

CAPÍTULO 6

La transformación de las relaciones de poder local desde un análisis comparativo

Los capítulos 4 y 5 apuntaron a describir el marco histórico y características de los municipios de estudio así como a explicar cómo los actores locales recrean las dinámicas de poder en el marco de la aplicación de las leyes de Participación Popular y Descentralización. Este capítulo apunta a realizar un análisis comparativo de las transformaciones en las relaciones de poder en los dos casos de estudio a profundidad y discutirlos a la luz de los resultados de los otros seis municipios de estudio. La comparación de relaciones de poder es discutida en términos de representación política, influencia sobre decisiones que afectan a la población municipal y capacidad de control sobre las autoridades según planteado en la sección 1.2. La última sección del capítulo responde a la cuarta y última pregunta del estudio al identificar algunas de las mayores amenazas a los objetivos democráticos del proceso descentralizador.

6.1. Estructuras de poder local

Como se anotó en el capítulo 1, la estratificación de una sociedad puede ser definida en términos simples como su división interna en jerarquías de distintos grupos sociales, teniendo cada uno de estos grupos diferentes posibilidades y estilos de vida distintos

(Scott, 1996:1). Miembros del mismo grupo social, entonces, muestran capacidades similares de ejercer poder e influenciar sobre sus propias vidas y la de los demás. A través de este estudio, he argumentado que las estructuras de poder determinan en gran medida el impacto de las intervenciones y políticas del desarrollo. Intervenciones tales como medidas de descentralización toman lugar en formaciones sociales continuas y pre-existentes y los actores sociales toman de ellas oportunidades y enfrentan limitaciones de acuerdo con su posición en la jerarquía social.

Antes de pasar al análisis comparativo sobre la reconfiguración de poder después de la LPP en Monteagudo y Sopachuy, recordemos que ambos municipios responden a diferentes estructuras sociales como resultado de diferentes procesos históricos. En Monteagudo, durante el periodo colonial los descendientes españoles ingresaron a la región a través de intervenciones militares, colonización agrícola y cristianización por la Iglesia. Desde entonces, la población nativa dispersa (los indígenas guaraní) fueron confinados a los estratos sociales, económicos y políticos más bajos. Los collas, que vinieron principalmente en dos diferentes flujos migratorios en los 1950s y 1970s, ocupan el estrato social medio, aunque algunos gozan de alto estatus económico. En Monteagudo, la población blanco-mestiza domina los espacios de poder políticos y sociales. Algunos miembros de este grupo y los inmigrantes collas, sin embargo, comparten el poder económico, mientras que gran parte de la población de origen indígena inmigrante y originaria está al margen de estos espacios. Como resultado, la población blanco-mestiza mantuvo hasta hace poco una supremacía clara y sin oposición sobre la población colla y guaraní. Esta situación ha cambiado rápidamente durante los últimos años, en parte debido a los espacios abiertos por la LPP y LDA y, en gran parte, gracias a la próspera actividad económica de comerciantes y transportistas, crecientemente organizados alrededor del MAS.

En Sopachuy, por otro lado, la población nativa desafió exitosamente el poder económico y político de los blanco-mestizos durante los levantamientos previos a la revolución de 1952

y toma de tierras posteriores. Desde entonces, los campesinos indígenas reproducen la fuerte cohesión de su estructura socio-cultural al interior de sus sindicatos y organizaciones políticas. Sin embargo, y pese a la revolución del 52, los blanco-mestizos eran reconocidos como el grupo social dominante, los líderes quechua dominaban la arena política y algunas pocas familias blanco-mestizas e inmigrantes colla conformaban el grupo de poder económico.

Con base en esta breve descripción (extensa en los capítulos anteriores) se puede concluir que, como resultado de la aplicación de la LPP y LDA, las estructuras de poder fueron modificadas en Sopachuy, pero no así en Monteagudo. Los indígenas quechua en Sopachuy tomaron el poder político en la totalidad del municipio urbano-rural. Como muestra la siguiente sección, esto no sólo se refleja en la presencia de los concejales indígenas, sino en la habilidad de los indígenas quechua para controlar e influir asuntos políticos y burocráticos. En Monteagudo, La competencia y desafíos políticos surgidos desde grupos de profesionales y mujeres al dominio tradicional de caciques locales amplió la base de participación, pero principalmente al interior del mismo grupo blanco-mestizo.

Estas diferencias resaltan la importancia de eventos históricos en la constelación y dinámicas de poder actuales. La colonización española en los valles de Chuquisaca tuvo lugar principalmente a través de las encomiendas y las acciones de la Iglesia. La población quechua concentrada en el área, empleada como fuerza de trabajo en la extracción minera y en las haciendas sufrió la disrupción de su organización social y cultural, pero nunca su desaparición. Algunas de sus tradiciones, tales como la *mita* (trabajo por turno) fueron instrumentalizadas por los colonizadores para sus propios intereses. Al contrario, la población guaraní fue ya sea absorbida por las haciendas o empujada hacia tierras marginales. Un importante número de guaraní fue eliminado o migró hacia otros países. Aunque la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935) impulsó el renacimiento de una

nueva conciencia social, sólo los levantamientos indígenas en el altiplano y los valles derivaron en una revolución nacional con potencial de cambiar la situación de opresión y despojo de los indígenas. Al tomar las haciendas y organizarse bajo sindicatos campesinos, la población quechua restó poder político a los blanco-mestizos, por lo menos en las zonas rurales. Mientras tanto, los blanco-mestizos en el Chaco supieron llevar adelante una exitosa contra-reforma a través del ejercicio de violencia política, clientelismo y cooptación de espacios de representación de base y gubernamentales (Healy, 1982). La dispersión de la población y la falta de organizaciones indígenas tanto de inmigrantes de las zonas altas como de los nativos guaraní favoreció la acción de estos hacendados.

La implementación de proyectos de desarrollo a través de corporaciones regionales y cooperativas durante los 1950s y 1960s también permitió a los blanco-mestizos la consolidación de su supremacía en el Chaco. Aunque crédito y nueva tecnología fueron introducidos universalmente para los productores locales, en realidad, el segmento mejor informado y con mejores conexiones sociales y políticas tomó la ventaja. Los proyectos de desarrollo fueron aplicados verticalmente y, por tanto, técnicos, burócratas y líderes de asociaciones productoras ganaron relevancia como agentes intermediarios del desarrollo. Los más ambiciosos y hábiles negociadores emergieron como caciques locales, formando parte de las mesas directivas en los proyectos, cooperativas y también en los comités cívicos. Las distancias sociales se hicieron más grandes entre el grupo constituido por los caciques y hacendados y la mayoría de la población. En Sopachuy, el impacto de las corporaciones fue pobre dada la poca importancia económica de la región. Sopachuy, tanto como otras zonas de Chuquisaca, se mantuvo en la periferia de los centros de poder y negociación de Sucre y Monteagudo.

Monteagudo estuvo caracterizado, incluso antes de la recuperación de procesos democráticos de representación partidaria en 1982, por la división de su población urbana y rural, en varias

facciones políticas. Incluso durante regímenes dictatoriales, el MNR, FSB y PC tuvieron simpatizantes y activistas en la zona y estuvieron insertados en redes clientelistas de estos partidos políticos y su influencia en proyectos gubernamentales, comités cívicos y sindicatos campesinos. Mientras tanto en los valles, y particularmente durante los 1980s, miembros de ONG trabajaron estrechamente con los campesinos indígenas tanto en proyectos de desarrollo como en el fortalecimiento de sus organizaciones, particularmente en la provincia Tomina.

Con la implementación de la LPP en 1994, los caciques locales de Monteagudo supieron tomar ventaja de sus redes sociales y políticas pre-existentes y tomaron posiciones en el concejo municipal y Comités de Vigilancia. Sin embargo, un nuevo grupo de profesionales, conocidos localmente como “la nueva generación”, emergió denunciando las prácticas corruptas de “la vieja generación” y abogando por políticas más transparentes y eficientes. Los enfrentamientos son comunes entre la “nueva” y la “vieja” generación de políticos y burócratas; sin embargo éstos nunca incluyen la discusión sobre la participación de collas y guaraní en los cuadros directivos o de representación. Las elecciones del año 2004 marcaron dos cambios a esta situación: Primero, permitieron la inclusión de una autoridad municipal de origen campesino-indígena y, segundo, dieron lugar al sorpresivo triunfo del MAS en el municipio, con cuatro de los siete concejales elegidos. Sin embargo, la gran mayoría de los concejales responden al mismo perfil usual: habitantes urbanos con buenas conexiones sociales y políticas.

En Sopachuy, las condiciones descritas líneas arriba favorecieron la introducción de candidatos campesino indígenas, apoyados por y apoyando principalmente al MBL. Estos llegaron a desplazar a los blanco-mestizos tradicionalmente a cargo del manejo de la Alcaldía del pueblo. Solamente durante las últimas elecciones municipales otro partido político, el MAS, desafió la hegemonía del MBL obteniendo 32,14% de los votos contra 32,84% del MBL. Considerando que los sindicatos campesinos y

miembros de ONG perciben a ambos –MBL y MAS– como alineados con los intereses campesino indígenas, la presencia de ambos partidos ha resultado en conversaciones y trabajo compartido. Adicionalmente, ha implicado la eliminación de la ADN, MNR, y el MIR del panorama político del municipio.

La próxima sección del capítulo, explora el cómo estas diferencias en la configuración de poder influencia los impactos de las políticas de descentralización en espacios de representación, planificación del desarrollo y control local.

6.2. Representación política

Como se mencionó anteriormente, antes de que la LPP tomara efecto, los comités cívicos eran los responsables de llamar a elecciones locales para la elaboración de ternas. Reuniones con este fin se llevaban adelante entre la población urbana sin representación rural importante (algunas veces, miembros de la federación campesina participaban). Tres candidatos eran seleccionados entre los más notables habitantes del pueblo y su nominación era enviada a una autoridad regional, comúnmente el alcalde de Sucre. Las autoridades regionales elegían al alcalde, usualmente ratificando la primera propuesta de candidatura en la lista. En Monteagudo, las listas estaban conformadas por los pobladores más pudientes relacionados con los movimientos cívicos regionales y asociados con partidos políticos tradicionales. Esto respondía no sólo al prestigio social de los candidatos, sino a la conveniencia que veía la población de contar con recursos adicionales aportados por los candidatos y su capacidad de atraer recursos desde la capital. En Sopachuy sucedía lo propio, sin embargo los acuerdos entre la población urbana y las autoridades regionales constituían sobre todo una formalidad y carecían de la relevancia política dada en Monteagudo.

El alcalde y sus allegados dedicaban gran parte de su tiempo a la búsqueda de fondos económicos que les permitieran

implementar algunos servicios básicos o trabajos menores de infraestructura. Los fondos eran limitados y las obras públicas eran priorizadas en las zonas centrales del área urbana. La Ley de Municipalidades de 1987 no especificaba los límites de las acciones de los GM, sin embargo tanto la población urbana como la rural daba por sentado que estas acciones debían estar confinadas al área urbana de la sección municipal, y actuaban en consecuencia. Los cambios ocurridos a partir de la aplicación de la LPP, descritos detalladamente en el capítulo 3, dieron legitimidad a los miembros del GM como representantes locales a través de su elección mediante el voto de habitantes rurales y urbanos y, por tanto, como autoridades con jurisprudencia en toda la extensión municipal.

6.2.1. Los nuevos representantes locales

El cambio más importante que puede ser atribuido a la LPP en la selección de representantes locales en Monteagudo es el interés de los partidos políticos por involucrar a profesionales, profesores y técnicos como parte de sus listas de candidatos. Como señalaron varios pobladores entrevistados: “Todos los partidos políticos quieren verse bien”, y los pobladores de Monteagudo tienen en gran estima a los profesionales dada su experiencia, todavía recordada con nostalgia, con la Corporación Regional de Chuquisaca y el origen blanco-mestizo de la mayoría de estos profesionales. La relación entre los partidos políticos y los nuevos candidatos, sin embargo, no está libre de conflicto. Los miembros antiguos cuentan con el poder y las conexiones políticas a nivel regional y nacional, así como la posibilidad de influir en las decisiones que definen la lista de candidatos locales y su evaluación vis-a-vis intereses partidarios. Por su parte, los nuevos candidatos, llamados ya sea como “invitados” o militantes, tienden a ser profesionales preocupados con la eficiencia y eficacia de proyectos de desarrollo y una nueva imagen política que los distancie de las viejas prácticas políticas.

Durante la gestión 2001-2004, el 75% de los concejales eran profesionales, un porcentaje poco común en municipalidades predominantemente rurales. Los líderes políticos regionales buscan capitalizar el estatus social de los profesionales considerados “respetables y de buena ascendencia” invitándolos como candidatos en sus listas.

Cuadro 6.1
Número de concejales de acuerdo al partido político
que representan, elecciones 1999 y 2004

Elecciones	1999					2004								
	MIR	ADN	MNR	MBL	UCS	MAS	MIR	MBL	MNR	ADN	MSM *	MMP *	FUN	
Monteagudo	2	2	2	-	1	1	1	-	1	1	2	-	1	
Muyupampa	2	1	2	-	-	1	1		1	-	2	-	-	
Huacareta	2	2	1	-	-	1	2	-	1	1	-	-	-	
Machareti	1	3	1	-	-	1	-	-	1	2	-	-	1	
Sopachuy	1	1	-	3	-	2	-	3	-	-	-	-	-	
Padilla	1	1	2	-	-	1	3	1	-	-	-	-	-	
Tomina	2	1	1	2	-	2	2	1	-	-	-	-	-	
Alcalá	2	-	-	3	-	1	1	-	-	-	-	3	-	
Total	12	11	9	8	1	10	10	5	4	4	4	3	2	

* Agrupación ciudadana.

Fuente: Corte Nacional Electoral (<http://www.cne.org.bo/sirenamun/wfrmmunicipal.aspx>), 2003 y 2007.

Los partidos de gobierno en 1995 y 1999, el MNR y la ADN respectivamente, ganaron las elecciones municipales en los municipios altamente diferenciados del Chaco, mientras que en los menos diferenciados del valle, el MBL y el MIR obtuvieron los primeros puestos (ver cuadro 1.6). El año 2004, bajo el gobierno independiente de Carlos Mesa Gisbert, los votos en los municipios del Chaco se dispersaron entre cuatro partidos políticos y dos agrupaciones ciudadanas. En los municipios del valle, el MAS ganó importantes espacios políticos en desmedro de partidos tradicionales, compartiendo preferencia con el MBL y el MIR. La mayor volatilidad del comportamiento electoral en los

municipios más diferenciados se explica en gran parte por dos motivos. Primero, como manifestaron varios entrevistados, la población calcula que el partido representado en el poder central beneficiará al municipio que responde a la misma línea política. Segundo, las campañas políticas de los partidos de gobierno son más efectivas porque se apoyan en gran parte en recursos gubernamentales (movilidades, materiales de oficina, recursos económicos) y alcanzan a las zonas más alejadas del municipio. Adicionalmente, como se mencionó previamente, los líderes locales del Chaco han estado tradicionalmente ligados a los partidos llamados tradicionales MNR y ADN y, pese a la pérdida de votantes a nivel nacional, su influencia todavía es evidente en algunos espacios locales.

En Sopachuy, la reivindicación del origen étnico y de clase de los campesinos, así como la afinidad con su búsqueda de espacios de representación, han hecho al MBL y, recientemente al MAS, los partidos de mayor aceptación en la provincia Tomina. En Sopachuy, los tres alcaldes elegidos desde la aplicación de la LPP representaron al MBL, uno de ellos de origen campesino. Pese a la mala experiencia con el alcalde campesino¹, la alianza entre los campesinos y el MBL continuó, pero hizo evidente la necesidad de acompañar a los candidatos campesinos, con asesoramiento y capacitación en asuntos burocráticos y administrativos. En las elecciones de 1999 y 2004, los alcaldes elegidos fueron un arquitecto y un joven dirigente campesino de experiencia y formación sindical, respectivamente. Los partidos pequeños en Sopachuy (ADN y MIR), por su parte, introdujeron como candidatos a habitantes urbanos con educación media.

1 Esta experiencia originó críticas al interior de los propios miembros del MBL y habitantes locales debido a la falta de preparación del alcalde campesino en procesos burocráticos y de planificación. La situación empeoró una vez que el MBL pidió al alcalde dejar el puesto en favor de otro candidato: el alcalde y un concejal del MBL tornaron su favor hacia la ADN. El nuevo alcalde de la ADN llevó adelante un periodo plagado de demandas sobre corrupción e irregularidades (ver capítulo 5).

No sólo la afiliación político-partidaria cuenta en la elección de candidatos en Sopachuy y Monteagudo. Los partidos y dirigentes regionales toman en cuenta también las características personales y las expectativas de los votantes. En Monteagudo, el cuestionario llenado por representantes de todas las OTB reveló la preferencia de los habitantes por candidatos honestos con buen carácter y originarios de la región. El profesionalismo también es una característica muy valorada, sobre todo por los habitantes urbanos. En Sopachuy, los representantes de las OTB manifestaron su preferencia por candidatos campesinos con experiencia como líderes sindicales. Además, mantener relaciones cercanas y horizontales con la población local es una característica apreciada tanto entre los presidentes de OTB como entre la población en general. Para los representantes de OTB rurales, cuando los líderes municipales “pierden la paciencia o se comportan como patrones”, ocasionan el alejamiento de la población. Las preferencias de la población, mostradas con mayor detalle en el cuadro 6.2, coinciden con las estrategias de las cúpulas políticas para la elección de candidatos locales.

Cuadro 6.2
Características apreciadas en candidatos por los representantes de OTB

Características	Monteagudo (%)	Sopachuy (%)
Honestidad	24,27	12,41
Originario de la región	18,51	10,34
Buen carácter	12,34	15,86
Conoce a la gente	9,87	19,32
Inteligente	8,23	13,79
Comprometido/a	6,58	11,03
Profesional	10,69	8,96
Afiliación partidaria	2,46	2,75
Otros	6,99	5,51

Fuente: Trabajo de campo, talleres de 10 y 13 de mayo de 2003.

En ambos municipios, los entrevistados expresaron considerar a la afiliación partidaria en el último lugar entre las características que los lleva a votar por uno u otro candidato/a. Según Kurian (1999: 4), la preferencia por características personales más que por la afiliación político partidaria “sugiere la existencia de partidos políticos con débiles ideologías y compromiso... un marco político o ideológico débil empuja a las personas a buscar candidatos con una conducta ética y comportamiento apropiados” (t.p.). El caso de Sopachuy, y sobre todo de Monteagudo, muestra que cuando la población no llega a conocer las características de los candidatos, los votantes terminan eligiendo con criterios de afiliación política pese a la debilidad ideológica de los partidos. En Monteagudo, la mayoría de la población desconoce a los candidatos y sus características personales y tiene pocas oportunidades de conversar con ellos personalmente; la propaganda de radio y televisión juegan un papel muy débil pues se concentra en el partido y no en el candidato. En Sopachuy, los y las candidatas son mejor conocidas, pero es principalmente su disciplina y subordinación a los sindicatos que los lleva a votar por determinado partido político. Lo dicho nos lleva a concluir que la afiliación política sigue siendo el factor determinante para el electorado local, pero las preferencias mostradas en el cuadro 6.2 juegan un papel importante en la elección del candidato al interior de los partidos.

6.2.2. Mujeres representantes

En los ocho municipios estudiados las mujeres representantes constituyen una minoría al interior de organizaciones tradicionales y gubernamentales, incluyendo gobiernos municipales, sindicatos campesinos, OTB, capitanías, Comités de Vigilancia, comités cívicos y asociaciones de productores. Varios factores explican la poca presencia de mujeres en espacios de representación: roles tradicionales de género, falta de incentivos, poca auto estima y menor preparación educativa. Mientras que la mayoría de los

representantes locales masculinos de los municipios estudiados, particularmente aquellos de mayor jerarquía, cuentan con experiencia en puestos públicos, las mujeres asumen sus puestos sin esta ventaja o capacitación suplementaria y, por tanto, enfrentan sus puestos con mayor inseguridad. Adicionalmente, las mujeres en los municipios estudiados no comparten los hábitos sociales de sus contrapartes masculinas, tales como discusiones políticas alrededor de reuniones nocturnas que suelen incluir bebidas y largas veladas.

Las dos mujeres concejales de Sopachuy en el periodo 1999–2004 fueron elegidas como candidatas en reuniones en las que no estuvieron presentes. Fueron sus esposos quienes aceptaron las candidaturas por ellas y, como ambas manifestaron, luego las animaron a aceptar la nominación. En Monteagudo, tres de las cuatro concejales fueron incluidas como suplentes en la lista de candidatos y durante las entrevistas manifestaron: “nunca pensamos que llegaríamos a ocupar los puestos”. Como en el caso de sus colegas varones, las concejales de Monteagudo eran en su mayor parte profesionales de origen urbano, mientras que en Sopachuy, una de las concejales era de origen campesino y la otra de origen rural.

Ninguna mujer en los ocho municipios considerados es o ha sido alcaldesa desde la aprobación de la LPP. En el periodo estudiado (1999–2004), las mujeres representaban el 40% de los concejales en los ocho municipios (ver cuadro 6.3) y solamente el 30% de ellas ocupaban listas como titulares. Varias de las historias de las concejales revelan que la mayoría enfrentó un triple desafío para mantener su posición en el consejo: en sus hogares, en las comunidades y en el consejo mismo. La mayoría manifestó haber encontrado obstáculos mayores en su ambiente familiar que en el político. A pesar del apoyo de sus esposos al tomar el puesto de concejales, la cantidad de trabajo requerida para cuidar la casa y los niños no disminuyó y les dificultó el ejercicio de sus responsabilidades. Esto trajo frecuentes discusiones en casa. Sin embargo, todas ellas priorizaron sus visitas al campo y el cumpli-

miento de sus funciones como concejales y llegaron a terminar sus periodos como concejales.

Cuadro 6.3
Número de mujeres en los gobiernos municipales (1999-2004)

Municipio	Alcaldesas	Concejales	
		Total	Mujeres
Monteagudo	0	7	4
Sopachuy	0	5	2
Huacareta	0	5	2
Villa Vaca Guzmán (Muyupampa)	0	5	1
Machareti	0	5	2
Padilla	0	5	2
Alcalá*	0	3	2
Tomina	0	5	2

*Sólo tres de cinco concejales estaban habilitados.
Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Los resultados de las elecciones municipales de 2004 en los municipios estudiados constituyeron un retroceso para la representación de las mujeres en los GM, pues ellas representan ahora sólo el 14,28% de los GM, una cifra mucho menor al 40,47% del periodo 1999-2004. En Monteagudo, ninguna mujer fue elegida como titular y en Sopachuy solamente una. Queda por ver si, tal como en periodos municipales anteriores, la relación cambia a medida que mujeres suplentes asumen posiciones ante la descalificación o abandono de sus homólogos titulares varones.

6.2.3. Resultados comparativos sobre la representación política

Lo analizado anteriormente lleva a reconocer dos diferencias en las formas de representación política emergentes desde la aplicación de la LPP entre Sopachuy y Monteagudo. La primera muestra que en Sopachuy la población indígena local ganó espacios

de poder en los que antes no tenía representación, vale decir, el GM. En Monteagudo, al contrario, el mismo grupo de blanco-mestizos, aunque desde una variedad de afiliaciones político – partidarias, amplió su espacio político de influencia a través del GM. Estas diferencias responden a factores tales como formas de colonización, composición étnica y geografía (ver capítulo 3). Sin embargo, los factores determinantes más recientes son las formas de organización socio-cultural y la influencia de instituciones de desarrollo. Como descrito en el capítulo 4, en Sopachuy la fuerte cohesión y disciplina de los sindicatos campesinos de gran homogeneidad étnica y la labor de apoyo a la organización social y productiva de las ONG resultó en una alianza política que hasta hoy promueve la representación campesina en los espacios políticos, particularmente en el GM. Al contrario, en Monteagudo, la falta de cohesión con base en una identificación étnica o de clase de sus habitantes, sumada a la influencia de diferentes partidos políticos alrededor de intereses concentrados en la Corporación de Desarrollo y cooperativas, resultó en la perpetuación del poder en manos del mismo grupo, generalmente con formación técnica o profesional y de residencia urbana. Como grupo favorecido por acceso a la información y educación y miembros de redes sociales y políticas regionales pre-establecidas, lograron cooptar el voto de la población colla migrante y originaria guaraní bajo diferentes adherencias político partidarias.

Aunque las comunidades collas y guaraní ganaron poder en términos de representación local y control, éste no se tradujo en espacios de representación política, como clase o grupo étnico. Como señala Kurer (1997), el patronaje político obstruye el desarrollo de la formación de clases entre sus clientes al socavar su conciencia como clase y su acción colectiva. Esto es evidente entre los inmigrantes collas y población guaraní, que ante las nuevas estructuras políticas actúan más como clientes que como grupos con intereses diferenciados. Al contrario, la discusión sobre la representación colla o guaraní se mantuvo ausente y en ningún caso se dio una alianza de clase o grupo étnico. En otras

palabras, las débiles identidades de clase en Monteagudo no corresponden a una específica preferencia político partidaria, facilitando al grupo tradicionalmente dominante su inclusión en el proceso político electoral y posterior ubicación en OTB y GM. La inclusión de concejales de partidos nuevos en la zona, uno del MAS, uno del UN y dos del MSM en las elecciones de 2004, marcaron un cambio en la carrera electoral en Monteagudo. Sin embargo, sólo uno de los siete nuevos concejales tienen origen colla, mientras que los demás son blanco-mestizos del pueblo y fueron ya parte del Comité Cívico o un partido político tradicional.

Una segunda diferencia en la representación política entre Monteagudo y Sopachuy la constituye las características de los candidatos y candidatas. Poco después de promulgada la LPP, el origen étnico tenía más importancia que el grado de educación alcanzado; sin embargo, esto fue cambiando con los años y el acceso tanto a educación como a información juega un importante papel para adquirir posiciones directivas entre las comunidades y municipios. Esto ampliaría lo apuntado por Ayo (1999: 2): “Mientras ascendemos del nivel municipal al nivel departamental, la composición sociológica particular de las élites institucionalizadas por la LPP muestra una lenta pero evidente dinámica de desindigenización y orientación masculina”, pues ahora no es sólo la diferencia entre el nivel municipal y departamental, sino el avance de los años y las demandas del manejo burocrático y de intervenciones del desarrollo que favorece la desindigenización y orientación masculina. La mayoría de la población, incluyendo a quienes tienen menor educación formal, encuentra a los profesionales como candidatos ideales, pues consideran a las posiciones directivas del municipio como complejas y burocráticas, particularmente en Monteagudo. La forma de implementación de proyectos de desarrollo suele reforzar esta dominación al canalizar actividades de capacitación e información a representantes políticos y oficiales técnicos de los GM exclusivamente, mientras la población en su mayoría desconoce la generalidad de

los procedimientos involucrados en el manejo de sus municipios. Así mismo, los partidos políticos tienden a seleccionar candidatos “elegibles” por su nivel educativo, más que promover líderes de base. El compromiso de ONG y partidos políticos juegan un papel importante en la diferencia de representación entre Monteagudo y Sopachuy. En el primer municipio, la falta de compromiso y la dominación blanco-mestiza refleja la descentralización como un proceso técnico (un medio para alcanzar un objetivo), mientras que en Sopachuy, la descentralización toma la forma de un objetivo político en sí mismo.

6.3. Participación e influencia en el proceso de planificación

Una de las promesas de la descentralización democrática es aumentar la influencia del pueblo sobre las decisiones relacionadas con sus propias posibilidades de desarrollo. Esta sección discute la tercera pregunta planteada al inicio del estudio comparativo: ¿En qué medida la población ejerce control local sobre los procesos establecidos por la LPP y LDA?

La Norma de Planificación Participativa constituye la guía más relevante para la participación ciudadana en temas municipales. La planificación participativa implica seis pasos principales: preparación y organización del proceso, elaboración del diagnóstico, formulación del plan quinquenal (PDM), programación de los planes anuales, ejecución y administración, y seguimiento y ajuste. La participación local durante el proceso se concentra en la elaboración del diagnóstico municipal, programación de planes anuales y seguimiento a la implementación de proyectos. La sección 6.4 trata de la participación ciudadana en el seguimiento y control a los proyectos planificados, mientras que esta sección trata extensivamente sobre la participación durante los procesos de diagnóstico y de planificación.

6.3.1. Participación en los diagnósticos municipales y formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

Las acciones destinadas al diagnóstico e identificación de demandas constituyen las primeras instancias participativas en la planificación local. Aunque todos los GM siguen procesos similares, la inclusión de la ciudadanía varía considerablemente de acuerdo a los criterios establecidos por los técnicos municipales, ONG o institución responsable de la elaboración del PDM. Es importante recordar que el término “participación” es utilizado por los GM, ONG y población en general para definir igualmente la simple asistencia a reuniones, el trabajo comunal y, en el mejor de los casos, la introducción efectiva de demandas y seguimiento a su implementación. La influencia del GM y las ONG al incluir indistintamente estos aspectos bajo el término de “participación” se evidencia en la retórica de la mayoría de los líderes locales, particularmente en Sopachuy.

Según lo declarado por autoridades y técnicos municipales de Monteagudo y Sopachuy, la aplicación de la Norma de Planificación Participativa Municipal se ha profundizado y es ahora más sólida y participativa que en un principio. Al finalizar la etapa de diagnóstico, sin embargo, la participación de la población disminuye notablemente. Por ejemplo, en ambos municipios, las OTB no cuentan con una copia del PDM y pocas cuentan con copias de los POAs. Esto influye en la capacidad de la población de hacer seguimiento a los proyectos planificados, sin mencionar la falta de información de la mayoría de la población sobre lo que se planifica para los cinco años de gestión. Pocos líderes locales exigen una copia de los planes, particularmente en Sopachuy donde la población está menos acostumbrada a acceder a documentos formales y donde la migración de sus líderes por largos periodos de tiempo es común.

De acuerdo a los técnicos municipales, la población de Sopachuy participó más activamente que la población

del Monteagudo en la elaboración de los PDM, tanto en el diagnóstico como en la identificación de demandas. Un funcionario del GM de Monteagudo expresó que el PDM no fue participativo debido al gran número de OTB, las largas distancias a ser cubiertas y la falta de organización comunal que resultó en la inclusión de sólo algunas comunidades por parte de los consultores encargados. En Sopachuy, la elaboración del PDM a cargo de una ONG establecida en la zona con anterioridad fue determinante en la amplia inclusión de la población, un diagnóstico más preciso e identificación de demandas estratégicas. Otra diferencia importante entre ambos municipios es la ejecución del PDM. En Monteagudo, éste se ejecuta de manera más estricta que en Sopachuy, pues los técnicos municipales dan prioridad a las demandas anuales insertadas en el PDM, mientras que en Sopachuy las decisiones tomadas en las reuniones anuales masivas frecuentemente cambian las prioridades establecidas en los POAs y PDM. Técnicos municipales de Sopachuy encuentran que los líderes influyen demasiado en el cambio de planificación y dificultan el trabajo del GM no sólo porque la rotación tradicional de líderes al interior de las comunidades ocurre frecuentemente sino también porque los líderes no priorizan las mismas obras.

Es evidente, entonces, que las formas de organización y la presencia de ONG en relación cercana con los sindicatos campesinos asegura una participación amplia en Sopachuy. También demostró ser relevante la línea ideológica de la ONG contratada para elaborar el PDM, pues en su discurso manifiesta su objetivo de elevar la posición y condición económica y política de los campesinos del lugar quienes, a su vez, facilitan el proceso de recolección de datos y demandas. En Monteagudo, se encargó la elaboración del PDM primero a una ONG y luego a una consultora con presencia parcial en la zona. Estas cubrieron solamente parte del municipio y, de acuerdo con lo expresado por el planificador municipal, llenaron los vacíos de información basados en datos secundarios y su propio criterio.

6.3.2. Participación en la formulación del Plan Operativo Anual (POA)

La elaboración de los planes anuales sigue los siguientes cinco pasos principales: la recolección de las demandas de las OTB a través de cuestionarios elaborados para este fin, la elaboración de un plan borrador elaborado por los técnicos municipales, una reunión general en la cual los representantes de OTB consideran el borrador, la realización de cambios sugeridos en la reunión general, y la elaboración de la versión final y aprobación por parte del CV y concejo municipal.

La participación de la población se concentra en las reuniones comunales y barriales de identificación de demandas. Las OTB en Monteagudo y Sopachuy dan prioridad a dos demandas de entre aquellas identificadas en el PDM. En Sopachuy el proceso fluye con relativa facilidad y el GM suele contar con formularios de demandas llenados alrededor del mes de noviembre, mientras que en Monteagudo son comunes los retrasos y un alto número de formularios no devueltos. La dispersión geográfica de las OTB en Monteagudo influye en la falta de coordinación con el gobierno local pero, además, la débil organización comunal y falta de cohesión comunal es motivo de falta de acuerdos sobre las demandas a ser elevadas. La falta de acuerdos también determina que algunas OTB presenten formularios con tres o más demandas, dejando a criterio del GM la elección de la obra a realizarse. Esta estrategia tiene pobres resultados pues constituye una barrera más que una posibilidad para los técnicos municipales, que tienen pocos elementos y ningún respaldo para elegir entre las demandas presentadas. Al contrario, muchas OTB en Sopachuy suelen presentar sólo una demanda y ejercer presión a fin de asegurar su inclusión (para el año 2003, por ejemplo, el promedio de demandas por OTB en Monteagudo era de 2.2 y en Sopachuy, de 1.4).

Los llamados del GM y CV para la presentación del borrador del POA cuentan con asistencia masiva de hombres y mujeres en

Sopachuy y su participación es mayor a través de consultas, propuestas y observaciones al equipo del GM. Aunque los líderes en Monteagudo participan activamente (por ejemplo, al presionar para la eliminación de demandas no emergentes de las OTB), las intervenciones durante las reuniones generales son dispersas y carecen de la autoridad y el apoyo masivo observable en las intervenciones de los representantes de Sopachuy.

En Monteagudo las reuniones anuales se realizan una vez al año, mientras que en Sopachuy, se realizan tres, dos de ellas corresponden a la Evaluación de Avance. Esto se explica en parte por las grandes distancias y costos de transporte en Monteagudo. A decir de los técnicos municipales, los líderes locales en Monteagudo no están dispuestos a pagar costos de transporte y alojamiento, como sucede en Sopachuy, y por tanto nadie ha intentado todavía organizar una reunión sin asegurar presupuesto para estos dos ítems.

La participación de las organizaciones barriales es más débil que la de las organizaciones rurales en ambos municipios tanto en asistencia a reuniones como en acciones de coordinación con el GM y ONG². Adicionalmente, varias entrevistas sugieren que la participación de los habitantes urbanos ha disminuido como consecuencia de la promulgación de la LPP, pues varios consideran que el GM cuenta ahora con los recursos aportados anteriormente por el trabajo voluntario de los vecinos. La disminución en el trabajo voluntario de las organizaciones barriales redundaría en la falta de atención de parte de los GM y esto, a su vez, refuerza la percepción negativa de los habitantes urbanos sobre la LPP y la disminución de su participación. Adicionalmente, entre las OTB urbanas se da la elección recurrente de los mismos representantes, quienes frecuentemente se ofrecen de manera voluntaria.

2 Nijenhuis (2002: 101) informa de resultados similares en su estudio y, además, confirma que en Sopachuy y Monteagudo, habitantes urbanos tienen reuniones esporádicas y de asistencia irregular, en contraste con las comunidades campesino-indígenas que llevan adelante frecuentes reuniones de asistencia masiva.

El mismo fenómeno se da en algunas OTB rurales débilmente organizadas de Monteagudo que no logran ponerse de acuerdo para la realización de obras comunales y atribuyen al GM la total responsabilidad en la ejecución de obras en sus zonas. Las OTB más organizadas reciben claramente mayores beneficios y atención de los GM pues ofrecen contrapartes, sino en materiales y dinero, entonces en trabajo comunal.

Las diferencias entre la participación de hombres y mujeres merece la atención en cuatro aspectos principales. Primero, la asistencia de las mujeres a reuniones comunales y generales es menor que la de los hombres en ambos municipios, particularmente en Monteagudo. Segundo, la mayor participación de las mujeres se da en reuniones comunales y barriales y es notoriamente inferior en las reuniones municipales. Tercero, la asistencia de las mujeres a reuniones municipales es considerablemente mayor en Sopachuy que en Monteagudo en proporciones que van del 35 al 45% en el primer municipio y de cinco a ocho% en el último (aproximaciones de los años 2002 y 2003). Las largas distancias explican en parte la baja participación femenina en Monteagudo, pero otro motivo descansa en la división sexual del trabajo en la zona del Chaco que confina a las mujeres de manera más estricta a la esfera privada que en los valles centrales (Avilés, 1997). Consultas con el Comité de Vigilancia de Monteagudo revelaron que durante los primeros años de la LPP el apoyo a la asistencia de las mujeres era evidente, pero dado que el GM y el CV distribuyen los gastos de organización, al momento de reducir costos se optó por cortar los gastos de asistencia de mujeres que no son líderes de OTB.

En Sopachuy, las ONG presentes apoyan y promueven la participación femenina como parte del fortalecimiento organizacional de los sindicatos y organizaciones productoras campesinas. Sin embargo, existe todavía resistencia a la promoción del liderazgo femenino al interior de algunas comunidades. Por ejemplo, algunas campesinas informaron que su deseo por formar organizaciones compuestas exclusivamente por mujeres es rechazada

con el argumento de que la comunidad debe estar unida bajo una sola dirigencia, la que siempre está liderizada por varones. Factores estructurales, como la falta de acceso a la propiedad de la tierra y formas tradicionales de pertenencia a la comunidad (como jefe de familia), dificultan a las mujeres el ejercicio de derechos de participación equitativas y posibilidades de ejercer influencia en decisiones que las afectan. Usos y costumbres tales como el “permiso” requerido por las mujeres de parte de sus maridos, todavía impiden a las mujeres más interesadas y talentosas la participación plena en las actividades y decisiones comunales.

La contradicción entre la promoción de la participación femenina y los usos y costumbres comunales constituye una arena de conflicto donde las mujeres tienen poca influencia, y que muchas veces resulta en la priorización de los logros técnicos en detrimento de la inclusión de las mujeres por parte de técnicos encargados de implementar acciones de desarrollo. Limitados recursos humanos y económicos suelen justificar la eliminación de actividades específicamente con mujeres y su inclusión en proyectos de participación mixta. Así mismo, los técnicos necesitan interactuar primeramente con los varones, como autoridades o líderes locales, pues eligen no trastornar las jerarquías comunales de representación³.

6.3.3. Resultados comparativos sobre la participación e influencia en el proceso de planificación

Para realizar una comparación entre la capacidad de las OTB de Monteagudo y las de Sopachuy para influir en la inclusión de sus demandas en la planificación municipal es necesario tomar en cuenta a las organizaciones y actores involucrados localmente en el proceso (ver Figura 6.1).

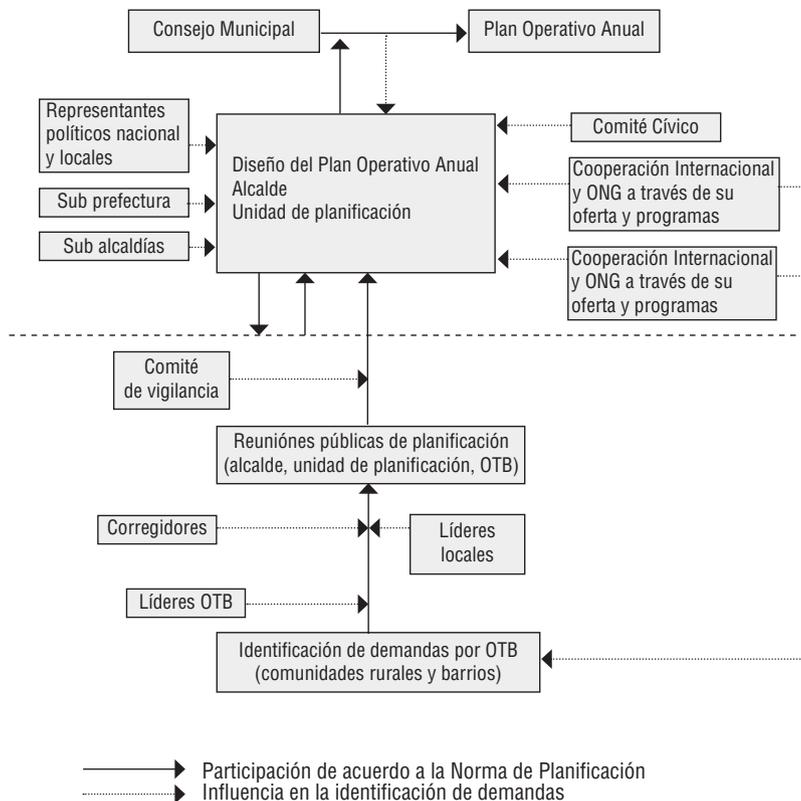
3 Estas observaciones confirman los informes de UNISUR (2002) acerca del menor acceso de oportunidades de las mujeres a asistencia y capacitación técnica ofrecida por las ONGs en Chuquisaca.

Observaciones directas, confirmadas por entrevistas, apuntan a señalar que la inclusión y exclusión de demandas, e incluso de proyectos, es una arena de negociación donde juegan tanto actores llamados por la Norma de Planificación Participativa como otros con poder de influencia política. Líderes locales, alcaldes, concejales, técnicos, sub-alcaldes, miembros de CV y varios otros ejercen poder de influencia en la definición de un PDM. Cinco observaciones son necesarias para entender el balance de poder de inclusión de demandas en la planificación municipal entre los dos municipios estudiados. Primero, durante la identificación y elevación de demandas desde las OTB, es evidente la influencia ejercida por los líderes sindicales y/o comunales, por un lado, y autoridades cercanas tales como los corregidores⁴.

En Sopachuy, las dos sub-centralías campesinas y el CV insertan sus propias demandas en los POA, actuando como OTB. Esta particularidad toma lugar con la aprobación de las OTB como muestra de respeto a la amplia participación y a sus organizaciones campesinas, según lo expresado por varios líderes de OTB. En Monteagudo, algunos entrevistados revelaron que algunos líderes de OTB, principalmente aquellos con mayores extensiones de tierra en la comunidad, influyen las demandas de las OTB de acuerdo a sus propios criterios o necesidades. Abusos suelen ocurrir con mayor frecuencia en las comunidades donde los patrones rentan tierra a los campesinos y donde las comunidades están constituidas por campesinos de origen mixto: collas y guaraní.

4 Los corregidores constituyen las más altas autoridades cantonales y son nombrados por los sub-prefectos. Su autoridad puede ser definida entre aquella de la policía y el juez. Su importancia como autoridad local ha sido gradualmente reemplazada por organizaciones y autoridades mejor establecidas como el gobierno municipal mismo, pues éste ejerce creciente influencia en los asuntos cantonales.

Figura 6.1
Actores y organizaciones que influyen
el diseño de los Planes Operativos Anuales (POA)



Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Segundo, una vez que las demandas son insertadas en el borrador del POA por las OTB, otros actores locales ejercen influencia para definir su contenido final. En ambos municipios, criterios tales como las ofertas prioritarias establecidas por proyectos de desarrollo nacional e internacional influyen fuertemente en la elaboración del POA. El planificador del Gobierno Municipal de Monteagudo (2003) explica: “*Nosotros debemos ejecutar,*

necesariamente, algunos proyectos... Por ejemplo, si un financiador ofrece un proyecto de alfabetización, nosotros tomamos en cuenta al potencial financiador, aunque su oferta no esté incluida en el POA. Nosotros, más bien, bienvenimos estas ofertas... recientemente recibimos una oferta de una agencia de cooperación Europea para la financiación de tres puentes de una sola vez. Si no la aceptamos, entonces la perdemos; debemos hacer cualquier sacrificio para incluir estos proyectos. Entonces posponemos las demandas de algunas OTB". Los técnicos municipales suelen explicar a los líderes de las OTB la importancia de elegir entre el menú de ofertas para aumentar las posibilidades de acceder a una obra y sus pocas oportunidades cuando demandan otro tipo de proyectos sin contraparte disponible. Importante en Sopachuy, una vez más, es el trabajo cercano de las ONG con las comunidades rurales pues un mayor número de pobladores participa en la elección de proyectos. El proceso suele ser más lento tanto en la identificación como en la ejecución del proyecto, sin embargo así se asegura el interés de los comunarios y se evitan conflictos entre ellos, tales como los que se dan cuando una propuesta externa se ejecuta en favor de sólo algunos comunarios.

Tercero, en Monteagudo, los miembros del comité cívico, sub-prefectura y representantes de partidos políticos son parte de la misma red social y política que la de los miembros del concejo municipal. Su influencia en la planificación local es evidente y, muy a menudo, basada en sus propias preferencias y criterios personales. Por ejemplo, la entonces autoridad de la sub-prefectura de Monteagudo declaró que los campesinos no saben cómo cultivar y decidió apoyar un proyecto de supervisión a la producción y, dado que la Sub-prefectura no contaba con dinero más que para su funcionamiento, inició un proceso de promoción del proyecto en el GM para incluirlo en el POA. Otro ejemplo es el de un diputado uninominal en Monteagudo. Aunque él no juega ningún papel en la planificación municipal, los pobladores frecuentemente le solicitan ejercer influencia entre los miembros del GM en favor de uno u otro proyecto. Él declaraba entonces: *"Cuando yo vengo a Monteagudo, donde mantengo mi residencia*

principal, cuidado de las personas... recibo sus demandas y las canalizo... es una forma de recobrar la confianza dañada de los votantes por los errores cometidos por anteriores dirigentes del partido.” Aunque de orígenes humildes, este diputado pertenece al grupo de profesionales blanco-mestizos, su exitosa carrera en el comité cívico y en un partido político dominante explican su importante influencia en los asuntos municipales. Desde un perfil menos evidente, los concejales municipales, miembros del comité cívico de Monteagudo y los propios consejeros municipales ejercen presión sobre el alcalde y equipo técnico durante la elaboración del POA. En Sopachuy, la influencia de los concejales departamentales, diputados y subprefectos no fue evidente, en parte porque el menor número de votantes lo hace menos atractivo. Sin embargo, algunos intentos de influenciar al GM de Sopachuy en el pasado, tanto desde La Paz como desde Sucre, encontró a un consejo más cohesionado y autónomo.

Cuarto, en ambos municipios los presidentes del concejo municipal y directores de planificación local ejercen gran influencia en la elaboración final de los POA. Los presidentes de concejo suelen mostrar tanto o más poder que los propios alcaldes al momento de proponer y definir acciones y proyectos. Por su parte, los planificadores municipales vieron su papel multiplicado y fortalecido a partir de la LPP. Dado el carácter burocrático, técnico y administrativo de su papel, estos técnicos pertenecen al grupo de profesionales en los ocho municipios visitados. La posición estratégica de los planificadores municipales, ubicados entre los niveles de decisión política y de ejecución de planes técnicos, los sitúa bajo presiones de grupos de interés o individuos antes descritos, pero también les da espacios de maniobra en los procesos de toma de decisiones.

Quinto, conflictos reflejados en críticas y acusaciones mutuas ocurren frecuentemente entre concejales municipales, técnicos y líderes de OTB. En Monteagudo, éstos se resuelven generalmente por la vía de la eficacia de los proyectos (factibilidad y soporte económico) y no por la atención a demandas locales.

Un técnico municipal explica estas decisiones en los siguientes términos: *“Desafortunadamente, algunas OTB nunca tendrán lo que quieren, porque ellas son comunidades dispersas y los costos son demasiado grandes. Ellos no entienden que el beneficio para 12 familias simplemente nos puede costar 100 mil dólares. Es un sueño... pero ellos insisten cada año”*. Sopachuy tampoco está libre de tensiones entre los actores involucrados en la planificación: varios líderes de OTB expresaron descontento porque sus demandas no fueron cumplidas, pero manifestaron entender las razones. Por ejemplo, en relación a las demandas del año 2002, el 77% de los líderes locales de Monteagudo señalaron que no todas sus demandas fueron satisfechas debido a la falta de seriedad y eficiencia de las autoridades. En Sopachuy, el 50% dijo que por lo menos una de sus demandas no fue satisfecha, debido a la falta de recursos económicos primero y, en segundo lugar, a la indiferencia de las autoridades.

Resulta clara la diferencia en la aproximación a la dualidad participación –eficiencia entre Sopachuy y Monteagudo. Como se notó anteriormente, la participación local es más amplia en Sopachuy dada la convergencia de intereses entre los sindicatos campesinos, gobiernos municipales y ONG locales. Esto facilita la organización de reuniones masivas así como procesos de comunicación más fluidos. A través de su identificación con el mismo partido político, los indígenas quechua y blanco-mestizos formaron una alianza, no libre de diferencias, sin embargo en favor de una amplia participación y formación de hombres y mujeres como líderes campesinos. Al contrario, el GM de Monteagudo dominado por profesionales blanco-mestizos centra sus esfuerzos en el logro de la eficiencia y eficacia de sus proyectos por encima del fortalecimiento de la participación local. Esto se manifiesta en el menor número de reuniones municipales y la casi inexistencia de mecanismos de consulta (excepto por la reunión anual y cuestionarios de demandas). Adicionalmente a las tres reuniones de “Evaluación de Avance” en Sopachuy, costumbres fuertemente arraigadas en la cultura local se reproducen tam-

bién en otros mecanismos de consulta tales como las reuniones comunales con actores externos, reuniones sindicales, contacto regular entre los líderes y de ellos con el GM y otros. La mayor participación de la población en los diagnósticos e identificación de demandas explican el mayor porcentaje de ejecución de los POAs en Sopachuy en comparación a Monteagudo (Nijenhuis, 2002:130). La discusión de objetivos estratégicos de largo plazo, tales como el acceso a la tierra, participación de las mujeres y organización comunal, también tienen en Sopachuy una práctica más participativa.

6.4. Resultados comparativos sobre los mecanismos de control

La tercera dimensión de las relaciones de poder considerada en este estudio tiene que ver con la medida en la cual la población ejerce control sobre las acciones de las autoridades y técnicos municipales. Esta sección resalta las diferencias entre los dos municipios de estudio de caso, Sopachuy y Monteagudo, en términos de capacidad de control sobre sus representantes y de las obras públicas ejecutadas en su territorio.

La observación de campo reveló tres mecanismos de control a nivel municipal: las acciones de evaluación del Comité de Vigilancia, el seguimiento de las OTB y la competencia entre los partidos políticos. El cuadro 6.4 muestra las diferencias en la efectividad de estos mecanismos en Monteagudo y en Sopachuy con base en las percepciones de los actores involucrados (miembros de Comités de Vigilancia, miembros de partidos políticos y líderes de OTB) sobre la base de dos criterios: el acceso a documentos oficiales y la capacidad de desafiar las acciones de planificación y ejecución de obras públicas. En Monteagudo, la competencia política partidaria mostró ser el mecanismo de control más efectivo mientras que, en Sopachuy, lo es el Comité de Vigilancia y el seguimiento de las OTB.

Cuadro 6.4
Efectividad en el control de la planificación
y ejecución de proyectos municipales

Municipio	Comité de Vigilancia	Seguimiento OTB	Competencia político-partidaria
Monteagudo	Pobre	Media	Alta
Sopachuy	Media	Alta	Pobre

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

6.4.1. Control ejercido por el Comité de Vigilancia (CV)

Los Comités de Vigilancia (CV) en los municipios estudiados trabajan de manera irregular, vale decir, no se ajustan completamente a lo establecido por la LPP. Las principales debilidades en orden de importancia las constituyen el cambio permanente de sus miembros, la falta de comunicación entre sus componentes debido a la distancia entre sus lugares de residencia, la distancia geográfica y acceso entre quienes residen en zonas rurales y la zona urbana donde se ubican los GM, la falta de recursos para realizar un seguimiento adecuado, la falta de preparación en asuntos técnicos y burocráticos y, en algunos casos, la cooptación político partidaria de sus miembros y las peleas internas. Pese a estas debilidades, los CV cuentan con legitimidad y apoyo entre la población. Algunas característica locales, sin embargo, explican algunas diferencias de efectividad en el control. En Monteagudo, la variedad de adscripciones políticas origina peleas internas y falta de coordinación entre los miembros del CV y entre ellos y el GM. Esto lleva a situaciones extremas en las que, por ejemplo, sólo el presidente del CV evalúa el POA y sólo por unas pocas horas antes de dar su visto bueno al GM. Adicionalmente, los miembros del CV hacen pocas visitas de campo de manera conjunta con concejales y técnicos municipales. En Sopachuy, las visitas conjuntas son una práctica común y, aunque existen quejas de los sucesivos CV sobre retrasos en informes de parte del GM, la provisión de información es fluida.

La diferencia en el tamaño y accesibilidad geográfica entre ambos municipios explica en parte la mayor efectividad del trabajo del CV en Sopachuy. Sin embargo, la voluntad de los GM para incluir a los CV en su trabajo como un actor relevante de la planificación participativa y el proceso de control es un factor de mayor peso. Por ejemplo, a diferencia de Monteagudo, en Sopachuy el GM y el Comité realizan visitas de campo conjuntas y coordinan acciones de información a la población. El trabajo del CV de Sopachuy es seguido muy de cerca por las OTB a través de frecuentes informes orales; aunque algunas veces su trabajo es criticado por las mismas OTB, estos informes son considerados seriamente en la evaluación del GM. Una denuncia del CV acarrea demandas de aclaraciones al GM de Sopachuy de manera más detallada y exigente que una denuncia hecha por su similar en Monteagudo.

6.4.2. Control ejercido por las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)

Como se adelantó en la sección anterior, la habilidad de las OTB en Sopachuy se expresa en su masiva participación en reuniones de informes y seguimiento, el porcentaje cercano al 50% de participación de las mujeres en estas reuniones y la fluidez en la comunicación de la información. Esto no es el resultado de la aplicación de la LPP, es una adaptación de formas de participación tradicionales a un nuevo espacio de toma de decisiones. Así, por ejemplo, las reuniones de OTB suelen durar dos o más días debido a las largas intervenciones individuales de la mayoría de los participantes, asemejándose a las reuniones sindicales campesinas. Las reuniones se llevan adelante en quechua en su mayor parte y es frecuente que quienes no dominan el idioma –algunos concejales o directores de salud y educación– hagan el esfuerzo por aprender y dirigirse a la población en este idioma, en vez de hacerlo en español.

Durante las reuniones informativas en Sopachuy, representantes de OTB suelen centrar sus observaciones en la equidad de

las inversiones entre las comunidades rurales y en la necesidad de ver resultados visibles, mientras que la información técnica no merece igual atención. Ello explica las dificultades expresadas por los técnicos municipales en justificar los propósitos de la planificación y las inversiones estratégicas, frecuentemente supeditadas a la noción de equidad en la inversión local.

En Monteagudo, las reuniones de OTB suelen seguir el formato de conferencias formales, donde los oficiales municipales informan y el público escucha. Por ello, el contenido de la información suele ser de carácter técnico, incluyendo detalles sobre origen de los recursos invertidos, ubicación de las obras públicas y porcentajes de ejecución. Informes presupuestarios son visualizados en una gran pantalla y pocas veces el público interrumpe para pedir aclaraciones. Dada la gran cantidad de dirigentes con dificultades para leer y escribir, es posible concluir sin temor a equivocarse, que el control y manejo de la información queda en manos de los mismos oficiales municipales y una minoría de dirigentes de OTB.

La ventaja de las OTB de Sopachuy en términos de control también se refleja en su acceso a información sobre contenidos de leyes y normas referidas al proceso de descentralización (ver cuadro 6.5). Así mismo, las boletas llenadas durante el trabajo de campo revelaron que 10% más de líderes en Sopachuy que en Monteagudo conoce a los concejales, ya sea por nombre o personalmente. El nombre de los miembros del CVera conocido por más del 80% en ambos casos y, el nombre del Presidente de la República, por el 72% en Sopachuy y por el 94% en Monteagudo.

Cuadro 6.5
Porcentaje de líderes de OTB que participaron al menos una vez en eventos informativos

Ley sobre la que recibieron información	Monteagudo	Sopachuy
Participación Popular	54.1	60.5
Descentralización Administrativa	16.0	28.0
Diálogo Nacional	15.0	23.0

Fuente: Trabajo de Campo, 2003.

Es remarcable que los líderes de OTB en ambos municipios conocen a profundidad las demandas de sus organizaciones para su inclusión en la planificación anual, sin embargo un importante 12 a 15% no las conocen posiblemente por el frecuente cambio de líderes. El porcentaje de mujeres en Sopachuy que no conocen sobre las demandas comunales sobrepasa el 60% pese a su masiva participación en reuniones municipales. Este dato se explica en parte por el papel de las mujeres durante las reuniones: la preparación de la comida y cuidado de los niños, pero también por la menor práctica en la lógica implicada en los proyectos de desarrollo. Algunos hombres atribuyen el menor conocimiento de las mujeres a su falta de interés y participación pasiva, pero las mujeres señalan que tienen pocas oportunidades para superar su falta de capacitación e inseguridad. La casi inexistente participación de mujeres en las reuniones de Monteagudo no permite una comparación entre ambos municipios.

6.4.3. Control ejercido por la competencia político partidaria

La competencia político partidaria constituye otro mecanismo de control, pues impulsa a los diferentes partidarios políticos a seguir de cerca las acciones del GM y del CV, particularmente en Monteagudo. Allí, la variedad de tendencias políticas representadas en el concejo municipal de manera casi equitativa daba lugar a un proceso continuo de vigilancia⁵. Las frecuentes reuniones del concejo municipal, en la que muchas veces participan el propio Alcalde y concejeros departamentales, toman largas horas y requieren el control de varios detalles técnicos y de equidad en la distribución de recursos. Confrontaciones personales y políticas son una constante, así como lo son las alianzas de corto plazo. Curiosamente, la población tiende a desconocer las crisis políti-

5 (MNR, MIR, ADN y UCS en 2003 y MNR, MIR, Movimiento sin Miedo, MAS, Frente de Unidad Nacional y ADN al presente).

cas al interior del municipio, sin embargo éstas son discutidas en los niveles partidarios regionales y nacionales. El concejo suele presentarse al público, especialmente a los *afuereños*, como un frente unido por intereses regionales.

6.4.4. Resultados comparativos sobre los mecanismos de control

Por lo expuesto en esta sección, es posible concluir que el control de las OTB a través del CV y los líderes locales constituye el mecanismo más efectivo de control en Sopachuy, mientras que en Monteagudo, lo constituye la competencia político partidaria. Esto se explica porque en Sopachuy la fuerza colectiva de las comunidades quechuas organizadas en sindicatos campesinos tomó fuerza en la aplicación de la LPP a través de sus representantes en los sucesivos CV, concejo municipal e incluso proveedores de servicios y miembros de ONG. Por tanto, la capacidad de la población para controlar e influenciar a sus autoridades se origina en fuerzas sociales y políticas pre-existentes y reorganizadas bajo el nuevo marco dado por el proceso de descentralización. Al contrario, en Monteagudo, las acciones individuales en el marco de la competencia político partidaria adquieren gran importancia en el control de las acciones del GM, sin embargo están sujetas a acuerdos temporales y son susceptibles a los intereses particulares de los concejales y sus partidos.

6.5. El caso de otros seis municipios

Esta sección apunta a comparar los resultados de los dos casos de estudio a profundidad con lo observado en los otros seis municipios de este estudio: Huacareta, Muyupampa, Macharetí, Padilla, Tomina y Alcalá. Como se mostró en el capítulo uno, los tres primeros municipios, al igual que Monteagudo, corresponden a la clasificación de municipios altamente diferenciados mientras

que los últimos tres, al igual que Sopachuy, son municipios de baja diferenciación.

6.5.1. Los Municipios altamente diferenciados

Huacareta, Muyupampa y Macharetí son municipios más rurales, con menor acceso vial y con servicios y mercados menos desarrollados que Monteagudo. Como se mostró en el cuadro 1.5 del capítulo 1, el latifundio todavía persiste en forma de grandes propiedades en manos de propietarios individuales, como resultado de la débil implementación de la reforma agraria en la zona del Chaco. La población guaraní es también más numerosa y varias familias viven todavía como población cautiva de las deudas adquiridas con sus patrones⁶. Los blanco-mestizos dominan las posiciones en los GM y CV. Por ejemplo, en el periodo 1999–2004, sólo dos de las trece autoridades eran de origen guaraní. La mayor parte de las autoridades está dedicada a la agricultura pero, aún antes de acceder a sus puestos en el GM, residían en el pueblo o tenían doble residencia (Cuadro 6.6). Adicionalmente, todos ellos tienen acceso a información y comunicación a través de sistemas de radio y relaciones familiares en pueblos y ciudades más grandes.

Tanto las autoridades anteriores como las actuales comparten tres características con su contraparte en Monteagudo: su origen blanco mestizo, su educación escolar formal y su experiencia en el ejercicio de puestos públicos antes de acceder al GM. Por ejemplo, el alcalde de Huacareta (2003) ocupó la misma posición dos periodos antes de la aplicación de la LPP y uno de los concejales fue líder del comité cívico y posteriormente sub-alcalde. Varios de ellos, hombres y mujeres, fueron miembros activos de los comités cívicos regionales.

6 No existen datos oficiales del número de familias Guaraní ligados a sus patrones a través de deudas, pero un cálculo del censo llevado adelante por el Concejo de Capitanes Guaraníes en 1998 estimó aproximadamente 600. Entrevista con el ex-asesor del Consejo de Capitanes Guaraníes.

Cuadro 6.6
Residencia de los concejales municipales antes de formar parte del GM

Municipio	Número de Concejales	Rural	Urbano	Doble Residencia
Monteagudo	7	0	6	1
Huacareta	5	1	2	2
Muyupampa	5	0	1	4
Machareti	5	0	3	2
Sopachuy	5	2	2	1
Padilla	5	0	3	2
Alcalá	3*	1	2	0
Tomina	5	0	3	2

* Sólo tres de los cinco concejales estaban habilitados el 2003.

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

La promulgación de la LPP atrajo la atención de los partidos políticos hacia las comunidades guaraní, ya sea en busca de candidatos o de alianzas locales. Hasta entonces, la emergencia de líderes guaraní se enmarcaba en el trabajo de la Confederación Indígena del Oriente y Chaco Boliviano (CIDOB) y de la Asamblea de Pueblos Guaraní (APG), conformadas durante los años 1980. Muchos de ellos se relacionaron con el trabajo de las ONG y cooperación internacional luego de recibir educación formal y no formal en instituciones de la Iglesia Católica, y suelen actuar como intermediarios de proyectos de desarrollo en la búsqueda y canalización de recursos externos. Los líderes guaraní estuvieron entre los primeros indígenas que decidieron apoyar y formar parte del proceso iniciado por la LPP (Lema, 2001) y, por primera vez en la historia local, las elecciones de 1999 pusieron autoridades guaraní en Huacareta y Muyupampa.

Como se describió en el capítulo 4, la población guaraní postuló candidatos locales en alianza con el MIR, pues fue el partido político que les ofrecía las mejores posiciones en las listas de candidatos. Pese a las esperanzas de las comunidades guaraní de incluirse en el sistema político como grupo, los resultados en los GM fueron pobres. Primero, al ser consultados los dos concejales

guaraní expresaron que, desde un principio, ellos lucharon por sus espacios en contra de la discriminación de los demás miembros del concejo. Los concejales y miembros del CV de origen blanco-mestizo, por su parte, suelen criticar duramente la visión de las organizaciones guaraní y sus asesores, argumentando que los guaraní sufren ahora más que antes, pues no cuentan con la protección ni con la guía de los patrones. Segundo, los mismos concejales guaraní señalaron que su labor en el concejo ya no se limitaba al trabajo con las comunidades guaraní, sino con todo el municipio: *“(Como guaraní) tuve la oportunidad de acceder a una posición pública, sin embargo una vez que uno tiene el puesto se tiene que dedicar a todos, no sólo a un grupo”* (Concejal guaraní, Muyupampa). *“Durante los primeros meses, me gané espacios haciendo trabajos que beneficiaron a todo el municipio... Cuando hablo con los donantes, ellos deben expandir su área de acción. No es directamente para los guaraní. Ellos tienen que aumentar su apoyo, por ejemplo, a las comunidades campesinas que necesitan”* (Concejal guaraní, Huacareta). Estos testimonios representan la consecuencia temida en gran parte por quienes promovieron la creación de municipios indígenas. Cómo señalaba Javier Medina “El fundamentalismo republicano de aquellos en el Ministerio (de Participación Popular) en aquel tiempo no aceptaron (la idea de municipios indígenas), porque dijeron que en un Estado homogéneo, las diferencias no se aceptan”⁷. Algunos guaraní entrevistados también expresaron ver sus temores confirmados, particularmente algunos de los Capitanes más antiguos. Muchos de ellos se resistieron al ingreso de los guaraní al sistema de elecciones partidarias, temiendo dañar los avances en la movilización y cohesión guaraní como pueblo, en favor de la intermediación política.

En relación a los campesinos de la zona, ellos suelen formar parte de una mezcla de colonizadores de origen blanco-mestizo y quechua que arribaron en dos corrientes migratorias; una a finales de los 1950s y otra durante los 1970s (informe de los PDM).

7 Entrevista, 27 de marzo de 2003.

Hijos y nietos de inmigrantes se reconocen a sí mismos como no-indígenas y sólo los grupos que migraron más recientemente mantienen el quechua como su primer idioma. Algunos campesinos de origen blanco-mestizo heredaron pedazos de tierra de sus ancestros y suelen contar con mayor influencia social y política en la zona. Independientemente de su origen y capacidad económica, todos los campesinos se organizan en sindicatos campesinos y están ligados a sus sub-centrales, centrales y federaciones.

En estos municipios, el tamaño de la tierra y el origen étnico determinan el prestigio social, frecuentemente traducido en poder político. Healy describió ya en 1982 cómo los líderes campesinos por encima de la esfera comunal (cantón y provincia) solían actuar como intermediarios entre los pequeños y medianos campesinos propietarios y las instancias gubernamentales tales como las instituciones responsables de aplicar la reforma agraria, las corporaciones de desarrollo y otros, incluso durante los regímenes militares. Entrevistas de campo sugieren que, una vez recuperada la democracia en 1982, los líderes campesinos mantuvieron su papel de intermediarios pero, esta vez, bajo la influencia de los partidos políticos que penetraron las estructuras sindicales. Por ejemplo, la ADN, localmente identificada con los intereses de grandes propietarios, logró importantes votaciones durante elecciones locales y nacionales (ver cuadro 6.1), en gran parte debido a las relaciones clientelares entre los campesinos y sus dirigentes.

Durante los primeros años del proceso de descentralización, varios casos de abusos de poder fueron presentados, concretamente en Muyupampa y Huacareta⁸. Estos incluían violencia política, patrimonialismo y corrupción. Sin embargo, la situación

8 Uno de los casos más conocidos es el del alcalde de Huacareta que quemó material y documentación antes de dejar las oficinas del GM ante demandas de corrupción. El mismo alcalde no temía el uso de la violencia política, la intimidación y el uso de recursos públicos para fines privados de manera abierta. Procesos judiciales en este caso todavía continúan abiertos y su finalización permanece incierta.

mejoró a medida que la población recibió más información y la competencia político partidaria por los votos locales fue reemplazando a las prácticas coercitivas. Por lo anterior, es posible concluir que mientras en Monteagudo los caciques urbanos supieron mantener sus posiciones de poder e influencia política en el marco de la aplicación de la LPP, en los otros tres municipios altamente diferenciados, los propietarios de tierras y algunos caciques urbanos de origen blanco-mestizo hicieron lo propio. En los cuatro municipios todavía se mantiene, aunque en menor escala, el patronaje político de algunos hacendados sobre los peones sin tierra, particularmente guaraní. Por ejemplo, los mismos hacendados son nombrados representantes de OTB y suelen influenciar las demandas y obras implementadas por los GM de acuerdo a sus intereses. Más aún, actúan como intermediarios políticos al influenciar a los miembros de la OTB en las votaciones locales y nacionales. Pese a que esta forma de adaptación a un nuevo proceso social y político no es nueva (el capítulo 4 describe el caso para el proceso de reforma agraria), su importancia en la democratización del proceso de descentralización ha sido y es poco conocida. El patronaje político, como mecanismo de cooptación de poder local en los municipios del Chaco, merece mayor consideración en el marco de la descentralización política y administrativa, pues determina en gran manera resultados que suelen leerse como “democráticos” sólo por el hecho de ser resultado de un proceso electoral.

6.5.2. Los Municipios de baja diferenciación

La población quechua de Padilla y Tomina es mayoritaria, pero en menor porcentaje que en Sopachuy (ver cuadro 1.2). Alcalá, aunque de mayoría “no-indígena”, muestra características culturales quechuas muy marcadas, además de compartir condiciones ecológicas y socio-económicas muy similares a las de Sopachuy, Padilla y Tomina. En estos cuatro municipios, la Reforma Agraria de 1953 fue implementada con fuerza mediante la adjudicación

de tierras a la mayoría campesina y la conformación de sindicatos campesinos fuertes y disciplinados sobre la base de comunidades y ayllus. Pese a que la tenencia de la tierra sigue siendo hoy la principal preocupación de la población debido al minifundio extremo y la falta de documentación sobre derechos propietarios, los sindicatos siguen constituyendo la principal fuerza social y política en la región.

En Alcalá y en Tomina, como en Sopachuy, el MBL ganó las dos primeras elecciones municipales, mientras que en Padilla el ganador fue el MIR. Los habitantes de Alcalá manifiestan poco interés político, debido en gran parte a los pocos recursos recibidos en un municipio pequeño y con escasa población. El alcalde y concejales y un número no mayor a cuatro trabajadores municipales, ninguno de ellos trabajando con la regularidad de sus contrapartes en otros municipios, conforman el gobierno municipal. En Tomina, el control campesino sobre la planificación local es evidente, simulando los factores históricos de empoderamiento local en Sopachuy: el fortalecimiento de sindicatos campesinos a partir de la reforma agraria y el apoyo de varias ONG a la organización local. Los concejos municipales han estado conformados en su mayor parte por líderes sindicales, de los cuales dos de ellos llegaron a ser alcaldes.

Padilla, por su parte, se diferencia de los otros municipios por su centro urbano con servicios y mercados más desarrollados y por su ubicación a lo largo de la carretera entre las ciudades de Sucre, Santa Cruz y Monteagudo. Pese a que la mayoría de la población tiene origen quechua (55%), cinco veces más habitantes hablan español en comparación a quienes hablan quechua como primer idioma (datos Censo 2001). La ciudad, al contrario que en Sopachuy, Tomina y Alcalá, es predominantemente habitada por población blanco-mestiza dedicada a pequeños negocios o trabajos en oficinas de la alcaldía, la sub-prefectura, servicios de salud o educación y otros. La presencia de ONG es débil en comparación a Sopachuy, Tomina y Alcalá. Los sucesivos concejos municipales contaron con pocos miembros de origen quechua,

estando la mayoría compuestos por habitantes de origen urbano y, cerca de la mitad de ellos, con estudios normales o universitarios. En Padilla, las preferencias políticas partidarias son más dispersas que en Tomina, Sopachuy o Alcalá y, más importante aún, los sindicatos campesinos no poseen el mismo peso político. Este municipio, por tanto, se muestra como un caso intermedio entre municipios de alta y baja diferenciación, donde la población blanco-mestiza mantuvo su hegemonía en puestos de poder público, pese a la extensa aplicación de la ley de reforma agraria en la zona y la existencia de sindicatos campesinos.

Tomina y Sopachuy tienen como característica común a su mayoritaria población indígena, sindicatos campesinos fuertes y la presencia de ONG de apoyo a la organización local. Estos factores muestran ser determinantes en los resultados comunes a ambos municipios: la emergencia de concejales campesinos, la fuerte influencia campesina sobre el control y la planificación local y la emergencia de líderes sindicales campesinos insertos en el sistema político local y regional.

6.5.3. Municipios de alta y baja diferenciación: una comparación

Los casos de Huacareta, Muyupampa y Macharetí como municipios altamente diferenciados y de Tomina y Alcalá como municipios de baja diferenciación muestran las mismas tendencias que los casos de estudio a profundidad de Monteagudo y Sopachuy. Padilla, un municipio de baja diferenciación, muestra resultados mixtos.

En los municipios altamente diferenciados, los grupos tradicionales de poder ampliaron sus posiciones en los gobiernos municipales, aunque adaptados a un nuevo escenario de participación democrática y pluralidad política. En otras palabras, el mismo grupo de blanco-mestizos ligados a los partidos políticos y con mejor educación, con mayor experiencia en proyectos locales (al menos como activistas en los comités cívicos) y también de

residencia urbana o mixta se adaptaron fácilmente a las intervenciones descentralizadoras y coparon puestos de representación y control público.

En municipios de baja diferenciación, Alcalá y Tomina, la población rural emergió con fuerza en el ámbito urbano tomando espacios políticos anteriormente cerrados a ellos. La participación de la mayoría de la población en términos de influencia sobre decisiones locales se dinamizó y se amplió mucho más que en los municipios altamente diferenciados. El caso de Padilla, pese a mostrar condiciones similares a las de Sopachuy, Tomina y Alcalá, muestra dos coincidencias con Monteagudo: Primero, los profesionales, principalmente de origen urbano, se han reafirmado como un grupo de poder político y social y, segundo, las relaciones paternalistas de la población blanco-mestiza hacia la población indígena marca las relaciones económicas, políticas y sociales diarias.

La conclusión de Nijenhuis (2002:116) en referencia a otros municipios de Chuquisaca apoyan las observaciones hechas en este capítulo. Ella menciona que la participación de la población en los municipios de Sopachuy, Presto y Poroma se ha incrementado como resultado de la LPP, *“pero en los municipios de Huacareta y Monteagudo es todavía la élite tradicional que controla el gobierno local”*. Presto y Poroma, que no fueron considerados en este estudio, corresponden a la clasificación de municipios de baja diferenciación dada su población mayoritaria quechua (94,7% y 94,8%, respectivamente). Aunque las preferencias políticas son dispersas en estos municipios⁹, el proceso de reforma agraria fue aplicado extensivamente y los sindicatos campesinos así como algunos Ayllus ya se contaban como las organizaciones políticas y sociales de mayor fuerza en la zona antes de 1994. Este dato

9 Por ejemplo, el MNR ganó las elecciones municipales de 2004 con 21,4 y 21,8% en Poroma y Presto, respectivamente. El MIR y la ADN ocuparon el segundo y tercer lugar; el MAS ocupó el cuarto lugar en Poroma mientras el MBL lo hizo en Presto.

abre espacios para una discusión más profunda sobre la posibilidad de establecer patrones o clasificaciones socio-económicas municipales, como base para estudiar y predecir resultados de las intervenciones de desarrollo, incluyendo la descentralización democrática.

6.6. Principales amenazas al proceso de descentralización participativa

Esta sección responde a la cuarta y última pregunta planteada por esta investigación al identificar las principales amenazas a los objetivos democratizadores del proceso descentralizador en Bolivia en el marco de la LPP.

6.6.1. Prácticas no democráticas desde los partidos políticos

Como fue discutido en los capítulos 4 y 5 y la sección 6.3, los partidos políticos juegan un papel central en los avances y limitaciones de la aplicación de la LPP y LDA. La mayor parte de los partidos políticos tenían ya presencia en los municipios antes de la aplicación de estas leyes; sin embargo, la apertura de elecciones municipales y la figura de los diputados uninominales los impulsaron a organizarse y mantener una presencia local más continua. También se multiplicaron esfuerzos por democratizar prácticas internas en la elección de líderes y jefes de partido.

Los partidos políticos influyen las relaciones de poder en tres dimensiones: representación política, planificación local y control a las acciones de los gobiernos municipales. Primero, al promover candidatos entre grupos sociales de poder, tales como grandes propietarios en los municipios altamente diferenciados y líderes sindicales campesinos en los municipios de baja diferenciación, ellos perpetúan o cambian las estructuras de poder previamente existentes. La organización altamente centralizada

de los partidos políticos suele alterar la gestión de gobierno de los alcaldes y el establecimiento de alianzas locales, típicamente después de las elecciones nacionales donde se re-configura el panorama político nacional y, como podría esperarse, ejerce mayor impacto entre los municipios donde los votos se dispersan entre varias representaciones políticas.

Segundo, las prácticas no democráticas de los partidos políticos también afectan la planificación local, visiblemente en la canalización de recursos de la Prefectura a los municipios. El cuadro 6.7 muestra una relación entre los partidos políticos representados por los alcaldes entre 1995 y 2000 y la distribución de inversiones de gobierno en gastos municipales (principalmente provenientes de la Prefectura) y los fondos de desarrollo nacionales¹⁰. Estos datos hacen posible relacionar la representación política con la distribución de fondos gubernamentales en tres municipios.

Recordemos que el MNR fue el partido de gobierno entre 1993 y 1997 y la ADN (en alianza con el MIR) entre 1998 y 2002. El cuadro 6.7 muestra que Sopachuy recibió importante apoyo económico de fondos gubernamentales (Prefecturas y fondos de desarrollo) durante el último año de gobierno del MNR, cuando el MBL era todavía su aliado político. Por su lado, los municipios de Monteagudo y Huacareta donde gobernaba el MNR, recibieron aún más recursos (en porcentaje) que Sopachuy. El cuadro también muestra que en el año 2000 los fondos se redujeron en Monteagudo, posiblemente en respuesta al cambio de alcaldes de la ADN por los del MIR. En Huacareta, el año 2000 presentó un incremento significativo en el aporte provisto por los dos fondos nacionales (de 28 a 59%). Estos datos por sí mismos no

10 Los fondos nacionales, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Desarrollo Productivo y Social (FPS), son organizaciones gubernamentales que canalizan recursos hacia los municipios, por medio de la adjudicación de créditos y donaciones provenientes del alivio a la deuda multilateral producto de la Iniciativa de Países Altamente Endeudados (HIPC).

tendrían un valor más que especulativo, sin embargo coinciden plenamente por lo manifestado por una serie de entrevistados, quienes atribuyeron las “trabas” así como la “cooperación” a las eventuales relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales.

Cuadro 6.7
Partidos políticos representados en los gobiernos municipales y distribución de fondos en los presupuestos municipales, en porcentaje

Años	Gobierno Nacional	Monteagudo			Huacareta			Sopachuy		
		Partido Político	Fondo guber.	Fondo de Desarrollo	Partido Político	Fondo guber.	Fondo de Desarrollo	Partido Político	Fondo guber.	Fondo de Desarrollo
1995	MNR	MNR	13	38	MNR	11	35	MNR	—	—
1996	MNR	MNR	7	43	MNR	7	5	MBL	4	10
1997	MNR	ADN	10	37	MNR	16	33	MBL	15	21
1998	MNR y ADN*	ADN	12	58	MNR (ADN)**	13	18	MBL (ADN)**	1	20
1999	ADN	MIR	6	34	ADN	12	28	MBL	9	17
2000	ADN	MIR	2	23	ADN	4	59	MBL	5	12

Fuente: Nijenhuis (2002: 96,191) y Corte Nacional Electoral (2004).

Los fondos gubernamentales se originan de fuentes de gobierno excepto los fondos de co-participación y recursos de fondos de desarrollo que fluyen principalmente a través de la prefectura. Los fondos de desarrollo se originan del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS).

* El cambio de mando del MNR a la ADN tuvo lugar el 6 de Agosto de 1998.

** El alcalde cambió su adscripción política del MBL a la ADN en Sopachuy, y en Huacareta, un *voto censura* basado en acuerdos políticos determinó el cambio de alcalde.

En Monteagudo y Sopachuy, la población condena el favoritismo y clientelismo aparente desde la prefectura hacia los municipios de diferente afiliación política y desde el GM hacia las comunidades que no votaron por el partido ganador. Por un lado, el caso de discriminación de los GM hacia algunas comunidades es difícil de comprobar debido a varios factores involucrados en sus decisiones, tales como la factibilidad técnica. Los POAs y PDMs revisados muestran una distribución de recursos acorde a la cantidad de población y la distribución de OTB entre las áreas urbana y rurales, con una leve ventaja para las zonas rurales en Sopachuy (ver Nijenhuis, 2002: 132-193 para el periodo

1995-1999 y anexo 2 para una estimación basada en los planes municipales para 2001-2005). Por otro lado, prácticas clientelistas y patrimonialistas, particularmente desde la prefectura, son conocidas y toleradas, aunque igualmente criticadas, como parte del juego de negociación y política regional-local. Cuestionarios y entrevistas reflejan a la prefectura como la instancia de menor legitimidad y credibilidad entre la población, en gran parte debido a su falta de estabilidad política y, por tanto, de continuidad en sus políticas y estrategias de desarrollo. Varios estudios (ej. Lambright, 2003) han hecho evidente la importancia de las relaciones administrativas y políticas entre los espacios centrales y las periferias (espacios “locales”) en el desempeño de los gobiernos locales. Vale la pena recalcar que la injerencia política y debilidades técnicas son factores que contribuyen a que los gobiernos locales sean considerados los eslabones más débiles en algunos estudios sobre descentralización en países en desarrollo (ej. De Wit, 2000:12). Sin embargo, este estudio muestra que los GM son más estables política y administrativamente que la prefectura departamental y, en algunos periodos de turbulencia política, también son más estables que algunos ministerios e instituciones centrales de gobiernos locales.

Es innegable que prácticas de clientelismo político también se dan a nivel municipal, por ejemplo, en la asignación de obras públicas a proveedores de servicios, materiales y mano de obra. Los GM comúnmente publican invitaciones locales y/o externas, dependiendo de los montos involucrados. Los comités de evaluación conformados para evaluar a los posibles contratistas son frecuentemente influenciados por preferencias partidarias o redes sociales. Sin embargo, la práctica más común de adjudicación de un contrato es “el 30% de comisión” que el contratista paga al GM. Esta práctica, si bien no es aplicada en todos los casos, incide en la reducción del dinero invertido por el contratista en la obra pública o servicio, reduciendo por tanto su calidad final. Aunque estas situaciones son denunciadas más frecuentemente en Montegudo, es evidente que la emergencia de concejales con

formación técnica y el control ejercido por diferentes representantes políticos, ha disminuido la incidencia de esta práctica.

Tercero, los partidos políticos juegan un papel importante en el control de la planificación y ejecución de proyectos locales, particularmente en los municipios de alta diferenciación. Como se mencionó anteriormente, los CV no cuentan con mecanismos reales de presión y control. Así, por ejemplo, una de las asesoras legales de la Comisión de Participación Popular del Senado Nacional (2003) expresó que durante el periodo gubernamental 1998-2002, ningún gobierno municipal fue sancionado con el congelamiento de cuentas de gasto porque, según explicó, los militantes de los mismos partidos políticos de aquellos alcaldes acusados de corrupción, detuvieron los procesos. La misma funcionaria manifestó que durante los ocho meses del nuevo periodo gubernamental, siete cuentas fueron congeladas, sin embargo considerable influencia política todavía afectaba el trabajo de la comisión¹¹.

El impacto de las prácticas no democráticas de los partidos políticos en la mayoría de la población era ya evidente por el descontento y el descreimiento con el sistema de representación durante las entrevistas realizadas el año 2003. No obstante la población valoraba y reconocía los logros del proceso descentralizador, la esperanza de una descentralización con participación popular real y efectiva a través de la representación partidaria se había diluido. El desencanto era más evidente entre simpatizantes y militantes de partidos políticos que entre la población no alineada con ninguno. La amenaza de las prácticas no democráticas de los partidos políticos, entonces, supera las esferas de la efectividad y eficacia de acciones de desarrollo, afectando la capacidad y motivación de actuar de la mayoría. Si bien la introducción de diputados uninominales y de agrupaciones ciudadanas, así como la emergencia del MAS en la mayoría de los municipios significó

11 La Comisión de Participación Popular de la Cámara de Senadores es responsable de la recepción de quejas sobre malos manejos enviadas primero por los CV al Ministerio de Hacienda y, posteriormente, a la Cámara.

una renovación y nuevas esperanzas, las prácticas clientelares, el favoritismo y las ventajas históricas de algunos grupos de poder político local se han mantenido.

6.6.2. Demandas no satisfechas

Un gran porcentaje de demandas de las OTB hacia los gobiernos municipales quedan desatendidas, más en Monteagudo que en Sopachuy, debido principalmente a dos motivos: i) los recursos económicos son magros en relación a las demandas y, ii) la falta de información y coordinación entre población y técnicos municipales incide en la presentación de una serie de demandas dispersas sin criterio estratégico de planificación. Como consecuencia, la población crecientemente expresa como estéril la presentación de demandas aunque no por ello deja de presentarlas ni atender continuamente las reuniones municipales.

La falta de recursos afecta principalmente a los municipios de menor extensión, pues los montos recibidos se destinan a pequeñas obras y no a inversiones estratégicas de impacto para toda la población. Adicionalmente, la burocracia y falta de políticas coherentes en los niveles inmediatos (regional y nacional) afectan la regular recepción de fondos a nivel local. Por ejemplo, las obras públicas en los ocho municipios sujetos de este estudio sufrieron demoras el año 2003 debido a un retraso en los desembolsos, ocasionando protestas de las OTB y vacíos en los trabajos municipales. Otros factores que inciden en la falta de fondos para cumplir específicamente con las demandas de las OTB son la canalización de fondos municipales a proyectos no solicitados por ellas o al pago de deudas municipales. Este último es el caso de Monteagudo donde el plan anual es altamente influenciado por la deuda municipal y compromete importantes porcentajes del presupuesto¹².

12 Un oficial municipal de Monteagudo, entrevistado en mayo de 2003, señalaba que el 70% del presupuesto había ya sido planificado para los años 2003 y 2004. La deuda sumaba 500 mil bolivianos, un número alto para un

El incumplimiento a las demandas de las OTB frecuentemente ocasiona tensiones entre los gobiernos municipales y las comunidades involucradas. Curiosamente, algunos miembros de OTB en Monteagudo responsabilizan del incumplimiento a sus propios líderes y a su falta de capacidad de presión, por lo que una demanda local postergada o incumplida suele dar lugar también a tensiones al interior de las OTB. Esto muestra que la distancia entre la planificación estratégica municipal y las demandas locales se amplía, especialmente en municipios como Monteagudo, donde la eficacia se prioriza sobre la participación y donde factores tales como deudas municipales y herramientas de planificación (PDM y POAs) es altamente influenciada por actores diferentes a las OTB.

6.6.3. Pobreza y falta de proyectos de promoción económica

Una tercera amenaza a la legitimidad del proceso de descentralización municipal es la pobreza. Aunque la mayoría de los líderes de OTB de Monteagudo y Sopachuy reconocen una mejora dramática en las condiciones locales como resultado de la LPP, 58% y 26% de sus líderes, respectivamente, consideran que las condiciones de vida empeoraron en los últimos 10 años (datos de 2003). La declinación en la importancia de los proyectos establecidos por CORDECH en los 1980s, no fueron reemplazados en la misma extensión por ningún otro programa nacional o regional, lo que refuerza la percepción negativa de los campesinos (ver anexo 4 como referencia del estado de los proyectos

municipio con un presupuesto de solamente 6 millones de Bs. El escenario para el 2004 contemplaba pagos de deuda elevados debido al vencimiento de periodos de gracia. El mismo oficial decía: “Es una bomba de tiempo, especialmente considerando que los ingresos por co-participación desde 1999 ha decrecido... el GM continúa estableciendo acuerdos a los cuales no puede responder... hacen propaganda política con las obras financiadas por estos acuerdos... la situación es insostenible y podría colapsar”.

establecidos por CORDECH en Monteagudo). La pobreza todavía empuja a la población a áreas más prósperas, reduciendo las posibilidades de sus municipios de origen, normalmente los más pobres, de recibir los recursos de co-participación. Más aún, los municipios pobres atraen menos recursos, porque tienen menor capacidad de ofrecer incentivos económicos a potenciales inversores (individuales y colectivos) y son menos capaces de contar con gente experimentada en la elaboración de proyectos y en el manejo de demandas altamente burocráticas en los niveles centrales. Como mencionaba el coordinador para el sector de Desarrollo Rural de la GTZ: *“Los GM ya manejan los temas de medioambiente, economía y otros, además estaba en discusión la posibilidad de elevar su responsabilidad en salud y educación. Algunos municipios cuentan sólo con el alcalde, una secretaria, un técnico, un contador y eso es todo. Existen municipios tales como Macharetí y Muyupampa que no cuentan con recursos. Se les pide presentar proyectos en irrigación, otros en caminos y también en planificación y ordenamiento territorial. Además, tienen que encargarse del catastro urbano... es imposible. En La Paz, las reformas van a una velocidad increíble, como en un avión, pero en algunos municipios el avance es más como un pequeño tractor arrastrando todavía algunas reformas... nunca se les ha dado el tiempo para comer y digerir las reformas, pero en La Paz ya se habla de la siguiente generación de reformas”* (Entrevista Abril, 2 de 2003).

Durante los talleres realizados en Monteagudo y Sopachuy, los representantes de OTB atribuyeron la pobreza local a la reducción de la producción y de los precios y a la falta de mercados. El agotamiento de las tierras, explicaron, es responsable en gran parte de la reducción de la producción, especialmente en los valles altos de los municipios de baja diferenciación, donde el minifundio es común. Adicionalmente, la falta de seguridad sobre la propiedad de la tierra profundiza la situación de pobreza entre los campesinos, pues invierten menos en sus terrenos y suelen invertir gran cantidad de tiempo y de sus pocos recursos en disputas y largos trámites burocráticos.

La seguridad sobre la tierra y las consecuencias del proceso de descentralización se relacionan por lo menos en dos formas. Primero, cuando las familias cuentan con seguridad jurídica sobre sus terrenos, tienden a quedarse en sus municipios y a actuar en la mejora social y económica de su medio ambiente. Segundo, la relevancia de la seguridad jurídica influye en la seguridad de las inversiones municipales, tal como refleja el siguiente comentario de Miguel Urioste de la Fundación TIERRA: *“En los municipios de El Villar, Tarabuco y Sopachuy, los gobiernos municipales y también las ONG han invertido en proyectos de canales de riego, pequeñas represas y otros en comunidades sin documentos de propiedad y, luego, los propietarios de las tierras aparecieron protestando contra estas acciones”*. Aunque se prevé que el GM tendrá la responsabilidad sobre la administración del catastro rural una vez que el proceso de saneamiento de tierras concluya, hasta ahora ha habido poca o ninguna relación entre las alcaldías y las empresas responsables del saneamiento. Más aún, el proceso que llevan adelante estas empresas son percibidas como centralistas, poco participativas e impersonales, por lo que una gran parte de la población en los municipios del estudio, consideran que el GM podría y debería jugar un papel central en la implementación de la reforma agraria de 1996.

Respecto a la reducción de precios y falta de mercados, dos factores fueron identificados como causas principales: el contrabando y el libre mercado. Al respecto, la representante de la Coordinación para la Integración de las Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC)¹³, explicaba que la apertura comercial constituye una prioridad para las autoridades nacionales, que dan cumplimiento estricto a las normas provenientes de la Organización Mundial del Comercio, por lo que poco podía hacerse

13 La CIOEC representa a todas las organizaciones económicas rurales de Bolivia, incluyendo asociaciones y cooperativas agrícolas. Su espectro de acción incluye incidencia política, capacitación, capacidades organizacionales, investigación y mercado.

para enfrentar la situación a nivel local. Sobre la apertura de las fronteras nacionales y falta de regulaciones decía: *“Los campesinos no tienen mercados, porque productos importados o de contrabando los han ganado. Si queremos recuperar estos mercados, deberíamos controlar nuestras fronteras y proteger nuestra producción, pero esa no es la lógica actual de mercado...”* El Presidente de la Federación de los Productores del Agro de las provincias Hernando Siles y Tomina (FEDEAGRO), explicaba el impacto de la falta de control fronterizo en los siguientes términos: *“Trabajamos ahora con pimienta roja y maní, pero justo cuando habíamos almacenado la suficiente cantidad para el mercado, estos productos entraron desde el Paraguay y nos dejaron deudas...el gobierno debería proteger los productos estratégicos de nuestra región. Ahora mismo sé que más de 500 toneladas de pimienta roja viene del Perú, llenando nuestros mercados... esto nos está estrangulando”*.

Paradójicamente, aunque existe una serie de estudios sobre productos con ventajas comparativas y estudios socio-económicos a nivel regional, hay una tendencia inequívoca de oficiales a nivel regional y departamental de iniciar sus muchas veces cortas gestiones con nuevos estudios ignorando avances anteriores. Así por ejemplo, un recientemente nombrado funcionario del viceministerio de descentralización entrevistado al respecto en junio de 2003 decía: *“Nosotros no vemos al contrabando como un problema que perjudica a la producción campesina, sino que viene a satisfacer demandas internas insatisfechas. El problema es que los planes de desarrollo hasta ahora han estado basados en ideas intuitivas, entonces ¿qué podríamos proteger? Nosotros no sabemos cuáles son los productos estratégicos. Lo primero que hay que hacer es identificar las potencialidades de los municipios y entonces dirigir recursos hacia ellos”*. A tiempo del cambio en la estructura administrativa del poder ejecutivo como resultado de las protestas masivas de junio de 2003, nuevos funcionarios fueron nombrados e iniciaron un nuevo proceso de planificación y ejecución, la “Estrategia Nacional de Descentralización”, como parte de un más amplio Plan Nacional de Desarrollo.

El proceso de Diálogo Nacional 2000 (descrito en el capítulo 3) apuntó a enfrentar la pobreza en el marco de la democracia, privilegiando los aspectos económicos del proceso de descentralización. Sin embargo, más tarde y debido a contradicciones en el proceso a niveles local, regional y nacional, el aspecto social fue fuertemente enfatizado en la redacción de la Ley Nacional del Diálogo. Adicionalmente, debido a la falta ya sea de políticas nacionales coherentes o de medios para aplicarlas, muchas acciones de las agencias de la cooperación internacional, ONG y organizaciones semi-estatales responden a su propia agenda. Como un miembro de la cooperación canadiense mencionaba: *“Nosotros establecemos criterios en conjunto con los viceministerios para que así ellos puedan entrar en la lógica de nuestro programa... Hasta este momento, los criterios provienen solamente de la cooperación (pues) el gobierno carece de criterios compartidos”*. En un esfuerzo importante, la cooperación internacional y las ONG han logrado experiencias exitosas bajo conceptos tales como “municipio productivo” y “promoción económica local”, tomando ventaja de potencialidades existentes en varios municipios. Estos importantes esfuerzos, sin embargo, son aislados y no substituyen una política nacional de desarrollo agrícola.

6.6.4. Conclusión de la sección

El proceso de descentralización en general, y la LPP en particular, cuentan con gran legitimidad entre la población de los ocho municipios estudiados. Sin embargo, a decir de líderes de OTB de Montegudo y Sopachuy en coincidencia con otros varios entrevistados y entrevistadas, las prácticas no democráticas de los partidos políticos, las demandas insatisfechas y la pobreza amenazan el pleno cumplimiento de sus objetivos democratizadores.

Primero, los partidos políticos como principales actores del proceso democrático suelen ejercer prácticas poco democráticas al interior de sus propios partidos a través de prácticas centralistas, clientelismo, patronaje, patrimonialismo y

corrupción. Esto se expresa principalmente en la nominación arbitraria de candidatos locales, retrasos e irregularidades en la canalización de recursos desde los niveles nacional y regional hacia los municipios, la asignación de obras públicas a proveedores de servicios y la falta de control y sanciones a malas prácticas. Segundo, el incumplimiento de obras insertas en los planes municipales, particularmente en Monteagudo, ocasiona tensiones entre las OTB y los gobiernos municipales e incluso entre los líderes de OTB y sus comunidades. Esto profundiza la pérdida de confianza en el proceso de recolección de demandas, más aún cuando implica inversión en tiempo y recursos de los propios pobladores. Tercero, la pobreza de la mayoría de la población, particularmente rural, es percibida como una amenaza a la legitimidad del proceso de descentralización, pues se asume que éste debería resultar en una mejora tangible en las condiciones de vida. Sin embargo, como varios autores documentan, la descentralización se relaciona sólo parcialmente con la mejora de las condiciones de la población más pobre (ver la sección 2). Así, pese al apoyo a la LPP y sus logros, la población en general percibe una desmejora en sus vidas en los últimos 10 años. La pobreza en Monteagudo se relaciona con la disminución de la productividad y falta de mercados, mientras que en Sopachuy la falta de seguridad jurídica sobre la tierra constituye un obstáculo adicional. La pobreza extrema explica los flujos migratorios temporales y definitivos desde los municipios más pobres hacia los centros comerciales de Monteagudo, Camiri, Sucre y Santa Cruz. Los gobiernos locales pueden hacer poco por sí mismos para enfrentar la pobreza generalizada y las políticas de estado suelen diluirse en el camino del centro hacia lo local. Al mismo tiempo, el gobierno nacional por sí mismo parece no dispuesto y/o no capaz de enfrentar independientemente problemas tales como los precios internacionales bajos para los productos agrícolas, el contrabando y la apertura de mercados para productos que podrían ser abastecidos con la producción interna.

6.7. Resumen del capítulo

Este capítulo contesta las cuatro preguntas del estudio a través de un análisis comparativo de los cambios en las relaciones de poder local como consecuencia del proceso de descentralización iniciado por la LPP, entre municipios de alta y municipios de baja diferenciación descritos en los capítulos cuatro y cinco, respectivamente. Como descrito en el capítulo uno, este estudio analiza las relaciones de poder como acceso a posiciones de representación, capacidad de influencia sobre las decisiones de desarrollo local, y capacidad de control sobre la planificación y ejecución de proyectos.

La primera sección del capítulo compara las estructuras de poder entre Monteagudo y Sopachuy. Los resultados muestran tres diferencias principales. Primero, Monteagudo se caracteriza por mostrar dos grupos de poder local: el grupo socio-político comprendido por hacendados, ex-hacendados y sus descendientes de origen blanco-mestizo y el grupo de poder económico comprendido principalmente por algunos pobladores antiguos y por inmigrantes de origen colla. En Sopachuy se diferencian tres grupos privilegiados: el político comprendido principalmente por líderes sindicales campesinos, el social dominado por ex-hacendados y sus descendientes y, el tercero, de comerciantes de origen blanco-mestizo y colla. La segunda diferencia relevante es la clara dominación de la población de origen blanco-mestizo sobre la población colla y guaraní, particularmente en las zonas rurales en Monteagudo. Los comerciantes colla, seguidos por los campesinos, comprenden un grupo social medio mientras que, la población guaraní, continúa relegada en el último estrato social, político y económico. En Sopachuy, al contrario, la población indígena quechua desafió exitosamente la dominación blanco-mestiza después de la Revolución de 1952. Sin embargo, pese a sus ganancias políticas tanto en la aplicación de la reforma agraria y de la LPP, jerarquías locales todavía se mantienen para ventaja de los blanco-mestizos. La tercera diferencia entre ambos muni-

cipios descansa en la extensión de la modificación de las estructuras de poder, evidente en Sopachuy y más limitada en Monteagudo. En Sopachuy, los indígenas quechua tomaron posiciones de decisión y representación en el gobierno local anteriormente dominado por un pequeño grupo urbano de origen blanco-mestizo. En Monteagudo, mayores oportunidades de participación en posiciones de decisiones resultaron en una ampliación de la base del poder, pero entre la misma población blanco-mestiza que anteriormente dominaba los puestos públicos.

La segunda sección de este capítulo discutió las diferencias de representación política entre Monteagudo y Sopachuy como resultado de la LPP. En el último municipio, la representación política en el GM empoderó a la mayoría de la población quechua a través de compromisos político partidarios y alianzas entre sindicatos campesinos, partidos políticos y ONG. En Monteagudo, grupos socio-políticos establecidos se adaptaron a los cambios introducidos por la LPP y no encontraron resistencia en ocupar posiciones en el GM y comité de vigilancia a través de tres mecanismos principales: redes sociales y políticas pre-existentes en la esferas regionales y nacionales, educación y acceso a información privilegiada y prácticas partidarias que privilegian a ciudadanos de origen urbano y/o profesionales. Estos mecanismos permanecen y se perpetúan fácilmente, pues tanto la población urbana, campesinos, inmigrantes collas y guaraní otorgan gran valor a contar con representantes con influencia política y social que, como se asume de manera generalizada, beneficiarían a la región como un todo al interior de la constelación política departamental y nacional. La falta de cohesión entre los campesinos medianos y pequeños como un grupo social (o clase) facilita a los grupos de mayor poder local el involucrarse en el proceso de elecciones y toma de decisiones a través de relaciones clientelares.

La tercera sección del capítulo apuntó a comparar a los municipios de Monteagudo y Sopachuy sobre la capacidad de influencia de la población en las decisiones locales y el proceso de planificación. Tres diferencias son importantes de mencionar.

Primero, los procesos de diagnóstico y planificación son más participativos en Sopachuy que en Monteagudo debido a la convergencia de intereses entre los sindicatos campesinos, gobiernos municipales y las ONG locales. Segundo, la población de Monteagudo no sólo participa menos en la incorporación de demandas en las herramientas de planificación sino que, una vez que algunas de sus demandas son incorporadas en los planes, ellos son sujetos de cambio a raíz de influencias provenientes de diferentes grupos de actores antes de su aprobación final. Particularmente se hace evidente la influencia de representantes y autoridades que comparten las mismas redes sociales y políticas que los miembros del GM apoyando proyectos de su propio interés profesional, político o económico. Las agendas de ONG y de la comunidad internacional también influyen en el diseño de la planificación y su éxito depende en gran medida de la concordancia de estas agendas con demandas legítimas de la población local. Tercero, la presencia dominante de profesionales en el GM de Monteagudo y la falta de compromisos políticos con grupos amplios de interés local da lugar a una planificación vertical donde la estrategia de planificación prevalece sobre la promoción de la participación local. En contraste, y pese a que reuniones masivas en Sopachuy no carecen de conflictos de interés y difíciles negociaciones, los acuerdos y la amplia participación son privilegiados.

La cuarta sección del capítulo apuntó a comparar cambios en las relaciones de poder expresados en mecanismos de control ejercidos por la población sobre el desempeño de los representantes municipales y las obras públicas ejecutadas en sus zonas. Este estudio identificó tres mecanismos de control efectivos: el Comité de Vigilancia, la vigilancia ejercida por las OTB y la competencia político-partidaria. Los primeros dos mecanismos son más efectivos en Sopachuy que en Monteagudo pues la fuerza colectiva de las comunidades quechuas, aliadas bajo un partido político mayoritario hasta el 2004 (MBL) y dos desde entonces (MBL y MAS), ejercen control y seguimiento decisivo sobre el desempeño del GM, de autoridades de salud y educación, e incluso de las

ONG locales. Las acciones individuales, sin embargo, son mucho más limitadas y controladas por el colectivo. En Monteagudo, la multiplicidad de intereses e identificaciones explica en gran parte la falta de una fuerza política y social de base para el control del GM. Aquí, la competencia político partidaria al interior del GM así como entre sus redes regionales, constituye el mecanismo de control más efectivo. Lo anotado por Blair (2000) y Manor (citado por Jhonson, 2001) respecto al papel de la oposición de los partidos políticos en el refuerzo del debate y la responsabilidad pública se cumplen plenamente en Monteagudo.

La sección 6.5 de este capítulo discute el caso de otros tres municipios de alta diferenciación y tres de baja diferenciación incluidos en el estudio para su comparación con los casos de estudio en profundidad. Los casos de Huacareta, Muyupampa y Macharetí como municipios altamente diferenciados y Padilla, Tomina y Alcalá como de baja diferenciación muestran las mismas tendencias que los casos de Monteagudo y Sopachuy, respectivamente, con importantes diferencias en Padilla. En los municipios de alta diferenciación, grupos tradicionales de poder, principalmente hacendados y sus descendientes, coparon posiciones en los gobiernos municipales mientras que, en los municipios de baja diferenciación, la población rural emergió notablemente en la esfera urbana y tomó control político en el quehacer local. El caso de Padilla puede ser considerado como un caso intermedio entre municipios de alta y de baja diferenciación, pues los profesionales de origen blanco-mestizo así como comerciantes urbanos emergieron como autoridades municipales de preferencia, manteniendo predominancia política y social así como relaciones de patronaje con la población indígena.

La última sección del capítulo respondió a la última pregunta del estudio al identificar las principales amenazas a los objetivos democráticos de la LPP y LDA. Como identificadas en los municipios de estudio entre líderes de OTB y varios entrevistados y entrevistadas, éstas son: prácticas no democráticas de partidos políticos, demandas no satisfechas y pobreza. Las prácticas no

democráticas suelen originarse en estructuras partidarias centralistas y verticales donde el clientelismo y el autoritarismo de los ejes centrales nacionales y regionales influyen las acciones y decisiones municipales, muchas veces exacerbadas por el caciquismo político aún no erradicado en las esferas locales. Los grupos de profesionales y tecnócratas emergentes de la necesidad de la planificación estratégica y manejo y administración de proyectos, frecuentemente desafían y resisten presiones externas al alinearse bajo diferentes facciones al interior del mismo partido, establecer alianzas locales o directamente desobedecer instrucciones de instancias superiores. El hecho de que estas características se presenten mayormente en Monteagudo que en Sopachuy se explica en parte por la presencia de fuerzas políticas con mayor poder a nivel central ya que, hasta el año 2004, todos los alcaldes habían representado a fuerzas políticas que desde 1982 estuvieron por lo menos una vez en el gobierno nacional. Aún queda por estudiar el comportamiento de las organizaciones ciudadanas al interior de los GM, que según Blair (2000:35) y Ayo (1999:108) tienen pocas oportunidades de representar una competencia seria para los partidos políticos. Más allá de ello, sería importante establecer si sus prácticas políticas difieren cualitativamente de prácticas no democráticas enraizadas en varios segmentos político-partidarios.

Los resultados de este estudio llevan a concluir que sólo será posible transitar el camino de la representación pluralista y democrática cuando los propios partidos políticos democratizan sus prácticas internas. Así mismo, la situación de las mujeres y los guaraní muestra la importancia de que la sociedad civil se organice y fortalezca alrededor de agendas propias para representar sus propios intereses ya sea insertándolos en programas político partidarios o de asociaciones ciudadanas.

El incumplimiento de demandas incluidas en los Planes de Desarrollo constituye otro factor que socava la legitimidad del proceso de descentralización, pues reduce las expectativas y los esfuerzos de muchas OTB para asistir a reuniones, identificar y

priorizar demandas y organizar potenciales contrapartes. Factores económicos, de oportunidad, burocráticos y de condicionamiento al interior y exterior de la arena local y lo que Coraggio (1997: 35) llama “la falta de coincidencia entre los tiempos sociales, técnico y político”¹⁴, determinan retrasos y falta de cumplimiento, creando tensiones entre los GM y OTB y también al interior de las OTB. En Monteagudo, donde menos demandas que en Sopachuy son atendidas, líderes de OTB muestran desencanto con los resultados de sus demandas anuales y expresan percepciones más negativas sobre sus autoridades y su propia situación (ver anexo 3).

La pobreza fue señalada por líderes de OTB y entrevistados igualmente, como un tercer factor fundamental que debilita los importantes avances del proceso descentralizador. La falta de mercados y bajos precios para la producción agrícola afectan principalmente a los productores de Monteagudo, mientras que para los productores en Sopachuy el minifundio y la falta de seguridad sobre su tierra constituyen obstáculos adicionales. En Monteagudo más que en Sopachuy, la desmejoradas condiciones económicas provocan escepticismo sobre el potencial del proceso democrático y organizaciones de desarrollo. En coincidencia con estudios previos, este estudio plantea dudas sobre la capacidad de la descentralización de mejorar por sí misma las condiciones de vida en los escalones territoriales más pequeños, si no es acompañada por políticas nacionales coherentes dirigidas a mejorar las condiciones económicas de los más desaventajados a nivel local.

14 De acuerdo a Coraggio (1997: 35), el tiempo social marca el ritmo de la urgencia, el tiempo técnico depende de la necesidad de llevar adelante estudios, proyectos y la construcción de factibilidades técnicas y económicas; y el tiempo político, refiriéndose a los partidos políticos, se orienta hacia los calendarios electorales y oportunismo.