

CAPÍTULO 5

Municipios de baja diferenciación: Sopachuy, Tomina, Padilla y Alcalá

Este capítulo describe las principales características de los cuatro municipios poco diferenciados del estudio: Sopachuy, Padilla, Alcalá y Tomina. El caso de estudio en profundidad, Sopachuy, provee la base más amplia del análisis. Como en el caso de los municipios altamente diferenciados descritos en el capítulo anterior, este capítulo describe la formación de las actuales estructuras políticas y sociales y los cambios en las estructuras de poder en el marco de la LPP. El capítulo 4 y este capítulo, establecen las bases para el análisis comparativo presentado en el capítulo 6.

5.1. Características generales

5.1.1. Ubicación y clima

Sopachuy, Padilla, Tomina y Alcalá pertenecen a la provincia Tomina en el área central de Chuquisaca (ver mapa 1.1). Antes de la llegada de los españoles, el pueblo Inca habitó estas áreas como territorios de frontera en contra de las incursiones Chiriguanas (guaraníes) de las zonas bajas de lo que hoy son las provincias Hernando Siles y Luís Calvo. Más tarde, los españoles ocuparon el área y fundaron varias poblaciones católicas con el mismo propósito. Actualmente, la población mayoritaria es de origen

quechua. Los municipios superan el número de cuatro mil habitantes en todos los casos pero sus poblaciones más grandes no alcanzan el número de dos mil, por lo que son considerados 100% rurales. La excepción es Padilla, cuya población urbana llega a 2.200 habitantes.

El área comprende diversos niveles ecológicos y microclimáticos. La riqueza de sus recursos naturales es abundante en fuentes de agua fresca y pastos nativos, propicios para la agricultura y el ganado. El clima varía entre húmedo, semi-húmedo y atemperado de acuerdo a la ubicación altitudinal entre los 1.000 y 3.000 metros. El promedio de temperaturas extremas varía entre 7 y 28 C. Pese a estas condiciones templadas, el área es vulnerable a las heladas, granizos, sequías e inundaciones que durante todo el año amenazan la producción. La degradación de los suelos constituye el mayor problema medio ambiental, empeorado por el uso agrícola de terrenos montañosos y la extrema división y explotación de pequeños terrenos (minifundio).

5.1.2. Población, pobreza y migración

La población quechua constituye el grupo indígena de mayoría relativa en Bolivia y representa aproximadamente 30% de la población total. En el área comprendida por los cuatro municipios de estudio, los quechua representan el 63,3% de la población, con el porcentaje más bajo en Alcalá (30%) y el más alto en Sopachuy (84%). Los descendientes españoles y blanco-mestizos identificados así mismos en el último censo (2001) como no pertenecientes a ningún grupo nativo representan el 34%. “Otros nativos” comprenden solamente el 0,5% de la población.

Los índices de pobreza decrecieron en la provincia Tomina de 95% en 1991 a 90% en el 2001 (INE, 2002). Altos niveles de pobreza y falta de servicios básicos en la mayoría de las áreas rurales incide en la presencia de enfermedades endémicas tales como la malaria, chagas y tuberculosis como una alta, aunque decreciente, incidencia de bocio. Dificultades en el acceso a la tierra

y su agotamiento contribuyen a la extrema pobreza. Las mujeres de las áreas rurales están entre los más pobres y analfabetos. Ellas muestran entre 21 y 35 puntos porcentuales menos alfabetismo que su contraparte masculina, debido en parte a sus menos años de escolaridad (uno o dos menos que los hombres), pero sobre todo a la falta de práctica en el lenguaje.

Cuadro 5.1
Características generales de la población en los municipios de baja diferenciación

Indicador	Bolivia	Sopachuy	Padilla	Tomina	Alcalá
Población total	8.274.325	7.241	12.562	9.060	4.034
Densidad poblacional	7,5	11,6	7,8	11,9	12,9
Población rural en porcentaje	37,6	100	78,4	100	100
Población pobre en porcentaje*	58,6	91,0	86,9	94,6	86,0
Población analfabeta en porcentaje**	13,3	46,3	30,1	46,0	34,69

El Mapa de la Pobreza clasifica a la población en cinco grupos: pobres marginales, pobres indigentes, pobres moderados, población en la línea de pobreza y población con necesidades básicas satisfechas. Los primeros tres grupos, incluidos en la tabla, no satisfacen sus necesidades básicas; vale decir, carecen de acceso mínimo a servicios de salud, educación, agua, sanidad y vivienda en buenas condiciones.

** Considera la población mayor de 15 años.

Fuente: INE, 2002 e INE-UDAPE, 2002.

Los porcentajes de población pobre mostrados en el cuadro 5.1 explican los importantes flujos migratorios temporales y definitivos hacia centros con mayor población y zonas agrícolas más prósperas. La búsqueda de oportunidades de educación es otro incentivo para la migración hacia las áreas urbanas más próximas o, cuando es posible, hacia las grandes ciudades. En Sopachuy, alrededor del 15% de la población migra temporal o permanentemente²⁷. La migración más común se da entre los jóvenes

27 El PDM de Sopachuy señala el dato de 15% de migrantes, basado en una muestra del 20% de la población. ATICA (2001), basada en una muestra de 35% de familias, afirma que al menos un miembro por familia es migrante.

varones hacia el sector agrícola de Cochabamba (principalmente el Chapare), Santa Cruz y Argentina. Por lo menos 79% de los migrantes varones trabajan en actividades agrícolas mientras que un 70% de las mujeres migrantes son empleadas como trabajadoras del hogar en las ciudades de Sucre y Santa Cruz.

Por su parte, Alcalá mantiene el porcentaje más alto de migración temporal con 41%, seguido de Padilla con 27% y Tomina con 5,3%. La migración permanente se mantiene por debajo del 4% en todos los casos. En los cuatro municipios, el flujo inmigratorio es bajo y en su mayor parte temporal; depende de la locación patrilineal después de los matrimonios y turismo durante carnavales y ferias locales²⁸.

5.1.3. Actividades económicas

La mayor parte de la población activa (51%) trabaja en el sector agrícola, seguido del sector industria (extracción, construcción y manufactura) con 20,3%, y sector servicios con 4,9%. Padilla es el municipio más dinámico económicamente, seguido de Tomina, Sopachuy y Alcalá en relación directa a su accesibilidad caminera hacia las ciudades de Sucre y Santa Cruz²⁹. En el sector agrícola, la población privilegia la producción tradicional de maíz, papa y trigo y, en menor cantidad, la producción de frutales, maní y ají colorado. El área goza de características excepcionales para la producción de papa misk'a o papa temprana, permitiendo más de una cosecha al año. La cría de ganado vacuno y pequeños animales es otra fuente de ingreso y, en menor escala, las artesanías y la cerámica. En Sopachuy, más del 80% de estas actividades descansa en el trabajo familiar y solamente familias con recursos moderados contrata trabajadores temporales. El trabajo se organiza alrededor de los roles tradicionales asignados a los miembros familiares de acuerdo a su sexo y a su edad. Las mujeres

28 Información de los Planes de Desarrollo Municipal.

29 Datos del INE, 1999.

asumen la responsabilidad del cuidado de la casa y la familia y también participan en el trabajo agrícola y la cría de animales, especialmente los animales menores. Las decisiones son tomadas en pareja, pero las opiniones de las mujeres son relevantes en asuntos de salud y educación y la de los hombres en asuntos sobre producción agrícola y organización comunal.

Las limitaciones en el acceso y uso de la tierra son persistentes. En Sopachuy, la mayoría de las familias cultiva entre una y cinco ha. Algunos campesinos acceden directamente a las aguas de los ríos y fuentes naturales mientras que otros dependen totalmente de las lluvias temporales. La forma de tenencia de la tierra más difundida son los fundos familiares seguidos de terrenos comunales dedicados al pastoreo e infraestructura (escuelas, campos deportivos). Otras formas de acceso a la tierra son la renta de terrenos a cambio de dinero o parte de la producción. La producción agrícola apunta a diferentes fines: consumo familiar, la venta en el mercado y semillas para la próxima siembra. Al rededor de la mitad de la producción provee de alimentación a las comunidades, sin embargo aquellas más cerca a los caminos principales dedican la mayor parte de su cosecha al mercado. La principal forma de comercialización de sus productos en las ciudades se da a través de intermediarios. Las comunidades lejanas a vías transitables para motorizados utilizan la fuerza animal para llevar sus productos hacia los pequeños mercados o las ferias locales, donde los venden o intercambian por otros productos (trueque).

Como se mencionó en el capítulo anterior, en Chuquisaca los dueños de camiones y aquellos con capacidad para almacenar productos tienen ingresos seis veces superiores a aquellos dedicados a la actividad agrícola. Los llamados “rescatistas” compran la producción en campo y la llevan a los mercados. La poca presencia de estos y sus ventajas en términos de acceso a la información de precios y disponibilidad de capital origina una relación de intercambio totalmente desigual entre ellos y los productores. Con frecuencia los rescatistas pagan menos del valor real y alteran el peso de la producción. A veces el intercambio se da a manera de

trueque: el rescatista deja bienes tales como coca y azúcar a los productores un año antes de coleccionar la cosecha comprometida. Al año siguiente, la cosecha suele ser más valiosa que los productos dejados el pasado año. Muchos productores son concientes de esta desigual capacidad de intercambio, sin embargo tienen en alta estima el papel de los rescatistas, como refleja el comentario de una campesina: *“Para nosotros el transporte es terrible. No tenemos formas de trasladar la producción al mercado... ahora claro hay algo de caminos pero todavía no hay mercado... los camioneros vienen y llevan la producción. Nos pagan menos y ellos también ganan, pero es mejor que estar andando para arriba y para abajo (con la producción)”*.

Entre los productores pobres y de ingreso moderado, la migración temporal como trabajadores agrícolas y la venta de artesanía son una fuente de ingreso adicional. Los mejor acomodados se apoyan en la venta de la producción agrícola y animal³⁰. En lo que respecta a los centros más poblados, las actividades más rentables pasan por los consultorios de salud privados, servicios legales, restaurantes y almacenes de abarrotes. Recientemente, con la mejora de los caminos, florecen las empresas de transporte de pasajeros.

Las vías de comunicación mejoraron notablemente desde hace 10 años en la zona, tanto para el transporte interprovincial como al interior de las provincias. Ahora, dos rutas principales conectan estos municipios con la capital Sucre: Sucre-Tomina-Padilla-Alcalá y Sucre-Tomina-Sopachuy-Alcalá. Las comunidades se comunican entre sí y con los centros urbanos a través de

30 De acuerdo con ATICA (2001: 8), de una muestra de cuatro comunidades de Sopachuy, el promedio de ingresos familiares por producción agrícola es de 100.7 US\$. La venta de ganados provee el adicional de 264.0 US\$ por año. El promedio de ingresos por actividades migratorias anuales fue calculado en US\$ 140.0. En total, el promedio de ingresos anuales por familia llega a aproximadamente US\$ 512. De acuerdo al PDM de Sopachuy (2001), las familias más afortunadas pueden llegar a ganar \$390 dólares adicionales sin realizar el intercambio de productos (trueque) y actividades migratorias, practicadas por las familias más pobres.

senderos de herradura o caminos de tierra, en su mayoría de transabilidad dificultosa o imposible durante la época de lluvias.

Los centros urbanos de los cuatro municipios se conectan con el sistema nacional de telecomunicaciones a través de modernas redes de telefonía. Los comunarios, por su parte, suelen hacer uso de las facilidades de los aparatos de radio de ONG o postas sanitarias cuando están disponibles. De otra manera, caminan a los centros poblados o envían mensajes a través de intermediarios como transportistas y conocidos.

5.2. Breve revisión histórica

5.2.1. Los pobladores originarios y el sistema de las haciendas

Antes del arribo de los españoles en la segunda mitad del siglo XVI, los asentamientos quechuas cubrían toda el área. Los pobladores estaban integrados al imperio incaico y se dedicaban a la agricultura y al manejo de diferentes pisos ecológicos con sofisticadas técnicas de riego y producción. La comunidad constituía la unidad básica de organización, regida por autoridades que rotaban en sus funciones y manejaban los recursos con autonomía (Urios-te, 2002). La tierra pertenecía de manera colectiva a la comunidad como un todo y las autoridades distribuían su uso periódicamente entre las familias. La *mita* o trabajo por turnos regulaba la fuerza de trabajo y distribuía la carga de las obras públicas.

Con el arribo de los españoles, muchos quechuas se convirtieron al cristianismo y colaboraron en la fundación de ciudades católicas, como Sopachuy en 1581. Los españoles fundaron Tomina (1575) y Padilla (1583) con el objetivo de marcar frontera con los “infieles” y aguerridos Chiriguanos de las tierras bajas³¹.

31 Por ejemplo, Tomina fue inicialmente fundada con el nombre de “Villa de Santiago de la Frontera.”

Alcalá fue fundada más tarde, en 1782, como un asentamiento de españoles dedicados a la agricultura.

Los españoles adoptaron el sistema de obligaciones personales de los Incas y establecieron la *mita* entre los pobladores de estos valles para la extracción de minerales en las tierras más altas. También establecieron las encomiendas y las reparticiones, de donde se originó el sistema de haciendas. Las encomiendas consistieron en la dotación de tierras, incluidos sus habitantes, a los encomenderos, a fin de que éstos convirtieran a la población indígena al cristianismo. Los indígenas, a su vez, pagaban tributo a los encomenderos en forma de trabajo, dinero y productos agrícolas o animales. Aunque la encomienda no otorgaba derecho de propiedad, fue alterada con los años a través de la práctica de transferencia de tierras por herencia. De este modo, los indígenas libres convertidos en encomendados se transformaron en peones.

El sistema de haciendas se consolidó como forma de tenencia de la tierra y producción agrícola después de lograda la independencia de la República en 1825. Evidentemente, durante los primeros 50 años de independencia, una serie de disposiciones legales facilitó la adquisición de grandes extensiones de tierra a los criollos civiles y militares. A fines del siglo XIX y hasta 1953, el sistema de haciendas estuvo ligado a la extracción minera a través de las relaciones económicas y sociales de propietarios mineros y hacendados. Las haciendas de los valles centrales de Chuquisaca proveían alimentos y material a las cercanas explotaciones mineras de Potosí. Contrario al caso de los hacendados del Chaco, algunos patrones de los valles centrales delegaron el control de sus haciendas a empleados de su confianza y recogían los tributos indígenas en las ciudades donde residían. Más tarde, esto probaría tener un efecto importante en la toma de sus propiedades por los campesinos durante los 1950s. Como García (1970: 304) menciona: “A pesar de la imposición de las haciendas, la comunidad indígena tuvo la capacidad de mantener sus lazos sociales, una tradición de ayuda mutua y un alto grado de conciencia de grupo”. Sumado a estos factores, la ausencia temporal o perma-

nente de los patrones y la alta densidad de la población indígena favoreció los fuertes movimientos revolucionarios que dieron paso a la reforma agraria en esta zona.

5.2.2. La Reforma Agraria

Las revueltas indígenas en Bolivia datan de fines del siglo XIX, siendo el caso más notable el alzamiento del aymara Zarate Willca en reclamo de la restitución de la tierra indígena, participación en el gobierno y la elección de autoridades a través del voto directo (Urioste, 2002: 3). Como se mencionó anteriormente, la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932–1935) despertó y acrecentó la conciencia sobre las condiciones serviles de los indígenas y la extrema polarización en la distribución de recursos y poder en el país. En 1943, el presidente Gualberto Villarroel organizó el Primer Congreso Indígena, pero sólo la Revolución Nacional de 1952 trajo cambios fundamentales a la condición de los indígenas en la que ellos mismos fueron actores activos en alianza con otros grupos sociales. Un año después de la Revolución Nacional, en agosto de 1953, la reforma agraria estableció la dotación de tierras a los campesinos que la trabajaban, reversión de tierra improductiva al Estado y su redistribución. Esto implicó cambios profundos en las formas de tenencia de la tierra y producción agrícola en los valles de Chuquisaca. Las comunidades campesinas tomaron la tierra, muchas veces por medios violentos, y se organizaron como sindicatos campesinos en los límites de las antiguas haciendas.

La consecuente y sucesiva división de terrenos pronto ensombreció los resultados de la reforma y el minifundio generalizado se convirtió en una de las razones principales de la pobreza. Adicionalmente, la falta de medios colaterales para la producción y la ineficiencia y corrupción en los organismos responsables de la aplicación de la ley contribuyeron al limitado impacto de la reforma. Así mismo, los proyectos de desarrollo en esta zona fueron mínimos en comparación a aquellos que con tanta fuerza se implemen-

taron en las zonas bajas del Chaco. Todo este panorama favoreció la presencia de ONG en la zona a partir de los años 1960s, hecho que como veremos más adelante tuvo importancia fundamental en el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.

Las entrevistas de campo mostraron que los pocos descendientes de ex-hacendados y los blanco-mestizos en la zona resienten todavía las reformas y recuerdan el proceso como una alteración del orden y un abuso a los ex propietarios. Al contrario, los campesinos de los cuatro municipios consideran a la reforma agraria una piedra fundamental en su historia, orgullosos de sus abuelos y celosos guardianes de cualquier signo de retroceso en el ejercicio de los derechos logrados. No obstante, hay en ellos una percepción ambigua del significado actual de la reforma, pues reconocen el pleno derecho ganado sobre sus tierras pero, al mismo tiempo, las dificultades que implica conservarla (por ejemplo en el logro de la titulación legal y frecuentes problemas de linderos) y hacerla producir³². Uno de los logros más perdurables de la revolución fue, sin duda, la profunda conciencia de clase de los campesinos de la zona, quienes identifican todavía a los ex-patrones como el claro enemigo de clase. Utilizando los términos de Havet (1985), esta polarización de fuerzas, incluso cuando los patrones son una representación más que una realidad, lleva a los campesinos a identificarse claramente con una experiencia de opresión. Como resultado, la cohesión entre los campesinos indígenas se fortalece alrededor de sus organizaciones sindicales.

5.2.3. La instrumentalización de los proyectos de desarrollo: la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca y las cooperativas

La poca importancia económica de la agricultura en la zona y las prácticas tradicionales en la producción sumada a la diferencia

32 En Sopachuy, por ejemplo, el 68,7% carece de certificación legal válida sobre sus terrenos (PDM, Sopachuy, 2001: 164).

de cultura e idioma resultaban una base poco atractiva para los implementación de proyectos de desarrollo. Esto explica en parte la poca presencia e influencia de CORDECH en los valles de Chuquisaca. Un diagnóstico elaborado por CORDECH en 1993 hace evidente que esta institución dejó gran parte de la responsabilidad de fomento al desarrollo agrícola a las ONG que ya prestaban servicios de salud y educación en la zona. CORDECH invirtió en los valles en estructuras para el almacenamiento de trigo y cebada y también en equipamiento y maquinaria para el procesamiento de la semilla. Algunos créditos también beneficiaron a los productores, especialmente en Padilla, favorecida por la proximidad y buena conexión caminera a Sucre y Monteagudo.

Como en el resto del Departamento, los oficiales de CORDECH mantuvieron relaciones clientelares y patrimoniales con la población local. Los prefectos, máximas autoridades departamentales, decidían a criterio propio el destino de las inversiones, como un residente de Sopachuy recuerda: *“Antes, los prefectos solían ir donde eran mejor invitados y daban dinero como si fuera un presente personal... Muchos honores les eran dados a ellos aunque ellos gastaban el dinero del Estado. Para lograr la construcción de una pequeña obra era necesario organizarles una fiesta: Un pueblo pobre dando dinero para fiestas. Aquellos que comían y bebían con las autoridades eran los líderes del pueblo... (eran las fiestas) de las autoridades y su gente”*³³. Dada la poca capacidad de presión de estos pueblos y sus comités cívicos, las relaciones y simpatías personales entre los líderes del pueblo y las autoridades regionales eran tanto o más importantes que las dadas en el Chaco.

Directivos locales de CORDECH y de las cooperativas pertenecían a la población blanco-mestiza que permaneció en la zona luego de la reforma agraria, ya sea administrando sus pocas y reducidas propiedades, estableciendo pequeños negocios o copando los puestos burocráticos. A pesar del éxito de la revolución

33 Entrevista con el profesor Ives Encinas. Sopachuy, 19 de octubre de 2002.

al empoderar a los indígenas campesinos a través de la dotación de la tierra, abolición de la servidumbre, derecho al voto y a la organización política y otros, el prestigio social y los lazos políticos todavía aseguraban a los blanco-mestizos una posición dominante en los pueblos.

En relación a las cooperativas, durante los años 1960s la Iglesia católica creó dos de ellas: “San José Obrero” y “San Mauro.” El objetivo fue la estabilización de los precios de bienes regulados hasta entonces exclusivamente por los intermediarios. También apuntaron a proveer créditos agrícolas y servicios de capacitación. Como en los casos mencionados en Monteagudo, las cooperativas sufrieron problemas debido a la falta de capacidad de manejo, pues sus administradores tendieron a subestimar la importancia de los mercados y a enfatizar sólo en el incremento y el acopio de la producción. La historia de las cooperativas locales muestra su declinación como resultado de estos factores sumados a la falta de mercados y la declinación de la importancia del sector agrícola en general a mediados de los 1980s. Los débiles grupos de poder en los pueblos tuvieron poco que añadir a este desfavorable panorama³⁴.

Actualmente y contrario al caso de los municipios del Chaco, algunas cooperativas persisten empeñadas en sostener el sector agrícola rural. En Sopachuy, por ejemplo, las cooperativas San José Obrero y COSAL proveen servicios, asistencia técnica y almacenamiento a precios bajos, además de créditos en dinero e insumos agrícolas y ganaderos. Dada la tendencia general al retraso en los pagos, COSAL permite a sus asociados el pago en montos muy bajos (hasta de 20 Bs.) y préstamos grupales con muy buenos resultados. Otras instituciones grandes también proveen créditos a intereses más bajos del mercado (ANED y FADES) y otras favorecen directamente a los agricultores ofreciéndoles insumos agrícolas o dinero hasta la venta de la cosecha (CARITAS, PROSEMPA

34 Ver García, 1970, para un análisis de las condiciones estructurales que llevaron a la caída de la experiencia cooperativista en Bolivia.

y PROINPA). Sin embargo, la alta dependencia de la producción agrícola sobre los fenómenos climáticos y de los recursos canalizados desde la cooperación internacional apuntan más a la buena voluntad en el sostenimiento de las cooperativas que a un impacto real en más de 40 años.

5.3. Estructuras de poder local previas a la implementación de políticas descentralizadoras

Esta sección presenta un análisis de los grupos sociales y sus relaciones en el municipio de Sopachuy en los años previos a la implementación de la LPP en 1994. Tres eran entonces los grupos sociales de mayor diferenciación en Sopachuy: la población indígena quechua, los blanco-mestizos y los pocos migrantes de origen quechua o aymara. El primer grupo domina en términos numéricos y culturales. Los indígenas quechua se organizan en comunidades, cada una representada por un sindicato campesino. Como se describió en el capítulo 3, las comunidades quechuas mantienen formas tradicionales de organización agrícolas y sociales en grupos fuertemente cohesionados. Sin embargo, presiden al interior diferencias de posición económica y estatus social entre ellos. Comúnmente, estas diferencias se relacionan con el acceso a la tierra, lazos sociales y económicos con los centros poblados y la disponibilidad de capital en dinero o mercancía. La mayoría de los indígenas quechua se dedica a la agricultura, cultivando sus propias tierras al interior de los límites de sus comunidades. Están también aquellos que no poseen tierra y rentan terrenos o trabajan como jornaleros ya sea para los campesinos más prósperos o para aquellos que han migrado.

Respecto al segundo grupo, los blanco-mestizos, la mayoría vive en la zona urbana de Sopachuy, dedicada a sus pequeños negocios, puestos burocráticos o actividades agrícolas en terrenos cercanos. Al contrario que los hacendados y sus descendientes en Monteagudo, las generaciones más jóvenes en Sopachuy migraron

de manera permanente poco después de la reforma agraria. La mayor parte del personal en organizaciones educativas, de salud y ONG en general son de origen blanco-mestizo y provienen de otras regiones. Tal vez debido al relativo aislamiento del municipio y siglos de coexistencia entre los indígenas quechua y los blanco-mestizos, estos últimos asimilaron las costumbres de los primeros, hablan su idioma y algunos suelen mantener relaciones cotidianas amistosas, especialmente entre las mujeres.

El tercer y último grupo social en Sopachuy lo constituyen las pocas familias de inmigrantes, particularmente desde las zonas más altas de Potosí, La Paz y otros municipios de Chuquisaca. La mayoría está dedicada al comercio y ha prosperado económicamente desde su llegada hace ya varios años con la apertura de tiendas pequeñas y medianas abastecidas de mercancías que llegan de Sucre, Santa Cruz, La Paz y países vecinos. Tres de los comerciantes más exitosos son de origen muy humilde, pero supieron aprovechar las oportunidades abiertas por el mejoramiento de los caminos, el crecimiento de los centros poblados dada por la apertura de escuelas y su propia habilidad negociadora. Con el tiempo, compraron sus propias casas y las mejoraron introduciendo cemento en su estructura; algunos pocos también lograron comprar sus propios camiones.

Fue en la interacción de estos tres grupos en los que diferencias en poder social, político y económico se evidenciaban antes de la implementación de la LPP. Los indígenas quechua ocupaban el estrato social más bajo debido a los siguientes factores: i) ellos estaban entre los más pobres y por lo tanto gozaban de menos años de escolaridad y poco o ningún acceso a servicios de salud, agua potable o saneamiento. Esto influía en la alta incidencia de enfermedades entre ellos (particularmente el mal de chagas y el bocio), ii) estaban menos conectados al mundo externo y mantenían una fuerte orientación comunal, y iii) los blanco-mestizo gozaban de mayor peso en la escena social y política dado su origen español (visto por propios y ajenos como un rasgo superior), su mejor educación y sus lazos políticos y sociales en las

principales ciudades. Estos factores contribuían a separar a los quechua de los rápidos procesos de modernización de la educación, el profesionalismo y los permanentes cambios tecnológicos e institucionales.

La distribución del poder político antes de 1994 presentaba un cuadro más complejo que la diferenciación social. Por un lado, los campesinos indígenas organizados en sindicatos tenían relevancia política como eslabones de base de su organización nacional, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Los partidos políticos, principalmente el MNR y el MBL, tuvieron gran influencia entre los sindicatos zonales. El MNR gozaba de la lealtad de los campesinos como líder de la revolución nacional mientras que el MBL ganó la simpatía campesina gracias al trabajo de sus miembros en ONG locales. El peso político de los sindicatos campesinos tenía, entonces, importancia regional y no local pues adicionaba (o quitaba) legitimidad a las demandas regionales y sectoriales. En lo local, los puestos políticos tales como los del alcalde, corregidor, jueces y otros estaban en manos de los blanco-mestizos en los pueblos. Por lo tanto, el poder político estaba claramente compartimentalizado en dos espacios, el urbano, legitimado por los poderes y recursos del Estado y el rural, legitimado por las propias organizaciones campesinas y de mayor importancia para su vida cotidiana.

El poder económico, por último, estaba en manos de los comerciantes, proveedores de servicios y transportistas de origen blanco-mestizo y colla (quechua y aymará). Debido al origen indígena de la mayoría de ellos, los blanco-mestizos suelen subestimar a los comerciantes. Aquí es claro aquello que Havet (1985: 67) había remarcado ya en su estudio del pueblo cercano de Villa Serrano a principio de los 1980s: “Los pequeños comerciantes aspiran a un estatus no-campesino, pero difícilmente la alcanzan en la percepción de las élites. Ellos son campesinos de facto quienes venden productos enlatados, refrescos y fruta. Son tratados por las élites como campesinos”.

Las descripciones anteriores señalan un balance de poder determinado por los resultados de la reforma agraria. El efectivo cambio en la distribución de la tierra proveyó de derechos sociales y políticos a los indígenas campesinos, sin embargo no elevó su ubicación social, mejoró sus condiciones económicas de manera insuficiente y no implicó poder político más allá de sus propias organizaciones. En este sentido, la reforma agraria no resultó a cabalidad en aquello señalado por García (1970: 346): “Lo que ha sido demandado de la reforma agraria no es, hablando de manera estricta, el pago por el precio de la tierra como un bien productivo –porque un verdadero mercado de tierras no existía en la sociedad tradicional– *pero más bien el precio del poder social confiscado de las clases propietarias por la revolución.*”³⁵

5.4. La ley de participación popular: el gobierno municipal como centro del poder local

Esta sección describe las transformaciones en la composición y características de los gobiernos municipales de los cuatro municipios de estudio clasificados como poco diferenciados. Como se mencionó en el capítulo 3, este análisis considera que después de promulgada la LPP los gobiernos municipales reflejan si acaso y cómo se ha producido una reconfiguración en el balance de poder local.

5.4.1. La composición del gobierno municipal

Durante los años previos a la LPP, los GM tenían relevancia solamente en los centros más poblados o capitales de municipio. Autoridades en Sucre, prefecto o alcalde, nombraban directamente a los alcaldes locales, algunas veces tomando en cuenta las listas de tres candidatos elegidos por la población. Los candidatos

35 Cursivas originales. Traducción propia.

estaban entre los blanco-mestizos todavía presentes en estos pueblos pequeños y medianos, apoyados por sus relaciones locales y aquellas en las ciudades de Sucre y La Paz. Los miembros de los GMs se ocupaban de los asuntos urbanos con los pocos recursos a su alcance y sus posiciones nunca fueron desafiadas por los fuertes sindicatos campesinos rurales.

Durante la gestión 1999-2004, segunda después de promulgada la LPP, dos de los cuatro alcaldes en los municipios considerados eran profesionales (Padilla y Sopachuy) y dos eran productores agrícolas (Alcalá y Tomina). Los concejos estaban compuestos por profesionales, productores y amas de casa (cuadro 5.2). Los indígenas campesinos ganaron representación en todos los GM e incluso algunos concejales y alcaldes trabajaban en labores agrícolas poco antes de ser posesionados. Así mismo, todos tenían experiencia como líderes sindicales y recibieron apoyo de ONG, donde algunos se desempeñaron como facilitadores de proyectos de desarrollo.

Uno de los casos más sobresaliente entre los indígenas campesinos alcaldes es el de Alejandro Jiménez en Sopachuy. Debido a su buen desempeño como líder del sindicato campesino, Jiménez fue postulado como candidato y elegido alcalde por el MBL en Sopachuy en el año 1996. En 1997, sin embargo, su partido le pidió su renuncia debido a su pobre desempeño en el GM y a las acusaciones de desconocer totalmente el contenido y aplicación de la LPP e incluso dormir detrás de su escritorio en horas de oficina. Jiménez dice al respecto: *“Yo era un líder sindical muy bien conocido en el Departamento, la Provincia y el Cantón, pero manejar una oficina municipal fue un cambio drástico para mi...Yo sabía como manejar una bicicleta pero ellos me dieron una motocicleta y yo no pude manejar. Ese fue mi obstáculo”*³⁶. El dirigente nacional del MBL coincide con esta visión y considera que el apoyar a un líder campesino como candidato a la alcaldía implica un costo político porque la lógica campesina de liderazgo difiere mucho de aquella

36 Entrevista con Alejandro Jiménez. Sopachuy, 16 de noviembre, 2002.

de manejo administrativo de las oficinas municipales. Estas, según él, requieren conocimiento básico y habilidades tales como leer y escribir en español y la habilidad para negociar con organizaciones locales y regionales³⁷. Pese a esta coincidencia de apreciaciones, la separación de Jiménez del GM de Sopachuy fue, por lo menos, dramática. *“Mi historia es muy larga...Yo fui promotor de una cooperativa y líder del catecismo. Después fui sub inspector agrario y cinco años líder de la sub-central campesina. Fui obligado a aceptar la alcaldía, pero mi partido no me apoyó cuando yo no supe cómo manejar el municipio...algunas personas me decían que por lo menos yo debía usar corbata y sombrero, pero yo les decía que el usar corbata y sombrero no me haría más inteligente...yo compré los documentos (textos de la ley y reglamentos) con mi propio dinero, vendiendo mis animales...es por eso que amargamente ahora lloro...cuando me llamaron a Sucre los del MBL me hicieron llorar...ellos se olvidaron que yo solo fui con mi caballo rojo haciendo campaña por el partido como Cristo aquí y allá...ellos me despreciaron diciendo ‘este cocalero no sabe nada’...después de rabia voté por la ADN, por venganza...ahora no creo en ningún partido político. Los políticos pelean unos contra otros y después se encuentran de nuevo en el camino con la misma cara...”*. Luego de renunciar, Jiménez votó como concejal por un colega de la ADN y determinó así, junto con otro concejal que dio un giro político, que la ADN quedara a cargo de la alcaldía. Aunque no hay pruebas, muchos en el municipio creen que Jiménez recibió dinero a cambio de su voto. Lo que es evidente es que la experiencia de Alejandro Jiménez atrajo la atención de partidos políticos, sindicatos campesinos y ONG de la misma manera, pues reveló que las acciones políticas en favor de las candidaturas campesinas son necesarias pero no suficientes. La falta de rigurosidad teórica y práctica en los sindicatos y, sobre todo, en sus líderes y la falta de apoyo y seguimiento al ejercicio de las funciones públicas de parte de ONG y partidos políticos significaron enormes retrocesos para los indígenas campesinos.

37 Entrevista con Franz Barrios. La Paz, 4 de abril del 2003

Como ejemplifican las siguientes entrevistas, los concejales campesinos también enfrentan, dificultades dadas por sus pocos años de educación formal en contraste con la de los profesionales de la alcaldía y otras organizaciones: *“Yo (concejala campesina) tuve algunos problemas con los profesores porque no entendía algunas palabras...después de un tiempo, recién aprendí que el director distrital es el que controla y no yo. Yo tenía que coordinar con la mesa escolar y no con los profesores”*³⁸. *“Nosotros (técnicos de la alcaldía) tuvimos algunas fricciones con los concejales en el control que ellos ejercen porque, por ejemplo, en temas de infraestructura ellos no tienen información y conocimiento y esto a veces ha creado malos entendidos”*³⁹.

Pese a estas dificultades, las limitaciones de información y educación formal suelen ser superadas a través de capacitaciones provistas por ONG y proyectos conjuntos del gobierno nacional y departamental con la cooperación internacional. Estos se dirigen principalmente a alcaldes, concejales y técnicos y se concentran en temas de manejo administrativo y económico. De esa manera, más de catorce años después de promulgada la LPP, pequeños municipios rurales compuestos de indígenas campesinos son capaces ahora de ejercer control sobre gastos y obras municipales. El caso de Sopachuy muestra también cómo los líderes sindicales campesinos controlan muy de cerca a los concejales indígenas campesinos a través de reportes del alcalde, el control sobre las obras efectuadas en sus comunidades y los informes del CV. El control se ejerce también a través de charlas informales en un ambiente relajado a las puertas del concejo municipal. Allí, mientras esperan el inicio de sus sesiones, los concejales se encuentran con los transeúntes y conversan sobre asuntos municipales. Entre ellos llegan también campesinos, hombres en su mayoría, para “echarse de menos” y discutir en su propio idioma la ejecución de obras municipales.

38 Entrevista con la concejala campesina Eulogia Galarza. Sopachuy, 16 de noviembre de 2002.

39 Entrevista con Juan Manuel Bolaños. Sopachuy, 16 de noviembre de 2002.

Cuadro 5.2
Ocupación y lugar de residencia de alcaldes y concejales en municipios
de baja diferenciación. Periodo 1999-2004

Municipio	Posición	Ocupación	Residencia previa
Sopachuy	Alcalde	Arquitecto	Sucre
	Concejala 1	Secretaria	Pueblo
	Concejala 2	Agricultora, ama de casa, activista sindical	Campo
	Concejal 3	Agricultor, ex-líder sindical	Campo
	Concejal 4	Agricultor, estudiante de tecnología agropecuaria	Mixta
Padilla	Concejal 5	Técnico	Pueblo
	Alcalde	Profesional	Pueblo
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejal 2	Profesor	Pueblo
	Concejal 3	Comerciante	Pueblo
Tomina	Concejal 4	Agrónomo, ex-líder sindical	Mixta
	Concejal 5	Productor	Mixta
	Alcalde	Agricultor. Ex-líder sindical	Mixta
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejala 2	Ama de casa	Pueblo
Alcalá	Concejal 3	Agricultor, ex-líder sindical	Mixta
	Concejal 4	Agricultor, ex-líder sindical	Mixta
	Concejal 5	Transportista	Mixta
	Alcalde	Agricultor	Mixta
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejala 2	Ama de casa	Pueblo
	Concejal 3	Agricultor	Campo
	Concejal 4	No habilitado	_____
	Concejal 5	No habilitado	_____

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Las mujeres representaban una minoría del 20% en el GM porque las candidaturas femeninas son introducidas generalmente sólo en suplencias en las listas de los partidos políticos. Al inicio de la gestión 2004-2009 sólo tres de 20 concejales habilitados eran mujeres en los cuatro municipios menos diferenciados. Es común que este porcentaje aumente a medida que algunas suplentes asumen la titularidad, pero muy pocas veces llegan a cubrir el 30% de concejalas en ejercicio. Volviendo a la gestión anterior (1999-2004), de las entrevistas con las dos concejalas de Sopachuy se desprende que ambas fueron promovidas como candidatas por los líderes y simpatizantes políticos interesados en cumplir con la ley de partidos (postular a 30% de candidatas

mujeres). Ambas habían demostrado fuerza y liderazgo en su trabajo comunal y barrial sin embargo no tenían interés en ingresar a la vida política. Las dos concejales, una de origen urbano y la otra campesina quechua, reconocen el largo camino que queda por recorrer en la participación igualitaria de hombres y mujeres, incluso para ellas en su posición de representantes. Ellas decían: *“Hemos encontrado mucha resistencia (para organizar a las mujeres), especialmente de los maridos, no de los líderes. Es un área muy machista. Los maridos se resisten incluso a que las mujeres vayan a los centros de salud”*⁴⁰ y *“Todavía tenemos bastante que pelear con las mujeres. Hay mucho machismo de parte de los hombres, aunque los concejales digan que las mujeres deben participar. La semana pasada en una reunión... yo he preguntado porqué la participación de las mujeres en las directivas comunales está desapareciendo y ellos me dijeron que hay muchas fallas de las mujeres. Sus maridos son celosos y hay peleas que nadie les ayuda a resolver. Entonces yo he dicho que ellos no pueden informar de esa manera en las reuniones, porque las mujeres ya no van a querer participar”*⁴¹. En los cuatro municipios considerados, los líderes sindicales campesinos manifiestan su apoyo y convencimiento de la necesidad de apoyar al liderazgo femenino, en muchos casos como reflejo del trabajo de las ONG locales y proyectos de desarrollo. Sin embargo, la mayoría de las mujeres entrevistadas coadyuvaron lo dicho por las concejales: las limitaciones para su participación en proyectos sociales y políticos empieza en casa y frecuentemente el deseo de evitar las peleas resulta en la renuncia a sus aspiraciones.

5.4.2. El gobierno municipal y los partidos políticos

Como se mencionó anteriormente, la redistribución de facto de la tierra promovida por la Ley de Reforma Agraria en los valles

40 Entrevista con la concejala Maritza Rejas. Sopachuy, 16 de Noviembre de 2002.

41 Entrevista con la concejala Eulogia Galarza. Sopachuy, 16 de noviembre de 2002.

de Chuquisaca y la inclusión de los campesinos en la vida política formal del país a partir de la revolución de 1952 aseguró la lealtad de los campesinos indígenas al MNR por más de dos décadas. Durante los 1970s, la acción política y trabajo comprometido de algunas ONG ligadas al partido político MBL volcó la preferencia campesina hacia ese partido. El personal técnico de estas ONG trabajó conjuntamente con las organizaciones campesinas en la planificación de proyectos productivos y fortalecimiento de la organización campesina, una forma hasta entonces novedosa en las intervenciones del desarrollo. La aplicación de la LPP dio al MBL y sus militantes la oportunidad de tomar el GM y no constituye una sorpresa que todos los alcaldes en Sopachuy después de la promulgación de la LPP representaran a este partido. Entre los otros tres municipios de baja diferenciación, Tomina y Alcalá son también base de un fuerte MBL mientras que en Padilla ocupó siempre segundos y terceros lugares. En Sopachuy, Tomina y Alcalá, los votos del MIR y ADN responden a la preferencia de los centros urbanos. Por ejemplo, un alto dirigente del MIR originario de Sopachuy atrajo votos del pueblo pese a repetidas acusaciones de corrupción a cambio de promesas de mejorar los servicios urbanos. Estas promesas se redujeron a favores personales y fueron efectivas sólo hasta que el mencionado dirigente cambió su afiliación y su preeminencia en la arena política nacional declinó.

Cuadro 5.3
Partidos políticos representados en los gobiernos municipales
de los municipios de baja diferenciación, elecciones 1999

Municipio	Partido político del Alcalde	Número de concejales por partido político				
		MBL	MIR	ADN	MNR	Otros
Sopachuy	MBL	3	1	1	–	–
Padilla	MIR	–	2	1	2	–
Tomina	ADN	2	1	1	1	–
Alcalá	MBL	3	2	–	–	–

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Las últimas elecciones municipales de diciembre de 2004 implicaron un cambio profundo en la constelación política de muchos municipios del país. Como en la mayoría de ellos, las elecciones en los cuatro municipios de baja diferenciación significaron el desplazamiento de partidos tradicionales. El MNR y la ADN prácticamente desaparecieron del escenario político mientras que el MAS ganó concejales en los cuatro municipios. El descrédito de los partidos políticos tradicionalmente en el poder y la fuerza del discurso con rasgos de reivindicación étnica y de clase del MAS motivaron el giro del electorado local. En Alcalá, la agrupación ciudadana “Movimiento Multicultural Productivo” (MMP), con su propuesta independiente y centrada en la problemática local y la apatía de los ex-concejales del MBL, tornaron drásticamente la composición del concejo, con tres representantes del MMP, uno del MAS y uno del MIR.

Varias entrevistas resaltaron el descontento de los pobladores locales con los partidos políticos. Por ejemplo, en Sopachuy, el GM (periodo 1999-2004) denunció formalmente ante las autoridades judiciales al concejal de la ADN electo para completar el periodo inconcluso por Alejandro Jiménez. El ex-concejal por el MBL y alcalde por la ADN fue acusado de eliminar documentación antes de dejar la alcaldía y de una serie de irregularidades hasta el punto que, en 1998, el 57% de los gastos municipales estaban calificados como “no especificados”⁴². En 1999, el nuevo GM asumió una deuda municipal de casi 50% de los recursos de co-participación correspondientes al periodo 2000, consecuentemente muy pocas obras se realizaron ese año. De las acciones legales seguidas, sólo una siguió curso legal, pues la primera sufrió una sospechosa y excesiva demora en la contraloría y, contradictoriamente, son los concejales que iniciaron el juicio quienes pagaron los costos económicos del fallido proceso.

Como en el caso de los municipios altamente diferenciados, influencias políticas afectan la relación entre la prefectura y los

42 Dato extractado del libro de Nijenhuis (2002: 8).

municipios de menos diferenciación. “*Nosotros encontramos problemas con la prefectura porque el GM no es de la ADN y entonces no nos apoyaron...Ahora con el cambio de gobierno y el MNR en el poder, el prefecto ha comprometido su ayuda*”⁴³. Las prefecturas ejercen favoritismo hacia algunos municipios al, por ejemplo, “prestar” maquinaria pesada o enviar temporalmente personal técnico de apoyo. Algunos proyectos prefecturales cuentan con respaldo institucional y profesional y se aplican con mayor equidad en todos los municipios, sin embargo incluso en estos proyectos varios entrevistados/as reportaron retrasos explicados por favoritismo político. En Padilla y Tomina se dieron casos en los que la afiliación del prefecto fue determinante para la elección del alcalde e incluso concejeros provinciales, pues los concejos municipales buscan la afinidad política para facilitar el flujo de recursos. Pese a los acuerdos, los mismos concejales resienten la influencia regional y nacional sobre el control de decisiones locales. Por ello, una vez establecida la nominación del alcalde y funciones de los concejales, suelen resistir la centralización política de las decisiones a través de acuerdos locales en la toma de decisiones.

En Sopachuy, y en menor medida en Tomina y Alcalá, los pobladores rurales mantienen un discurso en defensa de su identidad y derechos como campesinos y no de adherencia a un partido político. El MAS logró amplia aceptación porque supo apuntar hacia los problemas de exclusión social articulada sobre la condición étnica y de pobreza de muchos campesinos. La directa y radical crítica del MAS hacia el sistema político dividió la preferencia campesina de la que el MBL gozó por muchos años. A esto se sumó la corta y nada exitosa afiliación de este último partido con el MNR en el año 2001 y la clara aversión de los partidos tradicionales e incluso de los EE.UU. hacia el MAS. Como señaló

43 Entrevista con la Presidente del Concejo Municipal de Sopachuy (Sopachuy, 16 de noviembre, 2002). El prefecto de entonces (MNR) nació en Padilla y comprometió su ayuda a todos los municipios rurales, sin embargo se mantuvo en su puesto por menos de un año.

una mujer campesina en Sopachuy: *“El MAS no hizo ninguna propaganda...Ellos sólo nos dieron algunas bolsitas con unas tiritas con letras para guardar coca pero no la coca. Creo que la gente votó por el MAS porque Estados Unidos (su embajador en Bolivia) dijo que nosotros no debíamos votar por Evo Morales. Entonces la gente del campo se pusieron caprichosos para hacer ganar al MAS. Ellos votaron por el MAS como venganza contra los gringos”*⁴⁴. El Alcalde, concejales y ONG en Sopachuy reconocen la fuerza de los sindicatos campesinos y al mismo tiempo la alimentan. El alcalde de Sopachuy decía: *“Yo pienso que al final es lo mismo (MAS y MBL) y eso es el sindicato campesino. Pienso que estamos lejos de los centros urbanos y ellos (los campesinos) mantienen una sola línea...el MNR y el MIR son fuertes solo en el pueblo”*. La concejala campesina por el MBL decía: *“nosotros hemos mantenido conversaciones con la gente del MAS en algunas reuniones, pero por sobre todo todos vamos por la organización sindical”*. Un miembro de una fuerte ONG local confirmaba lo dicho por los campesinos: *“Nuestra opción ha sido siempre ‘Campesinos al Poder’ y siempre será así. Si el MBL apoyaba a un campesino que quería ser alcalde nosotros lo apoyamos. Ahora probablemente será el MAS porque el MBL ha perdido espacio y representatividad...nosotros queremos a los campesinos en el poder”*. Estas últimas palabras anunciaban el resultado de las elecciones de 2004 en las que el MAS obtuvo el primer lugar en Tomina y el segundo en Sopachuy, Alcalá y Padilla.

5.5. La Ley de Participación Popular y los campesinos quechua

Aproximadamente 90% de las OTB en los municipios de baja diferenciación corresponden a comunidades rurales. La población quechua comprende más del 65% de ellas y una población mixta quechua y blanco-mestizo un 27%⁴⁵. Alcalá es el único municipio

44 Entrevista con Edonia Cáceres de la comunidad San Juan de Horcas. Sopachuy, 15 de noviembre, 2002.

45 Datos estimados con base a los PDMs.

cuya población es mayoritariamente blanca. Inmersa por siglos en la cultura local quechua, su población habla en su mayoría el idioma nativo como segunda lengua y participa en las mismas actividades económicas (agricultura) y sociales (festividades).

Los quechua todavía mantienen algunas formas de organización pre-hispánica tales como el *ayni* y la *mink'a*. Estos sistemas de apoyo recíproco en el trabajo de siembra y cosecha entre los miembros de la comunidad se extienden en la organización social a través de las responsabilidades y los derechos de cada miembro. Un miembro reconocido de la comunidad, el *runa* u hombre que posee un pedazo de tierra en los límites de la comunidad y está casado, disfruta de los derechos de usufructo sobre la tierra comunal y otros bienes comunes, participa en las decisiones comunales, puede presentar demandas a las autoridades y también ejercer como una de ellas. Sus obligaciones son las de atender las asambleas comunales, asumir responsabilidades comunales (por turno) y contribuir al funcionamiento de la comunidad y el bien público con mano de obra y recursos económicos.

Entre 1953 y 1960, todas las comunidades campesinas se establecieron como sindicatos o eslabones políticos de una organización fuerte por ser la única representante de los campesinos y respaldada a nivel nacional: la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Al interior de la comunidad, la dirigencia del sindicato es la máxima autoridad responsable de la toma de decisiones y de la solución de conflictos relacionados al uso y tenencia de la tierra, salud, educación y deporte e incluso problemas familiares. A la cabeza de la directiva está el Secretario General, seguido por los secretarios/as a cargo de temas específicos (educación, agricultura, etc.). Las mujeres comúnmente son elegidas como secretarías de “vinculación femenina” y con creciente frecuencia como secretarías de educación y secretarías de actas.

Con la aplicación de la LPP, las comunidades indígenas fueron reconocidas como OTB sin afectar su organización y nominación como sindicatos campesinos. Aún más, la misma directiva

sindical se mantiene como directiva de la OTB, con muy raras excepciones. En los municipios considerados, los GM llaman a tres reuniones anuales generales donde asisten comúnmente dos representantes por OTB. En Sopachuy, las comunidades elevan dos demandas para su introducción al POA. Con estas demandas, el alcalde (los oficiales y técnicos) preparan una propuesta y la presentan a los representantes de OTB en una reunión masiva. Al contrario de lo observado en reuniones similares en Montegudo, en Sopachuy los líderes de OTB participan activamente con su opinión y propuestas no sólo sobre el contenido del POA, sino sobre asuntos de salud, educación y otros. No es raro ver en estos eventos, así como en las masivas reuniones sindicales, a autoridades de salud y educación ofreciendo explicaciones detalladas para satisfacer a la asamblea o comprometiéndose a dar solución a las quejas presentadas (por ejemplo, las sanciones para los profesores que incurrir en irregularidades). Sobresaliente en estas reuniones, es el esfuerzo del alcalde, concejales y técnicos por explicar el contenido de proyectos técnicos en quechua, no menos porque los mismos campesinos valoran y respetan a las autoridades más accesibles y que se comunican en quechua.

Los conflictos en estas reuniones no están ausentes. Curiosamente, estos ocurren con mayor frecuencia entre los líderes de OTB y los técnicos municipales y menos entre los líderes y las autoridades municipales (alcalde y concejales). Los técnicos resienten el frecuente cambio de líderes de OTB y la actitud “vertical” de algunos de ellos pues cada cambio de líder implica un cambio en la demanda comunal en función a la preferencia del nuevo líder. Esto se explica en gran manera por la actitud disciplinada de las comunidades hacia sus autoridades comunales, frecuentemente reflejada en la aceptación de las sugerencias del nuevo líder. Los técnicos también enfrentan conflictos entre sus esfuerzos por una planificación eficiente y la falta de una visión estratégica municipal entre las comunidades al, por ejemplo, demandar pequeñas obras comunales más costosas que una obra de magnitud y mayor alcance. Adicionalmente, con frecuencia la

alianza entre OTB y autoridades municipales obligan a los técnicos a cambiar su planificación e introducir nuevas demandas, ya sean estas legítimas o caprichosas.

Además de contar con la disciplina de las comunidades a las que representan, varios líderes y dirigentes campesinos cuentan con las ventajas que les da el haber participado en actividades de información y capacitación dirigidos exclusivamente a líderes sindicales y de OTB organizados por el gobierno y ONG. Aunque este efecto alcanza a un número mayor de dirigentes en esta zona que en otros municipios del país gracias a la frecuente rotación de líderes, algunos dirigentes han sido introducidos en la lógica de la planificación municipal durante ya varios años. El hecho en sí mismo se muestra como un resultado positivo de grandes esfuerzos e inversiones. Sin embargo, la brecha entre los dirigentes y aquellos, y sobre todo aquellas, que no se benefician con actividades de capacitación e información es evidente. Dirigentes campesinos zonales resaltaban la “falta de entendimiento” de las bases sobre el proceso de elaboración y ejecución de proyectos al exigir respuestas concretas en plazos de inicio y conclusión de obras. Lejos de intentar explicarlos, algunos dirigentes conocedores de la complejidad burocrática y técnica de los proyectos, suelen adoptar una actitud de complicidad con el GM y distanciamiento con sus bases.

Todo esto sucede ante el creciente descontento de los habitantes del pueblo quienes muestran poco entusiasmo con los resultados de la LPP. Para ellos, los sucesivos GM han invertido mayores recursos y esfuerzos en las áreas rurales en desmedro de los intereses del pueblo. La fuerza concedida por la LPP a las comunidades rurales es expresada por el siguiente comentario de un residente del pueblo: *“Nosotros (en el pueblo) estamos en contra de la construcción de escuelas en las áreas rurales que cuestan de 20 a 30 mil dólares. Nosotros sabemos que es posible aprender de la misma manera en una escuela con asientos de barro o madera como en una escuela de piso cementado y paredes pintadas...Nosotros votamos contra estos proyectos (escuelas) pero éramos cinco barrios contra 23 comunidades”*.

Gran parte de los entrevistados y entrevistadas del pueblo resienten la presencia de campesinos en el GM, arguyendo la necesidad de profesionales en puestos públicos. Además, rechazan la presencia de partidos políticos pues, por un lado no se sienten representados por los partidos de afiliación campesina dominantes en la zona y por otro lado resienten los casos de corrupción: *“Se ha dicho que el anterior alcalde ha sido comprado y cambió su lealtad partidaria por mil dólares. Eso es suficiente en un lugar pequeño como este. En Padilla tal vez son tres mil dólares, en Sucre serán diez mil...por eso no queremos a los partidos políticos, queremos ser independientes”*.⁴⁶ Estas percepciones, sumada a su menor grado de organización y sentido comunitario en comparación con la de los habitantes rurales, explican la pobre iniciativa y participación mostrada por los pueblerinos en asuntos municipales una vez aplicada la LPP.

5.6. La reconfiguración del poder local

Previa a la aplicación de la LPP, un número reducido de pobladores blanco-mestizo y medianos propietarios constituían el grupo de poder social y político en el pueblo de Sopachuy. Aunque empobrecidos por los efectos de la reforma agraria, ellos mantuvieron el control sobre las actividades culturales, económicas y sociales en el pueblo, así como su estatus sobre la población indígena-quechua. El comité cívico local era el encargado de elevar una lista de tres candidatos a la alcaldía de Sucre, donde se confirmaba a uno de ellos como alcalde del pueblo. El alcalde y los miembros del comité cívico promovían obras pequeñas o medianas de construcción o apertura y mejora de calles. Frecuentemente el éxito de las gestiones edilicias dependían de la capacidad del alcalde para atraer el favor de las autoridades, y consecuentemente los recursos, desde Sucre.

46 Entrevista con el profesor Ives Encinas. Sopachuy, 19 de octubre de 2002.

Las inversiones en salud, educación y producción, como ya se mencionó, estaban a cargo de ONG o programas nacionales en manos de oficinas distritales de salud y educación. Estas oficinas, antes más que ahora, estaban en gran medida influenciadas políticamente por los partidos dominantes en la alcaldía y prefectura departamentales. Esto era evidente en la falta de continuidad de las autoridades y la semi-racionalidad con la que se manejaban la construcción y apertura de escuelas y postas sanitarias, la nominación de profesores y el seguimiento al cumplimiento del contenido y calendario escolar y a los programas de salud. Para las comunidades rurales, particularmente para las más alejadas, la presencia del Estado a través de servicios en salud y educación era prácticamente inexistente. No sorprende, entonces que los indígenas-quechua del municipio de Sopachuy comparen la LPP con la Ley de Reforma Agraria de 1953. Pese al desencanto por los efectos de la ley en su condición económica, los indígenas-quechua aprecian los beneficios en salud, educación y participación política vista a gran escala por primera vez en sus comunidades.

En Sopachuy y Tomina, los sindicatos campesinos ligados a partidos políticos profundizaron sus alianzas hacia la introducción de candidatos municipales. Los líderes campesinos ganaron peso en la toma de decisiones sobre las designaciones de candidatos y, más aun, sobre quién eventualmente ocuparía el puesto de alcalde. Algunos candidatos emergieron desde las propias comunidades, pues líderes en escalones superiores (uniones centrales y sub-centrales) consideraron estratégico el conservar sus posiciones como líderes regionales. De esta manera, el poder político de los sindicatos provinciales se fortaleció con la emergencia de concejales y alcaldes municipales de origen campesino. Como ejemplifica el siguiente testimonio, la acción política de los partidos, ONG y los sindicatos penetró en la percepción del hacer cotidiano municipal: *“Nosotros como sociedad civil tenemos el derecho de administrar, porque el alcalde y algunos de nuestros concejales son nuestros empleados. Nosotros somos del agro, pero el municipio*

*es nuestro...antes el poder estaba en el pueblo...Ahora nosotros tenemos líderes campesinos como concejales e incluso alcaldes...no queremos que nos humillen más, queremos concejales y alcaldes para administrar el GM como campesinos*⁴⁷.

El caso de Padilla es diferente, pues allí la fuerte presencia de sindicatos campesinos no se refleja en la presencia de concejales, y mucho menos en un alcalde, de origen campesino en el GM. Los blanco-mestizos del pueblo dominan las posiciones en el GM, respaldados por partidos políticos tradicionales. Tres razones principales explican este hecho: Primero, las ONG proveen un apoyo muy débil a los sindicatos campesinos, en comparación con el apoyo que dan a los otros municipios considerados; segundo, la posición central de Padilla en las rutas que llevan a Sucre, Santa Cruz y Monteagudo permiten mayor influencia desde las grandes ciudades y; tercero, históricamente la ciudad de Padilla ha contado con servicios de salud y educación más sofisticados que en el resto del área, por lo que muchos blanco-mestizos permanecieron en el área.

Alcalá se caracteriza porque la mayoría de su población es de origen español y está dedicada a la agricultura: incluso el 12% de habitantes urbanos tiene ocupaciones tanto en el pueblo como en el área rural. Esto explica la ausencia de animosidad por pertenencia étnica o incluso rural-urbana en este municipio. Los pocos recursos económicos a los que el GM puede acceder de los fondos de co-participación y su baja capacidad para recolectar impuestos, también influyen en la casi inexistente rivalidad entre distintos grupos políticos o sociales por acceder al poder local. Por ejemplo, por mucho tiempo Alcalá contó con sólo tres de los cinco concejales elegidos, pues dos de ellos no presentaron sus tarjetas de servicio militar y no hicieron intentos por habilitarse, como tampoco lo hicieron sus suplentes⁴⁸.

47 Entrevista a líder campesino. Sopachuy.

48 Entrevista con el Administrador del GM de Alcalá, 14 de noviembre del 2002.

Como en el caso de los municipios altamente diferenciados (Capítulo 4) la aplicación de la LPP en los municipios de Sopachuy, Tomina, Alcalá y Padilla incrementó la presencia e importancia del grupo social compuesto por profesionales. Previamente, los profesionales representaban una parte del personal de salud, educación y de las ONG ubicados temporalmente. Ahora, economistas, arquitectos, contadores y otros residen permanentemente en las zonas urbanas de estos pequeños municipios. La presencia e influencia de los planificadores municipales es de particular relevancia. Como en el caso de Monteagudo, el planificador de Sopachuy fue ratificado en varios periodos municipales y su capacidad técnica le dio la oportunidad de influir en decisiones políticas. Ubicados como “visagras” entre los objetivos políticos de los alcaldes y concejales y las demandas de las OTB y, al mismo tiempo, entre las frecuentemente contradictorias demandas técnicas y burocráticas los planificadores frecuentemente se encuentran en posiciones conflictivas, pero también de oportunidades.

Los planificadores municipales y los líderes sindicales comparten así lo que Bierschenk (*et al*, 2002) describe como la forma típica de vida de los intermediarios locales (*brokers*). Esto es, una constante negociación entre grupos de diferentes bagajes sociales a fin de lograr la realización de proyectos y actividades que requieren acuerdos comunes. En esta forma de vida, los intermediarios gozan de ventajas derivadas del reconocimiento de su papel como conocedores de ambos mundos. De estas ventajas podemos reconocer la información y capacitación privilegiada a la que planificadores y líderes tienen acceso, ventajas que al mismo tiempo refuerzan su papel. Los líderes campesinos se integran mejor que sus seguidores en el universo burocrático de reglas establecidas en el proceso de descentralización. Los planificadores municipales intermedian entre las demandas políticas y de desarrollo planteadas por los miembros del GM, ONG, la cooperación internacional y aquellas surgidas de las OTB. Los espacios y capacidad de maniobra, sin embargo, son diferentes para ambos grupos. Los líderes campesinos gozan del apoyo de

sus seguidores e influyen fácilmente en sus decisiones, pero sus alianzas con el GM y particularmente con partidos políticos son vistas con mucho recelo. Los líderes locales de mayor éxito han mantenido su posición gracias a su discurso reivindicativo de los derechos campesinos y a sus lazos cercanos con algunas ONG. El acercamiento a un partido político pone en peligro su legitimidad como intermediarios frente al grupo que representan. Los planificadores municipales, por su parte, muchas veces no buscan ejercer el papel de intermediarios sino que se ven “atrapados” en él, pues en pequeños GM la implementación de proyectos es obviamente política y, por tanto, requiere de negociaciones. Frecuentemente los planificadores ejercen su poder como intermediarios e intencionalmente justifican la ejecución de proyectos de su preferencia o eliminan otros de acuerdo a su propio criterio. Así como la legitimidad de los líderes campesinos como intermediarios proviene de su capacidad de negociación entre dos mundos asimétricos socialmente, la legitimidad de los planificadores como intermediarios proviene de la aceptación del valor de su “conocimiento” desde ambos mundos.

Para resumir el caso de Sopachuy sobre el impacto de la LPP en la reconfiguración del poder local, es necesario notar dos fenómenos. El primero, es la absoluta superioridad de los campesinos quechua en la arena política como resultado de una conciencia de clase construida históricamente y capitalizada en la aplicación de la LPP a través de la introducción de autoridades políticas campesinas. El trabajo de las ONG ha sido decisivo en “empoderar a las comunidades indígenas para que sean participantes activos en la sociedad” como lo señaló un miembro de la institución ACLO⁴⁹. A través de programas de radio, periódicos y talleres de capacitación algunas ONG locales complementan su trabajo en desarrollo rural con proyectos de riego, producción de mercado y otros, proveyendo información sobre leyes y derechos humanos. Como

49 ACLO (Acción Cultural Loyola) es una ONG afiliada a la iglesia católica y ha estado presente en Sopachuy por más de una década.

muestra el siguiente cuadro, la mayoría de las ONG apoyan directamente a las comunidades en actividades relacionadas a la producción agrícola, pero también en la organización y la alfabetización. El compromiso de los miembros de varias ONG y su alianza con los campesinos durante más de una década en la zona ha sido, entonces, un factor catalizador en el fortalecimiento de las comunidades y la toma de poder del GM.

Sin embargo, no todas las instituciones de desarrollo apuntan al mismo objetivo y algunas suelen ignorar el impacto de sus acciones en las relaciones de poder local, por ejemplo en la oferta de capacitación y en la oferta de proyectos. La oferta de capacitación suele privilegiar a campesinos líderes, autoridades y empleados municipales, desestimando oportunidades de amplia información y capacidad de organización comunal. El esfuerzo de algunas ONG por alcanzar a la población rural en su conjunto a través de reuniones masivas suele ser criticada por los pobladores urbanos, pero también por algunos miembros de la cooperación como acciones con “carga ideológica”. Las relaciones paternas de los blanco-mestizos con los quechua se reproducen también en las acciones de desarrollo, bordeando incluso relaciones patrón-clientelares. Muchos de los proyectos, elaborados de antemano en las poblaciones concentradas del municipio, son promovidos por empleados de instituciones locales como oportunidades para las comunidades y éstas, a su vez asumen posiciones subordinadas para atraer los proyectos ofrecidos.

El segundo fenómeno en la re-configuración del poder local después de la LPP es la persistente subordinación de los quechua y el goce de privilegios sociales de los blanco-mestizos, pese a su desplazamiento de las posiciones dominantes en asuntos públicos locales. Estos últimos frecuentemente toman niños quechua bajo su tutelaje, e incluso personas adultas en relaciones de compadrazgo bajo las cuales los indígenas desempeñan labores menores para los compadres. Los blanco-mestizos se refieren a los quechua como “hijo” o “hija” en la confianza del “vos”, mientras que los segundos se refieren a los primeros como “Don” con el

respetuoso “usted”. Es notable, sin embargo, que los quechua que han logrado acceder a algún puesto de poder local, tales como los miembros del GM o de sindicatos campesinos, mantienen relaciones de menor subordinación social con los blanco-mestizos.

Cuadro 5.4
Organizaciones No Gubernamentales en los cuatro municipios de baja diferenciación

Nombre	Área de trabajo	Municipios
ACLO	Agricultura y educación, manejo municipal, organización	Sopachuy, Alcalá
ATAR	Género, producción agrícola y mercados, recursos naturales	Padilla
ATICA	Agricultura, comercialización y recursos naturales	Sopachuy, Alcalá
PLAFOR	Reforestación y capacitación	Sopachuy
COSV	Fortalecimiento institucional, capacitación, huertos y organización	Sopachuy, Alcalá, Tomina
CARITAS	Industrialización de trigo, saneamiento básico	Sopachuy, Alcalá, Padilla
PROAGRO	Electricidad rural y agricultura	Sopachuy, Tomina
UNICEF	Salud y educación	Sopachuy
PRODECO	Salud y organización	Alcalá
CARE	Seguridad alimentaria, capacitación productiva a mejora de viviendas	Alcalá, Padilla
SNV	Mejora de semillas de frijol	Alcalá
CEDEC	Alfabetización y producción de semillas	Tomina, Padilla
Plan Internacional	Infraestructura	Tomina
OCASI	—	Tomina
CICDA	Agricultura	Tomina
CIES	Salud sexual y reproductiva	Padilla
Pastoral de la Tierra	Supervisión legal en tenencia de la tierra	Sopachuy, Padilla, Alcalá, Tomina
Fundación TIERRA	Tenencia de la tierra, organización local	Sopachuy
FADES	Crédito	Sopachuy
PROINPA	Agricultura	Sopachuy
Fundación Treveris	Alfabetización de la mujer	Sopachuy; Padilla, Alcalá, Tomina

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

La perpetuación de relaciones paternales y de patronaje se basa en la prevalencia del inequitativo status social. A través de la historia de Bolivia y más allá, el status social de los indígenas contribuyó a la sobrevivencia de formas ilegales, sino legales, de formas de explotación y opresión. La adaptación del proceso de descentralización en Sopachuy muestra que las ganancias políticas no resultan automáticamente en relaciones sociales más igualitarias. En este contexto, los logros políticos no serían irreversibles, más aún cuando de manera creciente se tiende a valorar conocimientos técnicos y capacidades de manejo burocrático. La discrepancia entre el poder de los indígenas y las demandas por mayores niveles de educación crea un dilema que supera los límites del proceso de descentralización y, más bien, es atribuible a razones históricas de discriminación consistente en el sistema de educación. Más allá, se origina en la desestimación y rechazo de la presencia de lo indígena en el sistema de educación y en la pobre integración de la población rural en la educación formal.

5.7. Resumen del capítulo

Este capítulo describe las características de cuatro municipios de baja diferenciación social en Chuquisaca centro, luego de la aplicación de la LPP. A modo de resumen, se resaltan cinco aspectos. Primero, la Revolución Nacional de 1952 y la subsecuente promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1953 cambiaron drásticamente la estructura socio-económica en el área al desmantelar el sistema de haciendas bajo dominio de los blanco-mestizos, a través de la distribución de tierras entre los campesinos y la formación de fuertes sindicatos campesinos. La población urbana y los grandes propietarios afectados retuvieron gran parte de sus privilegios sociales así como la representación política de los pueblos principales, sin embargo, las bases para una fuerte organización campesina basada en la identificación de clase y de grupo étnico habían sido consolidadas.

Segundo, después de la promulgación de la LPP, la alianza entre sindicatos campesinos, ONG y partidos políticos permitieron la expansión de la representación y poder político desde las áreas rurales hacia el municipio en su totalidad. Como resultado, esta alianza hizo posible la introducción de un alcalde y varios concejales municipales campesinos y campesinas en Sopachuy. En Tomina y Padilla, algunos representantes quechua también accedieron a posiciones en el Concejo, en espacios políticos compartidos con algunos blanco-mestizos y aymaras. En Alcalá, los campesinos, cuyo origen mayoritario es blanco-mestizo, se vieron favorecidos en términos de acceso a espacios de poder tanto como los campesinos quechua de otros municipios.

Tercero, Sopachuy y Tomina, municipios con presencia quechua superior al 84%, muestran la emergencia de líderes comunales favorecidos por la capacitación e información provistas por agencias gubernamentales y no gubernamentales. Debido a su posición entre dos diferentes bagajes culturales, los líderes campesinos y los empleados municipales frecuentemente actúan como activos mediadores del desarrollo (*brokers*) con poder para influenciar los resultados, mientras que en otras ocasiones desempeñan una posición pasiva o se ven “atrapados” entre dos grupos de intereses y visiones del mundo.

Cuarto, el GM de Padilla está compuesto en su mayoría por miembros de la población blanco-mestiza urbana, pese a la gran proporción quechua de la población (55%). Esto puede atribuirse a la ausencia de ONG locales con tradición de trabajo en organización local; a la ubicación central de Padilla en la conexión principal entre Sucre y Monteagudo y por tanto la influencia de varios partidos políticos y comerciantes de otras regiones; y a la importancia histórica del pueblo en la provisión de servicios de salud, servicios básicos y educación que evitó la migración de un grupo privilegiado de pobladores urbanos.

Quinto, los avances en representación política alcanzada por los indígenas campesinos son amenazados por dos factores principales. El primero es la prevalencia del bajo estatus social de los

campesinos debido principalmente a sus bajo niveles de educación, bajo acceso a servicios básicos y de salud y prevalente visión como inferior socialmente de parte de la población blanco-mestiza y de sí mismos. La valoración de lo técnico-profesional sobre la representación política constituye el segundo factor de riesgo, pues implica la necesidad de la contratación de técnicos de orientación urbana los cuales compartirían o no los mismos compromisos políticos hacia la población indígena local, la misma que aparece como determinantes para el desempeño de las autoridades municipales indígenas.