

1999c

con

equipo CIPCA

**Ojotas
en el
poder local:
Cuatro años
después**

CONTEXTO

Con el artículo *Alcaldes y concejales campesinos/indígenas, la lógica tras las cifras*, reproducido en el Tomo X de estas *Obras Selectas*, Xavier había analizado las elecciones municipales de 1995, las primeras después de la ley de participación popular, que cambió profundamente el panorama municipal nacional. En aquella ocasión, identificó las principales características de los campesinos e indígenas que habían logrado acceder al poder municipal en el nuevo contexto.

En vísperas de las elecciones municipales de 1999, junto a un importante grupo de instituciones y personas, recoge datos e informaciones y reflexiona sobre los que han ejercido cargos de concejales y alcaldes en el nuevo escenario municipal rural en estos casi cuatro años. El trabajo, publicado por HISBOL, COSUDE-PADER y CIPCA como *Cuaderno de Investigación N° 53*, lleva una presentación de Carlos Soria Galvarro, entonces coordinador del Programa de Apoyo a la Democracia Municipal, PADEM. De ella tomamos un párrafo, que resume el contexto y el contenido de este trabajo.

“*Ojotas en el Poder Local, Cuatro años después* es la continuación de un trabajo similar, realizado inmediatamente después de las elecciones municipales pasadas. En cierto sentido, es también una obra colectiva por la multitud de instituciones –24 para ser exactos– que aportaron en el levantamiento de los datos y otras tantas que hicieron sugerencias y complementaciones en una suerte de taller relámpago realizado antes de enviarlo a la imprenta.”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	385
1. METODOLOGÍA	387
COBERTURA	388
CONTENIDO	389
CAMPELINOS INDÍGENAS	390
2. LOS DATOS BÁSICOS	393
3. HISTORIA PREVIA DE LOS CONCEJALES	397
LUGAR DE RESIDENCIA	397
MILITANCIA POLÍTICA Y FORMA DE NOMBRAMIENTO	398
UN CONTEXTO CAMBIANTE	403
4. LOS CUATRO AÑOS SIGUIENTES	403
CAMBIOS DE MILITANCIA	405
CARGOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL	408
LAS CONCEJALAS	410
DURACIÓN EN EL CARGO DE ALCALDE	413
5. DE CONCEJALES A ALCALDES	413
CADA REGIÓN TIENE SU HISTORIA	417
HEGEMONÍA C-I O HEGEMONÍA PARTIDARIA	425
Primera situación: los c-i son mayoría absoluta en el partido y en el concejo	426

Segunda situación: el partido del alcalde c-i consiguió tres concejales	427
Tercera situación: el alcalde c-i no tiene mayoría partidaria	430
GANADORES Y PERDEDORES	432
Vecinos o comunarios	432
El tira y afloja de los partidos	434
6. LOGROS Y OBSTÁCULOS	439
LOGROS	439
OBSTÁCULOS	442
Poca preparación	443
Conflictos internos	445
Marginación	446
Recursos limitados	447
Quiénes sienten más qué problemas	447
Logros y problemas	450
¿Y LA COMUNIDAD?	451
7. PUNTO Y SEGUIDO	457
¿SE APLAZARON O NO?	457
LA AGENDA PENDIENTE	462
Concejales c-i y organizaciones de base	463
Límites municipales funcionales	466
Distritos municipales	469
La mediación de los partidos	470
El ejercicio del voto	472
BIBLIOGRAFÍA	475
ANEXO 1: INSTITUCIONES PARTICIPANTES Y OTROS COLABORADORES	479
En la recolección de datos	479
En el análisis de los resultados	480

INTRODUCCIÓN

Poco después de las elecciones municipales de diciembre de 1995, las primeras bajo la ley de participación popular, hicimos un primer análisis (Albó 1997a) de cómo en ellas habían participado varios centenares de candidatos de origen campesino-indígena, a partir de los datos de un sondeo realizado por la secretaría nacional de Participación Popular, titulado *Indígenas en el poder local*. Empezábamos aquel trabajo con una frase del aymara Juan de la Cruz Villca, entonces secretario general de la Central Obrera Boliviana [COB] y representante de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia [CSUTCB] ante dicha organización: “*Si ahora no sabemos manejar esos municipios, nos hemos aplazado.*” En vísperas de la siguiente contienda electoral, en diciembre de 1999, nos preguntamos si esos alcaldes y concejales se han aplazado o no. O, más precisamente, en qué casos sí, en qué casos no y qué factores han influido para ello. Las siguientes notas solo son una aproximación a algunos de los aspectos para dar una respuesta a la pregunta. Pero esperamos que puedan servir para encarar mejor esta nueva oportunidad de participación popular en los gobiernos municipales.

Aquí nos centraremos solo en la experiencia de aquellos campesinos-indígenas que accedieron al poder municipal en las elecciones de diciembre de 1995, sea como concejales o como alcaldes. No pode-

mos entrar en cambio en un análisis detallado, más allá de las simples referencias contextualizadoras, de lo que han sido las gestiones municipales rurales en su totalidad, ni en el rol más general de las organizaciones de base indígenas-campesinas frente al gobierno municipal, propiamente dicho. Enfatizaremos básicamente la evolución ocurrida desde 1996 hasta 1999. Ocasionalmente tocaremos también algunos aspectos que no fueron suficientemente analizados en 1996, o que presentan algún contraste significativo con lo que se dijo en aquella ocasión. Al lector que desee una mayor contextualización, podrá serle útil repasar los demás datos de aquel primer sondeo, que aquí será nuestro permanente punto de referencia.

Iván Arias, entonces director del proyecto Apoyo a los Pueblos Indígenas, de la Agencia de Cooperación al Desarrollo Internacional de Dinamarca [API-DANIDA], tuvo en 1996 la iniciativa de realizar este tipo de investigación. Cuatro años después, siendo director del Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Rural [PADER] de la Cooperación Suiza al Desarrollo [COSUDE], ha facilitado también apoyo logístico para esta nueva aventura y para la presente publicación. A él las gracias; a todas las instituciones e individuos que han participado en la recolección de datos y los talleres de interpretación; a los concejales y alcaldes campesino-indígenas que se han brindado a compartir sus experiencias; a María Esther Udaeta, el “Flaco” Juan José Ávila, colegas en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado [CIPCA]; a María Teresa Valdivia que recolectó y clasificó las encuestas; a los procesadores Roberto Carreño y Román Pastor Quispe (del Programa de Apoyo a la Democracia Municipal [PADEM]); a María Josefa de La Torre que supervisó la edición final; y a todos los que, de una u otra forma, han hecho posible este trabajo.

UNO

METODOLOGÍA

Pese a los esfuerzos realizados, a diferencia de la de 1995 que fue auspiciada por la entonces secretaría nacional de Participación Popular con fondos de DANIDA, esta investigación no ha contado con un financiamiento específico y no ha podido tener, por tanto, el mismo alcance. Estábamos además presionados por el tiempo, pues –para su mayor funcionalidad– sus resultados debían estar disponibles algo antes de las elecciones municipales de diciembre 1999. Dadas las condiciones de tiempo y recursos, se renunció a un estudio más exhaustivo¹ y optamos más bien por un sondeo que permitiera detectar tendencias. CIPCA diseñó una boleta, relativamente corta y sencilla, a ser aplicada a municipios rurales, con información específica sobre cada concejal campesino-indígena que hubiere llegado a ejercer el cargo, más algunos otros datos de carácter más general. Con el apoyo de dos redes, la Unión de Instituciones para el Trabajo de Acción Social [UNITAS] y la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación [AIPÉ], se hizo llegar esta boleta a las principales instituciones, mayormente privadas, que realizan trabajo de

1 Un estudio más a fondo, que sigue en la agenda pendiente, debiera contemplar aspectos adicionales como los siguientes: una encuesta más completa a todos los campesinos-indígenas; una apreciación sistemática de su desempeño por parte de los demás actores (el resto de los concejales y munícipes, la organización de base, los comités de vigilancia [Cv] y los vecinos); nuevos estudios de caso actualizados sobre algunos municipios más y menos exitosos, en los que haya una significativa presencia de los campesinos-indígenas; y seminarios regionales para la interpretación. ¿Quién recoge el guante?

apoyo a este tipo de municipios en diversas partes del país. Enseguida, y gracias al coauspicio del PADER, María Teresa Valdivia se incorporó al trabajo de distribución y recolección de boletas en esta primera fase.

COBERTURA

La respuesta fue mejor de la esperada, considerando la ausencia de fondos y el corto tiempo de que disponíamos. Se lanzaron a la aventura 24 instituciones y, para la fecha límite, nos habían hecho llegar información proveniente de 80 municipios en los siete departamentos del país –en que existe más este tipo de autoridades municipales (faltan Beni y Pando)–, con datos sobre 306 campesinos-indígenas que han llegado a ejercer su cargo. Cerrada ya la fase cuantitativa del estudio, llegaron boletas de otros 7 municipios (6 de Oruro) con 38 concejales campesinos-indígenas, cuya información adicional ya solo ha podido ser considerada en la fase interpretativa. El estudio de 1996, que pretendía ser exhaustivo, contabilizó un total de 464 autoridades indígenas, elegidas como titulares o suplentes en 170 municipios; por consiguiente, nuestra cobertura es más que adecuada para poder detectar tendencias, como nos habíamos propuesto. Pero debe tomarse en cuenta que no se trata de una muestra rigurosa al azar y, por tanto, sus resultados no pueden proyectarse sin más al universo total de municipios rurales o ni siquiera al de todos los que han tenido concejales y alcaldes campesinos-indígenas. El principal sesgo de nuestra información es que, de una u otra forma, todos los municipios han tenido relación con las instituciones que han participado en este estudio.²

Cuando hemos recibido información de dos fuentes sobre un mismo municipio, se ha analizado solo la más completa y procedente de fuentes más directas o múltiples. Con relación a este último punto, casi toda la

2 En el anexo 1 se puede consultar la lista de instituciones participantes en el llenado de la boleta y del conjunto de colaboradores que contribuyeron al análisis de los resultados. A todos ellos agradecemos su contribución desinteresada. Esta experiencia es un ejemplo más de que, si hay interés y flexibilidad, se puede aprovechar la capacidad ya instalada para determinadas investigaciones y actividades que las circunstancias aconsejen, aunque no se logren recursos específicos para ellas.

boleta permitía ser llenada por diversas instancias: los propios concejales y alcaldes campesinos-indígenas, la institución intermediaria, la organización de base, el comité de vigilancia [Cv] o varios de ellos, de acuerdo a las circunstancias de cada lugar. En la mayoría de los casos (54%) han respondido las propias autoridades campesino-indígenas del municipio. La institución contactada ha incorporado también su punto de vista en el 45% de las boletas; la organización de base en el 29%; y el Cv, en el 10%. El 40% de las boletas han sido respondidas conjuntamente por dos o más de las instancias mencionadas. En varias ocasiones se nos aclara que fue discutida y llenada en una reunión especial del concejo municipal. Solo hubo resistencia por parte de un alcalde (no campesino-indígena) que rechazó nuestra encuesta por considerarla “política”; pero esta igual se llevó adelante con otros concejales. Algunas boletas han debido ser eliminadas por no referirse a concejales campesinos-indígenas y otras varias no han entrado en los cómputos finales o por llegar tarde o por estar incompletas, aunque en estos casos se ha revisado y tomado en cuenta su información parcial para nuestros comentarios.

Cada institución recibió inicialmente la lista de concejales y alcaldes campesino-indígenas elaborada en el estudio de 1996, correspondiente a su área de cobertura. Pero –como enseguida comentaremos– existen algunas discrepancias entre aquella primera lista y la percepción de la gente. Sobran algunos nombres, porque en realidad no son campesinos-indígenas, y faltan muchos más que sí lo son, por ejemplo, en el departamento de La Paz. Cuando no había coincidencia, hemos privilegiado el criterio de la gente que los conoce más de cerca, aunque al ser elegidos ya no estuvieran viviendo en su comunidad de origen.

CONTENIDO

La boleta³ tiene un contenido sencillo y lo más cerrado posible. Se ha recogido el nombre, partido y rango inicial (titular o suplente) de todos los campesinos-indígenas que llegaron a ser elegidos y su historial básico dentro del gobierno municipal, hasta el momento de la encuesta –mayo

3 La boleta se reprodujo en la versión original de este estudio [Nota del Editor].

o junio de 1999—, en el que todavía no se había entrado de lleno en las preocupaciones y carreras preelectorales. A aquellos que han llegado a ejercer su cargo, se les han hecho preguntas más específicas sobre su relación orgánica con el partido por el que se presentaron y con la organización campesina y/o indígena de la zona, así como el detalle anual de los cargos desempeñados dentro del municipio. El carácter más objetivo y público de estas preguntas permite que sean respondidas tanto por los propios concejales como por otros que se hayan mantenido en contacto regular con la realidad local durante este tiempo. Solo al final se añaden dos preguntas más subjetivas y personales sobre los principales logros y problemas encontrados por cada concejal durante esta experiencia prácticamente nueva, y una tercera sobre lo mejor que se ha logrado para los comunarios durante este gobierno municipal.

Para la interpretación se ha incorporado otra información, principalmente la recopilada en un seminario nacional conjunto de CIPCA y Acción Cultural Loyola [ACLO], realizado en Cochabamba a principios de julio de 1999, en el que se presentaron los primeros resultados cuantificados de este estudio. También se añaden valiosas observaciones y sugerencias a una primera versión de este volumen, realizadas en un segundo seminario interinstitucional en septiembre del mismo año. En la bibliografía se señalan además otras fuentes secundarias utilizadas, principalmente estudios de caso sobre lo que ha ocurrido en determinados municipios a partir de la aplicación de la ley de participación popular. Lamentablemente son pocos los que cubren más allá de 1997.

CAMPESINOS-INDÍGENAS

Necesitamos hacer desde el inicio una aclaración conceptual. En todo este trabajo tratamos casi siempre las palabras campesinos e indígenas (o su abreviación c-i) como una unidad, cambiando ocasionalmente el orden de una u otra, para subrayar que en la mayoría de los casos son eso, una unidad: es decir, la misma persona es indígena u originaria (aymara, guaraní, etc.) en términos de su identidad sociocultural y, al mismo tiempo, campesina en términos de su actividad socioeconómica. Sin duda hay casos en que claramente se es lo segundo, pero no

lo primero –por ejemplo, en Tarija y Vallegrande– o al revés, se sigue siendo indígena pero no se vive –todavía no o ya no– del trabajo agropecuario propio de los campesinos. Más aún, en su uso popular, es común la confusión entre los dos términos, sobre todo en la región andina, desde que la revolución del 52 propuso hablar solo de campesinos. Por lo mismo se habla también de campesinos que ya no trabajan la tierra, sino que viven en la ciudad, son profesores, transportistas, etc. En rigor conceptual, esto sería contradictorio, pero deja de serlo en ese lenguaje popular en el que campesino es un eufemismo, es decir, una forma más suave y aceptada de decir indio.

Concentrarnos en solo este sector de la población será sin duda útil y relevante para quienes buscamos el fortalecimiento de los más marginados dentro del poder municipal: su “empoderamiento”, dirían ahora algunos torturadores de la lengua castellana. Pero no siempre es clara la línea divisoria para determinar quién es indígena-campesino, quién ya ha dejado de serlo y quien no lo fue nunca. Por ejemplo, los comerciantes, los profesionales y otros que viven ya en la ciudad, o quizás incluso nacieron allí, no pierden por ello automáticamente su identidad quechua, moxeña, etc., ni dejan por ello de ser campesinos, en el sentido más popular del término. Es posible que tarde o temprano, por su conducta y actitud, ya no quieran ser tales ni son ya reconocidos como tales por los demás. Pero ¿cuándo y por qué ocurre el cambio? No hay una respuesta clara ni única. Aquí, para definir cada situación, no nos ha quedado más que confiar en el olfato social y cultural de quienes nos han hecho llegar su información, depurando solo los casos en que hubo un obvio malentendido. Téngalo en cuenta el lector.

DOS

LOS DATOS BÁSICOS

Sin abundar en detalles, conviene recordar rápidamente algunas características generales de estos municipios de origen indígena-campesino. Según los datos de 1996, el número mayor de municipios con autoridades campesinas indígenas se da en La Paz (39) y Santa Cruz, (38); pero la mayor proporción con relación al total de municipios ocurre en Oruro (82%) y Santa Cruz (81%). En el primero de los casos es además mucho más común que los campesinos-indígenas sean mayoría en el concejo municipal, pues son el 62% del total departamental de concejales. La proporción es mínima en el Beni (12% de municipios y 8% de concejales) y Pando (20 y 16%).

El cuadro 2.1., en la página siguiente, compara la cobertura del estudio de 1996, que pretendió ser exhaustivo, y nuestra muestra de 1999. Esta última no cubrió Beni y Pando, donde hay muy poca presencia campesino-indígena en los gobiernos municipales. Nuestra muestra es particularmente débil en Oruro, al menos en los aspectos cuantitativos, debido a un excesivo retraso en el retorno de boletas. En La Paz el total de municipios encuestados en 1999 es menos de la mitad de los de 1996 y nos consta, por otra parte, que ya entonces la cobertura en este departamento fue inferior a la realidad. Pero en los otros cinco departamentos, la muestra representa entre un tercio y más de la mitad del conjunto.

CUADRO 2.1. COBERTURA DE LOS ESTUDIOS DE 1996 y 1999

Departamento	Municipios			
	Total	con concejales campesino-indígenas		
		Estudio 1996	Muestra de 1999*	Están sólo en 1999
Chuquisaca	28	14	9	1
La Paz	75	39	14+1	10
Cochabamba	44	31	10	3
Oruro	34	28	5+6	2
Potosí	38	14	20	11
Tarija	11	7	5	-
Santa Cruz	47	38	17	-
Beni	19	2	-	-
Pando	15	3	-	-

* Con + se añaden los que no entraron en el análisis cuantitativo más detallado

Llama particularmente la atención la última columna del cuadro, que indica cuántos municipios, presentes en la muestra de 1999, no se habían incluido en el estudio de 1996. La primera implicación es que la cifra entonces manejada, de 464 autoridades campesino-indígenas elegidas en 170 municipios, se quedó definitivamente corta. Ya lo dijimos entonces (Albó 1996: 8-9) y aquí volvemos a comprobarlo, muy particularmente en los departamentos de La Paz y Potosí. En varios de los municipios incluidos en ambos estudios es también distinto el número de concejales considerados campesinos-indígenas en 1996 o en 1999. Estas diferencias deben ser tomadas muy en cuenta al comparar datos cuantitativos del presente estudio con los de 1996 que, además, es la base de otro trabajo reciente sobre la presencia campesina indígena en alcaldías hasta 1998, realizado por la Unidad de Investigación y Análisis [UIA] de la Dirección de Fortalecimiento Municipal (del viceministerio de Participación Popular), el cual en adelante citaremos como UIA (1999). Nos tememos que ni una ni otra muestra nos permite dar cifras absolutas o relativas que puedan expandirse sin más al total de la población.

Ni en un caso ni en otro se excluyó por diseño a quienes se consideran o son considerados tales, pero ya no viven en su comunidad de origen, pues la identidad (particularmente, la étnica) no queda automáticamente definida por el lugar de residencia. Sin embargo, es inevitable que, sobre todo en este sector, siga habiendo un margen de apreciación sub-

jetiva en determinar quién es campesino-indígena, quién lo fue, pero ha dejado de serlo y quién nunca lo fue. Pero esta misma ambigüedad, o quizás una identidad anfibia, es un dato de interés. Un estudio reciente de Baud (*et al.* 1996) subraya de forma aguda y convincente que definirse o no como indígena en un contexto concreto tiene mucho de “estrategia”, según lo bueno o malo que de ello se espere. Esto es lo que puede ocurrir también con nuestros concejales en uno u otro sentido, tanto en la consulta de 1996 como –¿por qué no?– también en la más reciente de 1999. Si pasa a primer plano la larga historia de discriminación étnica, puede que camuflen sus identidades. Si se enfatiza, en cambio, el nuevo contexto nacional que parece ofrecer cierta consideración a los indígenas, puede ocurrir lo contrario: que se presenten como indígenas quienes no lo son, en la perspectiva de los demás.

En los porcentajes manejados en las siguientes páginas hay que tomar muy en cuenta otra característica de la muestra con que ahora trabajaremos: solo incluye municipios con al menos un campesino-indígena en su estructura de gobierno. Según el dato más global (pero, como acabamos de ver, no definitivo) del primer estudio, los municipios que tenían algún campesino-indígena eran 170, es decir el 55% del total de municipios en el país y el 59% de aquellos en que hay una significativa presencia rural. Los porcentajes que siguen, por tanto, no deben entenderse con relación al total de municipios del país, ni siquiera de los rurales, sino solo con referencia a este universo más restringido de municipios con algún concejal campesino-indígena. No deben tomarse tampoco como un dato absolutamente preciso, porque, como ya hemos explicado, nuestra muestra no podía ser del todo aleatoria.

Con solo dos excepciones –Viacha y Sacaba– se trata de municipios relativamente pequeños y mayoritariamente rurales que únicamente califican para 5 concejales titulares. Sin embargo, incluso en estos, siguen prevaleciendo por mucho aquellos municipios en que los concejales campesino-indígenas son minoría. Es decir, pese a haber sido nombrados por medio del voto popular, son los vecinos del pueblo central, que ya no se autoidentifican como campesinos ni menos como indígenas, los que proporcionalmente siguen manejando más gobiernos municipales. Contando a todos los elegidos, titulares o suplentes, los de ex-

tracción campesina-indígena solo son mayoría absoluta en el 30% de los municipios, proporción algo menor de la que señalaba la lista más detallada de municipios con mayoría de campesinos-indígenas titulares a principios de 1996 (36%). En nuestra muestra prevalecen los concejales que fueron elegidos inicialmente como titulares (72%) sobre los suplentes (28%), posiblemente porque los que a estas alturas se han quedado simplemente como suplentes han ido desapareciendo del escenario. Son en cambio relativamente pocos los suplentes contactados que no han llegado a ejercer en algún momento como titulares durante los cuatro años analizados.

En los municipios con campesinos-indígenas aquí incluidos, solo uno de cada siete logró, en las elecciones de 1995, que alguno de los partidos alcance mayoría absoluta (más de 50% de los votos) y uno de cada cuatro logró al menos la mayoría absoluta de concejales (3 sobre 5). El Movimiento Bolivia Libre [MBL] se lleva la palma (13% del total general de municipios tiene tres concejales de este partido), gracias sobre todo a sus resultados en Chuquisaca. Sigue el Movimiento Nacionalista Revolucionario [MNR] con el 5%, Izquierda Unida [IU] con el 4% (concentrado en el campo de Cochabamba), Unidad Cívica Solidaridad [UCS] con el 2% y el Frente Revolucionario de Izquierda [FRI] con el 1%. Aquel viejo aserto de los primeros años de la democracia, según el cual las comunidades rurales tendían a votar en bloque por tal o cual partido, consensuado en sus asambleas previas, ya ha pasado a la historia. La pugna partidaria está ahora también en el corazón del mundo rural.

TRES

HISTORIA PREVIA DE LOS CONCEJALES

Analizaremos tres datos sobre la condición de los actuales concejales y alcaldes campesinos-indígenas inmediatamente antes de ser elegidos: dónde vivían, qué nivel de militancia política tenían y cómo fueron nombrados candidatos a concejales.

LUGAR DE RESIDENCIA

Aunque todos ellos son considerados campesinos y/o indígenas, solo el 56% de los que han respondido (88% del total) seguían viviendo en una comunidad rural. Otro 34% residía ya en un pueblo, presumiblemente la sede del gobierno municipal, y un 10% ya era residente en la ciudad. Al menos estos últimos se estaban ya dedicando a actividades distintas de la agropecuaria cuando se presentaron como candidatos. Pero su proporción en el conjunto es menor de lo que inicialmente nos habíamos sospechado. Donde hay más es en el altiplano de La Paz y Oruro. En la mitad de los municipios rurales paceños y en el 40% de los orureños aquí cubiertos hay siquiera un concejal “residente” en la ciudad. En cuanto al tercio que vivía ya en el pueblo central, es probable que muchos de ellos sigan teniendo contactos regulares con su comunidad de origen e incluso que mantengan allí tierras y vivienda, seguramente en manos de sus parientes, sin perder por tanto su calidad de miembros

de la comunidad (sindicato, *ayllu*, etc., según la zona), en la que seguirán desempeñando cargos y cumpliendo otras obligaciones colectivas.

Muchos de estos pueblos rurales establecen una diferencia entre sus “vecinos” tradicionales, que no se consideran campesinos ni menos indígenas, y los que se han establecido más recientemente allí procedentes del campo. En algunos lugares, estos últimos incluso forman su propio sindicato agrario en el mismo pueblo. Hay regiones en que la reforma agraria de 1953 llegó a desplazar totalmente a los “vecinos” tradicionales quienes, al perder sus haciendas, acabaron emigrando a la ciudad. Pero poco a poco algunos de los llegados se han transformado en nuevos vecinos, sobre todo si se dedican a actividades como el comercio, el transporte, el magisterio o la pequeña burocracia lugareña. No hemos podido cuantificarlo, pero hay evidencias de que así ocurre con algunos de los campesinos-indígenas establecidos ya en esos pueblos más céntricos, y varios de ellos tienen una clara tendencia a transformarse en plenos vecinos, aunque sin romper del todo con sus lugares de origen. Su identidad anfibia y su presencia en el gobierno municipal es, por tanto, una especie de bisagra entre los plenamente comunarios y los vecinos, propiamente dichos; una bisagra que, según asuntos, personas y lugares, se abre mejor por el lado del pueblo o por el del campo. La existencia de estos dos grupos y su importancia numérica dentro de las alcaldías y concejos municipales rurales muestra la importancia que tiene el haberse abierto a nuevas experiencias para lanzarse a actividades políticas, aunque sean todavía al nivel local. Volveremos más adelante a este tema, especialmente significativo en los municipios rurales de La Paz y Oruro.

MILITANCIA POLÍTICA Y FORMA DE NOMBRAMIENTO

Llama la atención el alto porcentaje de estos alcaldes y concejales campesinos-indígenas que afirman haber tenido ya militancia política en 1995, cuando se presentaron como candidatos: 70%, frente a otro 17% del que consta que no la tenían y otro 13% sobre el que no consta y que, tal vez, puede unirse al grupo precedente. El peso de los partidos políticos, con su lógica más general y partidaria que local, ya entonces era muy fuerte y prefirieron colocar a sus militantes dentro de las franjas de seguridad de sus listas. No nos extrañaría, con todo, que la cifra real de los realmente

militantes, en el momento de presentarse como candidatos, no fuera tan alta y que unos cuantos concejales que, sin ser aún miembros plenos, entraron en la contienda electoral con un determinado partido, ahora ya consideren que fueron militantes desde un principio. ¿Habían llegado a jurar por el partido? ¿Pagaban cuota? ¿Lo hacen ahora? Si años atrás ser militante era algo oculto y vergonzante en muchos sectores del campo, ahora ya no es tanto así, al menos por parte de quienes participan directamente como candidatos en listas y en boletas de sufragio que solo identifican el partido, sin mencionar siquiera el nombre del candidato. Por otra parte, hubo dos formas claras de nombramiento: la prevalente fue que el mismo partido definió qué campesino o indígena iba a integrar sus listas (48%). Pero hay también un grupo muy significativo que entró en la contienda electoral nombrado por su organización de base (36%). Los que se ofrecieron como voluntarios al partido no llegan siquiera al 1%, aunque es muy posible que este fuera el primer paso de algunos para hacerse militantes, en la esperanza de ser después seleccionados. Sobre el resto (16%), carecemos de información.

¿Cómo se combina la militancia y la forma de nombramiento? En 1996, a partir de información no cuantificada de diversas partes del país, habíamos distinguido cinco posibles situaciones, de las que, con los resultados mencionados, ya descartamos a los voluntarios, que serían solo una variante de la primera alternativa:

- 1) el partido nombra a algún militante;
- 2) el partido propone a candidatos sin filiación política;
- 3) la organización de base decide sus candidatos y a qué partido presentarlos; y
- 4) la organización de base decide formar su partido con sus propios candidatos.

Una primera aproximación para cuantificar estas diversas opciones consiste en mostrar el porcentaje de militancia previa de nuestros campesinos-indígenas entre los principales partidos que participaron en las elecciones, empezando por los que, en términos absolutos, lograron colocar más candidatos de este origen en los gobiernos municipales. Aunque en todos ellos prevalecen los que son militantes, hay ciertos matices dignos de ser analizados. Los presentamos en el cuadro 3.1.

CUADRO 3.1. MILITANCIA PREVIA, SEGÚN LISTA PARTIDARIA ADOPTADA

Sigla	Lista partidaria	
	% sobre total de c-i	% de militantes en 1995 sobre el total de c-i en cada lista
MIRL	29,4	74,4
MNR	23,2	87,5
UCS	11,1	96,2
CONDEPA	7,8	90,9
ADN	7,5	100,0
IU [ASP]	5,9	54,5
ERE	4,6	57,1
MIR	4,2	66,7
MRTKL	3,3	80,0

En total responden 266. Otros 40 (13%) no han respondido ni se incluyen en los porcentajes. Aquí sólo explicitamos los partidos con al menos 10 c-i en nuestra muestra.

Los partidos mayores se caracterizan por el alto nivel de militancia de los campesinos-indígenas que integraron sus listas: Acción Democrática Nacionalista [ADN] 100%, UCS 96%, Conciencia de Patria [CONDEPA] 91% y MNR 88%. La gran excepción es el Movimiento de Izquierda Revolucionaria [MIR], con solo un 67% y que, de todos modos, en las elecciones municipales de 1995 logró solo un discreto 6° lugar. Por otra parte, entre los partidos menores, llama la atención el alto nivel de militancia de los concejales del Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación [MRTKL] (80%), del entonces vicepresidente del país, pese a su pretendida cercanía al movimiento popular indígena⁴. En el otro extremo están aquellos partidos menores, a los que se arrimaron casi por diseño determinadas organizaciones campesinas-indígenas y que muestran un nivel bastante menor de campesinos-indígenas realmente militantes. Son la Izquierda Unida

4 Recordemos algunas cifras básicas del estudio de 1996 (págs. 47-77): En todo el país el MBL logró 110 campesinos-indígenas titulares, lo que supone un 24% del total de concejales de esa extracción social y el 50% de los concejales del partido. El MNR tuvo aún más, 140 (30% del total) pero representan solo el 29% del total de concejales del partido, que había apostado más a ganar los municipios, incluso rurales, metiendo allí a gente urbana, ligada ya mucho más orgánicamente con el partido. Otros dos partidos hicieron esfuerzos más regionales: la IU (es decir, ASP) logró 38 campesinos-indígenas en Cochabamba (sobre 47 en todo el país), que son el 79% de los concejales logrados allí por el partido. El MRTKL logró 16 en La Paz y otros 6 en Oruro (los únicos en todo el país), que son el 69% del total de concejales del partido. CONDEPA hizo lo mismo en Oruro, donde logró 17 campesinos-indígenas (71% de sus concejales en el departamento); pero descuidó el altiplano de La Paz, su gran plaza nacional, donde logró apenas 7 campesinos-indígenas (7% de sus concejales en el departamento). UCS se le asemeja en ambos departamentos: logró 22 campesinos-indígenas, pero estos solo son el 45% de sus concejales en el departamento, y descuidó totalmente esta cantera en otras partes. La presencia de otros partidos en el campo fue menor o preferentemente a través de candidatos de otro origen social y cultural.

[IU], sigla prestada por la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos [ASP] de “los cocaleros” y otros campesinos cochabambinos, con solo un 55% de campesinos-indígenas militantes, y el Eje de Convergencia Patriótica [EJE], al que se arrimó el Movimiento Pachakuti, y que tiene solo un 57%.

El caso del MBL merece un comentario especial. En 1995 enfatizó su apertura apoyando a candidatos que no eran militantes. De hecho, su gran triunfo (quedó cuarto) se debió, en parte, a su alianza con el entonces independiente Manfred Reyes Villa, que barrió con el electorado urbano de Cochabamba, mientras el MBL, propiamente dicho, cumplía un buen papel en ciertos municipios rurales. Logró también el primer lugar en Chuquisaca, tanto en la ciudad de Sucre como sobre todo en el campo, donde se impuso en un gran número de municipios rurales. Aunque menos espectacular, consiguió también un significativo segundo puesto en municipios rurales de Potosí. Nuestra primera impresión, a partir de la retórica de entonces, había sido que estos triunfos espectaculares en el campo de Chuquisaca y Potosí los había conseguido en gran medida gracias a su apertura a los no militantes. Ciertamente los que lo son no llegan a los niveles de los otros partidos mayores, pero el porcentaje de los que ya entonces declararon ser militantes es mucho más elevado (75%) de lo que aquella retórica hacía suponer.

CUADRO 3.2. FORMA DE NOMBRAMIENTO DE LOS CANDIDATOS, SEGÚN SU MILITANCIA PREVIA

Fue nombrado por:	Militancia previa		Total	
	Sí	No	%	n
El partido	89,0	11,0	100,0	145
La organización de base	69,4	30,6	100,0	108
Otro	100,0		100,0	3
TOTAL %	80,8	19,2	100,0	
n	206	50		256

(No responden: 56)

La otra forma para aproximarnos a este tema consiste en cruzar los dos datos: la militancia y la forma de nombramiento de los campesinos-indígenas para llegar a ser candidatos. Notemos que aquí solo nos cabe hablar de los que realmente llegaron a ser elegidos, siquiera como su-

plentes. Es probable que por debajo de las franjas de seguridad de cada partido se hayan rellenado las listas también con otros criterios. El cuadro 3.2. resume los principales resultados. Es claro que, cuando el nombramiento ha dependido del partido, este ha preferido a sus propios militantes si los tenía. Esta tendencia es menor si la iniciativa es de la organización de base. Pero aun entonces, las bases han tendido a buscar a alguien que ya sea militante del partido considerado más viable. En algunos casos, puede ser que hubiera sintonía previa de la organización de base con el partido. Pero, en otros casos, se trató simplemente de un cálculo pragmático muy típico del sector rural: se considera que el mejor mediador es el que ya tiene relaciones con la instancia a la que se recurre, se esté o no de acuerdo con ella. Naturalmente, todo este proceso viene además condicionado por la mediación partidaria exigida por el art. 223 de la actual Constitución Política del Estado [CPE]⁵. Casi todos los partidos mayores se resisten a flexibilizarla.

Para concluir esta parte, señalemos que no hay diferencia significativa entre la forma de nombramiento para titulares o suplentes. En ambos casos los candidatos de nuestra muestra están en torno al 74%. Pero no olvidemos que nuestra consulta no ha incluido a quienes, nombrados por una vía u otra, no llegaron a ser elegidos por quedar demasiado abajo en las listas. Varios de los consultados, a pesar de haber logrado su nombramiento, nos han recordado una práctica preelectoral bastante frecuente. Partido y organizaciones de base llegaban a un acuerdo sobre un determinado candidato e incluso sobre el lugar que este debía ocupar en la lista del partido. Pero meses después, cuando la corte electoral publicaba las listas oficiales, el elegido aparecía más abajo de lo inicialmente convenido (ya fuera de la franja de seguridad), sea por una práctica marrullera del partido o por la fuerza de otras presiones.

5 “Art. 223. La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por estos. Las agrupaciones políticas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida, podrán formar parte de dichos frentes o coaliciones de partidos y presentar sus candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados y Concejales.”

CUATRO

LOS CUATRO AÑOS SIGUIENTES

¿Qué ha ocurrido a estos campesinos-indígenas en los siguientes años? Aquí debemos concentrarnos en esta pregunta de alcance más limitado, pero es indispensable ubicarla previamente en el contexto mayor. Hecho esto, nos fijaremos sobre todo en el dato más objetivo de los cargos y responsabilidades que han correspondido a nuestros campesinos-indígenas en la gestión del gobierno municipal, y qué factores han influido para acceder y mantenerse en ellos.

UN CONTEXTO CAMBIANTE

La tarea y problema principal que han debido afrontar la mayoría de los nuevos municipios rurales, creados por la ley de participación popular, ha sido la de lograr una gestión transparente y eficaz. Lo primero para ello era el uso y rendición de cuentas de los fondos de la coparticipación. Pero pronto se ha sentido la necesidad adicional de buscar medios para generar otros fondos complementarios. Las dos críticas o denuncias más subrayadas por la opinión pública y por la prensa tienen que ver con la gobernabilidad de estas nuevas unidades municipales. La primera es la mala gestión, teñida con frecuencia de corrupción; la segunda, la inestabilidad de los alcaldes, sea por de-

nuncias de mala gestión o, simplemente, por ambiciones personales y partidarias. Sobra decir que ni uno ni otro problema ha sido exclusivo del sector rural y ambos rebalsan la responsabilidad de los campesinos-indígenas. Son problemas de índole mucho más general que han ocurrido también en ciudades grandes e intermedias con larga trayectoria municipal, empezando por la sede de gobierno, que se lleva la palma en ambos. Un tercer aspecto, vinculado con los dos anteriores, es el hecho de que los Cv han sido, por lo general, la cenicienta dentro del diseño estructural de los nuevos gobiernos municipales. Sin ser propiamente parte del gobierno local y sin ser tampoco una instancia fiscal en el sentido riguroso del término, se suponía que –como su nombre indica– estos comités cumplirían un rol clave de “vigilancia”, con atribuciones incluso para poder frenar el flujo de recursos si no había claridad en su utilización. Así ha ocurrido en unos pocos casos. Pero lo más común ha sido que los Cv o han sido poco operativos o han quedado demasiado cooptados por los gobiernos municipales.

Limitándonos al caso rural, en que los Cv son nombrados y cambiados por las organizaciones campesinas e indígenas de base, estos han tropezado sobre todo con tres problemas. El primero, ha sido la falta de claridad acerca de quiénes y bajo qué criterios debían ser nombrados para el cargo; a veces era el propio ejecutivo de la organización local, pero este tenía dificultad en cumplir las dos funciones; otras veces era otra gente, que fácilmente se desligaba de las bases que lo habían nombrado. El segundo problema es su falta de recursos propios, por lo que fácilmente ha pasado a depender de los que pudiera darle el propio municipio, sobre todo si los miembros del Cv debían pasar algún tiempo fuera de su comunidad. El tercero, es la falta de información adecuada y de instrumentos para poder analizarla adecuadamente. Los tres problemas han acabado por transformar a muchos Cv en un simple apéndice del gobierno municipal, dejando de cumplir el rol de vigilancia para el que habían sido inicialmente creados. Si esto ha ocurrido con quienes debían relacionarse directamente con la organización de base, ya se comprende que la situación ha sido aún más aguda para los campesinos-indígenas, que pasaban directamente a formar parte de dicho gobierno, codo a codo con los representantes y defensores de los intereses de otras fuerzas y actores sociales.

El cambio de gobierno nacional, llevado a cabo en agosto de 1997, fue otro factor fundamental. Con él se modificó también la correlación nacional de fuerzas políticas y, sobre todo al principio, los nuevos gobernantes gastaron mucho tiempo y esfuerzos en desacreditar y deshacer lo que había hecho el gobierno anterior. En el caso de la ley de participación popular, esto ya no era posible por las reacciones contrarias que habría provocado. Pero el proceso se ha frenado de forma notoria. Puede verse, por ejemplo, en la significativa disminución del volumen e intensidad de recursos y esfuerzos dedicados a la publicidad, capacitación y a investigaciones y publicaciones que ayuden a fortalecer el proceso iniciado en 1994. Por otra parte, el llamado “canibalismo político”, vinculado o no con el mencionado cambio de gobierno, se ha cernido con avidez también sobre esta nueva arena e instancia de poder que son los nuevos municipios rurales, siendo pocos los partidos o frentes que se han librado de ello.

Este es el escenario que han encontrado los campesinos-indígenas elegidos y posesionados a principios de 1996. ¿Cómo han logrado moverse en él, en beneficio de las comunidades a las que deben representar y que, en muchos casos, los escogieron explícitamente?

CAMBIOS DE MILITANCIA

Para concluir el tema iniciado en el capítulo anterior, empezaremos viendo qué ha ocurrido con la militancia de los concejales y alcaldes campesinos-indígenas a lo largo de estos cuatro años. La información está en el cuadro 4.1. de la página siguiente. Lo primero que resalta en el cuadro es que en el conjunto no ha habido casi ningún cambio. Tanto en 1995 como en 1999 un 81% de los concejales y alcaldes campesinos-indígenas aparecen como militantes de algún partido⁶. Sean ellos los que han respondido personalmente o sean otros los que responden por ellos, no indican ninguna evolución cuantitativa. Son también muy pocos (6%) los que, según esta información, han cambiado de partido. Puede que haya influido la nueva legislación, que amenaza con la pérdida del cargo de concejal (y, por tanto, de sus dietas) si ocurre tal cam-

6 Este cálculo no incluye a los 40 (o 13%) que no responden alguna de estas dos preguntas.

CUADRO 4.1. MILITANCIA PREVIA, SEGÚN LISTA PARTIDARIA ADOPTADA

Sigla	(n° c-i)	% de militantes sobre su total c-i		Cambió de partido (n)
		1995	1999	
ADN	(23)	100,0	82,6	(1)
UCS	(34)	96,2	88,9	(1)
CONDEPA	(24)	90,9	95,2	-
MNR	(71)	87,5	90,7	(1)
MBL	(90)	74,4	69,9	(9)
MRTKL	(10)	80,0	90,0	-
MIR	(13)	66,7	88,9	-
Eje Pachakuti	(14)	57,1	50,0	(2)
IU [ASP]	(18)	54,5	63,6	(1)
TOTAL*	(267)	80,8	80,9	6,2 (14)

* Incluye los partidos con menos de 10 c-i en nuestra muestra.
No respondieron sobre 1995: 40; sobre 1999: 39.

bio, que recibe el nombre peyorativo de “transfugio político”. Pero nos sospechamos, también aquí, que las cifras ocultan una tendencia real, más extendida, que en parte se expresó ya en las componendas entre concejales en el momento de nombrar alcaldes, al margen de los frentes y alianzas, y que probablemente se expresará aún más libremente en los cambios de partido que ocurran en la nueva campaña electoral. Una vez saboreado el gusto y las ventajas prácticas del poder no faltan quienes quieran quedarse en él a como dé lugar y tragando los sapos que quienquiera les ofrezca.

En medio de estas limitaciones de nuestra encuesta, un análisis más detallado por partido nos muestra cambios pequeños, pero significativos. Pese a ser parte de la coalición gubernamental, los partidos ADN y UCS, que eran los dos que en 1995 tenían una militancia máxima, la han disminuido ligeramente. La han ganado, en cambio, el otro miembro principal de dicha coalición: el MIR; e, inesperadamente, varios de los partidos de oposición (MNR, MRTKL, IU-ASP), aunque sea en cifras insignificantes. En cifras absolutas (pero no relativas), el transfugio mayor, por mucho, ocurre en las filas del MBL, que era el partido con más concejales y alcaldes de extracción campesino-indígena y que en 1997 pasó también a la oposición. Hay que tomar en cuenta que este partido tuvo un notable bajón en las elecciones generales de 1997, a partir del cual entró en una

crisis interna. ¿Se deberá además a que sus militantes de 1995 eran nuevos y aún poco consolidados? De hecho, sabemos que ya inmediatamente después de su nombramiento como concejales por este partido, varios de ellos cedieron ante las jugosas ofertas de otros partidos y les pasaron su voto, sin mayor concertación inter partidaria, para que estos pudieran acceder a la alcaldía. Lo paradójico es que, como veremos en el capítulo siguiente, este drenaje ocurre al mismo tiempo que dicho partido resulta ser el más exitoso en ir aumentando su número de alcaldes rurales. Aunque se trata de cifras demasiado chicas para sacar consecuencias, llamamos la atención de la evolución distinta del EJE-Pachakuti y de IU-ASP, los dos partidos surgidos del seno del campesinado indígena. La militancia del primero disminuye, mientras que la del segundo aumenta, a pesar de haber sufrido un transfugio y de haber tenido que afrontar una grave división interna. No nos consta todavía con cuál de las dos ramas hoy escindidas se ha quedado cada uno de los concejales de este partido.

La siguiente pregunta obvia sería si estos campesinos-indígenas son percibidos o no como legítimos y eficaces representantes de sus comunidades. No la hemos podido incluir formalmente en nuestro estudio, pero es evidente que no hay una respuesta uniforme ni siquiera con relación a una misma persona. Nuestra impresión general es que –para bien o para mal– en la mayoría de ellos, a medida que han transcurrido los años, ha ido prevalecido la lógica partidaria por encima de la comunal y gremial. Así ha ocurrido incluso en los diversos municipios del campo de Cochabamba, controlados por la ASP, el “instrumento político” creado por la propia organización campesina. Es normal, porque las nuevas obligaciones y vínculos inherentes al cargo van distanciando de la comunidad. El partido puede convertirse además en una instancia de apoyo en la resolución de algunos de los problemas afrontados y en una fuente de recursos en momentos de necesidad. Por otra parte, la urgencia de sus presiones y consignas pueden dispensar de la necesidad de hacer una reflexión personal más independiente. Pero por ese camino es también cierto que algunos concejales son vistos después por sus bases como “quemados” o “traidores”. Con razón o sin ella, se quejan de que, una vez llegados a la cumbre, ya no se acuerdan de sus bases y solo piensan en su bolsillo. Tal actitud o percepción no es tan nueva. Ocurría ya en el seno mismo de la CsUTCB y otras organizaciones de base, cuyos di-

rigentes de mayor nivel dejan pronto de ser aceptados por las bases con el mismo tipo de argumentos. Triste paradoja. Se debe pelear para llegar al poder y, desde allí, tener más influencia para afrontar los graves problemas del agro; pero –cuando se llega– empieza casi de inmediato un distanciamiento tanto de arriba abajo como desde las bases hacia arriba.

Estas tendencias han de ser tomadas en cuenta para analizar la viabilidad de un planteamiento muy frecuente en algunas organizaciones de base. En vísperas de elecciones se reúnen para nombrar a sus candidatos y representantes. Dan entonces poca importancia relativa al partido al que deberán aliarse. Se plantea incluso la posibilidad de repartir a sus varios candidatos entre diversos partidos con mayor potencial electoral en la zona, para así asegurar una mayoría de campesinos-indígenas en el concejo municipal. Pero, una vez elegidos, ¿se impondrá esa lógica pragmática, y en cierta forma apartidista, de las bases o la de cada partido, afectando más bien la unidad comunal? Por otra parte, ¿qué mecanismos habría que fortalecer para evitar esa “quemazón” tan rápida y casi automática de tantos cuadros importantes, cuando alcanzan la ubicación que todos deseaban recuperar para su propia gente?

CARGOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

La mayoría de los campesinos-indígenas de nuestra muestra, ha llegado a ejercer el cargo de concejal. Aunque el 28% del total fueron elegidos solo como suplentes, de hecho, casi la mitad de ellos lo ejerció alguna vez. En términos globales, la mayoría (64%) de los campesinos-indígenas de nuestro estudio ha ejercido su mandato durante los cuatro años; otro 7% lo ha ejercido al menos tres años; un 8%, dos; y un 6%, un año, quedando un 15% que nunca lo ha ejercido. Los mecanismos tradicionales de rotación en cargos comunales se han aplicado a veces a este nuevo rol de modo que, si el titular ya se ha desempeñado un tiempo en el concejo, llega el turno de su suplente. Pero, además, es normal que también esos concejales campesinos-indígenas desempeñen otros cargos dentro del gobierno municipal. Aquí solo nos fijaremos en los cargos más significativos, que son los de alcalde y presidente, vicepresidente y secretario del concejo. El cuadro 4.2 resume su recorrido en el gobierno municipal.

CUADRO 4.2. CARGOS DESEMPEÑADOS POR C-I EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

Cargo	Alguna vez	1996	1997	1998	1999
Alcalde	26,1	14,1	13,7	12,4	10,5
Presidente del Concejo	20,6	9,8	11,4	11,4	12,4
Vicepresidente del C.	6,2	6,2	5,2	5,9	5,9
Secretario	8,8	5,8	6,5	7,2	7,8
Sólo concejal	23,6	37,2	37,7	38,9	38,9
Ninguno	14,7	26,8	25,5	24,2	24,5

(n: 306 c-0)

Es notable que, aparte de su esperado rol como concejales, el otro cargo al que más han accedido es nada menos que el de alcalde. Han pasado por él uno de cada cuatro (26%), aunque en un momento específico han sido siempre bastantes menos, con una lenta pero continua disminución de un año a otro: del 14% el primer año al 10% el último⁷. Aunque algo menos, han sido también varios los que han pasado por el segundo cargo en importancia: uno de cada cinco (21%) ha sido en algún momento presidente del concejo municipal. De nuevo, los que han cumplido este rol en un momento dado son muchos menos, lo que indica cierto sistema de rotación. Son ya muchos menos los que han accedido a los otros dos cargos.

Veamos en detalle los tiempos en que han transitado por el cargo de presidente del concejo municipal los 78 que han llegado a ocuparlo⁸:

Solo han estado un período o parte de él	38%
Han estado dos períodos discontinuos	4%
Han estado dos períodos seguidos	32%
Han estado dos períodos seguidos y otro discontinuo	3%
Hay estado tres períodos seguidos	9%
Se han mantenido los cuatro períodos seguidos	14%

Prevalece el acceso por solo un período (que no siempre coincide exactamente con todo un año) pero cabe la posibilidad de renovarlo o volverlo a

7 Ver el cuadro 5.5, más abajo, con nuestro comentario.

8 Tanto aquí como en la sección siguiente incluimos a los que no llegaron a ser contabilizados en el cuadro.

ocupar transcurrido algún tiempo. Es también común permanecer en la presidencia por dos períodos seguidos. Ya no es tan común mantenerse en él por tres y hasta cuatro períodos, pero no es tampoco excepcional. Sucede en aquellos casos en que ha habido también continuidad en el cargo de alcalde, como parte del equilibrio entre fuerzas políticas⁹. Obviamente, el cargo que merece un mayor análisis y que más pasiones desencadena en todas partes, tanto en el campo como en las ciudades, es el de alcalde, por concentrar de hecho el poder en el desempeño cotidiano del gobierno municipal. Por su capital importancia le dedicaremos el siguiente capítulo. Pero, antes de entrar en ese complicado asunto, detengámonos un momento en el tema de las mujeres concejales.

LAS CONCEJALAS

En las elecciones municipales de 1995, el deseo de la ley de participación popular por lograr una mayor equidad de género se quedó en simple retórica. La proporción de concejales mujeres es la siguiente, según diversos momentos y criterios:

En 1993 (antes de la ley de participación popular)	27 %
En 1995 (después de la ley de participación popular)	8 %
En 1995, mujeres campesinas-indígenas sobre el total de concejales campesinos-indígenas	5 %
En nuestra muestra de 1999	6 %

En su inmensa mayoría nuestros campesinos-indígenas son varones. Solo uno de cada cinco municipios llegó a elegir a alguna mujer campesina-indígena y, en nuestra muestra, solo un municipio llega a tener dos concejales y otro tres. El bajón después de la puesta en marcha de la ley de participación popular se debe sin duda a la proliferación de municipios rurales. Si difícil es lograr un equilibrio de género en la escena política de todo el país, en esos nuevos municipios rurales lo es mucho más. ¿Se deberá sobre todo a una mayor ideología machista en el sector rural? Esta ideología sin duda existe y debe modificarse. Pero, atribuir

⁹ Naturalmente, al no tener datos de los demás concejales, que no son campesinos-indígenas, no podemos analizar el funcionamiento interno de estos gobiernos municipales rurales en todo detalle, ni aquí ni más adelante.

a ella la causa principal de esta poca presencia femenina en la esfera pública podría ser un juicio superficial. Si analizamos las condiciones estructurales en que se desenvuelven las relaciones de género en toda la vida social y económica de las comunidades rurales, aparecen otros factores limitantes que no se desmontan simplemente con una mayor concientización. He aquí algunos. En el campo y, muy particularmente en las comunidades campesino-indígenas, las mujeres abandonan la escuela mucho antes que los varones, por lo que el desfase educativo por género es notablemente mayor que en la ciudad. La raíz de la diferencia es que allí hay una necesidad práctica mucho más fuerte para circunscribir a la mujer adulta a actividades hogareñas: no hay allí ni empleadas domésticas ni electrodomésticos que las sustituyan, y muchas actividades productivas exigen al varón trabajar alejado de la vivienda.

Por todo ello, la mayoría de mujeres que llegaron a ser candidatas a concejales de los municipios rurales no son campesinas ni indígenas sino vecinas del núcleo urbano en la cabecera municipal. Las que además llegaron a ser elegidas son muchas menos, pues lo común fue colocarlas en las listas respectivas por debajo de la franja de seguridad para salvar la letra de la ley. Incluso entre las que llegaron a concejales, las campesinas-indígenas mujeres que residen en el pueblo central son más (44%) que su contraparte masculina (33%); no hay en cambio una diferencia significativa en las que residían ya en la ciudad (11 y 10%).

La nueva ley electoral, aprobada el 25 de junio de 1999, es más exigente que la anterior en cuanto al equilibrio real por género en las listas partidarias, sobre todo en las elecciones municipales (art. 112-2). Pero, por las razones señaladas, tememos que a corto plazo su resultado en el sector rural será un aumento de candidatas que no sean de extracción indígena-campesina o que ya no vivan plenamente como campesinas-indígenas. En ciertas circunstancias, género y etnia pueden entrar en conflicto, siquiera momentáneo. Para superar esta deficiencia en el futuro, no bastan la buena voluntad, ni una disposición legal, ni las protestas del movimiento feminista. Habrá que realizar además un esfuerzo muy particular, sistemático y de largo plazo en la capacitación, empezando por la continuidad de las muchachas en los años superiores de la escuela, y además habrá que desarrollar mecanismos que proporcionen mayor

libertad de movimiento a las mujeres más allá de los quehaceres domésticos. En nuestra muestra el acceso de mujeres campesinas-indígenas a una concejalía no presenta grandes diferencias por partido. El que menos tiene es ADN (4,3%) y el que más, el MNR (8,5). Pero las pocas que han llegado a ser elegidas han conseguido el rango de titulares en una proporción algo mayor que los varones (79% frente al 71%), diferencia que aumenta todavía más en caso de haber sido nombradas candidatas directamente por el partido (91% frente al 72%).

CUADRO 4.3. CARGOS DESEMPEÑADOS POR CAMPESINOS-INDÍGENAS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL SEGÚN GÉNERO

<i>Cargo</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Alcalde	26,8	15,8
Presidente del Concejo	21,3	10,5
Vicepresidente del C.	5,9	10,5
Secretario	8,0	21,1

(n : 287 hombres y 19 mujeres)

Donde sí hay diferencia es en el acceso de las mujeres a los diversos cargos dentro del gobierno municipal, como muestra el cuadro 4.3. Los varones tienen más acceso a los dos cargos principales, que son el de alcalde y el de presidente del concejo. Las mujeres, en cambio, se concentran más en el de secretarías del concejo y suelen permanecer en dicho cargo durante los cuatro años de la gestión municipal. Pero no están vetadas a los otros, ni siquiera al de alcaldesas, que son tres en nuestra pequeña muestra de apenas 19 mujeres campesinas-indígenas. El caso más notable es el del municipio de Pucarani (La Paz), donde tres de los cinco concejales titulares elegidos fueron mujeres, y una de ellas –que ya residía en el pueblo– ha sido alcaldesa de principio a fin del cuatrienio. En Laja (La Paz) es también una mujer, proveniente de una de las comunidades del contorno, la que ha detentado la presidencia del concejo durante los cuatro años de la gestión municipal. Pero las otras que han accedido a estos cargos lo han hecho solo durante un año.

CINCO DE CONCEJALES A ALCALDES

Es tan común y compleja la problemática relacionada con el acceso a este ambicionado cargo, que hemos considerado útil añadir información específica de lo que ha ocurrido en cada municipio, aun a sabiendas de que en muchos casos nos faltan datos complementarios sobre los no campesinos ni indígenas que han competido por él. Los cuadros 5.1 a 5.4 resumen la información desde diversas perspectivas.¹⁰ Aun sin tener mucho conocimiento sobre la interacción entre los alcaldes campesinos-indígenas y los demás actores y fuerzas políticas del municipio, nuestros datos nos brindan una serie de tendencias dignas de ser tenidas en cuenta, con acentos y matices que enseguida señalamos.

DURACIÓN EN EL CARGO DE ALCALDE

Como punto de partida, el cuadro 5.1 nos muestra en qué municipios algún campesino-indígena ha logrado ser alcalde y por cuánto tiempo, tomando en cuenta el número de campesinos-indígenas titulares. La-

¹⁰ En la versión original de este estudio se encuentra el Anexo 3, que detalla el historial de lo que ha ocurrido en 90 municipios con algunos campesinos-indígenas, sobre los que se pudo recoger información siquiera parcial (estén o no en la encuesta cuantificada). Dicho Anexo no se reproduce en la presente versión [Nota del Editor]

CUADRO 5.1. MUNICIPIOS SEGÚN NÚMERO DE CONCEJALES Y SU DURACIÓN COMO ALCALDES

Proporción de c-i Titulares (en 1999)	(N)	Tiempo máximo de un mismo c-i como alcalde*				Ninguno llegó a alcalde
		4 años	hasta 3	hasta 2	1 año	
Son mayoría (3 o más)	(50)	17	7	14	8	4
%		34	14	28	16	8
Son minoría (1 o 2)	(35)	2	1	7	7	18
%		6	3	20	20	51
Sólo son suplentes	(5)	-	-	-	1	4
Ya no hay en 1999	(2)	-	-	2	-	-
TOTAL MUNICIPIOS	(90)	19	8	23	16	24
%		21	9	25	18	27

* La duración por años sólo es aproximada

mentablemente, solo hemos manejado información sobre el número de campesinos-indígenas titulares existentes en 1999, lo que da a nuestras cifras cierto desfase con relación al momento en que se nombró a cada alcalde. Hay además casos en que, por una u otra razón, ciertos concejales abandonan o son retirados definitivamente de su cargo. Sin embargo, el cuadro nos brinda un panorama suficiente. Como era de esperar, ha sido más fácil llegar a ser alcalde en aquellos municipios en que hay una mayoría de campesinos-indígenas titulares. Son el 75% del total de municipios (67) en los que se ha accedido a la alcaldía, y el 89% de aquellos en que el alcalde se ha mantenido en el cargo durante los cuatro años transcurridos desde su nombramiento inicial. En cambio, allí donde los campesinos-indígenas titulares solo son minoría en el concejo, ha sido más difícil llegar al puesto máximo. Pero lo más notable es que sí lo han logrado en casi la mitad de los casos, a veces por dos, tres y hasta cuatro años. Lo último se ha dado en el municipio de El Puente (o Tomayapo) en Tarija, y en el de Ayo Ayo, en La Paz.

Solo conocemos detalles de lo ocurrido en Ayo Ayo, y estos pueden ilustrarnos sobre lo que es posible obtener aun siendo minoría. El candidato fue nombrado por las bases y juntos decidieron ofrecer su apoyo al MRTKL, partido del que ni siquiera era militante. Aun con tal apoyo, este partido no alcanzó la primera mayoría local, lograda más bien por CONDEPA. Como en tantos otros municipios rurales de La Paz, muchos comunarios estaban entonces muy impresionados por el as-

censo de la cholita y “comadre” Remedios: todos la conocían a través de sus programas de radio y televisión en aymara y a la que cariñosamente muchos llamaban incluso “nuestra madre”. La presencia de este popular partido en la boleta determinó el voto de muchos, aun sin conocer en detalle quiénes eran los candidatos locales¹¹; algunos pensaban incluso que con él iban a contribuir al triunfo de Mónica, la otra “comadre”, en el municipio de La Paz. Pero logró solamente un concejal, al igual que otros cuatro partidos, incluido el MRTKL. Esta dispersión ayudó sin duda a negociar, puesto que tres de los partidos representados en el concejo (MNR, MRTKL, UCS) pertenecían a la coalición entonces gobernante. En otros casos ha ocurrido algo semejante, pero ha sido entonces muy difícil al alcalde mantenerse en el poder durante los años siguientes.¹² En Ayo Ayo ha sido más fácil gracias a que el alcalde y la alcaldía han contado con el apoyo regular de una organización no gubernamental [ONG] –ya presente desde antes en la región y con la que se suscribió un convenio específico–, que ha facilitado la capacitación y todo el proceso de gestión.

En el otro extremo, no faltan tampoco casos en que, habiendo una mayoría absoluta de campesinos-indígenas en el concejo, estos no llegaron a poner a uno de ellos como alcalde. Así ha ocurrido en Chulumani (La Paz), Totora (Cochabamba), Charagua y El Puente de Guarayos (Santa Cruz). En los dos primeros casos, estos pertenecían a partidos dispares, lo que dificultaba la concertación. Pero en los dos últimos había cierta coherencia interna, por formar mayoría absoluta los que representaban a partidos de la coalición entonces gobernante. Efectivamente, salió electo un concejal del partido con la primera mayoría, pero no precisamente uno de los que además era campesino-indígena. Al menos en el caso de Charagua, esta fue una decisión asumida de forma deliberada por los tres guaraníes del concejo, por considerar más preparado y, ade-

11 Este fenómeno se dio aún más en el campo de Oruro con UCS, el partido del mítico Max Fernández, recién fallecido, que logró concejales en varios municipios que ni siquiera habían presentado listas (Albó 1997: 16).

12 De los diez casos de nuestra muestra, en que un partido perdedor accedió inicialmente a la alcaldía, este solo ha logrado mantenerse en un segundo período en Urmiri (Potosí) donde un alcalde de ADN se impuso a la primera mayoría del gobernante MNR y hasta ahora sigue, o tal vez está de nuevo, en el cargo.

más, aliado al colega *karai* (es decir, no indígena), lo que permitía un mejor relacionamiento con la sede urbana del municipio. A la luz de los resultados de estos años, fue probablemente la mejor opción en aquella coyuntura. Estos ejemplos, y otros muchos que veremos más abajo, nos llevan a preguntarnos de nuevo: ¿será una estrategia eficaz para el campesinado dispersar los candidatos campesinos-indígenas por los diversos partidos con la esperanza de que después decidirán juntos? A plazo corto es probable que lleve a colocar a más campesinos-indígenas en el concejo. Pero, en el ejercicio ulterior de su poder municipal, ¿se impondrá su común interés como campesino-indígenas o prevalecerán más bien los intereses partidarios que los separan? Pero volveremos más abajo a este tema central.

Concentremos ahora nuestra atención en aquellos municipios que han tenido en algún momento algún alcalde campesino-indígena. Combinando los datos del cuadro 5.2 con los de los campesinos-indígenas que han llegado a alcaldes¹³, encontramos las siguientes tendencias:

	Municipios	Concejales c-i
Solo han estado un período o parte de él	25%	44%
Han estado dos períodos seguidos	34%	29%
Han estado tres períodos seguidos	12%	8%
Se han mantenido los cuatro períodos	29%	19%
Sobre un total de:	(66)	(87)

Las duraciones señaladas no son del todo precisas, pues algunos alcaldes apenas han durado unos meses y otros han rebasado en meses el año o años que aquí les asignamos. Por otra parte, en el momento de escribir estas líneas (agosto de 1999) no se han cumplido aún los cuatro años desde las anteriores elecciones. Pero simplificando y asumiendo períodos exactos, estas cifras indican una duración promedio de dos años para cada alcalde campesino-indígena. Naturalmente, es probable que un municipio haya tenido dos o más alcaldes campesinos-indígenas cuando este cargo ha cambiado cada año (ver el cuadro 5.3). En esta situación hemos encontrado dos casos en Oruro, en que un mismo campesino-in-

¹³ Los datos de los campesinos-indígenas que han llegado a alcaldes se refieren a un número algo menor de municipios, por no haber incorporado a los que llegaron tarde al procesamiento de la boleta.

dígena ha vuelto a ejercer como alcalde después de haber cedido el puesto a otra persona; hay otro en Santa Cruz y posiblemente uno más en Potosí¹⁴. Es digno resaltar que en tres de cada cuatro municipios, el alcalde campesino-indígena ha logrado mantenerse por dos o más años y en casi un 30% de los casos se ha mantenido los cuatro años. Visto el desbarajuste ocurrido en otras alcaldías del país, en manos de gente avezada y de otra extracción social y cultural, estos noveles alcaldes campesinos e indígenas no parecen menos estables. ¡Bastaría pensar en La Paz! O, para añadir un ejemplo de nuestra muestra, pensemos en el municipio de San Carlos en el norte de Santa Cruz. Allí, a pesar de incluir en su territorio una vasta y populosa zona de colonización, solo se logró un concejal campesino-indígena que fue solo suplente. Apenas llegó a ejercer tres meses, mientras la titular, una vecina del pueblo, fue alcaldesa. Como ella, durante estos cuatro años cada uno de los cinco concejales titulares, todos ellos también vecinos, han fungido en algún momento como alcaldes.

CUADRO 5.2. MUNICIPIOS SEGÚN LA DURACIÓN DE SUS ALCALDES C-I

Departamento	Tiempo máximo de un mismo c-i como alcalde*			
	4 años	hasta 3	hasta 2	1 año
Chuquisaca	5	-	3	1
La Paz	2	1	4	3
Cochabamba	3	1	3	-
Oruro	2	1	6	1
Potosí	4	3	3	5
Tarija	2	-	1	1
Santa Cruz	1	2	2	6
TOTAL MUNICIPIOS (66)	19	8	22	17
%	29	12	34	25

* La duración por años sólo es aproximada

CADA REGIÓN TIENE SU HISTORIA

Bajemos a un mayor detalle siquiera por departamentos. El cuadro 5.2 agrupa los municipios sobre cuyos alcaldes campesinos-indígenas hemos conseguido información sobre el tiempo que se han mantenido en el cargo. Estos datos se complementan con los del cuadro 5.3, que señala el total de alcaldes campesinos-indígenas que ha tenido cada uno de los 60 municipios, de los que contamos con el historial completo.

14 Postrer Valle, según UIA (1999). Este estudio también cita Urmiri. Pero nuestros entrevistados, que son del lugar, indican que un solo *ayllu* y un mismo alcalde controlan la alcaldía y el concejo desde 1996.

CUADRO 5.3. MUNICIPIOS SEGÚN NÚMERO DE ALCALDES C-I ENTRE 1996 Y 1999

Departamento	Total de alcaldes c-i				
	1 (los 4 años)	1 (temp)**	2	3	4 o más
Chuquisaca	5	3	1	1	-
La Paz	2	1	3	1	3
Cochabamba	3	3	1	-	-
Oruro	2	-	3	4	1
Potosí	*4	4	3	2	3
Tarija	2	1	1	-	-
Santa Cruz	*1	3	2	6	1
TOTAL MUNICIPIOS (73)	19	15	16	15	8
%	26	20,5	22	20,5	11

* En Urmiri (Potosí) y Postres Valle (Santa Cruz) tal vez hubo algún otro alcalde intermedio.

** Sólo hubo un alcalde c-i pero duró poco tiempo.

Chuquisaca y Potosí

En todo el país, la mayor continuidad de los alcaldes campesinos-indígenas se ha dado en la región andina de Chuquisaca, debido a la coincidencia entre haber presentado y elegido a una mayoría de concejales campesinos-indígenas y a que estos correspondían además a un mismo partido, en este caso el MBL. Esta unidad de enfoque facilitó una mayor gobernabilidad y estabilidad. Hay naturalmente sus excepciones, como la de Sopachuy, a la que nos referiremos más abajo, y, fuera ya de la región andina, los municipios con población guaraní, de los que hablaremos en conjunto en otra parte. Sin embargo, en otras partes de este departamento, y aún más en el de Potosí, existe otra variante, que con diversos matices reaparece en otros sectores rurales de todo el país. Nos referimos a la polarización entre los pobladores tradicionales del pueblo central y los comunarios del contorno. En estas regiones periféricas, la reforma agraria de 1953 fue más tardía y no provocó el éxodo de vecinos en una proporción semejante a la de otras partes más céntricas, como La Paz o Cochabamba. El resultado es una mayor polarización entre el sector “urbano” (a veces minúsculo) del pueblo central y el campo propiamente dicho, aunque muy posiblemente ambos utilicen la lengua quechua en su habla cotidiana. Este factor, disfrazado o no de diferentes lealtades político partidarias, es probablemente el que mejor explica la inestabilidad de los alcaldes campesinos-indígenas, que se ganaron elec-

toralmente el puesto, situación común en los municipios del norte de Potosí: Chayanta, Ocurí, Pocoata, Toro Toro y Acacio, entre otros.

Cochabamba

La estabilidad de los alcaldes en Cochabamba se acerca a la de Chuquisaca, pero aquí se da por la coincidencia entre campesinado y otro partido nuevo muy local: la ASP, partido de creación campesina, particularmente fuerte en las regiones del Chapare y Ayopaya, que para concurrir a las elecciones debió prestarse la sigla y personería de la IU. Ganó en un total 14 municipios, más que ningún otro partido¹⁵. Pero al final se quedó con solo 10 alcaldías: siendo primera mayoría, debió ceder 4 al MNR, una al MBL y otra a ADN; arrebató en cambio una al MNR y otra al FRI. En contraste, su inmediato seguidor –el MNR, más avezado y con mayores recursos en ese trajín de la negociación política– había ganado las elecciones en 12 municipios, pero acabó con 15 alcaldes. La IU-ASP no ha sido tan exitosa como el MBL de Chuquisaca en la continuidad de sus alcaldes. De los cuatro casos incluidos en nuestro estudio, solo sigue el mismo en dos, ambos en el Chapare (Villa Tunari y Puerto Villarroel). En un tercero –Independencia–, el que se ha consolidado es el segundo alcalde, del mismo partido y extracción. En el cuarto –Tarata, en pleno Valle Alto–, llegó a la alcaldía el único concejal de la IU, a pesar de que el ganador fue el FRI con dos concejales. Siguió cerca de dos años en el poder, pero al fin fue sustituido con voto de censura por el concejal no campesino del MIR, socio principal de la nueva coalición gobernante.

La situación de los alcaldes campesinos quechuas de la ASP se complicó posteriormente por la división interna de esta fuerza política, por problemas de hegemonía y liderazgo entre facciones –Evo y Alejo–, sobre todo a partir de las elecciones generales de 1997 en que se jugaban su presencia en el parlamento. Por ejemplo, en Independencia, cuna del dirigente principal de uno de los dos bandos en pugna, el segundo y actual alcalde ha manifestado más simpatía por el otro sector. El conflicto

15 El resultado es distinto cuando se mide el caudal total de votos, que es obviamente mayor en las áreas centrales más densamente pobladas. Así se hace en un análisis del ministerio de la Presidencia (1997). Pero en unas elecciones municipales, lo que más cuenta es la relación con el poder local en municipios concretos.

fue tan exacerbado que en 1998 llevó incluso al fraccionamiento temporal de la CsUTSB. No conocemos al detalle cómo este problema afecta a cada uno de los gobiernos municipales, pero es probable que dificulte una presencia campesina bien avenida en las próximas elecciones.

También en Cochabamba el MBL cosechó interesantes resultados. Su triunfo avasallador pero ficticio en la capital de dicho departamento obedece a otra lógica: su alianza con el entonces independiente y popular Manfred Reyes Villa –el “Bombón”– que, poco después, formó su propio partido y se alió más bien a ADN. Sin embargo, también ganó en 8 municipios del resto del departamento; y, al momento de nombrar alcaldes, perdió dos (frente al MIR y UCS) pero ganó otras dos (frente a IU y UCS). Sin embargo, la estrategia del MBL no fue la misma que en Chuquisaca. En Cochabamba apostó más a candidatos no campesinos, sobre todo en los valles centrales. Solo en la provincia de Mizque –que copó totalmente–, los municipios rurales de Vila Vila y Alalay quedaron en manos de concejales y alcaldes de extracción quechua campesina.

La Paz y Oruro

Los municipios aymaras del altiplano tienen otra historia. En ambos departamentos concurren dos nuevos factores. El primero es la presencia de muchos campesinos-indígenas afincados ya, siquiera de forma parcial y alternativa, en el pueblo o incluso en la ciudad. El segundo, no tan desvinculado del anterior, es la dispersión del voto y de los concejales de un mismo municipio entre muchos partidos. Con relación al primero, los datos generales del capítulo 3, sobre el lugar de residencia de nuestros campesinos-indígenas antes de su elección, no son suficientes para comprender la magnitud y especificidad del tráfico entre campo y ciudad en todo el altiplano. Las actividades agropecuarias de altura pocas veces han bastado para el pleno desarrollo de la familia y su descendencia. Ya desde épocas precoloniales sus habitantes se expandían y trajinaban hacia los valles y yungas en busca de complementos e intercambios con otros pisos ecológicos. En la Colonia se añadió Potosí, con su mita minera, y las ciudades del camino. Actualmente las ciudades de La Paz, El Alto y Oruro suelen funcionar como una especie de “piso ecológico social” complementario, al que casi todos viajan ocasional-

mente, muchos emigran temporalmente y otros acaban por asentarse, sin perder necesariamente su relación con el lugar de origen.

Este fenómeno, más la presencia complementaria de muchos campesinos-indígenas en las principales sedes de municipios rurales, ha facilitado la presencia de más candidatos campesinos-indígenas y, por tanto, también el acceso a la alcaldía. Así se explica también que sobre todo en estos departamentos se den más casos de “alcaldías de fin de semana”. Es decir, alcaldías con poca o ninguna actividad durante los días hábiles de la semana, porque sus principales funcionarios se encuentran en la ciudad, no solo para realizar trámites, sino también por razones familiares o laborales. Incluso han llegado a establecerse oficinas de algunos municipios rurales del altiplano en la ciudad. Por ejemplo, en 1998, el alcalde de Ayo Ayo decidió abrir una oficina en El Alto, con secretaría y personal de contabilidad. Los dirigentes recurren bastante a ella, aprovechando sus frecuentes viajes a la ciudad, y algunas sesiones extraordinarias del concejo han llegado a realizarse allí.

Este primer factor ayuda también a comprender el segundo, es decir, la mayor dispersión política del voto y de los concejales. El contacto con la ciudad amplía el conocimiento del abanico político y aumenta las experiencias de participación en uno u otro partido sin un marco único de referencia. Pero esta dispersión, y quizás el triste ejemplo de las ciudades de La Paz y El Alto, no ha facilitado la continuidad de un mismo alcalde a lo largo de los años. Son más frecuentes las intrigas, los votos de censura y los subsiguientes cambios de un año al otro. Un estudio reciente sobre el municipio de Tiwanaku (o Tiahuanacu), no incluido en nuestra muestra, concluye lo siguiente:

“En el caso de Tiahuanacu, prácticamente no existe una élite regional que articule el desarrollo local en función de sus intereses; por ello la inestabilidad institucional del Gobierno Municipal es aún mayor: en menos de un año este municipio cambió tres veces de alcalde, intempestivamente y fuera de toda norma institucional. Si la revolución de 1952 eliminó a los hacendados de la zona, permitió a los habitantes del pueblo de Tiahuanacu y de las comunidades campesinas una gran movilidad espacial, que se traduce en las altas tasas de emigración y comercio con la cercana ciudad de La Paz. Esta cercanía de

Tiahuanacu con el centro político de Bolivia... hace que las dinámicas de poder estén subsumidas en las dinámicas de la ciudad de La Paz.” (Sandóval *et al.* 1998: 87-88).

La gran mayoría de cambios de alcalde en los municipios rurales de La Paz en 1997 y 1998 se han debido, según información de la UIA (1999: 52-53), a votos de censura y, salvo en dos casos, han implicado cambio de partido. Lo mismo ha ocurrido en otros municipios, tanto rurales como urbanos, que estaban en manos de vecinos no campesinos-indígenas. En el altiplano de Oruro también existen cambios, pero menos. Según el citado estudio de la UIA (1999: 55) el 34% de sus municipios rurales, casi todos en manos de aymaras, habían mantenido a su primer alcalde sin cambios (frente a solo el 27% en los municipios rurales de La Paz).¹⁶ Hay también casos conflictivos, por los que muchos concejales, por el solo hecho de serlo, se sienten también con derecho a pasar por el cargo de alcalde, recurriendo para ello a diversos juegos de alianzas e intrigas. Con todo, los cambios no son siempre resultado del conflicto. Pueden deberse también a una concertación entre concejales y partidos, que lleva a cierta rotación pacífica entre ellos. La vieja filosofía y práctica de la “democracia aymara”, en que todos deben cumplir cargos para servir al conjunto e ir ganando así aceptación y prestigio, puede extenderse entonces también a esta nueva instancia de poder local, que es el municipio. Lamentablemente no podemos cuantificar aquí esta tendencia alternativa, sin duda minoritaria. Pero es más fácil que ocurra en el altiplano orureño, muchos de cuyos *ayllus* estaban ya en torno a viejas *markas* transformadas en municipios y hasta cabeceras de provincia desde bastante antes de 1994 (ver Ayllu Sartañani 1995; Albó y Ayllu Sartañani 1997).

Santa Cruz y Tarija

En el otro extremo, en el departamento oriental de Santa Cruz, nuestros alcaldes campesinos-indígenas han experimentado muchas más dificultades para acceder al cargo de alcalde y después mantenerse en él.

¹⁶ En el estudio de la UIA (1999: 54), solo se menciona un caso de voto de censura en Oruro; los demás cambios son por vagas “renuncias”. Los autores del estudio reconocen que su información sobre Oruro y Potosí es más vaga que en otros departamentos (pág. 8, nota 4). El dirigente aymara orureño, Juan de la Cruz Villca, nos menciona el ejemplo de Huachacalla, donde el *jilacata* mayor se ha acomodado a la democracia formal “para que no digan que estamos contra las leyes”.

En los otros dos departamentos orientales –Beni y Pando, no cubiertos por nuestro estudio– no hay ningún alcalde realmente indígena, y solo los hay campesinos allí donde todos los habitantes del municipio lo son. Pero en el de Santa Cruz hay una excepción: la provincia de Vallegrande, presente aquí con sus cinco municipios. Salvo en la capital provincial, donde acabó imponiéndose un vecino urbano, los demás municipios son mayormente rurales –en este caso, campesinos, pero no indígenas– y se ha logrado una razonable presencia y continuidad de su alcalde campesino: en un caso, el alcalde actual ya ejercía en 1996; en otros dos, el segundo se ha consolidado durante tres años; y solo en un caso ha habido tres alcaldes. Debe decirse que en Vallegrande no existe una fuerte dicotomía social y cultural entre vecinos del pueblo central y campesinos del contorno. Su composición sociocultural se parece en este punto a la de la parte andina de Tarija, cuyos 6 municipios rurales están presentes en nuestra muestra y se distribuyen por igual en tres grupos: dos con el mismo alcalde campesino-indígena desde 1996, dos con cambio de alcalde, y dos sin haber logrado alcalde. Pero en otras partes de este vasto departamento cruceño, ha habido una tendencia muy fuerte a quitar el poder municipal a quienes consideraban poco preparados, precisamente por ser campesinos-indígenas. Ocurre tanto en los municipios del llamado norte de Santa Cruz, frente a los *collas* colonizadores, como en los que abarcan territorios de indígenas *cambas*.

En cuanto a las áreas de colonización, están representadas en nuestra muestra por cuatro municipios del norte de Santa Cruz: San Carlos, Santa Rosa, San Julián y Yapacaní. En los tres primeros casos las organizaciones locales de colonizadores elaboraron su propia lista: ¡unos negociando con el EJE, otros con el MNR y alguno cambiando de sigla por el camino. Pese a la importancia de su población colonizadora, en San Carlos solo se logró un suplente y en Santa Rosa un titular y un suplente, que ya no podían aspirar a ser además alcaldes. El caso más exitoso fue en cambio el de Yapacaní, un pueblo nacido totalmente a la sombra de la colonización más antigua. El voto fue disperso, con un concejal por partido, siendo dos de los concejales titulares campesinos-indígenas. Pero tampoco se consiguió continuidad. De entrada, se respetó la primera mayoría del concejal campesino-indígena que representaba al Movimiento Patria Profunda [MPP]. Solo duró un año, siendo sustituido

momentáneamente por un no campesino de Ucs y, al poco tiempo, por el concejal del FRI, que también era campesino-indígena. Su paso por la alcaldía fue igualmente corto y al fin, como en tantas otras partes, la silla pasó a un vecino del nuevo partido gobernante, ADN.

En San Julián la pelea fue mayor. La lista de los colonizadores, identificada con el EJE, consiguió la primera mayoría, pero con solo un concejal, al igual que otros cuatro partidos. Cuando, llegada la votación en el concejo, se pensaba haber logrado un acuerdo para que aquella mayoría fuera respetada, el concejal del MBL se dio la vuelta y apoyó más bien a la candidata del MNR. Entonces el EJE, pese a ser de izquierda, se alió con sus enemigos ideológicos, MIR y ADN, y en 1997 lograron derrocar a la alcaldesa y colocar en su lugar al concejal colonizador. Pero este solo duró siete meses “hasta que su suplente [otro colonizador] lo traicionó”. De esta forma, desde fines de 1997, la alcaldía pasó finalmente a manos de ADN, que gobernaba el país desde unos meses antes. Los colonizadores aprendieron rápidamente que los partidos mayores no tienen reparo en imponer sus intereses, si es necesario, a través de sobornos y traiciones.

En las regiones indígenas orientales, los candidatos y concejales guarayos han quedado mejor librados que los guaraníes, por ser mayoría en sus respectivos municipios, y a que en ambos ganó el MNR por más del 40%; pero en Urubichá, con 5 campesinos-indígenas de tres partidos, han cambiado tres veces de alcalde y en Ascensión de Guarayos ni el primero que era *karai* (no indígena) ni el segundo, guarayo, eran del partido ganador. En los siete municipios del sector guaraní de Cordillera la polarización *karai* vs. guaraní ha sido más fuerte. Solo en dos se logró mayoría de campesinos-indígenas: en Charagua –caso ya analizado– y en Gutiérrez, el único lugar en que un guaraní llegó a asumir la alcaldía, pero para ser objetado y sustituido el año siguiente: primero por el concejal *karai* de su mismo partido y después –como en tantos otros lugares– por el único de ADN, igualmente *karai*. Ya fuera del departamento de Santa Cruz, en la región chaqueña de Chuquisaca, hay otros cinco municipios con significativa presencia guaraní. En ellos la población *karai* es mayoritaria y tiene plena hegemonía en el poder municipal.

HEGEMONÍA DE C-I O HEGEMONÍA PARTIDARIA

Después de haber concluido este rápido recorrido por las regiones, nuestra gran pregunta sigue siendo: ¿Qué ha favorecido más la llegada de concejales campesinos-indígenas a las alcaldías? ¿Su pertenencia al sector campesino-indígena o su vinculación partidaria? El cuadro 5.4 incluye aún otras pistas, al distinguir tres factores o situaciones: (1) si los campesinos-indígenas titulares son mayoría o minoría en el concejo; (2) si el partido del alcalde campesino-indígena tiene o no mayoría absoluta en el concejo (aunque sea con concejales de otra extracción social); y (3) en el caso de no tenerla, si el partido del alcalde campesino-indígena ganó la primera mayoría local en la elección o no.

Una primera lectura del cuadro, a partir de las cifras absolutas y el porcentaje sobre el total global, indica que la situación que ha llevado a más concejales campesinos-indígenas hasta la alcaldía ha sido aquella en que ellos eran mayoría absoluta en el concejo pero sus partidos *no* tenían la misma mayoría (56% del total), tanto si su partido había logrado la primera mayoría como si no lo consiguió. En esta situación privilegiada prevalece más fácilmente su condición de campesinos-indígenas. Si los campesinos-indígenas son minoría, sus mejores chances para llegar a la alcaldía se dan cuando su partido ha logrado la primera ma-

CUADRO 5.4. ALCALDES C-I SEGÚN SU MAYORÍA EN EL CONCEJO Y LA SITUACIÓN DE MAYORÍA DE SU PARTIDO EN EL MISMO

<i>Proporción de c-i titulares (en 1999)</i>	<i>(N)</i>	<i>Mayoría y concejales del partido del alcalde c-i</i>		
		<i>Tuvo la primera mayoría con 3 o más</i>	<i>1 o 2</i>	<i>No la tuvo 1 (o 2?)</i>
Son mayoría (3 o más)	(61)	14	22	25
	%	23,0	36,0	41,0
Son minoría (1 o 2)	(23)	4	15	4
	%	17,4	65,2	17,7
% sobre el total global	(84)			100,0
Son mayoría		16,7	26,2	29,8
Son minoría		4,8	17,9	4,8
TOTAL ALCALDES C-I	(84)*	18	37	29
	%	21,4	44,1	34,5

* Se incluyen los varios alcaldes c-i sucesivos en un mismo municipio.

yoría sin tener la absoluta (18% del total global, y 65% de los casos en que un concejal ha logrado ser elegido alcalde siendo minoría los campesinos-indígenas). En cambio, si su partido tiene mayoría absoluta en el concejo, tiende a imponerse la lógica partidaria y se nombrará alcalde probablemente a algún concejal vecino del pueblo o de la ciudad, con una obvia excepción, claro está: cuando los campesinos-indígenas son de un mismo partido y a la vez mayoría absoluta en el concejo. Esta última situación, que parece ser la ideal, tanto desde el punto de vista indígena-campesino como desde el partidario, se dio sobre todo en Chuquisaca con el MBL y, en menor grado, también con la IU-ASP en Cochabamba. Veamos qué ha ocurrido en esta primera situación.

Primera situación: los campesinos-indígenas son mayoría absoluta en el partido y en el concejo

En el conjunto del país, incluyendo a los municipios urbanos y a los rurales sin candidatos campesinos-indígenas a su alcaldía, hubo apenas 42 (13,5%) en que se logró elegir directamente como alcalde, con una mayoría absoluta de más del 50% de los votos, al primer nombre de la lista. De ellos, aparecen 11 en nuestra muestra, representando el 17% de la misma. Se trata de municipios altamente rurales, en que la mayoría absoluta de la población apostó por un determinado partido y, a través de él, por determinados candidatos sin duda bien conocidos localmente. Para tal mayoría, la ley establece la elección directa; es decir, el primero de la lista que ha logrado más del 50% de los votos es automáticamente alcalde. Así se hizo en nuestros 11 municipios, pero no todos los alcaldes así nombrados lograron mantener el cargo en los años siguientes. En nuestra muestra ocurren cambios en tres casos, que afectan todos al MBL en su área principal de influencia rural, a saber, Chuquisaca y Potosí. Por ello, el cargo de alcalde ha pasado a otros concejales del mismo partido.

Por esa vía, en dos de los municipios, un campesino-indígena ha llegado a ser alcalde; pero en el tercero –Sopachuy, en Chuquisaca–, ha ocurrido lo contrario. Vale la pena analizarlo en mayor detalle porque allí el cambio tuvo que ver con el origen campesino-indígena del primer alcalde. Este había sido promovido por las organizaciones de base

y contaba incluso con el apoyo de una ONG local. Aunque era el único campesino-indígena dentro del concejo, fue elegido alcalde gracias al voto cerrado de sus correligionarios. Pero, ya en el poder, él mismo se fue acobardando de su nueva obligación y acabó presentando su renuncia, cediendo el paso a un vecino del pueblo. En este caso –a diferencia del de Ayo Ayo arriba mencionado-, el apoyo de una ONG local no bastó para ayudarlo a ir creciendo en el ejercicio de su cargo. Se unió aquí la pugna partidaria. Un tiempo después, establecido ya el nuevo gobierno del general Bánzer, tanto ese primer alcalde campesino-indígena como el vecino del pueblo que le sucedió, desertaron de su partido MBL para pasarse a ADN, que desde 1997 estaba además en el gobierno nacional. Lo mismo hizo el único concejal del MNR. Por su transfugio político, estos concejales fueron desaforados y el cargo de alcalde ha pasado al tercer concejal titular que seguía leal al partido que tres años antes había ganado las elecciones por mayoría absoluta.

Segunda situación: el partido del alcalde c-i consiguió tres concejales

Ocurre en aquellos municipios en los que, sin tener mayoría absoluta en la votación, un determinado partido consiguió al menos la mayoría de los concejales, es decir, tres sobre cinco; por ello su candidato campesino-indígena a la alcaldía tenía asegurada la elección en el concejo. Encontramos en nuestra muestra ocho casos, que afectan a cinco partidos distintos; en ellos la realidad ya no resultó tan nítida como podía suponerse por el número de concejales. En dos municipios, el partido con esta mayoría perdió la alcaldía por transfugio de un concejal y, en ambos casos, el vencedor fue el MNR, entonces en el poder. Los partidos afectados fueron la IU en Vacas (Cochabamba) y la UCS en Quillacas (Oruro)¹⁷. En los otros seis casos ocurrió lo esperado y el partido con

17 En otro caso singular la causa fue otra: En Yunguyo (prov. Litoral, Oruro) la UCS ganó de forma absoluta con cuatro concejales; pero por alguna razón la corte electoral no tenía lista registrada para este partido, por lo que la alcaldía recayó en el único restante, que era también del MNR. Se trata del municipio más diminuto de todo el país, con apenas 92 habitantes censados. Casos semejantes se repitieron sobre todo en el departamento de Oruro y también con UCS, pero sin afectar a la mayoría absoluta del municipio. ¿Tendrá que ver con el diseño de la papeleta que solo menciona el partido, pero no a quien lo representa localmente? En Tiraque (Cochabamba) ocurrió algo semejante con el candidato electo de IU; pero en este caso la lista ciertamente se elaboró. El problema fue que no llegó a ser oficializada en la corte electoral porque algún burócrata confundió Tiraque con Arque!

mayoría absoluta de concejales accedió a la alcaldía. Solo en dos de ellos el alcalde campesino-indígena así elegido logró seguir en el cargo hasta ahora. En otros dos, el cargo ha pasado a un vecino de otro origen social y cultural; en los dos últimos casos ha ocurrido lo contrario: un alcalde pueblerino cedió el puesto a otro de origen campesino-indígena. La solidez partidaria se mantuvo en todos estos cambios menos en uno, que llevó a la alcaldía a ADN, cuando ya estaba en el gobierno nacional.

La evolución mucho más rica del caso de Vacas, arriba mencionado, merece un análisis más minucioso. Este municipio, conocido sobre todo por ser la sede de una de las primeras escuelas normales rurales del país, fue uno de los 14 del agro cochabambino en que ganó el nuevo partido campesino ASP, bajo la sigla prestada de la IU. Logró su triunfo con un 39% de los votos y obtuvo tres concejales, que deberían haberle asegurado la alcaldía; de ellos, dos eran campesinos-indígenas, al igual que un tercer concejal del MBL. Sin embargo, a la hora de la verdad, fue uno de los 6 municipios en que debió ceder ante otras fuerzas políticas; en este caso (y otros 3) ante el MNR. Además de sus dos campesinos quechuas, la plancha electoral de ASP-IU incluía a una mujer, vecina del pueblo, que se suponía iba a servir como mediadora ante la sede municipal urbana. Pero, llegada la votación, pudo más su solidaridad con los de su misma extracción social, aunque fueran de otro partido, y apoyó la elección de un concejal del pueblo¹⁸ representante del MNR.

Pero la historia no acaba aquí. El primer alcalde, con el clásico estilo de los vecinos, aisló a los concejales campesinos-indígenas, que se sentían como invitados de piedra en la gestión municipal. No logró desempeñarse bien, por lo que fue destituido con voto de censura a principios de 1997, y la alcaldía pasó precisamente a la ex concejal de ASP-IU, que figura desde entonces en los documentos oficiales como del MNR (ver Secretaría Nacional de Participación Popular 1997a): nadie gestionó el desafuero por transfugio. Es interesante el comportamiento de los otros dos concejales campesinos-indígenas de la ASP-IU en aquella coyuntura.

¹⁸ Tanto la concejal que volcó su voto como el nuevo alcalde figuran erróneamente como campesinos-indígenas en las listas publicadas en 1996. A veces, la autoidentificación en un grupo social u otro es parte de una estrategia coyuntural. No descartamos que pueda ocurrir lo mismo en algunos casos de nuestra muestra del año 1999.

Por supuesto, apoyaron el voto de censura pero, algo menos previsible, respaldaron también la candidatura de la nueva alcaldesa, pese a la mala pasada que les había hecho un año antes. Su razonamiento fue que, de esta forma, entraría el suplente de ella en el concejo y recuperarían la mayoría absoluta. Así fue y la nueva gestión empezó con un nuevo ambiente y una actitud más abierta de los vecinos, que miraron de involucrar a los concejales campesinos-indígenas en todo..., incluso en mafias difíciles de fiscalizar, lo que motivó su gradual distanciamiento.

Llegamos así al tercer capítulo. Concluido su primer año, la alcaldesa recibió también un voto de censura y entonces, sí, en terceras nupcias, la alcaldía pasó a manos de quien debería haber sido nombrado alcalde desde un principio: el campesino quechua que encabezaba la lista vencedora de la ASP-IU. Es significativo que el concejal del MBL, siendo él mismo campesino-indígena, no apoyó al concejal de su mismo origen, por decisión del partido. Es decir: en la señora del pueblo pudo más su extracción de clase y, en el campesino, su militancia partidaria. En estos dos últimos años la gestión del alcalde campesino-indígena ha sido relativamente exitosa, más que la de sus antecesores. Comentan que les sirvió mucho la experiencia y observación participante acumulada en los años anteriores y que, sin haberlo pretendido, los vecinos les hicieron un favor impensado al arrebatarles inicialmente la alcaldía. En todos estos años su reflexión y gestión se ha visto también favorecida por la presencia de una ONG que lleva años apoyando a las organizaciones campesinas de la región, incluso con una radio local en quechua (frente a la que los vecinos del pueblo instalaron otra para ellos)¹⁹. Si algo ha cambiado en este punto, ha sido más bien un sano y deliberado distanciamiento entre el alcalde y la ONG, para disipar los rumores de que esta última era la nueva y verdadera alcaldesa...²⁰.

19 La polarización entre el pueblo y el campo de Vacas viene desde hace mucho tiempo. En el pasado, toda esta región había sido una gran hacienda municipal que encerraba en su seno a varias comunidades del contorno. Se cuenta que, en elecciones del pasado, un jefe de mesa entregaba a los comunarios los sobres ya cerrados con la papeleta ya marcada en su interior. Si algún votante protestaba, le replicaba: “¿Acaso no sabes que el voto es secreto?” (testimonio citado en Alcoreza y Albó 1978: 129).

20 Concluyamos la historia hasta el momento actual. La división interna de la ASP en dos partidos ha afectado también a la organización campesina. En un primer momento invitaron a los líderes de los dos bandos para que, por separado, cada uno explicara su verdad. En su visita,

Tercera situación: el alcalde c-i no tiene mayoría partidaria

Como muestra el cuadro 5.4, esta es la situación predominante. La mayoría (79%) de nuestros alcaldes campesinos-indígenas no llegaron a contar con la mayoría de su partido y, por tanto, su paso por el cargo fue resultado de algún acuerdo coyuntural con otros partidos, dentro o fuera de la coalición gobernante nacional. Lo que entonces marca más la diferencia es si los campesinos-indígenas son o no mayoría dentro del concejo municipal, aunque pertenezcan a diferentes partidos. El 56% de todos los alcaldes campesinos-indígenas (que son el 71% de los que se encuentran en esta tercera situación) son al menos mayoría de campesinos-indígenas dentro del concejo²¹. En cambio, son muchos menos los concejales campesinos-indígenas que han llegado a alcaldes en municipios hegemonzados por vecinos de otra extracción social. Y entre los pocos que lo han conseguido en estas circunstancias menos favorables, dos de cada tres (65%) pertenecen al partido que obtuvo la primera mayoría relativa, pero sin llegar a tener mayoría en el concejo. Solo en este caso resulta útil ser parte de un partido ganador; pues si el partido tiene mayoría en el concejo, no requiere contar con el apoyo de otros concejales que, además, son campesinos-indígenas²².

Lo siguiente es preguntarnos si los alcaldes que entraron al cargo desde esta tercera situación lograron aguantar en la alcaldía o si acabaron siendo deshancados por otros. La respuesta general es que no: el 48% no ha pasado de un año en el cargo; el 31% no ha pasado de dos; los que han llegado a tres son apenas el 9% y los que han seguido hasta el final son 12%. Estas tendencias ocurren por igual en concejos municipales en que los campesinos-indígenas eran mayoría y en los que no. En esta tercera situación es también mucho más común que estos alcaldes de poca duración pertenezcan a cualquiera de los partidos presentes en el

ambos tuvieron que encajar retas y exhortaciones de las bases locales contra la división del movimiento. Con todo, consumada la fragmentación y su presentación por separado en las elecciones de diciembre de 1999, la organización campesina local los ha vuelto a invitar y, habiéndoles escuchado, ha tomado bando por uno de ellos (datos de agosto 1999).

21 Es la suma de las dos últimas columnas de la quinta fila del cuadro 5.4.

22 Ver sobre todo la tercera y cuarta fila del cuadro 5.4.

concejo municipal, sobre todo si la mayoría son campesinos-indígenas. Una explicación plausible es que exista militancia política solo circunstancial y que, por tanto, la elección del alcalde sea decidida entre los campesinos-indígenas, basada en otras consideraciones. Del total de 47 concejales campesinos-indígenas que, siendo mayoría en el concejo, no cuentan en él con mayoría de su partido, solo 22 pertenecen al partido ganador, mientras que otros 25 pertenecen a algún partido perdedor²³.

Fijemos nuestra atención en los nueve alcaldes que, remontando contra la corriente, han logrado mantenerse en el cargo durante los cuatro años. Solo uno de cada ocho accedió al puesto desde esta tercera situación; pero la mitad de ellos ha tenido esta máxima continuidad. En seis de los nueve casos, el alcalde campesino-indígena que logró consolidarse pertenecía al partido que tenía al menos mayoría relativa: 4 estaban en el MNR, 1 en UCS y el otro en el MBL. Parece indudable que el apoyo del partido jugó un papel importante. En tres municipios acabó imponiéndose un partido que no tenía la primera mayoría: en Quillacas (Oruro) el MNR a costa de su aliado nacional UCS (que proponía a otro campesino-indígena); y en Urmiri (Potosí) el opositor ADN desplazó al gobernante MNR, ambos con un concejal campesino-indígena. Es probable que el peso nacional del partido ganador haya facilitado la permanencia de su alcalde en el puesto. Solo en Ayo Ayo (La Paz) se impuso –como ya vimos– el concejal campesino-indígena de un partido menor y perdedor, el MRTKL, a costa del ganador CONDEPA (que proponía para la alcaldía a un concejal vecino). Allí parece que incidieron más bien otros factores, como el peso de la organización campesina local, apoyada en este caso por una ONG localmente reconocida.

GANADORES Y PERDEDORES

A cuatro años de iniciado el proceso, ya podemos intentar un balance de quiénes han acabado ganando o perdiendo en este conjunto de flirteos, alianzas, mañuderías o traiciones. Dentro de los múltiples criterios po-

23 Ver la primera fila del cuadro 5.4.

sibles, hemos escogido dos: el origen sociocultural y el partido político de los diversos alcaldes entrantes y salientes²⁴.

Vecinos o comunarios

En el conjunto de nuestros municipios hemos llegado a contabilizar 62 cambios que involucraron a algún alcalde campesino-indígena. Hemos prescindido de otros cambios que solo afectaron a alcaldes vecinos. El cuadro 5.5 sintetiza la información por departamentos. En la parte izquierda deja constancia de todos los cambios ocurridos (lo que naturalmente infla la cifra hacia aquellos municipios en que más sustituciones han habido) y, en la parte derecha, se fija solo en el saldo final, es decir, si al empezar el presente período había más o menos alcaldes campesinos-indígenas que cuatro años después (prescindiendo de los cambios intermedios). Según esta información más amplia –municipio por municipio y año por año–, el saldo final es mejor de lo que nos temíamos, pues se acaba ganando un 5% de municipios²⁵. En medio de

24 Nuestros resultados difieren de los que aparecen en las páginas 29-32 del estudio de la UIA (1999), que se dedican al mismo tema; ante todo porque allí se identifica a los campesinos-indígenas de acuerdo con los datos de 1996, que se pretendían exhaustivos (Secretaría Nacional de Participación Popular 1997b); pero, como hemos visto en el capítulo 2, tienen una serie de falencias y cuestionamientos. En segundo lugar, solo cubre la situación hasta principios de 1998. Sin duda la mayoría de los cambios se dieron hasta entonces, pero no son todavía los últimos. Finalmente, la metodología para identificar a los alcaldes fue solo a distancia, a través de llamadas telefónicas y comunicaciones por radio (ver nota en pág. 8 de dicho estudio), que no siempre generaron respuestas precisas y suficientes. En concreto, se pierde mucho detalle y cambios intermedios que sí aparecen en nuestras encuestas. Estas precisiones se refieren solo al caso de los alcaldes campesinos-indígenas, pues este estudio nos brinda una excelente contextualización para el conjunto de municipios del país. Cuando hemos detectado incoherencias entre ambas fuentes, hemos procurado cotejar otras, para mayor seguridad. En algunos casos este cotejo nos ha permitido corregir errores nuestros.

25 Este dato se contrapone de alguna manera con el que hemos dado más arriba, en el cuadro 4.2, que, basado en las respuestas individuales de nuestros encuestados, mostraba una tenue y gradual disminución en la proporción de concejales campesinos-indígenas que habían llegado a alcaldes de un año a otro: en 1996 eran un 14% del total y habían ido bajando hasta un 10,5% en 1999. Aunque aquí –para el cuadro 5,5– hemos incorporado otros varios municipios, la razón de la diferencia parece ser más bien que en el cuadro 4.2 el porcentaje no se refiere al número de municipios con alcaldes campesinos-indígenas al principio y fin del cuatrienio (como ocurre aquí), sino a cuántos campesinos-indígenas han llegado a ser alcaldes en un año dado, aunque no hayan durado ni siquiera un año y después hayan sido cambiados por otros, de cualquier origen social. Allí, la disminución gradual insinuaría menos cambios de alcaldes campesinos-indígenas en los últimos años que en los primeros. Aquí, el aumento indica más municipios con alcalde campesinos-indígenas en 1999.

CUADRO 5.5. CAMBIOS DE ALCALDE C-I DE 1996 A 1999, POR DEPARTAMENTOS

Departamento	Todos los cambios			Saldo final c-i 96-99		
	c-i → c-i	c-i → v	v → c-i	1996	añadidos	perdidos
Chuquisaca	1	3	1	5	+1	-3
La Paz	13	2	1	7	+1	-3
Cochabamba	1	1	2	4	+2	-1
Oruro	12	-	-	10	-	-
Potosí	10	3	5	10	+5	-
Tarja	-	-	1	3	+1	-
Santa Cruz	11	3	3	5	+2	-3
Total de cambios	48	12	13			
	% 65,8	16,4	17,8			
Total de municipios				44	+12	-10
% de aumento o pérdida				100%	27,3	22,7

c-i: campesino-indígena v: vecino no c-i.

tantos flujos y reflujos, a la larga en estos municipios rurales hay ahora más alcaldes campesinos-indígenas que hace cuatro años, a pesar de la renuencia inicial de muchos concejales vecinos a ceder su posición privilegiada y a las desconfianzas, a veces justificadas, por la menor preparación de muchos concejales campesinos-indígenas. Tal vez han influido los problemas de buen manejo que han tenido también muchos alcaldes de otro origen social, y los conocimientos que han ido adquiriendo todos los concejales a lo largo de los años de aprendizaje.

No olvidemos tampoco que –como explicamos en el capítulo 2–, en nuestra selección de municipios han quedado, de hecho, priorizados aquellos que mantienen cierto contacto con ONG más comprometidas con el apoyo al sector rural. Este último sesgo, además de diferencias de cobertura y en la definición de quién es o no campesino-indígena, podría explicar parte de la diferencia entre nuestro estudio, que deja un saldo ligeramente positivo, y el resultado negativo del estudio semejante realizado por la UIA (1999: 30-32). Según este último, en el conjunto del país se habría pasado de un total de 79 municipios con alcalde campesino-indígena en 1996 a solo 66 a principios de 1998, lo que supone una merma del 16%. Detrás de estas cifras globales no debemos olvidar algunas historias y pugnas locales y coyunturales entre vecinos y campesinos-indígenas, como las que se han dado en Chuquisaca, el norte de Potosí, o algunos municipios de Cochabamba y Santa Cruz, mencionadas en otras partes del presente estudio.

El tira y afloja de los partidos

El cuadro 5.6 analiza el saldo final para cada partido en el número de alcaldes que tenían en estos mismos municipios en 1996 y los que tenían a mitad de 1999, cuando se realizó nuestro estudio. Los resultados de este recuento nos brindan algunas tendencias ya previsibles, pero también varias sorpresas. Ante todo, para interpretar el cuadro es fundamental recordar que en agosto de 1997 se realizó un cambio de gobierno que llevó al poder nacional a una nueva coalición gobernante. Así se explica mejor la pérdida de alcaldías por parte del MNR y las ganancias de ADN y del MIR, conseguidas casi todas después de agosto de 1997. La UCS, que se mantuvo en el poder en ambos gobiernos, experimenta también algunas ganancias. En términos nacionales, en los 311 municipios del país, el MNR, partido hegemónico del período gubernamental 1993-1997, pasó de controlar el 39% de las alcaldías a fines de 1995 a solo 27% en 1998, el primer año del siguiente período, sin que mediaran nuevas elecciones municipales. Por el contrario, ADN, principal partido de la nueva coalición subida al poder en agosto de 1997, pasó de controlar un 12% en 1995 a un respetable 20% en 1998 (UIA 1999: 15; ver además el análisis de Rojas, 1998).

Veamos el caso del MNR. Una característica del primer nombramiento de alcaldes, después de las elecciones de diciembre de 1995, fue la habilidad del MNR para ganar alcaldías donde no había logrado ni siquiera la primera minoría, al menos en el área rural.²⁶ Aunque solo aparecen dos casos en nuestra muestra, el estudio de 1996 que cubrió más municipios rurales, señaló 14 alcaldías ganadas por esa vía. Pero lo que el cuadro 5.6 nos añade es que una cosa es lograr una alcaldía en el calor postelectoral y otra distinta conservarla en los años siguientes; sobre todo si ocurre un cambio de gobierno como lo hubo en 1997. En realidad, este proceso de pérdida (siquiera temporal) de alcaldías el MNR empezó ya a sufrirlo en los ajustes realizados en enero de 1997 o, a veces, incluso antes. Entonces ganó 5 pero perdió otras 12; poco todavía comparado con lo que le ha ocurrido en 1998 y 1999, después del

²⁶ En los comentarios que siguen, para el MNR y para los demás partidos, añadimos datos adicionales de los cambios intermedios y otros que involucran a alcaldes no campesinos-indígenas, que por su gran complejidad, no podían ser incorporados en el cuadro 5.6.

**CUADRO 5.6. CAMBIOS DE ALCALDE S C-I,
POR DEPARTAMENTOS Y PARTIDOS, 1996-1999**

(1ª cifra: dato inicial 1996; + adiciones hasta 1999; - pérdidas hasta 1999. Sin los cambios intermedios)

<i>Departamento</i>	<i>MNR</i>	<i>MBL</i>	<i>MRTKL</i>	<i>UCS</i>	<i>ADN</i>	<i>MIR</i>	<i>COND</i>	<i>JU/ASP</i>	<i>EJE</i>	<i>FRI</i>	<i>MPP</i>
Chuquisaca	2-2	7			+1						
La Paz	1-1		1+3				4-3				
Cochabamba	3-2	+1				+1		3+1-1			
Oruro	3	1-1	+2	+2-1	+*1	+1	+1				
Potosí	2+1-3	4-3		2+1	1+3	+1					
Tarija		2							1-1	1	
Santa Cruz	8+1-7	+4			+4	+1					1-1
<i>TOTAL ENERO 1996</i>	<i>19</i>	<i>14</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>		<i>4</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>adiciones</i>	<i>+2</i>	<i>+5</i>	<i>+5</i>	<i>+3</i>	<i>+10</i>	<i>+4</i>	<i>+1</i>	<i>+1</i>			
<i>pérdidas</i>	<i>-15</i>	<i>-4</i>		<i>-1</i>			<i>-3</i>	<i>-1</i>	<i>-1</i>		<i>-1</i>
<i>En el gobierno:</i>											
<i>Hasta julio 1997</i>	<i>MNR</i>	<i>MBL</i>	<i>MRTKL</i>	<i>UCS</i>							<i>MPP</i>
<i>Desde ag. 1997</i>				<i>UCS</i>	<i>ADN</i>	<i>MIR</i>	<i>[CONDEPA]**</i>			<i>FRI</i>	
<i>Oposición 1996-99</i>							<i>JU/ASP</i>	<i>EJE</i>			

NOTAS * En realidad, transfugio de CONDEPA a MNR, entonces asociada al ADN.

** CONDEPA fue expulsada de la coalición gobernante después de un año.

cambio de gobierno, en que ha perdido otras 12 (6 de ellas a favor de la nueva coalición gobernante) y no ha ganado ninguna. Es decir, en nuestra pequeña muestra más específica se reproduce también el deterioro arriba mencionado que sufrió este partido a escala nacional.

ADN muestra el reverso de la medalla, también en este universo más reducido. Empezó el ciclo con solo una alcaldía. Antes de subir al poder ya había impuesto otros 4 alcaldes suyos y, a partir de agosto de 1997, ganó otros 7, perdiendo solo 2. Los otros partidos estables de la coalición ya no registran un saldo tan pingüe. El MIR ganó 2 alcaldías y perdió otra, tanto antes como después de su retorno al gobierno; mientras que el FRI ganó una antes de estas y ha perdido otra después del cambio de gobierno. Dentro de estos cambios debemos diferenciar aquellos que solo han implicado el cambio de uno a otro partido dentro de la misma coalición. Por ejemplo, mientras aún era gobierno, casi todos los cambios de alcaldes MNRistas fueron a favor de otros alcaldes de la misma coalición entonces gobernante (10 de 12), cosa que ya no ha ocurrido tanto desde 1998 (solo 4 de 12). Esta

tendencia es mucho menos nítida dentro de la alianza interpartidaria creada después de 1997, más amplia pero también más coyuntural. De un total de 6 cambios que afectan a algún partido de la alianza, solo 2 han generado nuevos alcaldes dentro de ella.

El deterioro de CONDEPA, que pocos años antes había empezado pisan-do fuerte en el altiplano, es notable. Su poca posibilidad de negociación ya se vio en la definición de los primeros alcaldes después de las elec-ciones de diciembre de 1995. Recordemos algunas cifras de entonces: aquel diciembre, CONDEPA ganó la primera mayoría en nada menos que 36 municipios del departamento de La Paz, su principal plaza fuerte; recuperó así muchos de los votos que en las elecciones generales de 1993 le había arrebatado el inesperado binomio MNR-MRTKL. Pero a las pocas semanas, en enero de 1996, solo logró posesionar a 15 alcaldes, menos de la mitad. El caso más sonado fue, naturalmente, el de la ciu-dad de La Paz, donde todos se confabularon para que la todavía “coma-dre” Mónica no ocupara la codiciada silla, pese a haber logrado casi el 40% de los votos. En el campo pasó algo semejante. ¿Habrá influido la connotada preferencia de este partido por concejales urbanos y pueble-rinos, lo que le habría impedido mayorías todavía más contundentes? En nuestra muestra actual, más reducida, aparecen 3 de estos 21 muni-cipios entonces ganados y perdidos. En 1997 CONDEPA perdió otros 5 alcaldes inicialmente consolidados, que fueron sustituidos por 3 del MNR, uno de UCS (ambos de la coalición gobernante) y uno de ADN. Cuando en agosto de 1997 se alió inicialmente con los nuevos ven-cedores, aprovechó su situación y recuperó otros 4 alcaldes, todos ellos arrebatados al MNR en el campo de Oruro. Pero allí mismo uno de sus alcaldes se pasó a la Nueva Fuerza Republicana [NFR] de Reyes Villa, el antiguo alcalde MBLista de Cochabamba ahora asociado a ADN, y en La Paz otro cambio favoreció al MRTKL pese a que ya no estaba en el poder. Los conflictos internos de CONDEPA, antes y después de la muerte de Palenque, y su expulsión de la alianza gobernante no auguran buenos resultados para este partido en el futuro próximo.

Las sorpresas nos las dan otros partidos menores, al menos dentro de la cobertura de nuestra muestra, y en su mayor parte se deben a sus buenos balances, centrados en determinadas regiones. Por ejemplo, el

MBL ha acabado con más alcaldes que en 1996, gracias sobre todo a su historial en la provincia de Vallegrande, Santa Cruz. La mayoría de sus pérdidas, en cambio, se han dado en el norte de Potosí, tanto antes como después del cambio de gobierno y favoreciendo tanto a sus aliados como a la oposición. Se ha tratado en varias ocasiones de recambios igualmente inestables y no ha faltado algún caso en que al final se ha revertido el proceso (por ejemplo, en Toro Toro). En todo caso, el saldo final en estos municipios rurales es bastante favorable a este partido, a pesar de la fuerte crisis que ha tenido a nivel nacional después de sus bajos resultados en las elecciones generales de 1997.

Sorpresivo es igualmente el repunte del MRTKL en varios municipios mayormente del altiplano. No ha perdido ninguna de las pocas alcaldías que tenía en 1996 y en cambio ha colocado y consolidado a otros 5 alcaldes, 4 de ellos después de haber salido del gobierno. Estos logros locales dentro de diversos concejos municipales contrastan con el rechazo que este partido y su líder aymara deben encajar por parte de la CsUTSB, sobre todo en sus altas esferas. El caso de la ASP, que para la próxima coyuntura electoral ya se ha desligado de su ropaje coyuntural IU, es más estático: gana una alcaldía y pierde otra, con algunos otros cambios momentáneos por el camino. Pero lo más sorprendente es que de momento, a pesar de que en 1996 perdió varios municipios en que había logrado la primera mayoría y sobre todo, a pesar de su fragmentación iniciada ya en 1997, no ha sufrido un deterioro comparable al de CONDEPA. ¿Será su crisis interna solo una crisis de crecimiento, todavía superable? Diciembre de 1999 nos lo dirá. En un ámbito mucho más limitado, en Tarija el cogobernante FRI ha logrado mantener también su pequeño reducto local mientras el EJE lo ha perdido, también ante ADN. Pero ni uno ni otro pudieron afianzar sus victorias parciales en Santa Cruz, después del primer recambio de alcaldes en 1997; al poco tiempo, ambos fueron desbancados por vecinos del pueblo, militantes de ADN.

Estos son los datos. ¿Encierran proyecciones también para el futuro? No nos animamos a predecirlo, en este momento en que todos los partidos están ahora alistando su arsenal y sus estrategias para las elecciones municipales de diciembre de 1999. Pero por lo menos insinúan la diferencia existente entre la lógica local y municipal y la lógica de la

política nacional. Es tal vez la ASP la organización política que más ha podido experimentarlo en su corta pero agitada vida. Tras sus notables resultados en las elecciones municipales de 1995 quiso lanzarse también al plebiscito nacional de 1997. Logró efectivamente varios escaños, pero al costo de exacerbar las tensiones internas hasta llegar al punto de quiebra, del que todavía no ha podido recuperarse.

SEIS

LOGROS Y OBSTÁCULOS

Volvamos a nuestros concejales y alcaldes campesinos-indígenas, para ver qué responden a nuestra doble pregunta: ¿qué es lo principal que han conseguido para sí? y, ¿cuáles han sido sus mayores obstáculos? A la primera ha respondido un 80% y a la segunda un 77% de los 306 concejales y alcaldes campesinos-indígenas. En los comentarios que siguen prescindiremos de los que no contestaron.

LOGROS

Esta pregunta era cerrada, con cinco opciones, y pocos son los que han añadido comentarios adicionales. En principio se esperaba que solo escogieran una opción pero un 30% ha incluido una segunda, que no hace sino confirmar la tendencia general. He aquí los resultados:

	<i>1ª opción</i>	<i>1ª + 2ª opciones</i>
Experiencia	68%	70%
Capacitación	14%	38%
Sueldo	9%	14%
Otro	2%	3%
Nada	7%	7%

Es bastante unánime el sentimiento de que el paso por el gobierno municipal, algo antes inédito para la inmensa mayoría de estos campesinos-indígenas, les ha proporcionado dos beneficios muy relacionados entre sí: experiencia y capacitación. Sobre todo lo primero; la capacitación llega solo en segundo plano, como un añadido. El sueldo es mencionado solo por una minoría, al menos de una manera explícita y reconocida. Veamos algunos otros matices, basados todos en solo la primera opción señalada, y que resumimos en el cuadro 6.1.

CUADRO 6.1. LOGRO PRINCIPAL DE LOS CONCEJALES Y ALCALDES C-I, POR SUBGRUPOS

(en porcentajes sobre el total de cada subgrupo)

Subgrupos	Experiencia	Capacitación	Sueldo
Hombres	67	15	9
Mujeres (sólo 16)	82	-	(1)
Viven en el campo	78	11	3
Viven en el pueblo central	54	20	18
Residentes urbanos	61	9	9
Nombrados por sus bases	80	12	7
Nombrados por el partido	61	16	10
Llegaron a ser alcaldes	58	13	16
Sólo a presidentes del Concejo	77	15	-
Sólo a vicepresidentes	64	14	7
Sólo a secretarios	86	5	9
Simple concejales	72	12	8
PROMEDIOS GENERALES	69	14	9

(1) Con un sólo caso no se pueden sacar porcentajes significativos.

Las pocas mujeres campesinas-indígenas que han llegado a ser concejales realzan mucho más la experiencia adquirida. Una menciona el sueldo y otras dos son más escépticas: no han logrado nada. Pero ni una sola menciona la capacitación, al menos en una primera instancia. ¿Habrán sido menos tenidas en cuenta que los varones en los eventos educativos que se hayan llegado a realizar? ¿Estos actos culturales, se habrán llevado a cabo lejos del lugar de residencia, y por tanto del hogar, dificultando más la asistencia de quienes, además de concejales, son madres? De manera semejante, los que llegan al cargo desde sus comunidades quedan mucho más impresionados por

su nueva experiencia que los llegados desde la ciudad, y sobre todo que los establecidos desde antes en el pueblo central. Estos últimos, en cambio, resaltan mucho más la capacitación recibida e incluso su acceso a un sueldo. ¿Se deberá a que varios de ellos ya habían ejercido cargos públicos en esos pueblos más céntricos, desde antes de la ley de participación popular? ¿Ya habrían tenido la experiencia, pero sin sueldo y, además, sin los requisitos que actualmente exigen una mayor capacitación?

Hay también ciertas diferencias de énfasis según la militancia. Los que se lanzaron a este mundo de la política local nombrados por sus bases, enfatizan la experiencia adquirida más que aquellos que llegaron a través de su partido y militancia. Estos últimos, en cambio, se fijan un poquito más en su capacitación e incluso en su sueldo. Estas diferencias puede depender también del partido: los que más valoran la experiencia adquirida son los de la ASP-IU (100%) y del MBL (80%); seguramente porque son también noveles en la militancia y, por tanto, en la formación partidaria. Aunque la muestra es demasiado reducida para sacar muchas conclusiones, dejemos también constancia de que los que más enfatizan que su principal logro ha sido tener un sueldo, son los del MIR (37%), que llegan a responder, y los CONDEPA (21%)²⁷.

No acabamos de encontrar una explicación plausible para las diferencias de acuerdo al cargo máximo alcanzado dentro del gobierno municipal. Lo que más resalta, y no deja de sorprender, es que quienes han llegado al cargo de alcalde subrayan más como logro su sueldo y dan en cambio menos relevancia a la nueva experiencia así adquirida. ¿Será que mucho se decide dentro del concejo? ¿Y por qué, en cambio, los secretarios subrayan la experiencia adquirida más que cualquier otro? ¿Por su mayor estabilidad en este cargo? En contraste, ya vimos que el cargo de presidente es rotatorio con mucha más facilidad. Alguna mayor experiencia adquieren, pero, a diferencia del alcalde, parece que no tienen por ello una compensación económica más apetecible. En todas estas consideraciones nos estamos moviendo en el campo de la especulación.

27 Respondieron 8 del MIR y 19 de CONDEPA.

OBSTÁCULOS

El 77% de 306 concejales y alcaldes campesinos-indígenas ha respondido a la segunda pregunta que fue formulada de la siguiente forma: ¿Cuáles han sido sus dos mayores obstáculos? En este caso, respondiendo a la formulación de la pregunta, casi todos han distinguido entre su primer obstáculo principal y el que le sigue en importancia. Además, el abanico de posibles respuestas era bastante más amplio, con 11 opciones. En consecuencia, las respuestas son más dispersas; son también muchos más los comentarios explicativos.

CUADRO 6.2. OBSTÁCULOS PRINCIPALES DE LOS CONCEJALES Y ALCALDES C-I

(en porcentajes verticales, sobre el total que responde)

Obstáculo	Opciones		
	1*	2*	1*+2*
Educación insuficiente	11	10	21
Legislación difícil	9	7	16
Gestión administrativa	3	13	16
Subtotal: Poco preparados	23	30	53
Intereses partidarios	16	2	18
Pelear internas	5	11	16
Subtotal: Conflictos	21	13	34
Discriminación	7	4	11
Vecinos del pueblo	3	5	8
Minoría sin poder	1	7	8
Subtotal: Marginados	11	16	27
Recursos limitados	15	6	21
Corrupción	4	4	8
Bajos salarios	2	2	4
Otro	3	3	6

(Total que responde: 1ª opción: 236; 2ª opción: 230)

En el cuadro 6.2 presentamos los datos más globales, agrupando las respuestas por afinidad temática. Distinguimos la primera de la segunda opción y en la última columna las fusionamos, para ver si hay coherencia. Aparece cierto balance o compensación entre ambas opciones. Por ejemplo, entre los que enfatizan como obstáculo los intereses partidarios, en la primera opción, o las peleas internas, como segunda opción; o entre sentirse discriminados en la primera opción o una mi-

noría sin poder, como segunda²⁸. Lo único que claramente se muestra como una dificultad de segundo nivel es la gestión municipal, tal vez porque solo algunos han tenido que meterse a fondo en este asunto. En forma muy global, emergen cuatro grandes preocupaciones en el siguiente orden de prioridad:

Poca preparación para ejercer el nuevo rol	53%
Conflictos internos, partidarios u otros	34%
Sentirse marginados como campesinos-indígenas	27%
Los recursos para su desempeño son limitados	21%

Otros temas, como la corrupción y el bajo sueldo, han sido mucho menos explicitados; pero algunos de los que bajan a dar explicaciones apelan a ellos para aclarar otros temas. Los comentarios laterales de diversos concejales nos ayudarán a comprender por qué se insiste sobre todo en estos cuatro grandes problemas.

Poca preparación

Este primer tema, que es el más mencionado, abarca las siguientes facetas: el manejo de la legislación pertinente y la gestión municipal, propiamente dicha. Para una y otra los concejales y alcaldes campesinos-indígenas sienten que su educación ha sido insuficiente. Lo expresan en frases como las siguientes, algunas de ellas dichas por alcaldes:

Solo me he quedado en primaria.

No sabía nada. Con mucho tropiezo he aprendido.

Para mí ha sido una experiencia nueva. No sabía nada de la legislación municipal.

Hemos cometido muchos errores. Hay poca información sobre las leyes.

Varios se quejan de que no ha habido suficiente apoyo para la capacitación. Si bien algunos reconocen haber tenido sesiones de entrenamiento en la ley de participación popular y en las normas para la administración de bienes y servicios, este tipo de eventos abundó mucho

²⁸ Señalemos sin embargo que, cuando se ha llenado más de una boleta para los concejales de un mismo municipio, no siempre han respondido igual en ambas, ni en el orden de sus opciones, ni a veces tampoco en el contenido.

más en los primeros años y después se ha descuidado un tanto. Si a ello se añade el cambio demasiado frecuente de alcaldes y otros funcionarios, es muy posible que tengan razón los primeros, por lo que a ellos atañe. Notemos de paso –una vez más– que en este punto bastantes municipios de nuestra muestra están probablemente mejor servidos que otros, por contar siquiera con el apoyo de las instituciones que han participado en el presente estudio.

La legislación es lo primero con que se tropieza. Se hace difícil a quienes nunca se habían movido en este campo y, por otra parte, la administración de recursos del Estado es rígida en sus exigencias. La ley de control y administración gubernamental [SAFCO] es uno de sus primeros campos de batalla. En cambio, los problemas más específicos de gestión no son tan sentidos. Se perciben más cuando, transcurrido el tiempo, hay que entrar en la toma de decisiones o también cuando un nuevo alcalde debe continuar lo que el anterior dejó a medio hacer:

No había desembolsos y los proyectos aprobados estaban parados. Pidieron mi renuncia.

No pude coordinar con mi equipo y mi comunidad. Pidieron mi cambio.

No me entregaron [información] de la gestión anterior.

La solución adoptada en muchas partes ha sido contratar a “asesores”. Quizás son antiguos funcionarios de las corporaciones de desarrollo que desaparecieron cuando sus fondos se reorientaron hacia la coparticipación en los nuevos municipios, y que ahora ofrecen espontáneamente sus buenos oficios. O tal vez son funcionarios de alguna ONG que han ido reenfocando su accionar, orientado antes a las organizaciones de base, hacia estos nuevos municipios que incluso pueden retribuirles por sus servicios. Algunos de ellos cumplen un buen servicio y son reconocidos por ello. Tampoco faltan quejas contra los “malos asesores” o contra los “engaños” de otros que solo buscan aprovecharse. No es solamente un problema (y a la vez, necesidad) de estos nuevos gobiernos municipales. Una relación mezclada de amor y odio, de dependencia y rechazo frente a quienes se supone que deben y quieren ayudarles, es igualmente común en las comunidades rurales, en las organizaciones campesinas e indígenas, e incluso en la brigada parlamentaria indígena campesina...

Conflictos internos

Dentro de este segundo capítulo de dificultades, no faltan peleas más de tipo personal o por grupos internos de poder local, cuyos intereses no coinciden necesariamente con los de las líneas partidarias; pero el conflicto más resaltado es el de anteponer los intereses partidarios a los del municipio. Puede ser de varias clases: peleas entre partidos en el concejo, o –por el contrario– acuerdos entre partidos al margen de lo que conviene al municipio o a algún concejal; discusiones internas en el partido o entre algún concejal y las instancias partidarias superiores; cambios de partido; promesas que no se cumplen; etc.

Tuve que salir por intrigas de mi suplente.

Un grupíto maneja el pueblo según su criterio.

El principal obstáculo han sido las trabas de otro partido de la oposición.

Un diputado en ejercicio es el que ha estado fregando todo el tiempo.

Pese a haber sido elegido por mi partido, después no hubo apoyo.

He sido manipulado por el partido X. En mi región he sido designado como primer candidato, pero cuando las listas estaban en la corte electoral, estaba otro nombre.

Este último testimonio, de alguien que a pesar de ello llegó a concejal, parecería mucho más si preguntáramos a candidatos que no llegaron a ser elegidos, por qué sus nombres no ocuparon el lugar inicialmente convenido. Solo uno explícita un obstáculo más estructural que, en nuestra opinión, ha trabado y frenado el accionar no solo de muchos municipios sino también de otras muchas instancias estatales a todos los niveles: “El cambio de gobierno interrumpió la gestión municipal”. ¡Lamentablemente en Bolivia seguimos reinventando el país cada vez que ocurre un cambio de gobierno! El detalle sobre el partido al que se adscribieron los concejales y alcaldes campesinos-indígenas que han sentido que los intereses políticos y las peleas eran su primer y principal bloqueo, es iluminador. He aquí la lista en orden decreciente²⁹:

CONDEPA	55%
EJE-Pachakuti	46%

29 Omitimos los partidos con menos de diez concejales.

UCS	36%
MRTKL	33%
MNR	27%
ASP-IU	27%
ADN	24%
MBL	15%
MIR	14%

Marginación

Tratándose de concejales campesinos-indígenas que, por primera vez, accedían a cargos de tanta responsabilidad, no es de extrañar que se presente también este obstáculo. Sin embargo, como primera opción aparece mucho menos de lo que podría suponerse. Es más de esperar este tipo de discriminación en aquellos municipios en que existe un pueblo central claramente diferenciado de las comunidades del contorno, sobre todo si los campesinos-indígenas son además minoría en el concejo; pero la pueden experimentar también algunos concejales campesinos-indígenas que ya viven en el pueblo o que han llegado desde la ciudad.

Los vecinos no querían que ocupase ningún cargo.

Los vecinos y el comité de residentes no dejan trabajar. ¡Si yo le enseñé a escribir!, ¿cómo va a ser ahora concejal? [Un *karai* acerca de un guaraní.]

Los concejales que tienen una profesión discriminan y no dan importancia a sus ideas de los concejales campesinos...; pero acabaron acatando.

Los municipios cuyos concejales campesinos-indígenas sienten más esta discriminación se concentran en La Paz (7 municipios) y Potosí (6), de los que tres en cada departamento solo tienen una minoría de concejales campesinos-indígenas. Los que menos lo sienten están en Oruro (donde la mayoría de los concejales son campesinos-indígenas), Cochabamba y Tarija, donde el problema aparece solo en un municipio por departamento. En Santa Cruz este obstáculo se manifiesta en cuatro municipios, de los que dos están en área guaraní, otro en área guaraya, todos ellos con mayoría *karai* en el concejo y el cuarto –Comarapa– en la frontera con Cochabamba. En cambio, ninguno de los concejales co-

lonizadores manifiesta que este sea su problema, a pesar de la conocida polarización *colla* vs. *camba* existente en todo el oriente boliviano.

Recursos limitados

La escasez de recursos podría referirse tanto a la dificultad para llevar adelante los proyectos municipales como a las dificultades que experimentan los mismos concejales para desempeñar sus actividades. En el primer sentido se expresan, por ejemplo, quienes se quejan de la falta de recursos para proyectos de mayor vuelo; o de liquidez para ejecutar los proyectos ya aprobados; o para contratar a profesionales. Pero la mayoría de los que han añadido comentarios explicativos ha tomado más bien el segundo sentido:

¡Hasta para hablar se necesita! Cuando no tenemos dinero, hasta uno se acompleja.

La dieta no alcanza para trabajar a tiempo completo.

Entonces más nos dedicamos a la casa.

El cargo es muy sacrificado, pero no se puede trabajar con solo 100 bolivianos al mes y dos sesiones [vive en una comunidad alejada del centro].

...¡Peor yo que soy viudo!

Solo un 4% había mencionado el bajo sueldo como el primer o segundo obstáculo. Ahora resulta que son muchos más los que, al señalar que su problema principal es la limitación de recursos, se refieren en realidad a algo muy parecido al sueldo: se lamentan de no poder disponer de un mínimo de recursos para sobrevivir y moverse sin tener que poner de su propio bolsillo. Ya sabemos que este ha sido uno de los problemas logísticos que ha impedido el buen funcionamiento de muchos Cv, cuando la sede central del municipio queda alejada del lugar de residencia.

Quiénes sienten más qué problemas

El cuadro 6.3, que es paralelo al anterior cuadro 6.1, muestra las variaciones más significativas en la percepción de la problemática que ha obstaculizado su desempeño en el gobierno municipal, de acuerdo a diversas características de los concejales y alcaldes campesinos-indí-

**CUADRO 6.3. PRIMER OBSTÁCULO DE LOS
CONCEJALES Y ALCALDES C-I, POR SUBGRUPOS**

(en porcentajes sobre el total de cada subgrupo)

Subgrupos	Poco prepar.	Conflictos	Marginados	Recar. limit.
Hombres	28	26	16	19
Mujeres (sólo 16)	35	35	-	24
Viven en el campo	31	25	16	60
Viven en el pueblo central	26	30	10	33
Residentes urbanos	16	32	21	16
Nombrados por sus bases	36	21	19	17
Nombrados por el partido	24	28	11	22
Llegaron a alcaldes	19	31	13	17
Sólo a presid. del Concejo	24	32	18	22
Sólo a vicepresidentes	(2)	23	17	29
Sólo a secretarios, -as	43	22	13	17
Simples concejales	43	24	19	(2)
	<i>Leg. -Gest.</i>		<i>Discr. + Min.</i>	
Han ejercido 1 año o parte	17 -		22	11
Han ejercido unos 2 años	17 -		25	13
Han ejercido unos 3 años	14 -		5	19
Han ejercido los 4 años	10 - 5		5	21
PROMEDIOS GENERALES	23	21	11	15
	<i>Leg: 9</i>		<i>Discr: 7</i>	
	<i>Gest: 3</i>		<i>Minoría: 1</i>	

(2) Con sólo dos casos, no se pueden sacar porcentajes significativos.

genas. Hay claras diferencias, de acuerdo a las características de cada grupo, en la importancia dada al tema de la falta de preparación para sus obligaciones, que es globalmente el más sentido de todos. Las mujeres se sienten menos preparadas que los hombres. Es también clara la gradación de acuerdo a la residencia ordinaria de los campesinos-indígenas: la baja preparación es más sentida por los que viven en la comunidad, después por los del pueblo, y es menor en los “residentes” de la ciudad. Los que fueron nombrados candidatos por sus bases se sienten también menos preparados que aquellos que ya fueron seleccionados por su partido. Pese a sus mayores responsabilidades, los que menos sienten su falta de preparación son aquellos que han llegado a ser alcaldes, y se les acercan los que han llegado siquiera a presidentes del concejo. En cambio, los que no han pasado de concejales o solo han sido nombrados secretarios del concejo son los que se sienten menos capacitados. Este dato tal vez nos dice también algo sobre el criterio con que se nombra a los secretarios (o secretarias, que, como vimos, son proporcionalmente muchas más).

En el peso que tienen los conflictos –partidarios u otros– no aparece tanta diferencia. Los sienten algo más las mujeres, los que ya no viven en el campo, los más vinculados al partido y los que han llegado a ocupar cargos mayores dentro del gobierno municipal. La marginación y discriminación es sentida sobre todo por los que no viven desde antes en el pueblo, tanto si vienen del campo como también –un dato menos obvio– si ya son “residentes” llegados desde la ciudad. Lo que tiende a polarizar, aunque no mucho, es la “patota” que pueden formar los vecinos, incluidos quizás algunos de origen campesino-indígena, por sus intereses diferenciados y por la mayor vinculación cotidiana que tienen entre ellos. Inesperadamente, las mujeres concejales campesinas-indígenas son las que menos insisten en este tema de la marginación. Ni una lo ha señalado. ¿Cómo explicarlo? ¿Solo por lo reducido de su muestra? ¿Porque ya están hechas a ella desde que nacen? Tal vez cabe también otra hipótesis: siendo tan pocas, la mayoría (54%) ya vive desde antes fuera de su comunidad y estaba asentada en el pueblo central o incluso en la ciudad. Probablemente todo esto influye. Además, al ser un número tan reducido, puede que más bien se sientan particularmente halagadas por su mayor rango... Simples hipótesis³⁰.

Una mirada al segundo conjunto en la última columna del cuadro 6.3, nos ratifica en la interpretación que dimos más arriba al tema de los recursos limitados: quienes más sienten esta limitación de recursos son aquellos concejales que viven en el campo; les siguen a gran distancia los que están en el pueblo; y los que vienen de la ciudad se despreocupan mucho más de este tema. A estos últimos, en cambio, lo que más les preocupa son los conflictos partidarios.

En el último conjunto, en la parte inferior del mismo cuadro, hemos introducido otro factor: el tiempo que cada campesino-indígena ha llegado a ocupar su silla de concejal. Únicamente hemos incluido aquellos factores que nos han parecido relevantes. Los que solo llegan a ejercer poco tiempo son probablemente suplentes y se sienten mucho más discriminados, como una minoría que no cuenta en el concejo (aquí ya no

30 Sus porcentajes, que están por encima de los varones en los otros factores, a los que ya nos hemos referido, quedan inevitablemente inflados por la mayor diferencia que ocurre en este factor que ahora comentamos: la marginación.

influyen los vecinos, como tales, sino solo los otros concejales). Les preocupa también entonces el desconocimiento de las leyes municipales sobre las que tanto se discute en las sesiones. En cambio, si la presencia efectiva en el concejo es mayor, de tres y hasta cuatro años, ya desaparece este sentimiento de discriminación; tal vez ya son más bien ellos los que miran por encima del hombro al novato que acaba de incorporarse. Disminuye asimismo la inseguridad por el manejo de una complicada legislación y recién aparece como nueva preocupación, aún muy tímida, la necesidad de manejarse mejor en toda la gestión municipal. Finalmente, a medida que se afianza su presencia en el concejo, se siente cada vez con más fuerza la necesidad de mayores recursos. ¿Solo para sus necesidades personales? ¿O entrará ya aquí el sentimiento de que un buen municipio necesita contar con mayores recursos?

Logros y problemas

Para concluir esta temática, veamos si hay cierta coherencia entre lo que los concejales y alcaldes campesinos-indígenas han señalado como su principal logro y como su principal obstáculo. Los datos básicos están en el cuadro 6.4.

CUADRO 6.4. PRIMER OBSTÁCULO DE LOS CONCEJALES Y ALCALDES C-I, SEGÚN SU PRINCIPAL LOGRO

(en porcentajes sobre el total horizontal para cada logro)

<i>PRIMER LOGRO</i> % que indica cada logro	<i>PRIMER OBSTÁCULO</i>			
	<i>Poco preparados</i>	<i>Conflictos</i>	<i>Marginados</i>	<i>Recursos limit.</i>
Experiencia (69%)	32	25	14	20
Capacitación (14%)	30	23	13	30
Sueldo (7%)	30	20	10	10
Nada (6%)	13	63	6	6
<i>PROMEDIOS GENERALES</i>	<i>23</i>	<i>21</i>	<i>11</i>	<i>15</i>

El sentimiento de poca preparación, el de los conflictos partidarios u otros, y el de marginación, es prácticamente igual en los que dicen que han ganado experiencia, capacitación o un sueldo. No parece que existan aquí influencias mutuas en un sentido u otro. Pero el cuadro nos muestra otros dos aspectos de interés. El primero es bastante obvio.

Los pocos que se alegran de haber logrado un sueldo, se quejan menos de que cuenten con recursos limitados (sin duda, para sus necesidades personales). Por ejemplo, los que viven en el pueblo y los alcaldes eran los que más mencionaban el sueldo como su principal logro (cuadro 6.1) y se quejan menos que otros por la falta de recursos (cuadro 6.3). Por el contrario, los que aquí más sienten la limitación de recursos son los que aprecian sobre todo la capacitación que han logrado en su paso por el gobierno municipal. Es más probable que estos ya no piensen solo en sí mismos sino también en las necesidades del municipio. El segundo aspecto resulta más interesante. Un pequeño sector decidió responder a la pregunta, pero solo para decir con amargura, que su paso por el concejo municipal no les había proporcionado nada digno de mención. Podrían haber optado por no responder, pero decidieron explicitar este mensaje: se siente su frustración. Aquí descubrimos que la gran mayoría de ellos (un 63%) ha sentido que su principal frustración han sido las peleas, probablemente por *intereses partidarios*. Uno de ellos ha querido remachar su “¡nada!”, añadiendo el siguiente comentario: “Solo se consiguen enemistades sin razón”.

¿Y LA COMUNIDAD?

Hasta aquí nuestra atención se ha centrado en la persona de los alcaldes y concejales campesinos-indígenas. Pero la razón fundamental de sus bases para llevarlos a este cargo, con su voto y muchas veces con su nombramiento previo como candidatos, era para que ayudaran mejor a sus comunidades. ¿Se ha logrado? ¿En qué puntos concretamente? Solo daremos una visión panorámica de lo que ocurre en los 80 municipios rurales por los que nos hemos paseado a lo largo de estas páginas³¹. Aquí ya no cabe atribuir tal logro a tal alcalde o a tal concejal. Ni siquiera podemos vislumbrar si los mayores beneficios se han conseguido en los municipios con más o con menos concejales o alcaldes campesinos-indígenas, con tal o cual partido, hegemónico o no. Nuestra información es tan general e intuitiva que solo permite grandes brochazos.

31 De ellos, solo 77 han respondido esta última parte de nuestra boleta. Pero, por otra parte, recogemos datos complementarios de las boletas que no llegaron a tiempo para ser procesadas.

CUADRO 6.5. PRINCIPALES BENEFICIOS LOGRADOS PARA LAS COMUNIDADES DEL MUNICIPIO, 1996-1999

Tipo de beneficio	Prioridad: 1ª		2ª		3ª		1ª+2ª+3ª	
	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%
Servicios básicos	39	50,6	15	21,1	7	12,5	61	79,2
Infraestructura	26	33,8	26	36,7	5	8,9	57	74,0
Económico-productivos	4	5,2	16	22,5	12	21,4	42	54,5
Participación política	4	5,2	8	11,3	14	25,0	26	33,8
Promoción de la mujer		-	2	2,8	6	10,7	8	10,4
Otro	4	5,2	4	5,6	12	21,4	20	26,0
Número de municipios:	77		71		56		77	

El cuadro 6.5 señala estas percepciones, consideradas de manera global para cada municipio. Se pidió a nuestros interlocutores que señalaran hasta tres tipos de beneficios, a partir de cinco grandes categorías pre-establecidas, y que los ordenaran jerárquicamente empezando por el que ellos consideraran más significativo.

La primera prioridad indiscutible en nuestros municipios ha sido la dotación de *servicios básicos*. Como decía uno de los iniciadores de la participación popular, lo primero que hicieron los nuevos municipios cuando empezaron a recibir recursos de la coparticipación fue “vestir el campo”. Nuestro estudio ratifica que esta fue la gran prioridad también en los municipios de nuestra muestra, en siete departamentos. La segunda prioridad, muy relacionada con la anterior, es la dotación de *infraestructura*. Aunque claramente subordinada, como una segunda opción, si consideramos de manera conjunta las tres opciones, su incidencia es casi igual a la primera prioridad. Estas son las dos grandes tareas que se han impuesto la mayoría de los municipios rurales del país, desde que se puso en marcha la participación popular. A una notable distancia, y casi nunca como primera opción, vienen una tercera prioridad, la de *fortalecer la base productiva* del municipio; y, más atrás, una cuarta, la *participación política*. En cambio, es difícil llamar ya prioridad a nuestro quinto ámbito, el de la *promoción de la mujer*, al que apenas han dedicado alguna atención, sin explicar en qué consiste más específicamente, solo uno de cada diez municipios, posiblemente porque se mencionaba explícitamente en nuestra boleta.

Pero ¿qué está detrás de cada uno de estos grandes rótulos? He aquí una serie de ejemplos, en rápido flash, sacados mayormente de las boletas.

En *servicios básicos*, los dos grandes rubros desarrollados por los nuevos municipios rurales han sido la educación y la salud, como está previsto en los procesos de desconcentración de responsabilidades, establecidos por la propia ley de participación popular de 1994 y sus reglamentos operativos. Ambos tipos de servicios básicos son necesidades muy sentidas en el campo y no ha sido difícil estimular a las autoridades municipales. La reforma educativa, aprobada también en 1994, ha provisto de un marco operativo complementario en el primero de los puntos. Casi todos los proyectos mencionados en nuestros municipios se refieren a obras como la construcción, ampliación o refacción de escuelas, colegios, postas e incluso algún hospital. En el campo de la salud se añaden obras de saneamiento básico, alcantarillado, agua potable o letrinas; pero se indican también otras actividades como campañas de alfabetización, de salud básica y, en un caso, incluso la producción de materiales didácticos propios.

En *infraestructura*, lo más común ha sido la construcción o mejora de caminos de acceso, incluyendo a veces la construcción de algún puente, para asegurar una comunicación regular sea al principal centro poblado o –más común– a diversas comunidades del contorno. Para ello, algunos municipios se han dotado de su propia maquinaria. Pero las iniciativas van mucho más allá. En más casos que los inicialmente sospechados se mencionan obras de riego o –más frecuentemente– microrriego mediante tajamares, atajados, etc. Hay ejemplos en Oruro, Potosí y Chuquisaca. En un municipio de Cochabamba se está construyendo una represa de alto vuelo que ha movilizado muchos más recursos que los de la coparticipación. Hay, por tanto, una relación directa entre muchas obras de infraestructura y el mejoramiento de la base productiva. En otro rubro, varios municipios de Oruro, Potosí y Tarija han emprendido obras de electrificación. Siguiendo una vieja tradición que viene desde los tiempos del llamado “desarrollo de comunidades” y más atrás, son también ahora los municipios los que construyen sedes de gobierno, campos deportivos, arreglan calles y plazas, etc. Ahora, también las antenas parabólicas han suscitado proyectos en unos municipios, y otros han buscado más bien una mejor comunicación a través de sistemas internos de radio...

En estos últimos puntos hay quejas respecto a que algunos proyectos tienden a favorecer solo al principal centro poblado, aunque a nadie le disgusta tener una linda cabecera municipal. El ámbito más controvertido es siempre cuando los recursos y las obras de infraestructura se concentran excesivamente al simple embellecimiento de la sede principal del municipio. Por ejemplo, en un municipio rural cruceño, con otros problemas mucho más urgentes, las autoridades se empeñaron en tener la mejor plaza de todo el departamento. En este caso llegaron a una especie de convenio con la organización campesina-indígena para ir alternando: un año se dedicarían más al campo, el otro al centro urbano. En otro pueblo potosino, perdido entre quebradas y malos caminos, los munícipes gastaron sus recursos para construir una lujosa piscina de mampostería... Este tipo de iniciativas suelen nacer de algunos vecinos, muchas veces sin consultar a los comunarios que constituyen la inmensa mayoría del municipio. En algunos casos más escandalosos ya no se trata de “vestir” el campo sino de adornarse el ombligo.

El tercer campo, de la *economía productiva* (más allá de las obras de infraestructura), ha supuesto más el acompañamiento de algunas instituciones de apoyo. De acuerdo a las características de cada región, se mencionan proyectos ganaderos, más o menos ambiciosos, por ejemplo de camélidos; proyectos frutícolas, de huertas y silos familiares, de carpas solares, de semillas, etc. En un municipio se ha adquirido maquinaria agrícola y en otro se ha iniciado una nueva feria semanal. Solo en un lugar del norte de Potosí, se nos informa de un proyecto no agropecuario, en este caso, para la mejora y difusión de telares.

El siguiente rubro, el de la *participación política*, debería haber estado más arriba en las prioridades, si nos atenemos al título de “participación popular”, con que se puso en marcha todo este proceso. Lo que más se ha trabajado en muchos de los municipios ha sido la llamada planificación participativa, para preparar los planes anuales operativos (PAO) y los planes de desarrollo municipal (PDM). En estos planes, un tema recurrente es la búsqueda de un mayor equilibrio entre comunidades al utilizar los recursos de la coparticipación, sea por iniciativa del concejo o, más frecuentemente, por presión de las organizaciones indígenas campesinas del contorno, con o sin la me-

diación del Cv. Para ello unos pocos lugares han explicitado como se logró la creación de distritos dentro del *municipio*, alguno de ellos con la característica específica de “indígena”, tanto en el oriente como en la región andina. A veces esta participación ha ido acompañada de la expansión de una determinada corriente política, por ejemplo, el MBL en Chuquisaca y la ASP en Cochabamba. En otros, se ha trabajado más de cerca con la organización local campesina-indígena. Son varias las boletas que señalan, siquiera como un segundo o tercer beneficio logrado, “el fortalecimiento de la organización” campesina o indígena. Pero no siempre nos ha quedado claro si se refieren a la acción misma de las autoridades municipales, o más bien a la acción de alguna institución con presencia local, con ocasión del nuevo escenario creado por la ley de participación popular.

SIETE PUNTO Y SEGUIDO

Hasta aquí las cifras y encuestas. Más allá queda aún mucho por indagar y aún más por caminar. En este capítulo de cierre nos preguntamos hasta dónde hemos llegado y qué nos falta.

¿SE APLAZARON O NO?

Esta era la pregunta de Juan de la Cruz Villca, en 1996, con la que hemos introducido este trabajo. Al cerrarlo, nos quedamos aún sin poderla responder de manera cabal. Tal vez la respuesta más exacta sigue siendo la típica evasiva andina: ¿Cómo será ps...? Nuestro reporte con los resultados de este sondeo no nos permite todavía dar una respuesta más contundente, porque solo ha tocado alguna de las facetas o “asignaturas”. Visto solo desde la vertiente de la permanencia y de los cargos desempeñados dentro de sus respectivos gobiernos municipales, son muchos los que han pasado de sobras el examen de estos cuatro años. No solo han participado activamente en el municipio, sino que han pasado a ser alcaldes; y alcaldes exitosos, que ya están pensando en presentarse para una elección que sin duda ganarán. Ciertamente discrepamos de una apreciación del viceministro de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), según la cual “ninguno de los compañeros

indígenas o campesinos que accedieron al cargo de alcalde supo llevar adelante una buena administración..., porque la gente que los asesoró se aprovechó de su inocencia y su falta de conocimientos sobre gestiones administrativas” (*Presencia* 27-IX-99).

Ni hay un aplazo general ni la causa señalada –por importante que parezca– es determinante, pues muestra a los campesinos-indígenas como simples receptores pasivos de lo que puedan darles o dejar de darles los “asesores”. Reconocemos que algunos concejales y alcaldes campesinos-indígenas solo merecen un aprobado justito, pero también debemos admitir que han ganado mucha experiencia, aunque quizás no han avanzado en conocimientos. Tampoco podemos negar que hay otros que sí se han aplazado, sobre todo cuando de por medio han quedado envueltos y revueltos en problemas de promesas no cumplidas y cuentas poco claras o sesgadas hacia el aprovechamiento personal. Debemos añadir, con todo, que esta gama de aprobados y reprobados no es muy distinta para los munícipes de origen indígena campesino que para los demás, estén en el campo o en las ciudades. En general, nuestros campesinos-indígenas tampoco han quedado opacados –ni apocados– por los vecinos y residentes urbanos, como algunos habían profetizado cuatro años atrás. A pesar de todo, la facilidad de relación con los vecinos del pueblo central varía según las regiones. Sigue siendo particularmente dura y tensa en los pueblos tradicionales del Oriente y en los pueblos periféricos de la región andina. En otras partes, existe también, pero sin ser ya un tema central.

En lo que casi todos seguimos aplazados es en proponer buenas candidatas mujeres campesinas indígenas y lograr que lleguen al concejo. Entre las pocas que han conseguido ocupar un sitial, la mayoría se ha sentido con poca preparación, aunque no ha faltado una alcaldesa bastante bien aceptada (otras dos han debido dejar el cargo). Es de temer que en este punto nos seguiremos aplazando en las próximas elecciones de 1999, porque preparar buenas candidatas no puede improvisarse de la noche a la mañana y tampoco puede forzarse la máquina. Para cubrir el expediente de las nuevas disposiciones legales, que exigen mayor equidad de género, muchos partidos y municipios se encontrarán ante el difícil dilema de escoger entre mujeres de extracción popular pero

menos preparadas, o mujeres residentes ya en los pueblos e incluso en la ciudad. Tenemos aquí una tarea de mediano y largo plazo.

Aquellos concejales, alcaldes y munícipes que no saben si han aprobado, pronto lo sabrán. El examen serán las elecciones de diciembre de 1999. El tribunal serán las bases que tienen que votar. Los exitosos tenderán a presentarse de nuevo: ya sabemos de varios candidatos. Otros, se retirarán prudentemente a un lado. Lo que ya se ve es que en 1999 muchos partidos han puesto más los ojos en posibles candidatos campesinos-indígenas. Será iluminador analizar cuántos vuelven a presentarse y quiénes lo hacen ahora con otro partido.

Algo más precisa puede ser nuestra respuesta a la otra pregunta: ¿En qué sí hemos aprobado y en qué no? Hemos visto que el éxito de un campesino-indígena en el gobierno municipal no depende de un solo factor sino de una constelación que forma una coyuntura favorable o desfavorable. No basta, por ejemplo, saber si alguien ha sido nombrado o no por sus bases, si tiene o no militancia, o si proviene de una comunidad, del pueblo o de la ciudad. El tema que más hemos desarrollado, en el largo capítulo 5, ha sido el del acceso y la permanencia de campesinos-indígenas en la cúspide del gobierno municipal –la alcaldía–, más que su desempeño en ella. Para medir esto último necesitábamos conocer en detalle los programas y realizaciones de estos cuatro años, la satisfacción de las comunidades y otros varios aspectos que nuestro escaso tiempo y presupuesto no nos ha permitido desarrollar. La continuidad en el cargo puede ser un primer indicador de una gestión básicamente buena y aceptada. Dentro de este énfasis en ciertos aspectos aún restringidos, quizás lo más sobresaliente en los casos analizados, es que en estos municipios la mayor oportunidad y continuidad –puntos de partida para un buen gobierno local– ha ocurrido cuando se ha dado un consenso básico entre dos actores centrales: los concejales campesinos-indígenas, formando mayoría, y un determinado partido, ordinariamente el ganador en las elecciones.

Entonces, por lo general, la gobernabilidad básica se ha dado, en unos casos, con un alcalde campesino-indígena, en otros –por acuerdo entre partes– con quien sin serlo ha demostrado apertura y solidaridad, a veces cambiando incluso de alcalde sin que ello implique una crisis.

Cuando los concejales campesinos-indígenas se han encontrado en minoría, más fácilmente han quedado marginados; y cuando ha habido gran dispersión de partidos dentro del concejo, aunque en este hubiera mayoría de campesinos-indígenas, más fácilmente ha habido peleas, censuras e inestabilidad. Ojalá las nuevas disposiciones legales³², que solo consideran el acceso a la alcaldía de los dos más votados, frene más eficazmente los problemas hasta ahora encontrados. La situación más común ha sido, efectivamente, una gran dispersión de partidos dentro del concejo. Como es natural, es entonces más fácil que algún indígena campesino llegue a ser alcalde si la mayoría de los concejales son de este mismo origen, como ocurre sobre todo en el campo de Oruro. Pero ello no ha sido ninguna garantía de continuidad, ni del mismo alcalde ni tampoco de su partido. Sin descartar algunos casos en que tal vez se ha dado cierta rotación amistosa entre concejales y tal vez partidos, demasiadas veces esta inestabilidad ha ido acompañada de conflictos. En los municipios del altiplano paceño, donde hay una mayor presencia de vecinos y residentes llegados desde El Alto y La Paz, abundan los ejemplos. No parece ser una buena base para un eficiente gobierno local.

Nos hemos preguntado una y otra vez qué lealtad prevalecía más en nuestros concejales, después de cuatro años en el ejercicio del poder local: ¿La lealtad “originaria”, es decir, a sus orígenes étnicos y campesinos? ¿O la lealtad partidaria, es decir, al partido que los ha conducido al gobierno municipal? De hecho, la mayoría de nuestros consultados proclama ahora su militancia política, aunque no exenta de tensiones. Muy pocos han reconocido haber cambiado de partido, pero las historias y relatos recogidos nos hacen sospechar que hay más de los que se dicen. La relación con las comunidades casi no ha aparecido a lo largo de nuestro estudio, lo que nos hace pensar que algo se ha diluido, aunque este no era un tema explícito en la boleta. Los partidos políticos son por ahora una escalera necesaria para llegar al concejo municipal, al menos mientras no se flexibilice nuestra CPE o la interpretación que

32 Estando ya en prensa este libro, el Tribunal Constitucional ha declarado, por mayoría de un voto, que este cambio era inconstitucional, haciendo prevalecer la letra del art. 201-II de la CPE por encima del espíritu de su art. 200-VI. De momento no queda sino un “gran pacto político” hasta que se logre precisar mejor este punto en nuestra CPE. Ver *La Razón* 30-IX-1999, págs. A 16-17.

de ella se haga. ¡Ojalá se aplicaran con igual rigor los derechos y deberes fundamentales de todo ciudadano! Esta mediación indispensable es también un gancho para después, ya que la permanencia en el concejo va en parte atada a la lealtad partidaria. Haya o no otros vínculos ideológicos y orgánicos, estas restricciones legales ya tienden en sí mismas a reforzar los lazos partidarios también después del acto electoral. ¿Será siempre a favor del buen gobierno local? ¿Será al menos a favor de una mayor coherencia desde la perspectiva nacional?

Al analizar este tema hay que tener cuidado en no meter a todos los partidos en un mismo costal. Hemos visto que unos son más conflictivos que otros. Su habilidad (y los recursos para ejercerla) tampoco es la misma. Hemos constatado ante todo la habilidad del MNR, cuando detentaba el poder nacional, para imponer a su gente como alcaldes inmediatamente después de las elecciones, aun cuando no hubiera logrado la primera mayoría. Pero después ya no ha tenido la misma destreza o interés por mantenerse en él y, cuando ha salido del gobierno nacional. La mayor habilidad la ha mostrado más bien ADN –el nuevo partido hegemónico en el gobierno– sin necesidad de pasar por el test de las urnas. ¿Qué varita mágica tendrá eso de detentar el poder nacional –“el maravilloso instrumento del poder”, decía Paz Estenssoro–, que logra doblegar decisiones y lealtades? Hemos visto también cómo el gran despliegue inicial de CONDEPA se apagaba enseguida como *sunch'u luminaria*, en el momento de nombrar a los primeros alcaldes, y cómo después este partido se ha ido desvaneciendo en medio de muchos conflictos internos, también en el sector rural. Entre tanto, otros partidos menores, como el MBL, el MRTKL y la ASP-IU, han sabido defender bien sus posiciones en algunos municipios e incluso ampliarlas, a pesar de su distanciamiento del gobierno o sus crisis internas. Pero habrá que ver si estas les permitirán pasar con éxito el nuevo test electoral.

La pregunta de Juan de la Cruz Villca deberían hacérsela también los partidos: ¿Se han aplazado o no en el escenario de los nuevos municipios rurales? El parámetro decisivo para responderla no debiera ser si han ganado o perdido alcaldías, sino más bien si aquellas alcaldías en que han logrado establecerse han mostrado mejores resultados que otras y, si estos los han logrado con una mayor participación de todas las

fuerzas sociales que constituyen el municipio. De cara a la gestión municipal, hay otro importante factor en el gobierno local, que conviene subrayar: es la importancia de un tercer actor, que no ha aparecido en las estadísticas pero sí en las descripciones de diversos casos concretos. Cuando un municipio rural y/o alcalde campesino-indígena ha tenido el acompañamiento cercano pero no impositivo de alguna ONG o institución suficientemente conocedora de la realidad local y bien aceptada por las organizaciones de su contorno rural, ha habido también mayor continuidad y, suponemos, un mejor aprendizaje y desempeño.

Una primera síntesis de todo lo ocurrido en esos cuatro años se podría decir con música: *caminante, no hay camino, se hace camino al andar*. Cuando empezó esta aventura de la llamada participación popular, allá por 1994, no había camino. Los cientos de campesinos-indígenas que a principios de 1996 entraron a cargos de gobierno en los nuevos municipios rurales creados o recreados a partir de esta ley, tampoco tenían camino andado. Lo fueron abriendo, como lo iban abriendo también sus municipios. Pero con el tiempo y el viento también se deshacen muchos caminos andados, si no se los cuida. Hay el riesgo de que así ocurra también con esos caminos aún poco trillados de los municipios rurales, que ya han empezado a ser erosionados por falta de asiento sólido, por algunos torbellinos internos, o por los vientos políticos.

LA AGENDA PENDIENTE

Tracemos algunas pistas que nos orienten en esta tarea de consolidar el camino andado y abrir brechas hacia adelante. Hay dos vertientes complementarias: la investigación y la acción. Por una parte, debemos indagar y reflexionar más sobre lo que está ocurriendo para construir desde bases más sólidas. Por otra, a la luz de la experiencia acumulada, ya podemos indicar algunos aspectos y tareas que se deben reforzar, modificar o introducir para consolidar esta ya no tan nueva instancia municipal rural. En las sugerencias que siguen trenzaremos constantemente las dos vertientes para que se perciba mejor su complementariedad y exigencia mutua. No insistiremos en algunos temas demasiado obvios, que surgen automáticamente de lo explicado en las páginas

anteriores. Por ejemplo, la necesidad de escoger con perspectiva de futuro a los candidatos y a los partidos, o la importancia que tiene el acompañamiento cercano de los ya nombrados, para que se vayan capacitando en la acción. Por no hablar del caso de las mujeres candidatas y concejales, ya insinuado más arriba. Hemos optado más bien por desbrozar el camino en torno a cuatro aspectos no cubiertos en las páginas anteriores pero que, en nuestra opinión, tienen gran peso y urgencia. Uno se refiere más a las organizaciones; el otro a las estructuras del Estado en lo tocante al municipio; el tercero, a los partidos; y el cuarto, al ejercicio mismo del voto.

Concejales campesinos-indígenas y organizaciones de base

En las páginas anteriores nos hemos concentrado solo en el origen y desempeño de los concejales campesinos-indígenas, los más noveles en esas lides. Aun dentro de este tema, hemos podido entrar solo en lo más superficial, que son los cargos ocupados, y realizar apenas un primer sondeo sobre su propia percepción y la de quienes están más allegados a ellos. No hemos podido penetrar más a fondo en las perspectivas de otros actores, en su desempeño diario dentro del municipio, ni siquiera en dimensiones tan fundamentales como la relación cotidiana de estos concejales y alcaldes con las comunidades de las que han surgido. Sería particularmente útil contar con más estudios cualitativos de caso, que acompañaran todo el proceso seguido por determinados municipios y por sus diversos actores, a lo largo de los años. Inmediatamente después de la puesta en marcha de la ley de participación popular, empezaron a brotar este tipo de estudios, solo parcialmente consignados en nuestra bibliografía. Pero, lamentablemente, no se han seguido haciendo de manera sistemática, pese a que muchos de los procesos bien lo merecen. Antes de que la memoria lo olvide, sería oportuno recopilar historias locales y testimonios, que serían sin duda ricos en anécdotas, como un material de primera mano que permita después realizar análisis y sistematizaciones bien arraigadas en los hechos.

Dentro de todo ello, uno de los puntos claves, que aún no ha sido suficientemente analizado, se refiere a la evolución que haya podido experimentar la relación entre estos alcaldes y concejales campesinos-in-

dígenas y las bases y comunidades de las que han surgido. ¿Cómo los ven ahora sus antiguas bases? ¿Útiles? ¿Solidarios? ¿Quemados? ¿Alienados? O, en términos más formales: ¿Cómo sigue el relacionamiento de las autoridades municipales de origen campesino-indígena con las organizaciones de base, que muchas veces son las que les empujaron a entrar en el gobierno municipal? Este tema ha sido objeto de algunos estudios y debates. Los primeros fueron estimulados desde el gobierno o incluso desde gobiernos de afuera, que veían con sumo interés la iniciativa boliviana de la participación popular. Actualmente ha habido un bajón en este interés oficial, a pesar de contar con más fondos de la cooperación internacional; los pocos estudios nuevos provienen de investigadores privados. En cambio, el Estado ahora se concentra más en todo lo que directamente atañe al funcionamiento del gobierno municipal³³.

Hay quienes afirman que la nueva instancia municipal está debilitando sistemáticamente a las organizaciones de base (por ejemplo, Blanes *et al.* 2000). Otros, como algunas de las instituciones que han participado en este estudio, sienten más bien que las están fortaleciendo. Cada uno habla de la feria según le haya ido en ella. El fortalecimiento de la organización nunca será un resultado automático sino algo que se debe lograr con dedicación y esfuerzo. En lo inmediato, este nuevo contexto ofrece nuevos atractivos a dirigentes que perciben un porvenir personal en el gobierno municipal: “Ya no quieren ser dirigentes, Solo piensan en llegar a concejales y alcaldes”, nos comentaron en un taller. Se mezclan entonces dos motivos en parte contrapuestos; el mayor servicio

33 Hasta noviembre de 1996, el financiamiento internacional oficialmente “comprometido” para la secretaría nacional de Participación Popular era de 25 millones de dólares para desarrollo rural y otros 5 para desarrollo institucional (sin contar los destinados a obras de saneamiento, vivienda, etc.). En agosto de 1999, los programas y proyectos equivalentes “en ejecución” con financiamiento externo en el viceministerio del mismo nombre ascienden ya a más de 45 millones. En términos de investigación, la evaluación global más completa fomentada desde el Estado sigue siendo la de Rojas y Thévoz (comp. 1998), con datos previos al cambio de gobierno; los gobiernos extranjeros que más interés han mostrado desde un principio para entender la participación en áreas rurales e indígenas son probablemente los de Suecia, Dinamarca y los Países Bajos. Entre las instancias privadas, está ante todo el interés de diversas ONG en sus áreas de influencia, aunque muchas de ellas quedan excesivamente enfrascadas en la acción sin reflexionar ni investigar suficientemente sobre sus antecedentes y sus consecuencias. Actualmente, en el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB), apoyado por el gobierno de los Países Bajos, hay tres investigaciones en curso, una en el altiplano aymara, otra en Potosí y una tercera en áreas indígenas del Oriente.

a sus bases desde donde se toman las decisiones y se cuenta con los recursos, y el mayor bienestar personal desde donde se maneja la plata. A pesar de ello, si se hace el esfuerzo, se llega a descubrir también el potencial de la nueva coyuntura, que permite canalizar más recursos al sector rural. En otro evento, un miembro del Cv de un municipio cochabambino decía, exagerando; “de ley maldita a ley bendita y de ley bendita a sagrada ley” (cit. en Ardaya 1991). En la feria puede ir mejor o peor, según el empeño que cada uno ponga en ella. La clave para fortalecer el mejor servicio de los campesinos-indígenas que forman parte del gobierno municipal es asegurar su engranaje ágil y permanente con sus comunidades y sus organizaciones, para dar y para recibir. Es un problema semejante al que sienten también los dirigentes campesinos-indígenas de niveles superiores para seguir vinculados a sus bases, sin quemarse a la primera de cambio; para todo ello se necesitan instancias semejantes de comunicación habitual y de control y apoyo desde las bases (ver Ticona, Rojas y Albó 1991; 121-136),

La instancia diseñada expresamente por la ley para asegurar este engranaje son los *Comités de Vigilancia* [Cv], pero no se ha encontrado aún la mejor fórmula para su buen funcionamiento. En demasiados casos, o no funcionan o se asimilan al gobierno municipal, ya sin vigilarlo ni servir en él de permanente portavoz de las comunidades. Aunque existen ya algunos estudios³⁴, sería oportuna una investigación más sistemática para recoger experiencias y poder determinar en qué casos han funcionado o no los Cv y por qué. ¿Cuál es su principal limitación? ¿Será solo su falta de financiamiento propio e independiente para ir y venir de las comunidades a la sede municipal? ¿La débil capacitación de sus miembros para entender el embrollo legal y administrativo? ¿Su falta de información completa sobre el detalle de la gestión municipal? ¿Qué diversos mecanismos han utilizado las organizaciones locales para nombrar a sus representantes en los Cv? ¿Cómo se relacionan dentro de él los representantes del campo y los de las juntas vecinales del pueblo central? ¿Qué particularidades tiene o debe tener el Cv en municipios totalmente rurales, cuyas autoridades surgen casi necesi-

34 Los más recientes son Ardaya (1998) que entrevistó a 50 miembros de 12 Cv, y Guzmán (1998) que analizó otros 11 Cv y también las estadísticas más globales, Ver también el Diagnóstico de la Secretaría Nacional de Participación Popular (1997c).

riamente de las organizaciones de base? ¿O resulta mejor una relación directa entre las organizaciones de base y el municipio, sin necesidad de esta instancia intermediaria? Estas son algunas de las preguntas que merecerían ser indagadas y respondidas de manera más sistemática.

Este engranaje supone también un mejor acoplamiento de las organizaciones de base a este escenario municipal. Hay lugares en que siguen reacias a adaptarse a la nueva situación y, de continuar así, acabarán marginándose del poder local, disfrazando tal vez su ineficiencia en actividades puramente ceremoniales.³⁵ ¿En cuántos lugares los niveles intermedios de subcentral o central están suficientemente ajustados a la realidad de su municipio? ¿En cuáles siguen pensando solo en términos de cantón o de provincia, dos instancias cada vez más diluidas? El ajuste no debe ser solo en una dirección. Toca también al Estado, que por fin descubrió su amplio y vasto patio trasero al crear o potenciar los municipios rurales, y toca también, por supuesto, al propio municipio. Digamos también algo para estos dos actores.

Límites municipales funcionales

Muchas de las dificultades se deben a la esclerosis oficial para reconocer que sus estructuras y jurisdicciones no responden a la realidad y dinámica social de la gente, sobre todo en el sector rural. La decisión de montar los nuevos municipios sobre la base jurídica de las secciones de provincia (que ya en algún texto legal se llamaban también municipales) fue quizás la más viable y razonable como punto de partida. Era mejor que la alternativa provincial, por arriba, o la cantonal, por abajo. Pero tenía también sus limitaciones, a veces graves, que ya es el momento de afrontar con decisión y conocimiento de causa. Ya entonces observábamos muchas

35 El problema no se limita a los Cv diseñados por la ley de participación popular. Otra cenicienta de la participación son las juntas y consejos educativos establecidos por la ley de reforma educativa de 1994. A la audacia o utopía de los legisladores se contraponen la resistencia de los ejecutores, en este caso dentro del ministerio de Educación, sobre todo en sus instancias más locales, e incluso de los que sienten tambalear su situación de poder local, como son los maestros. Las organizaciones de base han apoyado desde un principio la creación de los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios (CEPO), ya existentes, pero no les es tampoco fácil modificar la estructura y funciones de sus viejas juntas de auxilio escolar, para tomar un rol más activo y propositivo en todo el sistema educativo.

situaciones poco funcionales también en este nivel que es el que finalmente se adoptó. He aquí un muestrario.

Hemos mencionado el caso de Yunguyo, un municipio orureño con solo 93 habitantes. Por el lado contrario, tenemos jurisdicciones inmensas como la de Viacha, que llega desde las puertas de la sede de gobierno hasta la frontera del Perú. Paradójicamente colinda con Nazacara, otro municipio minúsculo de solo 135 habitantes, que –otra paradoja– es parte de un pequeño núcleo poblado junto a un puente del río Desaguadero, con casas a ambas orillas. Las casas del lado más cercano a Viacha forman el municipio; las del lado más lejano son de nuevo parte del inacabable municipio de Viacha. Otro caso son los municipios cochabambinos que tienen su sede en los valles interandinos pero sus límites se extienden hasta los llanos del Chapare y el Chimoré, separados por la inmensa cordillera, sin caminos directos. Algunas de sus comunidades solo pueden acudir a la sede municipal gastando días y dinero para dar una gran vuelta, que los pasea por otros municipios y a veces incluso por la capital de otro departamento. En el Oriente hay municipios, como San Ignacio de Moxos o Santa Ana de Yacuma, cuya actividad se concentra en el pueblo central, con una hegemonía casi total de la élite criolla, mientras sus vastas periferias rurales quedan marginadas o, en el mejor de los casos y por estímulo de otras instancias gubernamentales o privadas, empiezan a tener su propia dinámica al margen del municipio. El último ejemplo viene del proyecto de colonización de San Julián: sus núcleos del extremo norte –con los que les unen el camino, la situación social y el origen– han quedado separados del resto de la colonia por una artificial raya en el mapa, y son ahora parte del municipio guarayo de El Puente, al otro lado de una selva impenetrable... Ejemplos disfuncionales como estos han sido señalados a los responsables gubernamentales desde los primeros días del nuevo escenario municipal. La respuesta fue que esos detalles se ajustarían con el tiempo, que la carga se arreglaría por el camino. Llevamos cinco años caminando y la carga sigue sin arreglarse.

A principios de 1998, la cámara de diputados aprobó en grande un anteproyecto de ley de creación, reposición, supresión y delimitación de unidades político administrativas (llamada también Ley UPA), pero

ahí se quedó todo. El proyecto era quizá demasiado ambicioso, porque pretendía una norma general que lo regulara todo de una vez, desde la creación o modificación de departamentos hasta los minúsculos cantones. En este momento lo urgente es el ordenamiento de las jurisdicciones municipales mal trazadas y no parece razonable postergar lo urgente por lo ideal u óptimo. Era fácil en el pasado presentar al parlamento una solicitud de un grupito, apoyada por un buen padrino... y así han nacido cantones, secciones provinciales y hasta provincias. Trazar una línea sobre un mapa, desde un escritorio urbano, es también muy fácil y así han nacido absurdas jurisdicciones estatales. ¿Es justo o siquiera sensato aferrarse a errores históricos para armar desde ellos municipios llamados a ser el motor del desarrollo local?

Uno de los factores que bloquean soluciones ecuánimes, en esta necesidad tan sentida, son los intereses de alguno de los bandos. Se deben con frecuencia al vínculo que establece la ley entre recursos de la coparticipación y población. ¿Qué municipio quiere perder gente, tal vez muy distante y mal servida, si ello implica perder recursos fáciles? Se teme también que empezar a aprobar cambios es abrir una “caja de Pandora” con pleitos innumerables. A causa de ese temor la ley congeló trámites durante un tiempo; la restricción después se prorrogó³⁶ y la Ley UPA sigue aburrida en la sala de espera. Abrir la puerta es ciertamente un riesgo, pero superable si la ley establece criterios. Mantenerla cerrada no solo es un riesgo sino también mantener un mal crónico. El criterio de la población, para asignar los recursos, ha sido útil por ser claro y fácil; pero ya no debería ser el único, precisamente porque algunos de los municipios más pobres están en áreas poco pobladas y peor comunicadas. Debe tomarse también en cuenta la coherencia social, cultural y étnica de la población que quede dentro de una misma jurisdicción. Muchos municipios han intentado seguir abriéndose camino, en medio de esta tranca, por una doble vía, prevista por la ley y sus reglamentos: hacia dentro, mediante la creación de distritos municipales o subalcaldías; y hacia fuera, conformando mancomunidades municipales. Ambas vías están dando

³⁶ Los únicos trámites que se abrieron paso son los del nuevo municipio de Okinawa (desmembrado de Warnes), el de San Ramón (desmembrado de San Julián y San Javier, y presentado a la población por el propio presidente Bánzer) y el de Lomerío (desmembrado de Concepción), todos ellos en Santa Cruz.

buen resultado y valdría también la pena tener más estudios que muestren de manera sistemática los logros y dificultades de ambas opciones. Aquí solo nos fijaremos en la vía interna de los distritos, en la que hasta ahora más se ha avanzado (Ayo 1998).

Distritos municipales

Hacia adentro, uno de los criterios posibles para constituir distritos son los cantones. Muchos de ellos son totalmente disfuncionales, en unos casos por su inmensidad (por ejemplo, en algunas áreas de colonización reciente); pero, las más de las veces, por ser minúsculos, nacidos seguramente de ese afán de ganar prestigio o resolver peleas alcanzando el estatus de cantón. Más razonable parece que los distritos sean el resultado de un plan municipal de largo alcance, diseñado conjuntamente por el concejo y las organizaciones de base, en función de sus afinidades y necesidades. Se debería además normar más claramente el nombramiento de subalcaldes y la distribución de recursos municipales a los distritos, pues actualmente estos importantes aspectos dependen demasiado de la buena voluntad del alcalde y su concejo. Podría incluso pensarse la posibilidad de que los concejales reflejaran los distritos del municipio, algo que de momento se logra mejor entre los miembros del Cv. Este último punto sería más fácil si sus candidaturas no tuvieran que estar amarradas a los partidos políticos, como lo están ahora.

Una situación particular la constituyen los *distritos indígenas*, que se supone deben funcionar con sus propias autoridades tradicionales según sus usos y costumbres. Es de momento lo más (y lo poco) que se ha avanzado, tanto en la región andina como en el oriente, en términos del reconocimiento práctico de la autonomía indígena dentro de su propio territorio, garantizada por el artículo 171 de la CPE. Pero incluso dentro del sector rural, apenas un 10% de los distritos creados hasta 1998 tiene esta modalidad (Ayo 1998). Las experiencias han tenido también resultados diferenciados. Se presenta como modelo el caso del Izozog, que ha logrado sus propios recursos y dinámicas dentro del municipio de Charagua, Santa Cruz. Pero se citan también otros varios ejemplos más defectuosos, sobre todo entre los primeros distritos creados con esa modalidad (Balsler 1996). En el norte de Potosí se ha creado la situación

inédita de identificar a *ayllus* con distritos municipales, con la singular característica de que varios de ellos atraviesan la frontera de dos o más municipios. No sabemos cómo está funcionando esta experiencia más allá del papel. Pero la pregunta obvia parece ser la siguiente: ¿por qué no se modifican de una vez también las fronteras municipales, para responder mejor a esta realidad social y cultural?

Consideramos que la creación de estos distritos indígenas solo es un primer paso, pero que se debe avanzar más allá, hacia la constitución de *municipios indígenas*. Esta es una necesidad muy sentida y reclamada por las organizaciones de base³⁷, pero hasta ahora esquivada por las autoridades gubernamentales no sabemos por qué. Existen ya ejemplos en otros países como Colombia, donde los resguardos indígenas tienen el rango de municipios, o en el Estado de Oaxaca en México, la mayoría de cuyos municipios rurales son indígenas, con autoridades nombradas y regidas por sus usos y costumbres, sin necesidad de ser presentados a través de partidos. ¿Qué impide que en la Bolivia multiétnica no ocurra lo mismo? De ahí se podría avanzar incluso, donde las características de la población lo aconsejen, hacia mancomunidades indígenas. En el momento actual, lo que existe ya en nuestro medio son municipios que de hecho son indígenas, pues lo son prácticamente toda su población y sus autoridades. Entonces el problema es que deben comportarse internamente con una misma regla común a todos los municipios, desde el de La Paz hasta el de Yunguyo, y externa a ellos, incluso para muchos asuntos que internamente podrían resolverse de otra forma tradicionalmente más conocida y aceptada.

La mediación de los partidos

Seguimos pensando que la exigencia legal de pasar por la mediación partidaria para poder presentar candidatos incluso a estos niveles de gobierno local requiere una modificación sustancial. La gobernabilidad a nivel na-

37 Ver, por ejemplo, el documento conjunto de la CIDOB y la CSUTCB “Hacia el municipio indígena”, presentado a fines de 1997, como una propuesta de modificación de la ley orgánica de municipalidades (otro tema que sigue sobre el tapete en el parlamento). En esta misma línea, en abril de 1999 se presentó una nueva propuesta conjunta más coyuntural, que se limita a modificar algunos artículos del actual proyecto.

cional no exige este condicionamiento, que a veces más parece un monopolio y privilegio cuyos beneficiarios se resisten a soltar. El tema está en el tapete y algunos partidos menores ya han manifestado su predisposición a un cambio. Es un largo camino, porque se trata de cambiar un artículo de la CPE y requiere, por tanto, primero una ley de necesidad de reforma, después la reforma, y recién su aplicación. Tal vez alguno de nosotros ya no lo veremos, pero si empezamos a movernos ahora, al menos nuestros hijos nos lo agradecerán. En este punto, son los partidos poderosos los que más se resisten. No quieren tomar en cuenta la mayor apertura y flexibilidad de otras muchas democracias ni los cambios que se han introducido ya en este punto en varios países de América Latina³⁸. Años atrás se resistían también a otros avances, hoy ya adquiridos, como el pluralismo cultural o los territorios indígenas. Habrá que seguir empujando desde el llano.

No negamos la importancia que puedan tener los partidos políticos para generar propuestas amplias, y buscar que estas sean coherentes a lo largo y ancho del espacio nacional y social. Pero consideramos que su actual carácter de monopolio para el acceso a la representación ciudadana en el poder, no ayuda a este objetivo. Crea algo comparable a tantas otras corporaciones que, a nombre propio, dicen representar a las bases. Donde es más dudosa su representatividad es precisamente en esos niveles de gobierno local, como son los municipios. Nuestros concejales y alcaldes campesinos-indígenas nos lo han expresado repetidas veces (ver el capítulo 6). Por otra parte, tampoco es evidente que los candidatos independientes que puedan emerger en la figura legal alternativa sean automáticamente mejores que los actuales. Los caciques locales que ahora escalan el poder a través de los partidos políticos lo harán después de manera igual sin esa palanca. Es más fácil que con una mayor flexibilización se facilite el surgimiento de candidatos locales, sobre todo en los sectores rurales, y que estos se deban más a sus organizaciones de base. Los partidos no quedan excluidos ni mucho

38 Rojas (1999: 75-85) repasa la situación en los países de América Latina. Solo Brasil, El Salvador, Panamá y Uruguay comparten con Bolivia esta restricción constitucional y otros tres (Argentina, Costa Rica y Nicaragua) lo restringen solo por ley. Pero en Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, Venezuela y últimamente también México se admite la posibilidad de candidatos independientes, siquiera a nivel municipal. La apertura es aún mayor en otras latitudes.

menos, pero tendrán que ganarse más a pulso su espacio en cada municipio, a través de ofertas localmente más relevantes.

El ejercicio del voto

Tanto si se consiguen estos cambios como si no, sigue habiendo una serie de aspectos operativos en el ejercicio del voto, que dificultan la práctica mayoritaria de este derecho y obligación, de la que tanto depende lo que ocurra en los siguientes años. El primer punto es asegurar que se vote. Aunque en nuestro país el voto es obligatorio, los que lo ejercen siguen siendo pocos, sobre todo en el sector rural y muy particularmente entre las mujeres. Hay aquí dos situaciones: la de quienes ni siquiera se han inscrito y la de quienes estando inscritos no llegan a votar. Las estadísticas electorales al hablar del *ausentismo*, que suele ser bastante alto, solo se refieren al segundo aspecto. Empecemos por este.

Hasta las elecciones municipales de 1993 el ausentismo era notable, entre otros motivos porque se realizaban a los pocos meses de las elecciones generales, que tenían mayor convocatoria. En las elecciones municipales de 1995, a dos años largos de distancia de las generales y bajo la nueva modalidad de la ley de participación popular, hubo un repunte; en muchos lugares del campo el ausentismo sobre el total de inscritos pasó a ser superior al 40% e incluso más. Hay variantes significativas según los lugares.³⁹ En general, el ausentismo fue menor en el oriente y mayor en algunas provincias andinas, algunas de ellas relativamente cercanas a La Paz, con tasas incluso superiores al 50%. ¿A qué se debe este ausentismo? ¿A la emigración? Puede ser un factor, sobre todo en la región andina. El mes de diciembre, en que se realizan las elecciones municipales, suele ser una época de permanencia en el campo, por corresponder a la época de la principal siembra anual. ¿Al poco interés? En algunos casos, puede ser. Por ejemplo, en diciembre de 1995 hubo varios lugares en que el día de las elecciones llegaron las lluvias largo tiempo esperadas y no faltaron quienes prefirieron ir a las chacras.

39 Las cifras son, de todos modos, mejores que las del pasado inmediato, que indicaban ausentismos rurales nacionales del 50 y hasta el 60%.

Hay otras dificultades cuya solución está más al alcance de la mano. Por ejemplo, la ubicación de los *asientos electorales* y de las *mesas de sufragio*. En demasiados lugares hay que trasladarse todavía al pueblo central o a la sede del cantón, lo que puede suponer largas horas de caminar a pie. En muchos pueblos del oriente, se depende totalmente de vehículos proporcionados por determinados partidos para ir a votar al pueblo central. La solicitud temprana de lugares de sufragio depende en buena medida de los interesados. Aquí hay una tarea previa importante para las organizaciones de base, a la que también pueden contribuir los concejales campesinos-indígenas y otras autoridades municipales.

Al margen del ausentismo de los ya inscritos, la condición *sine qua non* para poder votar es el haberse *inscrito*. La única pista que nos puede aproximar a cuantificar este punto es el dato de cuánta gente está en edad de votar en los censos locales más sus proyecciones a los siguientes años, y compararla con las cifras de inscritos. Los porcentajes son semejantes a las del ausentismo y hasta mayores: entre un 40% y un 60% de no inscritos sobre el total de población en edad de votar. Si, además, se abstiene otro tanto de los inscritos, resulta que las decisiones para ver quién se hace cargo del gobierno, sea municipal o nacional, son tomadas por una minoría. Si, por ejemplo, solo se ha inscrito la mitad y de estos solo vota la mitad, quiere decir que solo el 25% de los posibles votantes llega a emitir su voto.

Aparte de otras falencias de información, motivación, etc., una de las principales dificultades para registrarse en el campo es no tener el documento de identidad oficialmente aceptado y a veces, para lograrlo, no tener siquiera incluso documentos previos como el certificado de nacimiento. Según el último censo nacional de 1992, solo un 38% de las mujeres mayores de 15 años que vivían en el área rural tenían carnet. En los varones, que viajan más y hasta acuden al servicio militar, la proporción era algo mayor: el 53%. Poco después de aquel censo se inició una masiva campaña de carnetización rural, llamada registro único nacional [RUN] pero en 1997, con el cambio de gobierno, se desconoció aquel esfuerzo, alegando irregularidades a favor del anterior partido de gobierno. Todo el proceso se ha reiniciado con un nuevo mecanismo, cuya efectividad real no conocemos, aunque se lo ha visto poco por el

campo. Una nueva paradoja: en varios lugares del campo ahora los que están mejor provistos de carnet de identidad son los más ancianos, que hicieron sus trámites, a veces complicados por falta de certificados, para poder cobrar el Bonosol, también desaparecido.⁴⁰ Pero son precisamente ellos los que, por su edad, ya no tienen obligación legal de votar. Si persisten dificultades prácticas como las señaladas, hay el riesgo de que el voto universal, ganado legalmente en 1952, se convierta en un mito. Ya no se exige saber leer, pero igual falta haberse inscrito. No se tiene “número” y, por tanto, en los hechos, es como si no se existiera.

Con proyección al futuro, tanto si se logra flexibilizar la ley para que pueda haber candidatos independientes, como incluso si no se llega a lograr este cambio, sería útil que las boletas electorales modificaran su diseño dando cabida a una mayor diversificación local, de modo que los votantes sepan también por *quiénes* votan, personas de carne y hueso de su propio medio local. Ahora solo las pueden adivinar a través del color y sigla de un determinado partido, por la información oral o la propaganda callejera. Esta última propuesta tiene sin duda una serie de dificultades operativas para la corte electoral, por lo que lo más fácil es seguir haciendo lo que se hizo siempre, cuanto menos por rutina. Pero hay que ir planteándolo. También por rutina se había seguido con las papeletas distintas, cada una con el color de cada partido, impresas y distribuidas por el propio partido. Siguió así desde 1952 hasta 1978, hasta que Julio Mantilla Larrea (padre), entonces presidente de la corte nacional electoral, tuvo la audacia de proponer la actual papeleta única multicolor y multisigno. Veinte años después, necesitamos ahora a otro audaz presidente de la corte, que proponga una innovación, al menos para las elecciones municipales, tan marcadas por la diversidad local.

40 Abreviación de Bono Solidario, renta mensual vitalicia establecida en noviembre de 2002 para todos los mayores de 65 años. Fue restablecida en noviembre de 2007 como renta universal de vejez, a partir de los 60 años, bajo el nombre de Renta Dignidad. [Nota del Editor].

BIBLIOGRAFÍA

- Albó, Xavier, 1997. "Alcaldes y concejales campesinos/indígenas: la lógica tras las cifras". En Secretaría Nacional de Participación Popular, *Indígenas en el poder local*. La Paz: Secretaria Nacional de Participación Popular y API-DANIDA, págs. 7-26.
- y Ayllu Sartañani. 1997. "Participación popular en tierra de ayllus". La Paz (Ms. Para Booth, coordinador).
- Alcoreza, Carmen y Xavier Albó, 1979. 1978: *El nuevo campesinado ante el fraude*. La Paz: CIPCA.
- Ameller T., Vladimir, 1999. *La problemática de los gobiernos municipales de escasa población. Consideraciones socioeconómicas para un tratamiento diferenciado*. La Paz: Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Unidad de Economía y Finanzas Municipales.
- Ardaya, Rubén, 1998. "El comité de vigilancia al servicio de la democracia municipal". La Paz: ILDIS.
- Ayllu Sartañani, 1995. *Perspectivas de descentralización en Karankas: La visión comunitaria*. La Paz: PROADE e ILDIS.
- Ayo, Diego, 1999. "Los distritos municipales". En Rojas y Thévoz, coord. 1999, págs. 27-68.
- Balsev, Anne, 1996. *Distritos municipales indígenas: las primeras experiencias. Hacia una estrategia para el fortalecimiento de los DMI*. La Paz: Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales.
- Baud, Michel, Kees Koonigs, Gat Oostindie, Arij Ouveeneel y Patricio Silvia, 1996. *Etnicidad como estrategia en América Latina y el Caribe*. Quito: Abya Yala.
- Bazoberry, Oscar, 1997. "Pueblos indígenas y participación municipal. Las experiencias de las secciones municipales de Moxos en el Beni y Charagua en Santa Cruz." Cochabamba. [Ms. Para Booth, coord.].

- Blanes, José, Rolando Sánchez y Rodolfo Arias. 2000. *Mallkus y alcaldes*. La ley de participación popular en comunidades rurales del altiplano paceño. La Paz. [Estudios de caso en Achacachi, Viacha y Pucarani, patrocinados por el Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia, P1EB].
- Bolivia, 1964. *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- , 1999. *Código electoral*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Booth, David, coordinador, 1997. "Participación popular y democratización rural en Bolivia". Estocolmo: ASDI. [Estudios de caso en Corque, Independencia, Puerto Villarroel y Moxos, con referencias adicionales a Jesús de Machaca y a Charagua].
- CERES, 1996. "Informe del estado de la participación popular. Municipio de Independencia, Ayopaya". Cochabamba. [Ms. Para Booth, coord.].
- , 1997. "Movimiento campesino y administración municipal". Cochabamba. [Ms. Para Booth, coord.].
- CIDOB, CPESC y CSUTCB, 1997. "Hacia el municipio indígena. Propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades". La Paz, noviembre de 1999.
- Crespo, Mónica. 1966. "Participación popular y relaciones de género". Cochabamba. [Ms. Para Booth, coord.].
- CSUTCB, CIDOB, CSCB y FNMCB-Bartolina Sisa, 1999. "Propuesta de artículos a ser incluidos en el Proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Municipales".
- Groux, Pablo César, 1999. "Crítica a la razón pura de la globalización política. Las organizaciones campesinas e indígenas ante un nuevo reto electoral". La Paz. (Ms.)
- Guzmán, Omar, 1999. "Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social". En Rojas y Thévoz, coord. 1999, págs. 135-156.
- Medina, Javier, 1999. *¿Qué Bolivia es posible y deseable?* Sucre: Universidad Andina y PADER.
- Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1998. *Primer censo de gobiernos municipales*. La Paz.
- Ministerio de la Presidencia, 1997. *Comportamiento electoral de la población boliviana 1993-1997*. La Paz.
- Rojas O., Gonzalo, ed., 1996. *Participación popular: Avances y obstáculos*. La Paz: DRU y Unidad de Investigación y Análisis de la Secretaría Nacional de Participación Popular.
- , 1998. *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal*. La Paz: ILDIS.
- , 1999. *De ángeles, demonios y política. Ensayos sobre cultura y ciudadanía*. La Paz: Muela del Diablo.

- y Moira Zuazo, 1996. *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano. Bajo el signo de la reforma del Estado*. La Paz: ILDIS.
- y Laurent Thévoz, coord, 1998. *Participación popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. La Paz: Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Unidad de Investigación y Análisis.
- y Luis Verdesoto, 1997. *La participación popular como reforma de la política. Evidencias de una cultura democrática en Bolivia*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Sandóval, Godofredo, coord., 1998a. *Organizaciones de base y desarrollo local en Bolivia. Estudio en los municipios de Tiahuanacu, Mizque, Villa Serrano y Charagua*. Washington: Banco Mundial.
- , coord. 1998b. *Estudio sobre las instituciones locales en Bolivia*. Washington: Banco Mundial. [Incluye estudios de caso en Tiwanaku, Mizque, Villa Serrano y Gutiérrez],
- Secretaría Nacional de Participación Popular. 1996c. *Encuentro nacional de concejales indígenas y campesinos*. Cochabamba, 1 y 2 de agosto 1996.
- , 1997b. *Indígenas en el poder local*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular y API-DANIDA.
- , 1997c. *Diagnóstico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias y listado de organizaciones funcionales*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular.
- , 1997d. *Territorio y participación popular*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular.
- , 1997e. *Distribución municipal o el sueño de un orden municipal*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Secretaría Nacional de Participación Popular. Unidad de Investigación y Análisis, 1996a. *Directorio de concejales indígenas y campesinos de Bolivia*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular. (En *El Comunitario*, julio de 1996).
- , 1996b. *Las primeras elecciones. Directorio de alcaldes y concejales de la participación popular*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular. (Un resumen apareció también en *El Comunitario*, agosto de 1996).
- , 1996d. *Mujeres en el poder local. Directorio de alcaldesas, presidentas de concejos municipales y mujeres en comités de vigilancia del país*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular. (En *El Comunitario*, septiembre de 1997).
- , 1997a. *Alcaldes y alcaldesas de la participación popular (directorio 1997)*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular. (En *El Comunitario*, marzo de 1997).
- Ticona, Esteban, Gonzalo Rojas y Xavier Albó, 1995. *Votos y Wipbalas*. La Paz: CIPCA y Milenio.

- y Xavier Albó, 1998. *Jesús de Machaca, la marka rebelde. 3, La lucha por el poder comunal*. La Paz: CIPCA.
- UDAPSO Y PNUD, 1997. *Índices de desarrollo humano y otros indicadores sociales en 311 municipios de Bolivia*. (Coordinación de David Haquim). La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Unidad de Investigación y Análisis [UIA]. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, 1999. *Lectura de los datos del voto constructivo de censura*. La Paz: Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.
- Vargas, Humberto, Alberto Lizárraga, Juan Torneo y Karen Ruiz, 1996. "Informe del estado de la participación popular. Municipio de Puerto Villarroel, Carrasco Tropical". Cochabamba: ¿ERES. [Ms. Para Booth, coord.]

ANEXO 1

INSTITUCIONES PARTICIPANTES Y OTROS COLABORADORES

En la recolección de datos

Asociación Nacional de Productores de Quinoa (ANAPQUI). Potosí y Oruro
Acción Cultural Loyola (ACLO). Chuquisaca, Potosí y Tarija
Asociación para la Promoción Cultural y Social (APROCS). La Paz
Centro de Desarrollo y Fomento a la Auto-ayuda (CEDEFOA). La Paz
Centro de Educación y Desarrollo Integral del Campesino (CEDICA). Santa Cruz
Centro de Educación Popular Qhana. La Paz
Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija (CER-DET). Tarija
Centro de Estudios y Servicios Multidisciplinarios Inti. Potosí
Centro de Investigación y Apoyo Campesino (CIAC). Tarija, Potosí y Chuquisaca
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). La Paz, Cochabamba
y Santa Cruz (colonización y Chaco guaraní)
Centro de Investigación y Servicio Popular (CISEP). Oruro
Centro de Promoción Agropecuaria Campesina (CEPAC). Santa Cruz
Centro de Promoción Minera (CEPROMIN). Potosí
Fundación Kurmi - Apoyo al Desarrollo Interandino. La Paz
Fundación TIERRA. La Paz y Chuquisaca
Instituto de Capacitación Campesina (INCCA). Cochabamba
Instituto de Investigación y Capacitación Campesina IICCA). Tarija
Investigación Social y Asesoramiento Legal (ISALP). Potosí
Instituto de Investigación Cultural para la Educación Popular (INDICEP). Norte
de Potosí
Pastoral Social. Oruro
Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM). La Paz y Potosí
Proyecto de Apoyo al Desarrollo Económico Rural (PADER), Cooperación Suiza
al Desarrollo (COSUDE). La Paz.
Servicios Múltiples de Tecnología Apropriada (SEMTA). La Paz
Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS). La Paz

Ignacio Suñol (Instituto de Aprendizaje Industrial). Oruro

María Teresa Valdivia (CIPCA y PADER). La Paz

Pánfilo Yapu (DANIDA). Potosí

En el análisis de los resultados

Procesamiento

Roberto Carreño (consultor) y Román Pastor Quispe (PADEM)

Taller de julio 1999, Cochabamba (CIPCA y ACLO)

Responsables de apoyo campesino y municipal de ACLO (Chuquisaca, Potosí y Tarija) y CIPCA (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Camiri, Beni y Pando)

Taller de septiembre 1999, La Paz (auspiciado por CIPCA y PADEM-Aos)

Ayuda Obrera Suiza (Aos): Joaquín Merz

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM): Diego Ayo

Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA):
Carmen Avila, Laurence Marandola

CIPCA Nacional: Xavier Albó, Juan José Avila, María Esther Udaeta

CIPCA La Paz: Susana Mejillones, Gustavo Adolfo Morales

Colegio Nacional de Politólogos: Gonzalo Rojas

Comisión Episcopal de Pastoral Social (CEPAS): Olga Sánchez

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
(CSUTCB): Juan de la Cruz Vilca

Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB): José Luis Méndez
(Equipo técnico)

Fundación Tierra: Miguel Urioste

PADEM: Marlene Berríos, Ivett Carrasco, Dolores Charaly Mayorga, Melquíades
Rafael Heredia, Román Pastor Quispe, Alfredo Rada, Carlos Soria Galvarro

PADER-COSUDE: Paulino Guarachi, Jean Paul Guevara

Programa Nina: Walter Limache

Semanario Pulso: Gustavo Guzmán

Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPEPP):
Inés M. Fernández