li>- División de TC tras reforma agraria, recientemente LA, mientras que QQ se volvió más dividida y fragmentada internamente.</li> </ul>	<p><i>Escana, La Cañada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conversión importante de tierras con agricultura a secano a irrigación, aumentando la productividad y valor de la tierra (LC, ES)</li> <li>- Mercado creciente de tierra (LC, ES)</li> <li>- Alto nivel de fragmentación de la tierra solo en WN</li> <li>- Ganancias sustanciales de la cooperativa de riego (WN)</li> <li>- Las tres comunidades se dividieron (WN tras la reforma agraria, Escana en 1976 y LC en 1997)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Para la titulación y reconocimiento formal, las comunidades pasaron por diferentes etapas. Comenzaron con el reconocimiento como sindicato en una primera etapa y, a partir de 1994, buscaron reconocimiento como Organizaciones Territoriales de Base (OTB). El reclamo del territorio comunal no sólo guardaba relación con la redefinición de los límites de la comunidad y la membresía de los comunarios, sino también con los 'derechos' a servicios públicos. Con el tiempo, siguiendo las políticas de la Reforma Agraria, las comu-

nidades han redefinido continuamente su estatus e identidad. Las comunidades de *ayllu* tienen historias complejas con apariencias externas cambiantes que, además, han sido renegociadas a menudo por dirigentes o asesores externos. Paralelamente, han obtenido y perdido acceso a la tierra en otras comunidades o en otras zonas ecológicas, incluso en áreas periurbanas.

En algunas comunidades, la fragmentación de la tierra y la migración, han sido asuntos de especial interés (especialmente en comunidades con agricultura a secano). En otras, el tema del valor comercial creciente ha sido predominante, sobre todo en comunidades con riego. Y muchas comunidades con agricultura a secano confrontan una disminución de los mecanismos tradicionales de intercambio. Estas evoluciones no presentan un problema inherente, porque pueden permitir a algunos hogares definir cómo quieren acceder a la tierra. Sin embargo, puede limitar las oportunidades de corregir las desigualdades existentes y los procesos graduales de deterioro y fragmentación de la tierra.

Al nivel de la comunidad, estos temas han sido parte del debate. Una comunidad puede ejercer presión sobre los migrantes para que retornen y sigan contribuyendo con mano de obra o de otra forma. En algunos casos, las autoridades comunales amenazaron con la confiscación de tierra o emprendieron trabajos colectivos para mejorar la tierra u obtener acceso a riego. Para la mayoría de las comunidades, la 'acción colectiva' respecto a la tierra, en general se limitaba a la toma interna de decisiones y acciones de las autoridades hacia afuera y a nombre de la comunidad. Estas acciones se concentraban en procesos a largo plazo para obtener títulos formales, iniciar o acelerar el saneamiento y, en algunos casos resolver conflictos con comunidades vecinas. En ciertas ocasiones organizaron acciones de protesta a gran escala, bloqueos, ocupaciones y marchas.

Al nivel de hogar, muchas familias jóvenes intentaron establecerse en su propia comunidad y en tierras heredadas. Los que no tenían acceso a la tierra, en general sólo podían tener el estatus de 'residente', es decir, sin derechos plenos en la toma de decisiones dentro de la comunidad. Especialmente en comunidades con irrigación, esta



situación generó dificultades para el acceso a la tierra. Algunos hogares intentaron acceder a la tierra temporalmente, a través de mecanismos compartidos, como el arrendamiento o incluso la compra o anticresis de la tierra.

La demanda por títulos formales y acceso seguro a la tierra, puede tener raíces históricas de largo plazo y derivar de factores tradicionales. Los temores siguen porque fue interrumpido el acceso a las tierras en comunidades vecinas o en los valles, continúa la presencia de los parientes de los antiguos terratenientes y algunos siguen exigiendo la validez de documentos judiciales obsoletos. La legislación existente efectivamente ayuda a resolver la inseguridad en el acceso a la tierra. Cuando se basa en el saneamiento interno, la titulación de tierra puede respetar sistemas locales, pero muchas veces sólo refleja parcialmente las condiciones actuales y las prácticas de acceso. La legislación e implementación actual, casi no responde a las diferencias en los caminos de desarrollo comunal, no sólo en las comunidades de investigación, sino también en un sentido más amplio en los Valles Andinos, como destacan Pacheco y Valda (2003) y Fundación TIERRA (2000). En resumen, la brecha entre la falta de títulos formales y las varias modalidades de acceso informal, ha contribuido sin duda a la confusión y sospechas respecto a los cambios de las políticas gubernamentales y su implementación.

Esta situación conduce a dos tendencias opuestas. Si bien para la mayoría de las comunidades con agricultura a secano, la tierra tiene raíces históricas de largo plazo y ofrece un sentido de identidad y coherencia comunal, constituyéndose también en un mecanismo de intercambio con externos; estas comunidades enfrentan un descenso absoluto en el valor productivo de la tierra y en su propia capacidad para tratar asuntos referidos a la tierra (debido a la migración y la falta de inversiones sustanciales). Algunas habían optado por títulos colectivos, para “defender” sus límites y obtener una mayor autonomía. Al mismo tiempo, la mayoría de las comunidades con riego se enfrentaron al abandono y al cambio de uso del suelo debido al riego. Para estas comunidades, la tierra puede haber perdido su valor simbólico como una base de identidad común y pasó a ser un factor importante de producción, una fuente de acumulación e

inversión, y, para algunos, un bien mercantil. Las comunidades con crecimiento demográfico tenían más oportunidades y recibían también más apoyo externo para la transformación del valor estructural de la tierra, a través de la mecanización o irrigación intensiva.

Tomando la Reforma Agraria como punto de partida, podemos distinguir una serie de acontecimientos respecto a la tierra. Primero, poco después de 1953, se establecieron nuevos límites entre comunidades, lo que condujo al acceso diferenciado a los recursos. Segundo, aquellas comunidades con amenazas o reclamos –a menudo de los exhacenderos, respecto a sus límites o áreas de pastoreo fuera de la comunidad– se esforzaron por remediar estas situaciones de inseguridad. Tercero, el acceso a varias zonas ecológicas de las comunidades de *ayllu* fue en gran medida interrumpido, esto condujo a una ruptura ‘institucional’ y debilitó las lógicas de producción. Cuarto, la intensificación sobre todo en comunidades con riego fomentó procesos de mercantilización de la tierra. Quinto, las zonas más altas fueron abandonadas. Sexto, en la mayoría de las comunidades la degradación de la tierra parece ser un problema común, pero es difícil establecer su evolución y patrones en un periodo más largo. Séptimo, algunas comunidades se dividieron y otras se unificaron. La subdivisión continua de tierra, dio lugar a una fragmentación extrema, llegando a un ‘punto de inflexión’ que parece haber acelerado la migración. Por último, los *shocks* de la sequía provocaron el abandono de tierras.

Si tomamos el año 1996 como punto de partida, es evidente que el escenario es de cambios en demografía, clima, inversión tecnológica e integración al mercado. En algunas comunidades hemos observado que la acumulación de estas tendencias acelera procesos de transformación. Las políticas nacionales han tenido un efecto limitado o reforzaron el *statu quo*. La Reforma Agraria de 1952-1953 no fue una verdadera reforma de la tenencia de tierra, aunque logró liberar a muchos de la opresión. La Ley de Tierras de 1996 básicamente reconfirmó el acceso a tierra y abrió posibilidades para obtener documentación legal. La demanda continua por títulos de tierra bien puede originarse en la historia tortuosa marcada por el

acceso inseguro a la tierra. Pero un título colectivo o individual casi no repercute en las prácticas cotidianas de uso de tierra, excepto en de algunas comunidades bastante integradas al mercado de tierra. Varios mecanismos de acceso no han sido captados por las modalidades de titulación, como el acceso a tierras adicionales, producción a secano en nuevos terrenos, recuperación de tierras del río, la compra, el arrendamiento o arreglos de 'al partir' entre comunarios o incluso con el antiguo terrateniente. No obstante, los cambios en las modalidades de uso de tierra y sistemas de herencia, importan para la futura viabilidad de los sistemas de producción agraria. Esta dicotomía refleja la tensión entre instituciones formales e informales, ya que estas últimas resultan más difíciles de cambiar mediante políticas de 'arriba hacia abajo'.

Las organizaciones comunales no han podido asegurar un acceso sostenido a tierra para los hogares o realizar mejoras para ampliar propiedades, excepto en algunas comunidades con riego o cooperativas ocasionales. La recuperación de tierras es limitada, incluso la tendencia actual parece conducir a un mayor descenso en el acceso a la tierra como consecuencia de la erosión del suelo y el cambio del clima, o simplemente por el abandono. La recuperación y conversión de tierras bajo riego se observó en comunidades con riego.

Las políticas externas, tampoco han sido favorables. El mensaje populista subyacente de la Reforma Agraria refiere a la liberación de los 'campesinos de la servidumbre', pero también puede haber frenado por décadas reformas de "verdad". Aunque la legislación y modalidades de titulación actuales toman en cuenta las prácticas consuetudinarias, queda una brecha entre las políticas nacionales, los arreglos formales de titulación y la realidad e implementación en el campo, por ejemplo, entre títulos colectivos y los muchos arreglos (muchas veces mixtos) de propiedad. Esta situación refleja las tensiones recurrentes entre prácticas de implementación a nivel micro y políticas macro orientadas hacia la 'normalización' y las dificultades persistentes en el reajuste de políticas con demandas locales divergentes (Pritchett y Woolcock, 2004). En el caso boliviano, la solución fue una disyuntiva entre propiedad individual o colectiva,

sin posibilidades de respuestas más a la medida o alguna forma de bricolaje institucional entre los sistemas legales (Sehring, 2009). Las políticas oficiales ofrecieron respuestas estandarizadas, reduciendo su flexibilidad y adaptabilidad (Meinzen Dick *et al.*, 2004). Algunos autores (Chumacero, 2005; Pacheco y Valda, 2003) cuestionan la relevancia, el valor agregado y la relación costo-eficacia, del registro masivo de títulos individuales de tierra en áreas marginales, donde las organizaciones comunales ejercen el papel de autoridades.

La descentralización no ha resuelto la incapacidad del actual gobierno por responder a la diversidad encontrada. Los municipios no tienen un papel visible en la gestión de la tenencia de la tierra. Ante estas ausencias, los comunarios seguirán implementando las reglas acordadas para resolver asuntos pendientes, pero no necesariamente apuntarán hacia un objetivo más ambicioso que requiere una acción colectiva significativa y capaz de situarse por encima de los intereses divergentes de los comunarios. Estos problemas no se solucionan (Pritchett y Woolcock, 2004) con la simple aplicación de la receta correcta o de un determinado conocimiento.

## Capítulo 6

# La agricultura a secano: enfrentando límites en las regiones áridas

### 1. Introducción

Este capítulo analiza la agricultura a secano, la ganadería y la diferenciación o convergencia de los caminos de desarrollo que tiene lugar en zonas áridas. Vamos a prestar particular atención a las agencias internas y externas que impulsan las dinámicas de cambio y su trayectoria.

La agricultura a secano, sigue siendo la fuente más importante de sustento en la mayoría de las comunidades del norte de Chuquisaca y Potosí. Estas comunidades producen sobre todo maíz, cebada, quinua y otros cereales y tubérculos como papa, oca y papalisa. A pequeña escala, también cultivan hortalizas y producen frutas. En general, la producción agrícola está complementada con la crianza de ganado; en particular, vacas, bueyes, ovejas, cabras, chanchos, gallinas y, menos común, asnos. El ganado se complementa con la producción agrícola: provee abono, tracción animal y productos derivados para uso directo o transformación. Este sistema de producción constituye un equilibrio delicado entre el ciclo agrícola y la gestión del ganado. Después de la cosecha, los rastrojos se aprovechan para el pastoreo del ganado y, al mismo tiempo, el suelo queda abonado. La tierra en descanso, también es tierra de pastoreo. La ganadería y agricultura son interdependientes.

En las últimas décadas, la presión sobre el sistema de producción a secano ha aumentado en muchas comunidades. Debido al crecimiento demográfico, sobre todo desde los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, las comunidades poco a poco desmontaron todas las tierras accesibles y productivas y poco después sufrieron la fragmentación gradual de las propiedades. Las áreas de Puna Alta y

Valle Alto, son especialmente sensibles a sequías y precipitaciones irregulares. Los riesgos climáticos explican el por qué las prácticas agrarias en estas zonas tienen una orientación fuerte hacia la aversión al riesgo. La manera en que históricamente manejaron el riesgo, ha sido mediante la diversificación de los cultivos en diferentes micro climas (Platt, 1982). Además, usan diferentes sistemas de rotación de cultivos, practican el policultivo y todo el tiempo prueban nuevas variedades de semillas.

## **2. Políticas agrarias y cambios productivos**

A mediados de los años ochenta, una misión de la FIDA, diseñó una estrategia de desarrollo rural para los campesinos e inició un programa de desarrollo rural integrado, bastante ambicioso: el Proyecto Chuquisaca Norte (PNCH). Fue de las primeras estrategias para el alivio de la pobreza rural, enfocada a la producción agrícola. Se esperaba varios impactos: 1) reducción de las importaciones de productos de competencia, mejora de precios y mayor acceso al mercado; 2) asegurar para los campesinos un mejor acceso a insumos agrícolas, crédito, fertilizantes, equipos y semillas; 3) capacitación y otras formas de extensión agrícola; 4) mejorar las condiciones locales mediante proyectos de irrigación, programas de conservación de suelos y agua, y programas de manejo de cuencas, además de influir en la presencia y prácticas de las ONG con presencia en la región.

En este marco, las intervenciones de desarrollo se tradujeron en una gran variedad de proyectos de desarrollo (Aramayo, 1998; Grand le, 1998b) con impactos en la producción agraria. Muchos proyectos introdujeron nuevas variedades de semilla, fertilizantes, equipos o planes de comercialización. Además, la acción colectiva estaba estimulada o apoyada por organizaciones externas. El Cuadro 13 ofrece un resumen de los proyectos en el ámbito productivo entre 1980 y 2011, comenzando por la ayuda de emergencia, en respuesta a la sequía de 1982-1983 y la hiperinflación en los siguientes años.

Con la ayuda de emergencia, comenzó un periodo de experimentación e introducción de nuevas variedades, especialmente para la producción de papa, cereales, cebada y maíz. Muchas veces, estos

proyectos fueron acompañados con créditos rurales, construcción de depósitos para almacenaje y las pioneras plantas de transformación y sistemas de comercialización. También se implementaron programas de reforestación en los Valles Andinos, que inicialmente se concentraron en eucaliptos y, más tarde también en pinos, y, en algunas comunidades, especies nativas. Aunque pocos, se implementaron proyectos de ganadería, mayormente relacionados con la vacunación (baños ganaderos). A inicios de los años noventa, las prioridades se centraron más en el mejoramiento de semillas y forestería, pero también se prestó atención a la producción a pequeña escala como los frutales, debido a la disponibilidad limitada del agua. En cuanto a la comercialización, hubo un número reducido de proyectos, pero algunos fueron bastante intensivos en mano de obra, como la conformación de la asociación económica en Pampa Lupiara (Cuadro 13)

**Cuadro 13**  
**Intervenciones productivas en comunidades con agricultura a secano (1983-2011)**

		1983-1996						1996 -2011					
<i>Camino de desarrollo</i>	<i>Comunidad</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Crédito</i>	<i>Emergencia</i>	<i>Forestal/frutales</i>	<i>Irrigación</i>	<i>Ganado</i>	<i>Almacén transformación</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Forestal/frutales</i>	<i>Irrigación</i>	<i>Almacén transformación</i>	<i>Total</i>
<b>Contracción</b>	Ovejerías	3								1			4
	San Juan	1	1	1		1			3	3	1		11
	Cochapampa	4	2	1	1		4	1			1	1	15
	San Juan de Orcas				1	1			1				3
<b>Crecimiento</b>	Talahuanca				1				2	1	1	2	7
	Pampa Lupiara	16	2	1	3		5	6	1				34
	Yurubamba	2	2	1	5	1	2	1					14
<b>Total</b>		<b>26</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>88</b>

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

En el periodo comprendido entre los años 1996 y 2000, los municipios rurales comenzaron a obtener y ejecutar proyectos productivos y las ONG poco a poco ajustaron sus políticas para jugar un papel complementario. Sin embargo, los municipios apenas invirtieron una parte mínima en la esfera productiva de las comunidades con agricultura a secano, al menos hasta el año 2008. Entre 2000 y 2009, los gastos de cinco de las siete comunidades a secano, de las que tenemos datos, ascendieron a tan sólo Bs. 135.000 (menos de USD 20.000) distribuidos en cinco proyectos. Esto es significativamente menor que los Bs 270.000, gastados en promedio en cada una de las comunidades con riego, y también menor al gasto promedio de Bs. 200.000 en las 330 comunidades la región. Alrededor del 60 por ciento de los gastos productivos fueron destinados para riego, captación de agua y perforación de pozos.

Es importante hacer notar las diferencias de las acciones municipales en el sector productivo. De los seis municipios; Yamparáez, Tarabuco y Mojocoya invirtieron aproximadamente dos o tres veces más que Zudáñez y Poroma, a pesar que este último tenía el doble de la población que Yamparáez. Esta brecha en gastos, principalmente se debía a la capacidad de los municipios de conseguir y gastar fondos adicionales y, en parte también, por la percepción de que los primeros tienen un potencial productivo 'más alto'. De ahí que la construcción reciente de algunos estanques para la captación de agua de lluvia en San Juan y Talahuanca, es el resultado del alto interés por el riego de Yamparáez.

Hasta 2005, el gobierno central prestó poca atención directa a la agenda productiva de las comunidades rurales, excepto la asignación de fondos, muchas veces *ad hoc*, del programa Evo Cumple. En el periodo 2000–2005, el único proyecto agrícola de consideración en las comunidades con agricultura a secano estaba relacionado con la conservación de suelo y agua. Desde el 2005, se pudo observar una atención renovada en el ámbito productivo, tanto del gobierno central como municipal y regional. A nivel regional, una parte importante de la inversión productiva fue destinada para la construcción de caminos rurales y algunas obras mayores de infraestructu-



ra. Las ONG continuaron apoyando algunos esfuerzos a pequeña escala para la producción hortícola, incluyendo la construcción de invernaderos y proyectos de nutrición en escuelas primarias.

Una consecuencia significativa de estas políticas e intervenciones, es que con los años algunos cultivos tienen mayor importancia que otros. Los principales cultivos en Chuquisaca, antes y después de la Reforma Agraria, eran el maíz, los cereales, la papa y la cebada. Schulze *et al.* (1988) indica que estos cultivos cubrían alrededor del 80 por ciento de la tierra cultivada entre los años 1950 y 1980. Sin embargo, gradualmente aumentó la importancia de la papa (del 12 por ciento al 15 por ciento) y de la cebada (del 9 por ciento al 16 por ciento) y, al contrario, bajó la participación de los cereales (del 21 por ciento al 14 por ciento). La producción de maíz se mantuvo relativamente estable, aunque con una pequeña disminución del 38 al 35 por ciento. Tradicionalmente, estos cultivos tenían un rendimiento relativamente bajo, por lo que muchos campesinos, tuvieron que buscar regularmente ingresos adicionales fuera de la comunidad, principalmente mediante la migración. Según FIDA (1985), el 17 y 18 por ciento de los hogares con pequeñas propiedades agrícolas, representaban más de la mitad de la migración temporal. Las cifras recientes para el norte de Chuquisaca muestran que continúa el descenso de la importancia relativa del maíz y, al mismo tiempo, evidencia pequeños incrementos en papa, el trigo y la cebada.

En las décadas pasadas, la agricultura a secano ha sido objeto de muchas presiones. Los cambios en el contexto político y económico afectaron los precios de los productos agrícolas. Los cambios en los hábitos de consumo de áreas urbanas (especialmente en Sucre), así como en las propias comunidades, ocasionaron cambios en la producción. El crecimiento demográfico obligó a muchas comunidades a desmontar nuevas tierras para la producción agrícola e intensificar el uso de la tierra. El cambio climático ha permitido el desplazamiento de ciertos cultivos hacia las parcelas más altas, pero también se ha traducido en retrasos en el comienzo de las lluvias, reducción general del volumen de las precipitaciones y su distribución errática en el tiempo.

### 3. Resultados diferenciados en las comunidades encuestadas

En las comunidades encuestadas, hemos constatado un incremento en el área de descanso. En las zonas altas, aproximadamente tres cuartas partes de la tierra no fueron cultivadas, entre el 20 por ciento y 30 por ciento en las comunidades de 'pampa' y, entre el 13 y 16 por ciento, en las comunidades de 'valles'. En las tierras cultivadas, se ha encontrado una gama amplia de cultivos y variedades. Con relación a la papa, en la encuesta se registró 21 variedades diferentes en el 'valle templado' y 15 en la 'pampa de puna', pero sólo 4 en la 'puna alta' y 2 en el 'valle cálido'.

Los cambios en el tamaño del ganado fueron similares en las diferentes zonas ecológicas (véase también Anexo 5). Mientras que las comunidades de valle tenían rebaños más grandes de cabras, las comunidades de 'pampa' y 'valle templado' tenían más vacas y bueyes, y las de la 'pampa de puna' y 'puna baja' mayor cantidad de ovejas.

La diversificación agrícola y ganadera ha cambiado bastante en el tiempo. Los patrones de cambio son muy diferentes según los caminos de desarrollo con agricultura a secano y riego. A modo de complemento a la clasificación de los caminos de desarrollo (ver capítulo 2), en las comunidades con agricultura a secano se pueden identificar dos grupos: (i) comunidades marginales con población y producción decrecientes y (ii) comunidades con producción intensificada, al menos parcialmente y con población creciente (Cuadro 14). Los dos grupos forman parte de un todo continuo. En un extremo tenemos una comunidad en 'transición' y casi colapsada (Ovejerías), junto con tres comunidades que producen cada vez menos y tienen niveles muy elevados de migración. En el otro extremo tenemos a Talahuanca, con reducción lenta de la producción y menor migración y un grupo de comunidades de la 'pampa' con migración mínima y niveles relativamente altos de producción agrícola. Como otra distinción importante, podemos mencionar algunas comunidades con un enfoque fuerte en la producción de papa (Yurubamba, Pampa Lupiara y Cochapampa) que se diferencian de las comunidades con cultivos 'mixtos' y diversificados en

base a maíz, trigo y papa. Por lo tanto, estas historias de la agricultura muestran comportamientos de tipo trayectorias dependientes (*path dependency*).

Los extremos señalados expresan la amplia gama de la diversidad y diferenciación que tiene lugar en las comunidades con agricultura a secano y, por tanto, merecen mayor análisis. Muchas de las comunidades con caminos de desarrollo en contracción se ubican en el Valle Alto, una zona relativamente marginal y alejada, muchas veces de difícil acceso y con una topografía accidentada. En cambio, dos de las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico están ubicadas en zonas de 'pampa', con alto potencial para la producción de la papa y granos. Cochapampa y Talahuanca, en cierta medida, son comunidades 'fronterizas' entre ambos grupos.

El principal factor que explica las diferencias es el fuerte decrecimiento demográfico y productivo. Pero incluso en comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico, la migración tiene su relevancia. Entonces: ¿Qué hace tan difícil el desarrollo donde hay agricultura a secano, tanto para las propias comunidades como para las agencias externas de apoyo? ¿Por qué muchos esfuerzos promovidos, sean por actores internos o externos, han dado resultados tan marginales? ¿Qué explica la diferenciación de caminos?

**Cuadro 14**  
**Clasificación de caminos de desarrollo en comunidades con agricultura a secano**

<i>Camino de desarrollo/ enfoque productivo</i>	<i>Principales cultivos (% de la producción)</i>	<i>Comunidad/ zona ecológica/ altura</i>	<i>Descripción</i>
Contracción/ mixto	Maíz (>50%)	Ovejerías Alto (valle templado, 2.000 m.s.n.m.)	Ovejerías requiere un trato especial, por su cambio de 'ubicación': de ser una comunidad de altura a una comunidad con casi 100 % de irrigación. Esta forma de 'agencia espacial radical' condujo a un cambio total en la producción de papa y maíz a horti y fruticultura.
Contracción/ mixto	Papa, maíz, trigo	San Juan (valle alto, 2.700 m.s.n.m.)	Niveles de producción bajos y decrecientes (papa y cereales) e integración al mercado y un descenso de la población. Hasta 1996, la evolución en Cochapampa fue similar a la de comunidades con camino de desarrollo de crecimiento/ intensificación. Sin embargo, Cochapampa no tiene las mismas condiciones para agricultura, debido a su ubicación en valle alto.
Contracción/ mixto	Papa, maíz, trigo	San Juan de Orcas (valle alto/ colina, 2.900 m.s.n.m.)	
Contracción	Papa (75%)	Cochapampa ( <i>pampa baja</i> , 3.800 m.s.n.m.)	
Crecimiento/ mixto (estancamiento)	Papa, maíz, trigo	Talahuanca (valle alto, 2.800 m.s.n.m.)	Bajo nivel de producción e integración al mercado, población relativamente estable y niveles relativamente bajos de migración. Inversiones en conservación de suelo y agua
Crecimiento/ papa (intensificación) o <i>pampa</i>	Papa (>75% de la producción)	Pampa Lupiara ( <i>pampa de puna</i> , 3.200 m.s.n.m.)  Yurubamba ( <i>pampa de puna</i> , 3.200 m.s.n.m.)	Dos comunidades de <i>pampa</i> con niveles relativamente elevados de producción y especialización en papa y cereales. Fuerte integración al mercado, pero con niveles de producción en declive. Niveles relativamente bajos de migración y una población estable. Caracterizadas por una fuerte presencia de organizaciones externas, especialmente algunas ONG grandes.

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Los datos recogidos en las encuestas muestran los cambios más importantes en 15 años. Entre 1996 y 2011, los cambios en tenen-

cia de la tierra y producción son bastante marcados. La producción agrícola promedio (kg/hogar) bajó en un 40 por ciento, cayó en 23 por ciento el tamaño del ganado mayor y, 37 por ciento en el ganado menor. Las diferencias más importantes entre comunidades guardan relación con los rendimientos de la papa. En 1996, la producción de la papa, en promedio alcanzaba alrededor de 6 toneladas por hectárea, cifra que varió entre menos de 2 toneladas en Talahuanca y alrededor de 11 toneladas en Cochapampa. Para Chuquisaca, Beetstra (1997) estimó una productividad promedio de 8,2 toneladas por hectárea. Estas cifras, deben ser tratadas con cautela, debido a que los niveles de producción varían bastante de un año a otro, por lo que no significa necesariamente la confirmación de una tendencia absoluta. En 2011 se puede observar bajas similares en la producción de granos básicos y cebada y, en menor medida, en el caso del maíz, que incluso aumentó en algunas comunidades.

Una encuesta realizada en los Valles Andinos y Altiplano en 2011, develó que el 93 por ciento de los campesinos pobres percibían en general que los rendimientos agrícolas habían bajado. Similar comportamiento se habría registrado en Perú, según un estudio para esa misma época (Escobal y Ponce, 2010) que compara los niveles de producción de la papa en dos regiones peruanas entre los años 1982 y 2009. Los datos comparativos para Chuquisaca muestran una reducción gradual, desde 6,6 toneladas por hectárea en 1975 a 5 toneladas en las dos décadas siguientes, con el rendimiento más bajo de 3 toneladas registrado después de la sequía de 1982-1983 (Beetstra, 1997).

Las disminuciones en el ganado menor, especialmente de cabras, son aún más dramáticas, especialmente en comunidades con un potencial alto para la producción de la papa. Sólo Talahuanca, clasificada como una con camino de desarrollo con crecimiento demográfico, mostró un pequeño incremento de animales menores. En general, el ganado menor disminuyó en un 30-40 por ciento y, en el caso de Yurubamba, por encima del 70 por ciento, mientras que en Ovejerías disminuyó en un 100 por ciento. Para las comunidades de 'pampa', con crecimiento demográfico, estas cifras pueden ex-

plicarse por la intensificación de la producción agrícola. También se redujo fuertemente la crianza de burros, chanchos y gallinas.

El descenso del número de animales reduce a su vez la disponibilidad de abono, carne, leche, huevos, lana y tracción animal. En comparación con los niveles de producción de 1996, la comunidad de Ovejerías (que se deshizo de dos terceras partes de sus animales después de su reasentamiento) estaba entre las más afectadas, al igual que las comunidades de la 'pampa', las comunidades de contracción demográfica como San Juan, quedaron en mejor situación ya que producían suficiente abono e incluso lo intercambiaban con Escana. La crianza de los burros ha mantenido su importancia para el transporte de productos agrícolas, leña e incluso agua para consumo humano.

Otros cambios han sido menores, pero incidieron en las ventajas comparativas de algunas comunidades y hogares. La producción forestal y de frutas siguió siendo marginal, excepto en las comunidades con crecimiento y de la 'pampa', donde algunas familias recibieron apoyos considerables de un programa de reforestación. Las comunidades de la 'pampa' adquirieron equipos productivos. Para muchas comunidades se adquirieron molinos y equipos de selección de granos, pero estos quedaron en manos privadas o no entraron en operación. Creció el número de tiendas en las comunidades y mejoró el acceso a mercados, pero a pesar de todo, los cambios fueron más bien limitados, excepto en Yurubamba y San Juan de Orcas donde algunas familias habían abierto dos restaurantes y un hotel.

Como resultado de las diferencias en producción agrícola y pecuaria, crecieron las diferencias entre comunidades en cuanto a las ventas totales y actividades complementarias como la migración. En 1996, las familias destinaban una mayor proporción de la producción para el autoconsumo y sólo una parte relativamente limitada para la venta, pero en 2011, las comunidades aumentaron la proporción de la producción para la venta y, por consiguiente, redujeron sus niveles de consumo. Sin embargo, existen algunas particularidades entre comunidades y cultivos. Yurubamba, Cochapampa y Pampa Lupiara produjeron y vendieron mucha más papa, mientras que en Ovejerías, Talahuanca y San Juan de Orcas aumentó la pro-

ducción de maíz y trigo y, como consecuencia, también vendieron mayores volúmenes, aunque los beneficios netos por la venta de maíz y trigo, fueron mucho más bajos con respecto a la papa.

Como consecuencia, los patrones de migración temporal y de empleo de mano de obra también variaron entre comunidades. En 1996, las comunidades de la 'pampa' con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico, tenían alto nivel de tiempo dedicado a la agricultura y 'oficios rurales', y bajos niveles de migración. El tiempo dedicado a la agricultura alcanzaba 235 días/hogar en comunidades de la 'pampa' con crecimiento demográfico, pero en las otras esta cifra sumaba 194 días. En contraste, los hogares de las comunidades de la 'pampa' dedicaron en promedio 68 días a la migración temporal, mientras que esta cifra alcanzó 200 días para las demás comunidades.

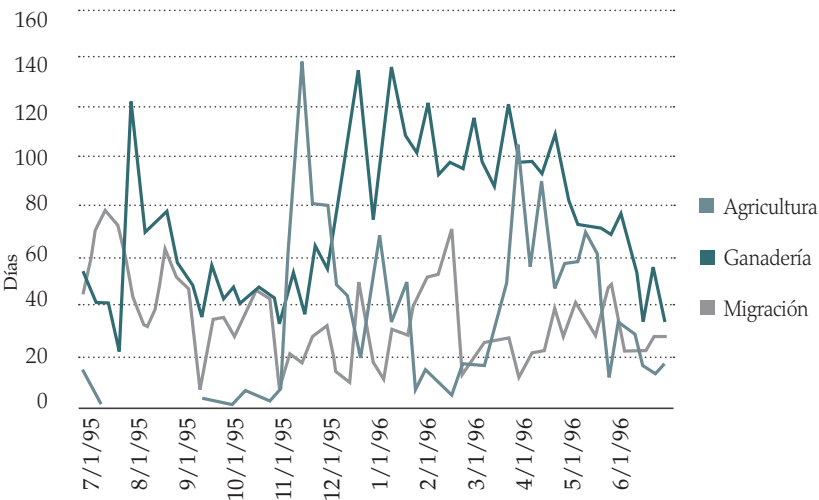
Entre las comunidades con un camino de desarrollo en contracción demográfica, San Juan tuvo el calendario con mayor intensidad de migración, con la mayor parte de los hogares dedicados más a la migración temporal que a la agricultura. Las actividades complementarias fueron mucho menos importantes que la migración. En comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico se ha encontrado el mayor número de actividades adicionales (por ejemplo: tenderos, tejedores, comerciantes, molineros, choferes y administradores), reflejado en 60-70 días/hogar dedicados por año. Por otro lado, contamos sólo 11 días dedicados en comunidades con contracción demográfica, lo que sugiere que estas actividades contribuyen sustancialmente a los ingresos de los hogares. En 2011, la mayoría de los hogares y comunidades tenía el mismo número de migrantes que en 1996, con la diferencia que disminuyó el tamaño del hogar.

Sabiendo que la producción de papa constituyó más del 60 por ciento de todos los productos y ventas en las comunidades sin riego, es útil para el análisis diferenciar las comunidades especializadas en la producción de papa de aquellas con un sistema de producción mixta. En general, la producción de la papa disminuyó para el año 2011, manteniéndose en comunidades con crecimiento demográfi-

co, con alrededor del 80 por ciento del nivel de producción per cápita en 1996, el 60 por ciento en aquellas con un camino de desarrollo con contracción demográfica y, en Cochapampa, no más del 53 por ciento. Hemos encontrado una tendencia hacia la intensificación, traducida en un mayor uso de agroquímicos, tracción mecánica y la introducción de nuevos cultivos y variedades. A pesar de ello, comunidades como Cochapampa, no fueron capaces de mantener los niveles relativamente elevados de producción de papa.

En el lapso de ese periodo de cambios, las comunidades con crecimiento demográfico, recibieron bastante apoyo externo para la producción y comercialización, pero sin lograr alcanzar niveles más altos de producción. El estancamiento en la producción puede explicarse parcialmente por el descenso general del tamaño de los hogares, y una mayor reducción en la disponibilidad de mano de obra debido al aumento de la migración y de las tasas de asistencia escolar.

**Gráfico 9**  
**Calendario laboral de Talahuanca**  
**(principales actividades en 8 hogares),**  
**julio de 1995 a junio de 1996**



Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo de PIED-Andino.



#### **4. Respuestas internas y externas a la diferenciación de caminos**

Se ha podido advertir que la diferenciación y la evolución de los caminos de desarrollo son parte de la realidad de los cambios recientes. Sabemos que la producción agraria depende de varios factores y las limitaciones dependen de la disponibilidad de mano de obra, tracción animal o mecanizada, calidad y cantidad de la tierra, semillas, fertilizantes orgánicos o químicos e ingresos monetarios. Las respuestas de la organización comunal y de los hogares, al igual que el apoyo de los actores externos, sirven para enfrentar las limitaciones y oportunidades, por lo tanto, son también parte de las razones que explican los cambios y sus tendencias.

##### **Reglas y regulaciones a nivel de la comunidad**

Una de las razones para la disminución general de la producción, ha sido la capacidad disminuida de las organizaciones comunales para enfrentar los cambios en los sistemas de producción. En general, los recursos colectivos no se utilizaron para la producción agrícola y ganadera, excepto algunas pequeñas iniciativas comunales (producción hortícola) en los terrenos de las escuelas y áreas colectivas de pastoreo y/o en infraestructura para riego. La organización comunal bajo la estructura de ayllu y sindicato contribuyó sobre todo mediante la definición de las 'reglas del juego', la fijación de fechas en el calendario agrícola y, a veces, mediante la definición del esquema de rotación. En algunos casos, las comunidades respondieron de forma colectiva a situaciones de emergencia, lo que influyó para acceder al apoyo externo o para la creación de asociaciones cooperativas.

Existe una fuerte conexión entre las prácticas agrarias, los rituales y el calendario de fiestas (religiosas). El carnaval y los rituales asociados a la celebración de Todos los Santos son parte de la dinámica de todas las comunidades y algunas tienen sus propias festividades. El calendario agrícola está definido por el ritmo de las estaciones y las variaciones climáticas, así como por las costumbres en la gestión del ganado. Muchas veces, se realizaron rituales para asegurar una

buena cosecha, acrecentar la fertilidad de los suelos y aumentar la protección contra los riesgos climáticos (véase, por ejemplo, Zoomers, 1998; Van den Berg, 1989).

Estas prácticas fueron incorporadas en la vida cotidiana y en las rutinas colectivas. A menudo, la responsabilidad de definir la fecha del inicio de la siembra fue delegada a una autoridad en específico, por lo general al alcalde, lo que es parte importante para la sincronización de las actividades agrícolas con la actividad ganadera, al delimitar las fechas de entrada y salida del ganado para el pastoreo temporal en las parcelas agrícolas. Prácticamente, para todas las comunidades, el inicio de la siembra es una temporada de fiestas. Los migrantes retornan para el comienzo de la producción agrícola, alrededor de Todos los Santos y el carnaval. Pero más allá de los rituales que marcaron los momentos más importantes en el calendario agrícola, las organizaciones comunales también establecieron 'reglas del juego' para el acceso a los recursos forestales como la leña. La organización de fiestas es exigente, sobre todo para los hogares relativamente pobres. Mientras que en algunas comunidades las fiestas persisten, en otras como Yurubamba es menos frecuente por sus niveles crecientes de integración con el mercado. Es probable que la desigualdad creciente en la capacidad productiva o en el acceso a mercados haya erosionado estas relaciones de intercambio simétrico y la voluntad de los campesinos, relativamente pobres, de cumplir con su parte para organizar fiestas y rituales colectivos. No obstante, siguen siendo indicadores importantes para la cohesión de una comunidad, lazos recíprocos y compromiso de las familias con la vida comunal. También funcionan como un mecanismo de redistribución de la 'riqueza'.

### **Sequías recurrentes y respuestas diferenciadas**

La sequía es un factor explicativo importante del empeoramiento en la producción, en particular en las comunidades con contracción demográfica. Esto se infiere porque muchos entrevistados testimoniaron de las severas sequías de fines de los años 30, principios de los años 40 (probablemente 1943) y, a fines de los años 50. La sequía de 1982-1983 es la más recordada, mientras que la sequía de 1997-1998

también tuvo un impacto sustancial en varias comunidades. Ovejeras fue la comunidad más afectada por la sequía de 1982-1983, lo que condujo al abandono de la agricultura a secano en la zona alta y el traslado de la gente a las comunidades del área del Río Chico. Aunque la sequía, falta de agua potable, baja producción agrícola y ganadera, fueron los factores más importantes para este cambio, existen otros factores previos como la contracción demográfica que condujo al deterioro de los sistemas de control y regulación del ciclo de producción agrícola y del movimiento del ganado.

Como una consecuencia de la sequía de 1997-1998, la comunidad de San Juan confrontó un descenso del 75 por ciento al 87 por ciento en la producción de la papa, maíz y cebada. En la agricultura, las sequías prolongadas y reiteradas limitaron el uso de las variedades nativas, ya que no podían madurar sin suficiente agua y demandaban más tiempo de trabajo. Esta situación dio lugar a la adopción de nuevas variedades, sobre todo las de ciclo corto (como el malcacho). La pérdida de variedades andinas es evidente para ciertos cultivos tradicionales como oca, papalisa, quinua y cuimi, y se tornaron de mayor importancia nuevas variedades como papa yungay y trigo yampara. Los campesinos que se arriesgaron a sembrar durante una estación seca inminente, casi siempre acabaron en pérdidas de su cosecha entera y de semillas. Además, las sequías posteriores afectaron la vegetación natural, en particular árboles y monte, limitando así la disponibilidad de forraje para el ganado. Los ingresos de muchas familias pobres no fueron suficientes para adquirir fertilizantes o emprender estrategias alternativas. Por su lado, la producción ganadera también disminuyó aunque en menor grado. Muchos animales murieron de hambre por falta de forraje y agua y disminuyeron las gallinas, ovejas y cabras, debido al mayor consumo o 'trueque' por emergencia. Además, Morales (2001) identificó descensos en el número de alumnos en edad escolar, como consecuencia de la sequía, aunque esta tendencia comenzó antes de 1997.

La sequía provocó varias respuestas. Muchos campesinos aplicaron estrategias complejas y diversas frente a las incertidumbres climáticas y la infertilidad del suelo, habiendo adquirido conocimientos

detallados de los cultivos y variedades y sobre cómo adaptarse a las precipitaciones limitadas. A través de intrincados sistemas de intercambio, constantemente calcularon cómo usar los recursos disponibles de la mejor manera posible. Sin embargo, estas capacidades fueron de poca utilidad una vez que se vieron afectadas por la sequía, especialmente por el carácter imprevisto de los *shocks* externos. Sus capacidades de ajustar los sistemas de producción se estrecharon. Y ante la continuidad de patrones de precipitación aleatorios, probaron nuevos cultivos y con menos abono disponible. Las comunidades con posibilidades de irrigación a pequeña escala, focalizaron sus esfuerzos en terrenos bajo riego, para asegurar al menos una cosecha mínima. Algunos hogares lograron intercambiar parte de su producción limitada con los pobladores de las comunidades del valle, a modo de diversificar en cierta medida su alimentación.

A nivel de la comunidad, se emprendieron acciones colectivas para encontrar o recuperar fuentes adicionales de agua e identificar semillas mejor adaptadas a las lluvias irregulares. En algunos casos, la introducción de semillas mejoradas facilitó ciclos productivos más cortos y también permitió a los campesinos apostar por ventas escalonadas. Durante los periodos de sequía, las familias dependían aún más los unos de los otros, pero la mayoría tenía el mismo problema: una producción agrícola limitada que restringió las oportunidades de aplicar mecanismos de intercambio o de trabajos de jornaleros en la misma región. Todo lo mencionado, aumentó la migración temporal y/o permanente.

Parcialmente, en respuesta al cambio del clima, todas las comunidades con agricultura a secano continuaron buscando agua para riego. Esto resultó ser un esfuerzo mayormente inútil, pero comunidades como Talahuanca y San Juan lograron, con apoyo externo, construir tanques de captación de agua de lluvia y Cochapampa participó en la construcción de una obra de infraestructura de riego (quedó inconclusa). Yurubamba obtuvo acceso parcial al riego para la tercera parte de las familias y Pampa Lupiara presentó diferentes demandas a actores externos (todavía no cumplidas) para la construcción de una represa.

En años de sequía severa o extrema, para muchos hogares la migración temporal, o incluso permanente, quedó como la única alternativa real. Tanto en Talahuanca como en San Juan, un grupo considerable de familias emigró después de la sequía de 1983, en el marco de los planes de colonización de las tierras bajas. En 1998, la migración temporal resultó ser menos atractiva debido a la crisis sectorial y nacional, de modo que la competencia por fuentes de empleo fue intensa y los pagos bajaron, por ejemplo, en la zafra de caña de azúcar.

Las familias dependientes de remesas recibieron menos ingresos (Morales, 2001). En resumen, los niveles más bajos de producción en agricultura y ganadería redujeron las posibilidades de venta en el mercado y los intercambios entre comunidades vecinas, afectando de esta manera a la seguridad alimentaria local.

Tras la sequía de 1997-1998, las comunidades con alternativas limitadas buscaron el apoyo externo. Algunas recibieron apoyo de ONG (como CARE y Cruz Roja) y de los gobiernos municipales y departamental. Un caso interesante, es el de algunas comunidades de tres provincias del norte de Chuquisaca que se juntaron para ejercer presión ante el gobierno departamental mediante una 'marcha conjunta' hacia Sucre a fines de 2008 y ocupando la plaza mayor durante varios días. Después de negociaciones largas, la gobernación respondió con 'demasiado poco y demasiado tarde', básicamente entregando semillas de baja calidad, en poquísima cantidad y a destiempo para la siembra (Morales, 2011).

### **Integración al mercado y respuestas de las comunidades**

Mientras que, a inicios de los años 80 muchas familias tenían que caminar y/o usar burros para transportar pequeñas cantidades de productos al mercado, hoy en día prácticamente todas las comunidades disponen de transporte motorizado que conecta con áreas urbanas. No obstante, las condiciones y tendencias del mercado siguen adversas e inseguras. A pesar del transporte regular a Sucre y otros mercados en la región, la competencia es creciente entre las mismas comunidades, ya que éstas producen lo mismo y al mismo

tiempo, además en grandes cantidades, por ejemplo, en Santa Cruz, Cochabamba y países vecinos. Esto ha dificultado seriamente las posibilidades de aumentar los ingresos por la venta de productos. Comparando con la situación de hace tres décadas, el acceso al mercado aumentó considerablemente, sobre todo para las comunidades de la 'pampa' y con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico. Aunque la producción per cápita más o menos sigue igual o incluso disminuyó, la proporción vendida aumentó entre 1996 y 2011, especialmente la de papa y maíz, lo que aumentó la presión sobre las reservas para el consumo interno, intercambio y reposición de semilla.

Existen ciertos cambios en los mercados rurales, incluyendo cambios de lugares e infraestructura. Muchos comunarios venden productos a los 'intermediarios o directamente a compradores en Sucre y otros mercados regionales. En Sucre, muchos productores enfrentan dificultades para romper la dominación de los llamados 'mayoristas' y 'minoristas' que ocupan todavía los principales puestos en el Mercado Campesino y el Mercado Central. La necesidad de dinero en efectivo, junto a las limitaciones en adaptar el momento de la cosecha y la falta de almacenes adecuados, obligaron a los campesinos de las comunidades con agricultura a secano a vender gran parte de su producción, directamente después de la cosecha y a cambio de bienes de consumo (aceite, fideos y hoja de coca) u otros productos ofrecidos por los 'intermediarios' locales o 'chapareras', muchas veces a precios muy bajos (Tarifa, 1993). Los agricultores en comunidades crecimiento demográfico/pampa tuvieron mejores perspectivas, debido a que el transporte y el número de comerciantes habían crecido sustancialmente. Para Pampa Lupiara, esta situación puede explicarse, en parte por el apoyo externo prolongado que contribuyó a romper el monopolio de algunos 'mozos'. En Yurubamba, a inicios de los años 90 el elevado potencial agrícola, en combinación con los precios favorables de la papa, condujo a una acumulación de camiones baratos de segunda mano comprados en el extranjero (con orígenes lejanos como Suecia y Holanda). Sin embargo, la posterior caída de los precios obligó a muchos a vender sus adquisiciones recientes. En algunos casos, el papel predomi-

nante de los comerciantes ‘intermediarios’ y la dependencia de los campesinos, de la voluntad de éstos, pudieron haberse traducido en relaciones comerciales desventajosas.

El acceso a medios móviles de comunicación, sin duda amplió las posibilidades de acceso a la información actual de mercados, pero los campesinos permanecieron en una posición desventajosa frente a los ‘intermediarios’ externos e internos. Las ventas individuales en mercados urbanos requieren mucho tiempo, altos costos de viaje y parte del producto se malogra antes de la venta. El aumento de las posibilidades de transporte en las comunidades de ‘pampa’, probablemente condujo a una mayor competitividad interna y oportunidades de vincularse con compradores para facilitar las ventas a mejores precios que en las comunidades con agricultura a secano.

En unas cuantas comunidades, se establecieron asociaciones económicas. En la mayor parte de ellos, fueron apoyadas o incluso iniciadas externamente. Estas iniciativas no perduraron en las comunidades con agricultura a secano. El ejemplo más exitoso fue la asociación económica en Pampa Lupiara, mientras que las experiencias en San Juan y Cochapampa fueron más bien temporales. Esto refleja la dificultad de gestionar recursos productivos, relativamente uniformes, de una forma colectiva.

### **Mecanismos de ‘intercambio’**

El *ayni*, la *mink’a* y la faena son parte de una serie de otras modalidades de ‘intercambio’ de mano de obra, tierra, ganado, equipos e insumos en la preparación del ciclo agrícola, además que ayudan a la reducción de riesgos. Los mecanismos de ‘intercambio’ también ayudan a diversificar los cultivos. Las redes informales y las relaciones de ‘compadrazgo’, favorecen los posibles beneficios del ‘intercambio’ porque amplían las opciones de acceso a la tierra, equipos, variedades de cultivos, semillas y mano de obra.

Aunque las prácticas de intercambio son ventajosas, pueden perder relevancia en entornos de mayor escasez. A pesar de que varios de los mecanismos encontrados en Cochapampa todavía se practican, otros han sido abandonados. Algunas prácticas conti-

núan, por ejemplo, el *choqo*, la *mink'a* y el *ayni* y en sus diversas modalidades incluyen 'al partir', préstamos de dinero, *wasichaco*, *chapara* y otras que facilitan el acceso de las familias a diferentes recursos a lo largo del año. Otra práctica interesante que todavía sigue vigente es la *wishkha*, que permite a una persona con limitados recursos encarar la organización de una fiesta comunal con ayuda de muchos otros que comparten sus productos o incluso dan contribuciones monetarias para que de esta forma el 'pasante' (la persona de turno que tiene que organizar la fiesta) pueda cumplir con sus obligaciones comunales.

El *ayni* sigue siendo practicado con frecuencia, pero la *mink'a* y muchos otros mecanismos de 'intercambio' están en declive. Una posible razón de ello es el aumento de la migración y, por lo tanto, aumentan las oportunidades laborales externas y competitivas (sobre todo en la construcción y minería), lo que resulta también en aumento del costo del jornal de trabajo en la comunidad. Las mejores oportunidades de trabajo en otros lugares reducen la voluntad de una familia a trabajar por una compensación a menudo simbólica (por alimentos o coca) o a entrar a una relación recíproca. Por otro lado, las prácticas de 'intercambio' siguen siendo importantes para los hogares con escasos recursos monetarios. La cooperación frecuente a través de *mink'a* o *ayni* también facilita el establecimiento del capital social de 'unificación' (*Bonding social capital*) (Woolcock, 1998; Stone y Hughes, 2002) y de la acción colectiva comunal, ya que involucra a los comunarios en redes de intercambio basadas en la confianza mutua. La menor frecuencia de las prácticas de 'intercambio' y el trueque (parcialmente debido a la especialización, integración mercantil y mayor disponibilidad de transporte) puede complicar la operatividad de los sistemas más complejos de producción e incrementar el riesgo de una cosecha fallida. Por lo tanto, la percepción comunal de estos mecanismos *quid pro quo* (algo sustituido por otra cosa) puede extenderse hacia el relacionamiento con actores externos, especialmente en cuanto a la participación comunal y contribuciones en proyectos de desarrollo y la manera en que perciben los incentivos, las donaciones y los mecanismos de crédito.



Los mecanismos de intercambio recíproco, todavía persisten en comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica, por el menor nivel de los ingresos monetarios por ventas de las familias. La mayor parte del intercambio tenía relación con la producción de papa, maíz y cereales. En Talahuanca, el *ayni* era muy común (para el año 1996 las familias trabajaban de 15 a 30 días en el *ayni*), mientras que en San Juan de Orcas la práctica más común fue el trabajo colectivo o *mink'a*, algo que casi no existía en Cochapampa. En comunidades con camino de desarrollo de con crecimiento demográfico/pampa, los campesinos trabajaron sobre todo como jornaleros y a cambio de productos o una remuneración posterior. Estas comunidades tenían niveles altos de diferenciación interna. En 2011, la gente pobre en estas comunidades, era casi tan pobre como los campesinos de comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica. Aunque tenían mejores condiciones agroecológicas, debido al acceso limitado a la tierra y otros recursos dependían de su propia mano de obra, de los mecanismos de intercambio y las oportunidades fuera de la comunidad para acceder a recursos y/o ingresos adicionales. En 1996, Mariano Nuñez, un campesino de tercera edad de Lupiara, trabajó para otras familias un total de 171 días. Muchas veces, el trabajo para terceros es una fuente alternativa importante de ingresos, a pesar de que implica una relación desigual. Es evidente que el aumento del trabajo contratado, en desmedro del acceso a mano de obra mediante los mecanismos de intercambio, es una consecuencia de la creciente incorporación al mercado.

En el Cuadro 15 se observa el tiempo dedicado según los diferentes mecanismos de intercambio.

**Cuadro 15**  
**Tiempo invertido de mano de obra según mecanismos**  
**de intercambio en agricultura (1996)**

<i>Camino de desarrollo</i>	<i>Comunidad</i>	<i>Jornalero</i>	<i>Ayni</i>	<i>Trabajo por productos</i>	<i>Mink'a</i>	<i>Trabajo remunerado</i>	<i>Al partir</i>	<i>Trabajo comunal</i>	<i>Total</i>
<i>Contracción</i>	<i>Cochapampa</i>	6	5	32		1			44
	<i>San Juan</i>	31	15	3	1	2	1		53
	<i>San Juan de Orcas</i>	12			75				87
<i>Crecimiento</i>	<i>Talahuanca</i>	21	107		25	6		4	163
	<i>Yurubamba</i>	11	19	87		42	10	1	170
	<i>Pampa Lupiara</i>	317	7	13	1				338
<b>Total</b>		<b>386</b>	<b>165</b>	<b>135</b>	<b>102</b>	<b>51</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>855</b>

Fuente: encuesta de 48 hogares.

Nota: Un 95 por ciento de las actividades tiene correspondencia con la producción de papa, maíz y cereales.

Según Polanyi (1957), los mecanismos de intercambio basados en la reciprocidad prosperan en sistemas sociales basados en la 'simetría' (redes sociales y de parentesco, incluyendo las relaciones de compadrazgo) y beneficio mutuo. Este autor, distinguiendo entre reciprocidad, redistribución e intercambio mercantil, sugiere que la distribución de las relaciones basadas en el mercado puede debilitar las relaciones sociales. No obstante, los mecanismos de intercambio no siempre implican un intercambio simétrico. Los comunarios de Cochapampa todavía intercambian gran parte de su producción con comunidades vecinas y con 'chapareras' que ofrecen vestimenta, naranjas y utensilios domésticos a cambio de papas, inmediatamente después de la cosecha. Estos intercambios, sin embargo, son considerados como bastante desiguales por la comunidad.

Incluso cuando se produce el intercambio directo de bienes, el valor comercial de los intercambios (un quintal de papa por un quintal de frutas o maíz), rara vez está en equilibrio, siendo que quienes más necesitan de este mecanismo (por ejemplo, personas con un problema temporal de producción) casi siempre reciben un beneficio de menor valor. No obstante, muchas veces la alternativa de transportar el producto hasta el mercado, sería mucho más costosa.

Para las viudas y otros hogares ‘desfavorecidos’, los mecanismos de intercambio, muchas veces constituyeron la única forma de obtener acceso a suficientes insumos y mano de obra. Tradicionalmente, las mujeres viudas acudían al apoyo de los hombres para la preparación de la tierra con yunta de bueyes.

### **Cambios en el uso de mano de obra**

Además de los mecanismos de intercambio y el trabajo como jornalero, el acceso a actividades complementarias (trabajo como chofer, molinero, tejedor, alfarero y en otras actividades de transformación) juega un papel importante en el calendario de los hogares e influye en la necesidad de migrar de manera temporal o permanentemente. La importancia de tales actividades depende de su atractivo (como complemento o incluso sustituto parcial de la producción agrícola), la posibilidad de sincronizarlas con el calendario agrícola y la disponibilidad de redes internas y externas.

Especialmente en comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico y productores de papa, el ciclo productivo más intensivo, el mayor uso de fertilizantes y las prácticas agrícolas más intensivas requerían de una mayor cantidad de mano de obra. Por ejemplo, hemos evidenciado una mayor proporción de participación de mujeres en la producción agrícola en Cochapampa, Yurubamba y San Juan (alrededor del 33 por ciento, frente a menos del 20 por ciento en las demás comunidades), lo que refleja el calendario intensivo en la producción de la papa en estas dos comunidades. La necesidad inicial de mano de obra se redujo en algo con el aumento paralelo de la mecanización, relacionado con el mayor uso de tractores agrícolas, particularmente en las comunidades paperas con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico.

El segundo factor que influye en los requerimientos y disponibilidad de mano de obra es el cambio demográfico, especialmente con relación al descenso del tamaño de los hogares y la creciente migración. El menor tamaño de los hogares reduce el consumo y la disponibilidad de mano de obra lo que, a su vez, puede conducir a patrones de producción más extensivos y una disminución en los rendimientos.

Contrastando las cifras de producción y ganado con el tamaño de los hogares, la disminución es relativamente baja en los 15 años del estudio; una reducción del 15 por ciento de la producción agraria. De hecho, la producción per cápita fue bastante estable en las comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica y la producción promedio per cápita hasta creció en Pampa Lupiara, principalmente debido al descenso paralelo y sustancial en el tamaño de los hogares. Un factor importante que limitó las posibilidades de contratar mano de obra, es el costo creciente de la misma debido a las oportunidades de ingresos en otros lugares (sobre todo en Sucre, pero también en el sector minero de Potosí). En una encuesta realizada en 1989-1990, Pozo Uribe (1991) descubrió que, en Pampa Lupiara se les pagó a los jornaleros sólo Bs 3 a 4 por día. En 1996, constatamos jornales de Bs 8 a 15. En 2011, los jornales habían crecido a Bs 30 a 40 o más, excediendo por mucho las tasas de inflación y conduciendo a una quintuplicación del pago por mano de obra o jornales.

La intensidad de una práctica como la migración depende del acceso a recursos, así como de los diferentes sistemas de producción. Los hogares más pobres produjeron sólo una fracción de la producción de los hogares relativamente ricos y tenían una probabilidad de migración 2,5 veces más. En promedio, los hogares relativamente ricos lograron una producción cinco veces mayor que los hogares más pobres y el doble que los estratos socioeconómicos intermedios, al tiempo que dedicaron menor tiempo a estas actividades que en los otros estratos.

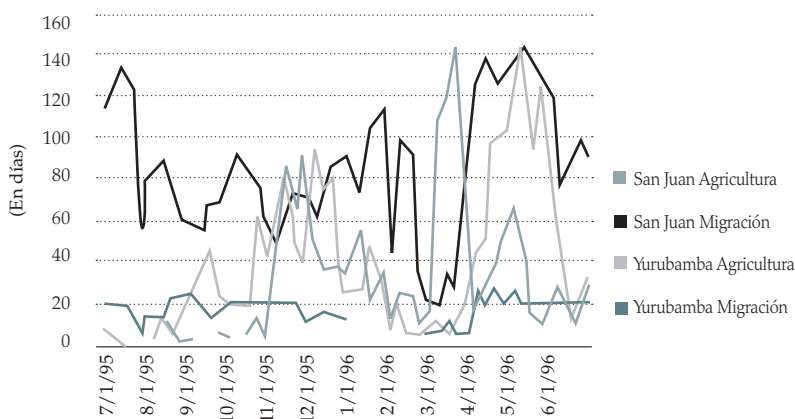
### **Cambios en migración**

La migración puede ser entendida como el resultado de factores de empuje y atracción. Entre los factores que atraen tenemos las opciones de trabajo en otras partes, pero también la educación en pueblos cercanos o en la ciudad de Sucre. Los factores que la empujan, surgen de condiciones limitantes de producción y trabajo en la comunidad de origen. Las comunidades con crecimiento demográfico y dedicadas a la papa, con su calendario agrícola más intensivo y mayores ingresos, también tenían tasas más bajas de migración que las comunidades con sistemas de producción mixta, lo que demuestra la existencia de diferenciaciones.

La principal comunidad ‘expulsora’ en 1996 fue San Juan, que tuvo tasas muy altas de migración temporal, seguida por el éxodo, pos sequía de 1998. El Gráfico 10 destaca la diferencia entre la producción dispersa pero intensiva en mano de obra de Yurubamba y la producción en San Juan, que tiene dos temporadas altas, lo que permite la migración temporal entre abril y noviembre. Los hogares de San Juan dedicaron tres veces más tiempo a la migración temporal que las familias de San Juan de Orcas; cifra que es de 8 a 20 veces mayor con relación a las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico.

La experiencia de San Juan es digna de mención, ya que esta comunidad experimentó una combinación intensa de factores de empuje y atracción. Aproximadamente, la mitad de los 26 migrantes temporales registrados en ocho hogares, había sido contratada por externos para el trabajo en la zafra de caña en Santa Cruz, trabajo muy duro que dura de 3 a 6 meses, entre abril y septiembre. En el Gráfico 10 se puede observar claramente el punto máximo de migración, que tiene correlación con la temporada baja de las actividades agrícolas. Esto implica una sinergia óptima entre la zafra de caña de azúcar y el calendario agrícola de San Juan.

**Gráfico 10**  
**Agricultura y calendarios de migración (1996)**



Fuente: PIED-Andino, elaboración propia.

En la zafra de caña de azúcar, se movilizaron alrededor de 30.000 trabajadores para cosechar unas 90.000 hectáreas (datos de 2003 de Bedoya, 2005). Según Bedoya (ibíd.), los intermediarios (enganchadores) que trabajaban para las compañías grandes en Santa Cruz reclutaron campesinos, muchas veces de las fiestas de navidad y carnaval, ofreciéndoles ‘anticipos’ y pagos adicionales de alrededor USD 30. Y dado que los anticipos se dedujeron y los sueldos eran bajos, los trabajadores fueron obligados a contraer nuevos préstamos, usar dormitorios predefinidos y subsumir una serie de otros costos no previstos, como el pago de la deuda que contrajeron. Por lo tanto, muchas veces sólo obtenían ingresos mínimos y, en algunos casos, incluso terminaban endeudados. Según Bedoya (2005), los ‘enganchadores’ solían usar el endeudamiento continuado para retener a los trabajadores, a veces por varios años.

Entre los años 1996 y 2011, la migración temporal creció rápidamente en Cochapampa y en menor grado en San Juan y Pampa Lupiara. Un agricultor entrevistado de Cochapampa, confirmó que el ambiente productivo negativo era el principal motivo del aumento de la migración: “En la comunidad no hay trabajo, no hay tierra y muy poca producción, y no tenemos ningún ingreso” (entrevista con Mamani Colque, 1996).

Las otras comunidades a secano, mostraron tasas de migración estables (Yurubamba y San Juan de Orcas) o incluso una disminución considerable de la migración temporal (Talahuanca). Las tasas de migración temporal, alcanzaron alrededor de 1,75 miembros por hogar, en comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica, frente a tan sólo un miembro por hogar en donde había crecimiento demográfico. Una diferencia importante con las comunidades con riego (analizado en capítulo 7) es la orientación mayormente nacional de la migración temporal en las comunidades con agricultura a secano. Esta situación, puede guardar relación con la complementariedad entre el calendario local y, por ejemplo, la zafra de caña o cosecha de hoja de coca y las actividades de los intermediarios, como demuestra el caso de San Juan. En 1996, sólo una persona (de 97 migrantes de 56 hogares) migró a la Argentina,

mientras que 13 personas de 73 migrantes de comunidades con riego fueron al extranjero. La migración al extranjero, potencialmente puede generar mayores ingresos, pero también requiere mayores inversiones iniciales, por ejemplo, gastos de viaje y alojamiento. La necesidad de este tipo de gastos iniciales, probablemente contribuyó a las tasas más bajas de migración internacional en las comunidades sin riego. Las diferencias entre los estratos socioeconómicos también tienen repercusiones en los patrones de migración, con los hogares más pobres dedicando más del doble de tiempo a la migración temporal, en relación a los hogares relativamente ricos.

En San Juan, los niveles elevados de migración condujeron a problemas de tierras abandonadas y reducción de la participación de comunarios en actividades colectivas. Una de las respuestas a este problema fue una multa para los comunarios que no participaban en reuniones o trabajos colectivos. En general, no hubo mucha oposición contra las multas e incluso podían redimirlas con cabras u ovejas. Los migrantes afiliados a la comunidad tenían que participar en las reuniones, o nombrar a un pariente como su representante. En algunos casos, pagaban las multas por un año entero, lo que muestra la legitimidad de esta medida. Las comunidades no fueron muy eficaces en el control de las parcelas abandonadas por estos mismos migrantes. Aunque, los comunarios comprendieron la necesidad de devolver estas parcelas, especialmente en vista de la presión sobre la tierra, en la práctica esta devolución no ocurrió. Una opción frecuente consistió en dejar las parcelas en manos de un pariente o bajo un arreglo de 'al partir'. En este último caso, el propietario recibía una proporción acordada, en general del 50 por ciento de la producción. Los migrantes que no tenían arreglos tranzados, esperaban recuperar la tierra luego de regresar a la comunidad. En San Juan, eventualmente se podía obligar a los migrantes a vender sus tierras, pero esto ocurrió raras veces (Zantkuijl, 2010). La migración también afecta la voluntad de los comunarios para asumir responsabilidades de dirigentes, lo que dejó a las comunidades, como San Juan, sin una organización comunal efectiva por varios años.

Resumiendo las principales diferencias, entre 1996 y 2011, es que prácticamente todas las comunidades mostraron un crecimiento relativo de la migración temporal (como proporción de la población) y una reducción del tamaño de los hogares. Las comunidades con un camino de desarrollo con contracción demográfica, sufrieron tasas muy altas de migración temporal, pérdidas severas de población y enfrentaron dificultades para lidiar con las ausencias prolongadas.

## **5. Resultados resumidos: caminos de desarrollo en áreas con una agricultura a secano**

¿Cómo ocurrió la diferenciación de caminos en comunidades con agricultura y ganadería a secano? y ¿qué tendencias se proyectan? El Cuadro 16 presenta un resumen de las tendencias más importantes para los caminos de desarrollo contracción y crecimiento demográfico, con una desagregación adicional entre sistemas de producción de papa y mixta. El camino de desarrollo a secano ha tenido limitaciones severas en su desarrollo. Los riesgos climáticos, en particular las lluvias irregulares, y la mayor frecuencia de sequías y granizadas y heladas recurrentes, complicaron el calendario agrícola. Todo esto afectó bastante las prácticas de siembra que por falta de humedad muchas veces fueron postergadas hasta el mes de noviembre. Los datos de precipitación anual, desde inicios de los años 50, muestran una baja consistente y gradual y, en décadas recientes, ha llegado a ser un factor crítico. Combinado con el descenso del tamaño de los hogares, el aumento de la asistencia escolar y la migración, esta tendencia condujo a una reducción general de los niveles de producción.

En algunos casos, la fragmentación de la tierra aumentó la presión sobre los recursos. En comunidades de zonas altas con agricultura a secano, los comunarios redujeron el periodo de descanso del suelo y desmontaron nuevas tierras con un potencial limitado y con un mayor riesgo de degradación del suelo. Varios autores destacan la correlación que existe entre la degradación del suelo y la demografía cambiante (por ejemplo, Zimmerer, 1993a, 1993b; Preston, MacKlin y Warburton, 1997; Kessler, 2006), pero no cabe duda que la degradación no es el único factor y ni siquiera el más importante para explicar la pobreza en los Valles Andinos.



Las comunidades cada vez están más integradas en los mercados regionales y nacionales, pero los términos de intercambio siguen siendo adversos, y sólo pocos hogares logran negociar mejores precios o encontrar atajos en las cadenas de comercialización. Los niveles más bajos de producción por hogar y per cápita, y una mayor proporción de ventas, han aumentado la presión sobre el consumo, la seguridad alimentaria y la disponibilidad de semillas. El acceso a semillas 'mejoradas', tecnologías, crédito y fertilizantes químicos, sigue siendo desigual entre los hogares de comunidades con caminos de desarrollo en contracción. Ninguna de las comunidades con un camino de desarrollo a secano logró encaminarse hacia niveles de producción más altos y sostenibles. La mayoría, mostró una población menor o estancada debido a la migración creciente y disminución de las tasas de natalidad. Muchos comunarios perciben la migración como la única alternativa real para sus hijos.

No obstante, hemos observado diferencias en la evolución de los caminos de desarrollo en el tiempo. La comparación con los datos iniciales de 1996, mostró una fuerte diferenciación entre comunidades dedicadas a la producción de papa frente a las comunidades con sistemas de producción mixta. Con el tiempo, esta diferenciación continuó, excepto en una sola comunidad en cada grupo (Cochapampa y Talahuanca). Cochapampa, exhibió peores resultados que las otras dos comunidades con producción de papa (Pampa Lupiara y Yurubamba), mientras que Talahuanca mostró mejores resultados en relación a las otras comunidades con sistemas de producción mixta (San Juan, San Juan de Orcas y Ovejeras).

Las comunidades con contracción demográfica, fueron impactadas en mayor medida por dos sequías, conduciendo a una pérdida casi total de cosechas y reducción de ganados. En los últimos años, estas comunidades siguieron experimentando disminuciones en la producción por hogar y per cápita. Estas comunidades experimentaron una reducción en cuanto a las variedades y diversidad genética, el abandono gradual de tierras marginales en zonas altas debido a la precipitación irregular y la escasez creciente de agua, tanto para el consumo humano como para los animales. Una producción disminuida, a la par, con una menor cantidad de abono e ingresos más

bajos, aumentó la dependencia de insumos externos como los fertilizantes químicos. En estas comunidades bajó la población y el tamaño de los hogares y las mejoras fueron limitadas en el acceso a mercados y disminuyeron los intercambios con las comunidades vecinas. No obstante al apoyo externo extensivo, la única comunidad con perspectivas de crecimiento en 1996 (Cochapampa) también tuvo que enfrentar un deterioro rápido de los niveles de producción, principalmente debido a la desorganización del sistema de rotación, los niveles elevados de fragmentación de la tierra y la falta de coherencia y complementariedad de las intervenciones externas.

En cambio, si bien las comunidades con crecimiento demográfico también sufrieron la sequía, ambas comunidades de pampa/papa, recibieron más apoyo externo y se recuperaron rápido, a diferencia de la comunidad con un sistema de producción mixta que necesitó bastante tiempo recuperarse de las pérdidas de semilla y ganado. En 1983 y en 2000, las comunidades con crecimiento demográfico/papa pasaron por años relativamente buenos, lo que en cierta medida puede haber ocurrido por casualidad, pero el apoyo externo y el mejor acceso a semillas, sin duda alguna, también jugaron un papel importante. Estas comunidades tenían un patrón especializado de cultivos y una mayor producción, lo que les permitía vender una mayor proporción de sus cosechas. Recibían más apoyo externo en producción y comercialización y redujeron los efectos de la escasez de mano de obra mediante una mecanización parcial. Ambas comunidades tenían acceso a fertilizantes para compensar la disponibilidad limitada del mismo. El acceso directo al transporte, aunque en general de propiedad privada, facilitó el acceso al mercado. Estas dos comunidades, sin embargo, muestran una diferenciación interna más pronunciada, probablemente como consecuencia de la “acumulación” acelerada en los hogares relativamente ricos. Por último, lograron acceso a la educación secundaria bastante temprano (véase también capítulo 8). Considerando estas evoluciones, no es de sorprenderse que estas comunidades tuvieran tasas más bajas de migración.

## Cuadro 16

### Resultados en comunidades con agricultura a secano, con contracción y crecimiento demográfico

<i>Camino de desarrollo con contracción demográfica</i>	<i>Camino de desarrollo con crecimiento demográfico</i>
<p style="text-align: center;"><i>Producción mixta (Ovejerías (OV), San Juan(SJ), San Juan de Orcas)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abandono total de zonas altas y conversión a irrigación en valle (OV).</li> <li>- Descenso en rebaños (todos).</li> <li>- Gravemente afectado por las sequías de 1982 y 1998.</li> <li>- Niveles iniciales muy altos de emigración, migración continúa, pero con un nivel más bajo.</li> <li>- Esfuerzo cooperativo fallido (SJ).</li> <li>- Migración/ mano de obra contratada (enganche) (SJ).</li> <li>- Uso restringido de insumos externos, ventas limitadas.</li> <li>- Intervenciones externas fragmentadas en la esfera productiva.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Producción mixta (Talahuanca)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento de ganado y abono, niveles estables de producción per cápita</li> <li>- Gravemente afectado por las sequías de 1982 y 1998,</li> <li>- Migración permanente de algunas familias</li> <li>- Inversiones en conservación de suelo y agua, posiblemente contribuyendo a una reducción de la migración</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>Producción de papa (Pampa Lupiara(PL), Yurubamba(YBB))</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menos afectadas por el descenso en el doble acceso, rebaños más pequeños (PL, YBB)</li> <li>- Producción agrícola más mecanizada (PL, YBB), al menos parcialmente como resultado de un apoyo externo sustancial, pero también un mayor uso de mano de obra contratada.</li> <li>- Recuperación más rápida de la sequía de 1982, resultando en una mayor producción en los años siguientes.</li> <li>- Conversión parcial al riego (YBB)</li> <li>- Asociación económica relativamente exitosa (rompiendo relaciones internas de poder, la sostenibilidad sigue siendo un problema)</li> <li>- Niveles bajos de migración (PL, YBB)</li> <li>- Producción y ventas elevadas se traducen en una acumulación fuerte de hogares relativamente ricos y diferenciación interna</li> <li>- Aumento de camiones, tractores y acceso a una segunda casa en Sucre.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><i>Producción de papa (Cochapampa)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificación inicial de producción de papa.</li> <li>- Posterior descenso en la producción ganadera.</li> <li>- Acceso interrumpido al valle y los correspondientes mecanismos de intercambio.</li> <li>- Deterioro y abandono parcial del sistema de rotación de manta.</li> <li>- Producción en descenso, fragmentación creciente de tierra.</li> <li>- Fuerte crecimiento de emigración.</li> <li>- Irrigación y esfuerzos cooperativos fallidos.</li> <li>- Presencia externa errática y conflictiva, mucha infraestructura en desuso.</li> </ul>	

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

## 6. Conclusiones

El análisis de los caminos de desarrollo presentado en este capítulo, pone de manifiesto los procesos de cambio complejos en la agricultura a secano. Para muchas comunidades, la Reforma Agraria de 1952-1953 tendría que haber sido el punto de partida del inicio de la 'propiedad' directa de la tierra. No obstante, los estudios disponibles sugieren que los cambios han sido más bien limitados hasta inicios de los años 80. Paulatinamente, las comunidades se enfrentaron a las crecientes presiones demográficas, desmonte de terrenos y reducción de los periodos de descanso del suelo. Especialmente después de 1983, la frecuencia de años con escasez de lluvias aumentó y las precipitaciones se tornaron cada vez más irregulares.

Las sequías de 1983 y 1998 condujeron a un crecimiento inmediato de la migración y pérdidas dramáticas de ganados y producción agrícola. Otros cambios afectaron las estrategias de diversificación de cultivos y prácticas ganaderas, se redujo el intercambio de productos y de mano de obra entre comunidades vecinas del valle, al igual que la disponibilidad de abono. Aumentó la dependencia creciente de insumos externos, lo mismo que la proporción de productos agrícolas vendidos en mercados externos a fin de asegurar ingresos monetarios mínimos.

Los patrones de migración, estaban definidos por las oportunidades externas, pero también parcialmente estaban condicionados por el calendario agrícola, las redes migratorias existentes (como el papel de los intermediarios, el 'enganche'). Los resultados diferenciados en los caminos de desarrollo indican que las 'condiciones iniciales' sí importan; por ejemplo, el potencial de producción de papa o los patrones de producción mixta, y las diferentes combinaciones de tendencias endógenas y agencia interna y externa, pueden empujar los caminos de desarrollo comunales, hacia 'abajo' o hacia 'arriba'. Estos procesos evidencian los equilibrios cambiantes entre agricultura, ganadería y migración, donde los márgenes de maniobra son cada vez más estrechos.

Al nivel de hogares, la reducción de su tamaño, el aumento de los años de escolaridad de los niños y la migración continua de jóvenes, aumentaron la carga laboral de las pocas personas mayores y limitaron su participación en ciertas prácticas de acción colectiva como la *mink'a*. Las prácticas locales cambiaron debido a la migración temporal, la reducción de los periodos de descanso de la tierra, la subdivisión de tierras, el abandono de tierras y el uso de tractores, bajo circunstancias agroecológicas inadecuadas. La erosión de las prácticas tradicionales afectó las redes sociales de intercambio y las posibilidades de acceso a recursos, especialmente en circunstancias difíciles. A largo plazo, estos cambios, pequeños pero acumulativos, pueden ser tan importantes como los grandes *shock* externos. Algunas prácticas de intercambio desaparecieron y otras se hicieron más comunes, pero la tendencia general ha sido hacia la disminución, especialmente en las comunidades con caminos de desarrollo con riego y más integradas al mercado. Por lo tanto, algunas de las variaciones menos perceptibles son el resultado de cambios 'acumulados', relacionados con 'hábitos' individuales a nivel de hogares o con 'rutinas' colectivas (Hodgson, 2004, 2007).

Al nivel de comunidad, las actuales estructuras de ayllu y sindicato parecen incapaces de influir en las prácticas productivas o de prevenir el "comportamiento de polizón" (principalmente en relación a los recursos ganaderos y forestales). La erosión de la autoridad comunal y el declive de rituales y fiestas apuntan en la misma dirección. Por ende, si bien las instituciones comunales jugaron un papel en la definición de las 'reglas generales del juego', cada vez fueron menos efectivas en enfrentar las bajas en la producción y las respuestas diversificadas de los hogares. Esto confirma la versión débil de la perspectiva funcionalista de la dependencia de caminos (Mahoney, 2000), en la que las instituciones comunales sobrevivirán, pero tendrán dificultades en adaptarse a cambios en el ambiente interno y externo. Esto se hizo evidente especialmente en comunidades con agricultura a secano y contracción demográfica.

Son pocas las intervenciones que contribuyeron a mejoras en el ámbito productivo. El programa de conservación de suelo y agua de

Talahuanca y el apoyo a la asociación económica en Pampa Lupiara, son algunas con efectos positivos. En Talahuanca, la intervención fomentó una acción colectiva prolongada y amplió el margen de maniobra, aunque no condujo a la creación de un nuevo camino de desarrollo. En Pampa Lupiara, intervenciones sostenidas contribuyeron efectivamente a la 'creación de caminos' al romper las relaciones de poder y extender el horizonte y la influencia de la asociación y los dirigentes. Pero aun en este caso, hemos encontrado un proceso constante de 'aprender haciendo', donde hubo nuevas medidas para reforzar los resultados de la intervención anterior. Sin embargo, la mayor parte de las intervenciones tenía un horizonte limitado de tiempo, por lo general un par de años, cuando los posibles impactos requerían de 8 a 15 años, como en el caso de reforestación. Aunque algunas intervenciones buscaron cambios específicos (por ejemplo, la introducción de una nueva variedad y las prácticas agrícolas asociadas), ninguna de estas tuvo un efecto sostenido sobre los niveles de producción y tampoco estuvo bien adaptada al complejo calendario anual de las actividades comunales y de los hogares. El lema recurrente parece haber sido: "quien no arriesga, nada gana", lo que probablemente es la lección más importante de muchas intervenciones de desarrollo a corto plazo. Tal vez no hayan hecho daño, pero no precipitaron los cambios necesarios en el ámbito organizativo o para que las familias asuman responsabilidades que garanticen la sostenibilidad de proyectos. Estas intervenciones no aportaron más que una gota de agua al océano. Tan pronto como las intervenciones terminaron, las familias retomaron sus prácticas y rutinas anteriores. Es que no resulta fácil, cambiar hábitos sin cambios paralelos en las instituciones (Hodgson, 2002). Las intervenciones también favorecieron a comunidades y hogares con potenciales altos, lo que rompió los equilibrios internos y las redes de intercambio. En conjunto, estos procesos explican por qué los patrones de intervención más erráticos y a corto plazo en comunidades con caminos de desarrollo a secano y con contracción demográfica, fueron mucho menos significativos que los esfuerzos más sostenidos de las comunidades con agricultura a secano y crecimiento demográfico.

Queda por tanto evidente que, sin un enfoque más integrado y de largo plazo, las 'soluciones' e intervenciones externamente inspiradas en la esfera productiva, pueden llegar a formar parte del problema (Pritchett y Woolcock, 2004) y crear nuevas dependencias (por ejemplo, en semillas, fertilizantes, tecnologías, mercados y asociaciones), en vez de constituirse en respuestas adecuadas y adaptables. Si los beneficiarios no tienen suficiente información sobre las intervenciones externas, pueden presentarse dificultades en la coordinación, debido a que los hogares podrían tener diferentes expectativas e intereses, como hemos visto en Cochapampa. Además, si los beneficios no se distribuyen equitativamente, la falta de coordinación efectiva y la competencia entre actores internos y externos puede conducir a "juegos de gallina" (Poteete y Ostrom, 2004). Esto ocurrió con ciertas intervenciones de reforestación y créditos, debido a que algunos hogares no querían pagar sus contribuciones según los acuerdos iniciales, lo que debilitó la efectividad, a largo plazo, de estas intervenciones.

En una evaluación de un proyecto de conservación de suelo y agua en Talahuanca, Kessler (2006) observa que se requiere que ciertas fuerzas motrices funcionen simultáneamente para que la gente participe en acción colectiva. El primer paso consiste en "generar experiencias llamativas", basadas en un conjunto integrado de acciones para ampliar las perspectivas a nivel de la comunidad. Los municipios, junto con universidades locales y en cooperación con agencias de desarrollo, podrían difundir ampliamente los logros. El segundo paso consiste en trabajar en los necesarios "cambios a la interfaz de los niveles macro y micro" para crear un entorno favorable para la réplica. Considerando la actual forma de actuar y el esfuerzo limitado en el pasado de los municipios en la esfera productiva, parece haber pocas perspectivas para estimularlos a desempeñar un papel más sistemático y constructivo.

Por último, hemos visto que aumentó la población en las comunidades con agricultura a secano y crecimiento demográfico, y lograron resultados mucho mejores en el ámbito productivo que las comunidades con agricultura a secano y contracción demográfica. El

análisis de este capítulo, más bien sugiere que un cambio agrario positivo (o menos negativo) puede darse también en comunidades marginales que tienen una agricultura a secano que crece lentamente, inclusive cuando los hogares se ven confrontados con una escasez creciente de mano de obra debido a la paulatina disminución del tamaño de los hogares.

Por más que en muchas comunidades disminuye la importancia relativa de la agricultura, ésta sigue siendo una de las principales fuentes de ingreso y seguridad alimentaria. Además, el carácter cíclico, los ritmos y rituales, y las correspondientes costumbres, rutinas e instituciones relacionadas con la agricultura (a secano), en gran medida definen o circunscriben las dinámicas de otros ámbitos relacionados con el trabajo no agrícola, la migración y otras prácticas de acción colectiva, incluso en el ámbito de los servicios públicos. El acceso a riego, podría influir sobre estos factores determinantes pero, al mismo tiempo, parece contener nuevos dilemas y restricciones, como se verá más adelante.



# Capítulo 7

## La agricultura bajo riego

“Agua es el líquido que hace crecer sus plantas, pero también es el combustible de la máquina organizativa de la zona, la sangre en las venas del sistema rural de producción, el corazón de la sobrevivencia y coexistencia de las familias rurales”.

(Boelens y Dávila, 1988, p. 83)

### 1. Introducción

En este capítulo explicaremos cómo y por qué los caminos de desarrollo de las comunidades con riego se diferencian o convergen. Nos interesa analizar el papel de la ‘acción colectiva’ y la ‘agencia de las intervenciones externas’. En un sentido más amplio, los caminos de desarrollo toman un curso, tendencia y ritmo en función de la importancia del riego para la producción, pero también cada comunidad tiene sus particularidades, por eso importa analizar los cambios generales y las particularidades en cada comunidad estudiada. Las comunidades con riego disponen de sistemas estacionales a pequeña escala o incluso por medio de infraestructuras de gran escala que proporcionan agua para casi todo el sistema de producción y varias cosechas por año. Varias comunidades como Ovejerías, La Cañada y Tuero Chico entran en este análisis por haber transitado desde una agricultura a secano a una producción casi completamente bajo riego.

Para muchas comunidades de los Valles Andinos, el riego permite producir en áreas donde de otra forma sería inviable la agricultura y hace posible una agricultura intensiva donde hay pequeña escala. Para una tercera parte de las comunidades encuestadas, la irrigación se ha convertido en el elemento clave de sus estrategias de vida y

otras comunidades han hecho al menos algún esfuerzo por establecer sistemas de riego a pequeña escala, aunque aparentemente con pocos resultados. Por ende, el agua de riego es un importante factor de producción y su disponibilidad juega un papel esencial en el calendario agrícola y en la planificación anual de actividades. Un sistema de riego, o su ampliación, implica cambios en la organización de la producción, en el acceso al agua y en los beneficios posteriores. Por tanto, la introducción de un sistema de riego requiere de un paquete exhaustivo de acciones: identificación de fuentes apropiadas de agua, definición de los beneficiarios, diseño de infraestructura de distribución para diferentes zonas de producción y parcelas y diseño de soluciones “óptimas” (socialmente aceptadas, técnicamente apropiadas, sostenibles y rentables) para la distribución y el drenaje, pero también para la gestión y operación. Los criterios para entender qué soluciones son “óptimas” pueden variar entre hogares, comunidades, actores externos, y dentro de cada grupo. Prácticamente en todas las comunidades con riego, se han establecido organizaciones de regantes para asegurar el uso adecuado y equitativo de los recursos hídricos. En principio, los regantes definen una agenda de acción y los mandatos de las autoridades y usuarios. Para mantener el sistema en funcionamiento y asegurar un acceso equitativo, estas organizaciones también incentivan a los usuarios a participar en las actividades colectivas.

Aunque la implementación inicial de un sistema puede ser la fase más intensiva en mano de obra, el proceso entero y las prácticas recurrentes de riego requieren ajustes y continuas adaptaciones. Un sistema de riego en Los Andes nunca es una estructura permanente, y tampoco la organización de regantes. En la región de investigación, hemos encontrado sobre todo pequeños sistemas de riego por gravedad, pero la diversidad de las modalidades de irrigación ha crecido en el tiempo.

Aunque el uso del agua juega un papel importante en la forma en la que las comunidades organizan la producción, no se debe ignorar el contexto más amplio. Boelens *et al.* (1998) y Kervyn (1988) destacan la importancia de investigar la coherencia y las relaciones entre las acti-

vidades del riego y otras. En muchos casos, el riego también requiere de una cooperación intensiva o acuerdos entre comunidades vecinas.

## 2. Antecedentes

Tradicionalmente, la irrigación comunal en Chuquisaca era de pequeña escala y mayormente por gravedad. El riego era sobre todo un 'aditamento' para pequeños grupos de familias, permitiendo una producción más segura y cierta diversificación de cultivos (por ejemplo horticultura a pequeña escala). La mayoría de los sistemas actualmente operativos se implementó con apoyo externo. En los municipios del norte de Chuquisaca y norte de Potosí habían unos 447 esquemas de riego con una superficie total de 6.157 hectáreas (Zoomers, 2010), aunque con diferencias sustanciales en tamaño. Zudáñez tenía alrededor de 99 esquemas; Yotala, Tarabuco y Yamparáez contaban con 23, 21 y 15 respectivamente; Poroma no tenía ninguno. Esta diferenciación refleja el interés externo diferenciado y las diferencias sustanciales en el potencial productivo (percibido).

En el periodo 1983-1991, el Proyecto de Desarrollo Chuquisaca Norte (PCHN) implementó alrededor de 40 sistemas de riego sencillos en 26 comunidades, cubriendo unas 1.250 hectáreas, con un presupuesto aproximado de USD 360.000. Los esfuerzos se concentraron en particular en el valle del Río Chico al norte de Sucre, tanto en las comunidades de la zona alta como en las zonas bajas del valle. El objetivo del programa fue la recuperación de unas 700 hectáreas bajo riego para proveer una alternativa a las comunidades de la zona alta que sufrían de la sequía y también para ofrecer a Sucre un incremento sustancial de la producción hortícola. El PCHN estuvo presente en 10 de las comunidades estudiadas y al menos en 5 mantuvo presencia sostenida. La mayor parte de los sistemas del PCHN eran pequeños en tamaño y financiamiento. En comparación, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF) financió un proyecto en Escana con un presupuesto original de USD 1,7 millones (para una superficie estimada de 300 hectáreas), que luego ascendió a cerca de USD 8 millones. Hasta antes de 1996 apoyaron proyectos de riego ONG como Caritas, IPTK

(Instituto Técnico Tomás Katari), Proagro y Plan Internacional. Sólo Proagro realmente se especializó en la experimentación con nuevas modalidades de riego y producción.

Al día de hoy, los municipios se han convertido en actores importantes en el riego, proceso que comenzó en 2005 y en parte en coordinación con programas nacionales de Plan Nacional de Riego (PNR), Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y Evo Cumple. Los municipios más activos en el apoyar proyectos de riego entre 2000 y 2010 fueron Yamparáez, Mojocoya, Tarabuco y Yotala. Yamparáez hizo inversiones relativamente grandes en sistemas por gravedad, áreas de captación de agua de lluvias y pozos. Alrededor del 60 por ciento de los gastos productivos se destinaron para riego mientras que los demás proyectos eran por lo general pequeños. A pesar de varios proyectos municipales, no se debería sobreestimar la importancia de las inversiones municipales. Tarabuco invirtió alrededor de USD 700 mil para aproximadamente 72 comunidades, repartido en un periodo de ocho años (véase también Grand le, 2012). Dichos montos palidecen si se comparan con los millones de dólares invertidos en el Valle de Escana, un lugar cercano a Sucre y con la ventaja de ofrecer una atractiva primera vista para una gran inversión. En otros casos el riego tomó importancia gracias a una combinación de demanda efectiva, oportunidades relativamente baratas y visibles (por ejemplo, cosecha de agua de lluvia en Yamparáez, un municipio proactivo que llamó la atención de los contrapartes externos.

### **3. Resultados en las comunidades encuestadas**

El plan de riego de Chuquisaca de 1996, identificó 16 proyectos de riego en 8 de las 14 comunidades encuestadas. Algunos tienen antecedentes en pequeñas infraestructuras de riego de la hacienda: Escana, La Abra y Wasa Ñucchu y, en menor medida, Quila Quila. Estos sistemas de riego eran por lo general bastante sencillos, siendo la mayoría canales no revestidos. Sólo Quila Quila tenía construcciones algo sofisticadas y acueductos anteriores a 1952. En La Abra y Quila Quila, los parientes del antiguo terrateniente todavía vivían en la comunidad y seguían influyendo en los acontecimientos.

Hasta el año 2011, otros 18 proyectos fueron implementados, siendo muchos con una ampliación o mejoramiento de sistemas existentes y tres no pasaron de ser proyectos de estudios preparatorios. En La Cañada, La Abra y Ovejerías de Río Chico se amplió la infraestructura de riego, mientras que en San Juan y Talahuanca se construyeron infraestructuras de captación de agua de lluvia. El sistema de riego construido en Cochapampa en 2009 seguía sin terminarse en 2011. Prácticamente todas las intervenciones recientes han sido apoyadas por el municipio, en algunos casos en coordinación con las ONG como Plan Internacional y Proagro. En 1996 habíamos identificado dos tipos principales de sistemas (por gravedad y alimentados por el río) y 15 años después, habían al menos nueve diferentes modalidades de irrigación. En algunos sistemas, el riego tuvo un impacto limitado y puntual pero en otros casos la secuencia y combinación de diferentes sistemas tuvo un impacto sustancial en el sistema de producción y la organización comunal.

### **Clasificación de caminos de desarrollo**

El Cuadro 17 presenta un resumen de los cambios más importantes sucedidos en los 15 años estudiados y una subclasificación para las comunidades con caminos de desarrollo con riego (última columna). En el Cuadro 18 se presenta una subdivisión de caminos de desarrollo con riego, según comunidades 'marginales', 'de río' e 'intensificación'.

El cuadro muestra las principales diferencias y cambios en el tiempo, donde Escana cambia del grupo de 'pequeños sistemas' al grupo de sistemas de riego con aspersión, Ovejerías cambiando de una producción sin riego a una comunidad con riego del río y La Cañada adoptando una mezcla de sistemas de riego. Tuero Chico y La Abra experimentaron mejoramientos o ampliaciones de sus sistemas. El sistema de riego en Wasa Ñucchu (concrecimiento demográfico) es bastante parecido a los que se encuentran en el grupo 'de río' en el camino de desarrollo de contracción. Mientras que algunas comunidades desarrollaron pequeños sistemas de riego por gravedad para la explotación de pequeños huertos (Quila Quila, Sundur

Wasi y Escana en las fases iniciales), otras usaron estos como la base de su principal producción agrícola. Sólo algunas como Escana y La Cañada tenían sistemas más extensos y sofisticados.

**Cuadro 17**  
**Cambios más importantes en sistemas de riego**  
**y clasificación de caminos de desarrollo**

Antes de 1952 (reforma agraria)	Fecha de primera construcción/mejoramiento	Año 1996	Año 2011	Clasificación de caminos de desarrollo
<i>A secoano</i>		<i>Principalmente a secoano*</i>	<i>Riego por gravedad, parcial y a pequeña escala</i>	<i>Contracción/ marginal</i>
- La Cañada	- La Cañada (1996)	- La Cañada		
- Ovejerías	- Ovejerías (varios,1985-1996)	- Ovejerías**	- Quila Quila	- Quila Quila
- Sundur Wasi	- Sundur Wasi (1991)		- Sundur Wasi	- Sundur Wasi
<i>Principalmente a secano y hacienda con acceso riego</i>		<i>Riego por gravedad, parcial y a pequeña escala</i>	<i>Irrigación intensiva/ río</i>	<i>Contracción/río</i>
- Escana	- Escana (1983)	- Quila Quila	- Ovejerías	- Ovejerías
- Tuero Chico	- Tuero Chico (1995)	- Sundur Wasi	- Tuero Chico	- Tuero Chico
- La Abra	- La Abra (1990)	- Escana	- La Abra	- La Abra
- Wasa Ñucchu	- Wasa Ñucchu (1990)		- Wasa Ñuccho	
<i>Ayllu con presencia de hacienda/riego</i>		<i>Riego a pequeña escala/río</i>	<i>Sistemas intensivos por gravedad y mixtos</i>	<i>Crecimiento/río</i>
- Quila Quila	- Quila Quila (1988)	- Tuero Chico	- La Cañada	- Wasa Ñucchu
		- La Abra	- Escana	
		<i>Riego intensivo/río</i>		<i>Crecimiento/ intensivo</i>
		- Wasa Ñucchu		- La Cañada
				- Escana

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: (\*\*) En 1996, Ovejerías todavía era considerada como una comunidad con agricultura a secoano. Hoy en día, prácticamente todos los habitantes viven en el valle donde tienen acceso a riego. Esta situación complica comparar cifras de producción y explica por qué Ovejerías no está incluida en todas las cifras.

## Cuadro 18

### Clasificación de caminos de desarrollo y sistemas de riego

<i>Subclasificación de los caminos de desarrollo</i>	<i>Camino de desarrollo con contracción</i>	<i>Camino de desarrollo con crecimiento</i>	<i>Sistemas de riego/operación</i>
<i>Marginal</i>	- Quila Quila - Sundur Wasi		<i>Pequeños sistemas por gravedad. Generalmente interrumpido en la estación seca.</i>
<i>Río</i>	- La Abra - Tuero Chico - Ovejeras (Río Chico)	- Wasa Ñucchu	<i>Pequeños y medianos alimentados por el río. Irrigación continua.</i>
<i>Intensificación</i>		- La Cañada - Redención Pampa	<i>Sistemas mixtos: grandes y pequeños, individuales y colectivos alimentados por bombas de agua, badenes, atajados y otros.</i>
		- Escana	<i>Represa grande y sistema de aspersión.</i>

Fuente: elaboración propia.

## Resultados en producción, recursos de los hogares y diversificación

Una pregunta inevitable es si las comunidades con riego han tenido mejores o peores resultados en términos de producción frente a las comunidades con agricultura a secano. Hasta 1996, los niveles de producción per cápita eran casi el doble de las comunidades a secano, sobre todo debido a los niveles elevados de producción de papa y maíz. Sin embargo, en 2011 la situación cambió por completo: la producción per cápita es casi igual entre ambos grupos. Las comunidades con caminos de desarrollo a secano registraron una reducción en los niveles de producción per cápita y, las comunidades con riego y contracción demográfica mantuvieron sus niveles y casi se duplicaron en las comunidades con riego y crecimiento demográfico.

Otra característica es que las comunidades con riego diversificaron más sus cultivos, siendo alrededor del 50 por ciento la producción de papa, y usando sólo el 25 por ciento de la mano de obra, el 30 por ciento estaba compuesto por maíz, trigo y cebada y el restante del 20 por ciento compuesto por al menos diez otros cultivos (excluyendo frutales). Además, los cultivos menores bajo riego son productos

de alto valor y ocupaban cerca del 40 por ciento del tiempo dedicado a la agricultura. Otro rasgo es el alto porcentaje de productos comercializados que representa niveles más elevados de ingresos y recursos para los hogares en las comunidades con riego.

Las comunidades con riego también se caracterizan por una alta inversión de mano de obra y en una gran variedad de cultivos. Por ejemplo, en La Abra, producen desde caña de azúcar, papa, maní, cebolla, maíz, hasta habichuelas. Además dedican parte de su tiempo a la producción de frutas. Esto es posible en parte porque estas comunidades con riego dedican menos tiempo a la ganadería, lo que permite un 'tiempo extra' que en otros casos se destina para la migración temporal. Al desagregar algunos datos por género, se puede constatar que si bien las tasas de migración son casi idénticas entre los hogares con agricultura a secano y con riego, el panorama cambia en las comunidades con riego donde los hombres se ausentan más mientras que las mujeres invirtieron (relativamente) más tiempo en la producción horticultura. En las comunidades con agricultura a secano, la brecha es más estrecha, en parte debido a la migración conjunta de la pareja, por ejemplo, a la zafra de caña de azúcar en Santa Cruz.

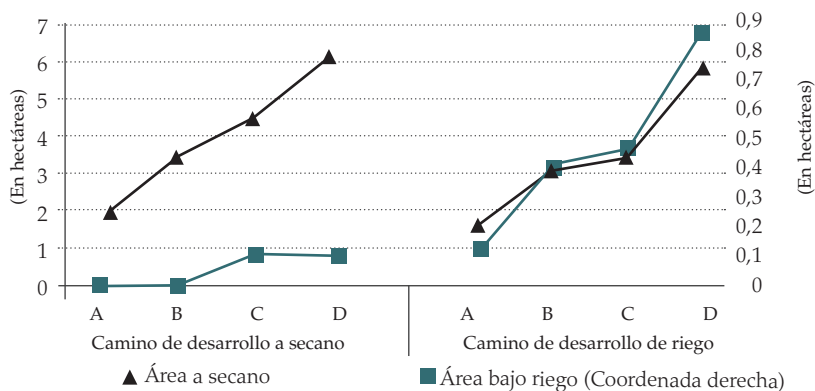
En 1996 las prácticas de *mink'a* e intercambio de servicios o yuntas eran comunes, sobre todo en comunidades con caminos de desarrollo a secano, mientras que los hogares de las comunidades con riego practicaban más 'al partir' y el trueque. El *ayni* era más o menos frecuente en todas las comunidades. Pero en 2011, hemos notado una disminución de estos mecanismos informales de intercambio y una tendencia hacia la sustitución de estos mecanismos por mano de obra pagada en las comunidades con caminos de desarrollo con riego.

Por último, el acceso a tierra bajo riego es asociado fuertemente a la posición socioeconómica del hogar. Los diferentes estratos socioeconómicos de las comunidades con un camino de desarrollo a secano disponían en promedio de las mismas superficies de tierra que las familias con riego, pero estas últimas tenían entre 10 a 15 por ciento



de tierra bajo riego (Gráfico 11). La diferenciación intracomunal en el acceso a la tierra explica mayormente las variaciones en recursos de los hogares, así como la utilización diferenciada de mano de obra externa, niveles de mecanización y ventas. Aunque los hogares más pobres (estratos A y B en Gráfico 11) de comunidades con agricultura a secano tenían niveles de producción superiores en 20 por ciento a 40 por ciento con respecto a los hogares más pobres de las comunidades con riego, este último grupo obtenía de dos a tres veces más en términos del valor de los productos. Para los estratos más altos (C-D en Gráfico 11), los hogares más ricos de comunidades sin riego obtenían casi el doble en volumen de producción, pero en términos de valor monetario superaba sólo en 5 por ciento a 20 por ciento a los hogares más ricos de las comunidades con riego. Estos datos sugieren que el acceso al riego no reduce desigualdades, pero al menos garantiza a los hogares pobres un mínimo ingreso monetario por la venta de los productos.

**Gráfico 11**  
**Acceso a tierra en comunidades con agricultura a secano y riego, según estratos socioeconómicos (2011)**



Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: A=más pobre, D=más rico (14 comunidades, 112 hogares).

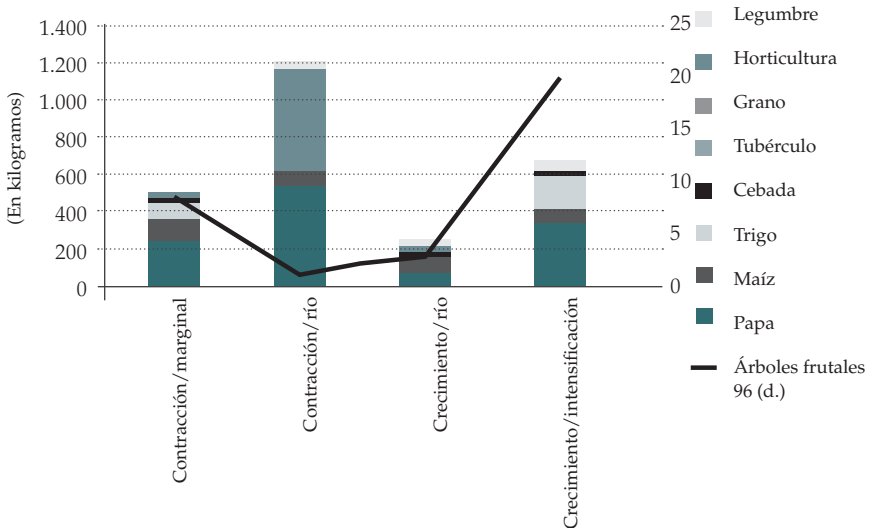
## Diferenciación en comunidades con riego

Aunque las comunidades con caminos de desarrollo con riego tenían resultados mucho mejores frente a comunidades con agricultura a secano, este trabajo evidencia una diferenciación interna sustancial, tanto entre comunidades con contracción y crecimiento demográfico, como entre comunidades con diferentes sistemas de riego (véase la subclasificación en el Cuadro 18). Las comunidades 'marginales' y en contracción como Quila Quila y Sundur Wasi y las con crecimiento y del río como Wasa Ñucchu lograron estabilizar sus niveles de producción en comparación con 1996 y además aumentó su producción per cápita. Las comunidades en contracción y del río tenían los niveles más elevados de producción en 1996, pero experimentaron una caída, aunque la misma fue compensada parcialmente por el aumento en la producción de frutas. El descenso afectó en particular a Tuero Chico, probablemente debido a la creciente contaminación de los cultivos a lo largo del río Pilcomayo. Por último, las comunidades con riego intensificado y crecimiento demográfico casi duplicaron su producción per cápita.

Al revisar con mayor detalle, se pueden observar otras diferencias más. El mejoramiento de los sistemas de riego por gravedad a pequeña escala en comunidades con contracción demográfica y marginales, por lo menos, aseguró el comienzo de la siembra y la posibilidad de habilitar pequeños huertos y sembrar algunos frutales, para así complementar los cultivos básicos de maíz y papa. El principal problema con estos sistemas fue su cobertura limitada, ya que sólo eran accesibles para un segmento de la población. Aunque eran sistemas bastante sostenibles (sólo uno de cuatro quedó fuera de servicio al final de la primera década), su valor total añadido en términos de acumulación productiva ha sido más bien limitado. Los sistemas intensivos con una cobertura más amplia de las comunidades en contracción y del río enfrentaron problemas de contaminación del agua (Tuero Chico y el Río Chico), de acceso interno diferenciado (La Abra), de inundaciones periódicas y destrucción de infraestructura. Las riadas también elevaron el nivel de conflictos entre comunidades, en particular en el valle del

Río Chico, ya que las actividades de recuperación de tierras a veces afectaron el curso de los ríos, lo que conllevaba consecuencias negativas para otras propiedades del lugar (véase capítulo 5). En algunos casos, la contaminación del agua dificultó la comercialización de los productos agrícolas y tuvo repercusiones en la salud de la población. En comunidades con crecimiento se incrementó considerablemente la producción, debido a la consolidación del sistema de riego en Wasa Ñucchu y la ampliación e intensificación del riego en Escana y La Cañada (Gráficos 12 y 13). Al igual que en las comunidades con agricultura a secano, el tamaño de los rebaños se redujo aunque en menor medida en comunidades con contracción y marginales (comunidades con riego limitado y superficies de tierra relativamente grandes).

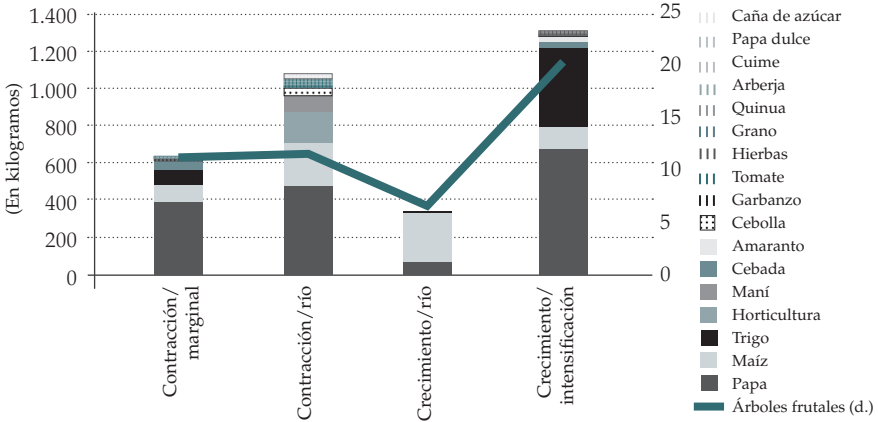
**Gráfico 12**  
**Niveles de producción per cápita (1996)**



Fuente: estudios PIED.

Nota: Las referencias para frutas (línea/eje derecha) sólo se refieren al número de árboles, como una aproximación del nivel de producción. Un análisis detallado de las cifras de 1996 mostró una relación clara entre número de árboles, producción y ventas.

**Gráfico 13**  
**Niveles de producción per cápita (2011)**



Fuente: estudios PIED.

Nota: Las referencias para frutas (línea/eje derecha) sólo se refieren al número de árboles, como una aproximación del nivel de producción (véase también la nota al Gráfico 12).

En general, las diferencias entre las zonas agroecológicas aumentaron a causa del riego. En las comunidades del valle que tienen mayor potencial para riego, emergió una combinación de agricultura diversificada con la especializada en ciertos cultivos, como la horticultura, flores, frutas y papa *miskha*. La irrigación acortó el ciclo productivo, hizo posible la introducción de nuevos cultivos, redujo el riesgo de pérdidas de producción y también dio lugar a un calendario agrícola más intensivo en mano de obra, lo que en principio podría haber reducido la necesidad de migrar temporalmente. Sin embargo, el riego intensificado no resultó ser una garantía para evitar la migración, especialmente de aquellas con acceso limitado a la tierra. Además, dependiendo del sistema, la infraestructura de riego a menudo incrementó las diferenciaciones internas, especialmente por su accesibilidad sólo para un segmento limitado de la comunidad.

Las comunidades con un camino de desarrollo con crecimiento demográfico mostraron el mayor incremento de recursos de los hogares desde 1996. Los cambios en el valor de tierra bajo riego, así como

el número acumulado de frutales, contribuyeron sustancialmente a la acumulación diferenciada de recursos. Como se indicó en el capítulo 5, la tierra bajo riego está cada vez mercantilizada. Puede tener un valor entre 10 a 50 veces mayor que los terrenos sin riego, lo que dificulta aún más el acceso para los campesinos pobres, quienes cada vez accedieron a tierras mediante mecanismos alternativos (arriendo, anticrético, 'medianía' o 'al partir').

A largo plazo, la irrigación tiene muchas consecuencias, no sólo para los niveles de producción y la seguridad de los cultivos, sino también para el uso de insumos externos, nuevas variedades de semillas, fertilizantes y pesticidas, así como para las innovaciones o cambios en las actividades postcosecha, como el almacenamiento y la comercialización. El uso de variedades tradicionales y abono orgánico bajó paulatinamente, en parte como consecuencia del tamaño reducido de los rebaños. Un calendario agrícola más intensivo muchas veces requiere la participación de todos los miembros de la familia y la contratación de mano de obra adicional para temporadas altas. El aumento del número de cosechas y las mayores posibilidades de cambiar el calendario de ciertas cosechas, permitieron a los campesinos ajustar sus portafolios de cultivos para aprovechar las oportunidades de mercado.

En las comunidades con sistemas intensivos de riego (Escana y La Cañada), los productores a veces requerían asistencia técnica o accedieron a créditos para aumentar al máximo las oportunidades de producción. En 1996, las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico vendían en promedio casi el 30 por ciento de su producción, mientras que esta cifra alcanzaba sólo el 17 por ciento en las comunidades con contracción demográfica. Para el 2011, ambos grupos aumentaron considerablemente el porcentaje de ventas, 58 por ciento y 53 por ciento de la producción total, respectivamente. No se incluye la producción de frutas. Como veremos más adelante, un nivel más alto de intensificación e integración al mercado, también tuvo consecuencias para los patrones de intercambio informal, especialmente porque el uso creciente de insumos externos aumentó la dependencia del mercado, lo que hizo subir el precio de mano de obra y equipos.

Antes de revisar en mayor detalle el impacto e influencia de la organización, rutinas y prácticas comunales y diferencias en la participación externa, en la siguiente sección se elabora con mayor detalle el caso de una comunidad que experimentó muchas dificultades para establecer un sistema de riego más o menos efectivo.

#### **4. Expectativas y desilusiones en Escana**

El proyecto de riego más destacable y costoso está en Escana y dos comunidades vecinas. En 1987 los dirigentes de Escana comenzaron a solicitar al gobierno regional la ampliación del sistema rudimentario de riego existente. Un año después, una misión presentó un proyecto que podría cubrir hasta 500 hectáreas, convirtiendo así a Escana en un centro rural importante de producción de lácteos, frutas y hortalizas. El componente innovador fue el riego por goteo previsto para unas 300 hectáreas de alfalfa para ganado lechero. El proyecto incluía reforestación a gran escala del área del tanque de agua, plantación de frutales y otros cultivos comerciales. Para 1995, el proyecto tenía muchos retrasos. Si bien había avanzado la construcción de la represa y los principales canales laterales, las lluvias fuertes y la riada habían dañado severamente la toma de agua y la conexión con el principal canal lateral.

La comunidad tenía incertidumbres respecto al sistema de riego por goteo, las posibles implicaciones para la producción y el acceso a tierra bajo riego. La contratación de mano de obra pagada implicó ruptura de la lógica tradicional de trabajar en el proyecto a cambio de 'derechos de agua'. En general, el proyecto tenía el enfoque clásico "de arriba hacia abajo", intentando equilibrar beneficios y participación en la obra de las diferentes comunidades, pero no funcionó. Desde la perspectiva de la comunidad, habían muchas interrogantes sobre la operación y la sostenibilidad de la represa, considerando los problemas observados en la toma de agua, la posibilidad de una sedimentación rápida y la filtración del tanque de agua. Había riesgo de que los sedimentos acaben arruinando los sistemas de riego por goteo. También tenían miedo de que una nueva riada o avalancha de piedras afecte la toma de agua. Concebían

que el diseño del canal tenía la forma de un ‘camino sin salida’ hacia abajo y con riesgos. Por el diseño técnico, el sistema requería el monitoreo continuo del agua en los principales canales. Al respecto, en las comunidades surgieron preguntas sobre la gestión del sistema de riego, la organización a nivel de los islotes, y los cultivos que se podían sembrar. También estaban conscientes de su incapacidad de contribuir a las discusiones debido a su falta de conocimiento y experiencia con riego por goteo.

Tiempo después, los temores de la comunidad tenían sentido. Las relaciones se tornaron conflictivas. En 2000, las comunidades decidieron expulsar el ‘proyecto Escana’. El periodo 2000-2004 se caracterizó por un estancamiento casi total del proyecto. La infraestructura se deterioró y el apoyo externo fue negado, debido a la imagen de que Escana tenía un “elefante blanco”, según un dirigente entrevistado en 2013. En el 2004, un grupo de campesinos jóvenes, una nueva generación, empezó a hacerse cargo de la comunidad. Lograron un pequeño proyecto innovador de riego (PIEN) del Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), apoyado por el Ministerio de Agricultura. El programa prestó algo de asistencia técnica y elaboró un plan detallado para terminar las conexiones entre los 64 principales *islotes* y los hogares, para así conectar los sistemas de aspersión (hidrantes) en cada hogar. La comunidad decidió vender los pocos bienes de capital del proyecto Escana y sobre la base de una primera contribución de Proagro, complementado por el municipio y también el gobierno regional, lograron la implementación del proyecto cuatro años después, a finales de 2008 y a una escala modesta. A inicios de ese año, el componente de forestería estaba abandonado y los sistemas de aspersión operaban en una tercera parte del área previsto. Para 2010, el proyecto seguía teniendo limitaciones. El costo total del proyecto alcanzó aproximadamente USD 8 millones, esto es, alrededor de unos USD 30 mil por hectárea.

¿Cuáles fueron las implicaciones del proyecto para el desarrollo de Escana? Unos 15 años antes, existían dos principales estrategias productivas. La primera orientada hacia la producción y comerciali-

zación de frutas, complementada con producción agrícola (muchas veces con mano de obra contratada) y fuente laboral para algunas familias en el proyecto. La segunda estrategia estaba más orientada hacia la agricultura, trabajo para terceros y, en menor medida, la venta de los productos. En ambos casos, la migración era común.

Hoy en día, las diferencias son más significativas. Existe un grupo de familias (aproximadamente el 20 por ciento) sin acceso a riego o con acceso limitado. Muchos migran temporal o casi permanentemente. Un segundo grupo de familias, el grupo más grande, tiene acceso de 1,5 a 3 hectáreas de tierra irrigada y produce para el mercado. Contratan mano de obra en periodos pico y siguen produciendo pequeñas cantidades de frutas y verduras. La mayoría vive en Escana y algunos han retornado de una migración prolongada. El tercer y último grupo tiene acceso a más de 3 hectáreas bajo riego y la producción se concentra en el orégano. Contratan mano de obra de la propia comunidad o comunidades vecinas. Mayormente residen en Sucre la mayor parte del tiempo y la producción de orégano es una actividad complementaria. Tienen medios para invertir en nuevas tecnologías, y algunas disponen de una vivienda moderna. Son los llamados 'residentes'. Las personas de este grupo muchas veces optan por pagar multas y no participar en asambleas o contratan mano de obra para cumplir con sus obligaciones comunales.

UNEC es la asociación campesina que apoyó la producción y comercialización de orégano, mientras que dos ONG, Proagro y Pasos, apoyaron la producción de frutas, tubérculos y tomates. La producción de orégano aumentó rápidamente ya que con una inversión relativamente pequeña (10 por ciento del valor total de la cosecha) podían obtener tres o cuatro cosechas por año. Cada cosecha rinde unos 1.000 kg por hectárea. Con un precio de alrededor de Bs 9/kg (en 2010), podía obtener un ingreso de hasta USD 5.000. Muchas familias también producían para la venta duraznos, higos, maíz y productos hortícolas. La Asociación de Regantes del Valle de Escana (ARVE) se convirtió en una organización regional importante y fue afiliada a la asociación nacional de riego.



El riego en Escana, impulsó la transformación de la comunidad en diferentes momentos, pero a un costo muy alto, no sólo en términos financieros, sino también en confianza, cohesión organizativa y tiempo invertido. La comunidad terminó con una producción comercial a una escala relativamente grande. Muchas familias incluso gestionan sus fincas desde Sucre. Sin embargo, con las perspectivas económicas mejoradas, Escana sigue siendo un 'pueblo fantasma', abandonado por los jóvenes y las familias relativamente ricas (Dulón y Weenink, 2010).

## **5. Respuestas internas y externas a la diferenciación de caminos**

Esta sección trata las formas de agencia interna y externa encontradas en comunidades como Escana.

### **Historias de riego y diferenciación de caminos**

Como se ha visto, algunos esfuerzos de irrigación tienen raíces históricas de larga data. La infraestructura de riego de Quila Quila probablemente se remonta al periodo inca, mientras que la de Wasa Ñucchu se remonta a los tiempos coloniales. Algunas comunidades heredaron sus sistemas de la hacienda. En Wasa Ñucchu, la mayoría de los comunarios obtuvieron acceso a tierra bajo riego, recién a finales de los años ochenta, cuando lograron comprar parcelas del antiguo hacendado. En Quila Quila y La Abra, los parientes del antiguo terrateniente todavía tienen acceso a tierra con riego.

En las últimas décadas, prácticamente todas las comunidades, en mayor o menor medida, se esforzaron por conseguir o ampliar su acceso al riego. Muchas veces, los comunarios trabajaron en grupos para mantener, extender o mejorar las estructuras existentes a pequeña escala. Para los sistemas construidos no hace mucho tiempo, las iniciativas nacieron desde la comunidad o también fueron impulsadas por organizaciones externas. La sequía de 1982-1983 desencadenó el apoyo externo para riego. Seis o siete sistemas pequeños fueron construidos poco después de la sequía, haciendo posible al menos el comienzo del ciclo agrícola, en caso de un inicio tardío de

la lluvia o ante lluvias irregulares. En general, las comunidades con riego parecen haber sido menos afectadas por las sequías recurrentes, aunque Quila Quila y Sundur Wasi sin duda sufrieron durante la sequía de 1997-1998 (Morales, 2001), en tanto que La Cañada se enfrentó a la urgencia de diversificar sus fuentes de agua para regar.

Un resumen de las intervenciones externas (Anexo 6) y el análisis de los diferentes sistemas de riego muestran las diferencias sustanciales en la participación comunal y apoyo externo. Los esfuerzos iniciales en respuesta a la sequía típicamente se basaron en la ya existente infraestructura rudimentaria. Pero los enfoques evolucionaron rápidamente, en parte inducidos por motivos secundarios. Los esfuerzos masivos de recuperación de tierras y construcción de infraestructura de riego en el valle del Río Chico tuvieron el objetivo adicional importante de suministrar productos hortícolas a la población urbana. Asimismo, las inversiones enormes en el valle de Escana se orientaron principalmente al suministro de productos lácteos, hortícolas y frutas para la ciudad de Sucre.

Debido a la difusión de nuevas modalidades y tecnologías de riego (como pozos y atajados) y el potencial muchas veces latente de represas pequeñas o grandes, el riego ha permanecido en la agenda de casi todas las organizaciones comunales. Tales demandas aumentaron cuando el mandato municipal se extendió a sistemas de menos de 100 hectáreas. Los municipios parecían cada vez más ansiosos de responder a las demandas, aunque muchas veces tenían presupuestos limitados. Para algunas comunidades, el obtener o ampliar el acceso a riego llegó a ser una lucha casi permanente. Las diferencias notables en sistemas de riego tienen que ver con el volumen requerido de las contribuciones de los hogares frente a la contribución externa. Algunas comunidades no habrían emprendido nunca los actuales sistemas de riego sin el apoyo externo, mientras que otras habrían hecho algunas mejoras. La intervención externa probablemente marcó la diferencia, por ejemplo, en el mejoramiento de la eficiencia hídrica). Los Recuadros 1 y 2 muestran las experiencias en la participación comunal en la construcción y la definición de los derechos iniciales de agua.

### Recuadro 1

#### Sistemas por gravedad y a pequeña escala en comunidades marginales y con contracción demográfica

Algunos elementos comunes en todos los sistemas fueron las interacciones iniciales con el programa de ayuda de emergencia (PCHN), las discusiones sobre el diseño, las dificultades en motivar todas las partes interesadas a contribuir su parte en la construcción, y la posterior (re-)negociación de los derechos de agua. Aunque en muchos casos, la implementación fue bastante buena, posteriormente surgieron problemas y conflictos recurrentes. La razón principal fue el “comportamiento de polizón” de ciertos comunarios que no quisieron contribuir con su parte en la construcción, pero después reclamaron agua para sus parcelas. Una segunda razón ha sido la ausencia de reglas claras y, a veces, de una autoridad supervisora. Una tercera razón, principalmente en Quila Quila, tiene que ver con las graves dificultades operativas en partes del sistema de riego. Mientras que un sistema siguió siendo inadecuado, el otro se volvió prácticamente inutilizable debido a los niveles elevados de salinización. Los comunarios culparon a los constructores (FSE), pero por temor a perder todo, continuaron invirtiendo tiempo y esfuerzo en la construcción del sistema. Los comunarios de Purunquilla (una comunidad aguas abajo, parte del *ayllu* extendido de Quila Quila) casi no se beneficiaron, debido a que uno de los sistemas de distribución entre comunidades no estaba terminada. Tampoco fueron compensados por su trabajo, lo que dio lugar a rencores entre los involucrados. Como uno de ellos comentó, “80 a 120 días al tacho”.

Para Quila Quila no cambió mucho después de 1996. El conflicto persistente debilitó todos los esfuerzos por ampliar y mejorar los sistemas existentes. La introducción de la Ley de Tierras condujo a los comunarios a reclamar las tierras bajo riego de los antiguos terratenientes y, consecuentemente, condujo al ‘retorno’ de sus descendientes. Se generó un conflicto latente.

## Recuadro 2

### **Sistemas de pequeña escala del río en comunidades con caminos de desarrollo de contracción demográfica**

Los sistemas de riego han sido desarrollados en una manera bastante distinta en las comunidades con río. En La Abra, los comunarios heredaron un sistema del antiguo hacendado en un espacio de 25 hectáreas, que adquirieron en los años recientes. En Tuero Chico, limítrofe al río Pilcomayo, varias organizaciones participaron en diferentes fases. Los esfuerzos iniciales se concentraron en la recuperación de tierras y mejoramiento de la infraestructura de canales, con apoyo de Caritas. Estos esfuerzos no fueron adecuados, sin embargo, y la comunidad buscó otros apoyos con Plan Internacional y el municipio. Prácticamente todas las familias se beneficiaron de la combinación de una infraestructura nueva y la ampliación de tierra en el río. Algunos problemas aún no resueltos son los niveles elevados de agua y la contaminación del suelo debido a operaciones intensas de minería río arriba. Además, ocurrieron varios desastres naturales que destruyeron infraestructura de riego y servicios comunales.

### **Cambios en estructuras organizativas, derechos de acceso y participación**

Las historias divergentes de riego condujeron a diferencias sustanciales en las estructuras organizativas y los derechos de acceso. Muchas veces, las autoridades sindicales o del *ayllu* asumieron la responsabilidad de negociar los proyectos con contrapartes externas y resolver conflictos relacionados con las prácticas de riego. Tradicionalmente, el control directo de los derechos de agua ha sido delegado al 'juez de aguas', o en algunos casos al alcalde. La incorporación de estas funciones en la comunidad puede estar vinculada a rituales o fiestas anuales.

**Cuadro 19**  
**Historias de riego, participación y modelo organizativo**

<b>Caminos de desarrollo/ Características</b>	<b>Marginal y con contracción demográfica</b>	<b>Río y con contracción demográfica</b>	<b>Intensificación/crecimiento (Escana)</b>	<b>Intensificación/ Crecimiento (La Cañada/Redención Pampa)</b>
<b>Comunidades (años de construcción)</b>	Quila Quila (1988), Sundur Wasi (1983- 1988)	La Abra (1988,2003), Tuero (1995, 2011), Río Chico (1991-2000) Wasa Ñucchu * (1990, 1995, 2006, 2009)	En los 20 años desde 1990 con múltiples intervenciones antes de 2010	A partir de 1996, antes solo pozos no-revestidos
<b>Sistemas</b>	Pequeños sistemas por gravedad	Sistema a pequeña escala alimentado por el río / irrigación continua	Represa grande y sistema de aspersión	A grande y pequeña escala individual y colectivo
<b>Proporción de hogares participantes</b>	20-50%	60-90%	> 90%	+/- 70%
<b>Contribuciones de mano de obra (hogares)</b>	Sundur Wasi 40-120 días Quila Quila 30-70 días	5-20 (pero mucho más para Río Chico, debido a la construcción de gaviones)	> 100 (a menudo pagados o parcialmente compensados)	30-250 días
<b>Área promedio bajo riego (por hogar)</b>	0,5-1 hectárea	0,3-1 hectárea	> 1 hectárea	0,8-3,5 hectáreas
<b>Costo estimado del sistema</b>	USD 5.000-15.000 / sistema, (1-4 por comunidad)	USD 20-200.000 por sistema	USD 8 millones	USD 500-1.500/ hogar sistema > USD 70.000 para la construcción de una presa / 13 familias
<b>Modelo organizativo</b>	Pequeños grupos de riego, auto- supervisados por un juez de aguas	Agua permanente y uso libre en Ñucchu a más regulado en Abra y Tuero	Asociación de Regantes del Valle de Escana**	Mayormente individual pero con una pequeña organización (controvertida) para riego por gravedad
<b>¿Parte de un paquete más amplio?</b>	No, los participantes recibieron una compensación en alimentos	Sólo en Río Chico (incluye la producción de frutas, alguna asistencia técnica y crédito)	Sí, aunque el paquete cambió completamente con el tiempo	Sí, también asistencia técnica

Fuente: encuestas comunales, elaboración propia.

Nota: (\*) Wasa Ñucchu con río y crecimiento demográfico. (\*\*) Intensificación.

Para las comunidades con sistemas de riego relativamente grandes, a veces se establecieron organizaciones paralelas de regantes que no coincidían con el nivel del sindicato y en algunos casos los afiliados provenían de diferentes comunidades o incluso sub-centralías y en general con rotación de los principales cargos. En muchos casos, estas organizaciones de regantes se establecieron como comités, asociaciones o mediante el nombramiento de algunas autoridades individuales para la gestión general del sistema, definiendo el uso apropiado y manejando los problemas de robo o el “comportamiento de polizón”. Actualmente, sólo los sistemas más grandes de Escana y La Abra mantienen una asociación de regantes separada, con estatutos formalizados y dirigencia propia. En la mayoría de las comunidades estudiadas, sólo pequeños grupos de usuarios o autoridades comunales se encargan de la gestión de los sistemas de riego.

Al igual que en las zonas con agricultura a secano, los calendarios agrícolas son organizados alrededor de una serie de fiestas. Los periodos claves eran el retorno de los migrantes y la siembra a finales de julio, alrededor de Todos los Santos y después del carnaval. En estas ocasiones, las comunidades celebraban y rendían homenaje a la *Pachamama*. Muchas comunidades también practicaban la *ch'alla* o *qoada* (pago a la Madre Tierra) o el marcado del ganado cada primero de agosto. En julio y agosto, las comunidades con riego intensivo solían practicar la siembra temprana (siembra *misk'a*). Después de Todos los Santos, sembraban los cultivos principales, seguido por la migración temporal con tasas todavía relativamente bajas. Para el carnaval, muchos migrantes volvían a sus comunidades y organizaban otra celebración ritual o el marcado del ganado, muchas veces celebrando la rotación de autoridades como el alcalde. Los pasantes eran responsables de la organización de las fiestas, la preparación de comida y el intercambio de alcohol. Después del carnaval, algunas comunidades empezaban la preparación de la ‘postera’ (una tercera siembra en marzo y abril) que tenía los mejores precios en el mercado. El nivel alto de migración temporal –principalmente de hombres– ocurre después del carnaval, terminando a mediados

de julio, de donde se deduce que la postrera es menos intensiva en mano de obra que la cosecha principal, por lo que a menudo está a cargo de las mujeres, a veces con algún apoyo externo.

El número y la frecuencia de fiestas ha disminuido con el tiempo. En Quila Quila, se explica por la interrupción de algunos pequeños sistemas de riego por problemas de salinización, destrucción por riadas y falta de mantenimiento. El conflicto interno, indudablemente, también ha contribuido a la reducción de las fiestas. En otras comunidades, afectó la migración creciente.

La definición de derechos de acceso y principios de distribución del agua son importantes para garantizar operaciones satisfactorias y evitar conflictos recurrentes. Independiente de las modalidades de irrigación, la distribución del agua entre los hogares, parcelas o diferentes cultivos, requiere de bastante deliberación e interacción. La participación en grupos o comités de regantes en general es limitada a aquellos comunarios con acceso al agua. Para los sistemas más complejos (como el riego por goteo) y la entrada ex post de participantes (nuevas familias), los comités de regantes han tenido que establecer reglas y regulaciones más detalladas que en algunas comunidades fueron formalizadas en estatutos escritos. La definición de derechos varía entre comunidades y sistemas, pero también cambió con el tiempo, como consecuencia de variaciones en la disponibilidad del agua, cambios en el patrón de cultivos y migraciones y cambios en la participación de los hogares. Según Boelens (2008), los derechos del agua a menudo se basan en principios de equidad, pero estos conceptos pueden variar entre comunidades o diferentes grupos culturales.

Muchas veces, se otorgaron derechos de agua según la participación laboral en la construcción del sistema, propiedad de tierra en áreas bajo riego y contribuciones a las operaciones y el mantenimiento. En algunos casos, también dependieron del tamaño de la parcela, ubicación, disponibilidad de agua, el calendario, la composición del hogar, las necesidades del cultivos e incluso derechos históricos. Un sistema caracterizado por escasez e inseguridad respecto a la cantidad de agua disponible, requiere reglas distintas a

donde el abastecimiento de agua es abundante (véase capítulo 6). La intensificación del riego tuvo consecuencias para los derechos de acceso. Mientras que el riego intensivo en general implicaba un calendario agrícola más intensivo, reduciendo las ventajas de una migración temporal prolongada, también llegó a intensificar las tensiones en algunas organizaciones comunales, lo que redujo la voluntad de los residentes permanentes y temporales de mantener su compromiso con las actividades comunales. Había una necesidad clara de reglas transparentes para la distribución de agua, ya que la incertidumbre podría fomentar el uso inapropiado, por lo tanto también crear conflictos, como cuando ingresan nuevos usuarios que no aportaron, pero tienen acceso potencial a tierras bajo riego. Para las comunidades con altas tasas de migración y baja participación en reuniones o en el trabajo colectivo, ésta era una cuestión recurrente y difícil de tratar.

Un ejemplo extremo de esfuerzos laborales no compensados fue la construcción de una represa mediana en La Cañada. La empresa que ganó la licitación del programa Evo Cumple obtuvo la licencia como 'obra vendida'. Sin embargo, pidió a los comunarios participar en la construcción para reducir costos y 'asegurar' sus derechos. La preparación y operación del sistema requirió cantidades sustanciales de mano de obra de los comunarios. Muchos no lograron completar su parte y consiguientemente no recibieron los beneficios. Al final, sólo 13 de las 30 familias que participaron al principio lograron tener acceso al agua de riego porque habían cumplido los 250 jornales en la construcción del sistema. Los demás que trabajaron entre 25 y 150 días, se quedaron sin compensación alguna, lo que condujo a un conflicto que no estaba resuelto durante las últimas visitas. Muchas veces, en el sistema de 'obra vendida' no hay claridad acerca del papel del constructor y la proporción o implicaciones de la participación comunal en las obras públicas en cuestión.

Muchos de los sistemas pequeños, sin embargo, fueron relativamente simples en términos de definición de los derechos de acceso. No obstante, a veces también se vieron confrontados con reclamos 'irregulares'. En Quila Quila, la irrigación fue principalmente para



la producción en pequeñas huertas cerca del río o en las terrazas rehabilitadas de la comunidad. Tras la implementación de los tres principales sistemas, los turnos fueron definidos de acuerdo con la participación laboral en la construcción y organizados mediante una lista elaborada por el sindicato. Al principio, se había establecido un comité para vigilar los turnos, pero luego sus responsabilidades fueron asumidas por el secretario general. Ya que no todos estaban convencidos de los beneficios potenciales del sistema, algunas familias no contribuyeron con toda su cuota y por lo tanto quedaron sin acceso. Los problemas comenzaron cuando algunas personas que no contribuyeron por completo reclamaron acceso a los recursos hídricos. Según los comunarios, tales problemas continuaron al menos hasta 1996 y las autoridades responsables habían abandonado la tarea de monitorear el sistema de turnos.

En Escana, algunos comunarios se negaron a participar en la construcción, con el argumento de no poder beneficiarse de la irrigación debido a la ubicación relativamente alta de sus parcelas. Otros habían logrado comprar tierras cerca del río y por tanto se beneficiarían mucho más. Al finalizar la construcción del sistema, los derechos de acceso estaban confirmados en un acta por escrito de la comunidad. Sin embargo, la cantidad limitada de agua obligó a las familias a aceptar todos los turnos posibles, día o noche, porque la pérdida de un turno no podía compensarse. Aunque los comunarios con superficies más grandes de tierra trabajaron más días en la construcción, debido a la escasez de agua sólo podían regar una de sus parcelas. Los comunarios luego reconocieron este arreglo como un error grande en la fase de planificación y como una causa de conflictos recurrentes. Al principio, había un mediador (juez de aguas), pero esta persona migró a Santa Cruz en 1994, dejando el sistema sin supervisión y provocando muchos problemas internos. Finalmente sus responsabilidades fueron asumidas por un comité de riego que gestionó la limpieza de los canales, la rotación de turnos y las sanciones. Tras la destrucción de uno de los principales canales por una riada severa los participantes se pusieron reacios para trabajar en los arreglos necesarios.

Ya que la mayoría de los sistemas pequeños fue implementada en poco tiempo, era limitado el esfuerzo para hacer participar a los usuarios en el diseño y establecer mecanismos adecuados para el funcionamiento, mantenimiento y supervisión de turnos. Los iniciales cálculos erróneos en la asignación de derechos de agua y otros factores dieron lugar a ocasionales “comportamientos de polización” o una posición dominante de algunas familias. Además, el acceso desigual a la tierra bajo riego y ante las grandes variaciones en la disponibilidad de agua durante el año y en diferentes áreas de la comunidad, condujeron a conflictos frecuentes respecto al uso de agua y la organización de los turnos. Muchos conflictos entre vecinos fueron resueltos fácilmente por las autoridades locales a través de la mediación u ocasionalmente mediante la imposición de multas. No obstante, en algunas comunidades los mecanismos de control no fueron adecuados o no funcionaban correctamente, debido a la ausencia de autoridades supervisores o la falta persistente de voluntad para cooperar. En Escana, Quila Quila y La Abra, las desigualdades en el acceso y los conflictos internos o externos han retrasado o limitado los esfuerzos de ampliar o mejorar la infraestructura de riego.

La Abra hizo bastante para formalizar los derechos de agua, hasta la adopción de estatutos formales. Aunque en 1996 esta comunidad tuvo la superficie mayor bajo riego, siguió enfrentándose con luchas internas con los parientes del antiguo terrateniente, que seguía viviendo en la comunidad en la antigua casa de hacienda. Este terrateniente poseía alrededor de 13 hectáreas de las mejores tierras bajo riego más accesibles. Aunque esta familia ha sido incorporada en la estructura del sindicato (incluso asumiendo el cargo de secretario general), su posición dominante respecto a la definición del acceso a agua de riego retrasó y complicó aún más el proceso de toma de decisiones asociada con el mejoramiento de la infraestructura.

Sólo el 70 por ciento de la comunidad se beneficiaba con riego regularmente. El otro 30 por ciento parcialmente. Cuando se negoció el financiamiento del mejoramiento del sistema con el municipio, la empresa a la que fue concedida la obra se reunió con la comunidad

en 2003, para discutir cómo se determinaría la participación futura de la comunidad. Aún antes de terminar el proyecto y la infraestructura, se elaboró un nuevo reglamento, que definió los derechos y reglas del sistema. Este documento definió las reglas y regulaciones de la asociación de regantes de La Abra e incluyó una definición de las obligaciones y derechos de los comunarios con acceso a riego. El documento confirmó de facto el *statu quo* al proteger los derechos (predominantes) de acceso de las personas con una propiedad de tierra relativamente grande, que pudieron contratar fácilmente jornaleros para dar su parte de los trabajos colectivos de mantenimiento y funcionamiento, y también pagar la cuota mínima requerida por hectárea.

### **Organizaciones supracomunales**

Además de asociaciones y grupos de regantes locales, se establecieron varias organizaciones 'supracomunales', con la participación de varias comunidades para la gestión del riego y asuntos conexos. En Escana se conformó una asociación de regantes con las tres comunidades participantes en el proyecto Escana, en La Cañada/Redención Pampa varias asociaciones campesinas cumplieron un papel similar aunque se dedicaban principalmente a la comercialización colectiva y Tuero Chico participó en una organización dedicada al control de la contaminación del río Pilcomayo.

En el valle del Río Chico, siguiendo los lineamientos del Programa Nacional de Cuencas (PNC), se estableció una organización para la gestión de cuencas, con una cobertura de aproximadamente 22 comunidades del valle. El gobierno, mediante el ministerio del sector, la gobernación y los municipios y otros actores, dedicaron considerables esfuerzos para la ejecución de un plan maestro para la gestión integral de los recursos hídricos. Además del plan maestro (que definía los lugares en los que todavía se podían recuperar nuevas tierras), las principales actividades consistían en medidas protectoras, reconstrucción de represas y capacitación de las organizaciones ribereñas. Hasta la conclusión de este trabajo los resultados han sido más bien limitados, especialmente en términos de

fortalecimiento organizativo. Una dificultad grande ha sido la creación de un sentido de cohesión y responsabilidad compartida entre todas las comunidades del área del Río Chico, probablemente debido a sus antecedentes culturales heterogéneos. En la última década, varios nuevos grupos de productores surgieron, en muchos casos con personas que descendieron de las zonas altas y otros provenientes de otras comunidades del río, quienes se esforzaron (con o sin apoyo institucional) para recuperar tierras en el río principalmente mediante la construcción de pequeños gaviones. Sin embargo, estos trabajos muchas veces tienen efectos perjudiciales para otras comunidades establecidas en el margen opuesto o río abajo.

Estos ejemplos demuestran que incluso con sistemas de riego relativamente similares, los resultados finales en cuanto a la organización, mantenimiento y derechos de acceso, así como en términos de beneficios, pueden variar considerablemente entre las comunidades. Si bien en Wasa Ñucchu, el riego permite una producción más segura y mayor rendimiento, tenían severas limitaciones en el acceso a más tierras, Tuero Chico hizo frente a graves problemas de contaminación y Ovejerías/Río Chico experimentó frecuentes inundaciones y riadas. Por otra parte, han habido muchas dificultades para el establecimiento de organizaciones supracomunales efectivas en las comunidades del río. Además, el riego condujo a una serie de cambios en las prácticas productivas, como se discutirá en adelante.

### **Cambios en las prácticas productivas**

Los cambios en rutinas agrarias a consecuencia del riego constituyen un factor clave en la diferenciación de caminos. Aunque cada cambio tiene sólo un impacto limitado, juntos tienen implicaciones importantes para las organizaciones comunales, las prácticas productivas y las instituciones. Hemos inventariado las limitaciones y los cambios en las prácticas organizativas y productivas según los principales caminos de desarrollo. En general, el riego suscita un uso más intensivo de los suelos, cosechas más frecuentes, aumentos de la demanda de trabajo, una mayor diversidad de productos para la venta, aumentos sustanciales en el uso de insumos externos

(semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas), menor uso de variedades de semillas locales y estiércol, mayor mecanización e innovaciones en el trabajo postcosecha (en la selección, almacenamiento y empaquetado). Los requerimientos laborales adicionales muchas veces implican la dedicación total de la familia e incluso la contratación de mano de obra adicional, por lo que dejan de lado la migración temporal y las actividades comunales como el mantenimiento de infraestructura. El mayor número de cosechas permite a los productores beneficiarse de mejor manera de las oportunidades de mercado. Sin embargo, los nuevos cultivos muchas veces requieren asistencia técnica y en algunos casos nuevas opciones de crédito. La intensidad de estas prácticas varía según el camino de desarrollo. Por ejemplo, la mecanización, asistencia técnica y formación de asociaciones de comercialización son propias de las comunidades con camino de desarrollo con contracción demográfica.

La introducción de riego también implicó la necesidad de un manejo más estricto del ganado vacuno. Prácticamente todas las comunidades con esquemas intensivos de irrigación habían construido cercados comunes para separar las áreas de pastoreo de la infraestructura de riego. Estas medidas redujeron el tiempo de trabajo dedicado al cuidado del ganado, especialmente en comunidades con dos o tres cosechas por año. La intensificación de la agricultura redujo la importancia de la ganadería, consiguientemente, se enfrentaron a la menor disponibilidad de abono. Los comunarios de Escana, al encontrarse en esta situación, han tenido que adquirir abono de las comunidades vecinas (Zantkuijl, 2010). La producción agrícola creciente, la aplicación de nuevas tecnologías, la orientación mercantil y el aumento general del valor de la tierra, junto a requerimientos de mano de obra cada vez más diferenciados e intensivos, han tenido consecuencias sobre las prácticas de intercambio mutuo. Muchas comunidades como La Cañada que tenían una serie de prácticas de intercambio en 1996, éstas disminuyeron o simplemente desaparecieron para el 2011.

### Recuadro 3

#### **Mezcla de formas de irrigación en Redención Pampa/La Cañada**

Redención Pampa/La Cañada constituye un ejemplo exitoso de la ampliación de la infraestructura de riego. Con la participación de al menos siete instituciones externas (la gobernación, el municipio, FPS, el programa Evo Cumple y tres ONG) y varias asociaciones de productores, ha sido sustancial la inversión en tiempo, financiamiento y conocimiento. Se construyeron más de 550 sistemas (en su mayoría individuales) beneficiando a alrededor de 930 familias y poniendo bajo riego un poco más de 900 hectáreas de tierra. Aunque las primeras intervenciones no fueron coordinadas, la elaboración de un plan conjunto aumentó su efectividad. Las modalidades de riego variaron desde una represa bastante grande, hasta 28 atajados pequeños y medianos, 400 lagunas y 115 pozos, junto con una serie de canales e infraestructura complementaria. El tiempo invertido variaba entre 50 y 250 jornales, además de requerirse mucho tiempo para la operación y el mantenimiento. La acción colectiva inicial se concentró en presionar a las ONG y el municipio para la mejora de los sistemas de riego.

Al comparar la situación de los mismos hogares, entre 1996 y 2010, se ha encontrado una mejora sustancial en el acceso a riego (Cuadro 20). En 1996, sólo el 5 por ciento tenía acceso parcial pero en 2010 cerca de una cuarta parte del área total se encontraba bajo riego permanente. Entre los ocho hogares encuestados en profundidad, observamos al menos cinco diferentes sistemas de riego. La elección de sistemas dependía de la disponibilidad y ubicación de tierras y las posibilidades de captación de agua de pozos y badenes. Pero no todos lograron tener acceso según su participación en los trabajos comunales. Una familia logró convertir en áreas irrigadas todas sus parcelas mientras que otra familia que contribuyó con alrededor de 60 días de mano de obra a la construcción de la represa, no obtuvo ningún tipo de acceso. Una tercera familia tuvo que optar por dos pozos y un *badén* para ampliar considerablemente el área bajo riego.

El mantenimiento y la gestión de los sistemas de riego y la producción intensificada requirieron de participaciones permanentes, fondos, nuevas técnicas y muchas veces de capacitaciones externas. Basándonos en una pequeña encuesta, se ha calculado que bajo las condiciones anteriores de una agricultura a secano, un hogar promedio invertía alrededor de 111 días de trabajo y contrataba otros 18 jornales para la producción de papa, maíz, cebada y otros cereales. Con la ampliación del riego casi se duplicó a 221 días el trabajo y se triplicó el uso de mano de obra contratada, principalmente debido a la inclusión de las cosechas *misk'a* y postrera. Como un comunario comentó:

Antes, terminábamos la cosecha y pasábamos el resto del tiempo renovando la casa y arreglando o haciendo nuevas herramientas. Actualmente, dedicamos todo nuestro tiempo a la agricultura, un poco más y terminamos durmiendo en el campo.

(Comunario de La Cañada, 2011)

El riego y el fomento externo hicieron posible la introducción de nuevos cultivos, principalmente orégano y amaranto para la exportación. El orégano vino de la mano de la cooperativa agraria de Redención Pampa y UNEC y requirió de una serie de nuevas técnicas de siembra, cosecha y secado y selección. Comenzaron a cosechar el orégano cada tres meses y vendían a una cooperativa a un precio de alrededor de 9 Bs/kg. De la misma manera, el amaranto ocupó un lugar importante prácticamente entre todas las familias y se comercializaba a través de una cooperativa y la asociación regional: Asociación de Productores Trigueros de Redención Pampa.

Los niveles de producción y productividad crecieron. La producción de papa aumentó de 5.500 kg/hectárea a 12.000 kg/hectárea. Otros cultivos también casi se duplicaron. Aunque los costos de producción también se incrementaron bastante (por el uso de insumos externos, jornales y costos de irrigación) los beneficios netos eran significativos. Un hogar con 0,8 a 3,5 hectáreas podría

obtener un beneficio anual de entre USD 1.600 y USD 6.000, un ingreso suficiente para una calidad de vida razonable y para la educación de los hijos, incluso en la universidad de Redención Pampa o Sucre. Un campesino comentó:

Puedes vivir con 0,25 hectáreas de tierra bajo riego, y con 0,5 hectáreas vives bien. El año pasado, sólo con la *misk'ita*, pagué los estudios de mis hijos en Sucre. Con el resto, mejoramos muchas cosas... La gente con más de una hectárea, están seguros.

(Comunario de La Cañada, 2011)

Como resultado, el precio de la tierra creció de 10 a 15 veces, hasta USD 3 mil por hectárea, conduciendo a un incipiente mercado de tierras. El costo del jornal aumentó y redujo la necesidad de migración, lo que a su vez condujo a una monetización creciente de las relaciones laborales, expansión del mercado laboral local, atracción de gente desde las comunidades circundantes y una reducción paulatina de las prácticas informales. Y dado que los comunarios no sólo son productores sino también consumidores y demandantes de servicios (como el alquiler de equipos, transformación o transporte de productos), la región Redención Pampa, mostraba efectos de aglomeración, creando nuevas dinámicas y cambios en las especializaciones y la división de tareas.

Sin embargo, quedan muchos desafíos respecto al uso efectivo de agua, el manejo de enfermedades en los cultivos y la sostenibilidad a largo plazo (por ejemplo, con relación al nivel freático). En La Abra (ubicada en el valle abajo), los comunarios sugirieron que el aumento sustancial del riego de Redención Pampa habría reducido la disponibilidad de agua para ellos. La formación de nuevas asociaciones también trajo consecuencias políticas. El presidente de Asociación de Desarrollo Integral Campesino (ADIC), una confederación de la región, codeterminaba o incluso instruía al gobierno municipal qué hacer en la región. A pesar de todo, hoy en día Redención Pampa, al igual que el municipio de Mojocoya, se ha convertido en un ejemplo reconocido para las prácticas innovadoras de irrigación.



**Cuadro 20**  
**Acceso a riego en La Cañada (1996 y 2010)**

Hogar	Área cultivada 1996 (hectáreas)			Área cultivada 2010 (hectáreas)		
	A seco	Riego	Total	A seco	Riego	Total
Zárate	10,2	0,5 *	10,7	7,2	3 **	10,7
Palacios	3,2	1,8 *	5	3,2	1,8 *	5
Dávila	6,4	0	6,4		6,4 **	6,4
Vda. de López	9,25	0,25	9,5	9,25	0,25 *	9,5
Choque	9	0	9	9	0	9
Vda. de Reina	6,6	0	6,6	6,6	0	6,6
Védia	3,5	0	3,5	2,7	0,8 **	3,5
Ramírez	4,2	0,4 *	4,6	3,6	0,4 **, 0,6 *	4,6
<b>Área total</b>	<b>52,3</b>	<b>2,9</b>	<b>55,3</b>	<b>41,5</b>	<b>2,6 * + 10,6 **</b>	<b>55,3</b>

Fuente: PIED II, Aramayo (2010).

Nota: (\*) Sólo irrigación parcial; (\*\*) irrigación permanente.

Una diferencia grande con respecto a las primeras experiencias es el tiempo adicional invertido en el apoyo a hogares para que no sólo aprendan a construir un sistema de riego y ajustar los sistemas de producción, sino que también fortalezcan sus capacidades de comercialización y organizativas

## 6. Resultados resumidos: caminos de desarrollo e irrigación

¿Cómo y por qué ocurrieron las diferenciaciones de caminos en las comunidades con riego, y cuáles son las implicaciones en un sentido más amplio? El Cuadro 21 ofrece un resumen de los resultados según los principales caminos de desarrollo.

Una comparación sistemática con comunidades con agricultura a seco revela que, al menos en los últimos 15 años, las comunidades con riego han tenido mejores condiciones para mantener o

incrementar los niveles de producción per cápita, diversificar la producción y reducir riesgos, extender el calendario agrícola, cosechar varias veces por año y obtener mayores beneficios a través de la comercialización. El riego también provocó un rápido descenso del tamaño de los rebaños de ganado menor (cabras y ovejas), menor disponibilidad de abono y, consiguientemente, una mayor dependencia de insumos externos. Aunque las tasas de migración en comunidades con caminos de desarrollo con riego y contracción demográfica permanecieron altas o incluso se incrementaron, en las que tenían caminos de desarrollo con riego y crecimiento demográfico, las tasas de migración temporal y permanente bajaron, incluso en algunos casos se produjo el retorno de migrantes debido a las mejores oportunidades laborales en casa. Sin embargo, las tasas de migración en general permanecieron relativamente elevadas, sobre todo entre los varones, lo que representa una sobrecarga laboral para las mujeres. El riego no resolvió las desigualdades en las comunidades y en todos los casos la distribución desigual de tierra se mantuvo. A pesar de los niveles más bajos de producción, los hogares más pobres de comunidades con riego han obtenido ingresos monetarios considerablemente más altos que los hogares más pobres de comunidades con agricultura a secano, mayormente debido al valor más elevado de los productos agrícolas.

El camino de desarrollo con riego representa niveles más altos de nucleamiento, que en cierta medida refleja el deseo de los hogares de ubicar su vivienda cerca de las áreas de irrigación ya concentradas. Pero, como se argumenta en el capítulo 9, otros factores también explican este tipo de cambios. El riego afecta algunas zonas de producción y las áreas sin riego fueron prácticamente abandonadas. En general, también hemos visto que la irrigación parece haber conducido a la reducción de los mecanismos de intercambio informal (por ejemplo, el trueque), debido a la monetización de la producción, aumento generalizado del pago de jornales y una escasez creciente de mano de obra en el entorno productivo relativamente intensivo.

## Cuadro 21

### Diferenciación de resultados en comunidades con caminos de desarrollo con riego

<i>Con contracción demográfica</i>	<i>Con crecimiento demográfico</i>
<p><i>Marginal (Sundur Wasi (SW), Quila Quila (QQ))</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El riego tiene raíces históricas en QQ, mucho antes de la Reforma Agraria. La comunidad presentó varias demandas falladas para ampliar la infraestructura de irrigación.</li> <li>- Sistemas marginales aseguran una sola cosecha principal y la producción complementaria de frutas o flores (QQ).</li> <li>- El riego permitió ventas mínimas en el mercado.</li> <li>- Estancamiento y disputas internas condujeron a un incremento de la doble residencia y ausentismo durante la mayor parte de la estación seca.</li> </ul>	<p><i>Río (Wasa Ñucchu (WÑ))</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema heredado de la hacienda.</li> <li>- Disminución del uso de áreas sin riego, actualmente casi el 100 por ciento bajo riego, sin posibilidad de ampliación, separación y disminución de ganado.</li> <li>- Incremento de la producción lechera, ligada a una asociación regional (Adeplech).</li> <li>- Cosechas triples.</li> <li>- Problemas con riadas y contaminación.</li> <li>- Cambios en la producción (de choclo a horticultura y alfa para la producción lechera).</li> <li>- Fuerte integración al mercado (Sucre).</li> <li>- Niveles altos y estables de migración internacional (a Argentina y España).</li> <li>- Una población relativamente estable.</li> <li>- Beneficios de la cooperativa de riego generan ingresos adicionales altos y estables.</li> <li>- Educación superior en otros lugares conduce a salida temprana y escasez de mano de obra.</li> </ul>
<p><i>Río (La Abra(LA), Tuero Chico(TC), Ovejerías(OV))</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una búsqueda de irrigación impulsada por la sequía.</li> <li>- La adquisición de tierra por recuperación de tierra (todos), parcialmente mediante la adquisición del antiguo terrateniente (TC) y de terceros (OV).</li> <li>- Acceso a tierra todavía controlado por parientes del antiguo terrateniente (LA).</li> <li>- Fuerte descenso del uso de tierras sin riego, y cambio al casi 100% de irrigación con una separación clara de áreas de pastoreo.</li> <li>- Disminución de rebaños, en particular, cabras y reducción de la disponibilidad de abono.</li> <li>- Alguna producción lechera (OV).</li> <li>- Ampliación paulatina de sistemas, basada en gran parte en mano de obra colectiva y apoyo externo.</li> <li>- Cosechas dobles o triples.</li> <li>- Vulnerables a problemas con el río, como caudales irregulares y riadas (todas, pero en particular OV).</li> <li>- Problemas de contaminación (TC).</li> </ul>	<p><i>Agricultura intensiva mixta y riego por aspersión (La Cañada (LC) y Escana (ES))</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conversión plena de agricultura a secano a agricultura bajo riego.</li> <li>- Ampliación de irrigación (tanto en superficie como en tecnología) hacia &gt;100 hectáreas bajo riego por goteo.</li> <li>- Cosechas triples, producción especializada, incluyendo orégano.</li> <li>- Producción agrícola más mecanizada.</li> <li>- En general, rebaños más pequeños.</li> </ul>

Continúa en la siguiente página...

<i>Con contracción demográfica</i>	<i>Con crecimiento demográfico</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación de regantes con estatutos formalizados (LA, y de cierta forma también TC).</li> <li>- Conflictos y daños colaterales relacionados con la recuperación de tierras (RC).</li> <li>- Estudiantes participan en educación secundaria y superior en otros lugares, generando presiones sobre la disponibilidad de mano de obra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación más rápida de la sequía de 1982-1983, debido a una mayor producción en los años siguientes.</li> <li>- Asociaciones económicas relativamente exitosas para irrigación y comercialización.</li> <li>- Migración de retorno y una disminución general de los niveles de migración.</li> <li>- Niveles altos de producción y venta se traducen en acumulación por los intermediarios y hogares relativamente ricos, adquisición de camiones y acceso a una vivienda en Sucre, lo que también permite a los hijos a estudiar en la ciudad.</li> <li>- Dudas sobre la sostenibilidad (presa y mantenimiento en ES, nivel freático en LC).</li> </ul>

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

No obstante, no todas las comunidades con riego lograron el mismo nivel de 'progreso productivo'. Dos de las comunidades más pobladas, más grandes y con caminos de desarrollo en contracción, Quila Quila y Sundur Wasi, lograron resultados bastante significativos al mantener o incluso aumentar los niveles de producción per cápita, pero permanecieron bajos sus niveles de producción general, el progreso tecnológico y la integración al mercado, probablemente en parte debido a las circunstancias productivas específicas como que están ubicadas en áreas montañosas poco accesibles y con una corriente de agua limitada e discontinua. A pesar de que ambas comunidades se beneficiaron con la diversificación de frutales, la mayor parte de su producción agrícola estuvo orientada hacia el autoconsumo. Ambas comunidades han tenido lidiar con percances: conflictos internos en Quila Quila y organización interna dividida en Sundur Wasi. El grupo de comunidades del río enfrentó dificultades mayores para mantener los niveles de producción, debido a que fueron afectadas por problemas de contaminación del agua, desastres 'naturales' recurrentes y limitaciones persistentes en el acceso a tierra bajo riego, en cierta medida debido a desequilibrios

locales de poder. Mientras que el grupo de comunidades con contracción demográfica, con sus niveles relativamente bajos de ventas e ingresos, tuvo que hacer frente a los niveles más altos y crecientes de migración al interior del país, sobre todo a Sucre, Santa Cruz y ciudades intermedias. Estas tasas persistentes o incluso crecientes de migración, en particular entre los jóvenes, también pueden ser resultado del bajo nivel educativo: disponer sólo de educación primaria en estas comunidades.

Las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento lograron mejores resultados. A pesar de la escasez de mano de obra, multiplicaron los niveles de producción, principalmente con la introducción de técnicas más sofisticadas de irrigación y múltiples cosechas por año, aunque con bastante apoyo externo. Lograron afianzar asociaciones fuertes de productores para la organización y gestión del sistema de riego (Escana) y para la comercialización de productos (Escana y La Cañada). Todas estas comunidades tenían posibilidades de vender sus productos en el mismo lugar de producción y a precios razonables. Sin embargo, el alcanzar esta mejor situación ha tenido costos y fue posible sólo con esfuerzos considerables. En Wasa Ñucchu, la fragmentación de tierra alcanzó sus límites y el pequeño descenso de las tasas de migración obedeció al establecimiento, mecanización y capitalización (estructura accionaria) de la cooperativa de riego relativamente exitosa. En Escana, tomó más de 20 años para que el sistema de riego entre por completo en funcionamiento, mayormente gracias a la presión continua de la comunidad para encontrar formas alternativas al proyecto de riego diseñado e implementado desde 'arriba', lo que casi termina en otro "elefante blanco" más. La tercera comunidad con crecimiento, La Cañada, optó por un enfoque completamente diferente, combinando experiencias locales con innovación, apoyado por una serie de instituciones externas que coordinaron sus esfuerzos de una forma razonablemente efectiva. Las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento se caracterizaron también por sus niveles más elevados de migración hacia destinos internacionales (Argentina y España), al igual que las demás comunidades de río. La introducción de riego intensivo atrajo gente de fuera de la co-

munidad lo que puede haber conducido a una commodificación o mercantilización paulatina de la tierra, afectando de esta manera a la cohesión interna de las comunidades.

¿Cómo influyeron los factores internos y externos y la agencia de los distintos actores? Las intervenciones externas se caracterizaron por una desigual distribución regional y bastante desequilibrada en términos de financiamiento. La mayoría se orientó hacia las comunidades con un potencial percibido como alto y hacia áreas donde ya se realizaron inversiones considerables. En las fases iniciales (en los años ochenta y noventa), las intervenciones de riego parecieron estar impulsadas por una amplia gama de criterios y principios filosóficos (por ejemplo, el alivio de la pobreza). El proyecto Escana es un ejemplo de intervención diseñado desde ‘arriba’ e inspirada en proyectos destinados a responder a las demandas de consumidores de áreas urbanas. El objetivo del PCHN fue divulgar el riego en la mayor cantidad de comunidades posibles y a un costo relativamente bajo. Comparando estos dos enfoques, el Proyecto Chuquisaca Norte (PCHN) implementó sistemas bastante sostenibles a partir de mejoras o ampliaciones de infraestructuras existentes pero en términos de costo-beneficio, el segundo enfoque tuvo un impacto más profundo.

Algunos de los sistemas nuevos fueron implementados de una forma bastante rápida y superficial, lo que condujo al fracaso casi inmediato. Las inversiones municipales en riego se volvieron cada vez más importantes, pero se distribuyeron desigualmente entre los municipios y dentro de cada municipio. Algunas ONG como Proagro, Plan Internacional y CARE, empezaron a trabajar de una forma más sistemática en coordinación con los municipios e incorporando la capacitación. Por último, los enfoques innovadores aplicados en Redención Pampa indican que se puede obtener niveles de producción similares a los de Escana con inversiones mucho menores, en menos tiempo y con una gestión más sencilla que también permite mayor flexibilidad en la participación de los hogares. Sin embargo, este último enfoque despierta preguntas respecto a la selección de beneficiarios y las contribuciones de contrapartes, debido a que el acceso al riego ha resultado muy desigual.

## 7. Conclusiones

El riego ha sido un impulsor importante de la diferenciación de caminos que ocurrió en diferentes niveles. También impulsó procesos internos que fomentaron diferenciaciones internas y respuestas divergentes entre las comunidades.

Como se puede ver en el Cuadro 17, todas las actuales comunidades con riego de hecho tenían una agricultura predominantemente a secano después de la Reforma Agraria de 1952-1963. Sólo algunas habían heredado de la hacienda la infraestructura básica de riego. En muchos casos, la infraestructura de riego dio lugar a disputas persistentes o desigualdades duraderas, reflejando una dependencia de caminos en relación a los 'legados postcoloniales'.

Aunque en 1996 el proyecto PIED-Andino mostró una imagen más o menos homogénea, se ha evidenciado que con el tiempo ocurrieron cambios en el acceso a riego, debido a cambios paulatinos en las prácticas con relación a la intensificación (por ejemplo, el uso de insumos externos y mano de obra), cambios en los mecanismos informales de intercambio, variaciones en el estatus de afiliación y la 'normalización' (Boelens, 2008) o formalización de los derechos de riego.

Últimamente, el reconocimiento del agua y los derechos al agua como impulsores de la formación de instituciones recibió mayor atención en la literatura (véase Boelens *et al.*, 1998; Boelens y Doornbos, 2001; Boelens, 2008; Guevara-Gil, Boelens y Getches, 2010). Según Boelens (2008, p. 3), el agua es la fuerza motriz de la formación de instituciones fuertes de la propiedad colectiva. Los comunarios usan y reproducen derechos, pero la aplicación de estos derechos conduce a la introducción de nuevos elementos contextuales y a la transformación de prácticas actuales, y también puede conducir a consecuencias no previstas. Nuevos elementos contextuales incluyen no sólo legislación e ideas inducidas externamente, sino también diferenciaciones de percepciones y grados de aceptación de las comunidades. Pero el acceso al riego también ha sido definido y

limitado por las relaciones de poder (La Abra), los conflictos persistentes (Quila Quila), la contaminación creciente (Tuero Chico), la introducción con apoyo externo de nuevas tecnologías y los arreglos de comercialización (Escana y La Cañada), o, en otro caso extremo, como consecuencia de una sequía y la consecuente migración hacia el valle (Ovejerías). Mientras que en algunos casos estos ‘eventos’ externos pueden ser considerados como *shocks* o incluso ‘momentos críticos’ (como la intervención externa en Escana y la sequía en Ovejerías), su subsiguiente traducción en nuevos sistemas de producción tomó varias décadas y fue un proceso errático más que lineal.

La introducción y ampliación de sistemas de riego influyeron, no sólo en los niveles de producción, seguridad de producción y arreglos internos sobre los derechos de acceso, sino que también pueden haber afectado al uso y cantidad usada de insumos externos, variedades de semillas, fertilizantes, pesticidas, y patrones de consumo de los hogares. Además impulsaron innovaciones y cambios en las actividades de postcosecha (almacenamiento y comercialización). Sin embargo, la utilización de variedades tradicionales y de abono orgánico disminuyó, al igual que la importancia de la ganadería. El calendario agrícola más intensivo requirió de mano de obra adicional. También los campesinos requerían más asistencia técnica y créditos para optimizar las oportunidades productivas. La integración al mercado y la intensificación crecientes, influyeron en los patrones existentes de intercambio informal, especialmente porque el mayor uso de insumos externos incrementó la dependencia del mercado y ejerció una presión al alza del precio de mano de obra y equipos.

Aunque algunas prácticas de irrigación se basaron en esfuerzos propios de las comunidades, varias otras construyeron la mayor parte de la infraestructura de riego como una coproducción con actores externos (Ostrom, 1996). Ello ocurrió a través de una serie de rondas de interacción entre los hogares, las comunidades y una amplia gama de actores externos. Algunos pequeños sistemas fueron construidos con un apoyo técnico mínimo y con poco seguimiento al desarrollo institucional, mientras que otros sistemas (pequeños y grandes) fueron construidos, reconstruidos o mejorados por un



elenco cambiante de actores externos. La implementación del riego dio lugar al suministro de infraestructura mayormente colectiva, pero los beneficios dependieron en gran medida de los recursos y contribuciones de los hogares o, en algunos casos, de derechos de acceso preexistentes. Prácticamente en todas partes, este proceso generó diferenciaciones internas en beneficios y participación.

Las diferenciaciones entre las comunidades de investigación tienen relación con las tecnologías y diseños: Escana, con un diseño francés; La Cañada, con sus múltiples soluciones mixtas y La Abra, con sus estatutos de riego formalizados. Las instituciones comunales tuvieron que lidiar con los cambios en los derechos de acceso y conflictos frecuentes. Los intereses de diferentes grupos de usuarios fueron divergentes, entre los propietarios pequeños y los grandes, e incluso entre comunidades. La persistencia de la distribución desigual se debió no sólo a la exclusión colonial y poscolonial de largo plazo a nivel de la comunidad. Las políticas contemporáneas de 'normalización' (Boelens, 2008) reforzaron la distribución desigual del acceso a la tierra y los derechos de agua, entre comunidades y dentro de ellas, antes que lograr regímenes más equitativos de acceso. Como se analizó, la legislación boliviana sobre agua y riego ha tenido limitaciones para responder a los patrones bastante diversos de las prácticas consuetudinarias, tendiendo a reducir la capacidad de maniobra antes que a facilitar la participación comunal.

Se encontró una fuerte acción colectiva sólo en las fases iniciales (presentación de la demanda y la construcción) y una efectividad limitada en la supervisión de las 'reglas del juego', generalmente informales y a veces completamente formalizadas. Una vez construidos los sistemas y puestos en operación, muchas veces surgieron quejas por conflictos de interés o usos inadecuados que no pasaron a mayores en sistemas de pequeños grupos de usuarios conocidos. Pero en otros casos ha habido comportamientos aberrantes, sistemas disfuncionales o desigualdades, disputas o incluso paralizaciones. En los 15 años de estudio, hemos encontrado esta situación en al menos la mitad de las comunidades.

La acción colectiva se define en el tiempo y el espacio. Una vez realizadas las inversiones, las actividades se concentran en la organización y asignación de derechos de agua. Aunque muchos sistemas sencillos funcionaron bastante bien, los sistemas más complejos y grandes han presentado importantes ‘cuellos de botella’. La adaptación institucional fue inadecuada debido principalmente al débil cumplimiento de acuerdos comunes, lo que disminuyó la cohesión interna, incrementó los niveles de conflictos y debilitó la voluntad de acción colectiva. En algunos casos, ello fue el resultado de desigualdades persistentes y relaciones de poder (La Abra), pero en otros casos podría atribuirse a la ausencia de ‘autoridad’.

Lam y Ostrom (1990) encontraron que las mejoras que se limitan a la infraestructura y eficiencia se desvanecen rápidamente y tienen un impacto general limitado. Esta conclusión mayormente coincide con nuestros resultados para comunidades con riego y contracción demográfica. Para muchas comunidades con un camino de desarrollo con crecimiento, los niveles de inversión fueron mucho más elevados, conduciendo a niveles más altos de producción. Las inversiones iniciales condujeron a un mejor acceso y disponibilidad, pero los niveles de producción per cápita mejoraron marginalmente o incluso bajaron entre 1996 y 2011, en parte debido a las limitaciones en cuanto a la superficie de tierra y la fragmentación creciente, pero también como resultado de conflictos en cuanto a nuevos arreglos institucionales (Quila Quila y La Abra), la contaminación de fuentes de agua (Tuero Chico), los desequilibrios en las relaciones internas de poder (La Abra) y el deterioro de la infraestructura. Los ajustes y rehabilitación continuos fueron necesarios para acomodar el entorno cambiante y desafiante de los productores. Si bien los proyectos de riego contribuyeron a mejoras iniciales, sólo algunos facilitaron el crecimiento de los niveles de producción, a un costo considerable y derivaron en una tendencia de autoreforzamiento, incitando a la consecuente acumulación de recursos.

Escana, una de las comunidades con un camino de desarrollo con crecimiento, ilustra este mecanismo. Tras una lucha prolongada, la comunidad finalmente logró establecer una asociación fuerte de re-

gantes y encontró su propio camino. Incluso sólo con un sistema de riego inconcluso aunque bastante prometedor, el escenario de 'todo o nada' para los hogares individuales simplemente fue demasiado apremiante, en particular para la nueva generación tentada por abandonar completamente el emprendimiento. De cualquier forma, tomando en consideración la escala de la infraestructura, la comunidad seguirá dependiente del apoyo externo para el mantenimiento.

Los grandes sistemas, alrededor de Redención Pampa, manejados de forma individual tienen mayor flexibilidad para los hogares. Aunque aumenta el costo de la irrigación como tal, la posibilidad de realizar una segunda o tercera cosecha sin duda compensa los costos adicionales. Sin embargo, la amplia gama de sistemas gestionados de forma individual puede generar otros problemas en el largo plazo vinculados al 'uso comunitario', relacionados con los niveles freáticos y aumento de la erosión debido a movimientos masivos de tierra, por ejemplo para la construcción de presas, lagunas y pozos. Los arreglos institucionales, como las autoridades tradicionales de agua (alcalde o juez de agua) y el calendario de 'rituales' vinculado a la agricultura y la rotación de dirigentes, al igual que los mecanismos tradicionales de intercambio, parecen haber disminuido con la intensificación y ampliación de la estación agrícola y con la integración creciente al mercado fomentada por actores externos.

El riego intensificado creó caminos de desarrollo, pero al mismo tiempo nuevas dependencias (de insumos, mercados y apoyo externo) e incertidumbres (nuevos riesgos y dudas sobre la sostenibilidad general de los sistemas, especialmente para hogares con poco acceso). La infraestructura sufre de sedimentación y deterioro, cuya solución puede estar fuera del alcance de las comunidades. Muchos sistemas de riego parecen ser soluciones 'rápidas y superficiales' (Pritchett, 2004), más que una respuesta sólida a las necesidades y demandas comunales. Las prácticas actuales de intervención todavía no proporcionan soluciones sostenibles, manejables, equilibradas y equitativas para las comunidades rurales. Una de las razones más importantes, también destacada por Gerbrandy y Hoogendam (1998), es el tiempo limitado dedicado a entender y a tomar en cuen-

ta los derechos existentes de agua, lo que condujo a crear sistemas de derechos de agua, superpuestos o contradictorios, dando lugar a desacuerdos y conflictos abiertos. Las lógicas de producción agrícola y gestión de riego que se enseñan en muchas universidades (andinas) todavía no corresponden a las distintas historias locales y los arreglos sociales o culturales encontrados en los sistemas de producción en los Valles Andinos. La desconexión persistente en las lógicas y modalidades de implementación resultantes explican, en gran medida, las dificultades enfrentadas por las comunidades cuando quieren resolver los problemas de uso común del riego.

## Capítulo 8

# Educación para todos y para irse

“Ahora son adultos. No pueden asumir responsabilidades, tienen que progresar, por lo tanto no se quedan, siempre nos falta plata, la producción agrícola no es suficiente, no hay lluvia, tienen que salir de la comunidad”.

(Entrevista al presidente del Club de Madres  
en San Juan de Orcas, 2011)

“Sí, sólo hablamos quechua, necesitamos profesores que enseñen todo en español (castellano),... Queremos que siempre enseñen en español, porque así [nuestros hijos] no sufrirán cuando salgan de la comunidad”.

(Dirigente de Pampa Lupiara, 2011)

### 1. Introducción

Probablemente, la educación es la demanda que con mayor regularidad han exigido las comunidades e incluso desde antes de la Reforma Agraria de 1952-1953. Desde entonces, la oferta educativa ha mejorado mucho en las áreas rurales de Bolivia, aunque su progreso ha sido lento, errático y desigual entre regiones y entre comunidades. En la región de investigación, han habido dificultades persistentes en la sincronización de una limitada oferta educativa con una calidad minimamente aceptable. El Programa de Reforma Educativa de 1994 introdujo cambios significativos en el diseño curricular, pero nunca fue implementado completamente. Entretanto, se aprobó una nueva Ley de Educación, todavía más ambiciosa. Muchos autores han analizado los acontecimientos recientes y los cambios en las políticas de educación (Heymann, 2012; Contreras y Simoni, 2003; SNV, 2006; Imen, 2010; Yapu, 2011). Yapu (*ibid.*)

publicó su análisis de los cambios educativos basándose en seis de las comunidades encuestadas para este trabajo.

Basándonos en el trabajo de Yapu (*ibíd.*), y extrapolando los resultados para todas las comunidades encuestadas, esta sección analiza la influencia de la prestación de servicios públicos en el campo educativo en los caminos de desarrollo de las comunidades. La prestación de servicios de salud sigue un patrón similar, aunque su presencia y relación con las comunidades es menos intensiva que en el caso de la educación. Este estudio aborda este último tema, sólo de forma indirecta y su provisión tiene muchos paralelismos con las políticas educativas. Los impactos de la educación fueron similares en la mayoría de las comunidades, pero con diferencias en ritmos, secuencias, servicios complementarios y niveles de provisión. Estas dinámicas dieron lugar a ciertas tendencias divergentes, en particular entre las comunidades con acceso a la educación secundaria y sin acceso a la misma.

En las primeras dos secciones se analizan los acontecimientos históricos y resultados más importantes en la educación. Después se discuten varias formas de interacción y limitaciones relacionadas con la agencia comunal y las intervenciones externas, y los impactos diferenciados en los caminos de desarrollo de comunidades rurales. Las preguntas a responder son ¿cómo y por qué ocurren diferencias de caminos comunales desde el punto de vista de la educación, y cuáles son las implicaciones más amplias? ¿cómo influyen las agencias de los actores internos y externos?

## **2. La historia de la educación en áreas rurales**

Desde principios del siglo XX, las comunidades lucharon por el acceso a la educación. En su trabajo “The Clamor for Schools” (El clamor por las escuelas), Brienen (2011) describe las diferentes batallas de las comunidades indígenas. Su principal foco de atención es la escuela *ayllu* o escuela de Warisata y las diferentes percepciones sobre su papel en la defensa de la educación indígena. También analiza cómo los esfuerzos indígenas por escuelas propias

estuvieron motivados por el deseo de alcanzar condiciones equitativas con respecto a la sociedad blanca dominante. Para los padres, la educación de los hijos se convirtió en un medio para evitar los sufrimientos que ellos experimentaron. Un argumento importante que Brienen (*ibíd*) plantea es que mientras las políticas oficiales se concentraron en la educación como un medio de civilización de la población indígena y su adaptación a los estándares occidentales, las comunidades indígenas construyeron e implementaron el mayor número de escuelas en áreas rurales de Bolivia. Al gobierno le faltó los medios (o voluntad) y capacidad, por lo que las comunidades indígenas construyeron por su cuenta. Brienen (*ibíd.*) también llega a la conclusión de que las escuelas, incluso antes del reconocimiento oficial, se convirtieron en un punto de referencia alternativa para relacionarse con el gobierno central, en vez de los gobiernos locales que eran meramente represivos, además de que sólo existían de nombre o para responder a las necesidades de los terratenientes. Según Brienen (*ibíd.*), en 1940, el Ministerio de Educación por primera vez intentó proponer una reforma completa de la educación rural e indígena. Esta reforma tenía que diseminar el modelo y las lecciones aprendidas de Warisata y “educar a los pueblos indígenas de Bolivia como una ‘nueva raza de indios’” (Brienen, 2002).

Hacia finales de los años cuarenta, en todo el país, las comunidades indígenas habían establecido aproximadamente mil escuelas. Sin embargo, estas escuelas todavía no formaban parte del sistema educativo formal. Principalmente eran centros de alfabetización. Cuando fueron reconocidas, se convirtieron en un canal para la prestación de ciertos servicios, además de la educación regular. Las escuelas hacían de lugar para implementar campañas de vacunación de gran escala. En las siguientes décadas, tuvieron un impacto considerable en la reducción de la mortalidad infantil (Klein, 2011). Comenzando por Warisata, las escuelas pequeñas empezaron a solicitar apoyo para elaborar un currículo e intercambiar metodologías. De ahí surgieron conexiones entre las escuelas grandes y mejor equipadas de los centros más importantes y las pequeñas escuelas circundantes en las comunidades rurales, hecho que fue

reconocido y consolidado más tarde como una relación entre escuelas de núcleo y las seccionales. En la región de Chuquisaca, la escuela de Mojocoya probablemente fue una de esas escuelas núcleo ya a principios de los años treinta. Según Yapu (2011), este hecho también puede explicar el posicionamiento actual de Mojocoya como un municipio indígena.

Uno de los principales problemas antes y después de 1950 fue la falta de profesores calificados. Ya antes de la Reforma Agraria de 1952-1953, las comunidades buscaban organizar su propia escuela, muchas veces contra la voluntad del hacendado, e incluso estaban dispuestas a pagar a su propio profesor. Los hacendados, por supuesto, temían que la educación eventualmente culminara en problemas internos y resistencia contra la explotación hacendal. Finalmente, el reconocimiento formal pudo más que las prohibiciones de los hacendados.

Varias de las comunidades investigadas tienen su origen en una hacienda o un conjunto de las mismas. Sus luchas por el reconocimiento como sindicatos después de la Reforma Agraria de 1952-1953 también guardan relación con la fundación de las escuelas. A medida que se levantaron los asentamientos campesinos, el deseo de todos era tener la escuela lo más cerca posible. En las áreas más dispersas las pugnas por las escuelas condujeron a la separación de comunidades, con grupos de ranchos decidiendo fundar su propio sindicato. Muchas de estas escuelas dispersas luego fueron reconocidas como escuelas seccionales y vinculadas a una escuela núcleo. Pampa Lupiara es un ejemplo de una comunidad que transitó de escuela seccional a escuela núcleo, aproximadamente 20 años después (Recuadro 4).



### Recuadro 4

#### **Pampa Lupiara, una breve historia de cambios en la educación**

La escuela de Pampa Lupiara, comenzó a funcionar en la casa de una familia a inicios de los años cincuenta. Probablemente en 1954, alrededor de 50 familias construyeron la primera aula y los padres pagaron los primeros dos años de funcionamiento. No fue hasta 1958 que la escuela fue 'fiscalizada' y libre. El primer profesor, Oscar Meneses, todavía es recordado por muchos porque se quedó en la comunidad por muchos años. La escuela se convirtió en un símbolo permanente de sublevación contra la hacienda y discriminación que los *tatitos* sufrieron de la gente del pueblo de Tarabuco. Originalmente, la escuela dependía del núcleo educativo de Candelaria, luego de El Cororo y Wasa Cancha. En 1975 se estableció como núcleo con las comunidades vecinas como seccionales asociadas. Creció el número de aulas hasta 1986, y para 1996 el nivel de educación llegó al séptimo curso. Habían hasta 6 profesores y siguió creciendo. En 1999, habían 250 alumnos: 136 varones y 114 mujeres. En el 2009, salió la primera 'promoción' de bachilleres y la unidad educativa llegó a tener 416 alumnos: 220 niños y 196 niñas. En 2011, habían 18 profesores, un director y un administrador; 13 aulas en buenas condiciones y 10 viviendas modestas para profesores. Además, una cancha deportiva pavimentada, electricidad, computadoras, agua potable (con abastecimiento intermitente) y letrinas. Se benefició de servicios municipales como el transporte escolar y desayunos diarios. Plan Internacional y UNICEF apoyaron proyectos para mejorar la calidad de la enseñanza. Desde 2006, el gobierno paga el Bono Juancito Pinto para estimular la asistencia escolar. Pampa Lupiara solicitó un internado, pero se hace esperar.

Sin embargo, el crecimiento rápido parece haber terminado. En 2011, la escuela tenía 340 alumnos (20 por ciento menor en dos años). El descenso continuó a pesar de una multa de Bs 500

definida por la comunidad para los padres que no mantuvieran a sus hijos en la escuela hasta al menos el octavo curso. Se sumaron otros problemas como la tendencia al incremento paulatino del número de alumnos que repiten el curso y el abandono gradual de los estudios después del octavo nivel, en particular por las niñas. Los padres desean que sus hijos aprendan español y, a menudo, expresan su resistencia a la enseñanza en quechua.

Junto con Escana, Pampa Lupiara probablemente tiene la historia más larga de educación entre las comunidades de investigación.

### 3. Políticas de educación después de la Reforma Agraria

Las primeras escuelas rurales se construyeron bajo el gobierno de Paz Estenssoro con la convicción de que sería más fácil la incorporación de las comunidades indígenas mediante la asimilación y el uso del castellano en el aula (Lambert, 2012). Muchos niños que sólo hablaban quechua o aymara en casa, han tenido que asistir a clases en un idioma que les era ajeno (*ibíd.*). En 1955, siguiendo la implementación del Código de la Educación Boliviana, se estableció un sistema de asociaciones de padres y profesores (Junta de Auxilio Escolar - JAE). Sin embargo, las JAE funcionaron, sobre todo al servicio de los directores de las escuelas y no como organizaciones independientes con su propio poder de decisión (Machaga, 2007, citado en IOB, 2011).

Casi todas las escuelas iniciales en las comunidades investigadas fueron construidas por las propias comunidades. Las estructuras eran simples, de adobe, muchas veces sin ventanas y con escaso equipamiento (pocos pupitres). La parte más difícil para las comunidades era la contratación de profesores y el pago de sus modestos sueldos. Los comunarios recuerdan que persuadieron a un profesor ofreciendo una compensación en especie. En aquel entonces, muy pocos profesores tenían una certificación formal. Muchos no habían terminado la educación primaria o sólo tenían una educación básica formal en sus años de conscriptos en el ejército. Por lo tanto, para que una es-

cuela obtuviera reconocimiento y el gobierno pagara profesores, hacía falta un tiempo considerable y mucho esfuerzo comunal.

Como sostienen Klein (2011) y Brienen (2002, 2011), a finales de los años cuarenta y principios de los años cincuenta, se iniciaron campañas masivas de vacunación. Las escuelas hacían de plataforma para la participación comunal. Se ha encontrado algunos proyectos aislados de educación, salud y agua potable antes de los ochenta, pero los esfuerzos más intensivos de desarrollo comenzaron sólo a partir de 1983. El alto nivel de mortalidad infantil parece haber impulsado las agendas de atención local de salud en algunas comunidades. Según Urioste (1988), la mortalidad de niños menores de 5 años alcanzó casi 40 por ciento en las comunidades quechuas entre 1975 y 1981. Muchos sufrieron diarrea, cólera, mal de Chagas e incluso malaria. Las mujeres enfrentaban complicaciones en el embarazo y el parto. Durante mucho tiempo, la prestación de servicios rurales de salud estuvo dominada por ONG, en lugar de instituciones estatales. Igual que en la construcción de escuelas y caminos, muchas veces las comunidades también construyeron estructuras sencillas como centros básicos de salud.

Tomó al menos cuatro décadas un cambio importante en las políticas gubernamentales en educación, tras un estancamiento casi completo durante los gobiernos militares y una década de ajuste económico y social. Después de masivas protestas en relación a los derechos indígenas y la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1991, las demandas indígenas recibieron mayor atención y se implementaron varias reformas importantes. La Ley de Reforma Educativa de 1994 tuvo como objetivo principal el mejoramiento de la calidad educativa, introduciendo la educación intercultural y bilingüe, fomentando la participación comunal, aumentando la cobertura de la educación pública y dando prioridad a la educación primaria. Se hicieron pruebas piloto en comunidades y los asesores pedagógicos apoyaron a los profesores en la implementación, en promedio un asesor por núcleo y unas seis escuelas seccionales. Un cambio importante fue la nueva visión en cuanto al programa escolar básico. Según Contreras y Simoni (2003, p. 26), el enfoque antes de la reforma era “pedagogía por

objetivos”, influenciado fuertemente por el “conductismo”. El principal enfoque de la Reforma Educativa fue el “constructivismo”, orientado hacia la “obtención de las necesidades básicas de aprendizaje y atención para la diversidad cultural, lingüística e individual”, que incluía modalidades monolingües y bilingües, métodos centrados en el alumno y en una participación activa en la clase (*ibíd.*).

El proceso de Reforma Educativa tuvo un vínculo estrecho con la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización, con el objetivo de acercar la toma de decisiones al nivel local. Se pretendía acercar la toma de decisiones a cada escuela, dando mayor flexibilidad a las autoridades educativas de los distritos y municipios. De hecho, la responsabilidad sobre la infraestructura educativa fue transferida a los municipios, incluyendo el mantenimiento regular y el suministro de materiales escolares básicos y equipos (SNV, 2006). La idea fue llevar a los tomadores de decisiones más cerca a las escuelas y hacer que las escuelas formaran una parte más integral de las dinámicas rurales y de la vida rural, mediante la enseñanza bilingüe, adaptación de los módulos y métodos de enseñanza a las prácticas y contexto locales, entre otros. Con la introducción de la Ley de Reforma Educativa, las JAE junto con los CEPO (Consejos Educativos de los Pueblos Originarios) se convertirían en la columna vertebral de la participación comunal en la educación. Sin embargo, la posibilidad de adaptar una parte del programa escolar a las circunstancias locales recibió poca atención, igual que la capacitación de profesores en competencias y la adaptación de los recursos educativos, por ejemplo, bibliotecas, las ‘esquinas de aprendizaje’ y los materiales docentes.

El Programa de Reforma Educativa se implementó desde 1994 hasta el inicio del gobierno del MAS en 2006, cuando comenzaron a preparar una nueva ley, la Ley 070 Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que enfatiza en aspectos como la deseada “descolonización” de la educación, la integración territorial, el diálogo intercultural y la capacitación técnica. La nueva ley fue aprobada a fines de 2010, provocando al menos cinco años de incertidumbre y un ‘vacío legal’ (Lambert, 2012) en cuanto a la aplicación de la educación bilingüe y la dirección de las políticas educativas. El gobierno de Morales lanzó varios programas complementarios

o los amplió a nivel nacional, inspirados parcialmente en experiencias existentes. Hasta 1996, la asistencia escolar era obligatoria sólo hasta el quinto grado, pero con la nueva Ley de 2010 extendió hasta la educación secundaria a pesar de las dificultades para muchas comunidades.

## Cambios en la región

Comparado con los años cincuenta, la prestación de infraestructura y servicios educativos en el norte de Chuquisaca ha cambiado mucho, aunque al principio fue lento. Según Fundación ACLO (1975), la provincia de Oropeza, con una población de 57.000 personas, tenía tan sólo 100 escuelas primarias en 1975. De éstas, sólo 10 a 12 tenían cursos hasta el quinto grado, y sólo uno hasta el nivel secundario (*ibíd.*). Ninguna tenía una biblioteca, electricidad o servicios sanitarios básicos. Sólo dos escuelas tenían acceso al agua potable y en total sólo había 31 dormitorios para profesores, un indicio de las condiciones laborales todavía relativamente duras. De 14.286 niños menores de 17 años, 6.326 asistieron a la escuela pero sólo 5.246 estaban inscritos oficialmente. Según ACLO (*ibíd.*), de cada 100 alumnos, 18 aprendieron a leer, sólo 9 lograron terminar la escuela primaria, y 1 sólo estudiante el nivel intermedio. Además, la mayor parte de los profesores eran interinos, sin supervisión y solamente trabajando de martes a jueves.

Las dificultades logísticas en comunicación con las escuelas fueron ilustradas en una encuesta temprana de ACLO (1975): el supervisor del núcleo Chuqui Chuqui en Río Chico tendría que haber recorrido 512 km o caminar unas 91 horas para visitar las 18 escuelas que estaban bajo su supervisión. Hubiera gastado alrededor de Bs 840 (unos USD 42) de sus propios medios para los viajes y alojamientos. Como era de esperarse, en los cuatro años anteriores a la encuesta no se había realizado ningún cambio técnico o metodológico importante para mejorar los resultados educativos (*ibíd.*).

Para 2001, la situación había cambiado completamente. Según varias fuentes, entre la ciudad de Sucre y los municipios de Yotala y Poroma, había 268 unidades educativas, con 1.953 aulas para unos

66.000 alumnos inscritos (de una población de 86.000 entre 4-18 años), con una gran mayoría (60.000) viviendo en Sucre. En los municipios del norte de Chuquisaca, Yotala, Poroma, Zudáñez, Mojocoya, Tarabuco y Yamparáez, la tasa neta promedio de asistencia escolar ascendió al 88 por ciento para la educación primaria y al 15 por ciento para la secundaria. Pero tan sólo el 37 por ciento de los alumnos que ingresaron a la escuela primaria lograron concluir. La educación secundaria continuó siendo el 'cuello de botella' mayor, ya que sólo 8 de los 27 municipios en Chuquisaca tenían una cobertura mayor al 20 por ciento y sólo una cuarta parte de los estudiantes de secundaria terminaron el bachillerato (Montellano, 2011).

Yapu (2011), también usando datos de los estudios PIED, concluyó que entre 2003 y 2008 cambió poco la infraestructura educativa en la región. Entre los cuatro municipios (Mojocoya, Yamparáez, Tarabuco y Zudáñez), se añadió sólo un núcleo en Mojocoya con ocho unidades educativas adicionales. Al mismo tiempo, el número de profesores aumentó con entre 35 por ciento a 140 por ciento, con las cifras más altas correspondientes a Mojocoya. En muchos casos, el funcionamiento de un internado dependía del financiamiento externo, por ejemplo, seis diferentes instituciones apoyando sólo en Mojocoya. En general, los indicadores educativos mejoraron, pero los avances recientes no han sido sustanciales a nivel nacional y en Chuquisaca (Yapu, 2011). En este contexto analizaremos en mayor detalle la evolución en las comunidades de investigación.

## **4. Resultados en educación**

### **Tendencias recientes en las comunidades encuestadas**

Prácticamente, todas las comunidades estudiadas experimentaron mejoras considerables en el acceso a la educación (y salud) en las últimas décadas, en la misma tendencia que a nivel nacional. Aunque varias comunidades no tienen escuela primaria, hoy en día, mucho más alumnos tienen educación secundaria, en su propia comunidad o una comunidad vecina, lo que para algunos abre las puertas de la educación superior, en Sucre o, por ejemplo, en el pueblo de Redención

Pampa. En general, los núcleos (de Escana, Pampa Lupiara, Yurubamba, Redención Pampa, San Juan, Quila Quila y San José de Paredón) están ubicados en las comunidades más grandes, más dominantes y con mejor acceso vial; siendo San Juan la excepción (su núcleo sólo ofrece educación primaria). La educación sin duda hace la diferencia para las comunidades con un núcleo. Obtener acceso a la educación secundaria, y en algunos casos a la educación superior (Redención Pampa), facilita un acceso más fácil a los destinos urbanos. Pero ni siquiera la disponibilidad de educación secundaria en comunidades cercanas ha impedido que muchos comunarios manden a sus hijos a la escuela de un pueblo vecino o a la ciudad de Sucre.

El Cuadro 22 presenta datos sobre las fechas de creación, cambios en los niveles educativos y asistencia escolar, así como la disponibilidad de un internado, según los diferentes caminos de desarrollo.

Veremos que en las nueve comunidades con sólo educación primaria se estancaron e incluso disminuyeron ligeramente el nivel educativo promedio y las tasas de asistencia escolar. Por otro lado, el establecimiento reciente de escuelas secundarias dio lugar a un incremento considerable en los niveles de educación y tasas de asistencia escolar de las comunidades sede.

### **Elaboración de programas escolares**

Si bien se pudo constatar que de modo generalizado los niveles de acceso aumentaron, fue más difícil determinar cambios en la calidad educativa. En las áreas rurales se implementó parcialmente el programa de Reforma Educativa de 1994. Siguiendo las demandas de las comunidades y también la percepción de los profesores, se hizo hincapié en la educación castellanizada y en el programa escolar básico. Se prestó relativamente poca atención a la educación bilingüe y contenidos locales. Entre las comunidades encuestadas, sólo en Pampa Lupiara y Talahuanca encontramos cierto aprecio de los profesores por la enseñanza en quechua, pero recalcando el fuerte énfasis en la enseñanza castellanizada. Muchas escuelas carecían de los materiales escolares requeridos; algunas todavía usaban libros

anteriores a 1994. Los profesores no habían recibido capacitación adecuada o suficiente para la implementación de forma efectiva de la Ley de Reforma Educativa. Lambert (2012) muestra resultados similares para la región aymara de los alrededores de La Paz.

**Cuadro 22**  
**Prestación de servicios públicos en educación**

Nivel educativo /cambio demográfico	Camino de desarrollo	Comunidad	Año del primer colegio (secundaria)	Nivel educativo en 1996 (1-12)	Nivel educativo en 2011 (1-12)	Cambio en asistencia escolar (%) 1999-2010	Internados 2011 (distancia)
<b>Primaria</b>							
Contracción	A secano	Ovejerías Alto	1986	6	0	-56%	Ninguno
		Cochapampa	1990	4	5	sin datos	Ninguno
		San Juan	1991	8	8	-16%	Ninguno
	Riego	Tuero Chico	1981	5	4	-73%	Anfaya
		La Abra	1995	5	6	-50%	Yacambe (10 km)
		Ovejerías RC	Sin datos	Sin datos	6*	Sin datos	En valle
		Sundur Wasi	1993	5	6	-21%	Ninguno
Crecimiento	A secano	Talahuanca	1980	3	3	20%	Yamparáez (6 km)
	Riego	Wasa Ñucchu	1983	5	5	-44%	En Anfaya
<b>Secundaria</b>							
Contracción	A secano	SJ de Orcas	1995/ (2008)	5	12	89%	Sí
	Riego	Quila Quila	1985/ (2005)	7	12	-7%	Ninguno
Crecimiento	A secano	Pampa	2.643	1.203	14	29	1.174
		Yurubamba	1995/ (2002?)	7	12	Sin datos	Ninguno
	Riego	Escana	1948/1975 (1996?)	10	12	-15%	Sí Yamparáez (5 km)
		La Cañada*	1973 ?	12	12	Sin datos	Red. Pampa

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: (\*) La Cañada no tenía escuela propia, pero sus alumnos iban al pueblo cercano de Redención Pampa.



## **Construcción de infraestructura educativa y servicios complementarios**

Con la expansión gradual de los servicios educativos, se implementó una serie de programas complementarios, algunos de los cuales beneficiaron a todas las comunidades, mientras que otros sólo a aquellas con educación secundaria. Entre los servicios más visibles y probablemente más valorados por las comunidades, se ha encontrado los desayunos escolares (y en algunos casos almuerzos), el servicio de transporte, internados (en general en los núcleos) y otros como bibliotecas, los 'rincones de aprendizaje' y la introducción de uno o dos años de un programa preescolar. Además, se implementó una serie de servicios públicos para mejorar la infraestructura educativa, como canchas deportivas, agua potable, letrinas, duchas, paneles solares de generación de electricidad, salas de computadoras, invernaderos y huertas escolares. Las ONG apoyaron programas relacionados con la calidad educativa, la educación preescolar y el desarrollo infantil temprano, la participación de las niñas en la escuela y la capacitación para los profesores. Tanto las ONG como los municipios apoyaron la ampliación de aulas y dormitorios para profesores. Desde el 2006, el gobierno del MAS creó un sistema de transferencias en efectivo condicionadas para mantener a los niños en la escuela y pagar los materiales escolares.

Un factor importante que determinó la asistencia escolar ha sido el cambio demográfico, parcialmente influenciado por la ampliación de los servicios de salud. Como se ha indicado, en 1975 las tasas de mortalidad infantil (menores de cinco años) entre la población quechua casi alcanzaban al 40 por ciento. Pero en 1992, para los seis municipios del norte de Chuquisaca (sin incluir Sucre), las tasas de mortalidad infantil (menores de un año) habían bajado a 115 por cada mil y para el año 2001 a 95, aunque oscilando entre 75 para Mojocoya y 110 para Poroma. La mayor parte de los centros de salud prestan servicios de vacunación dos veces por año.

La lista larga de proyectos y servicios complementarios puede dar la impresión que la mayoría de las escuelas lograron una infraes-

estructura bastante completa y adecuada. Ciertamente, esto no es así. El Cuadro 23 muestra la variación sustancial en proyectos e inversiones entre escuelas secundarias (11,5 proyectos) y primarias (4,5 proyectos). El cuadro no incluye transporte escolar, paneles solares, invernaderos, canchas deportivas, letrinas y los bonos.

Mientras las construcciones, ampliaciones y mejoras recientes fueron visibles en varias comunidades con educación secundaria (Escana, San Juan de Orcas y Yurubamba, aunque en menor medida en Pampa Lupiara y Quila Quila), no ocurrió lo mismo en comunidades con educación primaria (Tuero Chico y La Abra), donde se han mantenido rezagadas la calidad de la infraestructura básica y la regularidad de servicios adicionales. A menudo, las bibliotecas estaban vacías, las escuelas carecían de materiales básicos y estaban fuera de servicio o abandonados los paneles solares, invernaderos, agua potable y letrinas. Las nuevas estructuras no siempre amplían la capacidad existente. A veces, las aulas viejas tenían un uso alternativo como postas de salud o internados (Escana), dormitorios para profesores (en varias comunidades), programas preescolares (Talahuanca) o sala de reuniones. En La Abra y Ovejerías simplemente fueron abandonadas.

El número alto de proyectos de construcción en San Juan de Orcas refleja la división de los proyectos municipales en varias aulas (construidas en un periodo de nueve años), un internado y un centro administrativo para el núcleo. Con el tiempo, la calidad del diseño mejoró y esto en parte debido a la implementación de las nuevas normas de construcción del Fondo Productivo Social (FPS) y otros. Sin embargo, estas nuevas normas generaron también cambios en las interacciones entre las comunidades y los actores externos, como veremos a continuación.

Hace tres o cuatro décadas, la educación se había convertido en el punto central de muchas comunidades. Prácticamente en todas partes, los edificios escolares y la infraestructura complementaria se edificaron en el centro de las comunidades. Las escuelas no sólo se constituyeron en el principal punto de ubicación de actividades

cotidianas, sino también en centros de reuniones y fiestas. La infraestructura, las canchas deportivas y áreas circundantes eran de propiedad colectiva y como resultado del trabajo comunal por décadas. Incluso las comunidades con dificultades serias se esforzaban por mejorar y mantener las condiciones mínimas.

**Cuadro 23**  
**Construcción de escuelas, mejoramiento y otros proyectos relacionados con la educación**

Camino de desarrollo	Comunidades	Construcción de escuelas	Mejoramiento/ampliación	Equipos	Cap. construido/alfabetización	Otro	Internado	Preescolar/nutrición	Centro educativo	Total
<i>Primaria/contracción</i>	<i>Cochapampa</i>	1			1			1		3
	<i>Ovejerías Alto*</i>		1	1						2
	<i>San Juan</i>	3	5		1					9
	<i>La Abra</i>	1	1							2
	<i>Sundur Wasi</i>	2					1			3
	<i>Tuero Chico</i>	2				1		1		4
<i>Primaria/crecimiento</i>	<i>Talahuanca</i>	4	2		2			1		9
	<i>Wasa Ñucchu</i>	1		1		1		1		4
<i>Secundaria/contracción</i>	<i>Quila Quila*</i>	3		2		2		1		8
	<i>San J. de Orcas</i>	12			2	2	7			23
<i>Secundaria/crecimiento</i>	<i>Pampa Lupiara</i>	6	4	2	2			2	2	18
	<i>Yurubamba</i>	4		1						5
	<i>Escana</i>	8			1	1	1	2		13
	<i>La Cañada**</i>					1		1		2
<b>Total</b>		<b>47</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>105</b>

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: (\*) No se incluyen datos para Ovejerías Río Chico.

(\*\*) La Cañada no tenía escuela propia, pero tiene acceso a educación primaria y secundaria en Redención Pampa, cuyos datos no se incluyen.

## 5. Agencia interna y externa como impulsores del cambio educativo

Una serie de factores pueden ayudar a explicar la distribución desigual entre las comunidades de instalaciones y resultados educativos. Entre ellos podemos mencionar las demandas comunales tempranas, las capacidades comunales y la voluntad de emprender acciones colectivas, la rivalidad implícita pero subyacente entre las comunidades por reclamar acceso a recursos públicos, y las diferencias en percepciones y respuestas entre hogares e incluso entre los mismos alumnos.

Analizando una escuela primaria en una pequeña comunidad del Valle Andino de Tarija en 1996, Punch (2004) encontró una serie de limitaciones que afectan la confianza en el sistema educativo, y en los beneficios a largo plazo de la asistencia escolar. Menciona, entre otros factores, el fracaso y la repetición de años, los métodos de enseñanza poco estimulantes (por ejemplo, el copiado de ejercicios del libro), la demanda laboral en casa (conduciendo a inscripciones tardías y poco tiempo para las tareas escolares), enfermedades frecuentes y migración (temporal) continua a pueblos cercanos. Al juntar alumnos en aulas multigrado (muchos grados en un solo curso), se redujo más aún la atención de los profesores y las oportunidades de aprendizaje focalizado. Los profesores estaban mal pagados, carecían de formación adecuada y a menudo se mostraban reacios a dedicar más tiempo para la preparación de las clases. También se ausentaban frecuentemente, debido a paros, conflictos en sus vidas privadas y otras razones, algunas justificadas y otras no. Los padres también perdieron interés al desconfiar de los profesores y el contenido educativo, además de que hacían falta los niños para el pastoreo u otras actividades. Las historias que los migrantes diseminaban al retorno a sus lugares, a menudo daban una imagen más atractiva que el dedicar tiempo y dinero a la educación secundaria. Estas imágenes y limitaciones redujeron la motivación y la participación efectiva de muchos estudiantes que ni siquiera terminaron la educación primaria (*ibíd.*).

Estos factores identificados por Punch (*ibíd.*) son similares a los encontrados en Cochapampa, Talahuanca y San Juan. Estas comuni-

dades experimentaron pocos cambios en el nivel educativo y las tasas de asistencia escolar. En una fase temprana perdieron alumnos porque optaron por oportunidades laborales alternativas en la comunidad o migraron para trabajar y estudiar en otro lugar. Varias escuelas pasaron a la educación en aulas multigrado, disminuyendo la efectividad de la educación e incrementando la carga horaria de los profesores y alumnos.

A pesar de estos factores limitantes, la educación seguía siendo de alta prioridad en todas las comunidades y familias encuestadas (Yapu, 2010). Como se indicó, en las fases iniciales la acción colectiva fue importante para obtener niveles mínimos de acceso. Pero los procesos de “abajo hacia arriba” por sí solos no explican la distribución actual de la educación y salud. Los actores externos intervinieron rápidamente y comenzaron a jugar un papel importante. La educación esencialmente se ha convertido en una coproducción. Entonces, surge la pregunta de cuáles escenarios de interacción entre ciudadanos y agencias externas brindan los resultados más efectivos (Ostrom, 1996). Banerjee, Iyer y Somanathan (2007, pp. 3, 122) indican que los factores externos y los procesos de cambio, como el uso de nuevas tecnologías, nuevas formas de prestación de servicios y ‘las compulsiones del Estado’ muchas veces no están relacionados con las dinámicas locales.

¿La educación impulsa el cambio y la diferenciación de caminos? Según los resultados resumidos de la anterior sección, nos encontramos con Cochapampa, y en menor medida Talahuánca, en la parte inferior de la escala en términos de resultados educativos, mientras que Escana, Pampa Lupiara y San Juan de Orcas lograron niveles más elevados, extendiéndose hasta la educación secundaria, y con el tiempo estas comunidades experimentaron los cambios más sustanciales. San Juan y Quila Quila empezaron bien, pero se estancaron a la mitad de camino, mientras que Ovejería pasaba por una transformación profunda (a una serie de escuelas nuevas). Tuero Chico y La Abra lograron usar de forma relativamente efectiva los internados de otros lugares, y muchos de sus alumnos acabaron sus estudios secundarios. La educación influye o incluso

puede crear una nueva dinámica en la vida comunal, pero las circunstancias locales y los factores externos también pueden limitar los esfuerzos educativos.

El Cuadro 24 presenta una imagen inicial (probablemente incompleta) de diferencias en historias de proyectos relacionados con educación y salud en las comunidades estudiadas. La mayor parte de las comunidades con acceso a la educación secundaria durante nuestro trabajo de campo, habían obtenido tempranamente su acceso inicial a la educación. La cronología de las intervenciones junto con la gran diversidad de instituciones implicadas ilustra el patrón (ir)regular en la distribución y secuencia de las intervenciones externas, lo que motiva a preguntarnos sobre la programación, coordinación, efectividad y complementariedad, desde un punto de vista institucional y desde la perspectiva de las mismas comunidades. En las fases iniciales, la organización del apoyo puede haber sido relativamente fácil, ya las comunidades básicamente carecían de todo. El cuadro no destaca diferencias visibles en los principales caminos de desarrollo, pero confirma el beneficio de los pioneros al haber obtenido el estatus de núcleo o el acceso a educación secundaria. Este proceso no fue automático y requirió mucho tiempo para Pampa Lupiara (22 años) y Escana, para avanzar del establecimiento de escuelas a obtener el estatus de 'núcleo'. Yurubamba sólo alcanzó este estatus muy recientemente.

Para la construcción de las primeras escuelas, rudimentarias en sus inicios, se necesitaban ceder terrenos, trámites y cabildeos, y a veces, contribuciones comunales para el pago de los ítems de los profesores. Después de unas dos décadas, en casi todas las partes las comunidades decidieron reconstruir o reubicar los edificios escolares, en algunos casos dividiendo los centros educativos para evitar las distancias excesivas (por ejemplo, La Abra y Cochapampa) o debido a disputas (Quila Quila y Escana). Las nuevas mejoras en los equipos y materiales de enseñanza, como ventanas de vidrio, pizarras, aulas adicionales y conexiones de electricidad, fueron el resultado de solicitudes y negociaciones continuas y, lo que no es menos importante, contribuciones en mano de obra de las comunidades. Una vez que una escuela estaba lista y en funcionamiento,

la comunidad seguía implicada, no sólo por el interés de los padres en ayudar al profesor y discutir el programa escolar, sino también para organizar las actividades escolares, desayunos, agua potable, limpieza y pequeñas reparaciones.

**Cuadro 24**  
**Historia y frecuencia de proyectos en educación**

Camino de desarrollo	Nivel	Comunidades	Año (desde 1955 al 2010)										Total		
			1955	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005		2010	
<i>A secano/contracción</i>	1	<i>Cochapampa</i>					1	1	1						3
	1	<i>Ovejerías</i>							1	1					2
	1	<i>San Juan *</i>	1		2					1		2	3		9
	1	<i>Sundur Wasi</i>								1		1		1	3
	2	<i>SJ Orcas *</i>			1		1		1	1	4	12	3		23
<i>A secano/crecimiento</i>	1	<i>Talahuanca</i>			2	3	1		1			2			9
	2	<i>P. Lupiara *</i>	1				2		1	1	10	4			18
	2	<i>Yurubamba *</i>							1	1	1		1		4
<i>Riego/contracción</i>	1	<i>La Abra</i>							1				1		2
	1	<i>Tuero</i>					2		1		1				4
	2	<i>Quila Quila *</i>		1			4	1			1	1			8
<i>Riego/crecimiento</i>	1	<i>Wasa Ñucchu</i>					3		1						4
	2	<i>Escana *</i>	1	1	1				2		5	4			13
	2	<i>La Cañada</i>							1	1					2
		<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>104</b>	

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: (\*) Con un núcleo en primaria (San Juan) o secundaria (las otras comunidades).

Estas comunidades tuvieron servicios de salud de un nivel más alto.

Nivel: 1=educación primaria, 2= secundaria.

Prácticamente para todos los núcleos o escuelas secundarias, el centro educativo no sólo fue un asunto interno sino un espacio de participación y coordinación de las comunidades vecinas. El trabajo comunal para la construcción y mantenimiento de las escuelas ha sido una práctica común al menos hasta el año 1996. Con la intro-

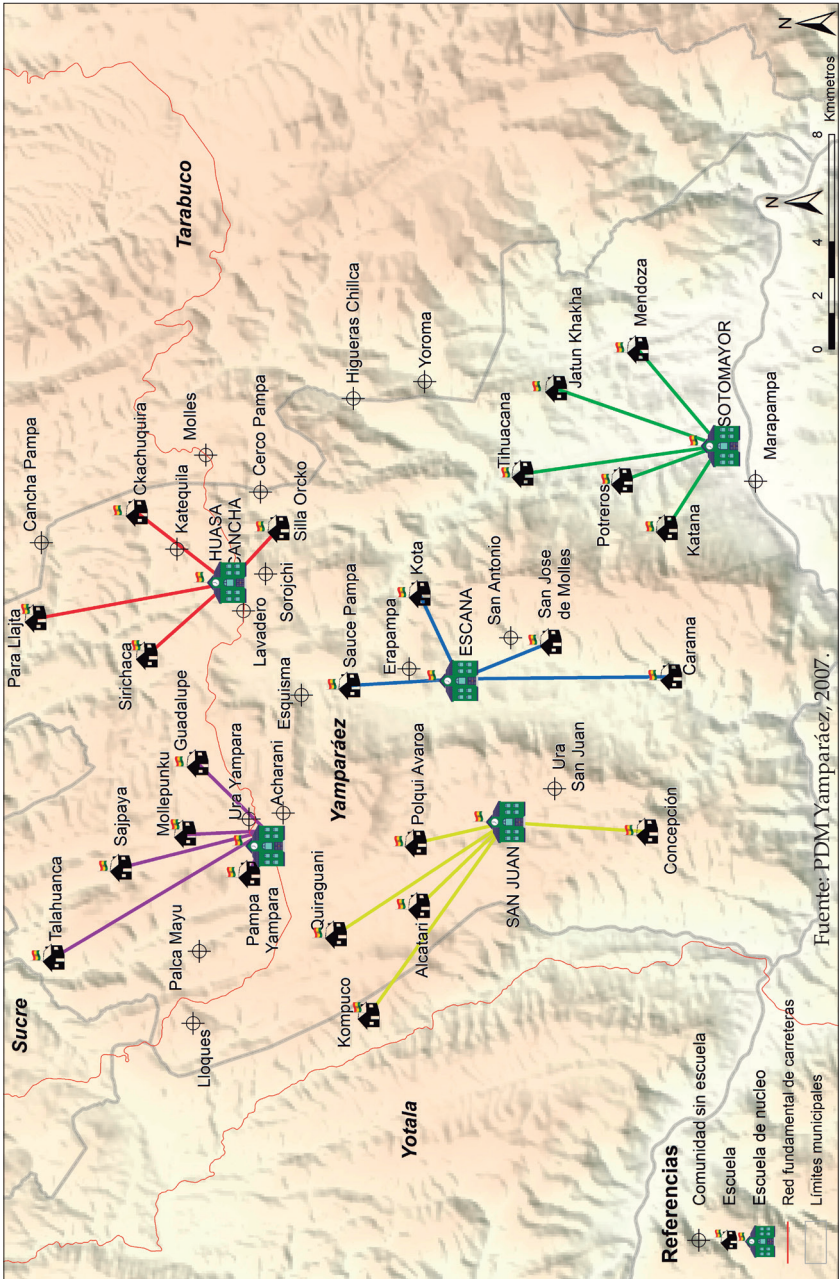
ducción de la descentralización municipal disminuyó la participación comunal en obras públicas de forma paulatina.

Un paso importante para mejorar el perfil educativo de una comunidad era el reconocimiento de ‘núcleo’. Ha sido el primer paso para el acceso a la educación secundaria a finales de los años noventa o principios de la década del 2000. Estas comunidades, excepto San Juan de Orcas, todavía mostraron un crecimiento demográfico positivo en la primera década del siglo XXI. En el caso de escuelas seccionales, la educación sólo alcanzaba el nivel primario, siendo necesario asistir a colegios de comunidades vecinas, al pueblo o la ciudad de Sucre para continuar con la educación secundaria. En general, las tasas de abandono eran más elevadas y menor la participación de los padres en la educación. No obstante, prácticamente todas las comunidades experimentaron un aumento inicial en la asistencia escolar y un descenso subsiguiente en años posteriores. La definición de escuelas de núcleo frente a las seccionales puede tener consecuencias educativas a largo plazo. Aquellas comunidades con un núcleo tienen acceso a una serie de facilidades adicionales, como canchas deportivas mejoradas e internados. La ilustración 1 muestra la posición central de Escana en su red de núcleo, mientras que San Juan (con sólo un núcleo de primer nivel) y Talahuanca (sólo primaria seccional) perdieron estudiantes que optaron por continuar su educación en el pueblo de Yamparáez.

Para las comunidades, como Yurubamba y San Juan de Orcas, su nuevo estatus como núcleo educativo no conllevó ventajas automáticas. En algunos casos, las comunidades vecinas compitieron para un estatus similar buscando apoyo de los representantes de los municipios y ONG. Yurubamba, en abierta competencia con Sasanta, solicitó la ampliación de su escuela secundaria y un internado, mientras que San Juan de Orcas casi perdió su posición frente a Poppo para tener un internado.



Ilustración 1. Distribución de núcleos y seccionales en Yamparáez en 2007



## **Micropolíticas alrededor de la escuela**

Para entender cómo la agencia de las comunidades repercute en los resultados educativos y los caminos de desarrollo, tenemos que analizar en mayor detalle las interacciones entre las comunidades y la estructura educativa. La estructura organizativa de las escuelas tiene su propia lógica, muchas veces según la historia específica, estatus (núcleo o seccional), tamaño, dinámicas y procesos continuos de negociaciones y relaciones (in)formales con la organización comunal.

Al mismo tiempo, la escuela (el director, profesores, el personal administrativo) funciona según la legislación nacional, normativas y directrices de funcionamiento, seguimiento y supervisión. Fue y es financiada por gobiernos locales y recibía diferentes formas de apoyo externo en forma de capacitación, reforma educativa y similares. En última instancia, la escuela ha sido una estructura negociada (Giddens, 1984), en un estado de cambio permanente, impulsada por diferentes formas de agencia, arraigada en redes y rutinas que estructuraban las interacciones y definían y redefinían estructuras. Tal perspectiva de micropolítica de las escuelas no puede obviar las diversas y cambiantes configuraciones contextuales en las que se llevan a cabo las interacciones entre las agencias internas y externas. Las relaciones entre comunarios, organizaciones, la junta directiva de la escuela, profesores, gobiernos y ONG, pueden ser cooperativas, conflictivas o indiferentes (Montellano, 2011). Los resultados pueden conducir a una coproducción o, siguiendo Mason (2009), a un fracaso en “un ciclo interminable y vicioso” o hacia “un cambio sostenible, positivo, en todo el sistema y desarrollo en educación”.

La organización comunal responsable por ley era la Junta de Auxilio Escolar (JAE). Las primeras JAE fueron establecidas con un mandato limitado e hicieron poco más que “ayudar” a los profesores en su trabajo cotidiano (Contreras y Simoni, 2003). La introducción de la Ley de Reforma Educativa de 1994 dio un nuevo mandato a las JAE que tenían que involucrarse más y participar en la definición de contenidos de los proyectos educativos, supervisar la implementación

de estos proyectos, organizar el apoyo al director, profesores y personal administrativo, supervisar los recursos financieros, apoyar el desarrollo del programa escolar y las actividades extracurriculares, e incluso podían pedir la destitución del director o profesores en casos de actos graves y malos comportamientos. Según Imen (2010), más allá de la simple participación, este mandato implicó la transferencia de algunas responsabilidades estatales a las JAE, dándoles un papel de policía, convirtiendo a los padres en 'clientes' y al mismo tiempo 'jefes' (*ibíd.*). En algunas comunidades se han dado frecuentes quejas de ambos lados e incluso confrontaciones directas.

Si bien la JAE se hacía cargo de asuntos cotidianos, a veces las autoridades del sindicato o *ayllu* tomaban la iniciativa de invitar a los profesores y directores a participar en las reuniones comunales. Por su lado, la asistencia escolar dependía de las decisiones tomadas al nivel de hogares. Las familias podían decidir el retiro de sus hijos de la escuela o a inscribirlos en otro centro educativo, incluso actuando en contra de las decisiones comunales o posibles sanciones. Aunque actualmente la educación secundaria es gratuita y obligatoria, las opciones de acceso siguen siendo limitadas. Algunos hogares y alumnos optan por la migración o la educación secundaria en otro lugar.

Hoy en día, si bien las comunidades difieren en las dinámicas de su JAE, el enfoque principal sigue siendo el apoyo a profesores y alumnos. Las JAE desempeñan un papel para la elaboración de los planes anuales educativos, apoyo a actividades cotidianas, como los desayunos escolares, transporte escolar, eventos y a veces la obtención de materiales escolares suplementarios. Pero una JAE rara vez se involucra en la elaboración del programa educativo. Los medios de supervisión de la calidad y contenidos permanecen limitados, al igual que los espacios de influencia.

Muchas JAE parecen similares en lo cotidiano aunque existen diferencias en la 'interpretación de la función'. La composición de la JAE se decide en la asamblea comunal y los asuntos educativos suelen figurar en la agenda de las reuniones ordinarias del sindica-

to o *ayllu*. Por lo tanto, la JAE funciona paralelamente a las demás estructuras organizativas comunales, y aunque en teoría tiene un mandato sustancial, en la práctica no tiene suficiente peso político en la comunidad para la toma de decisiones importantes. En parte, esta situación explica el poco interés en asumir cargos en la JAE porque son menos prestigiosos que los del sindicato o *ayllu*. En Pampa Lupiara, la JAE tenía 14 diferentes cargos, igual a los del sindicato, con un presidente, secretario de relaciones externas, secretario de actas, tesorero y 10 vocales, que representaban a diferentes segmentos de la comunidad. Se reunían una vez por mes con una reunión adicional para informar a los padres de los resultados. Se elegían a los miembros entre los padres, pero en otros casos como Talahuanca (con sólo seis cargos) hasta las familias sin hijos participaban o estaban obligadas a ser parte. Según un profesor en Talahuanca, “la comunidad hace el error de obligarles a ellos cuando no tienen hijos [estando menos motivados a fomentar actividades], y no sabiendo leer o escribir les hace difícil ocupar el cargo de presidente o miembro de la Junta de Acción Escolar” (entrevista, julio de 2010).

En comunidades con el estatus de núcleo, la participación de los padres era más complicada. Estaba de por medio el problema de las distancias para las comunidades más alejadas. Por lo tanto, había menor disposición a participar en la JAE. Para la JAE del pueblo de Yamparáez, que supervisaba un núcleo con alumnos internos de Escana y San Juan, era casi imposible encontrar varones dispuestos a asumir cargos educativos. En el 2010, toda la junta directiva estaba integrada por mujeres y los hombres se negaban a asistir a las reuniones por miedo de ser elegidos (Montellano, 2011). Una razón para este interés limitado tenía relación con la organización del desayuno escolar y el seguimiento a los profesores.

Por parte de las escuelas, la frecuencia y el patrón de las interacciones con la JAE dependía de su tamaño, del nivel de educación y número de profesores. Para las escuelas pequeñas, por ejemplo de Talahuanca, la relación entre la JAE y el profesor era relativamente informal y cooperativo, especialmente porque los profesores permanecían por varios años. Pero en las escuelas de núcleo

y secundarias con 10 a 20 profesores, el director asumía un papel más predominante en las interacciones cotidianas. El director era la principal autoridad en una institución organizada de forma vertical y con una tradición de planificación anual de “arriba hacia abajo” (Montellano, 2011). Los representantes comunales podían quejarse del comportamiento, falta de puntualidad y ausencia de profesores o de la falta de progreso en los alumnos, pero rara vez participaban en discusiones sistemáticas sobre la política educativa. Los padres no tenían suficiente información sobre las políticas del gobierno, por ejemplo, la nueva Ley Abelino Siñani. En la práctica, en vez de ser una plataforma democrática de diálogo, las reuniones de la JAE básicamente se constituían en espacios de visibilización de las diferencias sociales entre profesores y padres de familia.

### **Impactos de los cambios en servicios educativos**

Los programas educativos han tenido impactos similares, pero también divergentes en el funcionamiento de la escuela y las dinámicas comunales. Antes de la introducción del transporte escolar, muchos niños tenían que caminar entre una a cuatro horas para asistir a la escuela. Hoy, el transporte escolar facilita el desarrollo regular de las clases, el servicio de desayuno, y a veces también del almuerzo. Además, al usar productos locales, se genera ingresos adicionales para los productores. Sólo en algunas comunidades se ofrecían servicios para el desarrollo de la primera infancia o servicios preescolares y ello favoreció para que los padres, especialmente las madres, tuvieran más tiempo para otras actividades.

Las transferencias como el Bono Juancito Pinto del gobierno del MAS, han hecho una contribución importante para la adquisición de materiales escolares por los padres, aunque no se sabe si este Bono de Bs 200 (alrededor de USD 30) fomentó una mayor asistencia escolar o se usó para otros fines, como sugirió un comentario respecto a un campesino ausente de una reunión comunal: “Se está emborrachando con Juancito [Pinto]”. En la población de San Juan, algunos padres no inscribieron a sus hijos en la educación preescolar porque no se pagaba el Bono sino desde el primer año de la escuela primaria.

Los internados facilitaron la participación activa y continua de alumnos provenientes de comunidades lejanas para continuar con la educación secundaria. No se debe sobrestimar en demasía la importancia de los internados porque muchos operaban por debajo de su capacidad y habían provocado una serie de externalidades positivas, pero también negativas. Podemos mencionar la disponibilidad reducida de mano de obra en casa –a su vez una reducción del ausentismo de las clases– y costos adicionales pagados por los padres y los propios alumnos que trabajaban durante las vacaciones para pagar los mismos. Los internados ofrecían oportunidades adicionales para aprender y experimentar, lo que favoreció la asistencia de niñas para la educación secundaria (Yapu, 2011). Por otro lado, la ausencia de la casa durante periodos prolongados puede haber facilitado el paso a la ciudad o la migración permanente. Si bien por un lado los alumnos que vivían en casa podían dedicar tiempo a tareas domésticas o producción agrícola, la ventaja del internado era la disponibilidad de más tiempo para estudiar, lo que según varios profesores, conllevaba mejores resultados escolares.

## **6. Los desafíos de la asistencia escolar**

La obligatoriedad de la educación hasta el nivel secundario ha creado nuevos desafíos para la asistencia escolar. Los Gráficos 14, 15 y 16 reflejan la situación para el 1996 en las 17 comunidades estudiadas. Muestran el tiempo dedicado a la escuela por la población de 4 a 18 años de edad con relación a otras prácticas, como la agricultura, ganadería, migración y actividades reproductivas (por ejemplo, cocinar o limpiar).

El Gráfico 14 muestra que la asistencia escolar no es una actividad predominante porque a lo largo del año, también dedicaban tiempo para el pastoreo y actividades reproductivas, mayormente en agricultura y un rápido aumento de la migración entre las personas mayores a 12 años. En 1996, sólo Escana tenía acceso local a educación secundaria, lo que explica el descenso rápido de los índices de asistencia escolar para las demás comunidades. En Escana, los alumnos dedicaban a la escuela en promedio de 150 días, 100 días en Tuero

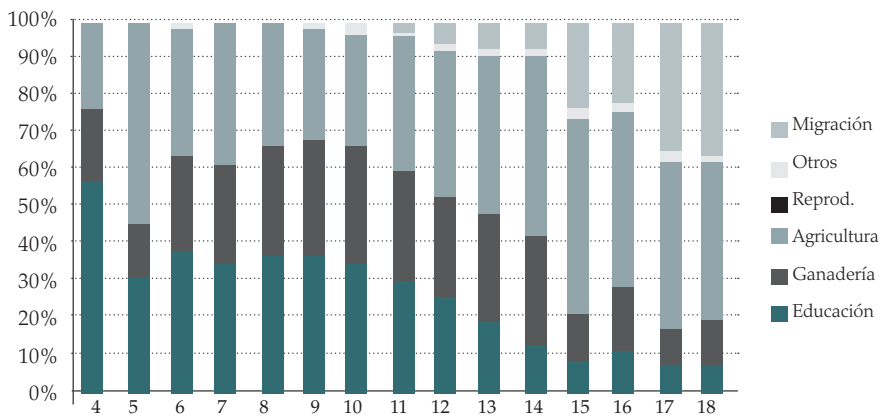


Chico y menos en Cochapampa, pero la dedicación al pastoreo era casi el doble. El Gráfico 15 muestra las diferencias entre niñas y niños, siendo los índices casi en 50 por ciento mayor para los niños. Esto significa que las niñas dedicaron mucho más tiempo al pastoreo y actividades reproductivas.

Por último, el Gráfico 16 muestra la relación con el calendario agrícola y que no se restringió sólo a las vacaciones el tiempo dedicado al pastoreo, agricultura y migración. Tanto para los niños y las niñas, el tiempo adicional en pastoreo y otras actividades puede haber reducido bastante la atención prestada a la escuela y las tareas escolares.

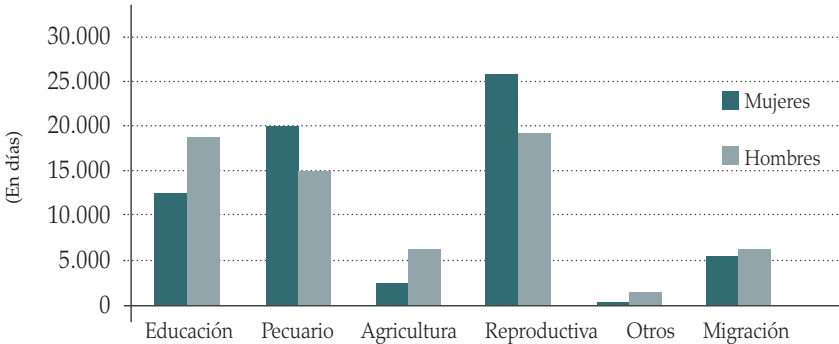
El mayor acceso a la educación secundaria entre 1996 y 2011 y su obligatoriedad han repercutido sustancialmente en la disminución de la disponibilidad de mano de obra y la migración. Esta tendencia se acentuó con el descenso paralelo del tamaño de los hogares. Los hogares tenían un promedio de 1,5 a 2 hijos (4-18 años de edad) atendiendo la escuela de forma más o menos continua.

**Gráfico 14**  
**Tiempo ocupado en actividades**  
**para la población de 4-18 años (1996)**



Fuente: estudios PIED, elaboración propia. Nota: N=136 hogares.

**Gráfico 15**  
**Tiempo ocupado en actividades**  
**para la población de 4-18 años, julio 1995 a junio 1996**



Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: N=136 hogares.

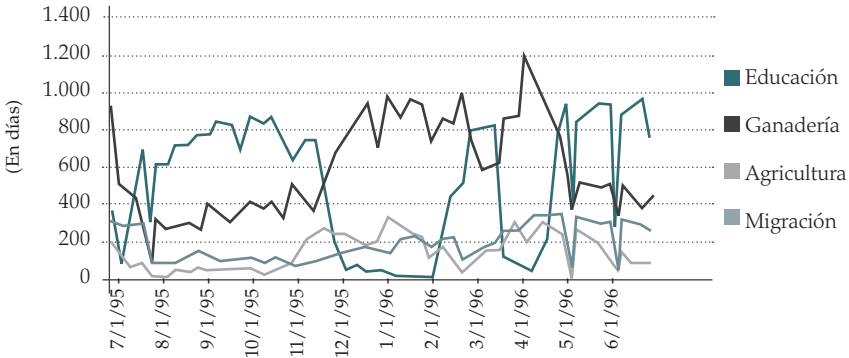
El Gráfico 17 muestra las tendencias divergentes entre las comunidades y presenta diferenciaciones según los principales caminos de desarrollo. Las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico tenían índices de asistencia escolar más elevados y tasas de crecimiento más altas, experimentando un incremento promedio del 34 por ciento en asistencia escolar que contrasta con el 2 por ciento de comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica. Todas las comunidades relativamente grandes y con educación secundaria mostraban al menos varios años de crecimiento sostenido (especialmente entre 1999 y 2005), culminando con un incremento del 33 por ciento en asistencia escolar, mientras que muchas de las comunidades pequeñas y sólo con educación primaria, sufrían una disminución constante, dando lugar a un descenso del 33 por ciento. Uno de los dos colegios más grandes, es el Colegio Franz Tamayo, del pueblo de Redención Pampa, una alternativa atractiva para los alumnos de La Cañada y comunidades vecinas. También creció el alumnado en secundaria en Pampa Lupiara y San Juan de Orcas. Sorprende en caso de San Juan de Orcas porque la comunidad experimentaba una disminución demográfica. Pero una explicación es



que se debe al ingreso de alumnos de las comunidades vecinas por ofrecer ésta niveles más altos de educación secundaria y el establecimiento reciente de un internado. El rápido descenso en Escana se explica en parte, por la interrupción del sistema de riego a partir de 2004. Estos problemas resultaron de la migración de muchas familias a Sucre y Argentina. En Quila Quila el descenso se debió a la creación de una nueva escuela en Pukurani, un hecho que parte del conflicto 'ideológico' entre las estructuras de *ayllu* y sindicato (ver Capítulo 5). Las cifras también muestran un descenso inicial en 2010, incluso para aquellas comunidades que comenzaron con la educación secundaria entre 2000 y 2005. Los datos de Pampa Lupiara y San Juan de Orcas confirman esta tendencia. Sin embargo, es probable que para los últimos dos años los datos pudieron haber sido recabados usando una metodología distinta, por lo que deben ser interpretados con cautela.

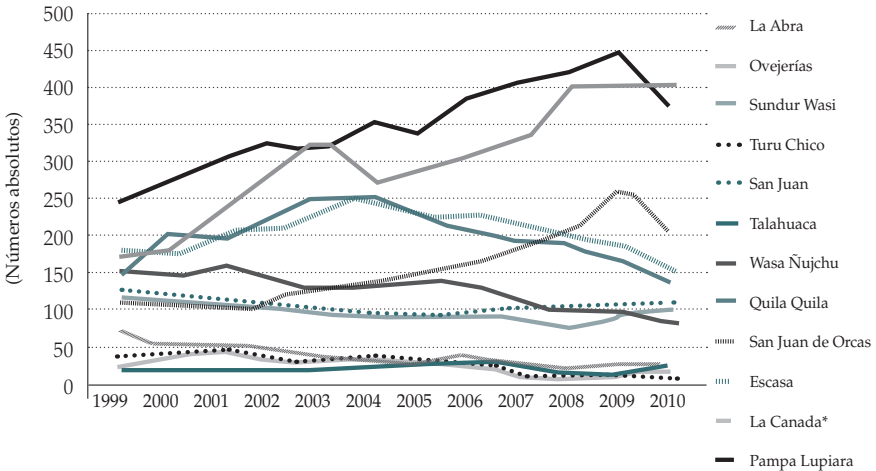
Para algunas comunidades sólo con educación primaria, como Tuero Chico, Cochapampa y La Abra, su tamaño limitado y el descenso en asistencia escolar pueden provocar el cierre de la escuela. La escuela primaria de Ñucchu se benefició del hecho de que reuniera alumnos de tres comunidades próximas (especialmente porque estaban conectadas por puentes peatonales), pero había una preocupación generalizada por la viabilidad de la escuela, que en 1995 contaba con 156 alumnos, pero en 2010 sólo tenía 88 estudiantes. Ovejerías Alto, perdió a todos sus alumnos en un periodo de tan sólo dos años (1995-1996), por lo que la escuela se cerró. Un grupo de comunarios tuvo que trasladar todo el equipo escolar al valle. La escuela se quedó sin nada, lo que limitó las posibilidades de su reinstalación.

**Gráfico 16**  
**Calendario de actividades**  
**para personas de 4-18 años, julio 1995 a junio 1996**



Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

**Gráfico 17**  
**Tendencias en asistencia escolar**  
**(1999-2010)**



Fuente: SEDUCA e informes comunales.

Nota: (\*) Se trata de la escuela en Redención Pampa.

Las diferencias en el ritmo de crecimiento o descenso del alumnado pueden estar asociadas con las fechas de creación de la escuela primaria o colegio secundario. Las escuelas primarias en las comunidades con caminos de desarrollo en crecimiento se establecieron en promedio 12 años antes que aquellas en contracción y la ampliación hacia la educación secundaria generó un efecto adicional de crecimiento en sus primeros años. Si bien descendió la población de San Juan, ello no afectó mucho la asistencia escolar, debido al hecho de que San Juan era el único núcleo escolar de primer nivel del municipio de Yamparáez, y que todavía recibe a alumnos de comunidades vecinas. Pero el descenso en asistencia a los primeros grados y en educación temprana comienza a amenazar el número actual de ítems disponibles. Normalmente, San Juan sería un lugar lógico para un núcleo con educación secundaria, pero su proximidad al pueblo principal de Yamparáez (con una unidad educativa grande) y el descenso demográfico generalizado han reducido considerablemente esta posibilidad.

Las consecuencias del descenso de la asistencia escolar son graves, sobre todo para las escuelas primarias que no son núcleos. Una primera reacción son las llamadas 'clases multigrados', lo que puede ser considerado una desventaja porque los profesores tienen que dividir su atención entre diferentes niveles de educación. Además, estas comunidades corren el riesgo de perder ítems, cuando el número de alumnos desciende por debajo de un determinado umbral. Como consecuencia, la infraestructura escolar se hace demasiado grande y puede también sufrir problemas de mantenimiento.

El ejemplo extremo que se ha encontrado en 2011 fue en la comunidad de Llavisa, donde había sólo un aula y un profesor para toda la escuela primaria. El descenso y la fluctuación en la población estudiantil constituyen una gran preocupación porque está en riesgo la sobrevivencia de las escuelas primarias y las altas tasas de abandono afectan a la educación secundaria. Los índices muy bajos de cobertura en 2001 en el municipio de Poroma (4 por ciento para niños y 0,7 por ciento para niñas), muestran en mejor situación a comunidades como San Juan de Orcas.

Para Pampa Lupiara, las tendencias en tasas de abandono y las diferencias entre niños y niñas son similares a las de San Juan de Orcas. Mientras que la asistencia de niños bajó de 26 por ciento en la primaria a alrededor de 11 a 17 por ciento en secundaria, para las niñas bajó desde 25-29 por ciento a tan sólo 4 por ciento en secundaria para el periodo 2006-2010. El porcentaje de abandonos o repeticiones se incrementó en cerca del 1 por ciento en 1999 al 5-8 por ciento para el año 2000, con una tasa excepcionalmente alta de 17 por ciento para 2009. Nuestras entrevistas en Pampa Lupiara destacaron cinco motivos del descenso en asistencia escolar:

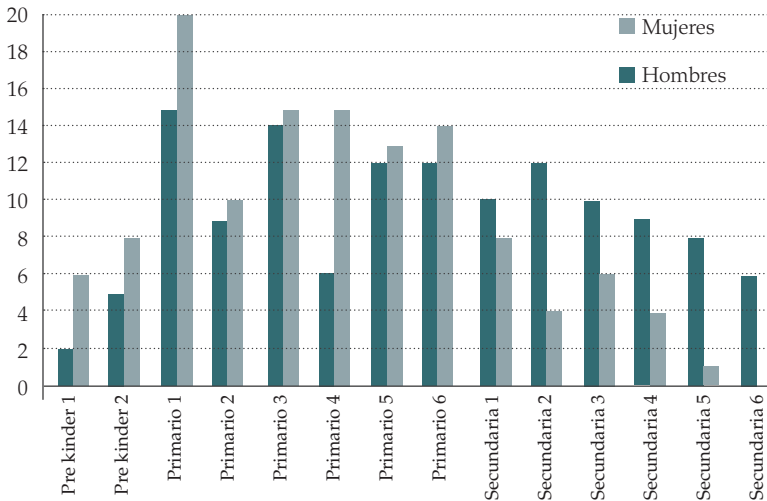
- Limitaciones en las instalaciones escolares, en particular en el nivel secundario;
- Limitaciones económicas de los padres para mantener a sus hijos en la escuela, después del octavo grado;
- Falta de participación de los padres en la educación de sus hijos, reflejada en una capacidad limitada para ayudar en las tareas y proporcionar los materiales escolares;
- Crecimiento de la migración temporal de los padres;
- Crecimiento de la migración de los jóvenes, desde los 14 años de edad, incluyendo ausencias debido a enfermedades, labores de cosecha y migración (en particular Sucre y Santa Cruz).

Para responder a estos cambios y descensos, algunas comunidades tomaron medidas como la imposición de multas (hasta Bs 500) para los padres que no inscriban a sus hijos a la escuela de la comunidad. Pampa Lupiara, Cochapampa, San Juan y Tuero Chico introdujeron multas para todo el nivel primario, pero incluso así, las últimas tres comunidades podrían sufrir más abandonos y eventualmente el cierre de la escuela, siguiendo los pasos de Ovejería. Las comunidades más pequeñas también tomaron otras medidas. En Talahuanca y San Juan, los padres analfabetos fueron obligados a participar en el programa estatal de alfabetización, con la esperanza de fomentar su participación en la escuela.

En algunos casos, la ampliación a la educación secundaria condujo a acontecimientos sorprendentes. En Pampa Lupiara, los cuatro hi-

jos mayores de Flores Pachacopa terminaron la educación secundaria. El mayor terminó el bachillerato con 29 años de edad en 2010, el segundo hijo, de 26 años y una hija de 23 estaban en quinto y cuarto año de la escuela secundaria respectivamente. La hija menor de 20 años había vuelto al quinto curso de la escuela primaria. Para esta familia, el acceso directo (y fácil) a la educación sin duda revitalizó sus aspiraciones latentes.

**Gráfico 18**  
**Composición de asistencia escolar por género en**  
**San Juan de Orcas (2011)**



Fuente: informe PIED sobre San Juan de Orcas, elaboración propia.

Las comunidades con caminos de desarrollo con riego y en crecimiento como Escana y La Cañada probablemente tenían el mayor número de bachilleres y un número relativamente alto de profesionales, debido a su historia más larga de acceso directo a la educación secundaria en la comunidad o un pueblo cercano. Para otras comunidades, la introducción de educación secundaria fue más reciente. Pampa Lupiara celebró su primer grupo de bachilleres en 2009 y San Juan de Orcas recién en 2011. El número de jóvenes en las comunidades a secano con sólo educación primaria había bajado sustancialmente y en algunas, como Talahuanca y Cochapampa, ya

no había jóvenes o, solamente unos cuantos. Las comunidades con caminos de desarrollo con riego y contracción demográfica obtuvieron resultados relativamente buenos, debido al acceso sostenido a los internados en la región y la capacidad relativamente alta de los padres para apoyar a sus hijos durante la educación secundaria. La Abra, una comunidad aislada, ya tenía más de 40 estudiantes en secundaria, la mayor parte de ellos en los colegios de Redención Pampa o Yacambe, una comunidad cercana con internado. Antes del internado y transporte escolar, los alumnos tenían que caminar por varias horas cada día para llegar a los colegios con secundarias. El efecto a largo plazo de tener más profesionales es, sin duda, ambiguo para el desarrollo de la comunidad, debido a que la mayoría migrará permanentemente.

Las altas tasas de asistencia escolar tienen varias consecuencias para la vida comunal. Además del descenso general del tamaño de los hogares, el aumento en la asistencia escolar genera la necesidad de contratar mano de obra para las temporadas altas de la agricultura. Como un comunario de Talahuanca en 2011, comentó: “No queremos que nuestros hijos no asistan a la escuela, preferimos dejar a las ovejas todo el día encerradas en el corral, en lugar de ellos faltando a la escuela”. Además, el nivel educativo más avanzado y la profesionalización reducen el interés de permanecer en el campo y la comunidad. También implica cambios en la voluntad de los jóvenes para asumir posiciones de liderazgo, en las formas de conducción de las asambleas comunales y el rumbo de las discusiones sobre las innovaciones tecnológicas y los acontecimientos políticos.

## **7. Intervención externa y participación comunal**

Los actores externos jugaron y juegan un papel importante en la construcción de infraestructura educativa y programas complementarios. Entre los años cincuenta a ochenta del siglo pasado, la infraestructura educativa fue implementada principalmente por el Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades (SNDC) (con apoyo de USAID), y ONG como ACLO, Plan Internacional, IPTK y Caritas, con Plan Internacional jugando el papel más activo. Las

ONG apoyaron la construcción de escuelas así como las actividades complementarias como la reforma del programa escolar. La Corporación de Desarrollo de Chuquisaca (CORDECH), desempeñó un papel menos importante, mientras que el Ministerio de Educación principalmente trabajó en la reforma del programa escolar, capacitación de los profesores y distribución de recursos a los varios actores gubernamentales. UNICEF y algunos fondos sociales como el Fondo de Inversión Social (FIS) y FPS, empezaron a participar en décadas recientes. Además, el municipio llegó a jugar un papel dominante en educación, asumiendo la responsabilidad de construir y mantener las escuelas, con las unidades educativas distritales funcionando como el punto de contacto más importante para las escuelas y las JAE.

Los municipios firmaron una serie de acuerdos de cooperación con contrapartes externas, muchas veces conllevando contribuciones sustanciales de ambos lados. Entre los seis municipios del norte de Chuquisaca, un 11 por ciento de los gastos totales para la educación y 9 por ciento de los gastos para salud estaban vinculados a este tipo de acuerdos, con contribuciones de contraparte oscilando entre el 20 por ciento y 80 por ciento del total. UNICEF (a través de varios programas de educación, salud y saneamiento), Programa de alfabetización (ALFALIT) y “Yo sí Puedo” (ambos relacionados con alfabetización), Programa de Atención de Niños y Niñas (PAN), Proyecto Educativo del Núcleo (PEN) y Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) fueron los actores más importantes en Poroma y Yamparáez, aunque también participaban otras como los departamentos de educación (SEDUCA), Save the Children y Fundación Tréveris. A nivel nacional, se iniciaron varias actividades de Reforma Educativa. Bajo el gobierno de Morales, algunas comunidades recibieron apoyo mediante el programa Evo Cumple, mientras que los Bonos en parte, fueron canalizados a través de los gobiernos locales. Aunque el mandato más amplio de los municipios contribuyó a una mejor coordinación de los esfuerzos educativos a nivel comunal y municipal, la atención para la educación, sin embargo, variaba entre municipios (Gráfico 19) y también entre comunidades.

En las comunidades estudiadas, los principales beneficiarios entre 2000 y 2008 eran San Juan de Orcas (Poroma), Pampa Lupiara (Tarabuco) y Escana (Yamparáez), y en menor medida Quila Quila, San Juan y Talahuanca. Tres de estas comunidades están clasificadas como en crecimiento y cinco tienen núcleos escolares. Las primeras dos comunidades se beneficiaron debido a la alta prioridad dada por su municipio. Para las escuelas seccionales en La Abra, Tuero Chico, Ovejerías y Sundur Wasi (todas comunidades con caminos de desarrollo en contracción) las cuentas municipales no muestran gastos para la educación entre 2000 y 2008. Sin embargo, esto no quiere decir que no recibieron apoyo, ya que los gastos como de transporte escolar estaban clasificados como “gastos municipales generales”.

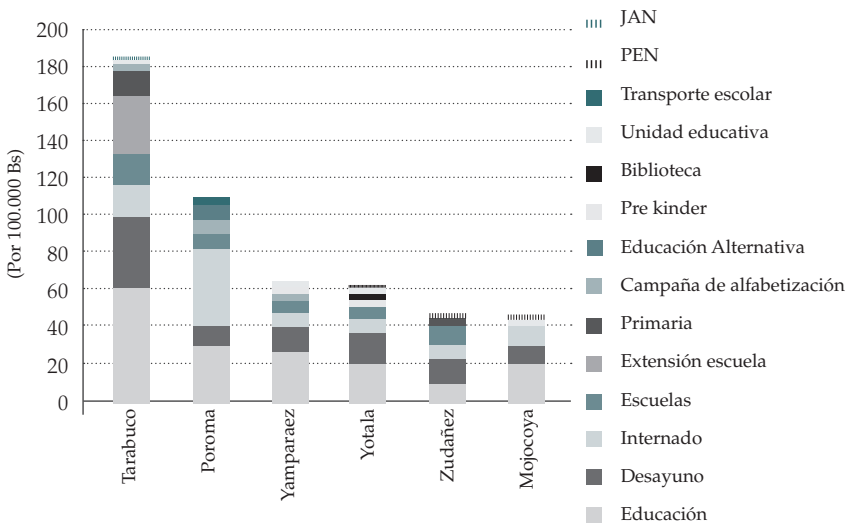
A diferencia del pasado, la coordinación de las actividades educativas está en manos del director de la escuela, el municipio o el director distrital de educación. Las comunidades todavía tienen demandas específicas, pero para las inversiones mayores dependen cada vez más de las decisiones a nivel municipal. Hay muchas diferencias en las historias de intervenciones externas entre comunidades pequeñas y grandes, y sobre todo entre aquellas con sólo educación primaria y aquellas en proceso de ampliación de la oferta de educación secundaria, como lo demuestran las experiencias de Talahuanca y San Juan de Orcas.

Talahuanca construyó su primera escuela en 1975 y sin apoyo externo. En 1978, decidió ampliarla y obtuvo apoyo del gobierno regional, del municipio, Tréveris y ACLO (dos ONG relacionadas con la iglesia católica). Las ONG apoyaron en la compra de mesas y sillas y ofrecieron asesoría técnica. En 1992, se construyeron nuevas aulas con el apoyo de CORDECH y se rediseñaron las aulas viejas como centro preescolar. La evaluación hecha por PIED-Andino en 1996, documenta estos esfuerzos conjuntos como uno de los logros más importantes de la comunidad, ya que casi la mitad de la población había aprendido a leer y escribir. Luego la comunidad logró ampliar la escuela, desde el tercer grado hasta quinto grado y obtuvo un ítem adicional, lo que hizo posible contar con dos profesores trabajando en aulas multigrado.



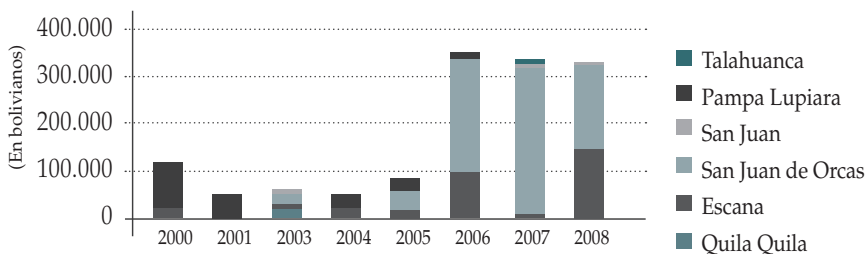
dos con 20-30 alumnos cada uno (con la asistencia escolar fluctuando dramáticamente de un año a otro). Para el sexto y séptimo curso, algunos alumnos asistieron a la escuela de la comunidad cercana de Mollepunku, facilitado por la introducción del transporte escolar en 2008. Para la educación secundaria, los alumnos tuvieron que ir a Yamparáez (a unos 10 km de distancia) o a Sucre, pero el costo de hacerlo era prohibitivo para muchos hogares. La comunidad participó activamente en la vida escolar, participó en la JAE, en la preparación del desayuno escolar, en la compra de materiales escolares y también en la producción hortícola colectiva. Los profesores recibieron apoyo de UNICEF sobre cómo enseñar de forma efectiva en aulas multigrado. No obstante, el sistema de aulas multigrado no funcionó bien, ya que sólo había un cuarto rectangular disponible, lo que dificultó el trabajo con diferentes grupos de alumnos. En una reunión comunal en 2011, los comunarios indicaron que ningún alumno había logrado alcanzar el nivel de bachillerato.

**Gráfico 19**  
**Desglose de gastos en educación**  
**en seis municipios (2000-2008)**



Fuente: datos del Ministerio de Planeamiento y de Finanzas, elaboración propia.

**Gráfico 20**  
**Gastos municipales en educación**  
**en las comunidades encuestadas\***



Fuente: datos del Ministerio de Planeamiento y de Finanzas, elaboración propia.

Nota: (\*) Wasa Ñucchu y La Cañada no tienen escuela. No hay datos para Cochabamba y Yurubamba.

El segundo caso, San Juan de Orcas, presenta otra dinámica. Esta comunidad se encontró en una situación similar a Talahuanca en 1996, experimentando un proceso rápido de ampliación hacia la educación secundaria, con la construcción de una nueva infraestructura para una escuela primaria y secundaria, un internado, nuevas instalaciones para educación técnica y profesional, un nuevo telecentro y una serie de actividades relacionadas con servicios sanitarios, capacitación, nutrición y transporte escolar. Se implementaron al menos 20 proyectos relacionados con educación y salud en el periodo 2000-2008, con el municipio como el principal actor (Gráfico 20) y recibiendo apoyo de UNICEF, NOR-SUD, Proscam, Yo sí Puedo y PLANE y algunos programas más pequeños. Al menos 12 de estos proyectos fueron apoyados directamente por el municipio.

San Juan de Orcas pareció haber llegado a un punto en que las inversiones existentes justificaban insistir en nuevos servicios complementarios, ya que servirían a una población estudiantil más grande. En 2011, la comunidad tenía unos 255 alumnos (casi 10 veces más que Talahuanca) y tenía perspectivas de un mayor crecimiento a corto plazo. Sin embargo, no todas las inversiones estaban sincronizadas o eran complementarias y algunas no fueron sostenibles. En 2011, las duchas solares de agua caliente no funcionaban debido a

la escasez de agua, el internadero había sido dañado por una granizada y el internado acogía a un número decreciente de alumnos, bajando de 65 a 40 en 2010. UNICEF había decidido reducir sus contribuciones y pidió al municipio hacerse cargo de la contribución contraparte para el transporte escolar. Otros programas también fueron temporales.

Mientras que comunidades como Talahuanca y San Juan de Orcas todavía aportaron contribuciones directas (en mano de obra, efectivo o productos), la 'acción colectiva' había disminuido en términos de mano de obra y se hizo menos frecuente. Para la construcción de la escuela en Talahuanca en 1978 la comunidad trabajó. Pero en el caso de San Juan de Orcas la comunidad no participó del todo en la construcción del nuevo edificio escolar en el año 2005, debido a la nueva modalidad de 'obra vendida'. Aun bajo la figura de 'obra vendida', a veces se requería contribuciones de la comunidad, generando opiniones opuestas y ocasionalmente conflictos abiertos. Hoy en día, la mayor parte de la acción colectiva en educación se relaciona con los cargos (rotativos) en la JAE, la preparación de los desayunos y almuerzos escolares (con contribuciones en especie como papa o maíz) y el pago para la estadía de los alumnos en el internado. Con el tiempo, la educación ha dejado de ser una iniciativa mayormente comunal; se convirtió en una co-producción (con iniciativa de la comunidad y una contribución en mano de obra), seguida por la fase actual en la que se requiere sólo una participación mínima y pequeñas contribuciones monetarias, con un papel predominante para los actores externos. Al principio, los cambios de San Juan de Orcas parecen haber conducido a lo que Mason (2009, p. 118) describiría como un "estado autocatalítico", generando "su propio ímpetu en cierta dirección", pero sin que sea seguro que se esté dando un cambio sostenible en la educación. En esta comunidad, la participación local está disminuyendo, y debido a la migración creciente, el número de alumnos también parece estar llegando a sus límites.

## 8. Resultados resumidos: caminos de desarrollo y educación

¿Cómo y por qué ocurrieron las diferenciaciones de caminos relacionados con el tema educativo?, ¿cuáles son las implicaciones para el desarrollo en un sentido más amplio? Cuando volcamos la mirada hacia las comunidades con educación primaria, vemos que la tendencia de Cochapampa es similar a Talahuanca, mientras que las comunidades del río que tienen riego, Tuero Chico, La Abra, Overjerías Río y Wasa Ñucchu, han tenido mejor acceso a la educación secundaria. En varias comunidades las escuelas se enfrentan a un cierre inminente.

Entre las comunidades con educación secundaria, las comunidades con crecimiento demográfico como Yurubamba y Pampa Lupiara alcanzaron más o menos la misma 'fase' que San Juan de Orcas, mientras que las comunidades con caminos de desarrollo con riego como Escana y Quila Quila estaban en una nueva transición, enfrentando un descenso paulatino. Aunque es posible que, el retorno de migrantes (con un nivel educativo relativamente alto) junto a la disponibilidad de 'nueva' infraestructura de riego impulse nuevamente los niveles ya bastante altos de educación en Escana. En todo caso, hasta la fecha ninguna de las comunidades alcanzó niveles 'sostenibles' de desarrollo educativo. La Cañada, sin escuela propia, fue la única que benefició de las dinámicas de aglomeración del pueblo cercano de Redención Pampa, donde la mayoría tenía una (segunda) casa. En Quila Quila, después de los conflictos entre el *ayllu* y el sindicato, se fundó una escuela alternativa para los alumnos del *ayllu*, lo que incrementó el faccionalismo interno. A lo largo del tiempo, sólo las comunidades 'pioneras' se beneficiaron con las escuelas núcleo.

La diferenciación entre comunidades ocurrió de diferentes maneras. Si bien algunas comunidades se beneficiaron como pioneras con estatus de núcleo, el acceso a la educación secundaria fue el siguiente paso deseado. Algunas comunidades han tenido éxito y sus esfuerzos fueron recompensados. En la última década, se ha visto una tendencia creciente en el número de alumnos, mayores niveles

de participación de las niñas, más aulas y profesores, ampliación de servicios como los internados que repercutieron en el tiempo disponible para el estudio, tiempo para otros propósitos y en la mayor asistencia escolar de las niñas.

Las comunidades pequeñas, sólo con educación primaria están amenazadas por los cambios demográficos y la migración. La sobrevivencia de las escuelas está en cuestión. La rivalidad entre las comunidades para crear sus propias escuelas (seccionales) o la división de las comunidades grandes, cada una demandando su escuela, ha abierto una “Caja de Pandora” que podría ser difícil de controlar. Las medidas y sanciones duras que buscan mantener la asistencia escolar pueden dar algún respiro en el corto plazo, pero es probable que no puedan evitar la reducción del alumnado, los cambios hacia la enseñanza multigrado y eventualmente el cierre de las escuelas.

Sin importar si se trata de la educación primaria o secundaria, la escolarización está vista como un medio para el acceso a una nueva forma de vida fuera de la comunidad. Si bien la gente joven puede tener algún plan a seguir, en la práctica, las capacidades y voluntades para emprender la migración temporal, la doble residencia o incluso la migración internacional varían de una comunidad a otra. Las comunidades con acceso a los niveles más altos de educación y con infraestructura intensiva de riego, se caracterizaron por la salida de los hijos mayores a estudiar a la ciudad de Sucre u otro destino de migración internacional, especialmente Argentina y España. Por su lado, los jóvenes de las comunidades con agricultura a secano, accedieron a oportunidades laborales temporales en Sucre o Santa Cruz, en complementariedad con el calendario agrícola también cíclico. Estos trabajos temporales a menudo interfieren con el calendario educativo. En cambio, en las comunidades con riego, la migración internacional, es posible gracias a los ingresos más elevados y contactos en redes de migrantes en el extranjero, implicó que los hijos de los migrantes se queden con los abuelos o en otros casos migren la familia entera de la comunidad. En particular, esta situación afectó a las comunidades en contracción y con riego que sólo tenían escuelas primarias.

En conjunto, al menos en cuatro comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica, la disminución de la asistencia escolar tiene correlación con el descenso de la población, provocando una serie de externalidades: reducción de la disponibilidad de mano de obra en los hogares y menor potencial de acción colectiva. Tal vez más importante, la reducida asistencia escolar expresa el reducido atractivo de la comunidad para los hogares jóvenes, lo que conduce al abandono parcial o por completo, de la comunidad.

¿Cómo influyeron los factores internos y externos y la agencia de los actores? Después de la Reforma Agraria, casi no habían servicios públicos en educación y salud, hasta 1975, cuando la situación mejoró muy poco y recién en 1996, la gran mayoría logró acceder a la educación primaria aunque de baja calidad. Actualmente, todas las comunidades tienen acceso a educación en la propia comunidad o a corta distancia y 6 de las 14 comunidades tienen educación secundaria en las proximidades. Muchas alcanzaron altos niveles de asistencia escolar (la prestación de servicios de salud siguió un patrón similar). La distribución general de los servicios de educación y salud ha sido irregular, lo que se traduce en resultados e impactos diferenciados. Prácticamente todas las comunidades construyeron su primera escuela, pagaron los primeros ítems y cabildearon para mejoras, ampliaciones y más servicios complementarios. Este proceso fue errático en el tiempo, en algunos casos extendiéndose por décadas, pero en otros duró menos de 10 años. Es un proceso que requirió esfuerzos enormes de acción colectiva y gestiones intensas ante los actores externos.

El impacto acumulado cambiaría los niveles educativos en la región. Se incrementaron las tasas de alfabetización y paulatinamente el número de bachilleres y en algunos casos incluso de profesionales graduados de universidades o de la educación superior. En 1996, sólo una comunidad tenía algunos estudiantes universitarios, pero hoy la mayoría está en esa situación, aunque hay mucho por hacer para alcanzar los niveles que rigen en el sector urbano. Son varios programas del gobierno nacional y local, algunas ONG, que ayudaron a mejorar la calidad educativa mediante la construcción

de escuelas, el transporte escolar, los desayunos y almuerzos escolares y las transferencias en efectivo condicionadas por los hijos en la escuela. Además, los internados agregaron valor a la educación de padres e hijos. En general, los resultados en educación muestran una imagen positiva.

No obstante, los resultados no siempre armonizaron con dinámicas comunales y a veces fueron poco sostenibles. En muchos casos, la infraestructura educativa era insuficiente o sobredimensionada. Se deterioraron rápidamente (por ejemplo, muros rajados, vidrios rotos y goteras en el techo) por falta de mantenimiento o construcción deficiente. El descenso poblacional y las rivalidades crecientes entre comunidades ponen en cuestión la sostenibilidad de los centros educativos. Muchos servicios complementarios tienen un uso limitado o están abandonados. También existen resistencias contra la educación bilingüe y algunos aspectos metodológicos de la Reforma Educativa.

La educación es un factor importante para las comunidades así como para los hogares. Siguiendo los objetivos de los padres y de los mismos alumnos, estos últimos optaron mayormente por salir de las comunidades, utilizando la educación como un paso necesario para otros destinos, por lo que la sostenibilidad a largo plazo se debilita. El gobierno, los municipios, las ONG y las comunidades rurales no sólo enfrentan los desafíos de la 'descolonización', sino tienen que hacer que la educación sea relevante para la vida rural y en los destinos urbanos. Una tarea pendiente es planificar y adaptar mejor la educación a las dinámicas rurales divergentes e identificar políticas alternativas para las comunidades en achicamiento.

## 9. Conclusiones

La escolarización de las áreas rurales ha sido un proceso complejo y errático, inicialmente impulsada por las comunidades, y posteriormente, empujada por las acciones, muchas veces fragmentadas, de los actores externos. Hacia 1952 prácticamente ninguna comunidad tenía acceso a la educación. Sin embargo, las 'memorias retrospecti-

vas' (Garud, Kumaraswamy y Karnøe, 2010) y el 'clamor por escuelas' (Brienen, 2011), estaban presentes en las décadas anteriores a la Reforma Agraria. Los cambios de la década de 1950, abrieron espacios para que las comunidades retomen la agenda educativa bajo sus propias condiciones. Si bien, todas tenían las mismas 'condiciones iniciales', los principales factores para la diferenciación fueron el tamaño de la comunidad, su accesibilidad vial y las 'acciones iniciales' emprendidas.

Al revisar las historias educativas, se han identificado diferentes niveles de interacción entre los actores internos y los externos. Sobre la base de los primeros esfuerzos (el juego único), la cooperación se organizó en varias rondas de cooperación comunal (juegos repetidos definitivamente) y en interacción con contrapartes externas (coproducción), todo con el objetivo de ampliar gradualmente los servicios educativos (Ostrom, 1996).

La escolarización condujo a nuevas y complejas estructuras institucionales dentro de las comunidades, donde se entremezclaron los elementos endógenos y exógenos. La escuela se convirtió en el centro de la vida comunal, con una construcción visible, muchas veces con una cancha deportiva y un sitio para reuniones comunales. También se constituyó en el reflejo de los esfuerzos prolongados de la acción colectiva y de la 'memoria prospectiva' (Garud *et al.*, 2010), para un futuro mejor de los hijos. La escuela acabó siendo una 'estructura negociada' (Giddens, 1984; Montellano, 2011), entre la asamblea comunal, las estructuras paralelas como la JAE, el director de la escuela y los profesores; pero también entre comunidades implicadas. Desde una perspectiva institucional más amplia, se ha encontrado convergencias y trayectorias dependientes en los caminos de desarrollo, particularmente entre las JAE y su relación con los profesores. Las JAE son estructuras paralelas creadas de "arriba hacia abajo" y tienen una interpretación bastante limitada de su mandato a nivel comunal, difieren en su percepción sobre varios aspectos de la educación y tienen dificultades para imponer las 'reglas del juego' (North, 2005) a las organizaciones que interactúan con las asambleas comunales.



Hay una tendencia paradójica en algunas comunidades que siendo 'pioneras', bajó la asistencia escolar debido a la migración. Se reestructuraron las escuelas en sistemas multigrado que son menos efectivos. Otras de reciente creación se transformaron en un periodo corto en grandes centros de educación secundaria, con una serie de servicios adicionales, educación especializada y a veces hasta con instalaciones para la educación técnica. No es fácil diferenciar los círculos viciosos y virtuosos. De hecho, la educación secundaria y/o el estatus de 'núcleo' repercutieron positivamente en la protección de beneficios iniciales o en las tendencias de autorefuerso; no obstante, a la larga se debilitará el atractivo de la vida comunal.

La prestación de servicios educativos muestra muchos elementos y limitaciones destacados por Punch (2004) y Pritchett y Woolcock (2004). Muchas de las respuestas clásicas a los problemas identificados seguían la misma lógica de "intensificación, amputación y más reforma de políticas" (Pritchett y Woolcock (*ibíd.*) p. 11). Abundan los 'fracasos' recurrentes, pero se pueden explicar por la persistencia a largo plazo de un programa escolar estandarizado y de "arriba hacia abajo"; con profesores poco capacitados, salarios bajos y poco interés por las áreas rurales; personal educativo con bajo compromiso comunitario; índices elevados de abandono escolar y un énfasis limitado en el verdadero aprendizaje. Las escuelas permanecen infra abastecidas, los padres se opusieron a la educación bilingüe y los contenidos y métodos de enseñanza casi no responden a la realidad local.

Las primeras respuestas son 'rellenar lagunas', 'intensificar' y varios 'esfuerzos de reforma' (Pritchett y Woolcock, 2004). Inspirada por los objetivos de educación para todos, la primera ronda se concentró en la masificación de la educación primaria, antes que en los contenidos. Luego se prestó atención a la calidad de la infraestructura educativa, reorganizándose las funciones de construcción y mantenimiento y se acudió a la subcontratación parcial de la construcción de escuelas. Hubo poca atención a los problemas de gestión, necesidades de ajuste de los esquemas educativos según las demandas "verdaderas" al nivel regional y comunal, el permanente "cuello de botella" de la educación secundaria y los malentendi-

mientos culturales. La segunda ronda se caracterizó por la expansión de la educación secundaria y de programas complementarios. Dio una nueva vida a la participación comunal, además de estimular la asistencia escolar y prestar mayor atención a los contenidos educativos. Los cambios en la estructura de cooperación y participación de las ONG hacia un enfoque más descentralizado a través de los municipios, favorecieron para un mejor reajuste y prestación más sistemática de los servicios complementarios, como los financiamientos para la construcción de aulas adicionales, mantenimiento, desayunos escolares y transporte o las transferencias de efectivo condicionadas. Estas intervenciones han contribuido al aumento de la tasa de asistencia escolar y, en cierta medida, a la 'creación de caminos de desarrollo'.

Sin embargo, las implicaciones de los cambios siguen siendo inciertas. Las comunidades retienen a los jóvenes hasta la conclusión de la educación secundaria, se preparan para la educación superior u oportunidades de empleo y, ocasionalmente, los adultos jóvenes vuelven a la comunidad como 'profesionales'. La enseñanza secundaria también puede generar nuevas dinámicas en la vida comunal; sin embargo, muchas comunidades y escuelas experimentan una transición demográfica gradual, influenciada por las evoluciones de la comunidad y su entorno, que pueden repercutir en la viabilidad de la educación a largo plazo y sus perspectivas.

Igual que las experiencias en la Reforma Agraria y riego, en educación las políticas de 'normalización' fracasaron a todo nivel. Las reformas lentas y los procesos endógenos subyacentes (como el cambio demográfico) erosionaron algunos de los posibles beneficios. La mayor participación del gobierno municipal mejoró la coordinación entre programas, pero la falta de priorización y la gran cantidad de programas paralelas, minó mayores mejoras a nivel de comunidades.

A nivel de la escuela primaria, los 'cuellos de botella' han sido persistentes, relacionados con el número relativamente bajo de alumnos, la concentración de la enseñanza en aulas multigrados y las oportunidades limitadas o relativamente costosas de la educación

secundaria en otros lugares. Para estas comunidades, la educación ha sido un proceso de cambio 'limitado', habiendo poco espacio para una educación efectiva y completa y mejores oportunidades de empleo. En todas las comunidades, la educación tuvo fuertes efectos de retroalimentación, incluyendo repercusiones negativas en términos de la disponibilidad de mano de obra para el trabajo agropecuario. La gradual disminución del interés por la educación y la pérdida de confianza en los posibles beneficios, junto a la reducción de la participación comunal en acciones educativas, puede debilitar la educación en áreas rurales a largo plazo.

Las tendencias mencionadas plantean desafíos considerables para las comunidades rurales pobres, relativamente pequeñas y muchas veces dispersas. La prestación sostenible de servicios educativos se complica debido a las grandes diferencias entre comunidades, la presencia irregular de los profesores, la falta de servicios complementarios y el suministro inadecuado de materiales. Los problemas con la suficiente 'masa crítica' en la asistencia escolar, los 'cuellos de botella' persistentes en ciertos niveles educativos y el incremento paralelo de las tasas de migración; pueden incluso amenazar la escolarización o conducir a otros mecanismos negativos de retroalimentación en la economía local. Varias comunidades han intentado revertir la baja asistencia escolar —principalmente en las escuelas primarias— mediante multas y medidas 'obligatorias'. Sin embargo, estas medidas parecen ser recursos provisionales, más que soluciones permanentes. Pocas comunidades lograron gestionar el acceso efectivo a la educación secundaria. El acceso directo a internados o a la educación en pueblos cercanos conlleva sacrificios tanto por parte de los estudiantes como los padres. Para las comunidades con escuela primaria, el progreso en general ha sido limitado y condujo al 'bloqueo interno', mientras que las comunidades con educación secundaria se beneficiaron de una coproducción efectiva y mayores apoyos externos.

Sobre el programa escolar, es aun más difícil lograr el cambio deseado en el enfoque y calidad de la educación (Contreras y Simoni, 2003; Lambert, 2012). Existen dificultades para cambiar hábitos y

rutinas entre los profesores de edad avanzada (acostumbrados a la filosofía y el programa escolar de inicios de los años cincuenta, y mayormente rechazando los cambios propuestos por el programa de reforma educativa). De la misma forma, los padres de familia rechazan la educación bilingüe y el gobierno no logra diseminar eficientemente los materiales y la capacitación para los profesores.

Se han visto varios mecanismos de retroalimentación y tendencias autoreforzantes que estructuran la evolución de los caminos de desarrollo. Entre los elementos más visibles se pueden mencionar el tamaño de la población, que guarda relación con la definición temprana de las comunidades de núcleo, y que condujo a procesos autorreforzantes basados en una adopción temprana y ‘efectos de aglomeración’ adicionales con la educación secundaria. Pero incluso los colegios grandes de secundaria, están perdiendo impulso y enfrentan descensos en la asistencia escolar. Además, las tendencias migratorias variaron entre las comunidades, lo que en conjunto, condujo al ablandamiento o al fortalecimiento de la diferenciación de los caminos. Las comunidades relativamente pequeñas y en contracción sufrieron descensos mayores en la asistencia escolar y enfrentan el posible cierre de las escuelas, mientras que las comunidades pequeñas con caminos de desarrollo con crecimiento condicionadas se vieron menos afectadas.

Otros elementos como el impacto a largo plazo de las decisiones tempranas sobre la política gubernamental acerca de los contenidos del programa escolar (1955) y las dificultades subsiguientes en el ajuste de la reforma curricular (1994), así como vacíos en las políticas entre 2002 y 2010, han tenido un impacto sustancial en los contenidos de los procesos de enseñanza, el material didáctico y las capacidades de los profesores. Estas políticas de ‘normalización’ (Boelens, 2008) reflejan la dificultad de encontrar una base de entendimiento común a nivel comunal y de afinar las intervenciones y servicios a las múltiples respuestas y también a las formas de resistencia a nivel del hogar, comunal e incluso supracomunal.

Se suponía desde el gobierno que la educación bilingüe y los nuevos enfoques pedagógicos se adaptarían mejor a las prácticas locales, las diferentes opiniones de los comunarios condujeron a intervenciones ‘no incrustadas’. A pesar de que los nuevos programas de Reforma Educativa se pusieron a prueba, las diferentes percepciones condujeron a desencuentros difíciles entre profesores y comunidades. Las innovaciones del programa escolar y las nuevas prácticas de implementación duraron poco tiempo y, en general, los resultados han sido, por lo visto, decepcionantes.

La educación, indudablemente ha sido un elemento de transformación de las comunidades rurales, como lo demuestra el cambio inicialmente lento e incremental y luego la expansión rápida de los servicios educativos, creando nuevos caminos de desarrollo y un mayor acceso a la educación superior en algunas comunidades. No obstante, el desfase persistente en el enfoque respecto al contenido y calidad de la educación refleja las dificultades de lograr cambios sostenibles en educación (Mason, 2009). Además, la transición paulatina desde la participación comunal, pasando a la coproducción, y hasta una agenda manejada desde afuera, ha debilitado antes que estimular la ‘acción colectiva’ y el ‘sentido de pertenencia’. En líneas generales, las historias educativas muestran una mezcla compleja de trayectorias dependientes de caminos, pero a menudo también esfuerzos regulares hacia la creación de caminos nuevos.

En las últimas tres décadas, la educación literalmente se ha convertido en el centro de las dinámicas en comunidades rurales. Sin embargo, el impulso continuo provocado por la misma educación y su orientación persistente hacia afuera de las comunidades, paradójicamente, debilita de muchas formas la sostenibilidad de las instituciones y la infraestructura relacionada.



## Capítulo 9

# Urbanización y servicios públicos

### 1. Introducción

Hacia 1975, La Cañada era una de las muchas comunidades rurales pobres fundada por familias provenientes de al menos tres diferentes haciendas. Su población creció lentamente hasta inicios de los años noventa. En aquel entonces, Redención Pampa, el poblado cercano, había crecido de unos 300 habitantes a cerca de 3.000 personas. Por razones prácticas, una parte de La Cañada fue absorbida por este pueblo y pasó a beneficiarse del acceso a servicios públicos. En 1996, un segmento de la comunidad se separó para fundar una comunidad independiente: San Julián, por pensar que tenían acceso marginal a los servicios públicos. Invirtieron montos sustanciales en riego, lo que dio lugar a una transformación total del sistema de producción, desde la reducción de la importancia del ganado hacia la actividad agrícola. Algunos comunarios se convirtieron en comerciantes o pasaron a servicios terciarios como la transformación de productos agrícolas, atención de tiendas de negocio o incluso como ‘tramitadores’. La dinámica del pueblo y sus alrededores se aceleró con la apertura de una universidad local, hasta tal punto que Redención Pampa fue declarada ‘capital municipal’, en lugar del pueblo de Mojocoya. La combinación del crecimiento urbano y la intensificación agrícola generó un efecto de aglomeración, incluyendo a La Cañada.

En un periodo de menos de 30 años cambió La Cañada. Lo que condujo a algunas transformaciones fundamentales en la organización comunal, las prácticas de intercambio y eventualmente divisiones internas.

Después de la Reforma Agraria, las comunidades en esta región no heredaron ninguna infraestructura, excepto algunos caminos ru-

dimentarios, por lo que el desarrollo de servicios públicos arrancó desde cero. A lo largo de 50 años y en parte con apoyo externo, las comunidades se esforzaron en la construcción, mantenimiento y mejoramiento de caminos, agua potable y saneamiento, vivienda, electricidad, centros comunales, capillas y cementerios. Desde finales de los años setenta, se empezaron a construir pequeños centros de salud. Ya había una tendencia clara hacia el nucleamiento e incluso cierta ‘urbanización’, lo que se documentó en la primera fase de la investigación de PIED-Andino (Grand le, 1998c). Las partes externas jugaron un papel mayor y las comunidades se preocuparon por la distribución de los servicios públicos que no siempre tendía hacia la equidad.

La coproducción de servicios, entre la comunidad y actores externos, implica la necesidad de trabajar juntos, muchas veces en diferentes niveles, en la formulación y priorización de demandas y necesidades específicas, pero también en el diseño, ubicación, implementación, operación y mantenimiento. En este sentido, la coproducción difiere según se trate de salud, educación, mejoramiento de vivienda o agua potable. Siguiendo a Pritchett y Woolcock (2004), las diferencias pueden estudiarse a través de un análisis de la interacción entre “políticas” (discrecionales, pero no intensivas en transacciones), “programas” (no discrecionales, pero intensivos en transacciones) y “prácticas” (discrecionales e intensivas). Muchas veces, lo problemático está en las prácticas, donde hay bastante margen para la apreciación discrecional y criterios individuales o propios. Pritchett y Woolcock (*ibíd.*) definen todo esto como un modelo de “necesidades-oferta-servicio social”. El resultado es un mayor énfasis en la infraestructura visible, pero a costa de menor atención a los elementos cotidianos y más complejos de la prestación de servicios. Reconociendo el equilibrio difícil que existe entre el suministro de servicios a gran escala y los enfoques más bien a la medida, Pritchett y Woolcock (*ibíd.* p. 207) destacan que un servicio discrecional e intensivo en transacciones intrínsecamente plasma la tensión entre dos objetivos deseables para servicios públicos: que sean “tecnocráticamente correctos” y que “den respuestas a las necesidades del nivel local”. Pritchett (2010, p. 2) concluye que en este modelo no se presta suficiente atención a los problemas de implementación, un “área notoriamente subestimada, poco analizada y escasamente



investigada, a menudo como una ocurrencia tardía a los fuertes esfuerzos intelectuales asociados con la definición de objetivos, el diseño de políticas y la formulación de estrategias”.

Este capítulo analiza las diferentes ‘rondas’ en que se implementaron las prestaciones de servicios, en diferentes sectores, las dificultades y éxitos, las interacciones y cooperaciones (o coproducción) entre la agencia interna y externa. Es de nuestro interés responder: ¿Cómo y por qué ocurrieron las diferenciaciones de caminos cuando se trata de prestaciones de servicios públicos, y qué implicaciones existen, particularmente respecto a los nucleamientos? ¿Cómo influyó la agencia de los actores internos y externos?

## **2. Apariencias cambiantes: historias breves**

En las últimas tres décadas, en la mayoría de las comunidades de investigación hubo transformaciones casi desapercibidas. Desde remotas y dispersas casas de adobe y con techos de paja, las comunidades paulatinamente se convirtieron en asentamientos cada vez más nucleados, con un núcleo central alrededor de la iglesia, la escuela o el centro de salud. Muchas veces los asentamientos se extendieron a lo largo de las carreteras principales. Los cambios más recientes incluyen mejoramiento de viviendas, acceso a agua potable, a veces letrinas y electricidad. Muchas comunidades antes dispersas, se convirtieron en pequeños asentamientos urbanizados y con una zona rural bastante extendida.

Esta tendencia al menos tiene dos variantes. Una, comunidades bastante concentradas con los antiguos ranchos prácticamente abandonados o sólo ocupados en los periodos de producción agrícola y durante el pastoreo. Dos, una combinación de ranchos sobrevivientes y una dinámica lenta, pero creciente hacia un ‘núcleo central’. El primer grupo incluye Wasa Ñucchu, Tuero Chico, La Abra, Escana y las nuevas comunidades de Ovejerías Río Chico. El segundo grupo incluye Yurubamba, San Juan de Orcas, Cochapampa y en menor medida Pampa Lupiara, San Juan, Sundur Wasi y Quila Quila. La Cañada parece ubicarse entre ambos grupos. Las principales excepciones son Ovejerías Alto (dispersa y abandonada) y Talahuanca, que

sigue siendo una comunidad dispersa sin un centro núcleo, aunque la escuela, iglesia y cancha deportiva de facto se han convertido en el punto central y espacio principal de las reuniones. En el primer grupo mayormente están las comunidades con riego intensivo (de río y crecimiento-intensificación), mientras que el segundo principalmente comunidades con caminos de desarrollo a secano y comunidades con riego marginal (Quila Quila y Sundur Wasi).

Aquí surge la pregunta, si los diferentes patrones de asentamientos son una consecuencia de los sistemas de riego. Como se señaló en el Capítulo 7, la infraestructura de riego mayormente se levantó en áreas relativamente concentradas y con hogares ubicados cerca de sus parcelas. Por otro lado, las comunidades con una agricultura a secano, que en general cuentan con un territorio más extenso, con parcelas y viviendas dispersas. Como veremos más adelante, aparte del riego, hubo otros factores que explican los patrones de asentamiento.

Los siguientes dos cuadros son útiles para entender el desarrollo de los servicios públicos a través de los años.

**Cuadro 25**  
**Historial de prestación de servicios desde 1952**

Sector	Número de proyectos										Total		
	1955	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005		2010	
<i>Educación</i>	1	2	6	3	15	3	14	4	25	26	5	104	
<i>Caminos y puentes</i>	1	1	1		10	4	9	4	16	10		56	
<i>Otro</i>	1		3		6	5	7	2	11	7	6	48	
<i>Agua potable y sanitación</i>				1	1	5	1	8	6	19	11	3	55
<i>Salud</i>					3	9	4	9	1	5	17	2	50
<i>Capacitación y común.</i>						11	1	6		5	7		30
<i>Energía</i>				1				1	1	5	9	2	19
<i>Vivienda</i>						1	1	3		3	3	2	13
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>57</b>	<b>19</b>	<b>57</b>	<b>18</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>20</b>	<b>375</b>	

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: En la década pasada también hubo elementos de prestación de servicios no relacionados con la infraestructura pública, como las transferencias de efectivo condicionadas (no incluidas en el cuadro).

**Cuadro 26**  
**Historial de prestación de servicios desde 1952**  
**(Proyectos por comunidad)**

Camino de desarrollo	Comunidades	Número de proyectos										Total	
		1955	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005		2010
<i>A secano/contracción</i>	<i>Cochapampa</i>				1	6	1	2	1	5	1	1	18
	<i>Ovejerías Alto</i>	1				3	2	2		1			9
	<i>San Juan</i>	1		3		1	1	7		9	12	2	36
	<i>San Juan de Orcas</i>			1		5	5	4	1	13	18	3	50
<i>A secano/crecimiento</i>	<i>Pampa Lupiara</i>	1		1		5	1	5	3	18	12	3	49
	<i>Talahuanca</i>			3	3	4	1	3	1	3	7		25
	<i>Yurubamba</i>					1	2	3	2	1	2	4	15
<i>Riego/contracción</i>	<i>La Abra</i>						1	6			4	1	12
	<i>Quila Quila</i>		1	1	1	13	1	3	1	7	8	1	37
	<i>Sundur Wasi</i>		1				1	4		2	8	3	19
	<i>Tuero</i>					6	1	6	1	6	4	1	25
<i>Riego/crecimiento</i>	<i>Escana</i>		1	2	2	2		9	5	16	12		49
	<i>La Cañada</i>					1		2	2				5
	<i>Wasa Ñucchu</i>				1	10	2	1	1	8	2	1	26
	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>57</b>	<b>19</b>	<b>57</b>	<b>18</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>20</b>	<b>375</b>

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Lo primero que se advierte es que la distribución de las intervenciones no ha sido equilibrada ni sincronizada del todo. Mientras para algunas comunidades los primeros servicios públicos aparecieron en los años sesenta y setenta, para muchas, las intervenciones ‘despegaron’ sólo después de 1983, cuando los esfuerzos de cooperación al desarrollo se extendieron a un gran número de comunidades. En 1996, Escana ya tenía una escuela secundaria, un centro de salud, agua potable, vivienda mejorada, y una promesa de conectar a la red eléctrica para el siguiente año. El mismo año, Talahuanca y San Juan de Orcas eran comunidades todavía aisladas, con una iglesia antigua y casas de adobe esparcidas alrededor de la iglesia y en diferentes ‘ranchos’ y sin ningún tipo de infraestructura. Quince

años después, San Juan de Orcas se había vuelto similar a Escana, mientras que Talahuanca casi no había cambiado.

En los años cincuenta, las comunidades estaban bastante aisladas. Muchas veces, uno podía llegar sólo caminando hasta en dos días, con burros de carga y ocasionalmente en llamas. Un viaje en camión por los caminos tortuosos duraba horas. Los primeros esfuerzos por mejorar los caminos rudimentarios comenzaron en los años sesenta, pero no fue hasta principios de los años ochenta que se implementaron las mayores mejoras. La ampliación y mejoramiento de la carretera Sucre-Monteagudo, o hacia el norte de Potosí, fueron procesos lentos e interrumpidos muchas veces. A finales de los años noventa, se pavimentó hacia el sur y en 2013 para el Norte de Potosí. Similar proceso siguió con los caminos que conectan Sucre con Potosí y Cochabamba. Esta situación acortó los tiempos de viaje y facilitó el acceso a mercados, pero también trajo competencia entre lugares antes desconectados. En 1996, tres comunidades tenían acceso vial rudimentario, cuatro con acceso razonable y cinco con acceso más o menos bueno y permanente. Hoy en día, desde Sucre se puede llegar prácticamente en horas o en el día a todas las comunidades. Dos comunidades ocasionalmente todavía tienen acceso difícil: Quila Quila, debido a las fuertes corrientes del río y Ovejerías por las permanentes riadas y falta de mantenimiento. Otras comunidades siguen teniendo un acceso complicado durante la estación de lluvias. Escana y Pampa Lupiara se beneficiaron de los cambios recientes, mientras que Yurubamba y La Cañada ya estaba cerca de una carretera principal (aunque no pavimentada).

Si bien, el mejoramiento de caminos benefició a las comunidades, sobre todo a aquellas con grandes volúmenes de producción y ventas, el acceso a agua potable es distinto, a veces con una historia turbulenta y pesada. En 1975, Escana fue la primera comunidad rural de la provincia de Yamparáez en obtener acceso a agua potable. La comunidad siempre se había abastecido de pozos, algunos a varias horas de distancia, o de los ríos.

La calidad de las viviendas cambió poco a poco. Antes de la Reforma Agraria, las casas eran de muros de piedra o adobes y con un techo de paja. Las familias trabajadoras de la hacienda no estaban permitidas para construir casas permanentes. En comunidades como Talahuanca y Pampa Lupiara, todavía hemos encontrado patrones de asentamientos como de hace unas décadas atrás, siendo los únicos cambios más casas para familias nuevas y más tejas en lugar de los techos de paja. El mejoramiento de viviendas a gran escala comenzó en los años ochenta, cuando se identificó que la baja calidad de las casas era parte de los problemas de mal de Chagas y tuberculosis.

### **3. Nucleamiento y servicios públicos**

El Cuadro 27 ofrece un resumen de prestaciones de servicios según grados de nucleamiento. Una primera conclusión es que ninguno de los factores tiene una correlación fuerte con el crecimiento o descenso demográfico en el largo plazo. El crecimiento demográfico inicial y la escasez de tierras pueden efectivamente haber conducido al nucleamiento, pero actualmente tanto los asentamientos dispersos como los nucleados muestran tendencias demográficas crecientes y decrecientes. Sin embargo, la falta de conexiones entre el desarrollo de los servicios públicos y el crecimiento demográfico pudo haber provocado resultados diferenciados en el uso y posible sobredimensionamiento de servicios públicos a largo plazo. Una segunda conclusión es que, alrededor de la mitad de las comunidades con caminos de desarrollo con agricultura a secano todavía tiene patrones de asentamientos dispersos y bajos niveles de prestación de servicios públicos, mientras que la otra mitad son asentamientos seminucleados y con un nivel intermedio de prestación de servicios. También hay dos grupos entre las comunidades con caminos de desarrollo con riego. El primer grupo se parece al último grupo de las comunidades con agricultura a secano, mientras que el segundo grupo tiene un grado elevado de nucleamiento y niveles también elevados de prestación de servicios. El acceso a servicios educativos, casi no guarda correlación con otros servicios, pero tiene una fuerte correlación con las tendencias demográficas, como se explicó antes.

Ya que casi no existen diferenciaciones entre comunidades con contracción y crecimiento demográfico, nos centraremos contrastando las comunidades con riego y las que tienen agricultura a secano.

Los datos obtenidos muestran que, las comunidades con caminos de desarrollo con riego registraron valores elevados en el acceso a servicios públicos. No obstante, con el tiempo, las comunidades a secano también alcanzaron niveles parecidos. Esto muestra la satisfacción paulatina o ‘saturación’ de las necesidades básicas de las comunidades con riego y con crecimiento demográfico y su posterior ampliación a las comunidades con agricultura a secano (marginales). Sorprendentemente, las comunidades relativamente avanzadas en términos de producción con caminos de desarrollo con agricultura a secano y crecimiento demográfico se estancaron. En parte se explica por la situación de Talahuanca, que progresó muy poco. Yurubamba y Pampa Lupiara tampoco lograron mejorar la calidad de las viviendas y el acceso a la energía eléctrica y ambas siguen luchando por el acceso a agua potable para sus zonas más alejadas.

**Cuadro 27**  
**Clasificación según educación,**  
**prestación de servicios y nucleamiento**

Camino de desarrollo	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria	Nucleamiento/ prestación de servicios
<i>A secano</i>	<i>Talahuanca/Ovejerías</i>	<i>Pampa Lupiara</i>	<i>Dispersa / baja prestación de servicios</i>
<i>A secano</i>	<i>Cochapampa, San Juan</i>	<i>San Juan de Orcas, Yurubamba</i>	<i>Semi-concentrada / nivel medio de prestación de servicios</i>
<i>Riego/contracción</i>	<i>Sundur Wasi</i>	<i>Quila Quila</i>	<i>Semi-concentrada / nivel medio de prestación de servicios</i>
<i>Riego/río/intensiva</i>	<i>Tuero Chico, La Abra, Ovejerías Río Chico, Wasa Nucchu</i>	<i>Escana, La Cañada</i>	<i>Concentrada / nivel medio de prestación de servicios</i>

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: La clasificación se basa en una evaluación comparativa, calificando cada servicio en una escala de 1 a 10, tomando en consideración, por ejemplo, si los caminos fueron accesibles durante todo el año. Y su uso por camiones grandes, y la frecuencia del transporte. La clasificación se basa en criterios externos, no necesariamente refleja los valores de la comunidad. Las casas abandonadas en Ovejerías se clasificaron como ‘0’, viviendas no mejoradas con techos de paja en San Juan de Orcas como ‘1’, y los mejoramientos de vivienda recientes (con cocinas, letrinas y hasta duchas en Tuero Chico y La Abra) se clasificaron como ‘9’ ó ‘10’.

## Escapando del aislamiento

Un camino mejorado puede conllevar beneficios de ‘desarrollo’ como reducción del tiempo de viaje, mayor comodidad, menos polvo, ampliación de las posibilidades de comercialización, y también la presencia de un mayor número de agencias de desarrollo. El acceso vial no es una condición suficiente para la obtención de beneficios, sino que entran en juego las posibilidades para llevar productos al mercado, la disponibilidad de transporte regular, las oportunidades de apropiación de una (mayor) parte de estos beneficios. De hecho, hemos constatado diferencias en la acumulación de beneficios. Talahuanca se benefició con la construcción temprana de caminos, pero 15 años después sólo tenía transporte escolar y ocasionalmente un pequeño camión durante la cosecha. La mayoría de los comunarios continúan yendo a pie a la ciudad de Sucre. En el otro extremo, Wasa Ñucchu tenía un servicio de microbus, viajando varias veces por día durante todo el año. Escana y San Juan de Orcas tenían un servicio de transporte diario (microbús) a Sucre. El comercio al por mayor sigue controlado por comerciantes mayormente externos. Entre las comunidades con caminos de desarrollo de ‘pampa’/crecimiento demográfico, los niveles relativamente elevados de producción e ingresos generados por la venta de papa permitían adquirir sus propios camiones.

Cuando se trata de transporte rural, aspectos aparentemente menores, como el ancho de la vía puede resultar muy importante. Un camino rudimentario sólo permite el tránsito de pequeños camiones, que probablemente cobran lo mismo que un camión más grande, pero este último puede llevar una mayor cantidad de productos. De hecho, el acceso excelente de Yurubamba, Escana y La Cañada (todas comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento) facilitaba el tránsito de camiones más grandes y ventas de productos a una escala mayor. En La Abra, con el camino mejorado (y ensanchado) el número de camiones subió de tres a nueve. Por tanto, el acceso por carretera puede conducir a diferenciaciones. El acceso vial, no sólo es importante para la comercialización de los productos, sino también para hogares con doble residencia, para los que

trabajan temporalmente en la ciudad, para ocuparse de los trámites necesarios y para acceder a la educación secundaria e internados.

### **Luchando por agua potable**

El acceso a agua potable se debe valorar, principalmente por la calidad y cantidad disponible de recursos hídricos, y la posibilidad de implementar un sistema de distribución sostenible y equitativa. Entre las comunidades estudiadas el agua potable es la excepción más que la regla.

Una de las razones más importantes para el ‘colapso’ de Ovejerías Alto, además del cierre de la escuela, fue la disponibilidad extremadamente limitada de agua, tanto para el consumo humano como para el ganado. Dos o tres años antes del ‘colapso’, solamente 10 a 20 familias iban regularmente a la zona alta de la comunidad y la mayoría ya vivía de forma permanente en el valle. En 2008, PASOS, una ONG que trabajó en la zona, hizo un diagnóstico que incluía un inventario de las fuentes de agua en un área extenso, casi 15 km de norte a sur y 12 km de este a oeste. Sólo encontraron 11 fuentes de agua, además de agua contaminada en el río del valle y los barrancos. Entre las 11 fuentes, cuatro tenían un caudal sumamente bajo de 0,012-0,07 litros por segundo, sólo una tenía un caudal ‘regular’, y dos podrían clasificarse como aptas para el consumo humano. Las otras fuentes menores eran prácticamente irrelevantes. Diez de estas fuentes de agua podían ser catalogadas como de propiedad individual a pesar de que podían beneficiar de 5 a 10 familias después de la instalación de bebederos (Peducassé Castro, 2008). Otras comunidades también sufrían o tenían acceso restringido al agua. Pampa Lupiara y Talahuanca tenían sistemas parciales, con interrupciones o sólo funcionando para una pequeña sección de la comunidad. Wasa Ñucchu, San Juan y Yurubamba también sufrían interrupciones durante varios años. Aunque no hay datos detallados sobre la calidad del agua, los comunarios de Escana, Turo Chico y Wasa Ñucchu destacaron la importancia de tener acceso mediante un grifo de agua en el patio de la casa, en vez de proveerse de agua desde manantiales a varias horas de distancia o de ríos



cercanos, pero sucios o contaminados. Igual que en Ovejerías, no todos los manantiales estaban libres de contaminación. Tuero Chico era particularmente vulnerable debido a su ubicación a la ribera del río Pilcomayo con flujos de agua provenientes de la minería de Potosí. Miller *et al.* (2004) investigó los niveles de contaminación en los márgenes del Río Pilcomayo, y descubrió que Tuero Chico consumía agua contaminada y tenía que rediseñar su sistema de agua potable ya contaminada.

Un sistema de agua potable funciona entre 2 años (Pampa Lupiara) y 25 años (Escana), pero muchos no cumplen con el periodo de vida operativa. Cuando los sistemas fallan, en general las comunidades no están en capacidad de organizar por sí mismas las reparaciones o los mantenimientos. Cuando los puntos de agua son públicos, el mantenimiento es un problema mayor, ya sea por deficiencias en la construcción, fenómenos meteorológicos extremos (riadas), el uso inapropiado o los daños causados por los ganados o los niños. En Talahuanca, excepto una pileta, todos los puntos de distribución de agua y tanques de agua dejaron de funcionar a los 10 años o menos después de su instalación. En Pampa Lupiara y Wasa Ñucchu, donde antes no había pozos, recientemente se usó el bombeo de agua como una alternativa. Eran bombas a diésel o eléctricas (donde era posible). Una ventaja de las bombas es que se puede obtener agua bajo circunstancias difíciles y en contextos escasos, pero los gastos recurrentes son más altos, por ejemplo, el pago de la electricidad o diésel y el conseguir algún <voluntario> permanente para hacer funcionar la bomba y cuidar del mantenimiento.

No es de sorprenderse que los impactos del suministro de agua potable difieren entre comunidades y también pueden cambiar con el tiempo. Muchos sistemas en las comunidades con caminos de desarrollo a secano no tenían cobertura total, porque algunas familias vivían demasiado lejos o en zonas altas. En algunos casos hemos evidenciado la ‘apropiación’ del agua por parte de algunas familias:

Muchos de los proyectos de interés común se los comparten por las familias que viven en el centro de la comunidad y no benefician a los demás que viven en las laderas.

(Antiguo dirigente, La Abra, 2011)

No obstante, los avances entre 1996 y 2011 son impresionantes. La calidad mejoró y existen mayores cantidades disponibles en la mayoría de las comunidades. Se han instalado redes de distribución de agua para el consumo humano de forma más rápida y sistemática en las comunidades que tienen un núcleo central. Con este cambio se acentuaron las diferencias entre las viviendas del núcleo central, cerca de la escuela y los puntos de agua que permitían cocinar, lavar y una pequeña huerta; y las viviendas más alejadas de las zonas altas, cerca de las parcelas y tierras de pastoreo. El abastecimiento de agua ha sido importante para los hogares, no sólo por el acceso sino también para ahorrar el tiempo invertido en acarrear agua o dinero gastado en la crianza de burros de carga. La introducción de agua potable mejoró las condiciones básicas de salud, facilitó el lavado de ropa y utensilios de cocina e incluso permitió la producción hortícola a pequeña escala. Aunque es difícil estimar y generalizar el ahorro de tiempo, los datos recogidos en 1996 apuntan a identificar una o dos horas por día/familia como beneficio potencial. El ahorro de tiempo fue beneficioso sobre todo para las mujeres y los niños, quienes normalmente eran los encargados de acarrear agua para beber.

Las comunidades mostraron un interés limitado en las letrinas mejoradas. En general, estos proyectos habían sido promovidos desde el lado de la oferta (UNICEF y varias ONG), pero las letrinas casi no se usaban, muchas veces estaban abandonadas y estos proyectos terminaron con índices de fracaso muy elevados, aunque las familias las usaban como un lugar de almacenamiento. Esta situación tal vez es un típico ejemplo del desajuste entre las ideas de los actores externos y las percepciones, prácticas y hábitos comunales.

### **Energía eléctrica**

El suministro de electricidad comenzó más tarde que muchos otros servicios públicos. Su impacto a largo plazo potencialmente es enor-

me, pero su reciente implementación aún no generó muchos cambios en las prácticas cotidianas. En 1995, Wasa Ñucchu era la única comunidad con acceso a electricidad, lo que probablemente no es sorprendente debido a su ubicación cercana a Sucre y que además es parte del atractivo balneario ribereño para los residentes. Escana obtuvo acceso (parcial) en 1996, y algunas comunidades recibieron paneles solares para la generación de electricidad en al menos los centros de salud o las escuelas primarias. No fue, hasta después de 2005 que la red eléctrica se expandió rápidamente en las áreas rurales del norte de Chuquisaca. Hoy en día, con excepción de Talahuanca y Ovejerías, todas las comunidades tienen electricidad, al menos en el centro de la comunidad. En comunidades difíciles de conectar a la red eléctrica, como Talahuanca (y Llavisa) se instalaron paneles solares, aunque se deterioraron pronto.

La electricidad llevó a muchos hogares el alumbrado y electrodomésticos, como licuadoras, pequeños televisores y reproductores de DVD. Sólo en un pequeño grupo de hogares tienen refrigeradores en las comunidades más accesibles. La electricidad mejoró la calidad de vida al reducir el uso de queroseno y permitir a los hijos (y a veces padres) a estudiar en las noches. Esta es la ventaja más mencionada por los padres cuando se preguntó sobre los beneficios de la electricidad. El suministro tiene repercusiones en los patrones de consumo y a largo plazo induce a la asimilación del castellano por los padres e hijos y de otros hábitos culturales. Aunque muchas familias compraron televisores, su uso más es limitado para los videos o DVD, ya que la señal televisiva sigue siendo deficiente. En 2011, las familias de La Cañada, aparte del canal estatal, podían ver algunos canales y telenovelas brasileñas. Algunos municipios como Mojocoya y Yamparáez fomentaron activamente la televisión local o regional. Yamparáez incluso financió un programa especial para su transmisión en Escana.

En general, la infraestructura de electricidad se expandió al mismo tiempo que la formación de núcleos centrales, pero aún no generó una transformación productiva a gran escala. Sólo en pocas comunidades, los hogares usaban la electricidad para actividades

de transformación o bombeo de agua para riego. En el área del Río Chico, la infraestructura inicial de electricidad no era trifásica, lo que hubiera facilitado el uso de energía para la transformación de productos a mayor escala. Donde la electricidad influyó es en el sector de servicios, haciendo posible la apertura de algunas tiendas nuevas, y en comunidades sobre la carretera (San Juan de Orcas) incluso la apertura de pequeños restaurantes. El costo de energía es relativamente bajo. En Escana, una comunidad con una historia relativamente larga de electrificación y probablemente una de las que tiene niveles más altos de 'bienes de consumo', el pago mensual giraba en torno a Bs 15 (USD 2) por mes (año 2011).

### **Las vinchucas como impulsoras del mejoramiento de viviendas**

El mejoramiento de vivienda, principalmente fue en respuesta a la tuberculosis y el mal de Chagas (tripanosomiasis). La tripanosomiasis afecta sobre todo a las comunidades de los valles, donde es transmitido por un insecto llamado 'vinchuca' en Bolivia y el 'chinche' en la región. Una persona infectada puede desarrollar problemas crónicos del corazón y en el sistema digestivo, provocando a veces la muerte. No siempre se reconoce la causa porque los síntomas se desarrollan en muchos años. Las vinchucas viven en los techos de paja y las paredes de adobe, es decir en las típicas casas del lugar. Los valles chukisaqueños presentan una de las tasas más altas de infección. El mal de Chagas es endémico, sobre todo en los valles bajos, pero puede esparcirse a las zonas altas. Entre las comunidades estudiadas, las del río y del valle fueron las primeras en beneficiarse de los programas de mejoramiento de viviendas a inicios de los años noventa.

El mejoramiento de viviendas consistía típicamente en la construcción de estructuras enteramente nuevas (por ejemplo, pequeños *bungalows*) o en el mejoramiento de estructuras existentes, con la ventaja de mantener el diseño de la casa o modificarla sólo un poco. Las mejoras incluían el planchado con estuco de las paredes de adobe, cambio de los techos de paja con tejas y reubicación de los corrales para gallinas, ovejas y chanchos a una distancia mayor de la casa (el ganado también es fuente de mal de Chagas). Eran

soluciones relativamente baratas, ya que muchos hogares lograron refaccionar su casa una vez que recibían cemento, pintura y asistencia técnica. Una ventaja adicional fue el aprendizaje de destrezas básicas que sirvieron para el posterior mantenimiento, mejoras e incluso para trabajos temporales en otros lugares. La otra alternativa, la construcción de casas nuevas, fue popular entre las ONG como Plan Internacional, y el actual gobierno. Con fondos del programa Evo Cumple se han hecho inversiones masivas en la construcción de viviendas en el valle del Río Chico. Aunque la construcción de viviendas nuevas incorporó algunas innovaciones modernas, en la práctica los beneficios han sido limitados. Además, casas nuevas son mucho más caras y generan un menor sentido de pertenencia que las viviendas mejoradas.

Las mejoras y el éxito en la reducción de vinchucas condujeron a la ampliación paulatina de los programas de viviendas. En parte debido a su visibilidad, el mejoramiento de viviendas se convirtió en una prioridad para muchas comunidades. La Abra, Escana, Tuero Chico y en menor medida Wasa Ñucchu (todas comunidades con caminos de desarrollo con riego) se beneficiaron bastante, mientras que San Juan de Orcas, La Cañada, Yurubamba, Sundur Wasi, San Juan y Cochapampa también se beneficiaron en cierta medida de los programas de mejoramiento de vivienda. La brecha en las tasas de cobertura entre el primer grupo de los valles bajos y otras comunidades probablemente se debe a la urgencia de alcanzar una cobertura del 100 por ciento en las zonas bajas con el fin de erradicar o reducir el mal de Chagas.

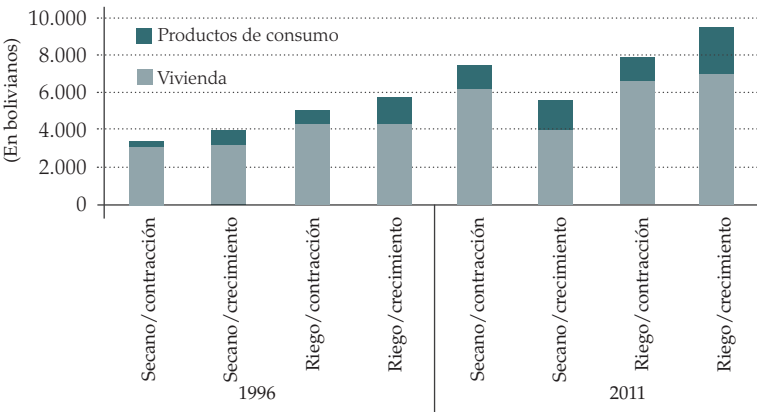
A pesar de estos beneficios evidentes, resulta difícil evaluar su impacto en los caminos de desarrollo comunales. Seis de las ocho comunidades con programas relativamente recientes de mejoramiento de viviendas experimentaron descensos fuertes a muy fuertes de su población, además de la continua migración a las ciudades grandes, pueblos urbanos cercanos o al extranjero. Incluso en Tuero Chico y La Abra, con programas amplios de mejoramiento de viviendas, cobertura casi completa de electricidad y agua potable, las tasas de migración seguían siendo elevadas. Son comunidades que sólo tuvieron acceso a la educación primaria y enfrentan un des-

censo rápido de alumnos, y su escuela corre el peligro de cerrarse. Entonces, el valor agregado del mejoramiento de viviendas debe ser evaluado en este nuevo contexto.

El mejoramiento de viviendas ha implicado la necesidad de tener nuevas estructuras o la refacción del techo y las paredes, y la necesidad de deshacerse de los pequeños establos de los alrededores de la casa. Este proceso ha impulsado el nucleamiento y es especialmente visible en las comunidades del río y los valles con riego. No obstante, algunas comunidades con agricultura a secano que también lograron mejorar parcial o completamente la calidad de sus viviendas, son parte de procesos de formación de áreas nucleadas o recientemente establecidas (por ejemplo, en Yurubamba, San Juan de Orcas, Cochapampa y San Juan), lo que ensancha la diferenciación interna con respecto a los ranchos más alejados. Las comunidades con caminos de desarrollo con agricultura a secano y crecimiento demográfico, excepto el ‘núcleo central’ de Yurubamba, casi no se beneficiaron.

El Gráfico 21 muestra los cambios en el valor promedio de las viviendas y bienes de consumo en las comunidades de investigación.

**Gráfico 21**  
**Valor promedio de la vivienda y bienes de consumo (1996 y 2011)**



Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

#### 4. Nucleamiento y urbanización rural

En muchas comunidades, la dotación creciente de servicios públicos (agua potable, caminos, electricidad, vivienda mejorada y a veces letrinas) tuvo como resultado un cambio del patrón de asentamiento. Por un lado, tenemos a Wasa Ñucchu, una pequeña comunidad nucleada y urbanizada, y al otro extremo está Talahuanca y Ovejerías Alto, ambas comunidades grandes, muy dispersas y con muy pocos servicios públicos. La mayoría de las comunidades transitó desde un punto intermedio hacia un patrón más nucleado. Los casos extremos muestran, que el nucleamiento tiene consecuencias para la vida en la comunidad y para sus caminos de desarrollo. Wasa Ñucchu quedó casi sin tierra o espacio para expandirse, incluso las familias habían empezado a construir un segundo o tercer piso, un fenómeno muy poco frecuente en las comunidades estudiadas. Esta comunidad enfrentó una escasez creciente de tierra, aumentos en el precio de tierra y problemas de saneamiento básico. Las nuevas familias tenían que vivir lejos del centro, en laderas secas y escarpadas o migrar al extranjero (la opción preferida). Al otro extremo, tenemos a los hogares en comunidades grandes y dispersas que tenían que trasladarse a lugares alejados para el pastoreo de ganados o trabajos agrícolas y con dificultades para comunicarse, aunque actualmente la telefonía móvil influye mucho. Podían tener una pequeña huerta cerca de la casa, pero los hijos tenían que caminar largas distancias para llegar a la escuela.

El proceso de ‘reasantamiento’, por lo tanto, tuvo consecuencias tanto para las dinámicas comunales cotidianas como para las prácticas agrícolas, organización comunal y muchos otros aspectos de la vida diaria. El nucleamiento, que comenzó con la creación de un espacio comunal alrededor de la iglesia, plaza central o cancha deportiva, facilitó la realización de reuniones, fiestas y otros aspectos de la vida social. También había mayor intercambio de información, desde novedades comunales hasta información relacionada con los mercados o proyectos, y la cercanía a los centros de salud era muy útil para casos de emergencia. En otros casos, la nueva vivienda se usaba para el acceso a la escuela, por lo que se produjo una ‘se-

paración' temprana de los niños pequeños y uno de sus padres o ambos. Los padres podían seguir trabajando en el campo y muchas veces se quedaban en una segunda casa cerca de las parcelas o de los ganados. El nucleamiento también hacía más fácil la realización de las tareas domésticas y ayudaba a ahorrar tiempo en el aprovisionamiento de agua potable. También había mayor acceso al transporte, más posibilidades de venta de productos directa o a través de intermediarios, el establecimiento de tiendas o actividades de 'transformación' como los molinos de grano y la 'doble residencia'. En último lugar, aunque no menos importante, las organizaciones externas se inclinaron más a implementar servicios en comunidades 'nucleadas', debido a las oportunidades de una implementación más uniforme y costos más bajos por unidad, gestándose de todo esto tendencias de autoreforzo para la concentración de proyectos.

El nucleamiento también tenía desventajas, en particular en la esfera productiva y en las comunidades relativamente grandes y más dispersas. Con las parcelas ubicadas más lejos de las casas, el manejo del ganado se hizo más complicado y el autoreforzo para la migración de los jóvenes resultó en una menor disponibilidad de mano de obra. Además, las casas alejadas rara vez accedían a algún servicio público, por lo tanto, quedaron más desatendidas y abandonadas. Una tercera desventaja que hemos observado es el poco esfuerzo para el mantenimiento de la infraestructura recién construida en los núcleos centrales, poniéndose en cuestión la sostenibilidad. Por último, el acceso a tierras en el núcleo no siempre se distribuía de manera uniforme, lo que condujo a desequilibrios y conflictos.

## **5. Interacciones entre la agencia interna y externa**

La implementación de servicios públicos no fue nada fácil en términos de suministro, operación y mantenimiento. En el pasado, muchos servicios colectivos habían sido el resultado de iniciativas de la misma comunidad, con contribuciones en mano de obra, incluso con un costo considerable en términos de reducción en el volumen de producción agrícola o pérdida de oportunidades de empleo en



otros lugares. Desde 1983, las instituciones estatales y ONG empezaron a trabajar en el establecimiento de servicios públicos. No fue hasta 1996 y especialmente 2000 que los municipios comenzaron a jugar un papel más activo. Desde el gobierno de Morales, los programas del gobierno central cobraron mayor importancia en áreas como vivienda, electrificación rural y distribución de transferencias en efectivo condicionadas. Los cambios en el nivel de involucramiento, las modalidades operativas y la complementariedad entre diferentes esfuerzos, contribuyeron a la diferenciación de caminos, no sólo para el establecimiento de servicios públicos y el acceso diferenciado a los mismos, sino también en las percepciones comunales respecto a la participación local.

No sólo emergieron diferencias entre comunidades en sus niveles de participación, sino también en los resultados con relación a la construcción de infraestructura pública y acceso al interior de las comunidades. Para muchos bienes públicos, toda la comunidad participaba y también esperaba beneficiarse. En la construcción de caminos, salud, educación y centros comunales, en general las comunidades participaban en conjunto, aunque la distribución de los beneficios no era igual dependiendo de la ubicación del hogar en la comunidad y el número de hijos. En general, también las demandas por agua potable, vivienda y electricidad eran una prioridad colectiva. Sin embargo, en cada una de estas áreas, los beneficios tendían a variar bastante entre comunidades y entre hogares.

La acción colectiva también conllevaba problemas en las interacciones entre la comunidad y los agentes externos, como en el caso de San Juan de Orcas. Los implementadores habían previsto un camino con cuatro metros de ancho. Sin embargo, los comunarios protestaron porque consideraron insuficiente para el paso de vehículos grandes. Obviamente, el operador quería finalizar el camino cuanto antes y con los costos más bajos posibles, sin las inversiones requeridas para ensanchar el camino. En otro caso, Quila Quila tenía acceso irregular a la carretera por las fuertes corrientes del río, lo que demandó la construcción de un puente bastante costoso. Pero como había un conflicto interno, un grupo del *ayllu* incluso ‘prohibió’ la

construcción del puente porque, según ellos, 'expondría' a la comunidad a influencias externas no deseadas.

En agua potable, los problemas de acción colectiva fueron de una naturaleza diferente. El agua es un recurso escaso en la mayoría de las comunidades, y los pozos existentes tienden a secarse, lo que complica la definición de una ubicación adecuada para los tanques de agua, no sólo para garantizar el abastecimiento a largo plazo, sino también para generar suficiente presión del agua para distribuir a un alto porcentaje de los habitantes y sin demasiadas dificultades técnicas. Prácticamente todas las comunidades tenían problemas de suministro a los lugares alejados y zonas altas. A veces, los comunarios tenían expectativas limitadas sobre la factibilidad de los proyectos de agua potable, lo que provocó desconfianzas y reticencias para aportar a los esfuerzos de construcción, conduciendo al "comportamiento de polizón", algo muy evidente en Escana. Aunque participaron muchas instituciones en el suministro de agua potable en Escana, los comunarios hicieron la mayor parte del trabajo, por ejemplo, preparando el terreno para las conexiones e instalando puntos comunes de distribución de agua o piletas en las casas. El gobierno y las ONG aportaron los materiales de construcción, como cemento y tubería y las agencias externas diseñaron el sistema principal, aunque se determinó el lugar del tanque de agua en consulta con los dirigentes. Los comunarios, también determinaron sus contribuciones en mano de obra y efectivo en función de las necesidades del proyecto, después asignando las responsabilidades del mantenimiento.

En Pampa Lupiara, sólo un pequeño área de alrededor de la escuela tenía acceso a agua potable. Esta situación inmediatamente generó problemas de participación y definición de derechos de acceso, ya que todos sintieron la necesidad de provisión de agua para la escuela, pero con beneficios colaterales sólo para unas cuantas familias. Este dilema generó disputas internas continuas respecto a la participación laboral en el mantenimiento. Finalmente, las bombas de agua dejaron de funcionar. Tomó años solucionar los problemas

y conseguir nuevos equipos, lo que ilustra bien las dificultades de acción colectiva.

En la mayor parte de las comunidades, los sistemas de agua potable tenían una cobertura parcial. Había muchas razones: limitaciones técnicas para atender todas las áreas de la comunidad, comunarios incrédulos que no querían participar, y hogares incapaces de aportar la mano de obra requerida, o simplemente, falta de presupuesto o equipos para instalar piletas para todos. Esta situación, condujo a demandas recurrentes de ampliaciones del sistema actual, o para soluciones independientes. En general, las comunidades incluso estaban abiertas a la participación de no afiliados en el abastecimiento de agua potable. No obstante, había excepciones, como en La Abra, y en algunos casos puede ser difícil lograr un acuerdo para incluir a personas que previamente no tenían acceso.

El Cuadro 28 ofrece un breve resumen de participación externa en proyectos de agua potable en las comunidades estudiadas. En todas las comunidades participaron al menos dos instituciones en los proyectos de agua potable, con un promedio de 3,3 proyectos por comunidad y con horizontes desde 4 años para San Juan de Orcas y casi 40 años para Escana. A pesar de varios ciclos de implementación, sólo tres comunidades alcanzaron una cobertura casi completa. En todas las comunidades con un camino de desarrollo con agricultura a secano, la cobertura fue mucho más baja, debido a escasez de fuentes de agua y dificultades técnicas para conectar a todos los hogares. Las comunidades con riego tuvieron una cobertura mucho más alta en promedio, pero también sufrieron problemas técnicos, que incluían contaminación de fuentes y la destrucción recurrente de infraestructura.

**Cuadro 28**  
**Participación externa y resultados de proyectos de agua potable**

Camino de desarrollo	Comunidad	Agua potable (2011/1996) (3)	Grado de nucleamiento (2011/1996) (4)	Nº de instituciones / Nº de proyectos (5)	Tasa de cobertura % (6)	Año de primer/último proyecto (7)
<i>A secano/contracción</i>	<i>Ovejerías Alto</i>	0/0	0/0	2/2	0	1989/1995
	<i>San Juan</i>	6/3	6/3	2/4	>75	1983/2010
	<i>Cochapampa</i>	7/4	6/3	2/2	>75	1993/2002
	<i>San Juan de Orcas</i>	4/1	8/2	1/3	<50	2000/2004
<i>A secano/crecimiento</i>	<i>Talahuanca</i>	2/5	2/1	2/3	<10	1996/2005
	<i>PLupiará</i>	3/2	4/3	3/5	<25	1996/2006
	<i>Yurubamba</i>	5/1	8/3	2/2	<60	1998/2010
<i>Riego/contracción</i>	<i>Quila Quila</i>	6/4	6/4	2/4	<50	1978/2006
	<i>Sundur Wasi</i>	6/2	6/3	2/2X	75<	1995/2008
	<i>Ovejerías Río Chico</i>	8/sin datos	8/8	sin datos	sin datos	1989/2005
	<i>La Abra</i>	8/6	10/3	2/2	+/-95	1990/2009
	<i>Tuero Chico</i>	8/9	9/6	3/4	+/-95	1984/2001
<i>Riego/crecimiento</i>	<i>La Cañada</i>	4/2	6/3	2/2	50	1992/2004
	<i>Wasa Ñucchu</i>	4/4	8/8	2/5	>75	1985/2011
	<i>Escana</i>	9/5	10/8	2/4	+/-95	1971/2009

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Nota: Las columnas 3-4 indican cambios en provisión de agua y grado de nucleamiento (2011/1996); columna 5 se refiere al número de instituciones implicadas y proyectos implementados; columna 6 da una estimación de las tasas actuales de cobertura (población con acceso).

## 6. El boom de las nuevas viviendas

Muchos problemas en la acción colectiva para la construcción de viviendas han estado directamente relacionados con las dificultades de alcanzar la cobertura total. Como se señaló, en general, los programas de mejoramiento de viviendas tenían por objetivo reducir

la prevalencia del mal de Chagas. Las principales instituciones promotoras eran Cardenal Maurer, Plan Internacional y Pro-Habitat. Las casas blancas con tejas rojas construidas por Plan Internacional a los márgenes de las cuatro carreteras de salida de la ciudad de Sucre parecen ser particularmente atractivas en el valle verde y frondoso del Río Chico, pero cuando comenzamos nuestra encuesta en Wasa Ñucchu en 1995, había al menos cinco diferentes tipos de casas. Las construcciones viejas, grandes y decrepitas de la antigua hacienda en un cerro y en medio de las parcelas agrícolas; un núcleo urbano pequeño en una colina cerca del río, donde vivía el 80 por ciento de la comunidad; un grupo de casas de estilo tradicional con un pequeño patio, muros de adobe y techos de paja; y unas 10 a 15 casas modulares (*mini bungalows*) construidas recientemente con dos habitaciones, una cocina y un patio, según el diseño de Plan Internacional. Por último, estaba un grupo casi invisible de casas de adobe, muy sencillo y disperso en lo alto del cerro, básicamente usadas durante el pastoreo de las cabras. Según los comunarios, en el programa de viviendas de Plan Internacional, sólo podían participar padres con hijos inscritos en el programa de 'hijo adoptivo' de esta organización. Pero incluso la participación de las familias seleccionadas fue limitada, debido a la estandarización del diseño y construcción de las viviendas. El proyecto arrojó algunas consecuencias no previstas. Primero, no se alcanzó uno de los principales objetivos, la erradicación del Chagas, porque muchas de las casas de adobe, con techos de paja y corrales para de ganado seguían habitadas. Segundo, el diseño de las nuevas viviendas no se adecuó realmente a las prácticas locales. Tercero, el proyecto no previó que las nuevas viviendas serían consideradas y ocupadas como una segunda casa, adicional a las tradicionales. No es sorprendente que muchas familias siguieron ocupando sus antiguas casas y otras familias usaban el espacio adicional como almacenes o simplemente no fueron ocupadas.

El enfoque de Cardenal Maurer fue totalmente distinto. El programa comenzó alrededor de 1994 en el valle de Yamparáez, incluyendo Escana y comunidades vecinas, y en una fase posterior también abarcó San Juan. Cardenal Maurer discutió el concepto de mejora-

miento de vivienda con las comunidades y pidió como compromiso para que todos los comunarios participen en el proyecto. El mejoramiento de vivienda no siguió un diseño estandarizado, sino se basaba en la infraestructura existente y el mejoramiento de al menos una de las habitaciones. En aquél tiempo, el programa fue bastante exitoso y logró una cobertura casi total en las zonas de intervención. Todas las casas del centro de la comunidad fueron renovadas con paredes refaccionadas, techos de teja, pisos nuevos de cemento, nuevas puertas y ventanas. Algunas familias incluso construyeron un segundo piso y otras construyeron nuevos cuartos al fondo de sus patios. Escana y las comunidades vecinas se convirtieron en comunidades atractivas en términos de condiciones de vida y su aspecto externo. Las familias trabajaron activamente en el proyecto, recibieron asistencia técnica de arquitectos y los materiales de construcción (cemento y tejas) necesarios. El costo promedio de los materiales para el mejoramiento alcanzó a unos USD 100 por familia, esto es menos del 10 por ciento de los costos de las viviendas construidas por Plan Internacional. El proyecto también fue exitoso en la erradicación del Chagas y en el mejoramiento de las condiciones generales de salud y vida. Además de los objetivos alcanzados, los comunarios recibieron capacitación en albañilería.

Visitando la comunidad 15 años después, hemos podido observar tres tendencias. Primero, el mejoramiento de viviendas condujo a la fosilización del patrón de asentamiento. Sólo se construyeron unas cuantas casas nuevas después de estos programas de mejoramiento. Segundo, las pocas casas nuevas fueron construidas de una forma completamente distinta, siguiendo los nuevos diseños urbanos como los inspirados por las construcciones de Sucre. Tercero, la mayoría de casas mejoradas tenía poco, o nada de mantenimiento, con muros de adobe expuestos por debajo del cemento. Las observaciones han sido similares en casi todas las comunidades, pudiendo ser las causas la falta de interés o la baja capacidad o voluntad para invertir en el mantenimiento de las casas. En Escana, una causa del abandono fueron las inciertas oportunidades económicas.

## Cambios en las políticas y prácticas de construcción de viviendas

En la zona de las comunidades estudiadas, existían 13 proyectos de construcción de viviendas para 8 comunidades y 11 de estos proyectos fueron implementados. En tres de las siete comunidades de nuestro estudio, se implementaron los proyectos de mejoramiento de viviendas y al menos participaron tres diferentes instituciones externas. En La Abra, el proyecto fue un esfuerzo conjunto entre el gobierno municipal, Plan Internacional y Pro-Habitat. En Sundur Wasi, Pro-Habitat propuso el mejoramiento de viviendas, aunque la comunidad no lo había solicitado.

El caso más extremo en el mejoramiento de viviendas tuvo lugar en Tuero Chico. Esta comunidad se benefició de tres diferentes rondas de mejoramiento de viviendas, comenzando en 1983 con el apoyo de Plan Internacional, siguiendo más o menos el mismo modelo de Wasa Ñucchu (*mini-bungalows*). En 1990, Cardenal Maurer hizo una nueva intervención con líneas similares al proyecto en Escana. Después la comunidad sufrió las consecuencias de grandes inundaciones en 2009, y se benefició de una tercera ronda de mejoramiento de viviendas, que esta vez incluía la construcción de letrinas. Finalmente recibió apoyo del programa Evo Cumple que se implementó según diseños y modalidades de construcción predefinidos.

La experiencia de Tuero Chico, refleja los cambios grandes en las políticas de vivienda tanto de las instituciones gubernamentales como de las ONG. La ONG Pro-Habitat comenzó sus actividades en Chuquisaca aproximadamente en el año 2003, especialmente en Mojocoya y Zudáñez, con el objetivo ambicioso de apoyar el mejoramiento ‘completo’ de viviendas en toda la provincia. Trabajó en estrecha coordinación con los municipios y los programas del gobierno central para entregar viviendas mejoradas incluyendo las comunidades de La Abra, La Cañada y Sundur Wasi. Al principio, muchos esfuerzos fueron similares a los de Cardenal Maurer. La reconstrucción o mejoramiento tenían un costo de Bs 4.500 (USD 650) por hogar. Con los cambios recientes en la política del gobierno central (vivienda saludable)

hubo más financiamiento para incorporar aspectos adicionales como cocinas mejoradas y refacción de todas las habitaciones. En las fases siguientes, se introdujo pisos de cemento (piso sano) y se privilegió el vínculo con el entorno productivo (vivienda productiva) con la construcción de dos o tres cuartos para almacenar productos y equipos. Una exigencia del gobierno era la participación de al menos 300 familias, por lo que una comunidad a menudo enlistaba a familias de comunidades vecinas. Por lo general, las comunidades hacían el 90 por ciento del trabajo, incluyendo mano de obra y preparación de materiales básicos como los adobes. Recibieron capacitación y apoyo de un técnico en albañilería y las contrapartes externas proporcionaron cemento y tejas. Los programas más completos costaron unos Bs 30.000 (alrededor de USD 4.500) por casa, con una contribución del 50 por ciento del gobierno central, 20 por ciento por el municipio y las ONG y el 30 por ciento por los propios beneficiarios. A veces la implementación duraba más de un año, debido a las interrupciones frecuentes para la siembra, cosecha o fiestas de la comunidad. El interior y exterior de las nuevas casas fueron pintados de blanco para evitar a las vinchucas que prefieren anidar y esconderse en sitios oscuros. Las mejoras incluían una nueva cocina llamada Lorena (que extrae el humo fuera de la casa y es más eficiente en el consumo de leña), cuartos para el tejido y otras actividades, letrinas y una conexión al agua potable, duchas y electricidad.

A pesar de estas mejoras, algunos problemas persistieron. Fue difícil lograr una cobertura casi completa, una condición necesaria para una erradicación efectiva del mal de Chagas. En principio, las ONG permitieron a las familias a mejorar sus casas actuales sin necesidad de reasentamiento de la comunidad. En Sundur Wasi, los hogares más alejados no participaron por las dificultades que representaba el transporte de los materiales, además, muchos no tenían cédulas de identidad que el gobierno exigía para el mejoramiento de viviendas. La organización comunal de La Abra negó la participación de varias personas que vivían en la zona, pero que no pertenecían a la comunidad. Por eso, varias casas cerca del centro de la comunidad no fueron mejoradas y por lo tanto seguían siendo fuentes posibles de infecciones de mal de Chagas. Las nuevas 'normas' de vivienda,



como la distancia mínima entre las viviendas y los corrales de ganado o las regulaciones sobre el uso de cocinas, letrinas y cuartos de almacenamiento, no siempre se cumplieron. Muchas familias seguían criando sus gallinas en los patios, prácticamente todos los cuartos servían para almacenar los productos agrícolas y las letrinas tenían distintos usos alternativos. Aunque las casas mejoradas cambiaron rápida y radicalmente el aspecto visual de muchas comunidades, fue mucho más complicado garantizar el acceso ‘universal’ a las nuevas viviendas y cambiar los hábitos arraigados.

## **7. Recientes procesos de urbanización rural**

La transformación paulatina desde una comunidad completamente dispersa, hacia un asentamiento nucleado, probablemente es la expresión más visible de las recientes transformaciones rurales y los caminos diferenciados que siguieron en el tiempo. Como hemos visto, este proceso fue el resultado de cambios en la disponibilidad de servicios públicos. En todas las comunidades estudiadas hemos observado procesos de nucleamiento y urbanización rural. El centro y el núcleo central de Quila Quila, hoy parcialmente abandonado, fue el resultado de las reducciones forzadas encomendadas por el Virrey Toledo en 1580. Las comunidades como Tuero Chico, Wasa Ñucchu y Escana se reconstruyeron en asentamientos nucleados desde hace unas tres o cuatro décadas. El nucleamiento, dependiendo de los casos, tomó entre un par de años a varias décadas y en algunos casos, sigue en proceso. Las experiencias en Tuero Chico, Yurubamba y más recientemente San Juan de Orcas, ilustran algunas de las lógicas y complejidades del proceso.

En Tuero Chico, el nucleamiento fue bastante abrupto, desde las pequeñas casas dispersas en el cerro hacia un núcleo triangular completamente nuevo en las cercanías de las parcelas con riego y que incluye una nueva escuela y centro de salud. El 4 de octubre de 1984, se inauguró el nuevo núcleo y este sigue siendo una fecha histórica para los comunarios. En las siguientes dos décadas, la comunidad pasó por varias fases de mejoramiento de viviendas y una reconstrucción del centro comunal debido a las inundaciones.

En Yurubamba, la demanda de nucleamiento también data de inicios de los años ochenta. La comunidad tenía ambiciones de largo plazo en términos de su posicionamiento en la región y frente al pueblo municipal de Ravelo. Tras algunas luchas políticas, logró obtener el estatus de central provincial, algo que fue disputado con Ravelo. Los dirigentes pensaron que su posicionamiento político y el proceso de nucleamiento podrían favorecer el acceso a los servicios públicos. Con el apoyo externo de una ONG, se embarcaron en un proceso de subdivisión de la tierra y distribución de las parcelas en el centro de la comunidad, proceso al que siguió un periodo programado para construir nuevas casas. El plan tuvo que ser aprobado por el municipio. Aunque algunos comunarios estaban más preocupados por su ganado, parcelas y los posibles costos, el plan se implementó, y en 2011 el lugar se transformó en dos bloques de vivienda, cada uno con unas 10 viviendas, es decir, sólo favorecía a un pequeño segmento de la población. También quedó en el lugar la escuela primaria y secundaria, un nuevo centro de salud mejorado y el centro 'provincial' de reuniones. Además de varias tiendas nuevas, una ONG abrió un pequeño taller de artesanías. Estas casas eran las únicas con acceso a electricidad y agua potable. Aunque el centro tenía dinamismo, no todos estaban satisfechos. De los dos segmentos tradicionales de Yurubamba, uno estaba claramente mejor representado en el núcleo central: los 'originarios'. Las familias jóvenes han tenido pocas oportunidades de adquirir un lote de terreno o casa en el centro. En enero de 2013 esta desigualdad aparente, la importancia creciente del núcleo central, los conflictos por el acceso y otros temas menores desencadenaron en la división de la comunidad de Yurubamba en dos comunidades nuevas.

San Juan de Orcas experimentó un proceso similar pero en menor tiempo. Aunque entre 1992-1993 la comunidad acabó un proceso de asignación de tierras en el centro entre diferentes secciones del *ayllu*, por una década no había más que una iglesia antigua rodeada por unas 10 casas pequeñas y esparcidas a lo largo del camino. En 1996 se realizó la construcción de una escuela primaria y en 2001, el pavimentado de la cancha deportiva. Para el año 2011, la antes solitaria iglesia quedó rodeada por más de 100 casas nuevas, un nuevo

centro de salud, un colegio de secundaria, un internado y una sala multifuncional; todos construidos con apoyo externo. Aunque las carreteras principales no estaban asfaltadas, una señalización con 'bordillos' en las dos orillas, hecha con el apoyo de un programa temporal de empleo rural, creó la impresión de caminos bien construidos que algún día podría hacerse realidad. El núcleo central tenía electricidad, agua potable, dos restaurantes, algunas tiendas de comercio y un pequeño hotel. El transporte a Sucre había aumentado diez veces. El mejoramiento de servicios incluso condujo a pequeñas 'luchas' con una comunidad vecina de 'núcleo', que también logró construir un internado. San Juan de Orcas al encontrarse a la mitad de camino mejorado al pueblo municipal de Poroma, se convirtió en un lugar atractivo para la concentración de los servicios, lo que probablemente facilitó su ascenso al estatus de núcleo y su propio centro de educación secundaria. Los comunarios todavía vivían en sus casas principales cerca de las parcelas entre octubre y junio y los meses restantes vivían en el centro núcleo. Los hijos se quedaron en las nuevas casas, para asistir a la escuela o colegio. Los ranchos adyacentes no cambiaron en absoluto.

Para facilitar un mayor acceso a los servicios, en 2003 las autoridades del *ayllu* decidieron crear la junta vecinal del núcleo central, lo que les posicionó como actor independiente frente al municipio y otros actores. La junta vecinal se estableció como una organización separada, con un presidente, vicepresidente, secretarios y vocales. Sin embargo, los miembros de esta organización seguían siendo los mismos, 180 miembros de los siete *ayllus* que formaban la Marka San Juan de Orcas. Cada afiliado, al recibir una parcela de 120 m<sup>2</sup> o 200 m<sup>2</sup> tenía posibilidades de formar parte del centro. En 2011 el 60 por ciento de los afiliados había construido su nueva casa, otra vez con significativo apoyo externo. Sin embargo, la comunidad no logró el reconocimiento formal como junta vecinal, lo que complicó su objetivo principal y debilitó su efectividad. Hoy en día, la principal función de la junta es cobrar comisiones por el consumo de agua potable en el centro. Muchas de las autoridades elegidas migraron de manera frecuente.

Estas experiencias ilustran las diferentes tendencias de nucleamiento y urbanización, y las consecuencias divergentes en los niveles de prestación de servicios y calidad de vida. Sin embargo, las implicaciones van más allá de estos aspectos generales. La tendencia hacia el nucleamiento puede ser entendida como una reproducción o complementación a los hábitos de larga data de acceso a varias zonas ecológicas. También se constituye en una modalidad de 'doble acceso' o 'doble residencia' que puede funcionar como un 'trampolín' para la migración de los jóvenes de la comunidad y alcanzar niveles educativos más altos en el centro y otros lugares. A veces, este fenómeno presenta contradicciones y dicotomías que no son comunes. Los procesos de 'urbanización rural' proporcionan a las comunidades previamente inactivas con cierta perspectiva de crecimiento y con tendencia hacia la conversión en un pueblo rural importante. Sin embargo, a la vez algunos de estos asentamientos son abandonados rápidamente por las familias jóvenes, dejando atrás 'pueblos fantasmas'.

## 8. Resumen de los hallazgos

Las diferenciaciones generales que se han observado, siguen los mismos patrones de las comunidades con caminos de desarrollo con agricultura a secano con respecto a las comunidades con riego. Mientras una comunidad con una agricultura a secano había sido completamente abandonada, otras con algún crecimiento demográfico sólo lograron un 'progreso' limitado en cuanto a servicios públicos. Muchas comunidades a secano y con un núcleo central lograron sustanciales avances en la cobertura de vivienda, agua potable y electricidad, al menos en el nuevo núcleo, pero prácticamente todas las áreas circundantes quedaron sin mejoras. Las comunidades con riego presentan un patrón de asentamiento semiconcentrado, sobre todo en las comunidades grandes sin riego intensivo, con niveles intermedios de servicios públicos, o, en otros casos un patrón nucleado con niveles relativamente elevados de servicios públicos para la mayoría de la población. Este nivel medio alto de nucleamiento, 'urbanización' y servicios públicos tiene al menos cinco explicaciones. Primero, muchas ya tenían un acceso razonable en las primeras décadas después de la Reforma Agraria. Segundo, el riego y la subsiguiente intensi-

ficación llevaron a los comunarios a vivir más cerca de sus parcelas con riego. Tercero, el 'potencial productivo' más elevado las convirtió en un centro de atracción para los proyectos productivos apoyados por actores externos. Cuarto, el tamaño relativamente pequeño (en superficie y población) y la concentración de las viviendas en un área también reducida facilitaron el acceso y la implementación de los servicios públicos. Por último, dado que la mayoría de las comunidades con riego sufrían mal de Chagas más que las comunidades con agricultura a secano, se beneficiaron tempranamente de los programas de mejoramiento de viviendas y posteriores intervenciones adicionales. La mayoría de las comunidades grandes con agricultura a secano no tenían estas características, lo que mayormente explica las diferencias en el ritmo y la secuencia de las intervenciones y de los cambios resultantes en los patrones de asentamiento.

En comunidades con caminos de desarrollo con agricultura a secano, los procesos de nucleamiento fueron paulatinos. En algunos casos, el proceso de nucleamiento provocó nuevas dinámicas en la vida comunal. Por ejemplo, establecimiento de tiendas y comercios, redefinición de la propiedad y titulación de la tierra y mayor actividad de los actores externos en la ampliación de servicios. Pero el nucleamiento también produjo externalidades, una orientación cada vez más hacia afuera y puede que haya generado nuevos conflictos internos. El núcleo central condujo a accesos más desiguales a los servicios. Los hogares del centro accedieron a viviendas mejoradas, agua potable, salud y electricidad, mientras que las familias que vivían a una distancia de 2 a 15 km siguieron haciendo frente a las mayores dificultades o permanecieron sin ningún servicio. En algunas comunidades, esta situación condujo a una 'segunda ronda' de proyectos, pero ello no resolvió la marginalización de algunas familias. Los núcleos parecen haber provocado aumentos en las tasas de migración tanto hacia destinos nacionales como internacionales. Las comunidades altamente nucleadas, presentaron tasas más elevadas de migración internacional, aunque el principal factor es la mejora económica por la agricultura con riego, antes que el nucleamiento en sí mismo. Por supuesto que la ampliación de las redes migratorias agudizó las salidas de la comunidad. Las comunidades intermedias muestran una tendencia migrato-

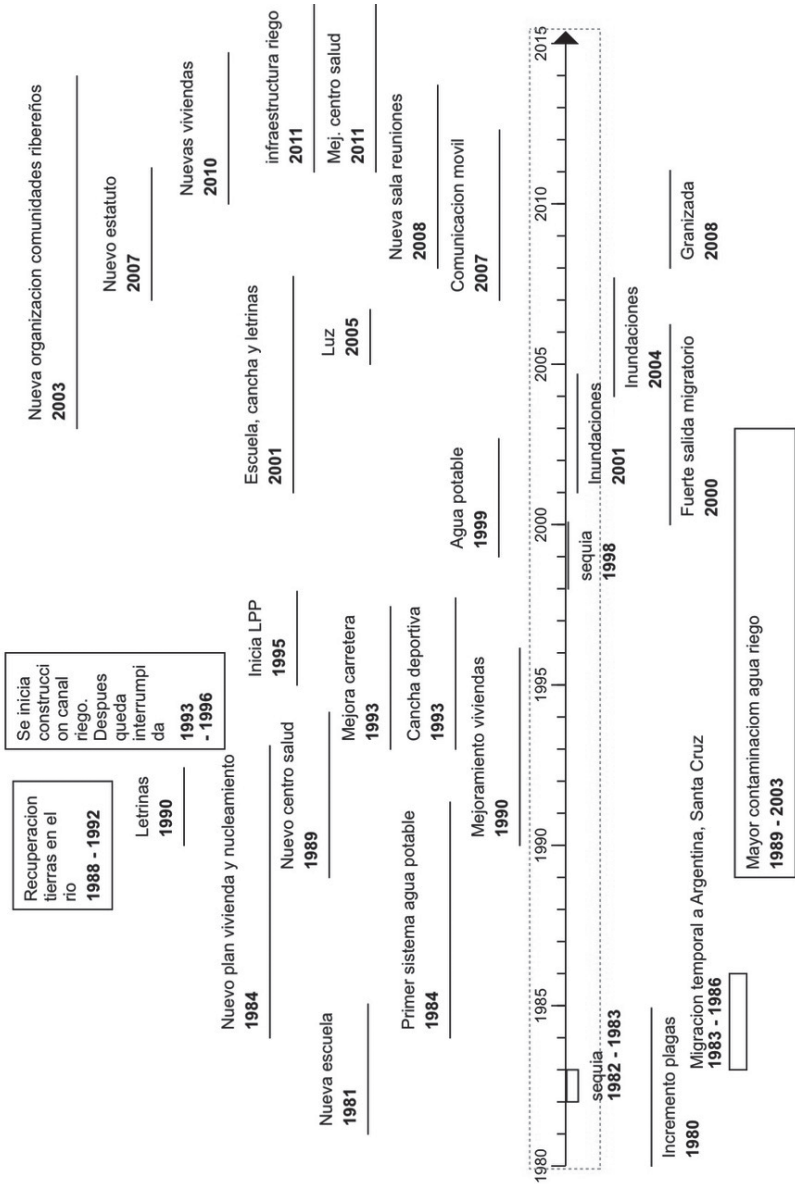
ria a destinos nacionales. Las comunidades relativamente grandes y con una agricultura a secano que lograron nuclearse, fortalecieron su posición como núcleo, e incrementaron su prestigio político, tal como hemos visto en Yurubamba y San Juan de Orcas.

¿Cómo influyeron los factores internos y externos y la agencia de los actores? Este estudio examinó los cambios en la prestación de una serie de servicios públicos. La transformación parcial o total de las comunidades se explica a partir de la construcción inicial de caminos, agua potable, mejoramiento de viviendas, servicios como la electricidad y la combinación de varios servicios y factores. Prácticamente todas las prestaciones de servicios públicos, pasaron por varias 'rondas' de acción interna e intervención externa, traduciendo en un cambio paulatino desde el trabajo comunal hacia la coproducción junto con actores externos. Al final, varios servicios públicos fueron implementados casi sin aporte comunal. Las comunidades aprenden de experiencias previas y pueden desarrollar nuevas percepciones respecto al equilibrio entre los compromisos internos necesarios y las contribuciones externas esperadas. Aunque las dinámicas varían, hemos podido distinguir de tres a cinco 'rondas' de prestación de servicios.

A inicios de los años cincuenta y parte de los sesenta, cuando las comunidades no tenían acceso a los servicios, en algunas zonas comenzaron las 'primeras rondas'. Varias comunidades construyeron las primeras aulas rudimentarias, centros de salud y en algunos casos mejoraron los caminos, todo por iniciativa propia. Las intervenciones externas ocurrieron en la siguiente etapa con la contratación de profesores y las primeras redes regionales de salud.

La 'segunda ronda', incluyó los primeros proyectos de desarrollo por parte de organizaciones como SNDC y ACLO. El SNDC fue uno de los primeros actores de desarrollo y también trabajó en el Norte de Chuquisaca. Basándose en sus primeras experiencias, SNDC ajustó sus políticas de participación comunal, especialmente en los proyectos de dotación de agua. Esta organización se concentró en el 'desarrollo de infraestructura' y ACLO trabajó sobre todo en comunicación (radio), capacitación y programas de alfabetización.

**Gráfico 22. Rondas subsiguientes de intervenciones en Tuero Chico (1980-2011)**



Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Una tercera ronda tiene relación con la sequía de 1983, donde destacó una fuerte demanda de las comunidades de apoyo externo y, un enfoque de ayuda de emergencia. La cuarta ronda, es posterior a 1983 y dura hasta finales de los años noventa. Fue más compleja en términos de la cantidad de actores implicados, volumen, diversidad y escala de las intervenciones. Esta ronda incluyó iniciativas de tipo de “arriba hacia abajo” y también de tipo participativo para el suministro de agua potable, asistencia en salud, educación y mejoramiento de viviendas. Esta última se ha examinado según los diferentes enfoques adoptados por Plan Internacional y Cardenal Maurer y que se tradujeron en diferencias en los criterios de selección, modalidades de implementación, participación comunal e impactos a largo plazo. Los enfoques de “arriba hacia abajo”, como el de Plan Internacional, pretendieron el suministro de servicios a gran escala y en un periodo corto. Según Pritchett y Woolcock (2004, p. 1), este enfoque de ‘desarrollo grande’ dio lugar a “la importación de respuestas estandarizadas a problemas predeterminados”.

La ‘quinta ronda’ coincidió de muchas maneras con la cuarta, comenzando hacia 1996, con una participación municipal más fuerte que condujo a ajustes en los enfoques de la mayoría de las ONG. Los municipios se convirtieron en los interlocutores más importantes, las modalidades de implementación cambiaron y, paralelamente, cambió la participación comunal en las elecciones, en el acceso al financiamiento municipal y en los mecanismos de rendición de cuentas mediante los ‘comités de vigilancia’ (véase, por ejemplo, Nijenhuis, 2002; Faguet, 2003; IOB/Grand le, 2012). Aumentó el número de proyectos pero persistió la desigual distribución entre las comunidades, lo que condujo a una mayor diferenciación. En los extremos, hemos observado que algunas comunidades se dividieron para acceder a los servicios básicos (por ejemplo, La Abra y Cochapampa), mientras que otras como San Juan de Orcas y Yurubamba lograron acrecentar los servicios públicos en sus núcleos de reciente consolidación.

Las primeras intervenciones, rindieron menos de lo esperado y resultaron en una cobertura parcial (agua potable, electricidad y vi-



vienda), funcionamiento temporal (camino de tierra) o rudimentaria (educación), dando lugar a deficiencias en el funcionamiento y la necesidad de varios esfuerzos complementarios.

Las intervenciones de una segunda ronda en el mismo sector y comunidad, en general involucraron a nuevos actores externos con diferentes modalidades de trabajo, muchas veces rehaciendo o 'reinvirtiendo' las iniciativas anteriores. Las experiencias previas no se transmiten necesariamente a los nuevos proyectos, tal como hemos visto en la experiencia de dotación de agua en Pampa Lupiara. El municipio también cambió dramáticamente sus modalidades operativas, al introducir contrataciones a gran escala de empresas privadas bajo la modalidad de 'obra vendida'. Cada vez el diseño es de arriba hacia abajo y en cierta medida la participación comunal fue desalentada. Esta tendencia repercutió en el costo y la sostenibilidad de los servicios. El costo de una vivienda subió de unos USD 100 a unos USD 3.000 (excluyendo los aportes de la comunidad). Esta situación puede haber desalentado la participación efectiva de la gente en el diseño de los proyectos e incluso conducido a un 'sentido de propiedad' disminuido. En las comunidades con caminos de desarrollo en contracción, la infraestructura (vivienda, educación y salud) puede terminar sobredimensionada, con el riesgo asociado de cierre inminente o falta de mantenimiento.

La prestación de servicios públicos se incrementó bastante en las últimas décadas, tanto cuantitativa como cualitativamente. Existen procesos convergentes y también divergentes. Lo primero que se pudo observar en las demandas similares, es desde la educación hasta la infraestructura para telecomunicaciones. La salud y construcción de letrinas son los únicos elementos inducidos principalmente por la oferta. También hubo convergencia en la secuencia de las intervenciones. En décadas de la Reforma Agraria, se hizo hincapié en el acceso a la educación, construcción de las primeras escuelas, luego el mejoramiento vial, suministro de agua potable y centros de salud. Sólo en una fase posterior cobraron importancia los programas de mejoramiento de vivienda y electricidad.

## 9. Conclusiones

La atención se centró en la coproducción de los servicios públicos, con particular atención en los procesos de nucleamiento y los programas de mejoramiento de viviendas. Las experiencias en el suministro de agua potable, la construcción de caminos y viviendas muestran una serie de limitaciones en la organización comunal y actores externos para resolver estos problemas de una forma consensuada. El mejoramiento de viviendas según el contexto local, fue más exitoso para fomentar la acción colectiva y lograr una cobertura casi completa. Otros enfoques y procesos de tipo desde “arriba hacia abajo” no favorecieron a encontrar soluciones equitativas y sostenibles.

La coproducción de servicios supone cooperación de dos partes, donde la comunidad puede jugar el papel de aprendiz y los actores externos puedan ir cambiando sus enfoques o formas de cooperación. Cuando varios actores externos trabajan en la misma región o sector, la complementariedad institucional y la armonización son muy importantes. ¿Harán todos lo que les corresponda? ¿Cómo percibe la comunidad las modalidades de implementación e incentivos ofrecidos? Poteete y Ostrom (2004) notan que la falta de cooperación (juego de gallina), puede darse cuando hay varias soluciones. El ‘proceso de aprendizaje’ de diferentes actores externos puede pasar por varias ‘rondas’, pero ellos son más propensos a obedecer los objetivos e incentivos definidos externamente (dictados por los donantes) que prestar atención a la participación local y la calidad de los procesos de desarrollo a largo plazo.

Al respecto, Pritchett y Woolcock (2004) distinguen diferentes incumplimientos secuenciales en los mecanismos de suministro de agua potable. En primer lugar, las decisiones sobre el diseño y la ubicación se tomaron desde una perspectiva tecnocrática y de arriba hacia abajo, es decir con poca participación y espacio para los conocimientos locales. Segundo, los actores externos suponían la existencia de una necesidad y no se interesaron por demandas “verdaderas”, por lo que después surgieron problemas como la falta de mantenimiento y la subutilización. Tercero, la discrecionalidad de

los proveedores de obras redujo la transparencia y responsabilidad. Los problemas en los mecanismos de retroalimentación y participación comunal en la toma de decisiones explican parte de los fracasos observados.

Pritchett y Woolcock (2004), identifican enfoques bastante divergentes como “la diversidad de soluciones ‘nuevas’ para problemas comunes”. Destacan el amplio catálogo de respuestas comunes de los gobiernos, ONG y otros para abordar problemas de desarrollo y redefinir los enfoques de participación. Estos autores mencionan específicamente el desarrollo impulsado por la comunidad, los fondos sociales, la descentralización y el empoderamiento, enfoques que hemos encontrado en diferentes formas e intensidades. Asimismo, es común que una comunidad aprende de otras. Imita las demandas de sus vecinos y compite por el acceso a los recursos, sean municipales, de ONG o gobierno central. La competencia por los recursos municipales es una práctica rutinaria, mediante cumbres municipales anuales y con ‘reglas del juego’ más o menos claras. Sin embargo, el acceso a los recursos de las ONG y gobierno central en cierta medida sigue siendo una lotería. La articulación de los servicios públicos en diferentes niveles es todavía un desafío. Pritchett y Woolcock (*ibíd.*) identifican como una ‘rutina’ el solucionar problemas en cuanto se los encuentra. Estas soluciones externas, de hecho, se han vuelto parte del problema, porque las respuestas y soluciones no abordan realmente los problemas subyacentes, sólo constituyen una intensificación, ajuste o replanteamiento de las políticas previas (*ibíd.*). Este fue indudablemente el caso en las comunidades estudiadas en cuanto a vivienda y suministro de agua potable.

Las organizaciones como Pro-Habitat y Plan Internacional implementaron políticas de “arriba hacia abajo”. Se impusieron como objetivo una cobertura completa con viviendas mejoradas en toda una provincia entera, por lo que era necesario el diseño estandarizado. Los cambios fueron sustanciales en el aspecto visual pero no así en las condiciones de vida generales en las comunidades rurales, sus hábitos y rutinas cotidianas. Muchas familias no usaron las mejoras habitacionales para la finalidad prevista y no consiguie-

ron mantener el ganado a distancia, o realizar un mantenimiento adecuado. Las externalidades se pudieron constatar en la adquisición de nuevas habilidades laborales en construcción y algunos cambios en los patrones de consumo (por ejemplo, refrigeradores, televisores y DVD).

Los desfases entre lo logrado y lo planeado también reflejan una tensión constante entre enfoques “que dan respuestas a las necesidades del nivel local” y los “tecnocráticamente correctos” (Pritchett y Woolcock, 2004). Hasta cierto punto, representan fricciones entre la “normalización” (por ejemplo, en el diseño de viviendas y suministro de salud) y la “incrustación cultural” y local (Dima-ggio, 1990).

En general, la instalación de servicios condujo a grandes transformaciones de las comunidades, afectando los caminos de desarrollo con contracción y crecimiento demográfico y, sorprendentemente, mucho más a las comunidades con riego que a las comunidades con agricultura a secano, probablemente por los grados de nucleamiento e incluso la distinción temprana entre comunidades afectadas y no afectadas por el mal de Chagas. Los servicios cambiaron lógicas, modalidades y frecuencia del transporte, energía y comunicaciones, así como la calidad de la vivienda, el tiempo requerido para provisionarse de agua, los diversos usos del agua y disponibilidad de tiendas. Además, los servicios en conjunto provocaron cambios en los paisajes comunales y en los patrones de asentamientos, hechos que a su vez influyeron en hábitos y rutinas. El suministro parcial y de facto de servicios aumentó las diferencias internas entre los hogares de las áreas más accesibles y áreas más remotas. En muchos aspectos, el suministro y la distribución de bienes públicos dependían más de la concentración de las intervenciones en cierto lugar y la accesibilidad al lugar, que de necesidades de intervención.

La introducción paralela de varios comités (de agua potable y salud) tuvo un impacto limitado en la capacidad institucional de las comunidades, ya que en muchos casos su mandato, composición y funciones estuvieron subordinados al proceso de toma de decisio-

nes y los principios de rotación de cargos en la asamblea comunal. Aunque en las fases iniciales, los comunarios estuvieron dispuestos a asumir responsabilidades, con el tiempo las nuevas obligaciones comunales no fueron sostenibles. Mientras que North (2010) destaca los límites de imponer ideas y normas en instituciones informales, la efectividad limitada de los ‘nuevos comités’ apoyados externamente, reflejan la dificultad de fortalecer las dinámicas comunales a través de la introducción de ‘estructuras paralelas’.

Tras el comienzo del proceso de descentralización los desequilibrios en la prestación de servicios sociales fueron corregidos paulatinamente. Las comunidades se beneficiaron con un patrón más equitativo de distribución de servicios. Las comunidades estaban mejor informadas y más implicadas en la toma de decisiones y, los municipios respondieron frente a sus electores. La descentralización municipal condujo a dos tendencias opuestas. Prácticamente todas las comunidades aumentaron su participación externa, no sólo en las elecciones, sino también en las cumbres y comités de vigilancia. Al mismo tiempo, sin embargo, el proceso de descentralización debilitó la ‘acción colectiva’ en la implementación y el mantenimiento de los servicios públicos. Además, los municipios reformularon las condiciones para el trabajo de las ONG, en general dando lugar a una mayor coordinación y sinergias.

La expansión de los servicios públicos empezó lento, pero paulatinamente evolucionó con mayor rapidez, junto a contrapartes institucionales cambiantes, incentivos cambiantes, modalidades de arriba hacia abajo y diseños cada vez más definidos externamente. Las comunidades se transformaron de varias formas, desde comunidades con riego más favorecidas, hasta aquellas con agricultura a secano, pero todas en convergencia en cuanto a la mayor disponibilidad de servicios públicos, aunque las diferencias persisten y en cierta medida según el grado de nucleamiento. Paradójicamente, las mejoras en los servicios públicos no han reducido la migración. De hecho, los resultados del presente estudio sugieren casi lo contrario. A mayor nivel de prestación de servicios y nucleamiento, mayores tasas de migración. Lo mismo sucede con las comunidades con

riego cuyos jóvenes migran sobre todo al extranjero. Se ha podido advertir que un nivel educativo más alto, mejores condiciones de vida y acceso a áreas urbanas, pueden funcionar como un 'trampolín' perfecto para que los jóvenes se vayan de las comunidades. La narrativa del 'migrante exitoso' y 'mejor vida' en otra parte puede constituir una parte esencial de los mecanismos de autoreforzamiento (Garud *et al.*, 2010).

El combate contra el mal de Chagas sin duda provocó diferencias. También es cierto que la ampliación de servicios públicos, al menos en cierta medida, quedó debilitada por los procesos internos y endógenos de descenso demográfico y reducción del tamaño de los hogares que, en muchos casos, redujeron la voluntad y capacidad de acción colectiva para el mantenimiento de los servicios. Estos resultados contradicen las conclusiones anteriores de Ostrom (2000) en cuanto a la posibilidad de un incremento continuo en el aprendizaje y procesos más colaborativos para la coproducción del desarrollo rural.

## Capítulo 10

# Dinámicas locales: entre 'trayectorias dependientes' y creación de caminos

### 1. Introducción

En 2011 visité nuevamente Llavisa, una comunidad potosina alejada y ubicada a más de 4.000 m.s.n.m. Es una comunidad de 'llameros'. Muchos crían llamas para abastecerse de carne y leche y también las utilizan como animales de carga para el transporte de sal, chuño y otros productos, para intercambiarlos en los valles por otros productos como el maíz. Nuevamente me encontré con la señora López, esta vez bordeando los 40 años de edad. Seguía viviendo en la misma casa de piedra de hace 15 años. Sólo una parte del techo de paja se había desplomado. Como en ese entonces, tenía bajo su cuidado dos hijos entre 4 a 6 años de edad, quienes asistían a la pequeña escuela que en 1996 no existía. De sus dos hijos mayores, uno había fallecido y el otro se había ido de la comunidad. Su marido vivía en Sucre durante gran parte del año, trabajando como zapatero. Llavisa parecía congelada en el tiempo. La única diferencia bastante visible era la escuela primaria. No había otros servicios, aunque quedaban rastros de algunas piletas de agua que ya no funcionaban. Una ONG había construido algunos establos relativamente grandes que ya estaban abandonados, aunque seguían luciendo algo exóticos, en medio de las pequeñas casas de piedra con techos de paja. La profesora de la escuela me contó que la comunidad había usado el diagnóstico que realizamos en 1996 para tramitar la construcción de la escuela. Aunque obviamente es imposible llegar a una conclusión tajante, se puede decir que nuestra presencia y trabajo de hace 15 años, contribuyó de alguna manera a uno de los cambios pequeños aunque importante para Llavisa.

Este efecto de una intervención más bien puntual e inesperada, ilustra la complejidad que entraña el pretender trazar un camino

de desarrollo por un periodo largo. Aparentemente, un evento pequeño de ‘efecto de mariposa’, puede inducir a cambios graduales o, a uno de alto impacto y en corto tiempo. Nuestra presencia en las comunidades estudiadas tuvo un impacto (De Morrée, 1998b), pero también —por supuesto mucho más— la Reforma Agraria de 1952-1953, la sequía de 1982-1983, la hiperinflación de 1984-1985, el boom de la presencia externa en las siguientes décadas y los cambios externos debido a la crisis del sector minero, los altibajos de la producción de coca en el Chapare e incluso la crisis financiera de España y Argentina que provocó un retorno temporal o permanente de los migrantes. Incluso los eventos históricos, como las ‘reducciones’ en Quila Quila que todavía definen los patrones actuales de asentamiento o la integración al mercado. Las historias de las comunidades no comenzaron hace 15 años. Para algunas, los eventos clave fueron recientes pero para otras ocurrieron mucho antes, para dar lugar a transformaciones en términos de ubicación, sistema de producción, composición demográfica y acceso a servicios públicos. En algunos casos, las trayectorias de desarrollo estaban condicionadas por los hechos inmediatos, incluso sin influencia de los agentes externos. En muchos otros casos, la configuración de los caminos de desarrollo se ha dado con o sin apoyo externo.

Entre todas las comunidades estudiadas, hemos encontrado tendencias similares. Tanto en comunidades con caminos de desarrollo con agricultura a secano como con riego, algunas tenían crecimiento demográfico y otras presentaron descensos. Aunque las comunidades tenían diferencias en términos de potencial productivo y acceso con calidad a servicios públicos, el factor común fue que mucha gente dejó esta realidad rural en busca de mejores condiciones de vida, ingresos complementarios o para invertir en una mejor educación para sus hijos. Estos son indicadores de procesos subyacentes más complejos que se han dado en el tiempo.

Este capítulo analiza los diferentes hallazgos de investigación presentados hasta ahora en torno a las principales preguntas, presenta un balance y algunas reflexiones teóricas.



## **2. Caminos de desarrollo divergentes: entre el colapso ecológico y la búsqueda de un futuro mejor**

¿Cómo podemos caracterizar los cambios según los caminos de desarrollo comunales? En los 15 años de este estudio, las comunidades con una población creciente o estable mostraron mejores resultados en términos de producción en comparación con las que no tenían riego (a secano) o que tenían riego pero con contracción demográfica. Las limitadas oportunidades productivas y las tierras cada vez más fragmentadas no atrajeron a los jóvenes, cada vez con mayores niveles educativos y más orientados hacia el mundo exterior. Este estudio mostró que, si bien cayó la producción total, se mantuvo en términos de producción per cápita, pero las familias acabaron siendo más dependientes del mercado, lo que disminuyó el autoconsumo y particularmente afectó la seguridad alimentaria de las familias más pobres. Otro hallazgo es que, si bien las comunidades con riego lograron consolidar mejores y mayores servicios públicos, que las que viven de la agricultura a secano, esto no alejó a la población de la migración. Por ejemplo, el nucleamiento, es probable que más bien haya agilizado la migración de los jóvenes. El único factor que postergó la salida de los jóvenes fue el mayor acceso a la educación secundaria. Otra conclusión relevante, es que las comunidades con riego y crecimiento demográfico se integraron mucho más al mercado, logrando ingresos más altos, por familia y este hecho incluso atrajo el retorno de algunos migrantes. También estas comunidades tienen más migrantes en el exterior del país, inicialmente hecho posible por los ingresos más altos, pero también por el efecto histórico y autoreforzante de las redes de migración, en particular para las salidas hacia Argentina. Finalmente, la tierra no dejó de ser un factor importante para todas las comunidades, aunque el riego juega un papel más significativo. Incluso las comunidades con propiedades relativamente grandes, pero sin riego, han tenido que enfrentar niveles dramáticos de migración.

Si hablamos de tendencias, hemos visto procesos de convergencia y diferenciación, entre las comunidades y al interior de las comunidades. Veamos con un poco más de detalle.

## **Comunidades con agricultura a secano y contracción demográfica**

Es la combinación más desfavorable. En cuanto a las 'condiciones iniciales', desde los años cincuenta, estas comunidades experimentaron incrementos paulatinos en su población y una producción agrícola relativamente equilibrada aunque no libre de riesgos. La fragmentación y el abandono de tierra crecieron al igual que la interrupción del acceso a diferentes zonas ecológicas. Además, fueron afectadas por las dos sequías grandes y por los patrones irregulares de lluvias. Las caídas en la disponibilidad de mano de obra y abono orgánico, junto con la ausencia casi completa de mecanización, explican en gran medida la subutilización de las tierras. Son las comunidades con el nivel más bajo de producción y menores posibilidades de acceder a mano de obra adicional, mediante el mercado o los mecanismos propios de intercambio.

Las respuestas, con o sin apoyo externo, no resultaron en cambios de producción significativos. Las estrategias de minimización de riesgos, mediante el acceso a diferentes zonas agroecológicas, así como los mecanismos de intercambio, se debilitaron paulatinamente. La mecanización no era posible del todo debido a la geografía accidentada. Las dos transformaciones vistas en este tipo de comunidades fueron otras: el reasentamiento completo de una comunidad en el valle y el nucleamiento de otra comunidad que fortaleció su importancia regional y actividad comercial, además de acceso a servicios públicos. El apoyo externo tuvo muy bajo impacto en lo productivo, fueron intervenciones desconectadas, aisladas y con sostenibilidad limitada. El deterioro de la gestión comunal de áreas marginales parece confirmar la 'tragedia de los comunes', porque las instituciones comunales no han sido capaces de gestionarlas en forma efectiva. En cierta medida, los bonos o 'transferencias en efectivo condicionadas' puede que haya aliviado las dificultades de liquidez de los hogares, y, por lo tanto, compensado los efectos de la decadencia de los mecanismos locales de intercambio.

El sindicato no supo tener influencia en la esfera productiva. Sus limitaciones no explican necesariamente todo el 'capital social', ya

que estas comunidades han hecho una serie de esfuerzos de acción colectiva, sobre todo en la esfera pública; pero no en la misma medida en áreas productivas para la generación de ingresos. En 1996, estas comunidades tenían niveles de cohesión interna y toma de decisiones más altos que los percibidos el 2011. Esto afectó a su capacidad de atraer a actores externos según sus propias agendas. Con la creciente migración, su 'capital social de unión' se erosionó, lo que se reflejó en la menor confianza en los dirigentes y menor voluntad para ejercer responsabilidades comunales. La migración o llamada 'opción de salida' (Fujiie, Hayami y Kikuchi, 2005) alivió la presión sobre el territorio y los recursos, pero también debilitó la capacidad colectiva a largo plazo y la sostenibilidad de las escuelas primarias, provocando una espiral negativa de autoreforzamiento y 'bloqueo interno'.

Se pudo identificar cómo algunos de estos factores condujeron a mecanismos de retroalimentación positiva y en otros casos negativa. En Ovejerías Alto, la combinación de una sequía severa en 1982-1983, el acceso paulatino a tierras en el valle, el acceso vial discontinuo y el cierre de la escuela en la zona alta, marcaron el 'punto de inflexión' que incitó al abandono completo de la comunidad en un periodo de 5 a 10 años. En Cochapampa, que inicialmente era un 'área de alto potencial', hemos identificado la interrupción del intercambio entre las zonas altas y el valle (posiblemente como consecuencia de la Reforma Agraria) y un desgaste gradual del sistema de 'mantas', la fragmentación de la tierra y reducción de los rebaños, como los principales estímulos para la migración creciente de los jóvenes. Estos factores, en combinación con la división de la comunidad, afectaron a nivel de asistencia escolar y la viabilidad general de los servicios públicos, como del centro de salud recién construido. La imagen de San Juan es similar a la de Cochapampa, con condiciones productivas en deterioro, índices elevados de migración y un descenso rápido en asistencia escolar. En ambas comunidades, las cooperativas no lograron ofrecer una alternativa factible.

## Comunidades con riego y contracción demográfica

En muchos aspectos es comparable al anterior. Estas comunidades también sufrieron –aunque a menor escala– fragmentación de la tierra, menor o acceso a riego, afectación por riadas y contaminación en las comunidades aledañas al río. Tienen una producción per cápita menor que las que tienen riego y crecimiento poblacional. El alumnado decreció en las escuelas primarias, amenazando en algunos casos la estabilidad y continuidad de las escuelas. Combinado con falta de oportunidades para la educación secundaria o de internados cercanos, estos factores explican por qué muchos jóvenes prefirieron migrar a otros lugares, a pesar de que en algunas de estas comunidades habían mejorado los servicios públicos. Aunque las perspectivas productivas eran mejores, las limitaciones estructurales no permitían ampliar el acceso a tierras bajo riego o ampliar las tierras de cultivo bajo riego. Para varias familias, los ingresos agrícolas eran relativamente altos y facilitaron la migración de jóvenes a destinos internacionales como Argentina y España.

Al igual que otras comunidades, este grupo se caracterizó por la formación de asentamientos nucleados y redes migratorias para los jóvenes. Experimentaron notorias transiciones sobre todo por la transformación desde una agricultura a secano que predominaba antes de la Reforma Agraria o en los años subsecuentes. También sufrieron disputas y conflictos internos que redujeron la interacción interna y la capacidad de explotación efectiva de los recursos naturales. Los altos niveles organizativos del *ayllu* Quila Quila se debilitaron, al tiempo que algunas comunidades del río lograban establecer redes de defensa efectiva de sus intereses comunes.

La situación de Quila Quila, en particular, muestra las repercusiones negativas que puede provocar un conflicto persistente. Las disputas internas socavaron los procesos de ‘reproducción de la comunidad’ a largo plazo, mediante prácticas sociales (Klemola, 1997). Originalmente el conflicto tuvo su punto de inicio en la titulación de la tierra, pero se expandió rápidamente a otras áreas: educación, servicios públicos, infraestructura vial, riego y financiamiento municipal.

La acumulación de varias causas y la retroalimentación entre las mismas y entre varios temas se han hecho visibles en el proceso de transición de Tuero Chico, desde la liberación de la hacienda, la división de la comunidad, su traslado al valle, las inversiones en riego, la creación de un núcleo central y la expansión de las redes migratorias hacia el extranjero. La organización comunal tuvo que ajustarse, desde nuevas respuestas y reglas frente a los desastres y la contaminación del río, o medidas para que los padres no retiren a sus hijos de la escuela. Los requisitos de afiliación comunal también cambiaron. A pesar de su dinamismo organizativo, Tuero Chico enfrentó dificultades similares a las de otras comunidades.

### **Comunidades con agricultura a secano y crecimiento demográfico**

La mayor diferencia con las comunidades que también tienen agricultura a secano pero con contracción demográfica, ha sido la capacidad de mantener sus niveles de producción agrícola, más su posición política mejorada (especialmente en comunidades de la *pampa*) y mayor influencia en el municipio. Sus mejores condiciones productivas tienen relación con el apoyo externo que les favoreció y, en parte gracias a las prácticas de intervención selectivas. Lograron algunos cambios tecnológicos y mecanización para compensar la pérdida de mano de obra, estructuras cooperativas bien organizadas y, en cierta medida, lograron gestionar las relaciones internas de poder. Sufrieron menos las consecuencias de las sequías, y la educación secundaria retuvo a la población joven. La producción per cápita disminuyó un poco en las dos comunidades de la pampa pero no en la misma magnitud que en comunidades con contracción demográfica. Creció la dependencia de insumos externos, mecanización y mercados. En definitiva, las intervenciones externas jugaron un papel importante en la esfera productiva.

Pampa Lupiara, es un ejemplo excelente de cómo las intervenciones externas pueden apoyar y también ser inadecuadas para llegar a un 'cambio transformacional'. La asistencia prolongada de una ONG importante ayudó que una asociación cooperativa, relativamente exitosa, rompa las relaciones de poder existentes. No fue un proce-

so lineal. Tuvieron que superar obstáculos internos y externos. Fue un proceso de aprendizaje ‘haciendo y apostando’ por una transferencia paulatina de responsabilidades. La asociación, sin embargo, enfrentó grandes retos de sostenibilidad tras el retiro de la ONG. La comunidad también se benefició de una serie de ‘intervenciones complementarias’ como la rápida expansión de las instalaciones educativas, lo que en cierta medida atrajo a los jóvenes. Es posible que su identidad cultural fuerte haya contribuido a los índices relativamente bajos de migración. Donde las intervenciones externas fracasaron de forma sucesiva es en el aprovisionamiento de agua para toda la comunidad y los incentivos contradictorios creados por los créditos y proyectos de forestería, que al final no fueron sostenibles.

### **Comunidades con riego y crecimiento demográfico**

En estas comunidades, una constante fue la intensificación paulatina de los calendarios laborales y de producción, mayormente con apoyo externo. Sus redes de migración eran sólidas y demostraron su capacidad de capturar las estructuras organizativas supracomunales, como la subcentralía o incluso el gobierno municipal. La cohesión interna disminuyó por la mayor importancia de los mecanismos mercantiles, reducción de los mecanismos de reciprocidad (Polanyi, 1957) y la “normalización” (Boelens, 2008) externamente definida de los procesos productivos y comercialización (paralela a la formación de asociaciones y cooperativas). No obstante, la organización comunal aseguró cierto equilibrio en el acceso a los recursos (Agrawal y Gibson, 1999). Estas comunidades lograron generar suficientes ingresos para la doble residencia, el estudio de los hijos en áreas urbanas o incluso para la intensificación y mecanización. En medio de todo esto, la diferenciación interna era cada vez más evidente. Según Polanyi (1957), estos procesos pueden ser disruptivos socialmente. En efecto, la desigualdad creciente y la mercantilización fueron fenómenos propios de estas comunidades.

Sin embargo, las trayectorias de Escana, La Cañada y Wasa Ñucchu, muestran diferencias considerables. Desde hace tiempo atrás, Wasa Ñucchu accedió al riego en un área limitada. Junto a dos comuni-

dades vecinas, se estableció una asociación cooperativa, misma que se transformó en una empresa relativamente exitosa, capitalizada y bien equipada, una fuente potencial de ingresos. Escana y La Cañada, pasaron por procesos muy distintos de intensificación. En el primer caso, el proceso adoptó la forma de una lucha de casi 20 años en torno a un megaproyecto de riego que casi llega a ser otro 'elefante blanco'. Sólo una nueva generación de dirigentes logró alcanzar un 'punto de inflexión' para su implementación. En el segundo caso, primaron las prácticas experimentales en cooperación entre actores externos y familias. La comunidad se transformó en un asentamiento nucleado, anexo al pueblo de Redención Pampa y al que ayudó a convertirse en la nueva capital municipal.

### **Patrones de cambio evolucionario**

Las diferenciaciones de caminos han sido bastante marcadas en las comunidades estudiadas. Entre unas y otras, no sólo diferían en términos de crecimiento o descenso demográfico, producción con riego o a secano, educación sólo primaria o también secundaria, prestación de servicios, grados de nucleamiento o migración; sino también en términos de la continuidad y estabilidad de los patrones de desarrollo. Algunas comunidades experimentaron cambios graduales, mientras que otras han tenido que enfrentar *shocks* frecuentes y desviaciones de periodos de tiempo relativamente cortos. ¿Por qué han habido estas diferencias, a pesar de muchas presiones para la convergencia? (Ghezzi y Mingione, 2007) ¿Hasta qué punto podemos hablar de 'dependencia del camino', y qué casos representan 'creación de caminos'? (Garud *et al.*, 2010)

Los cambios están condicionados por factores estructurales: los recursos, las instituciones y las propiedades de la infraestructura (Archer, 2010), la demografía, los mercados e incluso el acceso a instituciones y recursos externos. Las propiedades estructurales cambian en el tiempo, incluyendo los cambios demográficos, la infraestructura educativa disponible, el transporte regional y la infraestructura de mercado, pero también en cuanto a las instituciones externas predominantes y las relaciones de poder locales. Los principales

caminos de desarrollo identificados, muestran diferenciaciones significativas en sus recursos de base. Desde los extremos de abandono hasta la intensificación sustancial, fueron procesos impulsados por *shocks* externos como la sequía de 1982-1983, pero también por apoyos externos significativos. La 'casualidad' también jugó un papel, por ejemplo, en el caso de Escana. Como veremos en la siguiente sección, la agencia de los actores cubrió una gran variedad de acciones y durante largos periodos de tiempo. Los caminos de desarrollo, desde esta perspectiva, son trayectorias de cambio de largo plazo, que pueden ser intencionadas o impulsadas por la 'casualidad' y por incidentes (Martin, 2009). Los caminos de desarrollo pasan por diferentes fases, que pueden estar impulsadas por eventos aleatorios, tomar impulso y ser procesos autoreforzados, pero también pueden desestabilizarse. Los caminos de desarrollo pueden conducir a la creación de caminos o al 'bloqueo interno', provocar externalidades, economías a escala o aglomeraciones.

### **3. Cambios en las dinámicas intracomunales**

¿Qué papel jugaron la agencia comunal (acción colectiva y familias) y la agencia institucional? Para responder recapitularemos los cambios más importantes en las dinámicas organizativas y luego su relación con la evolución de los caminos de desarrollo, en un periodo de tiempo más largo.

Analizando los cuatro principales caminos de desarrollo, encontramos patrones casi continuos entre tendencias de descenso productivo y poblacional en las comunidades marginales con agricultura a secano y las tendencias en aquellas comunidades que, aunque con apoyo externo intensivo, lograron aumentar la producción y mejorar las condiciones de vida, incluso logrando el regreso de algunos migrantes. Desde esta perspectiva, los caminos de desarrollo se mueven entre los extremos de dependencia de caminos y situaciones de un total 'bloqueo interno' o 'confinamiento' (*lock-in*) o hacia la creación de caminos, por ejemplo, en Ovejerías Alto con los nuevos asentamientos en el valle, o en San Juan de Orcas con nuevas dinámicas en torno al núcleo. Estas tendencias tienen relación con



las diferencias en el equilibrio entre factores y actores internos y externos. Los factores internos se refieren principalmente a las dinámicas demográficas y procesos lentos de cambio medioambiental, como la erosión del suelo. Los factores externos se relacionan con el cambio del clima, cambios en el acceso vial y otros cambios en el contexto externo, como la creciente urbanización, el crecimiento de los mercados de consumo o las nuevas oportunidades de migración. Las agencias de los actores internos refieren a la organización comunal, el sindicato o *ayllu*, pero también varias organizaciones subordinadas, como las Juntas de Acción Escolar, los clubes de madres, los comités o las cooperativas y asociaciones de productores. También están las organizaciones del nivel supracomunal, como la subcentralía, la federación provincial, los comités de vigilancia y las asociaciones regionales de productores. La agencia es ejercida también con relación a los procesos de cambio institucional, incluyendo la toma de decisiones comunales sobre el calendario agrícola, gestión del ganado, acceso a tierras agrícolas y áreas de pastoreo, aprovisionamiento de agua potable y disponibilidad de otros recursos naturales. En el tiempo, los actores externos aparecieron y desaparecieron continuamente, tanto por su presencia así como por sus políticas, objetivos y modalidades operativas. Con el tiempo, la distinción entre instituciones internas y externas está desapareciendo poco a poco. La subcentralía y la federación campesina regional y nacional en gran medida son organizaciones externas de las cuales los sindicatos son miembros activos, influyendo también en su composición. Lo mismo sucede con los municipios 'capturados' paulatinamente por las comunidades.

### **Cambios en la agencia comunal**

El sindicato, permaneció como una organización comunal notablemente constante en su apariencia y estructura interna. Su longevidad expresa un modo de desarrollo comunal con 'dependencia de caminos'. Puede considerarse como un modelo de 'copia exacta' de una a otra comunidad, con una camuflada falta persistente de funcionalidad (Pritchett, 2010). El proceso del isomorfismo institucional (*ibíd.*) condujo a respuestas inefectivas frente a los desa-

fíos y limitaciones identificados, por ejemplo, el descenso demográfico. El modelo original del sindicato agrario es de inspiración externa y factores externos siguen presentes en su modo actual de funcionamiento. El sindicato si bien establece nuevas reglas y regulaciones, prácticamente en cada ámbito de la vida comunal, también se ha convertido en el principal ‘filtro’ y punto de interacción con el mundo externo, además de ser el principal mecanismo de incidencia para la implementación de nuevos proyectos. Este papel no siempre ha sido respetado por las partes externas, creándose a veces dificultades internas, por ejemplo, a la hora de seleccionar beneficiarios. Incluso el *ayllu* adoptó la estructura del sindicato en paralelo, muchas veces para la ‘incidencia política’ hacia afuera. La razón de por qué la estructura del sindicato se ha mantenido tan estable, en términos de estructura formal comparado con los comités, cooperativas y otras estructuras ‘paralelas’, es que éste define de facto la afiliación —con obligaciones concurrentes y acceso territorial— y el margen de maniobra de los pocos no afiliados. Los no afiliados son aislados por completo o son relativamente poderosos. Sin embargo, el sindicato sufrió también cambios en sus dinámicas operativas, en el liderazgo, los sistemas de rotación y su articulación externa, así como en la voluntad de los afiliados de asumir posiciones de dirigencia y emprender iniciativas de acción colectiva.

Todas las comunidades con crecimiento demográfico han tenido al sindicato como su forma organizativa, mientras que las dos comunidades de *ayllu* se caracterizaban por presentar contracción demográfica. Obviamente, la muestra es demasiado pequeña como para extraer conclusiones sobre las tendencias demográficas. Podemos observar, sin embargo, que ambos *ayllus* desplegaron un amplio uso de su connotación política distintiva y se adhirieron al CONAMAQ. Experimentaron cambios visibles en su representación externa y por los altos niveles de conflicto. En ambas comunidades de *ayllu*, la formación paralela del sindicato permitió a los grupos más grandes, insistir en su propia agenda, provocando un acceso desigual a recursos y, en Quila Quila, se tradujo en un prolongado conflicto interno. Ambas tienen una larga historia de usurpación externa, y pérdida de tierras

en otras zonas ecológicas y hoy enfrentan dificultades en el relacionamiento con los municipios y otras instituciones gubernamentales.

En todas las comunidades, el sistema de rotación de autoridades se ha mantenido prácticamente sin cambios, al igual que la frecuencia de reuniones y sus rutinas. Si bien, el sistema de rotación es bastante 'democrático' y favorece al proceso colectivo de toma de decisiones, tiene la desventaja de que el liderazgo cambia continuamente, induciendo a cambios en las agendas y dinámicas. Los dirigentes comunales sólo permanecen en el poder por un periodo específico. Se usó la rotación para 'encapsular' a ciertos grupos de poder (por ejemplo, el antiguo terrateniente) y para excluir a ciertas personas no afiliadas como los 'residentes'. Una excepción es que en las comunidades de *ayllu*, los cargos más importantes solían ser cargos casi de por vida, aunque esta práctica se erosionó con el tiempo.

En el pasado, debido al sistema de 'ascenso gradual', las máximas autoridades tradicionales fueron asumidas por comunarios ancianos y con amplia experiencia. Pero hoy en día, debido en parte a los costos crecientes de organizar una fiesta, la voluntad de asumir tales funciones ha disminuido. En general, las comunidades están enfrentando dificultades para garantizar un punto de equilibrio entre las contribuciones de las personas mayores (sin dominios de la escritura pero con mayor 'autoridad' y conocimiento de la producción agraria, los rituales o la previsión del clima) y de los comunarios más jóvenes, con mayor educación formal y experiencia en el relacionamiento con instituciones gubernamentales y organizaciones externas. Por lo general, el ejercer cargos de autoridad no compensa a los dirigentes por sus esfuerzos. Por ejemplo, un dirigente de Pampa Lupiara tuvo que contratar jornaleros para obtener una cosecha mínima. Por eso, no es sorprendente que especialmente las comunidades con agricultura a secano enfrenten dificultades en la designación de nuevos dirigentes. Esta situación, debilita seriamente la capacidad operativa, acción colectiva y, surgen casos de "comportamiento de polizón" y conflictos abiertos.

Actualmente, el sistema de rotación sigue vigente y sin demasiada preocupación por la calidad de los candidatos. Los comunarios

interesados en el cargo de dirigencia, tienen como motivación la perspectiva de una carrera en la estructura sindical a nivel nacional, municipal o dentro del gobierno nacional. Las posibilidades son mayores en las comunidades más grandes, por su peso político en las subcentralías, comités de vigilancia o incluso municipios. Este es el caso de algunas comunidades como Pampa Lupiara, Yurubamba y Escana.

Otro aspecto decisivo para la organización comunal, es el descenso en el tamaño de los hogares. La migración es acentuada entre la población joven, en muchas comunidades los que se quedan son las personas mayores y los ancianos, a veces cuidando a niños pequeños. Según los datos recogidos, la edad promedio de los hogares subió de 35 a 45 años en un periodo de 15 años. Combinado con la disminución del tamaño de los hogares (de 6,2 a 4,8), esto lleva a la reducción generalizada de mano de obra. Además, los niños al estar dedicados más tiempo a la asistencia escolar, reducen su participación en las actividades agrícolas y ganaderas. El descenso del tamaño de los hogares y el aumento rápido de la migración han repercutido de muchas maneras en los hogares, en los mecanismos de intercambio y en la voluntad de emprender esfuerzos de acción colectiva.

La migración creciente también tuvo consecuencias para la participación y representación comunal, debido a que los hombres son quienes se ausentan más que las mujeres. Bajó paulatinamente la afiliación y, al contrario, creció la afiliación de los 'ausentes', en particular en las comunidades con fuerte contracción demográfica. Esto sucedió, por ejemplo, en las comunidades de Cochapampa, Sundur Wasi, Tuero Chico y San Juan. Crecieron las dificultades de reunir a los miembros y se hizo cada vez más visible el debilitamiento general de la organización comunal. Las asambleas comunales se habían convertido en 'rutinas' y, para muchos comunarios no eran más que una obligación recurrente. Para un hogar sin suficientes miembros, tierra u otros recursos (como es el caso de las viudas), las reuniones simplemente eran una pérdida de tiempo, con actividades u obligaciones comunales difíciles de cumplir. Algunos sindicatos crearon una nueva categoría de afiliados, los residentes, en referencia a las

familias que viven en otro lugar y que sólo regresan a cumplir sus obligaciones sociales y para algunas actividades productivas en la comunidad. Algunas familias se afiliaron en dos comunidades, con la consecuente obligación de cumplir con las obligaciones comunales en ambos lugares.

La falta de participación de los migrantes es un problema mayor. La migración obviamente no sólo refleja las limitaciones locales, sino también es parte de los procesos emancipadores, por ejemplo, los logros educativos y las nuevas oportunidades para la juventud. Un mecanismo comunal para combatir la falta de participación fue el aumento de las multas y las amenazas de confiscación de tierras. Los afiliados que no cooperan, en principio podrían perder su afiliación, pero en la práctica esto casi nunca ocurre. Las reglas como la protección comunal de las tierras abandonadas, fracasan o dejan de tener una aplicación efectiva. Según Hodgson (2007) y Gomez (2008), estos hábitos y rutinas muestran un alto grado de 'inercia y bloqueo interno'. Pero la ausencia de los resultados esperados no cambió la práctica ni la toma de decisiones. Esta forma del "comportamiento de polizón", por tanto, no es sancionada casi nunca. Los conceptos básicos de solidaridad y altruismo entran en juego (Meinzen-Dick *et al.*, 2004) y pueden debilitar aún más la cohesión comunal.

Los cambios en los arreglos intracomunales y en las instituciones relacionadas con la producción agrícola, han sido más visibles en las comunidades con riego. En las comunidades con camino de desarrollo a secano, los principales esfuerzos de regulación han estado orientados hacia el cuidado del ciclo productivo y del comienzo del calendario agrícola vinculado a las fiestas anuales, el regreso de los migrantes y las prácticas de ciertos rituales. Un descenso poblacional incide en la erosión paulatina de ciertas instituciones como la rotación comunal de los cultivos o las instituciones comunales para el pastoreo. Las nuevas reglas y regulaciones comunales están relacionadas con la esfera pública y no tanto productiva, como la afiliación comunal, el cumplimiento de las obligaciones comunales y el pago de multas por ausencias.

## Cambios en las prácticas de los hogares

En líneas generales, la organización del acceso a los recursos de uso común es similar en todas las comunidades, pero los aspectos prácticos difieren según disponibilidad de recursos, facilidad de acceso e intensidad del uso. El contexto de alto riego sólo deja un pequeño margen para la experimentación. Una comunidad con agricultura a secano corre riesgos asociados a la sequía u otros desastres naturales. Las familias de comunidades con riego y contracción demográfica son propensas a los efectos de los desastres naturales como las inundaciones y heladas. Las riadas afectan a todas las comunidades del río, dañando severamente la infraestructura existente de tierras bajo riego. Los cambios en el contexto externo (patrón de lluvias, precios y sistemas de riego) y las intervenciones, provocaron cambios en el calendario agrícola, afectando las oportunidades de producción de ciertos cultivos, diversificándolo en las parcelas con riego, pero reduciendo la producción en tierras a secano. Las prácticas agrícolas dependen de la disponibilidad y calidad de las semillas, equipos, mano de obra y, a veces, acceso a créditos o fertilizantes y tierra. La sequía afectó a la agricultura a secano y donde había riego las familias se beneficiaron de una diversificación creciente, aumentos de la cosecha y mayores volúmenes de comercialización.

Por tanto, la agencia ejercida por los hogares y su acción colectiva se llevaron a cabo en un entorno complejo donde la tendencia fue prevenir riesgos antes que la maximización de la producción. Algunos productores operaron con márgenes estrechos, mientras que unos pocos podían tomar riesgos y optar por la acumulación. Para las familias sigue siendo importante la red social, informal amplia, que implica a la familia extendida, la vecindad o incluso relaciones con las comunidades vecinas o de áreas periurbanas. Muchos dependían de otras familias, vecinos o compadres para acceder a factores de producción adicionales como tierra, insumos y equipos, a menudo por medio de los mecanismos de intercambio (*al partir, ayni* y *mink'a*). Estos mecanismos no se usaron para la construcción de nuevas infraestructuras públicas y visibles, sino son propios del proceso de producción primaria.

La persistencia de los mecanismos de intercambio depende de la 'equidad' interna en el acceso a recursos, acceso a tierra en comunidades vecinas, esfuerzos individuales de innovación y experimentación, así como de intervenciones externas y mercados. Un incremento en la comercialización y mecanización, sin lugar a dudas, monetiza el trueque y fija los precios según las señales del mercado. También el intercambio se erosionó, con el alza del precio de los jornaleros, debido a las oportunidades laborales alternativas en las minas y áreas urbanas. Los mecanismos informales de intercambio revisten especial importancia para la producción familiar. Aunque hemos visto la vigencia de trabajos comunales en comunidades como Talahuanca, Quila Quila y Escana, los mecanismos y prácticas de reciprocidad están desapareciendo.

El ciclo agrícola, en combinación con otros ciclos en educación y migración, define los requerimientos y la disponibilidad de mano de obra durante el año, facilitando o limitando otras formas de acción colectiva, por ejemplo, la construcción o mantenimiento de infraestructura pública y la participación en las asambleas comunales. Al mismo tiempo, los cambios en la acción colectiva (o en intervenciones externas) pueden influir en la accesibilidad a los servicios públicos. Invertir esfuerzos en agua potable puede aumentar el tiempo disponible para el trabajo familiar, mientras que la escolarización reduce la disponibilidad de mano de obra.

### **Organizaciones productivas**

Las asociaciones económicas destacan entre otras organizaciones distintas al sindicato y *ayllu*. Jugaron un papel esencial para la comercialización de productos. Las asociaciones de productores fueron establecidas por iniciativa propia de los productores y también con apoyo externo. Hemos encontrado asociaciones en cuatro de las seis comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico (en tres había varias asociaciones), y en siete de las nueve comunidades con contracción demográfica. La cantidad de asociaciones no siempre es un indicador de efectividad. En comunidades con contracción demográfica, tres asociaciones de siete ha-

bían fracasado completamente o estaban paralizadas por conflictos, dos funcionaban en alianza con una organización más grande de las comunidades del valle para la prevención o reducción de los riesgos de contaminación del agua e inundaciones y una era una cooperativa de ahorros con poca incidencia en la esfera productiva. La asociación de regantes de La Abra, había perdido mucho margen de maniobra debido a la formalización de sus estatutos y el predominio persistente de una familia.

Las asociaciones de las comunidades con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico, contribuyeron de forma positiva al desarrollo de los sistemas de producción y de la comercialización. Al menos seis (de las nueve asociaciones) tenían una cobertura supracomunal. Sorprendentemente, sólo una de ellas, Pampa Lupiara, había recibido apoyo externo por un periodo prolongado, aunque perdió fuerza después del retiro de la institución externa. Las asociaciones de Escana y Redención Pampa también recibieron apoyo externo, poco en lo organizativo y más para cultivos experimentales y apoyo para la comercialización.

Hemos visto que la efectividad de estas asociaciones depende de niveles (mínimos) de participación, disponibilidad de mercados locales y niveles de especialización. La falta de sincronía de la membresía y el funcionamiento con la organización comunal generó tensiones, muchas veces relacionadas con el acceso desigual a ciertos servicios. Es el caso de Pampa Lupiara y Wasa Ñucchu. En otros casos, bajó la efectividad de las asociaciones porque los no afiliados podían recibir prácticamente los mismos beneficios. Por ejemplo, la Cooperativa San Isidro de Redención Pampa, beneficiaba a los no afiliados con los mismos servicios a cambio de un costo con diferencia mínima (De Morrée, 2002). Especializarse, por ejemplo, en producción lechera u orégano, extracción de ripio o amaranto, ayudó a las organizaciones a focalizar sus esfuerzos, pero al mismo tiempo, redujo su capacidad de respuesta y de prevención de riesgos, especialmente de los hogares pobres. Este es el motivo por el que las comunidades con producción diversificada casi no adoptan un enfoque segmentado del 'desarrollo de la cadena'.



#### **4. Las intervenciones externas: lento despegue, repeticiones y la irrupción municipal**

La historia del desarrollo en una comunidad es el resultado de interacciones complejas entre las diferentes formas de acción colectiva a nivel comunal y su articulación o desarticulación con las instituciones externas de intervención. Las diferencias en la secuencia de respuestas de acción colectiva pueden ofrecer lecciones interesantes sobre el establecimiento de instituciones. Como veremos en las siguientes secciones, una intervención externa puede incentivar la acción colectiva, pero también poner trabas a los esfuerzos comunales.

##### **El 'despegue' lento del desarrollo**

Para la mayor parte de las comunidades de sindicato, su 'agenda de desarrollo' comenzó después de la Reforma Agraria de 1952-1953. Las luchas por los límites de la comunidad, el acceso individual y colectivo a la tierra y la garantía de los títulos 'legales', fueron los impulsores iniciales para las comunidades del sindicato. Para las comunidades de *ayllu*, la Reforma Agraria marcó una nueva fase en sus esfuerzos continuos por defender los límites territoriales y el acceso a las tierras de los valles, así como en la lucha por la redefinición de su 'identidad' externa. Un segundo proceso, casi paralelo fue la búsqueda de educación, en particular expresada en las primeras escuelas construidas y los reclamos por ítems. En parte debido al periodo prolongado de dictadura militar de los sesenta y setenta, los 'progresos' en la construcción de infraestructura pública y productiva han sido más bien limitados. La Reforma Agraria liberó a los campesinos, pero no mejoró sustancialmente el acceso a la tierra. Después que arrancó el acceso a la educación, salud básica y acceso vial, las siguientes demandas han estado impulsadas en muchos casos por la oferta externa disponible, más que por las necesidades internamente deliberadas.

No cabe duda que las nuevas políticas y disposiciones legales no siempre se han podido traducir en prácticas. Esta situación, podemos encontrarla en la implementación de la reforma educativa y en

el proceso de titulación de la tierra. La Ley de Participación Popular, después de algunos problemas iniciales, generó el impacto más visible al nivel comunal. También trajo consigo grandes implicaciones para las intervenciones del gobierno central, el funcionamiento de las ONG y de los 'fondos sociales'. En algunas comunidades, por ejemplo Quila Quila y Ovejerías, las implicaciones de la Ley de Tierras son considerables y en otras sucedió lo mismo con las nuevas políticas de riego, la Reforma Educativa o incluso con la 'autonomía' indígena' (Redención Pampa).

En este contexto, las comunidades comprendieron rápidamente la importancia de su estatus (posicionamiento externo) para obtener la atención y el apoyo de las organizaciones externas. Por lo tanto, buscaron reconocimiento usando diferentes identidades (por ejemplo como distrito indígena). Actuaron en conjunto, como 'centrales' en representación de un grupo de comunidades, en procesos electorales o en las mesas redondas para la distribución de beneficios o del financiamiento municipal. Muchas veces actuaron como un grupo bajo el paraguas de la CSUTCB. Esta tendencia se hizo más visible con la llegada al poder de Evo Morales y el MAS. Este partido político había interactuado activamente con los movimientos sociales y colaborado a nivel político, mediante la construcción de oficinas y salas de reuniones nuevas para las organizaciones de nivel municipal. Por su parte, las comunidades demandaron servicios y con frecuencia estuvieron compitiendo entre ellas por el acceso preferencial a los proyectos. Más que la cantidad de 'intervenciones externas', el factor decisivo fue la calidad y el volumen de las inversiones, la secuencia y la complementariedad mutua. En la esfera productiva, hemos analizado los esfuerzos más sostenidos, por ejemplo de ACLO en Pampa Lupiara o el programa de conservación de suelos y agua en Talahuanca.

En la esfera pública, el mayor número de intervenciones se concentró en educación, servicios complementarios, salud y agua potable. También están las inversiones en programas de mejoramiento de viviendas. Aunque las comunidades con riego y contracción demográfica experimentaron los niveles más altos de acceso a servicios,

las limitaciones en la educación secundaria condujeron a una migración continua de familias jóvenes, confirmándose el efecto limitado de servicios públicos mejorados para la retención de la población.

El proceso y la secuencia de las intervenciones han sido importantes. Se han explicado, que las intervenciones se han dado en varias 'rondas' en los temas de tierra, producción agraria, educación y servicios públicos. En materia de tierras, se han dado ciclos de largo plazo y afectando a varias comunidades, mientras que en otros temas se produjo la acumulación de una serie de intervenciones pequeñas y en un número relativamente limitado de comunidades, sobre todo en donde prima la agricultura a secano y producción de papa. En riego hemos visto de todo, desde la construcción de pequeños sistemas de riego dispersos, hasta intervenciones más intensivas, a veces 'sesgadas' y costosas. Para educación, la educación primaria se instaló en varias rondas y comunidades, aunque con prácticas y secuencias divergentes, mientras que la educación secundaria tomó fuerza de forma más selectiva y concentrada en comunidades relativamente grandes y accesibles. Podemos distinguir, de tres a cinco rondas de intervención, en secuencias o periodos de tiempo variables. Muchas de las intervenciones iniciales no cumplieron completamente las promesas, lo que condujo a una cobertura parcial o soluciones provisionales. Las intervenciones posteriores han tenido que llenar los vacíos y al mismo tiempo incorporar las experiencias previas. Siguiendo a Pritchett y Woolcock (2004), los comienzos difíciles y los problemas recurrentes en los mecanismos de retroalimentación explican muchas cosas sobre las dificultades de arranque.

### **Presencia externa y participación comunal**

Las diferencias iniciales en la infraestructura básica y redes pre-existentes, guardan relación con la 'ventaja del pionero', las respuestas externas a los esfuerzos comunales, los niveles de participación, el estatus (socioeconómico) de los hogares y el "comportamiento de polizón". Los elementos de diferenciación han sido el apoyo externo gestionado o atraído, la posición de una determinada comunidad con relación a las vecinas, el estatus específico en educación o

su relación orgánica con la subcentralía. Otros elementos son las capacidades de acceso al municipio de incidencia en la toma de decisiones mediante dirigentes en organizaciones de más alto nivel. Las comunidades que lograron atraer proyectos en el periodo antes de 1996 también alcanzaron resultados importantes en los siguientes 15 años.

El apoyo externo a las acciones colectivas en la esfera productiva ha sido más pronunciada en las pocas comunidades con un mejor potencial (percibido) y accesibilidad vial. Las demás intervenciones fueron más dispersas, favoreciendo a pequeños grupos dentro de las comunidades y sin mayores impactos. El establecimiento de infraestructura en general, avanzó más rápidamente en comunidades aventajadas que en las comunidades más aisladas y con agricultura a secano. Prácticamente, en todas las comunidades, la construcción de infraestructura se aceleró después de las primeras intervenciones de emergencia de 1983. Algunas comunidades emprendieron campañas y otras no necesitaron mayores esfuerzos para obtener apoyo temprano y sostenido de parte de un proyecto grande u ONG, por ejemplo, Pampa Lupiara y Yurubamba. El apoyo a la producción agrícola y ganadera con insumos agrícolas y créditos generó tendencias de autoreforzo para las comunidades percibidas con potencial alto.

La distribución de servicios públicos fue relativamente equilibrada, aunque favoreció en mayor medida a las comunidades con riego, lo que conllevó impactos diferenciados en el nucleamiento y otras dinámicas comunales en el tiempo. Los esfuerzos de acción colectiva antes de 1996 fueron fomentados por instituciones estatales y ONG para la construcción de infraestructura pública, pero con menor involucramiento en las fases de diseño y mantenimiento. En algunos casos, la infraestructura ya existente o frustraciones anteriores pueden haber reducido el entusiasmo local, como es el caso de Pampa Lupiara en agua potable. Lo mismo se puede decir del interés de los actores externos para continuar trabajando en una u otra comunidad.

Desde 1996, las comunidades demandaron con fuerza la educación secundaria e incrementaron sus esfuerzos para mantener niveles mínimos de asistencia escolar. Con frecuencia, las comunidades rechazaron los contenidos del programa escolar y las propuestas de reforma. Algunas comunidades entraron en competencia con otras, o incluso, con pueblos cercanos para acceder a niveles educativos superiores en la misma comunidad.

Finalmente, la 'aglomeración' inicial de las viviendas acabó creando patrones de asentamientos más nucleados. Los programas de mejoramiento de viviendas, inicialmente para la lucha contra el mal de Chagas, se convirtieron en una fuerza motriz de importancia para la acumulación rápida de servicios públicos. En una fase posterior, las comunidades relativamente grandes y con agricultura a secano también apostaron por el nucleamiento, pero muchas veces como parte de una estrategia de mejoramiento de su posicionamiento y estatus, que en algunos casos acabó en la escisión o división de las comunidades.

Las intervenciones iniciales, han tenido una cobertura parcial o fueron implementadas rápidamente en respuesta a eventos de emergencia como las sequías. Por lo tanto, se prestó muy poca atención al diseño y otros factores, por lo que con frecuencia las obras tenían que ser reconstruidas o ampliadas. Se pudo observar esfuerzos repetitivos en vivienda, salud, educación, agua potable, irrigación e incluso reforestación. Estas reiteradas acciones, pueden en efecto, haber afectado la voluntad de los comunarios de seguir participando en las actividades colectivas y de mantenimiento. En algunos casos, la infraestructura fue sobredimensionada, lo que desincentivó la participación y el interés por realizar los trabajos de mantenimiento. En otros casos, los proyectos interfirieron en el calendario agrícola para garantizar una cosecha mínima.

### **¿Enfoques complementarios o contradictorios?**

Las cerca de 600 diferentes intervenciones documentadas en las 14 comunidades estudiadas, pueden parecer demasiadas. Sin embar-

go, muchas tenían una cobertura, duración e inversión relativamente pequeña. Además, su presencia e intensidad ha variado bastante en el tiempo. Son pocos los casos de inversiones o programas importantes y sostenidos en el tiempo. Más bien las intervenciones de desarrollo han tenido un carácter fragmentado. Esto plantea interrogantes respecto a la coherencia interna, interferencias mutuas, complementariedad y contradicciones entre las intervenciones. Como hemos visto, en términos de incentivos, muchas veces los actores externos no sincronizaron sus esfuerzos, incluso implementaron enfoques divergentes o contradictorios en una misma área.

En algunos programas grandes se entendía por 'complementariedad' la distribución de las responsabilidades y áreas de intervención en el contexto de desarrollo rural integrado y en un sentido más amplio. Un ejemplo es el programa de desarrollo del norte de Chuquisaca, especialmente en Río Chico y otro la coordinación 'voluntaria' del riego en Redención Pampa. No obstante, la gran mayoría de los programas y proyectos, sobre todo antes de 1996, no tenían coordinación y complementariedad.

La composición de las intervenciones externas cambió después de 1996. Antes las ONG y el gobierno nacional y regional eran más importantes, después los municipios asumieron un papel decisivo en la agenda de desarrollo rural. Con el tiempo también cambió la participación de donantes multilaterales, bilaterales y ONG internacionales. A menudo la interacción entre demandas comunales y la oferta externa fue desordenada. Las comunidades participaron en los diagnósticos comunales de forma 'participativa', en evaluaciones rurales rápidas y en la elaboración de planes de desarrollo comunales. En algunos casos, se usaron enfoques estratificados en los diagnósticos, diferenciando entre hombres, mujeres y personas mayores. La articulación de las demandas fue un proceso abierto con priorizaciones de tipo 'lista de compras', para que las instituciones externas opten por una de las prioridades según sus agendas.

Cuando los municipios asumieron la coordinación de los Planes de Desarrollo Municipales (PDM) y dado que disponen de finan-

ciamiento, aumentó su importancia. Muchas ONG y una serie de instituciones gubernamentales, han tenido que coordinar sus actividades, al menos en el marco de la planificación municipal. Cambió el enfoque de las ONG, desde la implementación directa y negociaciones con comunidades individuales, hacia una coordinación más intensiva con el municipio, según los PDM o los Planes Operativos Anuales (POA). Las ONG en principio trabajaron bajo el paraguas del gobierno municipal y, a cambio, algunas pedían una contribución contraparte para la implementación de proyectos al nivel comunal. Las contribuciones de contraparte sirvieron a las ONG en las negociaciones externas con sus propios financiadores. En algunos casos, este enfoque multiplicó el financiamiento y su impacto.

Es difícil saber si estos cambios trajeron consigo una mayor coherencia a nivel municipal y comunal. Con los años, los objetivos originales del PDM fueron abandonados y cambiaron las prioridades a la luz de los acontecimientos políticos. Una excepción valiosa es el sector de educación donde la complementariedad se puso de manifiesto entre las políticas estatales, intervenciones municipales y ONG. Las políticas educativas gubernamentales se encargaban del programa escolar y capacitación de profesores, los municipios del pago de algunos ítems, desayunos escolares, transporte escolar y las ONG de los servicios adicionales para mejorar la calidad de la educación. Finalmente, las transferencias condicionadas de efectivo del gobierno servían para mejorar las tasas de asistencia escolar.

La coordinación en la esfera productiva no fue nada fácil. La capacidad municipal fue bastante limitada y difirieron las respuestas comunales. Sólo en el municipio de Mojocoya encontramos una relación estrecha entre las oficinas municipales, la federación campesina, las subcentralías, las asociaciones de productores y algunas ONG.

La tendencia reciente hacia la subcontratación limita la participación de las comunidades en discusiones sobre el diseño e implementación de proyectos. Se aprueban proyectos donde la contribución contraparte, se limita a la mano de obra. El diseño de los proyectos es una 'caja negra'. Sólo en algunos casos se presentaron resúmenes

de las hojas técnicas del diseño, pero sin ningún debate sobre las posibles implicaciones. Las normas de construcción y la estandarización de las escuelas primarias y secundarias pueden mejorar la calidad de las estructuras, pero también reducen el interés de los comunarios de responsabilizarse del mantenimiento.

La intensificación paulatina de las interacciones entre comunidades e instituciones externas es palpable. Pampa Lupiara tenía más de 50 proyectos individuales antes de 1996, pero recibió otros 20 entre los años 1996 a 2011. San Juan, con 17 proyectos hasta 1996, accedió a otros 21 en los siguientes 15 años, 16 de los mismos ejecutados, con apoyo municipal. San Juan presentó al menos 30 solicitudes que fueron registradas en los POA. En el pasado las demandas comunales se presentaban en talleres *ad hoc* e individuales en su mayoría a las ONG, pero ahora los espacios son las 'cumbres' regionales. Sin embargo, muchas expectativas quedaron frustradas, por lo que cabría preguntarse si las 'listas de compras' están realmente 'impulsadas por la demanda' o simplemente reflejan la 'factibilidad política' del momento.

En resumen, las intervenciones contribuyeron poco a la infraestructura productiva. Destacan los sistemas de riego y otros cambios menores en las prácticas productivas, en particular en las comunidades con mayor potencial percibido. Las intervenciones externas influenciaron en las instituciones comunales en forma directa e indirecta. En última instancia, los esfuerzos de los comunarios y de las organizaciones externas tienen resultados hasta cierto punto positivos, al haber logrado mejoras en las condiciones de vida. Pero también hay resultados decepcionantes en la esfera productiva por falta de sostenibilidad. Los sesgos son grandes en términos de distribución entre los sectores productivos y sociales, entre comunidades y al interior de las mismas. Algunas intervenciones fueron repetitivas y el mantenimiento sigue siendo un reto. La siguiente sección analiza algunos de los factores que explican los resultados decepcionantes y la baja rentabilidad de las intervenciones externas.



## 5. Con-fusión y encuentros fallidos

Probablemente la palabra "ambivalencia" describe de forma más adecuada el sentimiento de los comunarios con respecto a las organizaciones e intervenciones externas. Casi por definición, para ellos una persona ajena tiene un aire sospechoso. Deriva de las percepciones generales negativas sobre el papel del Estado y de muchas instituciones relacionadas (Goudsmit, 2006) y, posiblemente por el temor de confiscación de las tierras, tributación u otros (Platt, 1982). Sin embargo, las comunidades aprendieron a tratar con las partes externas, muchas veces buscando de forma activa una mayor cooperación. Según De Sardan (1988), la "búsqueda de ayuda financiera" es una de las tres principales alternativas que impulsan la agencia ejercida por los comunarios. Sin embargo, esta descripción no es totalmente exacta. Como veremos, las comunidades no sólo buscan ayuda, sino también negocian conjuntamente oportunidades de acceso a servicios. Resisten ciertos tipos de ayuda y transforman otras intervenciones según sus propios planes y lógicas. Aunque se dice que toda la ayuda está impulsada por la demanda, los procesos de consulta y participación comunal siguen siendo desordenados e imprecisos (Pijnenburg, 2004).

En la mayoría de los sectores, las discrepancias son grandes entre las políticas y programas nacionales y las prácticas de implementación a nivel de la comunidad. Si bien las políticas de tierra y educación llegaron a todas las comunidades, las prestaciones de servicios de agua, vivienda y electricidad han sido distribuidas de forma más irregular. Con el tiempo, las políticas de desarrollo cambiaron como consecuencia de las modalidades cambiantes en la cooperación al desarrollo, desde enfoques de "necesidades básicas" a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los paradigmas cambiantes se pueden observar en los temas de irrigación, gestión de cuencas, vivienda, educación y salud pública. En cierta medida, se tradujeron en nuevos actores y formas de operación en el campo, por ejemplo, a través de la gestión de 'fondos sociales', la disponibilidad de financiamiento y la mayor importancia de la descentralización municipal.

Los nuevos actores, continuamente (re)definieron los criterios de selección de comunidades, cobertura, presencia en el campo, modalidades de intervención, incentivos, selección de beneficiarios y asignación de fondos. La selección de áreas de trabajo muchas veces fue influenciada por la distancia y accesibilidad, facilidad de implementación, condiciones mínimas de trabajo (por ejemplo no tener que atravesar un río impasable), disponibilidad de alojamiento o la posibilidad de formular resultados SMART<sup>1</sup> y visibles requeridos por los donantes que trabajan con un enfoque de “marco lógico”. En esta lógica, una comunidad que recibe poca atención puede ser vista como complicada, que desconfía de las instituciones externas y, en consecuencia, su aparente reticencia puede convertirse en un cuello de botella cada vez más difícil de superar. La multitud de actores y ‘siglas’ abre posibilidades de coordinación, comunicación e intercambio de información, pero también genera desfases y enfoques superpuestos o incluso contradictorios. Por eso, no es sorprendente que las docenas de instituciones que funcionaron, no siempre trabajaron de forma sincronizada y complementaria.

Los objetivos de muchos proyectos a menudo fueron definidos externamente, sobre todo si las organizaciones están especializadas en un área específica o dependen mayormente de financiamiento externo. Los proyectos de agua potable, mejoramiento de viviendas, salud y educación primaria no tienen una justificación específica, excepto menciones de contribución a objetivos generales de desarrollo o a la reducción de la prevalencia del mal de Chagas. Los problemas que surgen no son por incumplimiento de los objetivos, sino por inconsistencias e incompatibilidades culturales. Los objetivos secundarios diferenciados y a menudo contradictorios entre los proyectos, sobre incentivos para la participación, modalidades de selección de beneficiarios, priorización y otros, pueden conducir a desajustes a nivel comunal y hogares. Los grados de participación y apropiación comunal pueden variar, al igual que las externalidades

---

1 Acrónimo de los adjetivos Specific (específico), Measurable (medible), Achievable (realizable), Realistic (realista) y Time-Bound (limitado en tiempo).

con relación a las estrategias de vida y organización comunal, por lo tanto, queda en cuestión la efectividad y sostenibilidad general de las intervenciones.

## **Selección de comunidades y beneficiarios**

Los objetivos uniformes y los mecanismos de responsabilidad del tipo "principal-agente" (Martens *et al.*, 2002) conducen a enfatizar en los resultados, provocando un sesgo hacia comunidades con potencial percibido como alto, y dentro de estas comunidades, hacia los hogares con mejor acceso a diferentes recursos. En esta situación, las agendas son mayormente definidas externamente, a veces 'justificadas' por demandas comunales recurrentes. Además, los ciclos cortos de financiamiento limitan las acciones de ONG, programas gubernamentales y municipales o se dividen en varias actividades anuales.

Aunque algunas ONG implementaron de forma más sistemática un enfoque participativo, no siempre ocurría lo mismo con las modalidades de intervención, en gran medida predefinidas. Las comunidades podían negociar su participación y algunos aspectos mínimos del diseño y ubicación o intentar influir la planificación de la intervención. Muchas veces, las actividades eran pequeñas y puntuales. Sólo en algunos casos, las ONG trabajaron con las mismas comunidades durante varios años, como el caso de ACLO en Pampa Lupiara, IPTK en Yurubamba y Cochapampa, Plan Internacional en Quila Quila y Proagro en Sundur Wasi y alrededores de Redención Pampa. Con excepción del primer y último ejemplo, las intervenciones fueron fragmentadas y con interrupciones. Con el tiempo, la relación de IPTK con varias comunidades se tornó muy conflictiva y Plan Internacional experimentó desencuentros en Quila Quila.

Con el tiempo, los comunarios se volvieron más conscientes de la imprevisibilidad, variabilidad y discontinuidad de las promesas, propuestas y modalidades sugeridas por los diferentes actores externos. A veces buscaron transformar la oferta disponible en

su propia 'demanda efectiva' o presentaban una misma solicitud ante varias organizaciones. Para mejorar sus posibilidades, las comunidades emprendieron estrategias de resistencia o 'confusión' (Boelens, 2008). Crearon nuevas 'necesidades', dividiéndose en dos comunidades o juntándose con otras. Algunas comunidades se posicionaron estratégicamente cambiando su apariencia o identidad externa, por ejemplo, Quila Quila, San Juan de Orcas y Yurubamba. Otras lograron relacionarse con el sector privado, en particular para el acceso vial mejorado.

Pero las estrategias también tomaron otras formas, como la ocupación de las oficinas públicas, bloqueos de caminos o 'infiltración' como trabajadores, dentro de las organizaciones externas (ONG, municipios y otras instituciones estatales). Ocasionalmente, intentaron incluso tomar control del gobierno municipal (caso Quila Quila y Redención Pampa). Sin embargo, estas acciones demandaban un alto esfuerzo colectivo. Las comunidades de Escana y Pampa Lupiara se beneficiaron de la mano de una serie de dirigentes influyentes y lograron utilizar una amplia gama de modalidades de búsqueda de cooperación al desarrollo. En contraste, varias comunidades con agricultura a secano como Cochapampa, Quila Quila y Sundur Wasi, experimentaron más bien altibajos. Los persistentes conflictos internos y externos y algunos malentendidos desalentaron a una serie de actores externos.

### **¿Prioridades de quién?**

Los objetivos y prioridades comunales pueden ser muy distintas a las definidas por los actores externos. Por ejemplo, las comunidades continúan con sus reclamos tradicionales por los títulos agrarios, algo que no es prioridad para los actores de desarrollo. Mantienen sus demandas por educación, al tiempo que se resisten a la enseñanza bilingüe o alternativa. Otros ejemplos incluyen las experiencias de diseño e implementación de "arriba hacia abajo" de sistemas de riego que no pueden responder a la diversidad desconcertante de las prácticas cotidianas en la asignación de los derechos de agua. Lo mismo sucede con la formación de asociaciones económicas, que

entran en contradicción con las formas de organización basadas en mecanismos de intercambio o relaciones de 'compadrazgo'. Estas desconexiones, bien pueden ser limitadas o temporales, pero en algunos casos los impactos en las rutinas comunales y hábitos individuales generan consecuencias a largo plazo. Los incentivos diferenciados en un proyecto de plantaciones forestales dieron lugar a la apropiación de los beneficios por solamente unos cuantos hogares, mientras que las divergencias de los criterios de selección y modalidades de implementación de los programas de mejoramiento de viviendas, condujeron a discrepancias estrafalarias.

En general, estos desfases y encuentros fallidos provocaron distintos niveles de (des)incrustación cultural y económica (Dimaggio, 1990). Surgieron discrepancias entre los objetivos de corto y largo plazo y entre los intereses colectivos, de grupos y de hogares. También se han dado discrepancias en términos de principios organizativos, por ejemplo, en la definición de derechos de acceso, su vínculo con los rituales y en la percepción de 'equidad' y reciprocidad sobre las contribuciones de los actores internos y externos. Las dos principales modalidades de titulación de tierra, de forma individual o colectiva, condujeron a realidades 'confusas' y conflictivas sobre el terreno. Las discrepancias respecto a la devolución de los créditos condujeron al rechazo de organizaciones externas y al replanteo de nuevos esquemas de créditos. Las discrepancias al nivel del hogar tienen relación con cambios en el equilibrio entre la seguridad alimentaria basada en la producción propia y con una orientación mercantil, externamente fomentada. Estas discrepancias no son visibles inmediatamente, pero se manifiestan en cambios paulatinos en las rutinas y prácticas o cambios en los hábitos y patrones de consumo. Finalmente, las discrepancias tienen relación con diferenciaciones internas, porque el acceso a servicios de las personas de los núcleos o cerca de la carretera principal, es mayor con respecto a quienes viven en áreas más alejadas de la comunidad.

## 6. Conclusiones

Este capítulo, subrayó los cuatro principales caminos de desarrollo, las tendencias y los mecanismos de retroalimentación encontrados en las comunidades estudiadas. Si bien las condiciones iniciales no han sido las mismas para todos, es llamativo haber encontrado que comunidades similares divergieron y, en contraste, comunidades diferentes convergieron. Esto demuestra que los patrones de transformación van más allá de lo que indican los enfoques teóricos 'estructuralistas'. Cochabamba empezó en las mismas condiciones que Pampa Lupiara, pero acabó en el grupo de comunidades con caminos de desarrollo con contracción demográfica. Talahuanca siguió un camino opuesto. Wasa Ñucchu tenía similitudes con La Abra y Tuero Chico, pero logró mejores resultados en la retención de su población. Ovejerías Alto y La Cañada, se transformaron de comunidades con agricultura a secano a comunidades con riego, mientras que Escana se convirtió en un centro productivo e incluso un lugar de segunda residencia para los habitantes de Sucre. San Juan de Orcas y Yurubamba se beneficiaron de su posicionamiento político mejorado por el nucleamiento, mientras que La Abra y Quila Quila sufrieron conflictos internos y subdivisiones. Ejemplos de estos 'giros sorprendentes' abundan en la región.

Estas dinámicas de cambio se confirman si extendemos nuestra mirada más allá de los 15 años cubiertos en este trabajo. En un periodo de tres a seis décadas –o incluso un siglo o más– las comunidades experimentaron varios 'altibajos' en términos de población, *shocks* externos, oportunidades externas y patrones migratorios. En este contexto de divergencias y convergencias de caminos, en algunos casos de transformación completa, cabe preguntarse cuáles son las diferencias y semejanzas que estructuraron las condiciones y la agencia interna y externa que impulsaron estas evoluciones.

Desde una perspectiva de largo plazo, la cronología colectiva de las comunidades incluye la Reforma Agraria de 1952-1953, el periodo prolongado de dictaduras militares, la histórica sequía de 1982-1983, los ajustes políticos, una serie de reformas como el programa

de Reforma Educativa, la Ley de Participación Popular y la Ley de Tierras, el periodo de inestabilidad política a principios del nuevo milenio y, finalmente, la llegada al poder del partido político MAS en 2005 que produjo nuevas leyes, una nueva constitución, destinó más fondos para la descentralización y puso en marcha formas novedosas de interacción con las comunidades rurales. Además, todas las comunidades experimentaron las consecuencias de la construcción de infraestructura, el crecimiento rápido de la ciudad de Sucre, el mejoramiento de la carretera principal o la diagonal Jaime Mendoza y un calendario de lluvias cada vez más errático.

Esta cronología colectiva explica algunas de las tendencias, pero no las diferencias enormes en los acontecimientos y perspectivas encontrados en las comunidades de estudio. Las tendencias demográficas variaron bastante de una comunidad a otra, todas experimentaron disminución en el tamaño de los hogares y envejecimiento de los hogares. Los patrones de migración también divergieron, con lugares de destino internacional para las comunidades con caminos de desarrollo con riego y destinos, sobre todo nacional (y temporales) para las comunidades con agricultura a secano. La doble residencia adquirió importancia en áreas periurbanas, mientras que en casi todas partes disminuyó la importancia del acceso a diferentes zonas ecológicas. La calidad de la tierra y de otros recursos naturales (ripio, minerales y forestería) jugó un papel en la diferenciación de caminos, pero con tendencias menos obvias de lo esperado. Las comunidades con extensiones de tierras más grandes sufrieron fragmentación, degradación y abandono de tierras, al igual que las comunidades con propiedades más pequeñas. El principal factor divisorio es el acceso al riego de forma más permanente y segura. La disminución del tamaño de los hogares y el aumento de la asistencia escolar condujeron a la reducción de los rebaños y la consiguiente disminución de abono y dependencia de fertilizantes comprados. Las sequías y precipitaciones irregulares redujeron los márgenes de rentabilidad de la producción agrícola, especialmente en las áreas de agricultura a secano, mientras que en las comunidades con riego, algunas familias podían obtener hasta una tercera cosecha. Aunque los arreglos colectivos y mecanismos de intercambio todavía eran

relevantes, declinaron con el tiempo y la integración al mercado los sustituyó paulatinamente.

Con el tiempo, prácticamente todas las comunidades experimentaron mejoras en servicios públicos, aunque con resultados que difieren significativamente. También fue un proceso con altibajos, caracterizado por un crecimiento inicial rápido para las comunidades pioneras, acumulación de servicios educativos, crecimiento acelerado en los nuevos núcleos e imitación y competencia entre las comunidades. En todos los casos, la disponibilidad de servicios públicos —educación primaria o secundaria, salud, agua potable, transporte y mejoramiento de vivienda— tuvo un impacto diferenciado en las prácticas y rutinas de las comunidades. Sin duda, el acceso a niveles superiores de educación fue una ambición compartida entre todas las comunidades, pero compitieron entre sí por los colegios de secundaria y escuelas primarias. Por un lado, el acceso a la educación secundaria acentuó las diferencias existentes en los caminos de desarrollo y, por otro, la asistencia escolar disminuida puede conducir a un punto de inflexión ‘negativo’ para la capacidad de una comunidad de retener a los hogares jóvenes. La amenaza inminente del cierre de las escuelas en comunidades que tienen contracción demográfica (parcialmente por causa de división de comunidades y creación de escuelas ‘rivales’ y cercanas), puede conducir a un círculo vicioso o colapso.

Otros factores derivaron del contexto externo cambiante, como la creciente importancia del mercado de la ciudad de Sucre y el mejoramiento caminero. Sin embargo, para cada comunidad la combinación de los factores externos es diferente y fluctuante, porque los mercados de destino pueden cambiar en un par de años, por los tiempos de viaje más cortos y mejoras en el transporte, haciendo posible, por ejemplo, la entrega de productos frágiles como tomates y flores.

Estos ejemplos hacen hincapié en las diferenciaciones de las tendencias, que pueden ser caracterizadas como emergentes (integración al mercado), erráticas (patrones de lluvias), de autoreforzo



(presencia externa y nucleamiento) o factores que en conjunto condujeron a espirales negativas (*shocks* externos, degradación de la tierra, descenso demográfico o cierre de la escuela). En algunos casos, la división de una comunidad generó beneficios de corto plazo en el acceso a servicios, pero en general parece haber reducido la 'masa crítica', lo que disminuye su capacidad de influencia en la subcentralía y el municipio o incluso su capacidad de retener los servicios públicos.

En todos estos mecanismos de 'retroalimentación', tanto los actores internos como los externos, y sus diferentes formas de agencia, juegan un papel importante. Contribuyeron tanto a la creación como a la dependencia de los caminos. En algunos casos, los nuevos liderazgos y la cohesión comunal sólida lograron superar las limitaciones, las relaciones de poder desfavorables y crear nuevos caminos de desarrollo. No ocurrió de forma aislada, sino con otras condiciones relativamente favorables como una presión sustancial sobre las organizaciones externas o una asistencia externa prolongada. Y a la inversa, la presencia de algunos actores dominantes dificultó la superación del *statu quo* y de las tensiones existentes. Una combinación de factores incitadores y disuasivos condujo a las comunidades con contracción demográfica a su abandono paulatino o completo, mientras que muchas comunidades con crecimiento demográfico lograron retener parte de su población joven.

El apoyo externo, es otro factor en la balanza cuya presencia y participación en la "co-producción" (Ostrom, 1996) se convirtió en la norma antes que la excepción. Hubo numerosos sesgos en términos de distribución y asignación de las intervenciones. También afectaron las 'discontinuidades' (de instituciones, objetivos y modalidades) en el tiempo y los cambios en las percepciones de las intervenciones externas. Desde la perspectiva de los comunarios, los proyectos provocaban varias contradicciones: los nuevos diseños de las viviendas y su nueva ubicación muchas veces implicaba un cambio del lugar de residencia y en los hábitos y rutinas agrícolas; el riego intensivo y el nucleamiento cambiaron profundamente las condiciones de vida y rutinas diarias; muchas veces interfiriendo con el calendario agrícola

y, el enfoque de producción e integración al mercado acabó debilitando los varios mecanismos de intercambio recíproco y los pocos rituales que todavía existían. Para un observador externo los cambios pueden parecer mínimos, pero a lo largo de las décadas, las comunidades experimentaron grandes cambios en casi todos los aspectos.

Aunque todas las comunidades experimentaron ‘progresos’ en términos de asistencia escolar, salud, calidad de vivienda, acceso a agua potable, electricidad, comunicaciones y transporte vial, pocas lograron mantener los niveles de producción agrícola o incrementar los volúmenes de producción. En donde aumentaron los recursos disponibles, la distribución fue desigual entre comunidades y al interior de las mismas.

De modo general, dejando a un lado los extremos, la acumulación de las intervenciones externas condujo a la ‘modernización’ de las condiciones de vida, a un proceso paulatino, otras veces rápido, de nucleamiento, una mayor disponibilidad de servicios públicos y al mejoramiento de viviendas. Sobre todo, las mujeres cambiaron sus tareas diarias de cocinar, traer agua, lavar y comunicarse con parientes. Los niños dedicaron menos tiempo a actividades agrícolas y al pastoreo y asistían a la escuela por un tiempo más prolongado. Mientras la producción agrícola se estancó en áreas de agricultura a secano, sucedía lo contrario en las comunidades con riego, dando lugar a una diversificación creciente y más posibilidades de comercialización. En consonancia con Polanyi (1957), esta situación dio lugar a una dependencia creciente de los mercados y reducción de los mecanismos de intercambio recíproco. Sólo en pocas comunidades, aumentó la mecanización y mejoró el transporte, pero estos cambios provocaron desigualdades entre grupos de familias.

El ‘desarrollo’ —de acuerdo a las líneas ‘confusas’ de varias trayectorias paralelas— no se ha caracterizado del todo por una tendencia lineal y creciente hacia el progreso. Alrededor de la mitad de las comunidades perdieron población, una tercera tenía la producción agrícola estancada, incluso en declive, y prácticamente todas las comunidades tenían altas tasas de migración. Experimentaron una

baja persistente en la mano de obra, cambios tecnológicos limitados y mayor dependencia de mercados externos.

Tomando en cuenta que el sindicato tiene una historia de más de 60 años, es difícil esperar una adaptación rápida a las circunstancias muy cambiantes y desafiantes. Muchas familias probablemente preferirían una organización diferente en cuanto a las reuniones largas y la rotación obligatoria de los cargos de dirigencia. Las asociaciones y cooperativas tenían un impacto mayor y se mostraron más sostenibles, pero solamente en las comunidades aventajadas, conectados a un contexto externo más favorable y con apoyo externo más sostenido.

En todos los casos, una combinación de la agencia de los hogares y comunidades, con la acción externa, jugó un papel importante, al igual que las limitaciones y oportunidades comunales. Las organizaciones comunales de Tuero Chico y San Juan de Orcas, ambas con contracción demográfica, probablemente eran tan activas como las organizaciones de Escana, La Cañada y Pampa Lupiara, las tres con crecimiento demográfico. Ambos lograron atraer apoyo sustancial para los servicios públicos pero, a pesar de ello, las perspectivas para las nuevas generaciones eran limitadas, en el primer caso debido a limitaciones productivas, acceso insuficiente a la tierra y acceso limitado a la educación primaria, y en el segundo caso, debido a las restricciones más generales en el potencial agrario.

En general, la interacción creciente entre las comunidades y las agencias de desarrollo externas no condujeron al aumento de la participación y el control comunal en el desarrollo de sus recursos y del patrón de desarrollo en general. Inicialmente, la Ley de Participación Popular de 1994, efectivamente amplió el margen de maniobra y las capacidades de incidencia política. Las comunidades tenían capacidad de articular sus demandas en los niveles más altos y reemplazaron las estructuras externamente definidas como el 'comité de vigilancia' por la representación más 'orgánica' del sindicato o subcentralía. Sin embargo, hoy en día, parece que está en curso un proceso de 'desconsolidación'. Según Salman (2006, p. 216), usando

este término en el contexto de construcción de rutinas democráticas de Bolivia, la desconsolidación puede ocurrir cuando cambia el orden de los mecanismos de retroalimentación mutua y positiva, “entre un control social efectivo, una participación competente, y un mandato social genuino por un lado, y la capacidad de respuesta del Estado [u otras entidades externas], su capacidad de implementación, y su mantenimiento de instituciones confiables por el otro lado. En esta situación el espiral se ha vuelto decreciente.” Se mantiene por lo tanto el riesgo que gradualmente y en formas poco visibles se van cerrando los espacios para las prácticas democráticas a nivel local.

La presencia prolongada y continua del gobierno del MAS no se refleja en una mayor consistencia de las políticas y de la presencia institucional en el campo, excepto las transferencias monetarias condicionadas. Aunque los municipios son más ‘accesibles’ para las comunidades y la presentación de sus demandas, la ‘agenda de desarrollo’ general, probablemente sigue tan fragmentada como antes. En un periodo de menos de 30 años cambió La Cañada. Lo que condujo a algunas transformaciones fundamentales en la organización comunal, las prácticas de intercambio y eventualmente divisiones internas.

# Reflexiones finales

## La búsqueda de caminos sostenibles

“Caminante, no hay camino, se hace camino al andar”.

Antonio Machado

### 1. Introducción

Este libro es el resultado de la participación del autor en varios proyectos de investigación y reflexiones conjuntas sobre el desarrollo comunal en la región andina de Bolivia. Las comunidades andinas están golpeadas por la pobreza, pero se caracterizan también por una diversidad abrumadora de paisajes e iniciativas de ‘desarrollo’, en general, bien intencionadas. Incorporaron muchas de las propuestas externas y también se han dado cuenta de sus debilidades y efectos no previstos. Los estudios de caso presentados, demuestran las discrepancias frecuentes entre la vida cotidiana y las soluciones definidas externamente, dicho de otra forma, entre ‘la realidad y los sueños de los responsables de formular políticas’ (Boelens, 2008, p. 481). La verdadera agenda de desarrollo comunal está relacionada con las batallas de largo plazo y las luchas cotidianas de los comunarios.

La historia de Tuero Chico ejemplifica muchas de las luchas inmediatas y de largo plazo. Se dividió casi inmediatamente después de su fundación en la época de la Reforma Agraria. A lo largo del tiempo, sus habitantes se trasladaron poco a poco desde las zonas altas y marginales, al valle más fértil. En 1984 ya se había transformado desde una comunidad extendida y dispersa a un pequeño asentamiento nucleado. Sustituyeron la agricultura a secano por una agricultura bajo riego intensivo. Hace poco, experimentó una mejora de sus servicios públicos y muchas familias se beneficiaron con vivien-

das completamente renovadas. No obstante, la escuela primaria estaba expuesta al cierre inminente y las cosechas quedaron afectadas por la contaminación del río Pilcomayo. Por eso no es sorprendente que muchos se hayan trasladado a las áreas periurbanas de Sucre o incluso a los barrios marginales de Buenos Aires en Argentina.

Las transformaciones de las comunidades no son la excepción. En los Valles Andinos, los caminos de desarrollo comunales presentan una diversidad sorprendente. Algunas transitaron por periodos de intensificación, crecimiento demográfico y migración decreciente; para acabar paulatinamente en estancamiento, confinamiento o incluso en colapso total. Los cambios se han dado incluso en periodos cortos de cinco a diez años en la esfera productiva, apariencia y demografía. En varios casos, las transformaciones productivas y espaciales han sido radicales. En algún momento, a lo largo de las décadas o incluso siglos, las comunidades rurales han tenido que encontrarse en una encrucijada nueva y fundamental para experimentar una transición de fondo. Los cambios van desde familias que en el pasado hacían todo lo posible por conservar su acceso a la tierra, hasta las nuevas generaciones que mayormente abandonan la comunidad y la tierra.

Las diferenciaciones en el tiempo y las interacciones complejas entre los niveles micro-meso-macro no han sido explicadas suficientemente por las 'grandes teorías' o los enfoques estructuralistas tradicionales, sean estos paradigmas neomarxistas, dependentistas o neoliberales. Asimismo, una imagen completa tampoco es posible desde los enfoques segmentados en perspectivas económicas, políticas, antropológicas o geográficas, o con un énfasis predominante en recursos, deterioro del suelo o riego; o solamente en educación, dinámicas demográficas y migración. Del mismo modo, pocos 'estudios de impacto o de evaluación se realizan desde la perspectiva comunal; al contrario, valoran los resultados e impactos de las intervenciones según los objetivos externamente definidos en los proyectos. Sólo algunos estudios privilegian una perspectiva más holística, comparativa, longitudinal y basada en un conjunto amplio de comunidades.

Siguiendo los principales argumentos del marco teórico sobre el cambio evolucionario desde una perspectiva de trayectorias dependientes de los caminos de desarrollo, este apartado final, examina el papel de las instituciones formales e informales y las interacciones con los actores externos. Analiza con mayor detalle las fases específicas o ‘rondas del juego’, identificadas a lo largo de las trayectorias de desarrollo rural y los diferentes resultados y características, sobre todo con respecto al balance entre la creación y dependencia de caminos. Las conclusiones ofrecen algunas reflexiones sobre las prácticas de la cooperación para el desarrollo rural.

## 2. Eventos históricos y casuales

Los acontecimientos y las percepciones actuales de las comunidades están influenciados por eventos o hechos de hace 30 o 60 años. Aunque los *ayllus* son el reflejo de ‘recuerdos retrospectivos’ (Garud *et al.*, 2010) que se remontan a siglos, en la mayoría de los sindicatos, los comunarios de tercera edad, tienen presente el periodo de la hacienda. Y es que la Reforma Agraria de 1952-1953 provocó cambios profundos con la creación de comunidades nuevas e independientes, asumiendo su propia agenda de desarrollo como la construcción de las escuelas. Las historias educativas no comenzaron en 1975 o 1996, sino su origen se remonta a los años cuarenta y cincuenta. En materia de tierras, los recuerdos y legados históricos se remontan incluso a periodos anteriores. El despegue de las intervenciones de desarrollo es más bien reciente, posterior a la sequía de 1982-1983. Siguiendo a Archer (2010), es importante no perder de vista la ‘distribución inicial estructural’ de ciertos elementos relacionados, por ejemplo, con la composición demográfica y los patrones de cambio. Hemos visto que las transiciones demográficas varían entre las comunidades y conducen a distintas dinámicas comunales y caminos de desarrollo. Pero, las transformaciones identificadas en términos de territorio, identidad y afiliación, son insuficientes para la captura de ‘evoluciones históricas’ continuas y comparables. Con el pasar de las generaciones, los viejos recuerdos se borran, por lo que las identidades colectivas e incluso individuales se redefinen bajo nuevas circunstancias.

La frecuentemente usada dicotomía entre “áreas menos favorecidas” y “áreas de alto potencial” (Ruben y Pender 2004; Ruben *et al.*, 2006), puede facilitar la comprensión de las limitaciones y oportunidades claves, pero también puede ocultar las diferencias claves. Este enfoque puede subestimar los factores que eventualmente contribuyen a un desarrollo más sostenible y conducir a una visión determinista y profecías autocumplidas.

La casualidad, o los eventos o acontecimientos inesperados, son contingencias que impactan sobre los caminos de desarrollo (una sequía extrema, hiperinflación económica, grandes inversiones, crisis financiera en España o Argentina, conflictos intracomunales). Estos pueden provocar giros en los caminos de desarrollo comunal. Ahora, un evento casual puede ser importante, pero no necesariamente determina el camino de desarrollo. Estos ‘eventos históricos menores’ efectivamente jugaron un papel en todas partes, pero en muchos casos simplemente causaron una convulsión temporal o reafirmaron las tendencias existentes. Por ejemplo, los eventos climáticos ciertamente exponen las cosechas al peligro, pero también fortalecen la ‘capacidad adaptativa’ del sistema de producción que se caracteriza por la distribución de riesgos en varias zonas ecológicas y pequeñas parcelas, o las formas tradicionales de reciprocidad; aunque se debe reconocer que esto se vuelve más complicado con los acentuados impactos del cambio climático.

Además de los acontecimientos no previstos, están los procesos graduales o *shocks* intermitentes provocados por el cambio climático, o los pequeños y grandes cambios a consecuencia de alguna intervención externa. Los impactos no planificados ni previstos de las intervenciones pueden conllevar un ‘efecto mariposa’ o ‘cisnes negros’. Incluso los impactos de intervenciones similares pueden variar desde prácticamente nada, una convulsión temporal, hasta un cambio radical en el tiempo.



### 3. Procesos de cambio institucional de las comunidades

Las principales instituciones comunales, en cierta medida impuestas desde afuera, han sido notablemente similares y constantes en términos de su organización y efectividad operativa. Esto, en cierta medida, puede tener una connotación positiva porque refleja el esfuerzo de las comunidades por la continuidad y el enraizamiento. La imposición de la estructura sindical y su formación paralela en las comunidades de *ayllu*, condujo a la convergencia paulatina o ‘imitación isomorfa’ de las principales autoridades y los procesos de toma de decisiones. Refleja la importancia de los procesos políticos en el establecimiento de nuevas instituciones (Chang, 2002) o la adaptación de las existentes mediante la (re)estructuración de los derechos y las obligaciones.

Aunque las respuestas comunales reflejan en cierta medida el deseo de ‘no ser gobernadas’ (Scott, 2009), las comunidades se han vuelto muy conscientes de las oportunidades externas, sean mediante la migración, el mejoramiento de su estatus o los beneficios del apoyo externo. Para encarar el nuevo contexto, redefinieron su posición o estatus de diferentes formas, (re)inventando su identidad e historia institucional (*ayllus*) o reformulando su representación externa, incluso modificando los linderos comunales. Los comunarios se afiliaron en más de una comunidad, crearon comunidades ‘virtuales’ y ocuparon espacios y territorios que pueden definirse como espacios translocales o incluso transnacionales (Zoomers y Van Westen, 2011).

El análisis histórico de Quila Quila muestra la importancia de los mecanismos colectivos de toma de decisiones en la ‘reproducción de la comunidad’ (Klemola, 1997). Sin embargo, los roces se han dado en varias ocasiones. Siguiendo los tres niveles identificados por North (2010) en el nivel individual, las diferencias en las percepciones y creencias personales erosionaron la voluntad de ser parte de la estructura más amplia del *ayllu*, al menos de algunos comunarios. En la escala institucional (es decir, del proceso colectivo de toma de decisiones), la introducción paralela del sindicato y su autonomía creciente, debilitaron la efectividad de la toma de

decisiones. A escala de la sociedad en general, los roces fueron amplificados por las diferentes formas de articulación entre las organizaciones sindicales y del *ayllu* y las percepciones sobre la validez de los mecanismos colectivos o individuales de la titulación de la tierra. Tendencias similares —aunque menos pronunciadas— existen en otras comunidades de *ayllu*. En las comunidades de sindicato, los roces surgen a partir de la introducción paralela de otras formas organizativas, muchas veces definidas externamente.

Muchos de los comités paralelos probablemente fueron incorporados por sus beneficios temporales, vinculados a posibles apoyos externos, en lugar de representar una solución institucional más adecuada. Si bien, en 1994 se amplió el mandato de las Juntas de Acción Escolar (JAE), la participación comunal siguió centrada en el ‘control’, en lugar de una participación activa en la gobernanza de la escuela. Sólo algunas JAE, en particular en comunidades con crecimiento demográfico, lograron establecer su propia esfera de influencia, eludiendo los intereses creados o rompiendo las relaciones de poder preexistente para actuar de forma relativamente independiente de la organización comunal. En otros casos, su participación en la ‘toma de decisiones’ del sindicato y *ayllu* dio lugar a tensiones recurrentes. Cuando los intereses de grupos divergen (por ejemplo, entre una asociación de productores y el sindicato), la jerarquía de las reglas puede ser cuestionada (Chang, 2002; Helmsing, 2013) y eventualmente pueden conducir a escisiones internas o conflictos entre comunidades.

Las comunidades, también experimentaron otros cambios institucionales en diferentes dominios. En algunos casos han sido paulatinos, por ejemplo, los cambios en los mecanismos de herencia, la reducción del control de áreas de pastoreo o de las tierras abandonadas, la adaptación continua (pero también *ad hoc*) de los derechos de agua, o en el acceso cada vez más limitado a la tierra en los valles. En otros casos, los cambios han sido bastante bruscos, por ejemplo, la abolición de las autoridades tradicionales vitalicias (alcaldes) o la división de una comunidad que acaba redefiniendo la afiliación, el territorio y el acceso a servicios, todo casi de la noche

a la mañana. Estos cambios abruptos, ilustran algunos momentos críticos donde las “antiguas rutinas pierden fuerza y surgen posibilidades para nuevos caminos, revolución y transformación total” (Schneiberg, 2007, p. 50). Los cambios abruptos y graduales pueden ocurrir al mismo tiempo. Tal como formuló Schneiberg (2007, p. 51), los “actores pueden prestarse o transponer lógicas y formas de un sistema o campo a otro, provocando la transformación o creación de un nuevo camino de desarrollo mediante la traducción, hibridización y bricolaje”.

Por último, muchas veces los arreglos institucionales informales se mantienen invisibles. Sin embargo, son especialmente importantes para que los hogares pobres accedan a recursos escasos mediante redes y en situaciones de disponibilidad limitada o presión temporal. La desigualdad persistente en el estatus social y propiedad de tierra entre los ‘originarios’ y los ‘forasteros’, e incluso entre el antiguo hacendado y los afiliados al sindicato, exponen a los pobres al riesgo de depender de las relaciones de ‘compadrazgo’. Como el presente estudio ha demostrado, las intervenciones externas debilitan las lógicas de reciprocidad (De Morrée, 2002). La llamada nueva economía institucional, que incluye a autores como Williamson (1981, 2000), mayormente ignora estos arreglos informales porque asume que sólo cambiarán a largo plazo. Esta idea es equivocada, al menos en el contexto andino donde los arreglos informales tienen bastante flexibilidad, persisten bajo circunstancias muy divergentes y cambian rápidamente.

Bajo circunstancias externas favorables, la organización comunal puede jugar un papel en la esfera productiva al facilitar a un hogar producir, garantizar su producción y equilibrar sus necesidades de recursos mediante varias redes comunales y mecanismos de intercambio internos y externos. Sin embargo, las condiciones adversas del mercado, cambios climáticos, degradación del suelo y *shocks* externos han conducido a un deterioro paulatino de las condiciones y niveles de producción, sobre todo en áreas marginales y sin riego. La reducción del tamaño de los hogares, la escasez de mano de obra y una serie de nuevas oportunidades y demandas externas, aumen-

taron la presión sobre las familias y la práctica de liderazgo comunal rotativo. Condujo al debilitamiento gradual de las instituciones existentes en el ciclo agrario, las prácticas rituales y en el ejercicio de cargos de dirigencia, en algunas comunidades dando lugar a un círculo vicioso y de 'bloqueo interno'. Este patrón también muestra la versión débil de la perspectiva funcionalista respecto a las debilidades de la organización comunal, especialmente con relación al dominio productivo.

A pesar de la reducción del margen interno de maniobra, las comunidades lograron ampliar sus redes con las partes externas, influyendo colectivamente sobre las políticas municipales y regionales, y nacionales, especialmente bajo el gobierno del MAS. Esta articulación extendida implicó un cambio en el 'bloqueo interno político' (*lock-in*) (Grabher, 1993) y el 'clientelismo' de la época del 'pacto militar-campesino'. Bajo el gobierno del MAS, las comunidades han logrado, cada vez más, articularse a las instituciones estatales e incluso capturarlas, influyendo en las rutinas de toma de decisiones y logrando que la gente de confianza de las comunidades ocupe funciones públicas importantes.

#### **4. Patrones desiguales de intervención**

Al igual que en la época de las reducciones y construcciones de caminos locales, la presencia de los actores externos dependía en alto grado de trayectorias dependientes, mayormente en función de accesibilidad, presencia institucional y redes existentes. Los cambios en el paisaje institucional externo, condujeron a cambios en las percepciones y formas de articulación con las ONG, municipios, fondos sociales, o también con partidos políticos. En cada caso, las historias, el ritmo, el tiempo y las modalidades de interacción fueron distintos, y llevaron a diferentes equilibrios en el proceso de toma de decisiones y negociaciones entre individuos, hogares, redes, organizaciones comunales e instituciones o al nivel supracomunal.

Las políticas nacionales de 'normalización' en tierra, educación, riego o, en cuanto a los requisitos para que una comunidad sea recono-

cida, en gran medida definieron las opciones disponibles para la Reforma Agraria o educativa y, en menor medida, las 'reglas del juego' para el riego. Estas políticas efectivamente redujeron los espacios para la agencia local y los 'grados de libertad' de los actores individuales (Boelens, 2008; Archer, 2010; Coulthard, 2012) y, por lo tanto, fueron cuestionadas. Durante el periodo militar, varias reformas (en educación, tierra y descentralización) se estancaron por ausencia de políticas y cuando se pusieron en práctica éstas o las nuevas políticas, no ayudaron mucho en modificar el espacio limitado de las dinámicas locales y prácticas consuetudinarias. Se ensancharon las brechas entre las políticas y la legislación nacional, y la práctica actual o los arreglos informales con respecto, por ejemplo, a los derechos de agua y tierra. Las políticas de 'un modelo para todos', como la legislación educativa temprana y las limitadas opciones iniciales de titulación de la tierra, derivaron en una serie de resultados inesperados y perversiones institucionales (Chang, 2007). La descentralización de los noventa es sin duda una de las excepciones.

Como hemos visto en este trabajo, en menos de una década, la Ley de Participación Popular se convirtió en el principal marco de referencia para las comunidades rurales. La descentralización municipal fue un vehículo para alinear los enfoques divergentes de las ONG y otros actores, mediante los planes municipales de desarrollo (Grand le, 2012). De hecho, amplió el espacio de participación y articulación de las comunidades, conduciendo a políticas más redistributivas en áreas rurales, en particular, con relación a servicios públicos, aunque con falencias en la distribución interna y equilibrada de los servicios. La descentralización tampoco resolvió la incapacidad del gobierno central de responder a la diversidad local en materia de tierras, educación y prácticas consuetudinarias en los derechos de agua. La descentralización sí condujo a una mayor competencia por los recursos (y poder) entre comunidades, dando lugar a una fragmentación considerable de los recursos disponibles y a un evidente sesgo hacia el suministro de servicios públicos. La planificación paralela del desarrollo de varios actores externos fue unas veces complementaria, pero también contradictoria y muchas veces discontinua. En las intervenciones con semillas, crédito o desarrollo

forestal, la discontinuidad debilitó la efectividad y sostenibilidad a largo plazo.

Como anotan Bebbington (2004) y Koch (2008), tales tendencias conducen a cambios en las geografías y patrones de intervención de las ONG (o instituciones estatales o municipales). Koch (*ibíd.*) sobre todo hace referencia al ‘comportamiento gregario’ de las ONG y Bebbington (2004) destaca la importancia del intercambio de conocimientos e información en redes. Sin embargo, las tendencias de las intervenciones se basan sólo parcialmente en la demanda y oferta existente; de hecho, responden mucho más a la “rentabilidad de la ayuda” o a las consideraciones de “principal-agente” (Martens *et al.*, 2002). La orientación centrada en los resultados y los “costos de transacción” (North, 1990) favoreció a las comunidades más accesibles o de alto potencial, la mayoría de ellas con caminos de desarrollo con crecimiento demográfico o con contracción demográfica pero con riego, aunque poco a poco también benefició con prestación de servicios a las comunidades marginales con agricultura a secano y contracción demográfica. Las diferencias en enfoques, criterios de selección y rutinas operativas (Boschma y Lambooy, 1999), así como en el uso de incentivos y condicionamientos, se tradujeron en impactos y patrones de distribución divergentes. Merecen especial mención los cambios de enfoque y el carácter generalmente fragmentado de las intervenciones externas. Aunque lo primero fue corregido hasta cierto punto con la descentralización municipal, la fragmentación en realidad empeoró en relación con el anterior periodo.

Por lo tanto, los caminos de desarrollo fueron el resultado de interacciones recurrentes entre los actores internos y externos, en varias rondas y décadas. Estas interacciones, en gran medida, explican las diferencias en acción colectiva y caminos de desarrollo comunales. Poco a poco, la iniciativa, la participación comunal y la acción colectiva fueron tomadas en cuenta como consecuencia de tendencias endógenas, la infraestructura ya existente y también debido a los cambios en las modalidades de intervención y en los incentivos. Muchas veces estos cambios fueron resultado de paradigmas y po-

líticas definidas externamente, en lugar de respuestas articuladas y sustentadas en una “teoría de cambio” local (Pritchett, 2011).

Con el tiempo, tanto las comunidades como los actores externos aprendieron, con ciertos sesgos de las experiencias previas y cambiaron o adaptaron sus enfoques en el terreno. Las comunidades aprendieron sobre la validez y efectividad de los proyectos, en relación con sus propias expectativas y contribuciones. Los actores externos aprendieron sobre los objetivos del proyecto, los resultados esperados, los obstáculos y las barreras de comunicación. Los actores externos enfrentaron una dificultad adicional: tenían menos información sobre el contexto local de implementación. A pesar de ello, con frecuencia definían los niveles de inversión, apoyo técnico, permanencia en el campo, incentivos ofrecidos e incluso la planificación de la etapa de implementación. Al mismo tiempo, tenían que cumplir varios objetivos, además de cubrir una amplia gama de comunidades y sectores.

Además, el enfoque y la atención de los actores internos y externos cambiaban continuamente, en parte como consecuencia de acontecimientos locales y cambios paulatinos en las ‘condiciones estructurales’ (demografía, cambio climático y fragmentación de tierras). También cambiaron debido a las nuevas dirigencias (rotaciones frecuentes) o giros en las pretensiones de la comunidad, o en función a las condiciones económicas y políticas cambiantes, la legislación nueva y los cambios en los programas o en las prácticas de intervención. Como hemos visto, los cambios legislativos sobre la tierra o educación tienen implicaciones y periodos de gestación de largo plazo, mientras que la Ley de Participación Popular condujo a cambios rápidos y drásticos en el contexto institucional local. Las nuevas prácticas de intervención (por ejemplo, en vivienda) dieron lugar a cambios relativamente rápidos en los patrones de asentamientos.

Los servicios públicos pueden tener un impacto en las condiciones de vida, pero en general no son suficientes como para atraer a las familias jóvenes. Según Deeg (2006), las intervenciones posteriores (sean en educación o en la esfera productiva) pueden dificultar to-

davía más la solución de las limitaciones persistentes, como la degradación de suelos y la fragmentación de tierras. Las familias que entren tarde en escena no podrían lograr el mismo estatus y servicios que las pioneras. Los comunarios y actores externos, pueden enfrentar costos de oportunidad más altos, debido a la reducción de la disponibilidad de mano de obra u oportunidades alternativas en otros lugares, o por su potencial bajo para alcanzar los productos exigidos por el modelo de ‘gestión basada en resultados’.

¿Qué implica esto? En pocas palabras, los comunarios y las comunidades, individual o colectivamente, lucharon contra la usurpación de sus tierras, buscaron el acceso a educación (para poder irse), reestablecieron el doble acceso (áreas periurbanas), transformaron su identidad (por varias razones) y se adaptaron a nuevos entornos o migraron al extranjero. También aprendieron a captar la atención de las instituciones externas, desde los comités de vigilancia, los municipios y hasta el gobierno nacional. Han tenido que remediar muchos de los riesgos y limitaciones persistentes respecto a los recursos, amenazas climáticas, mano de obra y desigualdades internas. Por su parte, los actores externos se concentraron en políticas de ‘normalización’, repetición de las ‘mejores prácticas’, preselección de áreas y sectores de intervención y selección de modalidades y beneficiarios. Se preocuparon más por la implementación y sólo, hasta cierto punto, por la efectividad operativa y el impacto a largo plazo de sus contribuciones. Muchos de los encuentros secuenciales, selectivos, (no) coordinados se han dado sobre la marcha. En general, las intervenciones acabaron en esfuerzos de desarrollo fragmentados, muchas veces no conectados con las dinámicas locales y en medio de percepciones cambiantes de los comunarios.

## **5. Las dinámicas de acción colectiva**

Veamos con mayor detalle las dinámicas de acción colectiva a nivel comunal. Ostrom (2000) a partir del análisis sistemático de una amplia gama de casos concluye que, bajo ciertas condiciones, los problemas de acción colectiva relacionados con el monitoreo de los recursos de uso común son resueltos de una forma autorre-



forzante. En este trabajo, nuestra atención se ha centrado en los servicios públicos como los recursos de uso común, los cambios ocurridos en los patrones de interacción y las formas de coproducción durante varias rondas.

Este trabajo confirma los hallazgos más importantes de Ostrom (2000) en cuanto a ciertos recursos específicos (agua, tierra y minerales). En la mayoría de las comunidades, el uso de los recursos colectivos de pastoreo, los rituales y las rutinas para uso agrícola y ganadera están definidos colectivamente e impuestos por la comunidad. En general, los esfuerzos de acción colectiva para la construcción de infraestructura de riego y protección de los derechos de la tierra también derivaron de arreglos colectivos. Sin embargo, la agenda de acción colectiva de las comunidades se extendió más allá de los recursos de uso común.

También hemos puesto énfasis en los mecanismos de retroalimentación entre las actuaciones comunales con relación a tierra y otros recursos naturales, riego, educación y diferentes servicios públicos. Una acción colectiva en educación puede dar lugar a mejoras (lentas o rápidas) en los servicios educativos, pero, a su vez, un nivel educativo más alto (o el riego intensivo) puede afectar la disponibilidad de mano de obra para la ganadería en las comunidades rurales. Una estructura paralela (o supracomunal) puede fomentar nuevas acciones, pero también interfiere o incluso compite con la organización comunal. Hemos encontrado mecanismos similares de retroalimentación (positiva o negativa) con relación a la vivienda y otros servicios públicos, el grado de nucleamiento, el estatus y tamaño de una comunidad (incluyendo procesos de división o unificación), la intensificación agraria, o el vínculo entre riego y migración internacional. En conjunto, los cambios afectaron de forma dramática las perspectivas de las comunidades, especialmente respecto a la generación joven. La mayoría de las comunidades con crecimiento demográfico obtuvieron mejores resultados en términos de aumentar su 'masa crítica', lo que se tradujo en una articulación externa más efectiva, mediante el sindicato o la subcentralía o, en algunos casos, a través de redes internacionales de migración.

Este estudio, también identificó varias limitaciones de la acción colectiva. Una primera observación es la influencia limitada de la organización comunal. La organización define 'reglas del juego' generales, el calendario agrícola y el papel de los dirigentes, pero no tiene influencia directa en la gestión cotidiana de recursos, algo que deja en manos de las familias. La propiedad colectiva es la excepción y no la norma, excepto en infraestructura de riego y las áreas de pastoreo menos importantes en términos productivos. Las organizaciones tienen problemas en gestionar temas como la degradación de suelos y la fragmentación de la tierra, la migración creciente y el consecuente abandono de recursos. También les cuesta la aplicación de las sanciones graduadas a sus afiliados con "comportamiento de polizón" (sobre todo en riego o agua potable). Las estructuras de poder existentes y las estructuras paralelas interfirieron y han sido un obstáculo mayor para una efectiva participación colectiva.

En cierta medida, las resoluciones comunales condujeron a procesos de autorefuero (Agrawal y Gibson, 1999) pero, en el largo plazo, la capacidad de las comunidades con agricultura a secano se vio seriamente afectada a la hora de aplicar las medidas impopulares. Los principales resultados, sin embargo, no son compatibles con un enfoque determinístico de crecimiento demográfico y degradación de recursos. En promedio, las comunidades con crecimiento demográfico mostraron resultados mucho mejores que las que tenían su población en declive. Aunque están de por medio otros factores como los conflictos internos y las relaciones de poder persistentes, nuestro análisis lleva a afirmar que la presión creciente sobre la mano de obra y sobre los comunarios para asumir obligaciones comunales afecta la cohesión de las comunidades, especialmente bajo condiciones ambientales adversas y propias de las comunidades marginales y con agricultura a secano. Las comunidades con crecimiento demográfico, pueden redistribuir los papeles de liderazgo comunal, en particular incluyendo a familias jóvenes que pueden tener un mayor peso político y más habilidades para acceder al apoyo externo. Estas comunidades, corren menos riesgos de perder los servicios mínimos de educación primaria, salud y otros.

¿Qué impulsa o limita la acción colectiva? Un primer factor tiene relación con la interacción entre los actores internos y externos. Las discrepancias en percepciones, objetivos, modalidades y ritmos, condujeron con frecuencia a encuentros fallidos, ocasionando en muchos casos la erosión de la capacidad y voluntad local para emprender acciones colectivas de forma sostenida. Segundo, algunas evoluciones endógenas, la contracción demográfica, el aumento de la migración y los cambios en rutinas y prácticas, debilitaron la capacidad comunal de coordinación efectiva y de participación continua en los esfuerzos locales de desarrollo. Tercero, las políticas y reformas definidas externamente, incluyendo los esfuerzos de ‘normalización’ de las ‘reglas del juego’ (Boelens, 2008) —por ejemplo, con relación a la tierra, educación y prácticas de riego— y el interés de una mayor integración productiva al mercado, han tenido un impacto sustancial en las respuestas comunales y el comportamiento de las familias, al igual que lo tuvo, aunque de una forma distinta, la descentralización municipal. Por último, la voluntad y capacidad de acción colectiva cambiaron en el tiempo debido a la reducción de mano de obra y la introducción de nuevas modalidades de intervención: la ‘obra vendida’.

Los incentivos y las modalidades de implementación afectan a la acción colectiva, propiedad, apropiación e incorporación, por lo tanto, tienen consecuencias sobre la distribución de los beneficios entre comunidades y dentro de cada una. Esto ocurre principalmente cuando se aplica un enfoque ‘selectivo’ o ‘sesgado’ que favorece a las comunidades de ‘alto potencial’ por encima de las ‘menos favorecidas’ (Ruben y Pender, 2004) y da preferencia a los hogares relativamente ricos y ubicados en un lugar céntrico antes que a los más pobres, alejados o con menor disponibilidad de ‘recursos’. El enfoque selectivo, también fue el resultado de objetivos predominantemente mercantiles, muchas veces sin tomar en cuenta las prácticas existentes, los mecanismos de intercambio alternativos y los riesgos que enfrentan los hogares. Una intervención puede, por ejemplo, conducir a una mayor dependencia de insumos externos, comerciantes, precios fluctuantes de los cultivos comerciales o mecanización.

Si bien, el presente estudio confirma los principios y lógicas más importantes identificados por De Sardan (1988) y Dorward, Anderson, Bernal, Vera, Rushton, Pattison, y Paz (2009), los conceptos de 'búsqueda de ayuda' o *hanging in* son apenas relevantes más allá de un nivel comunal amplio y abstracto y no hacen justicia a las dinámicas históricas y subyacentes de acción colectiva en una comunidad. No aplica esta idea de mantener la estrategia de vida al mismo nivel y evitar que decline en circunstancias socioeconómicas adversas. Las experiencias acumuladas, los incentivos subyacentes y los mecanismos de participación en las intervenciones son elementos importantes para entender mejor cómo ciertas intervenciones se relacionan con procesos más amplios de desarrollo y con el papel y capacidad de respuesta de las instituciones comunales. Al igual que la 'participación', la 'acción colectiva' no es la respuesta universal para resolver las limitaciones locales de desarrollo. La acción colectiva se encuentra confinada al tiempo y espacio, puede perder su potencial dinámico con una inversión, o puede depender de cambios en la disponibilidad de servicios o en el contexto interno (por ejemplo, cambios en la dirigencia o relaciones de poder existentes) o en el entorno externo.

## 6. Relevancia del capital social

Aparte de las muchas dificultades de medición, el concepto de capital social, u otros tipos de capital (Bebbington, 1999) y la vinculada 'cohesión comunal', nos lleva a preguntarnos si es un indicador útil y si constituye un impulsor predominante de la acción colectiva. En muchas políticas de desarrollo, se considera el capital social como favorable para los esfuerzos de desarrollo. Basándose en un análisis comparativo en Guatemala, Durston (1998, p. 15) se pregunta, "si el capital social, a pesar de los obstáculos de la desconfianza inicial y facciones internas competidoras, puede ser construido en ranchos pequeños, ¿por qué no vemos más de él en las comunidades campesinas por toda América Latina?" Asimismo, Putnam (1993, p. 184) sostiene que el capital social "aumenta la efectividad de la acción gubernamental"; sin embargo, la validez de esta afirmación puede contrarrestarse ante el hecho de

que los movimientos sociales fuertes en Bolivia, muchas veces se oponían a las políticas gubernamentales.

El capital social no es un activo fijo; más bien, es multidimensional y variable en el tiempo. Además, factores como conocimiento, cohesión, confianza y capacidad pueden repercutir de diferentes formas en las dinámicas de acción colectiva. El aumento del nivel educativo puede implicar un capital social más alto, pero posiblemente el conocimiento adquirido no sea muy útil para la comunidad. El conocimiento de las prácticas agrarias ha sido fundamental para la sobrevivencia de las comunidades por mucho tiempo, pero su valor agregado o validez está bajando en las circunstancias actuales y en algunos casos se vuelve prácticamente irrelevante. Asimismo, las redes sociales, especialmente aquellas relacionadas con la migración pueden ser útiles para un grupo de familias o incluso para una comunidad en conjunto, pero los beneficios están en su rol facilitador de la migración y generación de ingresos o remesas, antes que la adquisición de conocimientos relevantes para aumentar la productividad a nivel comunal. Al nivel comunal o grupo, la persistencia de los mecanismos informales de intercambio puede expresar confianza y reciprocidad entre los comunarios, y sugerir que las reglas en beneficio del ‘grupo social’ pueden prevalecer sobre el interés propio individual. No obstante, estas redes pueden debilitarse con una mayor integración mercantil (Polanyi, 1957).

Como hemos visto, los capitales sociales de “aproximación” y “unión” (Woolcock, 1998; Stone y Hughes, 2002) no necesariamente se refuerzan. Obviamente, no podemos excluir la posibilidad de que los conocimientos y las innovaciones generadas u obtenidas en el extranjero sean útiles o aplicables en la comunidad, pero esta situación no parece ser común para la región de este estudio. El capital social sigue siendo importante en la gestión de recursos de uso común (los conocimientos sobre dispersión de riesgos, creación de confianza mediante prácticas informales de intercambio y responsabilidades compartidas en asumir ‘cargos’ comunales) y juega un papel evidente para impulsar ciertas agendas, por ejemplo, para obtener acceso a recursos externos. No obstante, en muchos casos,

su valor agregado es circunstancial y limitado a un contexto y necesidades comunales específicas. Para ilustrar este fenómeno, en Escana los líderes jóvenes y bien educados efectivamente aumentaron la capacidad de la comunidad de articular sus demandas ante actores externos y ampliar los horizontes de la comunidad (Mason, 2009), pero también puede que se hayan ausentado más de las actividades comunales y conocer menos sobre las prácticas habituales. Esta situación puede conducir a cambios en las percepciones y prioridades relacionadas con la agenda local de desarrollo e incluso pueden darse fricciones en la toma comunal de decisiones.

La mayor parte de las comunidades marginales y con agricultura a secano han estado activas en el cabildeo, obteniendo más beneficios en servicios públicos que en la esfera productiva. No cabe duda que algunas comunidades tenían dirigentes con más experiencia y habilidades, lo que logró estimular la acción comunal para una serie de finalidades, mientras que en otras una cooperación efectiva fue impedida por los conflictos internos. Pero incluso estos dirigentes migraron o rotaron frecuentemente. Es decir, la cohesión comunal y la acción colectiva fluctuaron según los patrones de migración, la infraestructura construida y en muchos casos dependieron de los incentivos y modalidades de las intervenciones externas.

Efectivamente, el capital social adquirido es más que la afiliación acumulativa del sindicato, los comités y las asociaciones que cuantificaron Grootaert y Narayan (2004) en el departamento de Cochabamba. Como hemos visto, muchas veces la membresía de los comités se decidió en la asamblea comunal y bajo los principios de rotación. Por lo tanto, las dinámicas de los comités sólo reflejaron las iniciativas emprendidas por toda la comunidad, más que la actividad de sus miembros en sus redes sociales. Según Garud *et al.* (2010, p. 768), es prácticamente imposible entender “agencia sin considerar las aspiraciones de los actores para el futuro, *sense-making* (producción de sentido) del pasado, y conceptualizaciones de lo que está pasando en el presente”. Esto es particularmente evidente en el historial y los recuerdos de largo plazo de Quila Quila, reflejados en la reproducción de prácticas comunales y reinven-

ción de ciertas instituciones, y también en la organización comunal virtual de Ovejerías de Río Chico.

Aunque Durston (1998) se muestra optimista con la “constructibilidad del capital social”, Putnam (1993, p. 184) expresa dudas sobre la velocidad y capacidad de creación de instituciones, debido que “el tiempo se mide en décadas”. Conforme con Putnam, la idea de una “replicabilidad” fácil del capital social, bajo circunstancias bastante heterogéneas, debería considerarse inválida.

## **7. Patrones de cambio y formación de caminos de desarrollo**

En general, los caminos de desarrollo comunales están impulsados por una gran variedad de pequeños y grandes eventos casuales, historias de cambio evolucionario, momentos críticos de cambio institucional, patrones diversos de intervención externa y una serie de tendencias en el fortalecimiento o debilitamiento de la acción colectiva. Aunque se pueden identificar algunas tendencias generales como el cambio climático, el papel predominante del sindicato y la reducción paulatina del tamaño de los hogares, para entender las interacciones necesitamos retornar a los caminos de desarrollo específicos y a las comunidades individuales.

La Cañada que comenzó como una comunidad rural y productor de papa a secano, en 1996 se dividió en dos después de un periodo de tensiones, lo que dio lugar a una extensión adicional de los servicios. En las últimas dos décadas, pasó a formar parte del núcleo urbano de un pueblo, al que ayudó a transformarse en sede municipal. Con apoyo externo, lograron construir una gama amplia de infraestructura de riego, organizar algunas asociaciones de productores (incluyendo producción de orégano y verduras), triplicar ingresos y educar a los hijos en la ciudad. Este ejemplo de una comunidad con crecimiento demográfico, subraya que para impulsar los caminos de desarrollo comunales no sólo son importantes los diferentes desencadenantes internos y externos o los mecanismos de autorrefuerzo (economías de escala y efectos de aglomeración con el riego), sino también las rupturas institucionales. Vergne y Du-

rand (2010, p. 743) destacan las “externalidades positivas de redes o rendimientos crecientes (por ejemplo, en cuanto a escala, alcance o aprendizaje)” como impulsores importantes de procesos autoreforzantes. Las tendencias autoreforzantes se dieron en espirales positivas y negativas, por ejemplo, con el nucleamiento y las redes migratorias o los sesgos de intervención hacia comunidades con mayor potencial productivo percibido. Este proceso no sólo ocurrió en La Cañada u otras comunidades con crecimiento demográfico, sino también en cierta medida en las comunidades con caminos de desarrollo con riego y contracción demográfica. Sin embargo, las tendencias de autoreforzamiento en las esferas pública y productiva no siempre fueron paralelas. En algunos casos, se pudo observar una acumulación de estas tendencias, mientras que en otros, acontecimientos contradictorios y una combinación de círculos viciosos y virtuosos, por ejemplo, con relación al nucleamiento y el mejoramiento de viviendas. La principal impulsora de estas tendencias, en La Cañada fue la agencia de los comunarios ocupando cargos públicos para la búsqueda de ayuda y mediante la división de la comunidad. En otras comunidades, la agencia se desencadenó por imitación, factores externos (el mal de Chagas) o eventos iniciales.

Los caminos de desarrollo comunales también reflejan su inmersión en el proceso de globalización, relacionado con la integración mercantil, la migración rural-urbana, el cambio climático, los acontecimientos políticos o la amplia gama de intervenciones externas. Hemos analizado las principales ‘rondas’ de intervenciones en el aprovisionamiento de servicios públicos y los cambios graduales en el equilibrio entre la participación interna y externa, en muchos casos reduciéndose la participación comunal. Ante estos cambios, las comunidades respondieron de muchas formas, dependiendo también de su posición o estatus (núcleo, *ayllu*, pionera, etc). Lo hicieron de una forma estructurada y ‘articulada’, solicitando ayuda, captando poder político, redefiniendo identidades y resistiendo la usurpación externa y las políticas de ‘normalización’, y también de formas más informales, como cambiando rutinas y hábitos, innovando o adaptando. A partir de estas lógicas y los patrones divergentes de participación comunal, surgen preguntas sobre la validez de un en-



foque universal en términos del marco analítico de la acción colectiva y los esfuerzos de cooperación al desarrollo relacionados.

Hemos podido observar una transformación paulatina de varias comunidades dispersas a asentamientos nucleados, en algunos casos con una intensificación considerable de la producción agrícola (bajo riego) y en otros casos con una marginalización gradual de las zonas circundantes con agricultura a secano.

Aunque ninguna de las comunidades se acercó a alguna clase de equilibrio (David, 2001), los resultados generales indican los límites de muchos procesos de cambio relacionados con la producción agrícola, sobre todo en comunidades con agricultura a secano. Ciertos casos estudiados (por ejemplo, Ovejerías y La Cañada) destacan el potencial todavía existente de escapar del 'bloqueo interno' o de emprender transformaciones profundas en un tiempo relativamente corto, aunque con considerable apoyo externo. Prácticamente todas las comunidades experimentaron uno o varios momentos críticos, como las divisiones comunales o migraciones colectivas. Las comunidades relativamente pequeñas, especialmente con contracción demográfica, viven las consecuencias de su 'masa crítica' reducida, al tener menor peso político en las elecciones municipales o en las cumbres y al momento de enfrentar puntos de inflexión negativos como la reducción de la asistencia escolar.

Por último, relacionando con eventos casuales, es importante no subestimar el azar o la ocurrencia de los 'cisnes negros' (Taleb, 2010) en la definición de los caminos de desarrollo comunales. Por ejemplo, la promesa repentina y las externalidades de una inversión multimillonaria propuesta en Yurubamba a fin de solucionar problemas de aprovisionamiento de agua potable para la ciudad de Sucre. De la misma manera, el sector privado, aunque casi no desempeñó ningún papel en las comunidades estudiadas, construyó un camino de acceso a Talahuanca y Ovejerías, mayormente para satisfacer sus propias necesidades (mantenimiento de las tuberías de gas).

Esta reflexión acerca de los patrones de cambio evolucionario en una serie de comunidades también destaca las limitaciones de enmarcar los caminos de desarrollo comunales en etapas similares y claramente distinguibles, algo que es común en las teorías de dependencia del camino. Esto no quiere decir que no se puede predecir del todo los patrones de cambio. Es posible identificar cambios en presencia externa, diferentes rondas de aprovisionamiento de educación o servicios públicos, varias transiciones en riego, así como transiciones desde comunidades dispersas a asentamientos nucleados. También es factible identificar la importancia de tener una ‘masa crítica’ o ‘puntos de inflexión’ en diferentes dominios. Pueden encontrarse muchas similitudes, pero encasillar a patrones o etapas de cambio evolucionario más o menos fijos, no haría justicia a la diversidad y complejidad encontradas.

## **8. Resultados desiguales e impactos a largo plazo**

Reconocer similitudes y diversidades en los patrones de los caminos de desarrollo nos lleva a la pregunta de ¿por qué el apoyo externo tuvo impactos tan diferenciados, incluso en comunidades con ‘condiciones iniciales’ más o menos iguales? Aunque las intervenciones apoyaron ampliamente el establecimiento de servicios públicos y el aumento de la producción, especialmente en comunidades con crecimiento demográfico, una serie de factores debilitó su efectividad e impacto. Se encontraron problemas recurrentes en los esfuerzos de desarrollo, en términos de cobertura y efectividad, así como con relación a la operación y mantenimiento de infraestructuras. Estos problemas dieron lugar a una serie de intervenciones de seguimiento. Siguiendo a Pritchett (2011), las respuestas se centraron en la “intensificación”, “amputación” y/o “reforma de políticas”. Sin embargo, con las intervenciones subsiguientes, la calidad, sostenibilidad y niveles de aprovisionamiento no siempre mejoraron, debido a que los nuevos esfuerzos se basaron en diagnósticos de baja calidad o soluciones ‘estandarizadas’. Los desfases entre diagnósticos, soluciones y la realidad en terreno quedan evidentes en los currículos de arriba hacia abajo y estandarizados, la poca capacitación de los profesores y una falta de comprensión de la resistencia de los

padres de familia a la educación bilingüe. Una intervención externa puede conducir a una transmisión selectiva de rutinas organizativas (Boschma y Frenken, 2011) y sólo tiene un impacto limitado en las instituciones, prácticas y enfoques existentes. Una comprensión equivocada de las comunidades (Agrawal y Gibson, 1999), la ausencia a veces completa de una 'teoría de cambio' adecuada (Pritchett, 2011) y el enfoque unilateral en objetivos definidos externamente dificultaron la comprensión de las dinámicas comunales y de las demandas, necesidades y habilidades internas diferenciadas.

La distribución de beneficios fue diferenciada y muchas veces desigual. Es el caso del acceso vial y educación, vivienda, agua potable y electricidad. Muchas veces, las diferenciaciones fueron compensadas o ensanchadas otras veces por la acción de los actores externos. Puede que una intervención haya sido exitosa a nivel individual, conduciendo a indicadores positivos, con algunos resultados excelentes y 'buenas prácticas', pero las acciones no coordinadas condujeron a una mayor reducción del ciclo de vida de las inversiones públicas y al sobredimensionamiento frecuente de éstas. Más allá de la presión sobre la tierra, la migración rural-urbana 'incontenible' también fue el resultado de niveles educativos más elevados y de los 'procesos de emancipación'.

En la esfera productiva, las intervenciones con un fuerte enfoque en la integración al mercado condujeron a patrones de acumulación atractivos para los hogares jóvenes o incluso para los migrantes, aunque, como se dijo, no fue algo común en especial para las comunidades con caminos de desarrollo con agricultura a secano y contracción demográfica. Una de las principales razones fue la incrustación limitada de estas intervenciones. En vez de construir una capacidad de acción colectiva sostenida (Ostrom, 2000), los encuentros repetidos pero disonantes, las prácticas de intervención de corto plazo y la falta de seguimiento condujeron a una disminución paulatina del interés de los comunarios. Las nuevas políticas y prácticas de intervención diferían poco de las fracasadas previamente. Fueron recurrentes los 'problemas planteados por la solución', para usar un término de Pritchett (2004). Las políticas nacionales se centraron en la 'normalización' de

las prácticas y reglas del juego locales (Boelens, 2008), mientras que las intervenciones locales condujeron a soluciones parciales y sesgos en la selección de hogares. Las políticas y prácticas a menudo no tenían correspondencia con las estrategias de prevención de riesgos y los principios de equidad, y tampoco con formas adecuadas de información y rendición de cuentas.

A pesar de la presencia externa, impresionante en términos cuantitativos, pocas comunidades se beneficiaron de forma sustancial y consistente. Muchas de las intervenciones fueron sesgadas, desequilibradas, descoordinadas y repetitivas, y no lograron alcanzar la rentabilidad, incrustación y sostenibilidad, ni fomentaron la propiedad local, tampoco motivaron nuevos esfuerzos de 'acción colectiva'. Tuvieron una efectividad limitada en términos de influencia e impacto en un entorno difícil y propenso a riesgos. Muchas intervenciones 'estandarizadas' de corto plazo, no respondieron a las realidades cambiantes pero poco visibles en las prácticas y rutinas comunales, como aquellas relacionadas con el calendario agrícola y los mecanismos de intercambio. En algunos casos, esta situación puede haber aumentado la dependencia externa de los insumos, mercados o mantenimiento. Las modalidades de intervención recientes como 'obra vendida', también debilitaron la voluntad de las comunidades de participar en actividades de acción colectiva.

Desafortunadamente, las varias rondas de acción colectiva e intervenciones externas no condujeron a un aprendizaje sistemático y continuo, ni a procesos colaborativos en la coproducción de un desarrollo rural cada vez más sostenible, especialmente en la esfera productiva. En la esfera de los servicios públicos, las mejoras se equilibraron después de varias rondas, pero después de casi 30 años de esfuerzos convencionales de la cooperación al desarrollo y 15 años de descentralización, todavía se puede observar grandes variaciones en el aprovisionamiento entre comunidades y —lo que es más significativo— entre familias.

Algunas desigualdades internas relacionadas con la propiedad de tierra, entre originarios y forasteros, tienen raíces de largo plazo y

son, por lo tanto, difíciles de abordar por los actores externos. Muchas intervenciones en la esfera productiva provocaron diferenciaciones internas, entre hogares ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre jóvenes y viejos, y entre familias viviendo en el núcleo central y aquellas en zonas más alejadas. La creación de organizaciones paralelas o grupos de usuarios apenas contribuyó a una participación más activa o una representación más equilibrada. Las 'transferencias en efectivo condicionadas', en cierta medida pueden considerarse como un mecanismo de redistribución de 'arriba hacia abajo', que puede mejorar la posición de los hogares adultos y pobres, mientras que la descentralización municipal puede contribuir a políticas 'redistributivas'.

Aun en circunstancias adversas, las comunidades mostraron una fuerte resiliencia en términos de su sobrevivencia como entidades independientes, incluso cuando se dividieron, se reubicaron o asumieron una nueva identidad externa. Sin embargo, la sobrevivencia y la capacidad de recuperación, o la 'reproducción de la comunidad' (Klemola, 1997) entrañan costos considerables, especialmente para aquellas comunidades que quedaron rezagadas, incluso con apoyo externo más o menos útil. Aunque las condiciones de vida mejoraron (en indicadores de desarrollo humano), la capacidad interna de acción colectiva y de ajuste de las 'reglas del juego' parece erosionarse cada vez más. Además, las condiciones productivas y la seguridad alimentaria mejoraron tan sólo en algunas comunidades. La resiliencia como medio para reducir la vulnerabilidad y capacidad de adaptación ha sido bastante limitada. Sólo en algunos casos, se identificó una adaptación efectiva como resultado de procesos complejos y de una serie de compromisos entre las partes interesadas (Coulthard, 2012).

Sólo tres de las catorce comunidades lograron cambios considerables en la productividad y retener o incluso atraer a hogares jóvenes. Una de estas, lo logró casi sin apoyo externo. En casi todas las otras comunidades, los ancianos se quedaron atrás con niveles considerablemente más bajos de producción agropecuaria. Probablemente, las nuevas 'redes de protección' gubernamentales y las mejoras en

la calidad de vida han hecho más llevadera su vejez en comparación con la generación anterior, pero ciertamente no aseguran la sobrevivencia de estas comunidades en el largo plazo. Esta situación no siempre constituye un problema, debido que una comunidad puede transformarse y reinventarse en otro lugar. Pero ni las políticas nacionales ni las políticas internacionales de cooperación parecen prestar mucha atención al equilibrio y a la sostenibilidad de las inversiones entre áreas rurales y urbanas, y entre la esfera pública y la esfera productiva. Bajo las circunstancias actuales, la producción agrícola en condiciones marginales y sin riego, no puede competir con otras fuentes potenciales de ingresos, especialmente para los jóvenes. Ello implica que las instituciones comunales existentes con una larga historia de experiencias de negociación son cada vez menos relevantes, lo que puede complicar cualquier enfoque 'basado en la comunidad' para el 'desarrollo sostenible'.

## **9. Conclusiones: lidiar con la complejidad**

Hoy en día, muchas de las comunidades estudiadas enfrentan nuevas encrucijadas. Aunque las perspectivas productivas han mejorado para algunas, todas conviven con una orientación creciente hacia afuera, prácticamente en todos los aspectos de la vida comunal, debilitándose o, al menos cambiando, la sostenibilidad de varios de los actuales caminos de desarrollo. A pesar de que la importancia de las instituciones tradicionales ha disminuido, las principales organizaciones y los procesos de toma de decisiones, más que nunca, están sincronizados con las políticas locales y nacionales. El futuro de los niños está mayormente concebido fuera de los límites de la comunidad. El hábitat de las comunidades rurales tiende a deteriorarse. Es verdad que las comunidades aún están pobladas por ancianos y algunas familias jóvenes con conocimientos y capacidades adaptadas para un entorno propenso a riesgos, pero la búsqueda de soluciones sigue mayormente orientada hacia afuera, en parte a consecuencia de las crecientes limitaciones de mano de obra e insumos requeridos y también como resultado de la creciente dependencia de ayuda.

Sin un enfoque más holístico, las intervenciones pueden formar parte del problema antes que una solución (Pritchett, 2004) y profundizar los círculos viciosos antes que apoyar el despliegue de capacidades locales. Asimismo, las experiencias en vivienda y agua potable muestran que existen obstáculos considerables para superar una serie de limitaciones, especialmente con relación al acceso diferenciado, las tasas de cobertura, el “comportamiento del polizón” y los desafíos de mantenimiento. También muestran la capacidad limitada de la organización comunal y de los actores externos para resolver tales cuestiones de una forma consensuada. No obstante, una intervención externa sincronizada e implementada bajo el liderazgo de una comunidad puede conducir hacia una tendencia virtuosa y de autoreforzamiento. Mencionemos la complementariedad de varios programas de apoyo en educación y formación de una asociación de productores en Pampa Lupiara.

La mayoría de los enfoques de desarrollo rural se concentran a veces, involuntariamente, en la modernización, integración al mercado y urbanización rural. La dotación de servicios públicos, las viviendas mejoradas, el acceso a agua potable y una serie de otros servicios sociales condujeron a un nucleamiento rápido, con ciertas variantes entre pequeñas y medianas comunidades, con riego o con agricultura a secano. Aunque este cambio puede ser visto como un ejemplo de ‘creación de caminos’, surge la pregunta de si los comunarios sólo aceptan esta agenda porque los servicios públicos mejorarán las condiciones de vida, ayudarán a sus hijos en el acceso a la educación y facilitarán su salida, o porque realmente les gusta la vida ‘moderna’, a modo de imitación de los cambios en otros lugares, a pesar de que ello puede afectar sus prácticas agrícolas.

El énfasis de Pritchett (2004) en la necesidad de tener una teoría de cambio adecuada tiene una limitación importante. No será posible elaborar tantas ‘teorías de cambio’ como tantos caminos de desarrollo que recorren las comunidades. El desarrollo comunal sigue siendo un proceso desordenado, vinculado a procesos políticos y económicos más amplios y lleno de dinámicas inesperadas y definidas local y culturalmente. Los actores de desarrollo y de ayuda,

sólo pueden predecir hasta cierto punto estos ‘caminos de cambio’ y sustentar así sus intervenciones. Más allá de las asimetrías en términos de poder, las discrepancias y confusiones continúan sobre los diferentes conceptos de desarrollo local.

Por tanto, la comunidad para el desarrollo tendrá que lidiar con esta complejidad (Teisman, 2008), reconocer la imprevisibilidad y trabajar en una combinación lo más amplia posible de redes y alianzas para coordinar, adaptar y responder a los procesos y demandas de desarrollo local. Los esfuerzos de desarrollo dirigidos hacia las comunidades rurales podrían fomentar modalidades de ‘soluciones’ a la medida y contribuir a políticas y programas que favorecen a los mecanismos locales de distribución, con participación de los comunarios y permitiendo que tomen sus propias decisiones sobre las perspectivas de desarrollo y, posiblemente, sobre la asignación y modalidades de financiamiento, antes que seguir exponiéndoles a procesos continuos de normalización externa o medidas de ayuda *ad hoc* por una serie de proveedores que no coordinan y, muchas veces, con medidas ahistóricas. Esto va más allá de la distinción entre ‘buscadores’ y ‘planificadores’ (Easterly, 2006), y es completamente diferente de enfoques como las ‘Comunidades del Milenio’, propuesta por Sachs, que se implementó casualmente, en 14 comunidades en África y en contextos macroeconómicos y políticos aún más diversos que Bolivia. Lo que demuestra este trabajo es que una mayor coordinación del apoyo es importante, pero no es correcto del todo admitir un enfoque casi universal para la solución de la pobreza rural.

Al iniciar su mandato, el presidente del Banco Mundial Jim Kim, pidió que el Banco comience a trabajar en una “ciencia de la entrega” y se convierta en un “banco de soluciones”. Pero no basta analizar los obstáculos y las limitaciones para avanzar hacia el desarrollo sostenible, ni la aplicación a mayor escala de las ‘mejores prácticas’. Las ‘soluciones’ de desarrollo no sólo requieren políticas e instituciones adecuadas, sino también la comprensión de las historias locales, relaciones de poder, percepciones y perspectivas. En la línea de Pritchett y Woolcock (2004, p. 207), deberíamos ayudar a crear



condiciones “bajo las cuales se puede alimentar y sostener experimentos genuinos para discernir las soluciones locales más apropiadas para los problemas locales, mientras que también se las ve como elementos necesarios de una estrategia nacional de desarrollo más amplia y más holística”. La descentralización municipal ya se ha constituido en una plataforma importante para la participación comunal, pero queda mucho por hacer para lograr intervenciones a la medida, de mejor calidad y adaptadas a las comunidades, en lugar de reinventar la rueda o introducir innovaciones desde afuera. El hábitat de muchas comunidades rurales sigue deteriorándose. La comunidad de la cooperación al desarrollo tendrá que reformarse para lidiar con la complejidad de las dinámicas locales. Los múltiples caminos de desarrollo necesitan el abandono de la confusión reinante y respuestas más adecuadas y sostenibles.



# Bibliografía

- Abdulai, A., Barrett, C. y Hoddinott, J. (2005). Does food aid Really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa. *World Development*, 33(10), 1689-1704.
- ACLO (1976). Diagnóstico Chuquisaca, Mimeo. En: *Archivo y Biblioteca Nacional en Sucre*.
- Agrawal, A. y Gibson, C. (1999). Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation. *World Development*, 27 (4), pp. 629-49.
- Albó, X. (1985). *Desafíos de la solidaridad aymara*. Cuadernos de Investigación CIPCA, No. 25. La Paz.
- Albó, X., y Romero, C. (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Alconini, S. (2008). *El Inkario en los Valles del Sur Andino Boliviano: los Yamparas entre la arqueología y etnohistoria*, John and Erica Hedges Limited.
- Alonso, P. (2005). *Multi-Polarity and Institutional Development: A Cross-National Analysis*. Trabajo presentado en la Conferencia Anual de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA), 27-9. Washington: IADB.
- Aramayo, A. (1988). Cambios en la agricultura e influencia sobre las estrategias campesinas. En: A. Zoomers (ed.). *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia. Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, 95-126. La Paz: Plural.
- Archer, M. (2010). Morphogenesis versus structuration: on combining structure and action. *The British journal of sociology*, 61, 225-52.
- Assies, W. (2006). Land tenure legislation in a pluri-cultural and multi-ethnic society: the case of Bolivia. *The Journal of Peasant Studies*, 33 (4), 569-611.
- Banerjee, A., Iyer, L. y Somanathan, R. (2007). Public action for public goods. En: T. Schultz y J. Strauss. *Handbook of development Economics*, 4, 3117-54. Elsevier.

- Barragán R. (1994). ¿Indios de arco y flecha? Entre la historia y la arqueología de las poblaciones del norte de *Chuquisaca* (Siglos XV-XVI). Sucre: Ediciones ASUR.
- Barron, J. y Goudsmit, I. (1997). Migración definitiva: hacerse la vida. *Serie de Investigaciones Pied Andino* 6. Sucre: PIEB
- Bebbington, A. (1999). Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World development*, 27 (12), 2021-44.
- Bebbington, A. (2000). Reencountering development: Livelihood transitions and place transformations in the Andes. *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (3), 495-520.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Rojas, R. y Muñoz, D. (eds.) (2002) *Contributions of the Dutch Co-Financing Programme to Rural Development and Rural Livelihoods in the Highlands of Perú and Bolivia*. Stuurgroep/GOM/Ministry of Foreign Affairs, Netherlands, Stuurgroep, Boulder.
- Bebbington, A. (2004). NGOs and uneven development: geographies of development intervention. *Progress in Human Geography*, 28 (6), 725-745.
- Bebbington, A. (2010). Social Movements and Poverty in Developing Countries. Report commissioned for the UNRISD Flagship Report on Poverty Project on Proverty. Geneva: Reduction and Policy Regimes.
- Bedoya, E. y Bedoya, A. (2005). Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia. *Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT*, 21-43.
- Beetstra, T. (1997). *Características de la producción de papa en Cochabamba, Potosí y Chuquisaca*. Cochabamba: Convenio IBTA CIP COSUDE.
- Berg, van den, H. (1989). *La tierra no da así no mas: los ritos agrícolas en la religión de los Aymara-Cristianos de los Andes*. Amsterdam: CEDLA.
- Berg, van den, H. y Canqui, R. (1992). *La cosmovisión aymara*. La Paz: Universidad Católica Boliviana.
- Boelens, R. y Doornbos, B. (2001). The battlefield of water rights: Rule making amidst conflicting normative frameworks in the Ecuadorian highlands. *Human Organization*, 60 (4), 343-55.
- Boelens, R. (2008). *The rules of the game and the game of the rules: Normalization and resistance in Andean water control*, PhD dissertation, Wageningen University.
- Boelens, R., Dávila, G. y Menchú, R. (1988). *Searching for equity: conceptions of justice and equity in peasant irrigation*. Van Gorcum, Assen.
- Boschma, R. y Frenken, K. (2011). The emerging empirics of evolutionary economic geography. *Journal of Economic Geography*, 11 (2), 295-307.

- Boschma, R. y Lambooy, J. (1999). Evolutionary economics and economic geography. *Journal of evolutionary economics*, 9, 411-29.
- Brienen, M. (2002). The clamor for schools rural education and the development of state-community contact in highland Bolivia, 1930-1952. *Revista de Indias* (226). vol. LXII, 615-650
- Brienen, M. (2011). *The clamor for schools: indigenous communities, the state, and the development of indigenous education in Bolivia, 1900-1952*. PhD dissertation, University of Amsterdam.
- Carroll, T. y Bebbington, A. (2000). Peasant federations and rural development policies in the Andes, *Policy Sciences*, 33(3), 435-5.
- Carter, W. y Mamani, M. (1982). *Irpa Chico: individuo y comunidad en la cultura aymara*. La Paz: Librería-Editorial Juventud.
- Cassen, R. (1986). *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. Oxford: Oxford University Press.
- Castillo, L., Orsel, S., Vos, J. y Oré, M. (2009). *El agua, ante nuevos desafíos: actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Chang, H. (2002). Breaking the Mould -An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State. *Cambridge Journal of Economics*, 26 (5) 539-559.
- Chang, H. (2007). *Institutional change and economic development*. Tokyo: United Nations University Press.
- Chumacero, J. (2005). *Cancha Pujru, Cocha Pampa, Huayraña e Iruja Falsuri: tierra y economía comunal en norte Potosí*. La Paz: TIERRA.
- Clemens, M., Kenny, C. y Moss, T. (2007). The trouble with the MDGs: confronting expectations of aid and development success. *World development*, 35 (5), 735-51.
- Contreras, M. y Simoni, M. (2003). *The Bolivian education reform 1992-(2002): case studies in large-scale education reform*. Education Reform and Management Team, World Bank.
- Cotlear, D. (1989). *Desarrollo campesino en los Andes: cambio tecnológico y transformación social en las comunidades de la sierra del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Coulthard, S. (2012). Can we be both resilient and well, and what choices do people have? Incorporating agency into the resilience debate from a fisheries perspective. *Ecology and Society*, 17(1), 4.
- David, P. (2001). Path dependence, its critics and the quest for historical economics. *Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present*, 15, 40.

- De Haan, L. y Zoomers, A. (2005). Exploring the frontier of livelihoods research, *Development and Change*, 36 (1), 27-47.
- De Morrée, D. (1998a). El rol de organizaciones económicas campesinas en procesos de desarrollo y estrategias campesinas. En: A. Zoomers (ed.), *Estrategias campesinas en el surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, 305-338. La Paz: Plural.
- De Morrée, D. (1998b). Diagnóstico rural rápido: los datos serán confiables? En: A. Zoomers, (ed.), *Estrategias campesinas en el surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, 541-555. La Paz: Plural.
- De Morrée, D. (1998c). La estratificación campesina: en busca del verdadero pobre. En: A. Zoomers (ed.) *Estrategias campesinas en el surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, 531-540. La Paz: Plural.
- De Morrée, D. (2002). *Cooperación campesina en los Andes: Un estudio sobre estrategias de organización para el desarrollo rural en Bolivia*. PhD dissertation, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht.
- De Querejazu, L.E. (2001). *Caciques, yanaconas y extravagantes: la sociedad colonial en Charcas s. XVI-XVIII*. IFEA Instituto Francés de Estudios Andinos.
- De Sardan, J. (1988). Peasant logics and development project logics. *Sociologia Ruralis*, 28(2-3), 216-26.
- De Sardan, J. (2005). *Anthropology and development : understanding contemporary social change*. Zed Books, London, New York.
- Deeg, R. (2006). Path Dependency, Institutional Complementarity, and Change in National Business Systems, Changing Capitalisms? *Internationalism, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. USA: Oxford University Press.
- Dimaggio, P. (1990). Cultural aspects of economic action and organization. En: R.O. Friedland, y A.F. Robertson, *Beyond the marketplace: rethinking economy and society*, 113-36. Transaction Publishers.
- Dorward, A., Anderson, S., Bernal, Y., Vera, E. Rushton, J., Pattison, J. y Paz, R. (2009). Hanging in, stepping up and stepping out: livelihood aspirations and strategies of the poor. *Development in Practice*, 19 (2), 240-7.
- Dulón, R y Weenink, G. (2010). Cambios registrados en las lógicas de captación y distribución municipal, Working document. PIED Andino (Unpublished).
- Durán, J. (1990). *Las nuevas instituciones de la sociedad civil: impacto y tendencias de la cooperación internacional y las ONG en el área rural de Bolivia*. La Paz: Huellas.

- Durston, J. (1988). *Building social capital in rural communities (where it does not exist)*. Latin American Studies Association annual meetings, September 24th-26<sup>th</sup>. Chicago.
- Easterly, W. (2006). *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Penguin.
- Entrambasaguas, A., Pérez, C. y Tórrez, M.D. (2004). *Mercado de tierras en Chuquisaca: Un estudio sobre la influencia en inversiones en tres municipios*, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. La Paz: PIEB.
- Erasmus, C. (1967). Upper limits of peasantry and agrarian reform: Bolivia, Venezuela, and Mexico compared. *Ethnology*, 64, 349-80.
- Escobal, J. y Ponce, C. (2010). *Una mirada de largo Plazo a la Economía Campesina en los Andes*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Lima: Mimeo.
- Faguet, J- (2003). Decentralization and local government in Bolivia : an overview from the bottom up. *LSE Research Online*. London. Recuperado de <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000481>
- Faguet, J. y Sanchez, F. (2008). Decentralization's effects on educational outcomes in bolivia and colombia. *World Development*, 36 (7), 1294-1316.
- Frenken, R.B.K. (2009). Some Notes On Institutions In Evolutionary Economic Geography. *Economic Geography*, 85 (2) 1-9.
- Fujiie, M., Hayami, Y. y Kikuchi, M. (2005). The conditions of collective action for local commons management: the case of irrigation in the Philippines. *Agricultural Economics*, 33 (2), 179-89.
- Fundación TIERRA (2000). Análisis crítico del proceso de Catastro Rural Legal y Saneamiento Intergado al Catastro Legal en el Departamento de Chuquisaca (KADASTER e INRA). La Paz: TIERRA.
- Garud, R., Kumaraswamy, A. y Karnøe, P. (2010). Path dependence or path creation? *Journal of Management Studies*, 47 (4), 760-74.
- Gerbrandy G., Hoogendam P. (1988). *Aguas y acequias: Los derechos al agua y la gestión campesina de riego en los andes bolivianos*. La Paz: Plural
- Ghezzi, S. y Mingione, E. (2007). Embeddedness, path dependency and social institutions, *Current sociology*, 55 (1), 11.
- Gianotten, V. (2011). Una reforma agraria del minifundio. En: M. Morales, *et al.*, *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz: Plural
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*, Univ of California Press.

- Gomez, G. (2008). Making Markets. The Institutional rise and decline of the Argentine Red de Trueque. Doctoral thesis, Institute of Social Studies: The Hague.
- González de Olarte, E. (1987). *La lenta modernización de la economía campesina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Goudsmit, I.A. (2006). Praying for Government: Peasant Disengagement from the Bolivian State. *Bulletin of Latin American Research*, 25 (2), 200-219.
- Grabher, G. (1993). *The Embedded Firm: On the Socio-Economics of Inter-Firm Relations*. London: Routledge
- Grand le, J.W. (1998a). Desarrollo fragmentado: discontinuidades en el ámbito de intervención. En: A. Zoomers (ed.) (1998). *Estrategias campesinas en el surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, 361-396. La Paz: Plural.
- Grand le, J.W. (1998b). Buscando resultados: estrategias campesinas e impactos colaterales. En: A. Zoomers (ed.) (1998), *Estrategias campesinas en el surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, 397-422. La Paz: Plural
- Grand le, J.W. (1998c). Desarrollo rural: nucleamiento como estrategia de desarrollo. En: A. Zoomers (ed.) (1998). *Estrategias campesinas en el surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, 423-440. La Paz: Plural.
- Grand le, J.W. (2012). *Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia*. IOB Study 370. The Hague: The Netherlands Foreign Ministry.
- Grootaert, C. y Narayan, D. (2004). Local institutions, poverty and household welfare in Bolivia, *World development*, 32 (7), 1179-98.
- Guevara-Gil, A., Boelens, R. y Getches, D. (2010). Conclusions: Water Rights, Power and Identity, *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. London: Earthscan.
- Gunatilaka, R. (2000). *Fiscal Decentralisation, Rural Development and Poverty Reduction: A Sri Lankan Perspective*. International Seminar on Monetary and Fiscal Policy and Poverty and Public Policy. Bangalore: Institute for Social and Economic Change.
- Healey, S. (2009). Ethno-Ecological Identity and the Restructuring of Political Power in Bolivia. *Latin American Perspectives*, 36(4).
- Heinmiller, B.T. (2009). Path dependency and collective action in common pool governance. *International Journal of the Commons*, 3(1), 131-47.
- Helmsing, A. (2013). Analyzing Local Institutional Change Comparing small farmer participation in high value export chains in Uganda and Peru. *CIRI Working Paper No. 1*. ISS. Erasmus University Rotterdam.



- Hendriks, J. (1988). *Promoción rural y proyectos de riego: la experiencia del Proyecto Rehabilitación del antiguo canal La Estrella-Mollepata*. Lima: Centro Andino de Educación y Promoción "José María Arguedas".
- Hodgson, G. (2002). The evolution of institutions: an agenda for future theoretical research. *Constitutional Political Economy*, 13 (2), 111-27.
- Hodgson, G. (2004). Reclaiming habit for institutional economics. *Journal of Economic Psychology*, 25 (5), 651-60.
- Hodgson, G. (2007). Institutions and individuals: Interaction and evolution. *Organization Studies*, 28 (1), 95-116.
- IOB. (1998). Evaluación del Programa de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos con Bolivia (informe principal) The Hague: IOB.
- IOB. (2011). Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009). *IOB-Evaluations*, No. 350. The Hague.
- Irahola, D. (2010). *Descentralización y poder local en Chuquisaca*. Plural editores.
- Izko, X. (1986). Comunidad andina: persistencia y cambio. *Revista andina*, 47, 50-99.
- Kervyn, B. (1988). *La economía campesina en el Perú: teorías y políticas*. Cuzco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Kessler, C. (2006). *Moving people: Towards collective action in soil and water conservation*. Doctoral Thesis, Wageningen University.
- Klein, H. (2011). *A concise history of Bolivia*. Cambridge University Press.
- Klemola A. (1997). *The reproduction of community through communal practices in Kila Kila, Bolivia*. PhD Thesis, University of Liverpool.
- Koch, D. (2007). *Blind spots on the map of aid allocations: Concentration and complementarity of international NGO aid*. Research Paper, UNU-WIDER, United Nations University (UNU).
- Koch, D. (2009). *Aid from international NGOs: blind spots on the aid allocation map*. Taylor y Francis.
- Koch, D. y Ruben, R. (2008). Spatial Clustering Of NGOs: An Evolutionary Economic Geography Approach. *Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG)*.
- Kristjanson, P., Krishna, A., Radeny, M., Kuan, J., Quilca, G., Sanchez-Urrelo, A. y Leon-Velarde, C. (2007). Poverty dynamics and the role of livestock in the Peruvian Andes. *Agricultural Systems*, 94 (2), 294-308.
- Lambert, B. (2012). Improving Indigenous Childrens Educational Access and Outcomes Through Intercultural Bilingual Education. En: J. Heymann y A. Cassola, *Lessons in Educational Equality: Successful approaches to intractable problems around the world*. Oxford University Press.

- Langer, E. (1985). Labor Strikes and Reciprocity on Chuquisaca Haciendas. *Hispanic American Historical Review*, 65 (2), 255-77.
- Langer, E. (1987) La comercialización de la cebada en los ayllus y las haciendas de Tarabuco (Chuquisaca) a comienzos del siglo 20. En: H. Olivia, L. Brooke y T. Enrique Tandeter (Ed.), *La participación indígena en los mercados surandinos*, 583-601. La Paz: CERES.
- Langer, E. (1989). *Economic change and rural resistance in southern Bolivia, 1880-1930*. Stanford University Press.
- Larson, B. (1988). Bolivia Revisited: New Directions in North American Research in History and Anthropology. *Latin American Research Review*, 23 (1), 63-90.
- Lehman, K. (1999). *Bolivia and the United States: A limited partnership*. University of Georgia Press.
- Lehmann, D. (1982). *Ecology and Exchange in the Andes*. Cambridge University Press Cambridge.
- Long, N. y van der Ploeg, J. (1989). Demythologizing planned intervention: an actor perspective. *Sociologia Ruralis*, 29 (3-4), 226-49.
- Long, N. (1990). From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 3-24.
- Long, N. y van der Ploeg, J. (1995). Reflections on agency, ordering the future and planning. En: search of the middle ground. *Essays on the sociology of planned development. Liber amicorum Dirk van Dusseldorp*, G. Frerks, J. den Ouden (Eds.). Dept. Sociology, Section Sociology of Rural Development, University of Wageningen (1995) 64-79.
- Machado, A. (2003). *There is No Road: Proverbs by Antonio Machado (Companions for the Journey)*. New York: White Pine Press.
- Madeley, J., y Robinson, M. (1991). *When aid is no help: how projects fail, and how they could succeed*. London: Intermediate Technology Publications,
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology, *Theory and society*, 29(4), pp. 507-48.
- Martens, B., Mummert, U., Murrell, P. y Seabright, P. (2002). *The institutional economics of foreign aid*. Cambridge University Press.
- Martin, R. (2009). Rethinking regional path dependence: Beyond lock-in to evolution. *Papers in Evolutionary Economic Geography*, 9.10.
- Mason, M. (2009). Making educational development and change sustainable: Insights from complexity theory. *International journal of educational development*, 29 (2), 117-124.

- Maxwell, S. (1978). Food aid for supplementary feeding programmes: An analysis. *Food Policy*, 3(4), 289-98.
- Mayer, E. (2004). *Casa, chacra y dinero: economías domésticas y ecología en los andes*. Lima: Instituto de Estudios peruanos.
- Meinzen Dick, R., Brown, L., Feldstein, H., y Quisumbing, A. (1997). Gender, property rights, and natural resources. *World Development*, 25 (8), 1303-15.
- Meinzen Dick, R., DiGregorio, M. y McCarthy, N. (2004). Methods for studying collective action in rural development. *Agricultural Systems*, 82 (3), 197-214.
- Miller, J., Hudson-Edwards, K., Lechler, P., Preston, D. y Macklin, M. (2004). Heavy metal contamination of water, soil and produce within riverine communities of the Río Pilcomayo basin, Bolivia. *The Science of the total environment*, 320 (2-3), 189-209.
- Montellano, P. y Ramos, Z. (2011). *Luces y sombras de la educación secundaria rural*. La Paz: PIEB.
- Morales, M., y Guerrero, E. (2001). *Estrategias campesinas para enfrentar la sequía*. Unpublished.
- Morales, M., Gianotten, V. y Devisscher, M. (2011). *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- Murra, J. (1972). El control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas. En: Murra (2002) *El mundo andino: población, medio ambiente y economía*. Lima: IEP.
- Niekerk, van, N. (1992). *La cooperación internacional y la persistencia de la pobreza en los Andes bolivianos*. La Paz: Unitas.
- Niekerk, van, N. (1994). *Desarrollo rural en los Andes: un estudio sobre los programas de desarrollo de Organizaciones no Gubernamentales*, Vakgroep Culturele Antropologie en Sociologie der Niet-Westerse Samenlevingen, Rijksuniversiteit Leiden.
- Nijenhuis, G. (2002). *Decentralisation and Popular Participation in Bolivia: The link between local governance and local development*. Utrecht University. *Nederlandse Geografische studies* 299.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- North, D. (2005). Institutions and the process of economic change. *Management International*, 9(3), 1-7.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development, *World Development*, 24 (6), 1073-87.
- Ostrom, E. (1997). Investing in Capital, Institutions, and Incentives. En: Christopher Clague (ed.), *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, 153-81. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *The Journal of Economic Perspectives*, 14 (3) 137-58.
- Imen, P. (2010). Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento. *La revista del CCC*. Mayo/ Diciembre (2010). N° 9/10. La Paz.
- INE (2012) Censo de Población y Vivienda 2012. La Paz: INE.
- INE (2002) Censo de Población y Vivienda 2002. La Paz: INE.
- Pacheco, D. y Peñaranda, E. (1994). *Machas, Tinkipayas y Yamparas: Provincia Chayanta (Norte de Potosí)* Sucre: CIPRES.
- Pacheco, D. y Valda, W. (2003). *Tierra en los valles de Bolivia: apuntes para la toma de decisiones*. La Paz: TIERRA.
- Pacheco, D. (2009). Consultoría resultados alcanzados en las diferentes fases de desarrollo institucional del INRA. La Paz.
- Palao Berastain, J. (1988). *Programas, proyectos, micro-regiones y desarrollo rural: el caso de Puno 1947-1987*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Pearce, A. (2011). *Evo Morales and the Movimiento Al Socialismo in Bolivia: The First Term in Context, 2006-(2010)*. Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Peducassé Castro, E. (2008). Informe Ovejeras. Sucre: PASOS.
- Pender, J. (2004). Development pathways for hillsides and highlands: some lessons from Central America and East Africa. *Food Policy*, 29 (4), 339-67.
- Pijnenburg, B. (2004). *Keeping it vague: discourse and practices of participation in rural Mozambique*. PhD Thesis, Wageningen University.
- Platt, T. (1982). The role of the Andean ayllu in the reproduction of the petty commodity regime in northern Potosí. En: Lehmann. *Ecology and exchange in the Andes*, 27-69. Cambridge University Press.
- Platt, T., Bouysson-Cassagne, T. y Harris, O. (2006). *Qaraqara-Charka: mallku, inka y rey en la provincia de Charcas (siglos XV-XVII) : historia antropológica de una confederación aymara*. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA). Lima: Plural editores.

- PNUD. (2007). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007: El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Polanyi, K. y MacIver, R. (1957). *The great transformation*. Boston: Beacon Press.
- Pórcel, G., Soriano, C. y Quispe, R. (2002). *El matrimonio: Comunidades de Pampa Lupiara, San José del Paredón, Molle Mayu y Qullpa Pama (Área Tarabuco)*. Sucre: Fundación Asur.
- Posthumus, H. (2005). *Adoption of terraces in the Peruvian Andes*. Wageningen: Wageningen University and Research Centre.
- Poteete, R. y Ostrom, E. (2004). Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management. *Development and Change* 35 (3), 435–461
- Pozo, U. (1991). Comunidades Andinas de Chuquisaca: formación de ingresos. *Trabajos del Colegio Andino*. Sucre.
- Preston, D. Macklin, M. y Warburton, J. (1997). Fewer People, Less Erosion: The Twentieth Century in Southern Bolivia. *The Geographical Journal*, 163 (2) 198-205.
- Pritchett, L. y Woolcock, M. (2004). Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development. *World Development*, 32 (2), 191-212.
- Pritchett, L., Woolcock, M. y Andrews, M. (2010). *Capability Traps?: The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Working Paper 234. Washington: Center for Global Development.
- Pritchett, L., Samji, S. y Hammer, J. (2011). Its All About MeE: Learning in Development Projects through Monitoring (M), Experiential Learning (e) and Impact Evaluation (E). *Center for Global Development Working Paper* (forthcoming).
- Punch, S. (2004). The Impact of Primary Education on School-to-Work Transitions for young People in Rural Bolivia. *Youth and society*, 36 (2), 163-182.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6 (1), 65-78.
- Riddell, R. (2007). *Does foreign aid really work?* OUP Oxford.
- Rist, S. (2006). *Natural Resources, Sustainability and Social Learning Processes-Pathways towards Co-Production of Knowledge for Sustainable Development*, Bern.
- Rivera, S. (1992). *Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí*. La Paz: Ediciones Aruwiyiri.

- Ruben, R. y Pender, J. (2004). Rural diversity and heterogeneity in less-favoured areas: the quest for policy targeting. *Food Policy*, 29 (4), 303-20.
- Ruben, R., Kuiper, M.H. y Pender, J. (2006). Searching development strategies for less-favoured areas. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 53 (3-4), 319-42.
- Ruben, R., Pender, J. y Kuyvenhoven, A. (2007). *Sustainable poverty reduction in less-favoured areas*. CABI Publishing.
- Sachs, J. (2005). *The end of poverty: how we can make it happen in our lifetime*. Penguin.
- Salman, T. (2006). Narrow margins, stern sovereignty: Juxtaposing transnational and local features of Bolivia's crisis, *Focaal*, (47), 62-76.
- Salman, T. y de Theije, M. (2011). *Local Battles, Global Stakes: The Globalization of Local Conflicts and the Localization of Global*. VU University Press.
- Schulze, J., y Casanovas, R. (1988). *Tierra y campesinado en Potosí y Chuquisaca*. No. 5. La Paz.
- Scoones, I. (2009). Livelihoods perspectives and rural development, *Journal of Peasant Studies*, 36 (1), 171-96.
- Scott, J. (2009). *The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia*. Yale University Press.
- Schneiberg, M. (2007). What's on the path? Path dependence, organizational diversity and the problem of institutional change in the US economy, 1900-1950. *Socio-Economic Review*, 5 (1), 47-80
- Sehring, J. (2009). Path dependencies and institutional bricolage in post-Soviet water governance. *Water Alternatives*, 2 (1), 61-81.
- SNV Mesa de Trabajo en Educación. (2006). *Rol y Potencialidades de la Descentralización en Educación Bolivia*, SNV. La Paz.
- Stokke, O. (1995). *Aid and political conditionality*, Frank Cass y Co. Ltd.
- Stone, W. y Hughes, J. (2002). Social capital. *Empirical meaning and measurement validity*. *Research paper 4*, (27).
- Taleb, N. (2010). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable Fragility*. Random House LLC.
- Tarifa, V. (1993). *Experiencias de comercialización en el Proyecto Norte Chuquisaca*, IICA Biblioteca Venezuela.
- Teisman, G. (2008). Complexity and management of improvement programmes: An evolutionary approach. *Public Management Review*, 10(3), 341-59.
- Urioste, M. (1988). *Segunda Reforma Agraria: Campesinos*. Tierra y Educación Popular. La Paz: Talleres CEDLA.

- Urioste, M. (2002). *Desarrollo rural con participación popular*. La Paz: TIERRA.
- Urioste, M., Barragán, R. y Colque, G. (2007). *Los nietos de la Reforma Agraria, tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. La Paz. CIPCA/ TIERRA.
- Valda, W. (2005). *Ponchos multicolores: una mirada al contexto socio-histórico de la cultura Yampara*. Sucre: Magmenta.
- Van Kessel, J. (1989). La cosmovisión aymara. *Culturas de Chile*, 1, 169-190.
- Vergne, J. y Durand, R. (2010). The missing link between the theory and empirics of path dependence: conceptual clarification, testability issue, and methodological implications. *Journal of Management Studies*, 474, 736-59.
- Williamson, O. (1981). The Economics of Organisation: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, Vol. 87 (3), 548-577.
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38, 595-613.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and society*, 27 (2), 151-208.
- Yapu, M. (2010). Una evaluación de políticas educativas: cambios contextuales y las implicancias para los municipios de Yotala, Yamparáez, Tarabuco y Mojocoya. *Documento de trabajo*. La Paz: PIED Andino.
- Yapu, M. (2011). *La educación rural en Chuquisaca. Elementos para futuras investigaciones*. La Paz: PIEB.
- Zantkuijl, M. (2010). *Emptying Villages. Outmigration in Rural Bolivia and Those Who Stay Behind*. Msc Thesis, University of Utrecht.
- Zimmerer, K. (1993a). Soil Erosion and Labor Shortages in the Andes with Special Reference to Bolivia, 1953-1991: Implications for 'conservation-with-development'. *World Development*, 21(10), 1659-75.
- Zimmerer, K. (1993b) Soil erosion and social (dis)courses in Cochabamba, Bolivia: perceiving the nature of environmental degradation. *Economic Geography*, 69 (3), 312-27.
- Zoomers, A. (1997). Titulando tierras en los Andes Bolivianos: las implicancias de la Ley INRA en Chuiquisaca y Potosí. Amsterdam: CEDLA.
- Zoomers, A. (ed.) (1998). *Estrategias campesinas en el surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz. Plural.
- Zoomers, A. (1999). Livelihood strategies and development interventions in the Southern Andes of Bolivia: contrasting views on development, *Cuadernos del Cedla*, 3. Amsterdam: CEDLA.

- Zoomers, A. (2010). Land, Water and the Search for Sustainable Livelihood in the Andes. En: A. Guevara-Gil, R. Boelens y D. Getches, (2010). *Conclusions: Water Rights, Power and Identity. Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*, 145-163.
- Zoomers, A. y Van Westen, G. (2011). Introduction: translocal development, development corridors and development chains. *International Development Planning Review*, 33 (4), 377-88.
- Zoomers, A. y Grand le, J. (2011). ¿Vivir Bien? Analysing development trends in the Bolivian Andes since the reform policies of the mid 1990s. Paper presented to an EADI conference.
- Zutter, P. (1994). *Mitos del desarrollo rural andino*. La Paz: HISBOL.



# **ANEXOS**



## Anexo 1

### Características principales de las comunidades (1996)

Comunidad	Zona ecológica	Origen	Altura (m)	Precipitación (1996)	Distancia a Sucre (km)	Acceso (1996)
Ovejerías	valle templado	exhacienda	2000	500	79	malo
Cochapampa	puna baja	exhacienda	3800	800	105	malo
San Juan	valle alto	exhacienda	2700	550	35	razonable
San Juan de Orcas	valle alto	ayllu	2900	750	65	malo
Pampa Lupiara	pampa-puna	exhacienda	3200	900	85	razonable
Talahuanca	valle alto	exhacienda	2800	600	45	razonable
Yurubamba	pampa-puna	exhacienda	3300	1000	46	bueno
La Abra	valle bajo	exhacienda	1700	500	170	razonable
Tuero Chico	valle templado	exhacienda	2400	800	52	bueno
Quila Quila	valle templado	ayllu	2800	706	29	variable
La Cañada	pampa/temp	exhacienda	2600	600	180	bueno
Sundur Huasi	valle templado	exhacienda	2500	700	118	bueno
Escana	valle templado	exhacienda	2500	700	45	bueno
Wasa Ñucchu	valle templado	exhacienda	2400	800	25	bueno

Comunidad	Población (1996)	Migración % (1996)*	Construcción primera escuela	Inicio de riego	Ubicación de viviendas (1996)
Ovejerías	600	36	1986	1995**	dispersa
Cochapampa	283	9	1990	No hay	dispersa/pequeño núcleo
San Juan	720	37	1991	2010	dispersa
San Juan de Orcas	636	12	1995	No hay	dispersa
Pampa Lupiara	1185	0	1954	No hay	semi-nucleada
Talahuanca	250	9	1980	No hay	dispersa
Yurubamba	445	12	1995	1994*	dispersa
La Abra	583	27	1995	1990	semi-nucleada
Tuero Chico	218	15	1981	1995	nucleada
Quila Quila	599	3	1985	1988	pequeño núcleo con ranchos
La Cañada	418	23	1973	1996	dispersa
Sundur Huasi	522	16	1993	1991	semi-nucleada
Escana	600	44	1948/1975	1983	nucleada
Wasa Ñucchu	191	29	1983	1990	nucleada

Nota: (\*) Desde 1983, porcentaje de la población. (\*\*) Los principales esfuerzos de riego en el valle del Río Chico comenzaron en 1983, pero muchas de las comunidades que se desprendieron de Ovejerías no lograron obtener acceso a riego hasta 1996.

## Anexo 2

### Resumen de los datos usados para una primera aproximación de posibles conglomerados

Variable	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
<i>Valor de tierra a secano (1996)*</i>	0.0	20.8	7.5	5.7
<i>Internados 2011 (puntaje)</i>	0.0	8.0	1.9	3.4
<i>Nivel de educación 2011</i>	3.0	12.0	8.2	3.6
<i>Cambio en niveles de educación 1996-2011</i>	-1.0	7.0	1.9	2.6
<i>Acceso a mercados cercanos 1996 (puntaje)</i>	1.0	6.0	3.5	1.7
<i>Migración permanente 1996 (2007)</i>	0.0	44.0	19.4	13.5
<i>Migración permanente 2011 (2007)</i>	7.3	37.7	20.8	10.2
<i>Componente internacional en migración (puntaje)</i>	1.0	9.0	4.1	2.8
<i>Cambio en migración temporal 1996-2011</i>	-0.7	2.0	0.3	1.0
<i>Población 1996 (abs.)</i>	191	1185	504	258
<i>Cambio población (1996/2011) (1=100%)</i>	-0.7	0.99	-0.1	0.5
<i>Mecanización (camiones en la comunidad) 2011 (puntaje)</i>	0.0	5.0	2.1	1.8
<i>Infraestructura productiva (riego, SWC) 2011 (puntaje)</i>	0.0	9.0	3.9	2.8
<i>Infraestructura productiva (silos, etc.) 2011 (puntaje)</i>	0.0	7.0	1.6	2.1
<i>Valor tierra a secano (2011)</i>	0.0	33.3	7.3	8.3
<i>Acceso a tierras con riego 2011 (ha)</i>	0.0	23.8	5.8	6.5
<i>Cambio en valor de tierras con riego</i>	-1.4	45.9	9.6	13.1
<i>Cambio en valor total de recursos de hogares 1996-2011</i>	-10.5	57.3	13.9	16.9
<i>Valor total de recursos de hogares 2011</i>	18.3	97	41	25
<i>Nivel de nucleamiento 1996 (puntaje)</i>	1.0	8.0	3.1	2.4
<i>Proceso de nucleamiento (1996-2011) (puntaje)</i>	1.0	6.0	4.2	1.4
<i>Nivel de servicios públicos 2011 (puntaje)</i>	1.0	10.0	6.2	2.4

Nota: (\*)Todos los valores expresados en Bs 1,000. Puntaje: 0-10.

### Anexo 3

## Clasificación detallada de los caminos de desarrollo (1996-2011)

Sistema de producción / patrón más importante de migración	Contracción demográfica (1996-2011)		Crecimiento demográfico (1996-2011)	
	Educación primaria	Educación secundaria	Educación primaria	Educación secundaria
<i>90-100% a secano, producción mixta/ migración nacional</i>	Ovejerías Alto 0 San Juan 5*	<i>San Juan de Orcas</i> 5	Talahuanca 1	
<i>90-100% a secano, producción de papa/ migración nacional</i>	Cochapampa 5			<b>Pampa Lupiara 3</b> <u>Yurubamba 5**</u>
<i>10-30% riego marginal/ migración nacional</i>	Sundur Wasi 4	<i>Quila Quila</i> 4		
<i>50-100% riego de río / mayormente migración internacional</i>	Tuero Chico 9, La Abra 9, Ovejerías Río 8		Wasa Ñucchu 7	
<i>50-100% riego intensivo / mayormente migración internacional</i>			<u>La Cañada</u> 5	<u>Escana</u> 9

Fuente: estudios PIED, elaboración propia.

Notas: Ovejerías ha sido incluido dos veces (Ovejerías Alto, en la zona alta; y Ovejerías Río, en el valle), debido a su transformación de una comunidad con una agricultura a secano (en 1996) a una serie de comunidades en el río (datos 2011). \*\*Yurubamba también obtuvo acceso a riego en un 30 por ciento en 2011, pero este cambio ocurrió en un periodo relativamente corto, y (todavía) no ha llevado a cambios mayores en los cultivos o sistema de producción. Es por eso que se encuentra en el mismo grupo de Pampa Lupiara.

Explicación:

- (0-10) = valoración (estimación) de niveles de acceso a agua potable, electricidad y/o vivienda mejorada en 2011;
- **Negrilla** = origen específico o identidad (*ayllu* o comunidad originaria);
- Subrayado = nivel más elevado de acumulación de recursos (1996-2011);
- *Cursiva* = comunidad semi-nucleada o nucleada;
- (\*) Con cierta migración internacional.

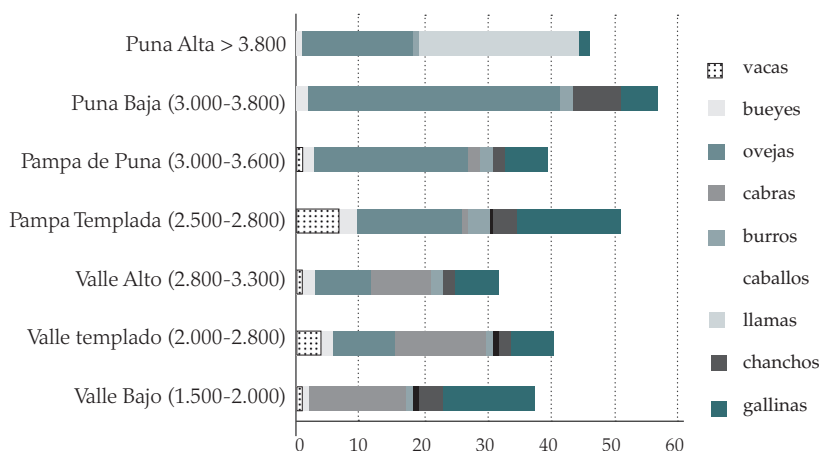
**Anexo 4**  
**Distribución de tierras en Escana**  
**(camino de desarrollo con crecimiento/riego),**  
**basada en títulos formales (2011)**

Superficie por hogar	Frecuencia	Frecuencia relativa	Superficie (ha)	Superficie acunulada (ha)
0-1 ha	41	28%	20.7	20.7
1-2 ha	30	21%	45.3	66.0
2-3 ha	18	12%	43.8	109.8
3-4 ha	15	10%	49.8	159.5
4-5 ha	5	3%	22.4	182.0
5-6 ha	10	7%	55.7	237.7
6-7 ha	4	3%	25.8	263.4
7-8 ha	6	4%	45.3	308.7
8-9 ha	4	3%	33.4	342.1
9-10 ha	4	3%	38.8	380.9
10-11 ha	5	3%	52.6	433.4
11-12 ha	0	0%		433.4
12-13 ha	1	1%	12.3	445.7
13-14 ha	1	1%	13.1	458.8
> 14 ha	1	1%	16.6	475.3
> 14 ha	1	1%	16.6	475.3

Fuente: INRA, elaboración propia.

## Anexo 5

### Tamaño promedio de rebaños en diferentes zonas ecológicas (1996)



Fuente: PIED, elaboración propia.

Nota: N=136 hogares.

## Anexo 6

### Proyectos de riego en las comunidades

Año	Comunidad	Institución	Modalidad	Beneficiarios	Contribución (días/hogar)	Costos (Bs)
1983	Escana	PCHN	construcción	50	5-40	105,000
1983	Escana	PCHN	construcción	12	8-50	6,300
1983	Escana	PCHN	construcción	85	8-50	10,000
1983	Escana	PCHN	construcción	20-40	8-50	35,000
1987	Escana	CARITAS	construcción		5-44	
1987	San Juan	Cardenal Maurer	construcción	8	15	
1988	Quila Quila	PCHN	construcción	50	40-60	80,000
1988	Quila Quila	PCHN	construcción	40	80-120	105,000
1988	Quila Quila	FSE	construcción	0	40-100	
1988	La Cañada/RP	PCHN	construcción	60		105,000
1990	La Abra	PCHN-CORDECH	construcción	45	5-15	
1990	Wasa Ñucchu	PCHN	construcción	45		

Caminos de desarrollo de las comunidades

Año	Comunidad	Institución	Modalidad	Beneficiarios	Contribución (días/hogar)	Costos (Bs)
1991	Sundur Huasi	CARITAS	construcción	25	30 días	
1991	Sundur Huasi	Comunidad	implementación			
1993	Quila Quila	Plan				
1994	Yurubamba	IPTK	construcción	8-15		
1995	Escana valley	Proyecto Escana	construcción	300 hh	mano de obra y efectivo	+/-US \$8 millones
1995	Tuero	CARITAS	construcción	33		
1995	Wasa Ñucchu	FAE-Plareg	construcción	45	8-12	
1996	La Cañada	Proagro				
1996	La Cañada	Municipalidad				
2003	La Abra	FPS/PRONAR (50%)	construcción	30	mano de obra	26,722
2003	Escana	Municipio	implementación	Id.		1245
2003	La Cañada	Municipalidad/ Evo Cumple	estudio	n.a		61,210
2004	Escana	Municipio	implementación	200-300		3,815
2006	Ovejera	Municipio	construcción	2		19,933
2006	San Juan	Municipio	estudio	n.a.		13,659
2006	Wasa Ñucchu	Municipio	estudio	n.a.		41,024
2007	Escana	Municipio	ampliación	Id.		433,921
2007	La Cañada	Municipio	construcción	13	100-250 días	303,272
2008	Escana	Municipio	ampliación	Id.		72,108
2008	La Cañada	Municipio	construcción	12		141,186
2008	San Juan	Municipio	constr. atajados	-	12-20 días /Bs 800 cada uno	58,291
2008	Talahuanca	Municipio	constr. atajados	30	ídem	
2009	Cochapampa	Municipio	construcción	30/47	7 cada uno	
2009	San Juan	Municipio	constr. atajados	3 hh/ atajado	3 cada uno	
2009	Wasa Ñucchu	Programa Evo Cumple	mejoramiento	majority	12 cada uno	
2010	Escana	Prefectura	ampliación	idem	todos	
2010	Escana	Prefectura	ampliación	idem	todos	

Fuente: informes PIED-Andino, VIPFE, varios documentos de proyecto, elaboración propia.



# Sobre el autor

## Jan Willem le Grand

Actualmente Ministro Consejero en la Embajada de los Países Bajos en Venezuela. Sus trabajos anteriores incluyen asesoría estratégica en el Departamento del Hemisferio Occidental y Asesor Principal de Políticas para las relaciones con las Instituciones Financieras Internacionales. También cumplió misiones en las Embajadas de Los Países Bajos en Bolivia, Mozambique y Brasil. Previa a la carrera diplomática, trabajó durante varios años en los departamentos de América Latina de ICCO y CORDAID y como Jefe de la Oficina de Proyectos de la Fundación para la Asistencia a la Comunicación. Entre 1994-1997, trabajó como investigador principal para el Instituto Real del Trópico de Amsterdam en la primera fase de la presente investigación PIED-Andino, en Chuquisaca, Bolivia.

Tiene maestrías en Geografía Humana de la Universidad de Ámsterdam (1988) y en Gestión Pública de la Universidad de Londres (2005). En 2014, finalizó su PhD en la Universidad Erasmus de Rotterdam/Instituto de Estudios Sociales en La Haya con su tesis de doctorado: *Sustainable Pathways or Troubled Development? Rural community dynamics in the Andean valleys of Bolivia.*





Este libro desafía la imagen tradicional de que la Bolivia rural de las tierras altas no sufre cambios de importancia.

Revela los múltiples caminos de desarrollo que hoy en día recorren las comunidades de Chuquisaca y Potosí. Documenta la reinención de las comunidades por medio de reasentamientos, procesos migratorios, cambios en la vocación productiva, acceso a servicios básicos, nucleamiento, entre otros procesos de transformación. Demuestra con casos concretos que los resultados no siempre son positivos o sostenidos. Ofrece nuevas pautas para los agentes del desarrollo.

ISBN: 978-99974-323-8-4

