

# Participación Popular y el Movimiento Campesino Aymara



*“nayakiw jiwta, nayxarusti  
waranqa waranqaw kutt’anipxani”  
Volveré y seré millones*

Roxana Liendo

# **PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL MOVIMIENTO CAMPESINO AYMARA**



**“nayakiw jiwta, nayxarusti waranqa  
waranqaw kutt’anipxani”  
Volveré y seré millones**

**Roxana Liendo**

**PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL  
MOVIMIENTO CAMPESINO AYMARA**

**Publicación con el apoyo financiero de:**  
CIPCA - AIPE - FUNDACIÓN TIERRA

**Primera Edición:**  
Noviembre 2009

Los textos pueden ser reproducidos total o  
parcialmente citando la fuente

**Autora:**  
Roxana Liendo

**Edición:**  
Roxana Liendo

**Foto Tapa:**  
H. Córdova

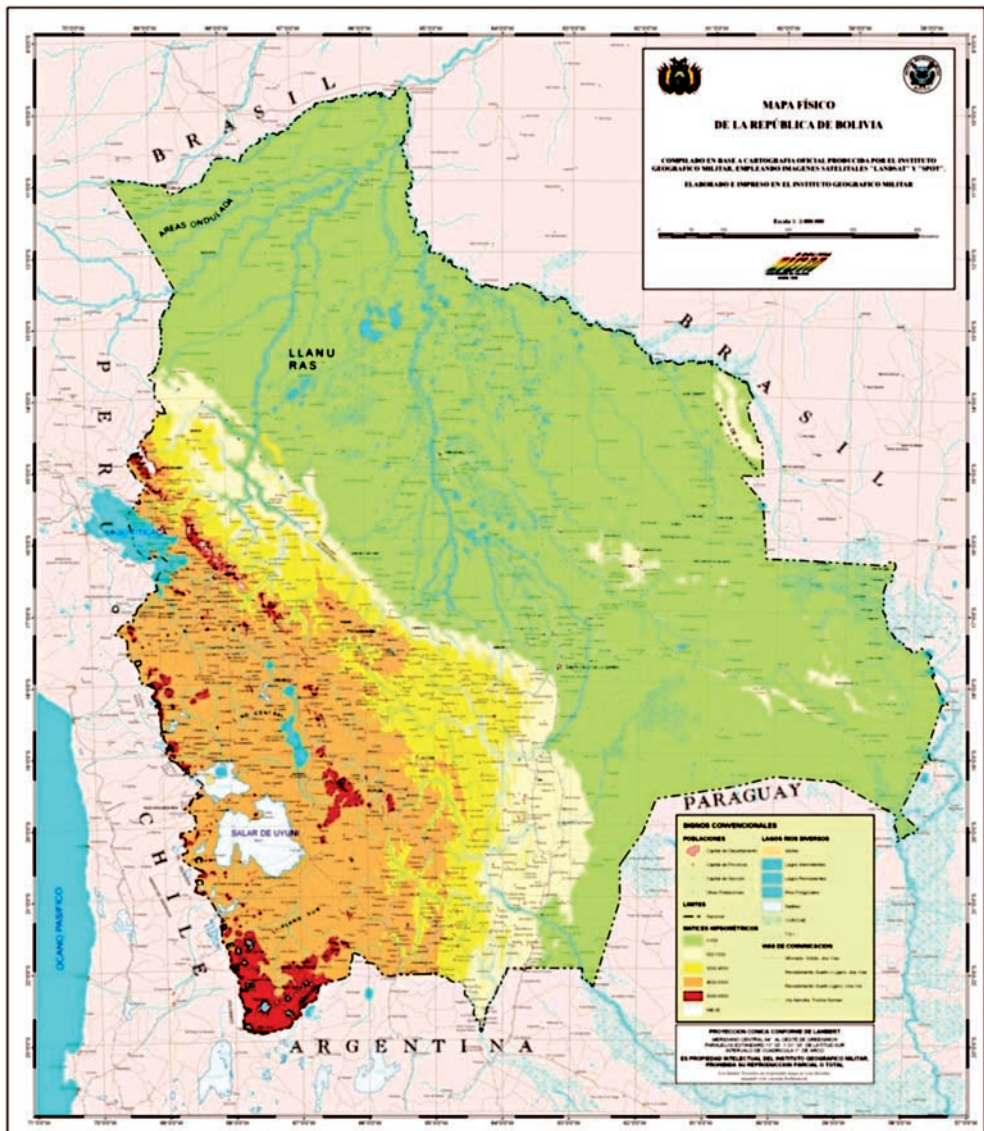
**Diseño y Diagramación:**  
Isaac Corzo C.

**Impresión:**  
 SCORPION 2229798

Impreso en Bolivia 2009

# BOLIVIA

## AL CENTRO DEL SUR





## GLOSARIO DE SIGLAS

|            |  |
|------------|--|
| ADN        | Acción Democrática Nacionalista  |
| ANED       | Asociación Nacional Ecuménica para el Desarrollo                                 |
| ASP        | Asamblea por la Soberanía de los Pueblos   |
| ASPROLPA   | Asociación de Productores de Leche del Altiplano                                 |
| BID        | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| BM         | Banco Mundial  |
| CEDLA      | Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario                          |
| CEPAL      | Comisión Económica para América Latina   |
| CEPESC     | Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz                                    |
| CIDOB      | Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano                         |
| CIPCA      | Centro de Investigación y Promoción del Campesinado                              |
| CNE        | Corte Nacional Electoral   |
| CNTCB      | Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia                     |
| COB        | Central Obrera Boliviana   |
| COMIBOL    | Corporación Minera de Bolivia  |
| CONAMAQ    | Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu                                |
| CONDEPA    | Conciencia de Patria   |
| CSCB       | Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia                               |
| CSUTCB     | Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia               |
| CV         | Comité de Vigilancia   |
| EBRP       | Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza                             |
| EGTK       | Ejército Guerrillero Túpak Katari  |
| FMI        | Fondo Monetario Internacional  |
| FNMCB-BS   | Federación Nacional de Mujeres Campesinas - Bartolina Sisa                       |
| FSTMB      | Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia                           |
| FSUTCLP-TK | Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz-Túpak Katari      |
| HIPC       | High Indebted Poor Country   |
| INRA       | Instituto Nacional de Reforma Agraria  |
| IU         | Izquierda Unida  |
| LPP        | Ley de Participación Popular   |
| MAS-IPSP   | Movimiento al Socialismo - Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos |
| MBL        | Movimiento Bolivia Libre   |
| MIP        | Movimiento Indígena Pachakuti  |
| MIR        | Movimiento de Izquierda Revolucionaria   |
| MITKA      | Movimiento Indígena Tupak Katari   |

|         |   |
|---------|---|
| MNR     | Movimiento Nacionalista Revolucionario              |
| MRTK    | Movimiento Revolucionario Tupak Katari              |
| MSM     | Movimiento Sin Miedo                                |
| NFR     | Nueva Fuerza Republicana                            |
| ONG     | Organización No Gubernamental                       |
| OTB     | Organización Territorial de Base                    |
| PADEM   | Programa de Apoyo a la Democracia Municipal         |
| PAE     | Programa de Ajuste Estructural                      |
| PDLA    | Plan de Desarrollo Lechero del Altiplano            |
| PDM     | Plan de Desarrollo Municipal                        |
| PIEB    | Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia |
| PIR     | Partido de la Izquierda Revolucionaria              |
| POA     | Plan Operativo Anual                                |
| POR     | Partido Obrero Revolucionario                       |
| PRGF    | Programas de Reducción de la Pobreza                |
| PROSUKO | Programa de Suka Kollus                             |
| UCS     | Unidad Cívica Solidaridad                           |
| UDP     | Unidad Democrática y Popular                        |
| USAID   | United States Aid for the Development               |

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| 1 EL PORQUÉ Y EL CÓMO, INTRODUCCIÓN GENERAL .....   | 15 |
| OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN .....  | 16 |
| INTERROGANTE E HIPOTESIS.....   | 16 |
| PERSPECTIVAS ADOPTADAS.....   | 17 |
| DELIMITACIÓN Y PERIODIZACIÓN.....   | 20 |
| LA METODOLOGÍA UTILIZADA.....   | 21 |
| Metodología utilizada en el trabajo de campo.....   | 22 |
| Una matriz de análisis retomando el trabajo con los actores.....  | 23 |
| Aplicación de la metodología en el desarrollo de la investigación.....  | 23 |
| <br>  |    |
| PARTE I. EL MARCO GENERAL   |    |
| CAPÍTULO I  |    |
| <br>  |    |
| DEMOCRACIA Y DESARROLLO, Y EL ROL DE LA DESCENTRALIZACIÓN<br>Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....   | 25 |
| 1.1. Desarrollo y democracia desde las corrientes mundiales.....  | 25 |
| 1.2. Descentralización y participación desde la visión del Banco Mundial<br>(BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).....                | 28 |
| 1.3. Un breve repaso a la ciudadanía.....   | 34 |
| 1.4. Empoderamiento .....   | 38 |
| 1.5. Identidad cultural .....   | 42 |
| 1.6. La búsqueda de reconocimiento de ciudadanía desde la identidad indígena...   | 45 |
| <br>  |    |
| CAPÍTULO II   |    |
| LA PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y A DÓNDE LLEGAMOS.....   | 47 |
| 2.1. La propuesta de desarrollo de la Participación Popular .....   | 47 |
| 2.2. Dónde se inserta la propuesta de desarrollo de la Participación Popular .....  | 48 |
| 2.2.1. Resultados económicos y sociales .....   | 48 |
| 2.3. Las medidas de la descentralización .....  | 52 |
| 2.3.1. Ley de Participación Popular No. 1551 .....  | 52 |
| 2.3.2. Ley de Descentralización Administrativa No. 1654 .....   | 53 |
| 2.3.3. Ley del Diálogo Nacional No. 2235.....   | 53 |
| 2.4. Contenido de la Ley de Participación Popular No. 1551 .....  | 53 |
| 2.5. Diez años de la Ley de Participación Popular y sus consecuencias en la<br>construcción de ciudadanía y de empoderamiento indígenas ..... | 56 |
| 2.6. La práctica de la Participación Popular desde las organizaciones<br>campesinas/indígenas.....  | 62 |



## PARTE II

### HISTORIA DE LA ARTICULACIÓN ENTRE CLASE, RAZA Y ETNIA, PODER LOCAL Y ESTADO EN LA MEMORIA LARGA.....

67

## CAPÍTULO III

### LO LOCAL EN LA MEMORIA LARGA.....

69

#### 3.1. Periodo Pre-Colonial.....

69

##### 3.1.1. Breve recorrido por los esfuerzos realizados y hasta dónde llegamos.....

69

##### 3.1.2. ¿Quiénes eran?.....

70

##### 3.1.2.1 La base de la organización andina: el ayllu.....

72

##### 3.1.3. El que podríamos llamar modelo de desarrollo andino.....

73

##### 3.1.4. Jaqi, o la ciudadanía que se construye desde la comunidad aymara.....

77

##### 3.1.5. Estructura organizativa, división de poderes.....

78

##### 3.1.6. La autoridad como servicio a la comunidad hace del jaqi un ciudadano.....

80

#### 3.2. La Colonia española como ruptura de la lógica andina (1538 - 1825).....

81

##### 3.2.1. La conformación del Estado colonial: usando los pedacitos.....

82

##### 3.2.2. Y su propuesta de desarrollo, basada en la expoliación.....

83

##### 3.2.3. La resistencia durante la Colonia.....

87

##### 3.2.4. Del “desgano vital” al poder indio: la Gran Rebelión de 1780 a 1782.....

87

#### 3.3. La República que refuerza las injusticias hacia los indios.....

92

##### 3.3.1. Las primeras ideas de crecimiento y desarrollo: minería vs. agricultura (1825-1883).....

94

##### 3.3.2. Segunda etapa: del ciclo de la plata al ciclo del estaño (1883 - 1930).....

95

##### 3.3.3. La Guerra del Chaco o la ruptura del reflejo occidental.....

98

##### 3.3.4. Estado de rebelión continua por la tierra de las comunidades.....

101

##### 3.3.5. Herencia de la guerra, reivindicaciones que se encuentran.....

106

#### 3.4. Modernización nacional populista.....

107

##### 3.4.1. La Revolución Nacional que traiciona y usa a los indios.....

107

##### 3.4.2. La Reforma Agraria y sus efectos en la lucha campesina/indígena.....

111

##### 3.4.3. Los modelos de desarrollo de la Revolución Nacional: de la sustitución de importaciones al modelo modernizador.....

112

##### 3.5. Viraje a la derecha, las dictaduras militares.....

114

##### 3.6. De la subordinación al pensamiento propio: el katarismo.....

117

##### 3.7. Años de democracia y mercado, 1980-1994.....

122

## CAPÍTULO IV

### IMPACTO DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR SOBRE LAS

### COLECTIVIDADES LOCALES.....

127

#### 4.1. El camino recorrido y los aprendizajes.....

127

#### 4.2. ¿Qué impacto sobre la ciudadanía de las mujeres?.....

130

#### 4.3. El desafío asumido desde las organizaciones.....

133

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 4.4. | ¿Sindicato o partido? Más bien, sindicato, partido y organización andina .....      | 133 |
| 4.5. | Bases de los instrumentos políticos: el sindicato y la comunidad.....               | 135 |
| 4.6. | Y a pesar de todo la lucha sigue. Entre el escaño y las calles.....                 | 141 |
| 4.7. | A modo de resumen: de la democracia señorial a la democracia<br>de la multitud..... | 146 |

### PARTE III

|   |     |
|---|-----|
| EL TRABAJO DE CAMPO: RAÍZ COMÚN, RESULTADOS DIVERSOS..... | 149 |
|---|-----|

### CAPÍTULO V

|  |     |
|--|-----|
| ORIGEN COMUN DE LOS MUNICIPIOS: SEÑORÍO PAKAJAQI .....                         | 151 |
| 5.1. La conquista española .....   | 152 |
| 5.2. Resistencia a la desestructuración colonial .....                         | 155 |
| 5.3. La cuestión indígena en la Independencia y la República.....              | 157 |
| 5.4. El territorio Pakajaqi como centro de operaciones de Zárate Willka.....   | 158 |
| 5.5. Siglo XX, nuevo siglo y viejas reivindicaciones.....                      | 161 |
| 5.6. Después de la Reforma Agraria.....  | 162 |
| 5.7. Los conflictos de abril y septiembre de 2000 en las zonas de trabajo..... | 167 |
| 5.8. Siglo XXI, las movilizaciones de 2001 y 2003 .....                        | 169 |

### CAPÍTULO VI

|  |     |
|--|-----|
| LA METODOLOGÍA UTILIZADA.....  | 173 |
| 6.1. Trabajo de campo y una metodología para el análisis de ciudadanía<br>indígena y empoderamiento..... | 173 |
| 6.2. La importancia y las limitaciones de usar el idioma aymara .....                                    | 175 |
| 6.3. Contexto donde se usó esta metodología, limitaciones y supuestos.....                               | 176 |
| 6.4. Características de las organizaciones consultadas.....  | 178 |
| 6.5. Otros actores, el Gobierno Municipal .....  | 180 |
| 6.6. Descripción breve de las personas encontradas .....   | 180 |
| 6.7. Descripción de las entrevistas cualitativas, estructuradas<br>y semiestructuradas.....              | 181 |
| 6.8. Descripción de los talleres .....   | 183 |
| 6.9. Entrevistas estructuradas con personas expertas a nivel nacional.....                               | 185 |
| 6.10. Revisión documental, informes y análisis de presupuestos y de ejecución.....                       | 187 |
| 6.11. Elaboración de una matriz de análisis retomando<br>las dimensiones de empoderamiento .....         | 188 |
| 6.12. Conclusiones de la metodología .....   | 189 |

### CAPÍTULO VII

|   |     |
|---|-----|
| ANCORAIMES, EL CAMINO HACIA LA PARTICIPACIÓN Y EL BIEN COMÚN..... | 191 |
|---|-----|

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 7.1.   | Caracterización del organismo municipal .....   | 194 |
| 7.2.   | El proceso municipal en Ancoraimes .....  | 196 |
| 7.2.1. | Elecciones y gestión municipal .....  | 196 |
| 7.2.2. | Estabilidad en la relación Gobierno Municipal - Concejo Municipal<br>en la gestión 1999-2004..... | 197 |
| 7.2.3. | Relación Gobierno Municipal - Organización Campesina<br>Comité de Vigilancia.....                 | 199 |
| 7.2.4. | Participando en la visión de futuro .....   | 201 |
| 7.3.   | La propuesta de desarrollo, lejos del enfoque del vivir bien, pero . . .                          | 203 |
| 7.3.1. | El presupuesto municipal.....   | 206 |
| 7.3.2. | Del Plan de Desarrollo Quinquenal al Plan Operativo Anual.....                                    | 207 |
| 7.3.3. | A modo de balance de Ancoraimes .....   | 211 |

## CAPÍTULO VIII

|                              |   |     |
|------------------------------|---|-----|
| WAQI, LOS DESENCUENTROS..... | 213   |     |
| 8.1.                         | Caracterización del organismo municipal .....   | 215 |
| 8.2.                         | El proceso municipal en Waqi .....  | 217 |
| 8.2.1.                       | Elecciones y gestión municipal .....  | 217 |
| 8.2.2.                       | Relación Gobierno Municipal - Concejo Municipal.....  | 218 |
| 8.2.3.                       | Relación Gobierno Municipal - Organización Campesina<br>Comité de Vigilancia.....                         | 220 |
| 8.3.                         | Plan de Desarrollo Municipal, su presupuesto y los principales<br>resultados, a pesar de la inercia ..... | 223 |
| 8.3.1.                       | El presupuesto municipal.....   | 225 |
| 8.3.2.                       | Del Plan de Desarrollo Quinquenal al Plan Operativo Anual.....  | 237 |
| 8.3.3.                       | A modo de balance de Waqi.....  | 230 |

## CAPÍTULO IX

|                                   |   |     |
|-----------------------------------|---|-----|
| PUERTO CARABUCO, LA AUSENCIA..... | 233   |     |
| 9.1.                              | Caracterización del organismo municipal .....   | 236 |
| 9.2.                              | El proceso municipal en Carabuco .....  | 237 |
| 9.2.1.                            | Elecciones y gestión municipal .....  | 237 |
| 9.2.2.                            | Relación Gobierno Municipal - Concejo Municipal.....  | 237 |
| 9.2.3.                            | Relación Gobierno Municipal - Organización Campesina<br>Comité de Vigilancia.....                               | 239 |
| 9.3.                              | Plan de Desarrollo Municipal, su presupuesto y principales resultados.....                                      | 240 |
| 9.3.1.                            | Presupuesto municipal .....   | 242 |
| 9.3.2.                            | Del Plan de Desarrollo Quinquenal al Plan Operativo Anual, ausencia<br>de participación y presencia formal..... | 243 |
| 9.3.3.                            | A modo de balance de Puerto Carabuco.....   | 245 |

## CAPÍTULO X

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 10.     | AYO AYO, LA CATARSIS.....   | 247 |
| 10.1.   | Caracterización del organismo municipal .....                                     | 251 |
| 10.2.   | El proceso municipal en Ayo Ayo.....  | 252 |
| 10.2.1. | Elecciones y gestión municipal .....  | 252 |
| 10.2.2. | Relación Gobierno Municipal – Concejo Municipal.....                              | 254 |
| 10.2.3. | Relación Gobierno Municipal - Organización Campesina<br>Comité de Vigilancia..... | 255 |
| 10.2.4. | Presupuesto municipal .....   | 256 |
| 10.3    | La crisis .....   | 258 |
| 10.3.1. | Descripción de la crisis .....  | 258 |
| 10.4.   | Lecciones para la Participación Popular desde Ayo Ayo.....                        | 261 |
| 10.4.1. | Democracia local y poder local.....   | 261 |
| 10.4.2. | Ciudadanía y Estado, entre dos conceptos .....                                    | 261 |

## CAPÍTULO XI

|   |  |     |
|---|--|-----|
| LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL SELLO AYMARA..... | 263  |     |
| 11.1.   | Participación, indisoluble del Jaqi .....                    | 267 |
| 11.2.   | Empoderamiento .....   | 270 |
| 11.3.   | Conceptos de democracia desde y dentro de la comunidad.....  | 273 |
| 11.4.   | Concepciones de desarrollo, ¿dónde queda el vivir bien?..... | 277 |
| 11.5.   | Contradicción como punto de partida a la reflexión .....     | 282 |

## CAPÍTULO XII

|  |   |     |
|--|---|-----|
| NUEVA DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA DESDE LA ETNICIDAD..... | 285   |     |
| 12.1.  | Las reivindicaciones de las organizaciones son base del discurso político .....                     | 287 |
| 12.2.  | Movimiento al Socialismo - Instrumento Político para la<br>Soberanía de los pueblos (MAS-IPSP)..... | 290 |
| 12.3.  | Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) .....   | 295 |
| 12.4.  | Cuando el asalto al cielo es posible, a la conquista del Estado .....                               | 298 |
| 12.5.  | El mundo aymara devorado por las contradicciones.....   | 299 |

## CAPÍTULO XIII

|   |   |     |
|---|---|-----|
| RESULTADOS PRELIMINARES DEL T'INKU. EL APOORTE ORIGINAL DE LA<br>EXPERIENCIA BOLIVIANA..... | 301   |     |
| 13.1.   | Cambiar el mundo desde el poder, ¿es posible? ..... | 301 |
| 13.2.   | ¿Qué desarrollo y qué democracia?, el debate.....   | 301 |
| 13.3.   | El desarrollo como suma qamaña: vivir bien .....    | 305 |
| 13.3.1.   | Lo avanzado desde el poder nacional .....           | 308 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 13.4.   | De la democracia desde la comunidad hasta la democracia en cancha ajena.....              | 310 |
| 13.5.   | Conclusiones: No se puede avanzar sin ver el pasado Qhipa naira uñtasawa sarnaqañasa..... | 316 |
| 13.5.1. | Importancia del enfoque histórico para entender el presente.....                          | 320 |
| 13.6.   | ¿Qué aporta el Vivir Bien a una nueva visión de desarrollo? .....                         | 323 |
| 13.7.   | Aportes para la construcción de una Democracia Substantiva .....                          | 327 |
| 13.8    | De lo particular a lo general.....  | 331 |

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

## ÍNDICE DE MAPAS

|   |     |
|---|-----|
| Mapa 1: Señoríos Aymaras.....           | 153 |
| Mapa 2: Municipio Ancoraimes.....       | 192 |
| Mapa 3: Municipio Waqi.....             | 214 |
| Mapa 4: Municipio Puerto Carabuco ..... | 234 |
| Mapa 5: Municipio Ayo Ayo .....         | 248 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1: Concentración de la tierra en el Departamento del Beni .....  | 50  |
| Tabla 2: Concentración de tierra en el Departamento de Santa Cruz.....   | 51  |
| Gráfico 1: Relectura de cargos sindicales y administrativos en el Thakhi tradicional<br>en los Concentración de tierra en el Departamento de Santa Cruz..... | 79  |
| Tabla 3: Roles de las autoridades organizativas por época .....  | 138 |
| Tabla 4: Indicadores socioeconómicos .....   | 172 |
| Tabla 5: Indicadores organizativos .....   | 172 |
| Tabla 6: Organizaciones consultadas.....   | 179 |
| Tabla 7: Entrevistas a comunarios/as.....  | 181 |
| Tabla 8: Talleres realizados.....  | 183 |
| Tabla 9: Entrevistas clave.....  | 186 |
| Grafico 2: Organigrama de la CSUTCB.....   | 136 |
| Tabla 10: División Político Administrativa y Organizacional del Municipio.....   | 191 |
| Tabla 11: Estructura actual de la Subfederación Campesina de Ancoraimes.....   | 195 |
| Tabla 12: Apoyo al proceso de elaboración del POA.....   | 202 |
| Tabla 13: Recursos municipales (en bolivianos).....  | 206 |
| Tabla 14: Destino del Gasto Municipal Gestión 2003.....  | 207 |
| Tabla 15: Fuentes de financiamiento.....   | 208 |
| Tabla 16: División Político Administrativa y Organizacional del Municipio de Waqi.....   | 216 |
| Tabla 17: Recursos Municipales (en bolivianos).....  | 226 |
| Tabla 18: Destino del Gasto Municipal Gestión 2003.....  | 226 |
| Tabla 19: Lista de comunidades por cantones.....   | 233 |
| Tabla 20: Población por comunidades.....   | 234 |
| Tabla 21: Recursos municipales (en bolivianos).....  | 242 |
| Tabla 22: Destino del gasto municipal gestión 2003 .....   | 243 |
| Tabla 23: División político administrativa y organizacional del Municipio de Ayo Ayo....   | 247 |
| Tabla 24: Origen y estructura actual de la Central Agraria de Ayo Ayo .....  | 251 |
| Tabla 25: Concejales desagregados por género, procedencia y partido.....   | 254 |
| Tabla 26: Participantes en talleres comunales.....   | 257 |
| Tabla 27: Matriz de síntesis del trabajo de campo en comunidades campesinas .....  | 266 |



---

## EL PORQUÉ Y EL CÓMO,

**D**espués de muchos años de trabajar en el área rural, conociendo de cerca al pueblo aymara y sus procesos de rebeldía y resistencia, compartiendo sus avances y retrocesos, pensamos hacer una reflexión sobre los procesos que se desencadenaron en Bolivia como resultado de la aplicación de las políticas de Descentralización Administrativa y Participación Popular (enmarcadas en el Ajuste Estructural).

Bolivia es un país diverso, con fuerte sello indígena, donde conviven alrededor de 36 pueblos bajo un manto de cultura dominante criolla-hispánica. A pesar de que el modelo de modernización buscó la asimilación de estas culturas bajo el término de “mestizos”, el último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001 mostró que una mayoría de la población boliviana se declara indígena pese a vivir en centros urbanos. Estas culturas han sufrido procesos de subordinación y exclusión a partir de la colonización de su territorio por parte del imperio español. Con ella empezó la desestructuración de sus sistemas de vida y de gobierno, lo que continuaría luego de la Independencia en las diferentes etapas de la vida republicana. Recién desde 1952, legalmente, se considera a los miembros de las naciones originarias como sujetos de pleno derecho, iguales a los otros bolivianos, aunque en los hechos se continuó con las prácticas coloniales de exclusión.

Bolivia es un país en vías de desarrollo y con gran pobreza e inequidad. Luego de haber buscado el desarrollo por diversas vías, la respuesta a la crisis económica y social vino de mano del mercado y la incorporación de Bolivia a la economía internacional a través del modelo de ajuste estructural a partir del año 1985. Estas medidas permitieron detener la hiperinflación que había alcanzado récords mundiales, y la propuesta de poner en pie un nuevo modelo exportador que liberara al país de su dependencia de los minerales y otras materias primas. Este modelo se impuso a costa de un estancamiento en la economía nacional, grandes niveles de desempleo y subempleo, fuertes corrientes de migración hacia las ciudades principales o a las zonas productoras de coca o a países vecinos. Esto se ha traducido en considerables niveles de pobreza (60% de la población está en algún nivel de pobreza, de los que 92% se encuentra en el campo), significando que las fórmulas utilizadas para llegar a un mejor nivel de vida han dado como resultado pobreza, marginación y que lo indígena sea considerado sinónimo de pobre.



Dentro de las denominadas medidas de segunda generación del modelo de ajuste estructural, se implementa la Ley de Participación Popular (LPP), viendo a la corriente participativa como el remedio que intentaría incorporar las demandas populares de mayor democracia y menos inequidad.

La ley promulgada no fue una copia textual de las directivas del Banco Mundial. Autoridades y técnicos (entre ellos el Vicepresidente aymara Víctor Hugo Cárdenas) introdujeron cambios, adecuándolas a la identidad nacional por vivencia y experiencias de trabajo, aunque desde una perspectiva subordinada. Otros cambios importantes, como el reconocimiento de las organizaciones propias en lugar de la artificial Organización Territorial de Base, fueron resultado de las medidas de presión de las organizaciones populares, campesinas y de los pueblos indígenas.

## OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Como resultado de la construcción de la República, el área rural, en general, fue olvidada por los diferentes gobiernos, dejando la responsabilidad de su sobrevivencia a sus autoridades y organizaciones tradicionales. En el caso del pueblo aymara, éste ha mantenido, de alguna forma, conceptos propios de desarrollo, como “vivir bien”, de organización basada en las prácticas democráticas del ayllu y de ciudadanía forjada como jaqi dentro del servicio a la comunidad.

16

En esta investigación se pretende revisar las lógicas andinas de desarrollo, democracia, participación y ciudadanía del pueblo aymara a la luz de sus prácticas culturales, dentro de la propuesta de participación y descentralización modernizadora impuesta con las medidas de ajuste estructural. Al ser un tema que reconstruye las estrategias de resistencia en lo que llamamos la “memoria larga” de los movimientos campesino/indígenas en Bolivia, el estudio se centra en el pueblo aymara, dada su importancia en la resistencia en distintas épocas y en la construcción de una propuesta adoptada por los movimientos sociales nacionales.

## INTERROGANTE E HIPÓTESIS

En Bolivia, la Participación Popular irrumpe el año 1994, sobre todo en los espacios rurales con importante peso de población indígena. De ahí surge la pregunta central: ¿La aplicación de la LPP dentro de los espacios indígenas, en este caso aymara, ha tenido como consecuencia la subordinación de los movimientos sociales a la propuesta de “democracia participativa liberal” (ligada a la modernización) o ha podido ser utilizada como una herramienta más de insurrección dentro su larga historia de resistencia y rebeldía?

De aquí emana una hipótesis general: la aplicación de la LPP, por su contenido ambiguo, ha abierto nuevos espacios de lucha para los movimientos sociales, sobre todo campesino indígenas, y ha agudizado las contradicciones y conflictos entre los diversos actores nacionales.

Para verificar la validez de esta hipótesis se identificaron las relaciones de fuerza entre el movimiento campesino aymara y el Estado boliviano dentro de un discurso de “democracia participativa” hegemónico, y las condiciones y características pertenecientes a la cultura aymara que marcan la originalidad del proceso boliviano de participación dentro de la propuesta de descentralización. Se situó el debate teórico entre los principios que han persistido de la cultura andina, en organización y autogobierno, y se muestra la influencia de las políticas de participación y descentralización de tendencia internacional.

## PERSPECTIVAS ADOPTADAS

Las organizaciones internacionales impulsoras del modelo de ajuste estructural, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), propusieron estas medidas dentro del llamado Consenso de Washington buscando atenuar los impactos negativos del modelo, pero también con el propósito de continuar recortando las atribuciones del Estado con relación a la toma de decisiones políticas y decisiones económicas. Para ello, propusieron la reforma del Estado, descentralización, consolidación y participación de la sociedad civil, dentro del binomio de democracia y de promoción del mercado que buscaba subsumir a los pueblos indígenas dentro de una propuesta modernizadora.

De acuerdo con documentos oficiales del Banco Mundial<sup>1</sup>, el proceso descentralizador es importante: “El desarrollo nacional eficaz y el alivio de pobreza a menudo se basan en mejorar el crecimiento sub-nacional y la transferencia de servicios. Lograr estos objetivos requiere superar las disparidades económicas y sociales de las regiones, y entre las áreas urbanas y rurales, reformando la estructura fiscal, política y administrativa en que los gobiernos subnacionales operan, y reforzando el compromiso con los gobiernos sub-nacionales y stakeholders”.

Así, la descentralización fue asumida con frecuencia, en el discurso oficial, como un instrumento para promover formas más apropiadas de desarrollo y apoyar la movilización de recursos humanos y materiales locales frente a nuevas realidades de marginalización y exclusión. Sin embargo, el gobierno de ese tiempo no veía que, pese a la fragmentación social, esta movilización ya existía a partir de la iniciativa de las poblaciones

1 [www.worldbank.org/publicsector/decentralization/](http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/)

frente a la crisis de la economía y del Estado, y, en casos como el de Bolivia, atados a una larga lucha de conquista de los derechos mínimos por parte de la población indígena.

Frente a ello, una primera tarea de esta investigación ha sido dotarse de elementos para debatir conceptos como desarrollo, democracia, participación y ciudadanía, de autores occidentales, latinoamericanos y bolivianos, para relacionar la construcción teórica del norte con las vivencias de América Latina, pero también con quienes hacen la reflexión más desde su cultura propia. La producción boliviana sobre el tema indígena permite rescatar los aspectos culturales que provienen de la memoria larga, por una parte, y, por la otra, otorga también elementos de cómo la cultura es identificada como un freno a la modernización y al desarrollo.

Se ha intentado construir un enfoque sistémico con aportes que provienen de la sociología y la antropología para tratar de identificar otros actores más allá del Estado, de las élites y de los partidos políticos. Esta investigación ubica en el centro a los actores marginados: los pueblos indígenas y sus prácticas de gobierno; por ello se busca elementos destinados a identificar otra racionalidad de participación, de democracia y de desarrollo.

18

El estudio se realizó en el altiplano aymara, considerado como un espacio marginal a los modelos de desarrollo dominantes que se han aplicado a Bolivia. Su población es conocida por su rebeldía y resistencia a la conquista española y por su participación en las grandes rebeliones indígenas y populares que jalonan la historia de la República. Además, la identidad aymara junto a la quechua, al ser preponderantes en la nación, han dado a Bolivia el sello de “país andino” con que se lo identifica, a pesar de que su territorio es principalmente tropical y amazónico.

La construcción de la República había rechazado su identidad indígena y confinado a estas comunidades al “primer nivel” que describe Braudel<sup>2</sup>, a actividades de autosuficiencia tanto en términos materiales como organizativos y espirituales. Esta autosuficiencia (que llegó a ser autarquía) ha quedado en la memoria de los pueblos, y ha sido esgrimida en muchos momentos para llevarles a resistir, a rebelarse y, finalmente, a usar y tergiversar muchas de las medidas impuestas hasta conseguir hacerse visibles y ser un poder. Por esto, los conceptos y debates teóricos se sitúan dentro del cuadro específico de los principios andinos y su historia. Entonces, la presente investigación se enmarca en lo que Rivera llama procesos de “memoria larga” de resistencia y lucha de los movimientos campesinos/indígenas.

2 BRAUDEL, Fernand, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe siècle. 1, Les structures du quotidien : le possible et l'impossible*, Colin ed., Paris, 1979.

Luego de muchos años de gobiernos dictatoriales, tanto los partidos políticos como la propia sociedad impulsaron la democracia representativa, a partir del rechazo a las dictaduras. Esta etapa de afirmación, de un modelo de democracia-mercado, coincidió con la emergencia del discurso etno-político en América Latina. En el contexto externo, los factores que contribuyeron a este surgimiento fueron el debate sobre derechos humanos y el reconocimiento de la diversidad cultural.

En este contexto, surgieron las iniciativas de descentralización y participación impulsadas desde instancias internacionales. Y en Bolivia se aplicó la iniciativa de “democratización desde arriba”: la Ley de Participación Popular. Citando a Ströbele-Gregor, podemos decir que en el caso de Bolivia, “mientras la concepción de participación política y las reivindicaciones de autogestión y autodeterminación, tal como lo habían demandado las organizaciones campesinas e indígenas, radica –pese a las diferencias en las propuestas específicas de las organizaciones del oriente y de los andinos– en sus tradiciones culturales y en patrones sindicales, el Estado maneja un concepto de participación política de acuerdo al modelo de la democracia liberal”<sup>3</sup>.

En contraposición, distintas manifestaciones públicas de esa época muestran que varios sectores de la población exigían que la democracia fuera inclusiva y no restringida a ciertas capas de la población; que tuviera espacios de participación y debate para construir una nueva visión de país, donde, en lo posible, todos los bolivianos estuvieran representados.

Este tipo de democracia participativa “desde abajo” pudo haber servido para formular el desarrollo entendido como “coextensivo al alargamiento de la democracia económica y social, que debe devolver, a los ciudadanos y a la sociedad civil, derechos sobre la utilización de los recursos para participar en la definición concreta de una estrategia de desarrollo”<sup>4</sup>.

Para el análisis, se rescata el enfoque dado por Escobar, citado por Mohan y Stokke<sup>5</sup>, que indica que los nuevos movimientos sociales no están buscando desarrollos alternativos sino alternativas al desarrollo, defendiendo lo local, las diferencias culturales y los medios de vida como principio importante en estas nuevas formas de lucha colectiva;

3 STRÖBELE-GREGOR, Juliana, “Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia”, en HENGSTENBERG, Peter / KOHUT, Karl / MAIHOLD Gunther (eds.) *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1999, p. 134.

4 PEEMANS, Jean-Philippe, “L’importance de la dimension conflictuelle dans l’institutionnalisation du développement local”, Commentaires aux communications de F. Debuyst et J. Arocena, en DEBUYST, F., YÉPEZ, I., en Frédéric et YÉPEZ DEL CASTILLO, Isabel, *Amérique Latine, Espaces de pouvoir et identités collectives*, Bruylant-ACADEMIA, L’Harmattan, 1999, p. 81.

5 MOHAN Giles y STOKKE Kristian, “Participatory development and empowerment: the dangers of localism”, *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2, pp. 247-268, (ed.) United Kingdom, 2000.

Escobar plantea que los cambios deseados en las visiones de desarrollo exigirán cambios en las estructuras de poder.

La investigación intenta mostrar que la concepción lineal y secuencial de desarrollo como progreso no es suficiente para llegar a una mejor vida para las sociedades y que se necesita una visión holística y unión entre diversos, que contraste con la de exclusión y marginación, además de preservar otros significados de la relación entre la humanidad y la naturaleza para lograrlo.

Se sigue la corriente teórica que afirma: "Las prácticas de los 'actores de base' revelan una demanda de desarrollo diferente al proyecto de modernidad ofrecido por las élites en siglos. Demanda que puede ayudar a refundar otros caminos de desarrollo"<sup>6</sup>.

Muestra además que los actores de base, en el caso de los pueblos andinos, en particular el aymara, conservan una propuesta teórica sobre otros caminos de desarrollo, que ellos denominan Suma Qamaña - Vivir Bien. Se pone en evidencia que este concepto fue trabajado de manera clandestina hasta hace pocos años y se recupera su propuesta de un modelo de bienestar material con elementos mínimos, pero también, como dicen los pueblos indígenas, "para todos".

20

En el análisis del trabajo de campo se puede ver que esta visión colectiva, en la práctica, está traspasada de ideas de modernización que los actores han recibido durante muchos años en su contacto con las propuestas de desarrollo que llegaron desde el Estado y de las ONGs. También se muestra que esta contradicción es el resultado de una reacción a la identificación que se hizo de lo indígena como factor de atraso del país.

## DELIMITACIÓN Y PERIODIZACIÓN

Para el análisis histórico de este estudio, se revisaron los fundamentos que realizaron la construcción del Estado-nación boliviano en diferentes periodos.

En este punto, los periodos fueron los siguientes:

Estructura del Estado andino preincaico e incaico

La Colonia o la desestructuración de un orden andino

La República como consolidación de la estructura colonial

Las luchas indígenas por una ciudadanía plena

La democracia, como otro campo de batalla más

---

<sup>6</sup> PEEMANS, Jean-Philippe, 2002, op. cit.

Para el caso de la aplicación de las reformas de Descentralización y Participación, el estudio comprende desde abril de 1994, cuando se dicta la Ley de Participación Popular, a diciembre de 2004.

## LA METODOLOGÍA UTILIZADA

La revisión del marco teórico pertinente a la investigación ha servido para diseñar la metodología de investigación utilizada en el trabajo de campo donde se ha construido una herramienta de análisis para capturar las dimensiones de desarrollo, democracia, ciudadanía y empoderamiento.

El binomio democracia-desarrollo era el promovido ampliamente por la propuesta modernizadora liberal; por lo tanto, sus componentes fueron considerados como los temas eje. A estos dos se añadieron otros conceptos: ciudadanía, participación y empoderamiento para comprenderlos mejor. Con ellos se conformó el conjunto de temas que servirían para diseñar el trabajo de terreno.

En el tema de desarrollo, se han contrastado conceptos tanto de las corrientes hegemónicas como de las críticas, profundizando además en la lectura de conceptos de desarrollo elaborados desde la cultura andina para ver si existía una propuesta alternativa. Al constatar la existencia de un cuerpo teórico importante, se hizo necesario ver cuánto de esto era todavía manejado en las comunidades.

21

Para el concepto de **democracia** se han recorrido las teorías aceptadas sobre democracia liberal y las miradas alternativas. Se dio importancia a la revisión de fuentes que hablan de una democracia participativa con enfoque comunitario, basada en los pueblos y sectores excluidos por los anteriores modelos de democracia liberal.

Para lograrlo, se ha revisado los conceptos de **ciudadanía** y se ha confrontado la noción de ciudadanía individual desde la perspectiva occidental y el de ciudadanía que se hace desde y con la comunidad, sobre todo a partir del servicio en el ejercicio de la autoridad o el cómo un sujeto se hace ciudadano en la cultura andina.

Y, finalmente, se han trabajado los conceptos de participación y empoderamiento.

Se ha recurrido al enfoque teórico de Fernand Braudel para cruzar este proceso dentro de la historia larga. Acá se hizo énfasis en la capacidad de resistencia de las poblaciones indígenas a las tentativas de incorporación y modernización basadas en la expropiación de las bases materiales y la explotación del trabajo.

## Metodología utilizada en el trabajo de campo

Una vez identificados los temas eje, se procedió a recuperar conocimientos, actitudes y prácticas sobre desarrollo, democracia, ciudadanía y empoderamiento en una población con identidad específica, la aymara. Se utilizó la metodología cualitativa con enfoque etnográfico, con el fin de acercarse lo más posible a estas concepciones desde una cultura específica, tratando de captar la subjetividad de los actores y su experiencia, saliendo de conceptos preestablecidos.

La investigación se ha centrado en cuatro municipios en el altiplano aymara. Tres de ellos donde se hizo el trabajo de terreno y otro del que se usaron sólo fuentes secundarias por la importancia del desenlace de una mala experiencia municipal. Una característica importante para seleccionarlos ha sido su pertenencia a uno de los señoríos aymaras, poderoso y conocido por la característica combativa de su población: el señorío Pakajaqi (los hombres águila).

Otros criterios de selección fueron: la fuerza de las organizaciones campesinas en los municipios; su tradición de lucha y resistencia; tener población rural mayoritaria; altos niveles de pobreza y ser representativos (positiva o negativamente) en el recorrido del proceso de Participación Popular y Descentralización Municipal.

22

El trabajo en estos municipios ha sido facilitado por el conocimiento de personas e instituciones clave en estos ámbitos. Este conocimiento fue adquirido en periodos anteriores en los que la investigadora trabajó en esa región.

Paralelamente al trabajo de campo, se ha realizado una revisión de los documentos municipales de planificación y rendición de cuentas para hacer un análisis de las propuestas y de la gestión del municipio. Esta revisión también ha servido para tener información sobre sus aspectos sociales, económicos, geográficos, ambientales, políticos y otros.

Para la realización del trabajo de campo, se han identificado varios actores: hombres y mujeres de las comunidades, dirigentes de las organizaciones campesinas, componentes del gobierno municipal e informantes clave por su experiencia y conocimiento en los temas eje. Se ha dado importancia a la presencia y voz de las mujeres campesinas tanto en el aspecto cuantitativo como también para cualificar el análisis usando el enfoque de género como eje transversal.

Se ha hecho uso de varias herramientas de la metodología cualitativa: entrevistas estructuradas y semiestructuradas con cuestionarios guía adaptados al lenguaje. Hubo

espacios de observación no participativa y talleres donde se han construido con ellos y desde ellos los conceptos principales a través de una matriz de análisis. Estos talleres fueron concertados con los dirigentes de las organizaciones, con quienes se fijaron las fechas, lugares y haciéndolos responsables de la comunicación.

En la evaluación del proceso municipal se utilizó el procedimiento de los mapas parlantes en dos momentos: antes de la LPP y en el año 2004.

## Una matriz de análisis retomando el trabajo con los actores

Tanto las entrevistas como el trabajo de los talleres han servido para la construcción de una matriz de análisis que ha retomado los conceptos eje desde la cultura aymara. Se ha buscado con los participantes un denominativo aymara que englobe el fondo del concepto, para luego irlo desglosando por los componentes importantes desde esta concepción.

Este ha sido un proceso rico, pues ha permitido, por una parte, identificar los conceptos comunes así como la persistencia de las prácticas en los tres municipios donde se hizo el trabajo de campo. Ha sido la base para la confrontación y cuestionamiento de las teorías dominantes.

## Aplicación de la metodología en el desarrollo de la investigación

La revisión bibliográfica y sus resultados ha servido para construir el marco teórico en la primera parte de la investigación donde cada uno de los conceptos tiene un espacio concreto, donde se han revisado las corrientes generales y críticas del pensamiento teórico, tanto de autores occidentales, así como de latinoamericanos y bolivianos. Con estos aportes desde las diferentes corrientes, se ha llegado a construir una síntesis propia respecto a desarrollo, democracia, participación e identidad. Esta parte lleva a conclusiones teóricas que se usan en la segunda parte cuando se contrastan con los contenidos del trabajo de campo.

En la segunda parte se recupera también de diferentes fuentes la historia de la resistencia del movimiento campesino en general, para ver el recorrido y las estrategias utilizadas desde la memoria larga para ser considerados ciudadanos con iguales derechos y obligaciones, y cómo ésta influye en la aplicación y los resultados del proceso participativo en Bolivia.

En la tercera parte se presenta el trabajo de campo, a partir de una contextualización de los municipios, rescatando su identidad común, su historia local



en los procesos de rebelión y resistencia, y su desempeño como municipio dentro del proceso de Participación Popular. Se hace el análisis de resultados basado en el trabajo de campo y analizando de manera exhaustiva los resultados de las entrevistas contrastando con la matriz a partir de los temas eje.

También se presenta la metodología utilizada, abierta y participativa, y que aporta en la construcción colectiva de la matriz de análisis. Ésta toma las dimensiones culturales de los temas eje planteados, situando a las organizaciones y a las personas con las que se ha trabajado.

Finalmente, se hace la presentación del aporte desde la experiencia boliviana en el debate sobre alternativas de desarrollo y de democracia con una elaboración teórica de los temas eje a partir de una perspectiva histórica. Consideramos importante este enfoque, pues al recuperar desde la memoria larga el manejo teórico y las prácticas culturales de los conceptos eje de desarrollo, democracia, participación y ciudadanía, se busca centrar estos conceptos dentro del conflicto entre actores y lo que supone hacer una opción de desarrollo en países como Bolivia, con antecedentes de exclusión y desigualdad, y donde los actores dominantes no están dispuestos a dejar la plaza fácilmente.

# DEMOCRACIA Y DESARROLLO, Y EL ROL DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

## 1.1 Desarrollo y democracia desde las corrientes mundiales

Se identifican tres grandes fases en la formulación de los modelos de desarrollo aplicados en el “mundo subdesarrollado”. Entre 1950-1965 se elaboran las primeras grandes teorizaciones del desarrollo, entre las que predominan las ideas de la “escuela de la modernización nacional”, que ignora el tema étnico al imponer un modelo homogeneizador. La segunda fase concierne al periodo 1965-1980, cuando entran en crisis las concepciones de la modernización nacional y empieza una cierta evolución en la manera de percibir el rol del Estado en el desarrollo y las relaciones entre etnicidad y desarrollo, tal como indican Peemans, Esteves y Laurent<sup>1</sup>. Y en la tercera fase se puede decir que hemos pasado del “dogmatismo de la modernización nacional” al “dogmatismo de la neomodernización transnacional”. En ésta lo internacional manda a lo nacional; las normas de funcionamiento de las empresas transnacionales se imponen al Estado; el sector privado se impone al público; el crecimiento del sector moderno está visto como la resultante de condicionamientos internacionales y de la competitividad de las empresas. Esta propuesta nace dentro de un modelo hegemónico que busca, por una parte, el individualismo y el debilitamiento de los movimientos populares, y por otra, la vinculación funcional de los países en vías de desarrollo con la corriente globalizadora. En esta fase, lo étnico es visto como factor antimoderno.

25

Es en este contexto muy complejo que se enmarca la emergencia de la ideología de la “transición a la democracia y a la economía de mercado” en los años 80, que es un proyecto ambicioso de redefinición de las relaciones entre democracia y desarrollo. Empieza a imponerse, desde el modelo dominante, una disyuntiva: Estado-dictadura vs. mercado-democracia, impulsando la aplicación del modelo de libre mercado como la única salida a los problemas de atraso, pobreza y subdesarrollo, promoviendo al mismo tiempo una democracia liberal como paradigma.

1 PEEMANS, J. -Ph., ESTEVES, A., LAURENT, P. J., *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernamentalité locale*. Synthèse et résumé. p.10, ed. Administration Générale de la Coopération au Développement, s.d.

Esta propuesta democrática incluye conceptos de descentralización y de participación de la población, funcionales al modelo y que quita responsabilidades al Estado, permitiendo al mismo tiempo reducir el descontento social.

Es en este marco que, en 1985, se aplican en Bolivia políticas de ajuste estructural con el fin de frenar una hiperinflación que alcanzaba récords mundiales<sup>2</sup>. Eran los primeros años de democracia, y el pueblo y las organizaciones populares, luego de una primera resistencia, aceptaron las medidas para frenar la caída económica; pero también para sostener una democracia que les permitía gozar de libertades largo tiempo vulneradas. De esta manera, se esperaba una profundización de estos procesos que podría contribuir decisivamente a un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de los bolivianos –en particular de los más desfavorecidos– y a avanzar en la democratización para lograr una mayor cohesión social.<sup>3</sup>

Estas visiones contrastan con la propuesta de una democracia substantiva, real, que descansa sobre otros principios: una voluntad plural y solidaria de ampliar el círculo de las libertades colectivas de los ciudadanos, libertades concebidas en términos de ampliación de los derechos colectivos, económicos y sociales, antes que en términos individualistas. No es simplemente una forma de gobierno elegido o representativo; es, ante todo, una manera de vivir, un medio para promover la autoexpresión y la autodeterminación de las diferentes colectividades locales que componen una nación<sup>4</sup>.

26

Los resultados de la aplicación de esas medidas, tal como coinciden varios autores, entre ellos Brohman<sup>5</sup> y Lustig, son que “golpean más a la clase trabajadora: primero, por la pérdida de empleos tanto en el sector formal como informal; segundo, los niveles del salario real y salario mínimo han disminuido y las regulaciones sobre el trabajo se han flexibilizado; tercero, los precios de la comida y otros bienes básicos suben dramáticamente con el recorte de los subsidios del Estado; cuarto, el acceso de los sectores populares a muchos servicios básicos se reduce por los cortes del Estado o por la privatización; y, quinto, los recortes presupuestarios del gobierno han eliminado muchos programas que tenían como objetivo a los más pobres bajo especiales formas de asistencia”.

Además, tal como indican Peemans, Estévez y Laurent<sup>6</sup>, estas medidas amplían la base económica y la esfera de poder de las clases dominantes cuya prioridad no es el

2 Más de 25.000 por ciento en julio de 1985; ver, por ejemplo, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA, *El Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza del FMI. Un callejón sin salida*, ed. CEDLA, La Paz, 2003.

3 FINOT, Iván, “El proceso boliviano de descentralización: para seguir adelante”, en *11 propuestas para retomar la descentralización*, ILDIS, La Paz, 2003.

4 PEEMANS, Jean-Philippe, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde. Les théories du développement face aux histoires du développement “réel” dans la seconde moitié du XXème siècle*. Collection Population et Développement No. 10, Louvain-la-Neuve/Paris, Academia-Bruylant/L’Harmattan, 2002.

5 BROHMAN, op. cit. p. 163.

6 PEEMANS, J-Ph., ESTÉVEZ, LAURENT, op. cit. p. 23.

desarrollo nacional, sino más bien la importancia de los flujos financieros externos y los negocios que pueden hacer con ellos. Y, como dice Amin citado por Brohman (p.140): “La aplicación de estas políticas no es neutra y es en realidad un instrumento a partir del cual los ricos y poderosos imponen una serie de valores y reglas de juego que refuerzan la desigualdad y la injusticia”. El modelo, además, no considera la existencia de estructuras discriminatorias, basadas en consideraciones de clase, género y etnia que hicieron que muchos esfuerzos de desarrollo fueran excluyentes en la práctica y apropiados por la élite en contra de los más pobres y desaventajados<sup>7</sup>.

Veinte años después, “la experiencia muestra que problemas de subdesarrollo, desigualdad y pobreza no se pueden resolver con estrategias de arriba abajo del neoliberalismo o del keynesianismo, sino que requieren un cambio a enfoques alternativos basados en el empoderamiento popular”<sup>8</sup>.

Desde la CEPAL surgiría una mirada diferente, expresada por Hopenhayn<sup>9</sup>, quien indica que en esta última época ha surgido con fuerza el debate cultural y “el derecho a la diferencia... la demanda de iguales derechos reconociendo las diferencias... Los conflictos culturales se están volviendo más y más políticos porque se están volviendo violentos... las demandas culturales también adquieren un tono más político... (para) el sistema político debido a su dificultad de abrirse a estas demandas... ahora es más fácil proponer educación bilingüe a los aymaras en lugar de revitalizar la reforma agraria, por ejemplo”.

El objetivo, para este autor, debe ser un concepto de igualdad compleja en el que se vean los nuevos ideales de una sociedad democrática multicultural en la que los ciudadanos tengan derecho a ser diferentes, como una forma de evitar irrupciones violentas. Ante el clamor por más ciudadanía, el sistema político y el Estado deben promover acciones que fortalezcan la red de movimientos sociales, pero de manera controlada. Es decir, se inscribe en la visión hegemónica de ceder un poco para seguir controlando el poder, y de ver la participación democrática como una distracción.

Otra corriente, que hace énfasis en inclusión como López y Rivas<sup>10</sup> (2002), ve que la democracia, como fenómeno político e histórico, comprende por lo menos tres dimensiones: el ideal democrático entendido como proyecto de sociedad, la institucionalidad democrática existente, y la generación de una estructura de relaciones

7 BROHMAN J., *Popular Development, Rethinking the Theory and Practice of Development*, Blackwell Publishers, London, 1997.

8 *Ibidem*.

9 HOPENHAYN, Martin, *Old and new forms of citizenship*, CEPAL Review No. 73, pp. 115-126, abril 2001, p. 118.

10 LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, *Democracia, construcción de sujeto social y autonomía incluyente. Los pueblos de la delegación de Tlalpan, Distrito Federal, México*, Resultados preliminares de investigación para el proyecto “Autonomía multicultural: condición indispensable para el desarrollo sustentable”, México, septiembre de 2002.

sociales con el Estado y sus instituciones. Para esta corriente, el desafío mayor de la democracia es la capacidad de reconquistar espacios políticos a niveles locales, regionales y nacionales para definir otro horizonte de desarrollo que beneficie a las mayorías. Esto obliga a consensuar un nuevo contrato social a ser construido sobre la base de una visión compartida sobre qué desarrollo hacer, y significa también fortalecer organizaciones populares que puedan tomar parte activa y responsable en los procesos de toma de decisiones.

En los años ochenta se plantea una disyuntiva a los países en desarrollo: Estado-dictadura y mercado-democracia, que se resuelve según el recetario de las instituciones internacionales, aplicando el modelo de libre mercado como la única salida a los problemas de atraso, pobreza y subdesarrollo, e impulsando la democracia liberal como paradigma. Esta propuesta de “transición a la democracia y a la economía de mercado” es un proyecto ambicioso de redefinición de las relaciones entre democracia y desarrollo, dentro de un modelo hegemónico que busca, por una parte, el individualismo y el debilitamiento de los movimientos populares, y por otra, la vinculación funcional de los países en vías de desarrollo con la corriente globalizadora.

Para José Antonio Ocampo de la CEPAL<sup>11</sup>, el Desarrollo Económico y Desarrollo Social debió haber conseguido mayor ciudadanía, lo que no se ha logrado a través del proceso de modernización ligada a lo externo y que no pudieron transmitir la dinámica al resto de la economía por problemas de encadenamiento. El deterioro distributivo se mantuvo o empeoró, y el efecto más negativo se dio en el mercado de trabajo, que provocó mayor desempleo e informalidad. En los años 90 se dio un mayor énfasis a las políticas sociales que no alcanzaron a compensar adversidades de la política económica.

28

## 1.2. Descentralización y participación desde la visión del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Luego de haberse aplicado los programas de ajuste estructural en diferentes países del mundo por más de una decena de años, los resultados de marginación, aumento de las desigualdades y de la pobreza, y descontento en las poblaciones se hicieron evidentes. Los continuos estallidos populares, en los países donde se los aplicaron, generaron inquietud respecto a la sostenibilidad de los resultados adquiridos en el ámbito de la estabilidad macroeconómica.

Ante este panorama, las organizaciones internacionales impulsoras del modelo de ajuste estructural, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI),

11 CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Visión Global*. Tomo I, OCAMPO, José Antonio (coord.), BAJRAJ, J. R., OTTONE, E., et al. Ed. Naciones Unidas, 2000.

buscaron atenuar los impactos negativos del modelo buscando al mismo tiempo seguir acortando las atribuciones del Estado con relación a la toma de decisiones políticas y decisiones económicas. Para ello, propusieron temas diversos, como reforma del Estado, descentralización, consolidación y participación de la sociedad civil, de la democracia y de la promoción del mercado. Estas medidas estaban insertas dentro de lo que se conoce como el Consenso de Washington, el decálogo que rigió las acciones de estas instancias supranacionales.

Los conceptos de desarrollo y democracia se inscriben así como paradigmas en el contexto de una puesta en duda del rol central del Estado en el desarrollo. O sea que este enfoque no parte de una profundización de la reflexión sobre el rol del Estado para construir una sociedad viable y estable, sino más bien a un cuestionamiento sobre la relación entre el Estado y el funcionamiento óptimo de una economía de mercado.

Los argumentos presentes en diversos documentos oficiales del Banco Mundial<sup>12</sup> señalan que el proceso descentralizador es importante, porque “el desarrollo nacional eficaz y el alivio de la pobreza a menudo se basan en mejorar el crecimiento sub-nacional y la transferencia de servicios. A menudo, lograr estos objetivos requiere superar las disparidades económicas y sociales de las regiones, y entre las áreas urbanas y rurales; reformando la estructura fiscal, política y administrativa en que los gobiernos subnacionales operan; y reforzando el compromiso con los gobiernos sub-nacionales y stakeholders”.

Y así, la descentralización fue, desde el discurso oficial, un instrumento para promover formas más apropiadas de desarrollo y apoyar la movilización de recursos humanos y materiales locales frente a la marginación y exclusión. No toma en cuenta que, a pesar de la fragmentación social, esta movilización ya existía a partir de la iniciativa de las poblaciones frente a la crisis de la economía y del Estado. Y ésta es una de las principales motivaciones del poder dominante para querer asimilar esta participación a la propuesta hegemónica.

Las razones más recurrentemente citadas para la descentralización son las siguientes: “controlar el proceso de urbanización en las ciudades principales; disminuir las desigualdades regionales y campo-ciudad; asegurar la oferta alimenticia y/o aumentar los niveles de exportaciones agrícolas; reducir ineficiencias, desperdicio y corrupción del gobierno y la burocracia; promover un desarrollo más apropiado de recursos humanos y naturales; aliviar la pobreza a través de medidas redistributivas, y facilitar la implementación de políticas de forma más efectiva mejorando la responsabilidad y participación locales”<sup>13</sup>.

Según los documentos del Banco Mundial, bajo las condiciones apropiadas la descentralización puede jugar un rol virtuoso, ensanchando la participación en las

12 BANCO MUNDIAL, [www.worldbank.org/publicsector/decentralization/](http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/)

13 BROHMAN, op. cit.

actividades políticas, económicas y sociales en los países en vías de desarrollo. “Donde funciona eficazmente, la descentralización ayuda a aliviar los cuellos de botella causados, a menudo, por decisiones en la planificación y control del gobierno central sobre actividades económicas y sociales importantes. La descentralización puede ayudar a cortar los procedimientos burocráticos complejos y puede aumentar la sensibilidad de oficiales gubernamentales a las condiciones locales y sus necesidades. Es más, la descentralización puede ayudar a los ministerios gubernamentales nacionales a alcanzar una mayor cobertura local con los servicios; permite la representación política mayor tanto de grupos políticos, étnicos, religiosos y culturales, permitiendo el relevo a gerentes de la cúpula de los ministerios centrales con ‘tareas rutinarias’ para concentrarse en la política. En algunos países, la descentralización puede crear focos geográficos en el ámbito local para coordinar los programas nacionales, estatales, provinciales, distritales y locales más eficazmente, y puede dar mejores oportunidades para la participación de la población local en la toma de decisiones. La descentralización puede llevar a programas más creativos, innovadores y sensibles, permitiendo la experimentación ‘local’. También puede aumentar la estabilidad política y la unidad nacional, permitiéndoles a los ciudadanos controlar bien los programas públicos al nivel local”<sup>14</sup>.

Estas buenas intenciones provocaron un fuerte debate sobre la descentralización entre diferentes corrientes; desde los que la ven sólo en el ámbito administrativo hasta los que apuestan por una descentralización política, que significa empoderar previamente a grupos marginales o subrepresentados (Samoff 1990:516-517)<sup>15</sup>; y desde los que la definen como desconcentración (relocalización espacial de la toma de decisiones), o devolución (transferencia de responsabilidades), o como delegación (asignación de niveles específicos de autoridad y toma de decisiones).

Esta mayor participación que se lograría con la descentralización, para el FMI no cambiaría el contenido de los programas, ya que la participación de la población no significa que sean propuestos programas radicalmente diferentes, sino que es simplemente un mejor conocimiento por parte de la sociedad civil sobre por qué las reformas “estilo FMI” son necesarias, facilitando la apropiación de las mismas, convirtiendo la propuesta de mayor participación en una herramienta para imponer las medidas fondomonetaristas, y que se reflejarían en los Programas de Reducción de la Pobreza (PRGF) y en sus herramientas, como ser los procesos llamados Diálogo Nacional.

Sin embargo existe otra corriente, representada por Brohman y otros, que apartándose del enfoque utilitario de la participación considera que la participación activa de diversos grupos, representando a la mayoría popular, es esencial para asegurar las transformaciones estructurales, si se las quieren realizar sin sacrificar equidad, estabilidad y democracia.

14 BANCO MUNDIAL, Idem.

15 Citado por Brohman.

Considera, también, que es especialmente importante la creación o reforzamiento de instituciones y organizaciones locales con métodos participativos. Esto da oportunidades a que diferentes grupos se representen ellos mismos y a que ejerzan influencia sobre los que deciden en el ámbito local, regional y nacional, lo que permite a la gente y sus organizaciones convertirse en involucrados activos y en todos los niveles de toma de decisiones.

La participación local y el empoderamiento están necesariamente basados en la asociación voluntaria en busca de un objetivo común. Es decir que se requiere del empoderamiento de los pobres como un fin en sí mismo, además de ser un componente esencial de una sociedad democrática para asegurar el bienestar de su población. “La participación viene a significar más que asistir a las invitaciones para participar, extendiéndose hacia formas autónomas de acción a través de las que los ciudadanos crean sus propias oportunidades y términos de compromiso. Esto no llena la brecha entre participación social y política, sino que ofrece nuevas formas de configurar el espacio.”<sup>16</sup>

En estas discusiones la participación se ve por una parte como funcional para mejorar la formulación de políticas públicas, y por otra como un proceso de empoderamiento de las comunidades locales para decidir su propio desarrollo, en el sentido de que “Los que practican el desarrollo y la investigación participativos asumen que el conocimiento local va a revertir las intervenciones dañinas previas que tomaron al sujeto local como un recipiente pasivo”<sup>17</sup>.

Luego de más de cincuenta años de aplicación de políticas, estrategias y ayuda al desarrollo, “los pobres materiales, sobre todo aquellos que han sido estructuralmente pobres, son también pobres simbólicos. Esta pobreza puede medirse en escasos años de escolaridad, desconocimiento respecto del uso de los nuevos medios de comunicación, falta total de acceso al poder y las decisiones públicas, y a las redes de promoción social y profesional”<sup>18</sup>. Estos factores hacen que, con frecuencia, la participación de los marginados por el poder hegemónico sea solamente simbólica.

La aplicación de estas medidas, tal como se vería en muchos países, no ha sofocado el descontento ni adormecido a los pobres, sino que “lo local se ha convertido en un lugar de enfrentamiento entre grupos sociales; cada vez más frecuentemente el espacio local es el lugar de confrontaciones abiertas para la ocupación de los espacios. Para algunos, incluso es el lugar de nuevas luchas de clase bajo formas de violencia inmediatas y de enfrentamientos informales casi permanentes. Es en este contexto

16 CORNWALL Andrea, « Locating Citizen Participation », en *Making Rights real: Exploring Citizenship, Participation and Accountability*, IDS Bulletin, Vol 33, No 2, April 2002, p. 50.

17 MOHAN Giles y STOKKE Kristian, “Participatory development and empowerment: the dangers of localism”, *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2, pp. 247-268, (ed.) United Kingdom, 2000, p. 253.

18 CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Visión Global*. Tomo I, OCAMPO, José Antonio (coord.), BAJRAJ, J. R., OTTONE, E., et al. Ed. Naciones Unidas, 2000, p. 302.



conflictual que debe ser evaluada la pertinencia de los diferentes discursos sobre los desafíos de la descentralización”<sup>19</sup>.

Según Escobar, citado por Brohman: “Los nuevos teóricos ven a los movimientos sociales en busca de una nueva cultura política. Una en la que las luchas estén menos mediadas por formas convencionales y discursos, y en las que pueda hacerse posible la construcción de un nuevo proyecto político basado en diferentes prácticas de democracia. Esta práctica puede ser caracterizada por un estilo de participación más directo e independiente, e involucra la politización de las esferas sociales e individuales cotidianas, la expansión del campo de la política en general y la recuperación de lo social fuera del control del Estado”.

Pero el surgimiento de estos movimientos sociales no significa, per se, una mayor participación ni cuantitativa ni cualitativamente. Por una parte hay, como dice Cornwall, un constante intercambio entre poder y resistencia. Los espacios pueden ser producidos por los sectores poderosos, pero llenados por aquellos cuyas visiones alternativas y cuya participación transforma sus posibilidades, presionando sus límites, cambiando el discurso y tomando el control. Son espacios que pueden haber sido creados con un propósito y usados por los que tienen compromiso para otra cosa muy diferente.

32

Sin embargo, para Cunill Grau<sup>20</sup> la participación ciudadana fracasa en estos esfuerzos por transmutar las asimetrías en la representación política por dos factores: primero, la confusión entre la búsqueda simultánea de una mayor igualdad política junto con una mayor eficacia gubernamental a través de la participación ciudadana, y luego, a la abstracción que se hace del peso que tienen las desigualdades socioeconómicas en la conformación de los sujetos políticos, y es algo que se toca en el punto referente a ciudadanía e identidad.

Esta crítica es vital para entender que en el caso de Bolivia la apertura que hace la Participación Popular a la gestión de lo local fue construyendo ciudadanía a partir de reivindicaciones de siglos precedentes.

Posteriormente, con el correr de las experiencias, el Banco Mundial adicionaría un nuevo concepto, el empowerment, traducido como ‘empoderamiento’ y explicitado como<sup>21</sup>: “Empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to

19 PEEMANS, Jean-Philippe, “L’importance de la dimension conflictuelle dans l’institutionnalisation du développement local”, Commentaires aux communications de F. Debuyst et J. Arocena, en DEBUYST, Frédéric et YÉPEZ DEL CASTILLO, Isabel, *Amérique Latine, Espaces de pouvoir et identités collectives*, Bruylant-ACADEMIA, L’Harmattan, 1999.

20 CUNILL GRAU, Nuria, *Ciudadanía y participación, la necesidad de su reconceptualización*. Revista América Latina, 1er. Semestre 2002, Universidad ARCIS, ISSN 0717-7097, 2002.

21 THE WORLD BANK, *Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook*, Deepa NARAYAN Ed., Washington D.C., June 2002.

participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives”.

Dentro de esta perspectiva, existen cuatro elementos clave: la información como poder, básico para una ciudadanía responsable; la inclusión a través de la participación de la gente pobre como corresponsables, con autoridad y control sobre decisiones y recursos devueltos hasta los niveles más bajos; la accountability o rendición de cuentas de actos y políticas realizados por autoridades y empleados del Estado a la comunidad; y la capacidad de las organizaciones locales de trabajar juntos, de organizarse ellos mismos y de movilizar recursos para resolver problemas de interés común.

Sin embargo, el mismo Banco Mundial recorta el concepto y lo vuelve utilitario, al identificar cinco áreas donde es útil el enfoque de empowerment: la provisión de servicios básicos; mejorar las gobernanzas local y nacional; el desarrollo de mercados pro-pobres; y el acceso de la gente pobre a la justicia.

Su enfoque busca en lo local una mejor provisión de servicios básicos y mayor responsabilidad hacia los problemas prioritarios de la gente pobre, considerando que la descentralización y las reformas de los gobiernos locales se han enfocado en principio en el lado de la oferta de los sistemas formales y no en fortalecer el lado de la demanda a través de acciones que habiliten a los ciudadanos para usar efectivamente el espacio creado por las nuevas reglas y regulaciones.

En lo nacional, proponen que el fortalecimiento de la ciudadanía se refiera a mejorar las capacidades de las organizaciones de la gente pobre y de otros grupos de la sociedad civil para hacer de los gobiernos nacionales responsables y que rindan cuentas. En ningún momento se considera a estos sectores pobres como protagonistas políticos.

Narayan sostiene que el diseño del Banco Mundial del enfoque de empowerment aumenta la eficacia del desarrollo, avanza hacia el objetivo de reducir la pobreza y genera desarrollo inclusivo, y que la necesidad de orientar los escasos recursos del desarrollo hacia el empowerment es justificado porque se considera que éste incentiva la eficacia del desarrollo a través de sus impactos en la gobernabilidad y el crecimiento; en ayudar a que el crecimiento sea pro-pobre; y en que los productos de los proyectos de desarrollo respondan a necesidades de los pobres.

Entonces, el binomio descentralización-participación tiene como fin lograr gobernabilidad, considerada ésta como una herramienta necesaria para decidir estrategias de desarrollo. Según Barreda y Costafreda<sup>22</sup>, es importante si a través de ella se logra:

22 BARREDA, Mikel y COSTAFREDA, Andrea, “Crisis política y oportunidad democrática: Gobernanza política en Bolivia” en *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*, Institut Internacional de Governabilitat, PNUD y Generalitat de Catalunya, Plural editores, pp. 149-224, marzo de 2004, La Paz.

- Expandir el campo de posibilidades y elecciones que pueden realizar los ciudadanos, y ayudar a identificar sus necesidades y demandas, así como las políticas adecuadas para satisfacer tales demandas. En la medida en que se identifican y tratan de atender las demandas de los ciudadanos, se refuerza la inclusividad y legitimidad política, por un lado, y la efectividad política, por otro.
- Las instituciones democráticas proporcionan incentivos para la participación y representación de los diferentes intereses y grupos sociales en la toma de decisiones, lo que contribuye a mejorar la calidad y estabilidad de las decisiones adoptadas.
- Estabilidad política, decisiva para despertar confianza y seguridad entre los agentes económicos, nacionales e internacionales, y que les anime a emprender iniciativas que generen crecimiento económico.
- La democracia incentiva el control y la transparencia de la gestión de los poderes públicos, lo que resulta crucial para evitar situaciones de ilegalidad y de abuso de autoridad.
- Las instituciones democráticas propician un marco para la discusión, negociación y el acuerdo sobre estrategias y políticas de desarrollo.

Además de ello, es importante que la reflexión sobre la “democracia” y la “gobernanza local” tome en consideración la naturaleza de las iniciativas y las demandas de desarrollo económico y social de las poblaciones. Debe poner en pie instituciones que permitan redefinir un “nuevo pacto” entre estas poblaciones y el Estado, como base de reconstrucción del ámbito político en el respeto de la trayectoria histórica de las diferentes regiones. El “buen gobierno”, importado o impuesto, desde el exterior en los años noventa, es por esencia la negación misma del proyecto “democrático sustantivo”. La participación está asegurada, pero en el rol muy limitado asignado al Estado, Estado que debe ser aislado lo más posible de las demandas populares, puesto que éstas no tienen otro camino que limitar o hacer descarrilar las reformas neoliberales<sup>23</sup>.

### 1.3. Un breve repaso a la ciudadanía

No se puede hablar de democracia sin hablar de los ciudadanos y de su dignidad. En el contexto boliviano, la modernización y fortalecimiento del Estado, la construcción de formas complejas e inclusivas de ciudadanía, el establecimiento de un nuevo conjunto de reglas que norman y otorgan estabilidad a la dinámica política, y el intenso proceso de reformas institucionales en los niveles central y local, no tienen más de 18 años<sup>24</sup>. Durante la vida republicana de Bolivia, se han construido la organización política y los espacios de participación imitando modelos exitosos en otras latitudes, pero que no se correspondían con la especificidad del país.

23 PEEMANS, Jean-Philippe, 2002, cfr. pp. 302-322.

24 MATUS, Mario, “Obstáculos y promesas del desarrollo en Bolivia: Claves históricas y territoriales” en *El desarrollo posible las instituciones necesarias*, Institut Internacional de Governabilitat, PNUD y Generalitat de Catalunya, Plural editores, marzo de 2004, La Paz.

La ciudadanía, como concepto que engloba la libertad y la igualdad, tiene innegablemente un origen occidental; “para los griegos, ser hombre en plenitud exige participar activamente en los asuntos de la polis, cosa que sólo pueden hacer los que son libres e iguales. La igualdad se entiende aquí en el doble sentido de que todos los ciudadanos tienen derecho a hablar en la asamblea de gobierno (isegoría) y todos son iguales ante la ley (isonomía). La libertad, por otra parte, consiste precisamente en ejercer ese doble derecho, tomando parte activa en las asambleas y ejerciendo cargos públicos cuando así lo exige la ciudad. La ciudadanía no es un medio para ser libre, sino el modo de ser libre”<sup>25</sup>. Pero este concepto discriminaba a las mujeres y a los no-libres, los esclavos.

Posteriormente, tal como dice Cortina<sup>26</sup>, el concepto de “ciudadanía” que ha venido a convertirse en canónico es el de “ciudadanía social”, tal como Thomas H. Marshall lo concibió hace medio siglo. Desde esta perspectiva, es ciudadano aquel que en una comunidad política goza no sólo de derechos civiles (libertades individuales), en los que insisten las tradiciones liberales; no sólo de derechos políticos (participación política), en los que insisten los republicanos; sino también de derechos sociales (trabajo, educación, vivienda, salud, prestaciones sociales).

La ciudadanía social se refiere también a este tipo de derechos sociales, cuya protección vendría garantizada por el Estado nacional, entendido no ya como Estado liberal, sino como Estado social de derecho, cuyos principales valores son la libertad y la igualdad. En esta corriente, se ha identificado y analizado como un factor importante el rescatar las diferencias, ya sean étnicas o de género a las que se piensa subordinar.

Desde esta óptica, la libertad es entendida como:  
participación en asuntos públicos, derecho a tomar parte en las decisiones comunes, después de haber deliberado conjuntamente sobre las posibles opciones;  
independencia, ligada al surgimiento del individuo; y  
autonomía que nace en el siglo XVIII con la Ilustración. Libre será aquella persona que es autónoma, es decir, capaz de darse sus propias leyes y cumplirlas.

Y la igualdad, como condición de todos los ciudadanos ante la ley, igualdad de oportunidades y de acceso a ciertas prestaciones sociales de parte del Estado.

Estos valores de la ciudadanía se hunden en una idea más profunda: todas las personas son iguales en dignidad, hecho por el cual merecen igual consideración y respeto. Por ello, no se quieren procesos de construcción de una ciudadanía “de papel para una gran mayoría, a la que la élite que dirige el país falta al respeto minuto a minuto; ni una ciudadanía que vea bloqueado diariamente su justo derecho de participar en los

25 CORTINA, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 42-45.

26 *Ibidem*, p. 66.

macroprocesos decisorios, mientras se le permite participar en los microprocesos<sup>27</sup>, sino una que haga a los marginados dignos, libres e iguales.

Por eso, para Cortina un concepto pleno de ciudadanía integra, además, “un conjunto de derechos, un conjunto de responsabilidades y también una identidad, por lo que una persona se sabe y se siente perteneciente a una sociedad. Difícil es encarnar semejante ciudadanía plena en grupos humanos con grandes desigualdades materiales, y por eso el concepto de ‘ciudadanía social’ pretendía al menos proporcionar a todos los ciudadanos un mínimo de bienes materiales. Sin embargo, un segundo tipo de problemas se plantea en sociedades que, además de contar con desigualdades materiales, reúnen en su seno diversas culturas<sup>28</sup>.”

El ignorar a sus culturas originarias ha sido una constante en América Latina, donde “el Estado interviene institucionalizando ciertos discursos y prácticas de exclusión y no sancionando otras prácticas, contribuyendo así, directa o indirectamente, a la reproducción de distintas formas de racismo y, en casos límite, desplegando su poder para eliminar al Otro”<sup>29</sup>. Entonces, ¿cómo saberse y sentirse ciudadano igual cuando la propia cultura es preterida? ¿Cómo aceptar las normas políticas de una cultura que resulta extraña?

36

Para la CEPAL<sup>30</sup>, el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica implica que los Estados y gobiernos reconozcan los derechos de estos grupos, los incorporen a la legislación y proporcionen los medios necesarios para el ejercicio real de los mismos, impulsar instancias para el desarrollo de sus potencialidades y la capacitación para el manejo de los códigos básicos de la modernidad, sin que ello signifique la pérdida de su identidad. Implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. Éste debe respetar la libertad y autonomía individual, permitir la participación de aquellos en la política y brindar, en la medida que el desarrollo lo permita, las posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Además, este concepto de ciudadanía está asociado al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público.

Sin embargo, para otros autores debe haber una necesidad de reconceptualizar la relación entre ciudadanía y participación, pues se refiere a la intervención directa de

27 CEAS, *Desigualdade regional, Participação popular, assentamentos rurais, turismo*, Cuadernos do CEAS, No. 191, Janeiro/Feveireiro 2001, Centro de Estudos e Ação Social, Salvador, Brasil, 2001.

28 CORTINA, op. cit. p. 92.

29 CASTELLANOS GUERRERO, Alicia, “Pueblos Indios, racismo y Estado”, en SÁNCHEZ Georgina (coordinadora), *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México. Informe de la sección mexicana del Club de Roma*, Editorial Planeta Mexicana, México, 2001, p. 8.

30 CEPAL, op. cit.

los sujetos sociales en los asuntos de interés colectivo<sup>31</sup>. “El ciudadano es, desde esta perspectiva, el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, sino que, además, es quien sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratarlas, más que la violencia, más que la imposición; más, incluso, que la votación, que no es sino el recurso último, cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza de la palabra”<sup>32</sup>.

Por ello, el concepto de ciudadanía sintetiza el conjunto de principios, valores, actitudes y modos de conducta a través de los cuales las personas se reconocen como pertenecientes a un grupo humano con derechos políticos y civiles. Este concepto de ciudadanía tiene que ver con tres elementos conceptuales e históricos desarrollados por Marshal (1976), que son:

- A) *Ciudadanía civil*: hace referencia al acceso y ejercicio a todos los derechos civiles; éstos son los derechos de propiedad, de participación, de contratación, de igual acceso a la justicia, etc.
- B) *Ciudadanía política*: hace referencia a los derechos políticos y su ejercicio, derecho de elegir y ser elegido, de representar en el Congreso o frente a instituciones públicas, derecho de organización en organizaciones político partidarias, derecho de participar en toma de decisiones de la comunidad, entre otros.
- C) *Ciudadanía social*, tienen que ver con el acceso a los beneficios y en la redistribución de los recursos del Estado; aquellos son el acceso a la educación, a la salud y a la protección social, entre otros.

La ciudadanía presupone la igualdad, es decir que todos los ciudadanos tienen igual oportunidad de acceso y de ejercicio de la ciudadanía. El Estado es la entidad que protege y garantiza que la ciudadanía sea efectiva<sup>33</sup>.

Si como vimos para la CEPAL la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos, los casos, como el de Bolivia, son más complejos, pues no se trata de una ciudadanía individual, aunque parezca paradójico, si no hablamos de ciudadanía colectivas desde una identidad, que permitan la participación en los espacios democráticos de manera simétrica a la de otros actores. Nos encontramos ante el desafío de construir una ciudadanía compleja, pluralista y diferenciada, y en lo que se refiere a sociedades en que conviven culturas diversas, una ciudadanía multicultural, capaz de tolerar, respetar o integrar las diferentes culturas de una comunidad política de tal modo que sus miembros se sientan “ciudadanos de primera”, compatibilizando una mayor igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias.

31 CUNILL GRAU, op. cit.

32 CORTINA, Adela, op. cit., p. 66.

33 DEHEZA, Grace Ivana, “Democracia, ciudadanía y género en Bolivia”, en *Democracia y cultura política en Bolivia*, Corte Nacional Electoral, ed. PRONAGOB, La Paz, pp. 205-240, julio de 2001.

## 1.4. Empoderamiento

“Empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives” (Documentos del Fondo Monetario Internacional, 2002)<sup>34</sup>.

Este concepto es político; tiene su origen en una propuesta para transformar relaciones de poder excluyentes y para luchar por igualdad de condiciones, de hombres y mujeres tanto como de distintas culturas u otros grupos y sectores. Es un concepto que abarca todas las dimensiones de la vida individual y colectiva, es decir: económica, social, jurídica, cultural y política. Es incorporado en el discurso de las estrategias de lucha contra la pobreza como un mecanismo para integrar a las poblaciones en niveles básicos de la toma de decisiones.

El supuesto básico es que el proceso de empoderamiento de las organizaciones sociales es una condición esencial para forjar nuevas visiones y capacidades que contribuyan a consolidar y profundizar la democracia, y si vamos más allá de los objetivos de lucha contra la pobreza, servirá para forjar nuevas visiones de desarrollo, derrotando los conceptos hegemónicos.

38

Y aquí coinciden tanto los intereses indígenas como los conceptos de las nuevas corrientes, que ven a la democracia inclusiva como una forma de democracia que incorpora una fina división de poderes, insiste en rendiciones de cuentas como un proceso central y asegura un espacio político abierto para el encuentro civil y la movilización. Como una democracia que incluya a todos los potenciales interesados y que asignará un rol importante a la sociedad civil organizada, incluyendo a los más pobres en la toma de decisiones y en otros niveles relevantes (Brohman, 1997).

Según Brohman, el proceso de indigenización abre nuevas posibilidades de enfoques de desarrollo policéntricos, cada uno informado e inspirado por tradiciones locales y creatividad popular. Se están recuperando prácticas, sabidurías, conceptos y métodos basados en sus propias experiencias de desarrollo y tradiciones intelectuales, y manejando el discurso de la autonomía, pero que no significa “salir” del Estado, sino ser incluido en él mediante la diferencia cultural indígena, como dice Castellanos Guerrero<sup>35</sup>. “Sólo esta inclusión, no exenta de retos y contradicciones, que admite la diferencia, puede asegurar, por una parte, la sobrevivencia de las poblaciones indígenas, y, por otra, crear condiciones de paz y desarrollo”.

Y no queda esto en el ámbito privado e individual; como dice Hoffman, son las propias organizaciones sociales las que se empoderan. Este empoderamiento es un

34 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, <http://www.imf.org/external/am/2002/speeches/pr03e.pdf>

35 CASTELLANOS GUERRERO, op. cit, p. 2.

proceso “hacia adentro” y a la vez “hacia fuera”, es decir, de democratización de las propias organizaciones, para fortalecer su representatividad y legitimidad y de democratización de las relaciones de poder entre distintos actores sociales y con el Estado local y nacional<sup>36</sup>.

En la primera fase de la Participación Popular, vista como un proceso que facilitó el empoderamiento, existían temores como la siguiente versión de Ojeda: “No hay que perder de vista que la transferencia de funciones hacia las municipalidades no garantiza una mayor democratización, pues para ello falta emprender un proceso que más que transferir poder, transfiera y asigne recursos presupuestarios, precise los mecanismos financieros de las transferencias, desarrolle los programas de aprendizaje técnico administrativo de las entidades ejecutoras y de los agentes políticos y, sobre todo, despierte y apoye una mayor participación orgánica en el seno de las entidades locales y comunales en lo que concierne a sus decisiones e intereses”<sup>37</sup>. Este autor veía que además era necesario diseñar políticas de desarrollo que sirvan a los intereses de las mayorías removiendo barreras a la Participación Popular<sup>38</sup>.

Para Zermeño, en un análisis temprano (1999) sobre estas propuestas de poder local, “todo ello tiene un lado positivo y otro negativo. Lo positivo es la reconstrucción de la fuerza comunitaria, el reforzamiento de las identidades locales; el lado negativo es, sin duda, la dislocación de la institucionalidad en las regiones en situación particularmente delicada por el pacto social republicano como por la administración de justicia y el sistema electoral”<sup>39</sup>.

En la corriente post-marxista, “una radical noción de empoderamiento centrado en la movilización social de abajo hacia arriba es un desafío a los intereses hegemónicos entre el Estado y el mercado. La concientización o la formación de una identidad colectiva sobre experiencias comunes de marginalización económica y política son elementos clave en este proceso. El poder es conceptualizado en términos relacionales y conflictuales. Aquí, el empoderamiento de los sectores marginalizados requiere de una transformación estructural de las relaciones económicas y políticas hacia una sociedad radicalmente democratizada”<sup>40</sup>.

Bajo este análisis, los movimientos populares en los últimos tiempos han hecho uso de una combinación de acciones políticas de base, procesos electorales y

36 HOFMANN, Renata, *Empoderamiento y lucha contra la pobreza*. Estudio de caso en los Municipios de Curahuara de Carangas y Tarabuco, documento de trabajo PADEM, septiembre de 2002, La Paz.

37 OJEDA SEGOVIA, Lautaro, “Tensions ou concertations sociales entre l'état, la municipalité et les acteurs locaux: le cas de Equateur”, en DEBUYST, Frédéric et YÉPEZ DEL CASTILLO, Isabel, *Amérique Latine, Espaces de pouvoir et identités collectives*, Bruylant-ACADEMIA, L'Harmattan, 1999.

38 Idem. p. 346.

39 ZERMEÑO, Sergio, “Le soulèvement zapatiste: pouvoir central et identités sociales”, en DEBUYST, Frédéric et YÉPEZ DEL CASTILLO, Isabel, *Amérique Latine, Espaces de pouvoir et identités collectives*, Bruylant-ACADEMIA, L'Harmattan, 1999.

40 MOHAN, Giles y STOKKE, Kristian, “Participatory development and empowerment : the dangers of localism”, *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2, pp. 247-268, ed. United Kingdom, 2000, p. 249.



reformas políticas radicales para intentar que las estructuras del Estado se vuelvan más incluyentes, sobre todo en lo que se refiere a los sectores marginados de los países en vías de desarrollo, que en América Latina son los indígenas. Así, encontramos actualmente, bajo formas múltiples y diversas, la reafirmación de la identidad local con tentativas de recomponer territorios de vida en el ámbito local, a veces de manera pacífica y a través de la invención de nuevas formas de democracia local, o a veces de manera agresiva y violenta en calles y caminos.

Estas reivindicaciones actualmente se enfrentan a las estructuras de los Estados-nación de América Latina, sin necesariamente tomar contenidos separatistas. Más bien buscan una integración más justa, tal como dice López y Rivas<sup>41</sup>: “La cuestión nacional se constituye de tres elementos fundamentales: primero, el problema de sectores sociales que hegemonizan la conducción de la Nación; segundo, la naturaleza de la inserción de la Nación en los sistemas globalizadores en el plano internacional, esto es, los factores externos a la dinámica de la nación; y, por último, la composición étnica de las sociedades nacionales. Los movimientos reivindicativos indígenas en América Latina han puesto de relieve la necesidad de solucionar el problema indígena a partir de procesos democratizadores”.

40

Debuyst<sup>42</sup> también coincide con esta afirmación y observa en el caso de América Latina que “las manifestaciones identitarias de contenido cultural no toman forzosamente ese carácter exclusivista observable en otros lugares, aun si algunos movimientos indianistas han adoptado posiciones de ruptura, o se han quedado cerrados en la visión de carácter irreconciliable de relaciones interraciales desde la época colonial hasta ahora. Sin embargo, el trazo dominante que caracteriza al mundo andino tradicional y a otras culturas autóctonas es desmarcarse de los movimientos negadores propios a los autoritarismos occidentales introduciendo una otra relación de alteridad, diferenciador; pero también inclusivo”.

Este proceso inclusivo hace tomar en cuenta los enfoques indígenas de desarrollo y a reexaminar el rol de las relaciones sociales tradicionales, sus valores y estructuras en el desarrollo del tercer mundo, lo que supone una reorganización del Estado; pero, sobre todo, una otra concepción de la democracia y la ciudadanía.

Para Brohman (1997), esto significa una emancipación intelectual y un cuestionamiento fundamental de los mayores paradigmas de desarrollo occidentales. Lleva a ver nuevas formas de desarrollo, basadas en el conocimiento y necesidades de la misma gente del Tercer Mundo, en lugar de la “expertise” de los de afuera. Y que el proceso de indigenización abre nuevas posibilidades de enfoques de desarrollo

41 LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, *Problemática de los pueblos indígenas en América Latina*, 2002.

42 DEBUYST, Frédéric, “Plurisémié des discours et enjeux conflictuels”, Addendum conclusif, en DEBUYST, Frédéric et YÉPEZ DEL CASTILLO, Isabel, *Amérique Latine, Espaces de pouvoir et identités collectives*, Bruylant-ACADEMIA, L'Harmattan, 1999.

policéntricos, cada uno informado e inspirado por tradiciones locales y creatividad popular, recuperando prácticas, sabidurías, conceptos y métodos basados en sus propias experiencias de desarrollo y tradiciones.

El levantamiento del movimiento zapatista es un ejemplo, pues busca, una autonomía territorial que no significa “salir” del Estado mexicano, sino ser incluido en él mediante la diferencia cultural indígena, como analiza Castellanos Guerrero<sup>43</sup>. Pero además tiene otra característica, que es la politización de sus demandas y la conciencia de la necesidad de enmarcarlas en proyectos políticos más globales, que implican la lucha por el poder político. Esto se ha expresado en consignas como “hoy luchamos por la tierra y también por el poder”, y ha llevado a las organizaciones campesinas a una mayor participación activa y consciente, y no como voto manipulado como en el pasado<sup>44</sup>.

La necesidad de compatibilizar la mayor igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias se manifiesta principalmente en la combinación de desarrollo social y afirmación cultural en los grupos étnicos de la región<sup>45</sup>. Y es un factor importante en la construcción de la ciudadanía. Luego de varios siglos de ser marginados de los espacios de decisión, la modernidad los enfrenta a espacios de participación y construcción de ciudadanía. Pero, ¿qué ciudadanía?

Será una ciudadanía reconocida desde los valores culturales y proyectada hacia el futuro, no sólo una condición de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también una condición que atañe a la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad. Además, está asociada al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público.

Sin embargo, un otro tipo de problemas se plantea en sociedades que, además de contar con desigualdades materiales, reúnen en su seno diversas culturas, como es el caso boliviano.

Como dice Castellanos, si la ciudadanía ha de ser un vínculo de unión entre grupos sociales diversos será una ciudadanía compleja, pluralista y diferenciada, y en lo que se refiere a sociedades en las que conviven culturas diversas, una ciudadanía multicultural, capaz de tolerar, respetar o integrar las diferentes culturas de una comunidad política de tal modo que sus miembros se sientan “ciudadanos de primera”, y donde se reconozca su identidad cultural de forma positiva.

43 CASTELLANOS GUERRERO, op. cit.

44 PARE, Luisa, *Algunas reflexiones metodológicas sobre el análisis de los movimientos sociales en el campo*, Revista Mexicana de Sociología, año LVI/No. 2, abril-junio 1994, pp. 15-24, México, 1994.

45 CEPAL, op. cit.

Si vemos los procesos de desarrollo como centrados en la reconstrucción del lazo social al interior de colectividades, que tengan una base territorial definida, ligados a la capacidad de las poblaciones de manejar su ambiente natural de una manera viable a través de la construcción de un marco institucional apropiado y de una identidad cultural que tiene su base material en la construcción misma del territorio dado<sup>46</sup>, entonces es que existe la necesidad de un concepto de ciudadanía particular, donde el componente de identidad cultural es priorizado.

La autonomía se busca para mejorar la inclusión de pueblos discriminados, se trata de: “restituir derechos históricos de los pueblos indios, que sienten las bases para una inclusión democrática, en tanto que su integración no descansa en la disolución de las culturas y la negación de sus identidades, sino en su fortalecimiento y reafirmación como pueblos”<sup>47</sup>, y que incluya, además, la posibilidad de autogobierno, y con ello, la aplicación del derecho a la libre determinación en función de mecanismos propios y autogestionarios hacia un Estado pluricultural, multiétnico y plurilingüístico<sup>48</sup>. El concepto de autonomía implica además el reconocimiento a una territorialidad<sup>49</sup>.

## 1.5. Identidad cultural

Si vemos los procesos de desarrollo como centrados en la reconstrucción del lazo social al interior de colectividades, que tengan una base territorial definida, ligados a la capacidad de las poblaciones de manejar su ambiente natural de una manera viable a través de la construcción de un marco institucional apropiado y de una identidad cultural<sup>50</sup>, entonces es que existe la necesidad de un concepto de ciudadanía particular, donde el componente de identidad cultural es priorizado y respetado, pues es “de gran importancia la subsistencia de estructuras de organización y formas de vida sociales acuñadas por las culturas indígenas y locales que incluso siguen existiendo en el entorno urbano”<sup>51</sup>.

Por ello, es importante analizar el porqué los pueblos indígenas se convierten en nuevos sujetos históricos, como ciudadanos, y tratar de comprobar si, como dice Stavenhagen citado por Stróbele-Gregor<sup>52</sup>, ha habido transformaciones al menos en dos planos:

1. El cambio de bases de la existencia de la población indígena en el transcurso de los procesos históricos, el cambio en las ideologías sobre las que se legitiman las reivindicaciones y visiones, así como la modificación de las relaciones indígenas-Estado/Estado-indígenas.

46 CEPAL, op. cit.

47 CASTELLANOS GUERRERO, op. cit, p. 16.

48 LÓPEZ Y RIVAS, op. cit

49 GRUNBERG, Georg, *Perspectivas de una antropología comprometida con la práctica social de los pueblos indígenas en México y Centroamérica: las autonomías emergentes*, Brasil, 2002.

50 *Ibidem*.

51 STRÓBELE-GREGOR, op. cit., p. 4.

52 *Ibidem*, p. 1.

2. En un segundo plano, los cambios de la concepción sobre pueblos indígenas desde la óptica de los no-indígenas.

En el caso de América Latina, los pueblos indígenas han sufrido, a partir de la Conquista española, un saqueo no sólo de sus recursos naturales sino también de sus derechos más elementales –la vida, la libertad, la dignidad–, en procesos de marginación que no fueron remediados por la República. Las repúblicas latinoamericanas mantienen con frecuencia estructuras de exclusión. “Estos Estados republicanos han implantado repetidas veces políticas que han tenido como objetivo la renuncia a la identidad cultural indígena y la adopción de los valores de los grupos dominantes, que definen el modelo alrededor del cual se ha de conformar la cultura nacional en términos de una identidad cultural excluyente”<sup>53</sup>. Por esto, se hace necesaria la construcción de una identidad política propia que aproveche de los espacios creados con otras intenciones, a partir de la herencia cultural, que no sólo están confinadas al área rural.

La desaparición del Estado en las últimas décadas a consecuencia del modelo, en muchos ámbitos que garantizaban un cierto nivel de vida para sus pobladores como en la salud, la educación y el empleo, ha facilitado la ocupación de sus espacios por actores populares, pero también ratificado las prácticas culturales de autogobierno.

Es a finales de los años 80 que surge el discurso etno-político en América Latina en un contexto interno de consolidación de la democracia, pero también de crisis de la deuda externa y la aplicación de los programas de ajuste estructural que traen como consecuencia el grave deterioro en las condiciones de vida de las mayorías, entre ellos los indígenas. En el contexto externo, los factores que influyen en este surgimiento son el debate sobre derechos humanos, sobre el reconocimiento de la diversidad cultural y el colapso del socialismo real.

En esta coyuntura, “las reivindicaciones de las organizaciones indígenas no apuntaron a la subversión revolucionaria de la sociedad en sentido marxista, sino más bien a la transformación de las relaciones socioeconómicas y políticas dominantes en cada país. Sus exigencias fundamentales son el reconocimiento de territorios propios y el derecho a los recursos naturales que en él se encuentren; el respeto a los derechos humanos y a las culturas, y la autonomía y autodeterminación en el marco de las fronteras del Estado respectivo”<sup>54</sup>.

Esto se une, en muchos países del sur, con el desencantamiento del proceso democrático. Se puede decir que existe un cansancio del manejo patrimonial del Estado; también se percibe que los partidos políticos, tanto de derecha como de izquierda, han manipulado a las organizaciones populares y a los líderes locales de movimientos

53 GARZÓN, Baltasar, “Los Derechos Indígenas”, *La Prensa*, 3 de agosto de 2003, La Paz.

54 STROBELE-GREGOR, *Ibid.*, p. 5.

sociales. “Es importante destacar la relación que se plantea entre la ciudadanía y los nuevos movimientos sociales que han surgido desde la década de 1980 en la región y encarnan formas novedosas de reclamar los derechos y ejercerlos. Tal es el caso del reclamo de derechos postergados, como puede ser el derecho a la tierra, a la justicia, a la lengua, a la transparencia pública o a la protección social”<sup>55</sup>.

Una tensión propia de las democracias actuales<sup>56</sup> es que, “por un lado, se busca recobrar o redinamizar la igualdad, entendida sobre todo como la inclusión de los excluidos, sin que ello imponga una mayor concentración del poder político o conlleve a la homogeneidad cultural o a la uniformidad en los estilos de vida, mientras que, por otro lado, se trata de apoyar y promover la diferenciación, entendida como la diversidad cultural, el pluralismo en valores y la mayor autonomía de los sujetos, pero sin que esto se convierta en justificación de la desigualdad o de la falta de inclusión de los excluidos”.

Sin embargo, “el reconocimiento de la alteridad como condición para fincar la democracia supone no simplemente la tolerancia, la coexistencia y el encuentro entre la diversidad de grupos étnicos, nacionales y culturales, ni un tratamiento de los derechos colectivos sin advertir las especificidades de los grupos diferenciados, sino el diálogo y la comunicación intercultural que significa, como lo resuelve Touraine, reconocer y combinar la diferencia y la semejanza en los planos individuales y colectivos”<sup>57</sup>.

44

Estamos en el cruce entre el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales; civiles porque se trata de la autonomía de los sujetos para decidir, individual o colectivamente, sobre sus vidas y sus valores sin coacción; políticos, porque se trata de dar cabida en los procesos deliberantes y decisorios a los distintos actores sociales, y de repartir democráticamente esta participación; sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar la igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias.

A pesar de los intentos de homogeneización que vinieron con el modelo modernizador, y de intentar crear sociedades mestizas, las identidades culturales han resistido y se manifiestan ahora. Pese a que “el Estado adopta políticas neoliberales que tienden a separar y fijar las diferencias de los indios y al mismo tiempo que se mantienen las tradicionales instituciones asimilacionistas que niegan las identidades étnicas y profundizan el conflicto histórico con los pueblos indios”<sup>58</sup>.

La necesidad de compatibilizar la mayor igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias se manifiesta principalmente en la combinación de desarrollo

55 CEPAL, op. cit.

56 *Ibidem*.

57 CASTELLANOS GUERRERO, Alicia, “Pueblos indios, racismo y Estado”, en SÁNCHEZ Georgina (coordinadora), *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México. Informe de la sección mexicana del Club de Roma*, Editorial Planeta Mexicana, México, 2001, p. 14.

58 CASTELLANOS GUERRERO, op. cit, p. 2.

social y afirmación cultural en los grupos étnicos de la región”<sup>59</sup>. Y es un factor importante en la construcción de la ciudadanía. Luego de varios siglos de ser marginados de los espacios de decisión, la modernidad los enfrenta a espacios de participación y construcción de ciudadanía. Pero, ¿qué ciudadanía?

En este marco, la ciudadanía no es sólo una condición de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también una condición que atañe a la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad. Además, está asociada al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público.

El ciudadano es, desde esta perspectiva, el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, sino que, además, “es quien sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratarlas, más que la violencia, más que la imposición; más incluso que la votación, que no es sino el recurso último, cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza de la palabra”<sup>60</sup>.

Pero, además, esta ciudadanía unirá a los elementos diversos en una sociedad multicultural por lo que será compleja, pluralista y diferenciada, tolerante y respetuosa con las diferencias, buscando no discriminar ni excluir.

## 1.6. La búsqueda de reconocimiento de ciudadanía desde la identidad indígena

Los pueblos indígenas de América Latina han sufrido a partir de la Conquista española un saqueo no sólo de sus recursos naturales sino también de sus derechos más elementales –la vida, la libertad, la dignidad–, en procesos de marginación que no fueron remediados por la República. Las repúblicas latinoamericanas mantienen con frecuencia estructuras de exclusión, a través de políticas que han tenido como objetivo la renuncia a la identidad cultural indígena y la adopción de los valores de los grupos dominantes, intentando conformar la cultura nacional en términos de una identidad cultural excluyente.

Las naciones indígenas en América Latina han ejercido diferentes formas de resistencia según las etapas históricas; como dice el autor mexicano Margarito Ruiz, la lucha india es el más viejo de todos los movimientos sociales y data desde el primer contacto con el invasor. Desde el momento de la invasión europea hasta nuestros días,

59 CEPAL, op. cit. p. 44.

60 CORTINA, Adela, op. cit.

los pueblos indios han luchado en contra de la opresión. Para Lecaillon<sup>61</sup>, las reivindicaciones indias son la supervivencia, los derechos sobre la tierra; la soberanía o autonomía; y el derecho a la diferencia y a la integración autogestionaria.

Albó, di Gregori y otros analistas identifican factores internos y externos que han desembocado en esta emergencia indígena en casi todos los países del subcontinente latinoamericano desde Chiapas hasta los mapuche<sup>62</sup>: factores internos como la expansión hacia la Amazonia, el fracaso del modelo desarrollista y las frustraciones de la migración urbana. Y, como factores externos, las consecuencias de la descomposición de los regímenes “comunistas” europeos, la imposición del modelo económico neoliberal, la defensa de los derechos humanos, el derecho a ser diferentes, el movimiento ecológico y en defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Este desarrollo no ocurrió por iniciativa de los respectivos Estados y gobiernos ni con su apoyo, sino, a pesar de ellos.

La construcción “civilizatoria” de los Estados latinoamericanos se fue desmontando desde fines de los años 60. La primera expresión orgánica de este despertar no provino de las grandes culturas andinas, sino de la periferia amazónica en la selva del Ecuador: los shuar. Se inició entre 1961 y 1962 como una Asociación de Centros Shuar –organización apoyada por los salesianos– que en 1964 se transformó en la que hoy se llama Federación Shuar<sup>63</sup>. Esta iniciativa sería replicada en la selva peruana; en 1968 se realiza el Congreso Amuesha, seguido después por el Consejo Aguaruna y Huambisa (cercanos a los shuar) y por el Frente de Defensa de las Comunidades Nativas Shipibo. La ausencia más notoria en este largo y creciente proceso de toma de conciencia étnica es la de la región andina del Perú.

Posteriormente serían los Andes. La principal iniciativa se dio en Bolivia con el movimiento katarista, que se visibiliza en la década de los setenta, y del que hablamos con detalle más adelante. Le seguiría el proceso de la sierra quechua del Ecuador en 1972, cuando se conformó ECUARUNARI, a partir de algunas organizaciones locales vinculadas a la Iglesia Católica. A fines de los años 80 se crea CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu), que apela más explícitamente a la forma histórica de organización. Luego, en Ecuador vendría la creación de CONFENIAE Amazónica, en 1980, que en 1986 sería la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

En las tierras bajas de Bolivia el proceso organizativo fue algo más tardío que las de los otros países y tuvo dos inspiraciones: el proceso katarista potente, ya en la región andina y la experiencia de los grupos de selva del Perú. Nació así, en 1981, una nueva organización llamada CIDOB, que entonces significaba Central Indígena del Oriente Boliviano y, actualmente, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

61 LECAILLON, Jean-Francois, *Resistances indiennes en Amériques*, dans la collection “Horizons Amériques Latines” dirigée para Denis ROLLAND, Edition L’Harmattan, Paris, 1989.

62 ALBÓ, Xavier, *Pueblos indios en la política*, CIPCA, Cuadernos de Investigación No. 55, Plural editores, La Paz, Bolivia, 2002.

63 *Ibidem*.

# LA PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y A DÓNDE LLEGAMOS

## 2.1. La propuesta de desarrollo de la Participación Popular

A fines de los años setenta, bajo la presión de grandes protestas y bloqueos, la dictadura de Banzer se vio obligada a llamar a elecciones. Luego de la anulación de una primera elección por fraude, se elegiría a Hernán Siles Zuazo apoyado por un gran frente de izquierda, aunque sin mayoría parlamentaria, lo que no le permitió gobernar, incluida una gran presión de los sectores populares por mejorar sus salarios. De esta forma, en la década de los ochenta la economía boliviana ingresó en un proceso inflacionario imparable que hizo que en las siguientes elecciones se reelija a Víctor Paz Estenssoro, del MNR, pero esta vez con un discurso muy alejado del nacionalismo revolucionario.

Este gobierno implementaría un plan de estabilización y el Programa de Ajuste Estructural (PAE) buscando la liberalización y reactivación de la debilitada economía a partir de la teoría económica neoclásica<sup>1</sup>. Medidas paradójicamente tomadas por el partido que, en 1953, había impulsado las nacionalizaciones de los recursos naturales con un importante rol del Estado.

Las primeras medidas fueron: la vinculación del tipo de cambio oficial con el tipo de cambio paralelo y un ajuste fiscal que implicó el despido de 21.000 mineros de la COMIBOL, apoyada por la caída en los mercados externos de los precios de los minerales. Fueron los condicionamientos para obtener paralelamente la condonación sucesiva de tres tramos de la deuda externa y la hiperinflación llegó a ser controlada en 1986<sup>2</sup>. Al continuar siendo el ahorro interno insuficiente, se accedió a préstamos y endeudamiento con las instituciones financieras internacionales con condicionamientos que supuestamente garantizarían el alcance de las metas macroeconómicas (restablecimiento de los equilibrios, crecimiento, reducción de la pobreza) y posibilitarían el servicio e incluso la cancelación de la deuda externa, especialmente a través del incremento de las exportaciones, en una versión virtuosa del modelo.

En las siguientes gestiones de gobiernos democráticos, la firma del Pacto por la Democracia con ADN y el control definitivo de la COB permitieron al gobierno actuar

1 Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA, *El Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza del FMI. Un callejón sin salida*, ed. CEDLA, La Paz, 2003.

2 MATUS, op. cit.



con manos libres. Posteriormente, el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) mantuvo la dirección de las reformas en la economía, poniendo en práctica algunos esbozos de un programa de privatización. Pero fue, finalmente, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) el que consolidó el cambio de dirección en el modelo de crecimiento, con su vasto programa de privatizaciones de las empresas eléctricas, ferroviarias, aéreas, de telecomunicaciones, de transporte de petróleo y gas, del agua potable y la mayor parte de la minería y la actividad petrolera. Nuevas leyes reforzaron la autonomía del Banco Central, de la Contraloría General de la República y de la Superintendencia de Bancos, mientras la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa otorgaron mayores poderes y recursos a las entidades municipales en vías a una descentralización controlada y que dentro del modelo permitiera cierto desahogo de las presiones sociales.

## 2.2. Dónde se inserta la propuesta de desarrollo de la Participación Popular

### 2.2.1. Resultados económicos y sociales

48

El balance que puede hacerse de este esfuerzo de veinte años con el Ajuste Estructural, según el análisis del CEDLA<sup>3</sup>, es que Bolivia creció de forma considerable (en términos absolutos) durante la primera mitad de los años noventa, alrededor de un 4,5% del PIB, pero la composición del crecimiento no favoreció la distribución. La inversión se destinó a actividades poco intensivas en mano de obra, descuidándose de forma notoria la producción industrial, a pesar del enfoque orientado a las exportaciones. La concentración del ingreso y del ahorro se agudizó, pero el efecto de “rebalse”, tan publicitado por los sostenedores de la ortodoxia imperante, no llegó nunca. Con excepción de la baja inflación registrada durante la mayor parte del período de ajuste y las referidas tasas de crecimiento de principios de los años noventa, los resultados no se correspondieron con las expectativas creadas.

El balance del ajuste estructural que realizó el CEDLA indica que el ahorro se mantuvo bajo durante casi todo el período de ajuste, la inversión privada decreció en los últimos años, los déficits fiscales y externos (comerciales y en cuenta corriente) fueron permanentes; el endeudamiento interno fue creciente, y el externo sigue representando una carga excesiva. Estos factores acrecentaron la vulnerabilidad y dependencia de factores externos, como son las donaciones, la inversión extranjera y el crédito externo (constantes renegociaciones de la deuda ligada a éste). Las tasas activas de interés se mantuvieron elevadas (no hay proceso interno de acumulación), con mora bancaria

3 CEDLA, op. cit.

y constantes reprogramaciones de las deudas bancarias, tributarias y patronales de la empresa privada. El desempleo creció, "informalizando" la economía, el autoempleo se incrementó abrumadoramente, caracterizado por condiciones laborales extremadamente precarias.

Por eso no es de extrañar que el consumo de los hogares no hubiera variado desde 1985, a pesar del aumento de la población, lo que refleja un deterioro en la distribución del producto.

Las reformas denominadas de segunda generación dentro del modelo de Ajuste Estructural impulsaron la privatización de las empresas estatales, conocida en Bolivia bajo el eufemismo de "capitalización", que fue el núcleo de un modelo de desarrollo en el que el Estado abandona toda presencia en actividades productivas, para desarrollar un papel normador y regulador del mercado, otorgando al sector privado la tarea de incrementar la tasa de inversión, mejorar la productividad y elevar la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En términos de estrategia de desarrollo, la capitalización tenía por objeto atraer inversión externa capaz de mejorar la productividad empresarial, elevar los ingresos del Estado, ampliar la base moderna de la economía boliviana y generar bienestar social.

Sin embargo, a diez años de iniciado este proceso los resultados estructurales no fueron los mencionados y la tasa de crecimiento del PIB siguió siendo "sorprendentemente modesta: en 1997, 4,9%; en 1998, 5%; en 1999, 0,4%; en 2000, 2,2%; en 2001, 1,5%; en 2002, 2,7%; y en 2003, 2,4%; lo que da un promedio de 2,7% de crecimiento del PIB en 7 años"<sup>4</sup>.

Y las brechas de bienestar social crecían así como el descontento de la población. A pesar de continuos estallidos de descontento, los pueblos indígenas se transformaron en "parias de su patria"<sup>5</sup>, sufriendo una doble exclusión: racial y social. El Banco Mundial señala que los campesinos e indígenas reciben el 1,6 por ciento del Producto Interno Bruto de Bolivia, pese a que la población en el área rural es más del 40%, y otra información<sup>6</sup>, basada en informes del INE, señala que si se hace una comparación entre campo y ciudad, se advierte que el ingreso promedio mensual en el área urbana es de 2.263 bolivianos, mientras que en el área rural llega a un promedio de 628 bolivianos.

4 GARCIA GARCÍA LINERA, Alvaro, "La capitalización boliviana: el fracaso de una ilusión liberal", *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 2004, año II, No. 26.

5 GRUNER, Wolf, "'Los parias de la patria'. La discriminación estatal de los indígenas en la República de Bolivia (1825-1952/53)", en SALMÓN, Josefa y DELGADO, Guillermo, ed., "Identidad, ciudadanía y participación popular desde la Colonia al siglo XX". *Estudios bolivianos* Vol. I, Asociación de Estudios Bolivianos, Plural editores, La Paz, 2003, pp. 181-190.

6 "Ingreso de la clase media es 48 veces mayor que el de la baja", *La Prensa*, La Paz, abril 25 de 2004.

De esta forma, si la propuesta buscaba promover una concepción de democracia ampliamente compatible con 'el manejo eficiente y efectivo de la economía'<sup>7</sup>, los resultados democráticos también mostraban pobres resultados. La llamada "democracia pactada"<sup>8</sup> institucionalizó enfoques "no democráticos" que no daban lugar a un debate abierto sobre las políticas económicas, pero generando además una cultura de corrupción y prebendalismo que contribuiría al descrédito de los partidos políticos tradicionales.

Una muestra de ello son las siguientes tablas que muestran la concentración de la tierra en los departamentos de Santa Cruz y Beni<sup>9</sup>, favoreciendo a las oligarquías regionales desde las dictaduras de los años 60, acentuándose en la dictadura de Banzer y que continuó en los años 90. Entre los propietarios podemos encontrar nombres que fungieron como Ministros de Gobierno, Viceministros, parlamentarios y dueños de medios de comunicación muy influyentes, que son ahora el corazón de la resistencia al proceso de cambio que vive Bolivia; por ejemplo, la familia Monasterio, dueña de la red de televisión UNITEL, o la familia Sattori, dueños del periódico La Misión.

Tabla 1: Concentración de la tierra en el Departamento del Beni

| Nombre del propietario | N° de predios dotados por el CNRA | Superficie dotada por el CNRA en Ha | N° de predios actuales (verificados) | Superficie mensurada Ha INRA | Superficie aaneada Ha. INRA |
|------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Llapiz                 | 23                                | 98.584                              | 11                                   | 26.031                       |                             |
| Guiteras               | 11                                | 73.536                              | 13                                   | 26.634                       |                             |
| Sattori                | 8                                 | 23.340                              | 16                                   | 79.851                       | 10 201                      |
| Bruckner               | 40                                | 126.555                             | 1                                    | 5.715                        |                             |
| Quaino                 | 9                                 | 23.484                              | 3                                    | 18.996                       |                             |
| Dellien                | 10                                | 29.718                              | 7                                    | 25.594                       |                             |
| Ávila                  | 7                                 | 14.389                              | 14                                   | 51.132                       |                             |
| Nacif                  | 10                                | 48.649                              | 15                                   | 36.623                       | 29 722                      |
| Antelo                 | 12                                | 45.843                              | 5                                    | 36.567                       |                             |
| Salek                  | 1                                 | 50.697                              | 1                                    | 46.457                       | 3 247                       |
| <b>Total</b>           | <b>131</b>                        | <b>534.796</b>                      | <b>86</b>                            | <b>353.599</b>               | <b>43 169</b>               |

7 ALBRO, Robert, "The Culture of Democracy and Bolivia's Indigenous Movements", *Critique of Anthropology* 2006, Vole 26 (4) 387-410, SAGE Publications, London, 2006, p. 390.

8 Se conoce así al proceso de construcción de coaliciones entre los partidos hacia mayorías legislativas.

9 INRA SOMOS TIERRA: *El ranking del latifundio*, No 1, La Paz, julio 2008, pp. 4 y 5.

Tabla 2: Concentración de tierra en el Departamento de Santa Cruz

| Nombre del propietario | N° de predios dotados por el CNRA | Superficie dotada por el CNRA en Ha | Fecha de dotación por el CNRA | N° de predios actuales verificados | Superficie mensurada Ha INRA | Superficie Saneada Ha. INRA |
|------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Saavedra Bruno Tardío  | 7                                 | 16.129                              | 1983-1992                     | 18                                 | 73.089                       | 17.487                      |
| Monasterio Nieme       | 4                                 | 13.533                              | 1972-1990                     | 17                                 | 78.340                       | 50.370                      |
| Justiniano Ruiz        | 2                                 | 43.580                              | 1969                          |                                    |                              |                             |
| Roig Pacheco           | 2                                 | 43.166                              | 1973-1974                     |                                    |                              |                             |
| Rapp Martínez y otros  | 6                                 | 52.147                              | 1966-1975                     | 3                                  | 12.878                       | 1.726                       |
| Jorge Antelo Urdirinea | 6                                 | 57.108                              | 1961-1973                     |                                    |                              |                             |
| Keller Ramos           | 2                                 | 37.141                              | 1968-1970                     |                                    |                              |                             |
| Candia Mejía           | 4                                 | 27.427                              | 1964-1978                     |                                    |                              |                             |
| Castro Villazón        | 3                                 | 26.015                              | 1973-1980                     |                                    |                              |                             |
| Luis Ovando Candía     | 2                                 | 15.864                              | 1966-1977                     |                                    |                              |                             |
| Danilo Roberto Fracaro | 1                                 | 19.920                              | 2002                          | 6                                  | 12.807                       |                             |
| Agropecuaria OB SRL    | 6                                 | 28.172                              | 1974-1991                     | 9                                  | 19.173                       |                             |
| Elena Sánchez Peña     | 1                                 | 49.950                              | 1973                          | 6                                  | 4.042                        | 2.480                       |
| Larsen Nielsen Zurita  | 2                                 | 48.839                              | 1975                          | 5                                  | 12.655                       | 4.435                       |
| Guillermo Bauer Elsner | 1                                 | 33.095                              | 1967                          | 1                                  | 6.860                        |                             |
| <b>Total</b>           | <b>49</b>                         | <b>512.085</b>                      |                               | <b>65</b>                          | <b>219.845</b>               | <b>76.498</b>               |

De esta forma se fue construyendo un país discriminador de las mayorías, favoreciendo intereses elitistas y mantenido por un sistema perverso que unía intereses de clase, económicos y políticos, forjando una clase social que se mantuvo en el poder desde el inicio de la República reprimiendo y excluyendo a las mayorías, para preservar sus privilegios, lo que ellos consideran todavía sus bienes patrimoniales y que pertenecen a todos. Las promesas de mejores condiciones de vida y de mayor participación en democracia eran insuficientes para los sectores populares bolivianos que habían puesto los muertos en el proceso de reconquista de la democracia y que perseguían la promesa democrática de un mayor acceso a los espacios de poder y de toma de decisiones. Y en las continuas movilizaciones y protestas de este periodo se ve que los sectores sociales “enfatan en la necesidad de ‘reclamar’ la democracia como un derecho natural colectivo, un derecho natural que ellos ‘recuerdan’ activamente y retóricamente reubicándolo como una herencia cultural sobre la que se puede construir el futuro”<sup>10</sup>.

10 ALBRO, op. cit, p. 402.

## 2.3. Las medidas de la descentralización

Es en este contexto nacional que a partir de 1994 se irían implementando una serie de medidas para profundizar la descentralización que iría a promover una profunda reorganización de los recursos del Estado, descentralizar los servicios básicos y delegar competencias del Estado hacia los niveles locales como parte de las llamadas reformas de segunda generación dentro del Programa de Ajuste Estructural.

### 2.3.1. Ley de Participación Popular No. 1551

Esta Ley de Participación Popular (LPP), cuya descripción profundizaremos más adelante, no fue una simple aplicación del modelo general porque introdujo algunas características específicas con la intención de ir cerrando brechas en el área rural, producto del aporte de los técnicos que la construyeron y de sus años de trabajo en diversas ONGs. La ley recogió la experiencia ganada desde la década de los setenta cuando se trabajaron conceptos de participación y desarrollo local. El concepto de región y microrregión, utilizados por muchas de ellas en esa década, se convirtió en la sección municipal de la ley. La planificación microrregional en “planificación participativa”. Y se encuentran signos de los planes provinciales de desarrollo en los actuales “planes de desarrollo municipales” (PDMs).

52

Fueron importantes también las intervenciones del Vicepresidente de la República, de pasado katarista, Víctor Hugo Cárdenas. De esta forma, “el gobierno boliviano instituyó una controversial LPP que ofreció nuevas posibilidades de inclusión social con la redefinición constitucional de la nación como ‘multiétnica y pluricultural’”<sup>11</sup>.

Significó la creación de 314 municipios nuevos sobre la base de las secciones de provincia existentes, cada uno de ellos con su personalidad jurídica, convirtiéndose desde ese momento en la unidad mínima de planificación para su articulación con el ámbito departamental y nacional. Hasta entonces existían 24 municipios exclusivamente urbanos.

A partir de la ley tenemos municipios rurales-urbanos que incluyen al pequeño o gran centro urbano, pero también a la población rural conformada por comunidades campesinas, comunidades indígenas, pueblos indígenas, etc. Se les asigna nuevas responsabilidades y competencias (Art. 14) para dotar de infraestructura en los campos de salud, educación, transporte, promoción del desarrollo rural, infraestructura productiva y servicios. Y trajo cuatro cambios fundamentales: reestructuración de los municipios, reconocimiento y creación de actores, participación ciudadana y redistribución de fondos públicos.

11 ALBRO, op. cit. p. 392.

## 2.3.2. Ley de Descentralización Administrativa No. 1654

El 28 de julio de 1995 se promulgó la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA), con un triple objetivo:

Establecer la estructura del Poder Ejecutivo a nivel departamental dentro del régimen de desconcentración.

Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales.

Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública territorial en la prestación de servicios.

Si bien el proceso boliviano de descentralización se inicia en el nivel municipal a partir de la formulación de la LPP, esta nueva ley, al regular la desconcentración por departamentos, completa la construcción institucional del Estado, cambiando reglas de los niveles intermedios de la administración pública boliviana, y establece la estructura organizativa a nivel departamental, creando consejos departamentales y definiendo las nuevas atribuciones de las prefecturas.

## 2.3.3. Ley de Diálogo Nacional No. 2235

53

Dentro del enfoque de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), y dentro del Programa de Países Pobres Altamente Endeudados, más conocido como HIPCC, en diciembre de 2001 se promulgó la Ley 2235 de Diálogo Nacional. Dos son sus fines generales: por un lado, profundizar y perfeccionar el proceso de descentralización del país, iniciado con la LPP; y por el otro, establecer mecanismos de control social del gasto público, especialmente el que llegaba a través de la condonación de la deuda.

En octubre de 1997, el gobierno boliviano había convocado al proceso de Diálogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XXI” con el objetivo de solicitar la participación de representantes de diversos sectores estatales, partidos políticos y sociedad civil organizada en foros de discusión y consenso entre los poderes del Estado y la sociedad civil, políticas públicas dirigidas a reforzar la lucha contra la pobreza. La necesidad de institucionalizar los principales acuerdos y de consolidar el proceso dieron lugar a esta ley.

## 2.4. Contenido de la Ley de Participación Popular No. 1551

El modelo boliviano de descentralización reconoce la autonomía política de los municipios, establecida ya anteriormente por otras leyes, pero realiza una nueva división

político administrativa del país, donde municipio ya no es sinónimo de ciudad ni de los centros poblados, sino que abarcaría a las comunidades rurales, constituyéndose además en el principal espacio de participación, concertación, planificación y gestión del desarrollo local.

Esta ley asigna una serie de derechos y responsabilidades, tal como lo señala el Artículo 2, en su inciso b que establece lo siguiente: “Delimita como jurisdicción territorial del gobierno municipal a la sección de provincia. Amplía competencias e incrementa a favor de los gobiernos municipales y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos, microrriego, con la obligación de administrarlo, mantenerlo y renovarlo”. Otorga a los gobiernos locales estas competencias:

1. Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional.
2. Crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio mediante el establecimiento, autorización y regulación, y, cuando corresponda, la administración y ejecución directa de obras, servicios públicos y explotaciones municipales.
3. Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas.
4. Preservar y conservar, en lo que le corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas del Municipio, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
5. Preservar el patrimonio paisajístico, así como resguardar el Patrimonio de la Nación existente en el Municipio.
6. Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, morales y cívicos de la población y de las etnias del Municipio.
7. Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, respetando su diversidad.
8. Promover la participación ciudadana defendiendo, en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del Municipio.

Un aporte original importante, logrado después de una fuerte lucha de las organizaciones, es que por primera vez en la historia del país se reconoce explícitamente las formas de gobierno tradicionales de las poblaciones campesinas e indígenas bolivianas, así sea bajo el denominativo de “Organizaciones Territoriales de Base” (OTBs). Son estos actores sociales que proporcionan la base institucional para llevar adelante los procesos de Planificación Participativa Municipal (PPM) y la creación del Comité de Vigilancia para garantizar la vigilancia local de los gastos municipales para el buen uso de los recursos.

De esta forma, buscando la participación social en los municipios a través del reconocimiento jurídico de sus organizaciones como “sujetos” de este proceso, se les daría amplia participación en la planificación de los recursos públicos municipales y en el control de la gestión municipal. Para esto, la LPP instituye los Comités de Vigilancia (CV) con dos funciones fundamentales: constituir un nexo de unión entre la sociedad civil y los gobiernos municipales, y ejercer control social sobre la gestión de los municipios.

Este reconocimiento a la diversidad de organizaciones territoriales tradicionales existentes (ayllus, sindicatos, capitanías, juntas vecinales, etc.) legitima su participación en la administración de los municipios, constituyéndose éste en un logro importante de las organizaciones populares ante un intento de sustitución por parte del gobierno, y, como afirma Thévoz (1998), con la figura de las OTBs se enfatiza el eminente carácter territorial de la representación social en el contexto boliviano y se incorpora la realidad sociocultural existente en el país a la estructura del Estado<sup>12</sup>. La intención de la ley era dejar esta participación en el nivel local.

De esta forma, con la Ley de Participación Popular se abre la posibilidad de una transferencia de poder a favor de la ciudadanía que fortalece la autonomía local para el ejercicio pleno del poder, permitiendo fortalecer sus capacidades a partir del capital social constante y del empoderamiento de sus organizaciones.

Otro punto importante es la planificación participativa municipal, que es el mecanismo que efectiviza la participación social en el desarrollo y permite la creación de la red de interacción entre los actores estratégicos de la comunidad. Se trata de un tipo de participación de forma ascendente en el que se pretende que las organizaciones sociales se involucren directamente en la configuración y gestión de su propio destino.

El resultado principal del proceso de Planificación Participativa Municipal es el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), que dura cinco años. Este debe ser aprobado por el Concejo Municipal y aceptado por el Comité de Vigilancia. El PDM “constituye la expresión de las potencialidades, limitaciones, problemática, objetivos, estrategias,

12 CENTELLES, op. cit.



programas, proyectos y demanda social priorizada del desarrollo municipal, a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible de la jurisdicción municipal” (MDH, 1997)<sup>13</sup>. Estos planes quinquenales deben ser bajados en cada planificación operativa anual, de manera que a los cinco años se tengan los objetivos cumplidos.

En la Ley de Participación Popular se pueden identificar dos núcleos: uno “duro” y fundamental, el de la derivación de responsabilidades del Estado hacia la municipalización seccional, y un núcleo “débil” y difuso, el de la participación y lo que eso significaría para el tema indígena respecto a la ampliación de sus derechos y al reconocimiento de sus prácticas culturales, temas que se habían introducido a la fuerza gracias a las movilizaciones de las organizaciones populares.

## 2.5. Diez años de la Ley de Participación Popular y sus consecuencias en la construcción de ciudadanía y de empoderamiento indígenas

En estos diez años del proceso de Participación Popular, se pueden identificar cuatro grandes etapas que la han puesto a prueba. Aquí rescatamos una periodización hecha por uno de los principales impulsores del proceso municipal, Iván Arias<sup>14</sup>:

56

*1994-1997:* de ley maldita a ley bendita. Esta etapa se caracteriza por la aprobación y aplicación de la Ley 1551, canalización de millones de dólares a zonas rurales que antes no recibían nada; realización de las primeras elecciones municipales; por primera vez más de 600 concejales (30%) campesinos e indígenas se apropian de los espacios de poder local; elaboración de los primeros 60 Planes de Desarrollo Municipal quinquenales; registro e inclusión de más de 14 mil comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales en todo el país; aprobación de la norma de planificación participativa; de 500 obras municipales se pasa a más de nueve mil por año, periodo de gran impulso a la inclusión social.

*1997-2001:* entre el desprecio y el oscurantismo. En la época de Banzer se desprecia esta ley, el Viceministerio se vuelve una cuota de poder y se partidiza. Surgen los desafíos para construir municipios productivos. Emergen las asociaciones municipales. Bajo este impulso se aprueba la Ley de Municipalidades, se crea el Fondo de Control Social, se amplía la base de los Comités de Vigilancia y se comienza un proceso de mancomunidades.

13 MEJILLONES, Susana, “Gestión Municipal y Participación Ciudadana. El caso del Municipio de Ayo Ayo”. Documento Interno CIPCA, La Paz, inédito, 2003.

14 ARIAS, Iván, “Los desafíos del municipalismo, Bolivia y su apuesta municipal: dos momentos”, Semanario *PULSO* de 25 de abril de 2003, La Paz.

2001-2002: pequeña luz en el túnel: la realización del Diálogo Nacional y la aprobación de la Ley del Diálogo abren un pequeño espacio para el municipalismo. El Viceministerio recupera su carácter técnico. Se entregan recursos HPIC II a los municipios (70 millones de dólares); se asignan los recursos del FPS a cada municipio (100 millones de dólares), se instituye el Fondo Solidario para contratar maestros y médicos en cada municipio (29 millones de dólares). Con el objetivo de acelerar la inversión pública municipal a cada mancomunidad de municipios, se facilitan equipos de apoyo técnico, Grupos Operativos Locales (GOL). Con el mismo objetivo se instituye el programa Jóvenes contra la Pobreza (JCP), y los municipios entregan al FPS más de seis mil proyectos de inversión por un valor de 400 millones dólares y comprometen más de 40 millones de dólares de inversión propia.

2002-2003: ¿de la esperanza al parricidio? Con la llegada de Sánchez de Lozada se crea el Ministerio de Desarrollo Municipal; sin embargo se partidiza y cuotea toda la gestión. El gobierno diseña su propuesta de Obras con Empleos sin tomar en cuenta a los municipios. Lo mismo ocurre con la aplicación de la Ley SUMI, que beneficia a la atención del binomio madre-niño. Arbitrariamente se recortan los recursos del HIPCC que van a los municipios en favor del gobierno central, y se eliminan a los equipos técnicos GOL y JCP.

A pesar de los vaivenes, muchos analistas coinciden en que las medidas de descentralización que comienzan con la Ley de Participación Popular tuvieron efectos inesperados, porque además de ser parte de un proceso de transformación de un país centralista y marginador, significó también la incorporación oficial de modelos participativos que transformarían los propósitos iniciales de la ley al brindar protagonismo cultural y poder a las organizaciones.

Para Blanes<sup>15</sup>, modificaría la estructura territorial del país, la relación Estado-sociedad y el modelo de gobierno, lo que llevaría a repensar el modelo de Estado unitario que nació con la independencia. El mismo indica que no fue necesariamente un proceso de abajo hacia arriba, pues no respondía a una demanda acumulada desde abajo, sino que fue una propuesta orientada desde condicionamientos externos y el protagonismo presidencial de entonces, que buscaba a través de la creación de los municipios “desarmar la estructura del 52 para generar una nueva estructura de OTBs; desarmar el poder político que tenían las grandes confederaciones, ya sean urbanas, laborales agrarias, indígenas, dando un valor extraordinario a las bases, de tal manera que éstas se reconfiguraran, no ya en torno a sus ‘usos y costumbres’ sino en torno al municipio; y decir municipio significa alcaldía, y decir alcaldía significa alcalde, significa partidos políticos, significa país.

15 BLANES, José, “Mallkus y Alcaldes. La Ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño”, PIEB y CEBEM editores, La Paz, 2000.

Por consiguiente, los liderazgos se van a horizontalizar y van a tratar de apropiarse de los líderes para recomponer sus estructuras verticales, pero su fuerza ya no está en la legitimidad que da la estructura vertical de su organización, sino la que le da la base política nacional”.

Este analista reconoce explícitamente que hubo un fin, el de debilitar a las organizaciones populares tanto urbanas como rurales. Sin embargo, otras lecturas incorporan la larga historia de estas organizaciones y que permiten darle un matiz subversivo a la ley. Para Finot, por ejemplo, incorporar a toda la población en el municipio era una condición fundamental para acercarse al objetivo de que todos tuvieran igualdad de oportunidades de participar y que la descentralización debía comprender también a este nuevo municipio (“territorial”) e incorporar la extraordinaria capacidad de autogestión desarrollada durante siglos por las comunidades campesinas y transferida al funcionamiento de las juntas vecinales en las áreas urbanas<sup>16</sup>.

Con estos elementos de análisis y a partir de cómo fue formulada la ley surge nuestra primera hipótesis: La aplicación de los principios de descentralización y participación en Bolivia no han seguido los principios de la política económica neoliberal, aunque contenga esos elementos. En los hechos, la Ley de Participación Popular es la resultante de relaciones de fuerza entre presiones exteriores y la movilización sociopolítica interna. El trabajo de investigación que se presenta en los capítulos siguientes, nos darán elementos de análisis para su verificación.

58

Carlos Hugo Molina, uno de los autores de la ley, rescata –en la entrevista hecha por Diego Ayo– que lo importante está en “que aquí aparecen, otra vez, los conceptos de articulación y de relación operativa entre los tres niveles (nacional, departamental y local). Este es el gran descubrimiento boliviano: los tres niveles tienen exactamente los mismos instrumentos para operar. Esto le permite a un alcalde poder ser Presidente de la República, porque ambos manejan los mismos instrumentos de gestión pública: planificación, inversión, programación de operaciones y presupuesto. ¿Por qué crees que hay tanta irrupción de actores locales, provinciales, indígenas y campesinos en la gestión pública nacional, en la demanda, en la interpelación al Estado? Porque resulta que los instrumentos que se están utilizando en Turco, en Guayamerín y en La Paz, desde el punto de vista de la gestión pública, son exactamente los mismos”<sup>17</sup>.

Aunque el proceso municipal ha tenido diferencias en los distintos municipios, se ha asentado al impulsar procesos de desarrollo local, pero sobre todo por haber creado

16 Entrevista a Iván Finot, en AYO, Diego, entrevistador, “Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular”, Colección Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS: *Descentralización y Participación* No. 7, Plural editores, primera edición, junio 2004, La Paz.

17 Entrevista a Carlos Hugo Molina, en AYO, Diego, entrevistador, “Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular”, Colección Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS: *Descentralización y Participación* No. 7, Plural editores, primera edición, junio 2004, La Paz, p. 249.

espacios de construcción de ciudadanía y de inclusión social, tal como se desprende de estas apreciaciones preliminares.

**Construcción de ciudadanía.** La creación de 314<sup>18</sup> municipios que reciben el 20% de los recursos tributarios del Estado ha permitido la llegada del Estado a zonas poblacionales que con anterioridad estaban desprovistas de él. La capacidad de poder participar libremente en el proceso político del municipio hace que hombres y mujeres adquieran conciencia de sus derechos y deberes ante su comunidad municipal. Parte del reconocimiento jurídico de 14.500 organizaciones de la sociedad civil, OTBs y su derecho a realizar un control social de la gestión del gobierno municipal mediante la creación de los CV. La importancia de esta medida radica en que se les da personalidad jurídica y capacidad para ser sujetos activos de la Participación Popular –respetando sus formas de organización tradicional– a organizaciones de diversa índole que se encontraban en el territorio, pero sin un reconocimiento explícito de su existencia. Se trata de un ejercicio importante de multiplicación de ciudadanía y una aceptación de la diversidad existente en el territorio boliviano.

Para Carlos Hugo Molina<sup>19</sup>, “nuestra democracia se ha llenado de nombres y apellidos con olor a tierra mojada, cada uno trae su historia, sus comunidades y sus circunstancias que dejan de ser reivindicación folclórica para enfrentarnos con una diversidad real e interpelante”.

**Inclusión social.** En el análisis de la inclusión, es importante lo que dice Loury<sup>20</sup>: que no es suficiente el análisis económico, y que la visión económica puede ser a veces reduccionista en este tema. “Hacer, definir políticas involucra más que proveer soluciones técnicas a los problemas de gobernanza simplemente. Involucra también realizar acciones simbólicas que expresan valores y creencias de la gente. Tiene que ver con hacer justicia”. Con lo que coincide Molina que la equidad y el reconocimiento de la diferencia alcanza calidad de contundencia práctica.

Esta visión, optimista hasta cierto punto, no deja de poner en evidencia que el proceso participativo se ha estancado<sup>21</sup> en su propuesta de democratización. Pese a ser una medida que buscaba una mayor inclusión de la población marginada, sobre todo indígena, persistía la sensación de marginación. La mayoría de la población comprende

18 327 municipios actualmente, año 2008.

19 MOLINA, Carlos Hugo, “Participación Popular a pesar del olvido de abril/2003”, en *PULSO*, abril 25 a mayo 1, 2003.

20 LOURY, Glenn C., “Social Exclusion and Ethnic Groups: The Challenge to Economics”, en *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, PLESKOVIC and STIGLITZ ed., The World Bank, Washington D.C., 2000.

21 ROJAS O., Gonzalo, *Por qué el Mallku se yergue como el gran acusador: El movimiento étnico-campesino en el 2000 boliviano*, Cuadernos de trabajo, PNUD, La Paz, 24 de agosto de 2001.

que sólo hay derechos para algunos –esto es más nítido cuando se habla del acceso a la justicia– con lo cual están planteando que la democracia boliviana es para las élites, y que no ha bajado a los sectores campesinos, indígenas o urbano populares<sup>22</sup>. Por último, los pactos por la gobernabilidad han terminado siendo pactos de corrupción e impunidad que llevaron al hastío a la población boliviana. Una vez más esa democracia por la que se había luchado no era la que se vivía cotidianamente.

A pesar de ello, diversos autores y analistas bolivianos<sup>23</sup> consideran que ha habido una multiplicación de ciudadanía que se manifiesta en el arribo al sistema democrático de los parlamentarios campesinos/indígenas. Hay una recuperación de autoestima comunitaria y regional, se empieza a hablar de promoción del desarrollo económico, hay elaboración de estrategias de desarrollo, debatidas colectivamente y que recogen lo que la gente produce y de lo que vive con una recuperación de la visión del mediano y largo plazo. Como se verá adelante, en los estudios de caso ha habido una gran inversión pública en espacios rurales abandonados; presencia de técnicos y profesionales, muchos de ellos originarios del municipio que retornan al tener una posibilidad de empleo; formación de equipos técnicos municipales que han dinamizado los municipios, etc.

60

Los puntos pendientes luego de estos diez años, desde la visión de diversos analistas, eran:

**Relación del municipio con el nivel intermedio.** Para muchos analistas, Lea Plaza<sup>24</sup> entre ellos, el desarrollo de lo “meso”, además de abarcar la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial y administrativo y/o de permitirnos resolver la articulación entre lo nacional y lo local, hoy nos debe ayudar a encarar problemáticas cruciales para la vida y viabilidad del Estado nacional, como son: la inclusión indígena comunitaria, la reactivación de la economía nacional y su inserción competitiva, el manejo sostenible de los recursos naturales, el desarrollo de la gobernabilidad y la integración nacional.

Desde un cuestionamiento más radical, F. X. Barrios Suvelza impugna el modelo municipalista actual y, a la vez, propone lo que él llama “Estado triterritorial”<sup>25</sup>.

22 CORTE NACIONAL ELECTORAL, *Democracia y cultura política en Bolivia*, ed. PRONAGOB, La Paz, julio de 2001.

23 Ver por ejemplo AYO, Diego, ARDAYA, Rubén, ARIAS Iván.

24 LA RAZON - ILDIS, “Once propuestas para retomar la descentralización: Desarrollar las diversas articulaciones regionales”, por Mauricio Lea Plaza Peláez, en *Tiempo Político* de jueves 29 de mayo de 2003, La Paz.

25 ROCA, José Luis, “La descentralización otra vez en el tapete”, en *PULSO*, febrero 21 a febrero 27, 2004.

Entrevistado por Diego Ayo<sup>26</sup>, Barrios indica:

*“Lo que intento graficar con esa figura es lo siguiente: en 1972 arranca el primer ciclo contemporáneo de organización territorial boliviana que, entre otras cosas, nos legó las corporaciones regionales de desarrollo con una evidente aspiración ‘regional’, visiblemente reacia a incorporar lo municipal; de un sectorialismo nacional desconcentrado, vía agencias, en cada departamento, acompañado de aderezos corporativistas como sus directorios. Todo cocido en el fuego desarrollista de los setenta. Cuando este ciclo estaba a punto de consagrarse en una ley de descentralización empujada por los comités cívicos desde la recuperación democrática, norma que confirmaba, por lo demás, al departamento como el ámbito para descentralizar, vino el zarpazo municipalista con una fuerza pendular tan seca, arrinconándonos en la otra esquina del cuarto. Después de diez años tenemos derecho a preguntarnos si no podemos desplazarnos al centro, hacia un equilibrio territorial, donde ni lo departamental ni lo municipal, sino tres niveles, incluido en la nacional, se enganchan sin subordinaciones entre ellos”.*

Propone también que la nación, el departamento y el municipio elijan libremente sus propios órganos, se autogobiernen y dicten verdaderas leyes aplicables al ámbito de sus competencias. Plantea la eliminación del Senado, arguyendo que, en el Estado triterritorial, las asambleas departamentales representarían al meso con mayor legitimidad y eficiencia que el Senado actual.

61

Como puede verse, el proceso municipal ha desencadenado una serie de reflexiones que buscan una redefinición de país con muchas vertientes.

**Municipios indígenas.** Otro desafío que fue pensado en un momento como la forma de solucionar la verticalidad de la ley y su nula referencia al marco cultural tiene sus detractores y defensores.

Por un lado, son varios los que indican que al tener los municipios rurales predominantemente población indígena, no es necesario hacer esta separación. Por ejemplo, Iván Arias explica: “Pero, además, se pensó que el municipio era el escenario del diálogo intercultural, porque me acuerdo que, en un primer momento, se pensó crear municipios para los indios y municipios para los no indios, vecinos o campesinos, para los t’aras<sup>27</sup> y los k’aras<sup>28</sup>, pero se terminó apostando por establecer unidades territoriales

26 Entrevista a F. X. Barrios en AYO, Diego, entrevistador, “Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular”, colección Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS: *Descentralización y Participación* No. 7, Plural editores, primera edición junio 2004, La Paz, pp. 100-101.

27 Forma peyorativa para designar a los indígenas.

28 Forma peyorativa para designar a las personas de raza blanca.

de gestión: el municipio, con una dimensión urbana y rural, es decir, el municipio con capacidad de generar diálogo intercultural, con la capacidad de propiciar un reencuentro y un reconocimiento del saber indígena<sup>29</sup>.

En el mismo sentido, para Carlos Hugo Molina la propuesta del municipio indígena tenía sentido en un momento en que no había municipio, no había descentralización, no había ejercicio de ciudadanía, pero que no se justificaba la separación.

Víctor Hugo Cárdenas, quien fuera Vicepresidente aymara de la República opina que el proceso está en marcha, pues: *"...no sólo basta la presencia indígena, ni que se hable la lengua indígena local. Yo creo que tiene que afectarse a la lógica institucional, a la lógica organizativa, a los criterios que transformen al modelo de gestión, al modelo de desarrollo local que tiene que haber. Ahí tiene que haber el acento indígena, yo no pondría lo indígena sólo como el color, el adorno que se da a un modelo de desarrollo, a un modelo político, sino a algo que es resultado del diálogo, de este encuentro, de este t'inku entre toda la tradición política de la democracia liberal con las tradiciones locales, culturales, muy diversas por cierto, pero que hay que lograr una síntesis creativa de un nuevo diseño municipal, de un nuevo diseño político, que no se agote en lo local sino que se articule a niveles supralocales y que lleguen incluso a disputar la titularidad del poder nacional"*<sup>30</sup> (noviembre 2004).

62

Este concepto de t'inku, encuentro, resulta muy útil para la sociedad boliviana que no está compuesta sólo de indígenas y no indígenas. Existe ese segmento mestizo que comparte esos dos mundos, en todos los ámbitos, del local al nacional, y que se mostraría incómodo ante el poder que veían emerger.

## 2.6. La práctica de la Participación Popular desde las organizaciones campesinas/indígenas

La de arriba ha sido una evaluación macro del proceso de Participación Popular y su impacto en Bolivia como Estado. Interesa ver ahora lo que ha sucedido a nivel de las organizaciones campesino/indígenas. Éstas, en principio denominaron a la LPP como "ley maldita", junto a otras medidas como la Capitalización y la Reforma Educativa, por ser parte del modelo económico neoliberal y porque era una imposición desde el Ejecutivo, que no tomaba en cuenta las experiencias de autogobiernos campesino/indígenas en regiones abandonadas por el Estado y porque consideraban que la LPP desafiaba el poder del sindicato y desconocía los sistemas de autoridades originarias.

29 Entrevista a Iván Arias, en AYO, Diego, entrevistador, "Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular", colección Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS: *Descentralización y Participación* No. 7, Plural editores, primera edición junio 2004, La Paz, p. 20.

30 Entrevista propia.

En este punto, Carlos Hugo Molina, propulsor de la ley, precisa que se realizaron toda clase de consultas, sobre todo a nivel de dirigentes, y recuerda principalmente a los de la zona oriental con quienes él tuvo más contacto:

*“Si hacemos una lista de dirigentes indígenas con los cuales se discutió todo esto, y si los ubicamos ahora, cada uno de ellos está en algún lugar estratégico en relación a sus temas. Ebelio Arambiza es el director del parque Kaa-Iya, vinculado a gestión pública. José Urañabi es alcalde del municipio de Urubichá. Bonifacio Barrientos fue subalcalde de un distrito municipal indígena y, además, fue el primer consejero por la provincia Cordillera. Si uno revisa los nombres de todos los dirigentes que participaron en ese debate, han aceptado el reto de la gestión territorial indígena con la gestión pública de Estado, con el ejercicio de ciudadanía”<sup>31</sup>.*

De esta forma, se veía que para los sindicatos campesinos y las comunidades indígenas constituyó un nuevo escenario político que podría ser disputado y controlado, un espacio que lejos de neutralizar a la comunidad indígena podía ser ocupado por las fuerzas opuestas al proyecto neoliberal. Incluso, el acceso al poder local implicaba la posibilidad de ocupar el Estado desde sus “patios interiores”.<sup>32</sup>

Xavier Albó, entrevistado en noviembre de 2004, ante la pregunta si la aplicación de la Ley de Participación Popular debilitaba y/o cooptaba a las organizaciones campesinas/indígenas, indica:

*“Bueno, indudablemente hay líderes indígenas que han llegado a ser concejales, presidentes de concejo e incluso alcaldes. Ciertamente, el aparato estatal, que puede empezar con lo municipal y después va pasando a lo central, tiende a diluir, pero eso no implica la muerte de las organizaciones. Siguió subiendo la organización popular; lo que quiere decir que si la Participación Popular parecía que las dejaba tranquilas con los problemas locales, no ocurrió así, pues las mismas organizaciones se siguen haciendo más fuertes. Hoy, tanto en la CSUTCB como en la CIDOB, a pesar de ciertas diferencias partidarias existentes, se observa una capacidad de relacionarse con distintas esferas estatales de manera más sólida. Negocian con el Ejecutivo, a través de Marcial Fabricano, Viceministro de Asuntos Indígenas, o lo hacen simultáneamente con Bailaba, que es diputado. Indudablemente, esto supone la división de la CIDOB en dos partes. Pero este riesgo puede ser, a su vez, una fortaleza, como en el caso del Mallku, que no sólo es dirigente máximo de la CSUTCB, sino además es diputado. Aunque aquí la tensión ya es partidaria, pues compite con Quispe, representante del MIP, Román Loayza, que es diputado por el MAS. Sin embargo, estas divisiones, entre personales y partidarias, parecen quedarse en el movimiento campesino. Ya no se trabaja para instrumentos políticos externos a su propia fuerza”.*

31 Entrevista a Carlos Hugo Molina, en AYO, Diego, entrevistador, “Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular”, colección Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS: *Descentralización y Participación* No. 7, Plural editores, primera edición junio 2004, La Paz, p. 262

32 KOMADINA, Jorge y GEFROY, Céline, *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*, CESU - Universidad Mayor de San Simón, Fundación PIEB, La Paz, 2007.



Este análisis es muy importante para entender la emergencia del movimiento indígena a partir del ejercicio del poder local. Este proceso ha generado una cantidad notoria de líderes sociales y políticos en el ámbito municipal, algunos ligados directamente a sus organizaciones sobre todo en la parte andina.

Como dice Isabel Ortega, entrevistada por M. Harnecker<sup>33</sup>:

*"Bueno, gracias a la LPP han entrado indígenas como concejales, por ejemplo, y ahora recién están entrando mujeres a las alcaldías y al Parlamento cuando antes no había. Antes, los indígenas campesinos originarios no participábamos como concejal ni como alcalde. Y los que llegaban era a nivel de partido tradicional, entonces te decía: 'Bueno, venga, usted va a ser nuestra candidata', así más o menos. Pero ahora ya no es así, sino que uno es elegido por su comunidad, por su organización".*

Y Bazoberry y Soliz<sup>34</sup>:

*"En general, lejos de debilitarse y subordinarse, las organizaciones sociales han aprovechado la Participación Popular para adecuar sus estructuras, afianzar su fortaleza dentro del municipio, organizar e incorporar sus demandas a la gestión municipal, promover nuevos liderazgos y movimientos políticos y establecer alianzas con distintos sectores de la población".*

64

Otro elemento importante a tomar en cuenta es que en los primeros años de la Ley de Participación Popular hubo un fuerte conflicto entre campesinos/indígenas<sup>35</sup> de las comunidades, vecinos del pueblo y "residentes"<sup>36</sup> que se consideran mestizos. Muchos de los alcaldes y concejales electos fueron, estos primeros años, profesionales (maestros, técnicos, etc.) "residentes" en su mayoría.

En la primera etapa de la Participación Popular los campesinos/indígenas eran considerados simplemente como electores, depositantes del voto y no con posibilidades de ejercer como autoridades. Pero los tiempos cambiarían, y así lo reconocen sectores no ligados directamente al movimiento campesino<sup>37</sup>:

33 HARNECKER y FUENTES, MAS IPSP. Instrumento político que surge de los movimientos sociales, bancada de diputados MAS-IPSP, Consejo de Formación Política, 2008, p. 83.

34 BAZOBERRY, SOLIZ Y ROJAS, Vivencias y miradas sobre la participación popular, CIPCA, Cuadernos de Investigación N°65, 2006, p. 46.

35 Albó y Quispe, *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, CIPCA, Cuadernos de investigación N° 59, 2004: "Lo más común en las áreas rurales de Bolivia, sobre todo de su región andina, es que la gente sea a la vez indígena y campesina. En términos de identidad histórica y sociocultural son indígenas quechuas, aymaras, mojeños, etc. Pero en términos socioeconómicos, es decir por la forma en que se ganan la vida, son campesinos".

36 Personas que, habiendo abandonado su comunidad e instalado en las ciudades, han mantenido sus relaciones con la misma, y que han vuelto a ejercer cargos en el poder municipal.

37 Alejandro Colanzi, entrevistado por Martha Harnecker en HARNECKER Y FUENTES, MAS IPSP. Instrumento político que surge de los movimientos sociales, Bancada de diputados MAS-IPSP, Consejo de Formación Política, 2008, p. 91

*“En otros, se da la situación de que dirigentes de organizaciones indígenas o campesinas se lanzan a ser candidatos y copan municipios. Esos municipios ya no estaban a la orden de las oligarquías, sino a disposición del movimiento popular. Y eso ayuda, acelera la consolidación de organizaciones campesinas, organizaciones indígenas y otro tipo de organizaciones”.*

Las organizaciones departamentales y nacionales no se debilitaron y su demanda no ha quedado en temas locales o intereses directos de cada sector; desde el 2000 han sabido articular sus organizaciones en torno a temas nacionales como hidrocarburos, tierra, asamblea constituyente, recursos naturales. Esta fortaleza renovada ha creado conflictos entre residentes, vecinos y comunarios, entre lo urbano y lo rural, entre lo indígena y lo no indígena, pues los sectores dominantes no iban a perder el poder tan fácilmente; esta conflictividad se reflejaría también a nivel nacional.

Por ello, continuaremos el análisis proponiendo esta segunda hipótesis: La puesta en práctica de estas reformas ha llevado a una aceleración de dinámicas sociopolíticas hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, agudizando las contradicciones y conflictos entre los diversos componentes del país.

Esta forma de aplicar las medidas de descentralización y democracia participativa ha permitido constatar la existencia de factores complejos propios a la realidad boliviana que hacen a la originalidad de su proceso. La resistencia de sus pueblos indígenas, que mantuvieron características propias de organización y autogobierno frente al abandono del Estado, fueron su fortaleza para apropiarse y transformar la propuesta de democracia liberal “con participación” impuesta desde los organismos internacionales y desde sus élites.

Estas prácticas culturales de resistencia, mediante la transformación y apropiación de los discursos y propuestas de los dominadores, tiene una larga tradición. Desde el momento en que irrumpe la Colonia española en su espacio y en diversos momentos de la vida republicana, los pueblos indígenas trataron de ser escuchados y atendidos a través de acciones de resistencia pacífica acudiendo a reclamos legales o mediante la “adopción” de las propuestas modernizadoras. Cuando eso no funcionó, se recurrió a métodos violentos, donde los pueblos indígenas llevaron la peor parte. Con estos elementos parece pertinente formular la última hipótesis: Los componentes de las movilizaciones sociopolíticas internas son muy complejos y sólo un enfoque histórico de periodo largo permite situar las articulaciones entre las dimensiones social, cultural, étnica y regional de esta movilización. Estas articulaciones han diseñado los contornos de una demanda original de democracia participativa propia a la experiencia histórica boliviana.

Es lo que trataremos de mostrar a través del análisis que se hace en los siguientes capítulos, donde se verá que las especificidades culturales bolivianas que sobreviven, a pesar o tal vez gracias al abandono y la considerable pobreza del sector indígena, se han mantenido durante un largo proceso histórico de lucha por la dignidad. Y que la riqueza y diversidad de las propuestas y prácticas campesino/indígenas, a partir del proceso de construcción de ciudadanía, participación y empoderamiento, sean importantes para

formular otro punto de partida que permita reorientar la percepción de los desafíos de desarrollo y democracia.

La revisión bibliográfica y sus resultados han servido para construir el marco teórico en la primera parte de la investigación donde cada uno de los conceptos tiene un espacio concreto. Aquí se han revisado las corrientes generales y críticas del pensamiento teórico, tanto de autores occidentales, latinoamericanos como bolivianos. Con estos aportes desde las diferentes corrientes, se ha llegado a construir una síntesis propia respecto a desarrollo, democracia, participación, identidad. Esta parte lleva a conclusiones teóricas que se usan en la segunda parte cuando se contrastan con los contenidos del trabajo de campo.

En la segunda parte se muestra también, de diferentes fuentes, la historia de la resistencia del movimiento campesino en general, con el fin de ver el recorrido y las estrategias utilizadas por éste desde la memoria larga para que los campesinos pudieran ser considerados ciudadanos con iguales derechos y obligaciones. Se estudió cómo esta historia influye en la aplicación y los resultados del proceso participativo en Bolivia.

En la tercera parte se presenta el trabajo de campo, a partir de una contextualización de los municipios, rescatando su identidad común, su historia local en los procesos de rebelión y resistencia, y su desempeño como municipio dentro del proceso de Participación Popular. Se hace el análisis de resultados basado en el trabajo de campo y analizando de manera exhaustiva los resultados de las entrevistas contrastando con la matriz a partir de los temas eje.

También se presenta la metodología utilizada, abierta y participativa, y que aporta en la construcción colectiva de la matriz de análisis. Ésta toma las dimensiones culturales de los temas eje planteado situando a las organizaciones y a las personas con las que se ha trabajado.

Finalmente, se hace la presentación del aporte desde la experiencia boliviana en el debate sobre alternativas de desarrollo y de democracia, con una elaboración teórica de los temas eje a partir de una perspectiva histórica.

Se destaca el aporte de este enfoque, pues al recuperar desde la memoria larga el manejo teórico y las prácticas culturales de los conceptos eje de desarrollo, democracia, participación y ciudadanía, se busca centrar estos conceptos dentro del conflicto entre actores y lo que supone hacer una opción de desarrollo, en países como Bolivia con antecedentes de exclusión y desigualdad, y donde los actores dominantes no están dispuestos a dejar la plaza fácilmente.