

U-PIEB-Serie Investigaciones N° 2  
CIPCA-Cuadernos de Investigación N° 68

# Participación, Poder Popular y Desarrollo: Charagua y Moxos

Oscar Bazoberry Chali



Centro de Investigación y Promoción  
del Campesinado



UNIVERSIDAD PARA LA INVESTIGACIÓN  
ESTRATÉGICA EN BOLIVIA

Esta investigación es resultado de la Maestría en Metodologías de Investigación Social organizada por la Universidad PIEB.

La publicación contó con el auspicio de CIPCA y la Universidad PIEB.

Bazoberry Chali, Oscar José

Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos / Oscar José Bazoberry Chali. - La Paz: CIPCA, U-PIEB, 2007

194 p.; fots., maps., tpls. 23 cm.-- (Cuadernos de Investigación CIPCA; n°. 68; Investigaciones U-PIEB; n°. 2)

ISBN: 978-99954-35-06-6

D.L. 4-1-2401-07

MUNICIPIOS RURALES / DESCENTRALIZACIÓN / GOBIERNO LOCAL / GESTIÓN MUNICIPAL / DESARROLLO LOCAL / CONTROL SOCIAL / PARTICIPACIÓN POPULAR / PODER LOCAL / LIDERAZGO POLÍTICO / PODER POLÍTICO / PARTICIPACIÓN POLÍTICA / PUEBLOS INDÍGENAS / ORGANIZACIONES INDÍGENAS / ORGANIZACIONES CIVILES / RELACIONES INTERÉTNICAS / PLURALISMO CULTURAL / CULTURA GUARANÍ / INTERCULTURALIDAD / CULTURA MOJEÑA / MOVIMIENTOS SOCIALES / INDICADORES ECONÓMICOS / INDICADORES SOCIALES / INGRESOS PÚBLICOS / CHARAGUA - SANTA CRUZ / MOXOS - BENI /.

320.8 / B364 p

D.R. © CIPCA Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

Casilla 5854, La Paz - Bolivia

Teléfono: (591-2) 2432276 - Fax (591-2) 2432269

Correo electrónico: cipca@cipca.org.bo

Website: www.cipca.org.bo

D.R. © Universidad PIEB

U-PIEB Universidad para la Investigación Estratégica en Bolivia

Casilla 12668, La Paz - Bolivia

Correo electrónico: upieb@accelerate.com

Website: www.upieb.edu.bo

Edición: Patricia Montaña

Producción: Grupo Design

Diciembre 2007

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

# Índice

<b>Presentación</b>	9
<b>Introducción</b>	11
<b>Primera parte</b>	
<b>Participación y municipalización en el ámbito rural y multiétnico boliviano</b>	17
<b>Capítulo 1: Descentralización, Pueblos Indígenas y Participación Popular</b>	19
1.1. La descentralización en la modernización del Estado	20
1.2. El resurgimiento de las nacionalidades	26
1.3. Descentralizadores e indianistas, ¿hubo encuentro?	30
<b>Capítulo 2: Municipios rurales a 12 años de la Ley de Participación Popular</b>	33
2.1. Municipio, expresión de la historia y la cultura	34
2.2. Municipio, relaciones sociales	37
2.3. Municipio, institucionalidad y burocracia	39
2.4. Municipio, recursos naturales y vinculación al mercado	43
2.5. Municipio, lo que no podrá ser	44
<b>Capítulo 3: Etnias, culturas y poder</b>	47
3.1. Bolivia, pluricultural y multiétnica	48
3.2. Municipios, espacios interétnicos	52
<b>Segunda parte</b>	
<b>Charagua y Moxos comparados</b>	57
<b>Capítulo 4: Charagua</b>	61
4.1. Breve historia de la ocupación del espacio y de las relaciones sociales	69
4.2. Breve historia de la organización indígena	69
4.3. Actores no indígenas en el municipio	73
4.4. Participación Popular y desarrollo, principales indicadores	77
4.5. Organizaciones políticas sociales desde la perspectiva del poder local	83
<b>Capítulo 5: Moxos</b>	93
5.1. Breve historia de la ocupación del espacio y de las relaciones de poder	93
5.2. Breve historia de la organización indígena	100
5.3. Actores no indígenas en el municipio	104

5.4. Participación Popular y desarrollo, principales indicadores	109
5.5. Organizaciones políticas y sociales desde la perspectiva del poder local	117
<b>Capítulo 6:</b> Charagua y Moxos, análisis comparado	127
6.1. Conflicto y complementariedad en la ocupación del espacio	127
6.2. Organizaciones locales con opciones de poder	130
6.3. Constitución de estructuras políticas locales	133
6.4. Control social	135
6.5. Liderazgos individuales	137
6.6. Representación política y desarrollo	139
6.7. Gestión y administración del gobierno municipal	145
<b>Tercera parte</b>	
<b>Recapitulación y reflexiones finales</b>	153
<b>Capítulo 7:</b> Interculturalidad, política y desarrollo: aplicación territorial	157
7.1. Articulación y fragmentación para la participación política	158
7.2. Democracia a nivel municipal	160
7.3. Descentralización y articulación de niveles de gobierno	161
7.4. Desarrollo municipal	163
<b>Capítulo 8:</b> Ampliando la perspectiva más allá de Moxos y Charagua	165
8.1. Interculturalidad, multietnicidad y movimientos políticos	166
8.2. Interculturalidad, multietnicidad y distribución de riqueza	169
<b>Bibliografía</b>	173
<b>Anexos</b>	181
Anexo 1: Charagua: Candidatos municipales 1999 y 2004	181
Anexo 2: Moxos: Candidatos municipales 1999 y 2004	185
Anexo 3: Esquema de organizaciones indígenas campesinas - Charagua y Moxos	189
Anexo 4: Mapas	

## Índice de cuadros

### Capítulo 4

Cuadro 4.1:	Municipio de Charagua: Ingresos por fuentes estatales	78
Cuadro 4.2:	Municipio de Charagua: Inversión pública ejecutada por sector económico	79
Cuadro 4.3:	Municipio de Charagua: Población rural y urbana	80
Cuadro 4.4:	Municipio de Charagua: Población por situación de pobreza	81
Cuadro 4.5:	Municipio de Charagua: Índice de Desarrollo Humano	82
Cuadro 4.6:	Municipio de Charagua: Desarrollo Humano, desigualdad y pobreza, 2001	82
Cuadro 4.7:	Municipio de Charagua: Participación de la organización Guaraní de Charagua en contiendas electorales	85
Cuadro 4.8:	Municipio de Charagua: Elecciones municipales, candidaturas y resultados	86
Cuadro 4.9:	Municipio de Charagua: Participación de otras organizaciones de la sociedad civil en contiendas electorales	87
Cuadro 4.10:	Municipio de Charagua: Alcaldes y Concejales, periodo enero 2005 - junio 2006	88

### Capítulo 5

Cuadro 5.1:	Municipio de Moxos: Ingresos por fuentes estatales	111
Cuadro 5.2:	Municipio de Moxos: Inversión pública ejecutada por sector económico	113
Cuadro 5.3:	Municipio de Moxos: Población rural y urbana	114
Cuadro 5.4:	Municipio de Moxos: Población total, población por situación de pobreza	114
Cuadro 5.5:	Municipio de Moxos: Desarrollo Humano, desigualdad y pobreza, 2001	115
Cuadro 5.6:	Municipio de Moxos: Índice de Desarrollo Humano	115
Cuadro 5.7:	Municipio de Moxos: Participación de organizaciones de indígenas de Moxos en contiendas electorales	120
Cuadro 5.8:	Municipio de Moxos: Elecciones municipales, candidaturas y resultados	121

Cuadro 5.9: Municipio de Moxos: Principales conflictos en la conformación del Gobierno Municipal enero 2005 - agosto 2006	123
Cuadro 5.10: Municipio de Moxos: Alcaldes y Concejales, periodo enero 2005 - junio 2006	125

## **Capítulo 6**

Cuadro 6.1: Municipios de Charagua y Moxos: Principales indicadores demográficos 1992 - 2001	139
Cuadro 6.3: Municipios de Charagua y Moxos: Diferencias entre el IDH y el NBI (2001)	141
Cuadro 6.4: Municipios de Charagua y Moxos: Principales Ingresos Municipales per cápita (comparación por gestiones)	142
Cuadro 6.5: Municipios de Charagua y Moxos: Indicadores de inversión municipal (comparación por gestiones)	143
Cuadro 6.6: Municipios de Charagua y Moxos: Indicadores de salud (2001)	144
Cuadro 6.7: Municipios de Charagua y Moxos: Indicadores de servicios profesionales y empleados municipales (2001)	144

## Siglas y acrónimos

AASANA	Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea
ADN	Acción Democrática Nacionalista
AGACOR	Asociación de Ganaderos de Cordillera
AKTUPAC	Consejo Nacional de Aymaras, Kechuas, Tupiguaraníes para Ayllus-Comunidades
ANAPQUI	Asociación Nacional de Productores de Quinua
APCOB	Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano
APG	Asamblea del Pueblo Guarani
CABI	Capitanía del Alto y Bajo Isoso
CACHA	Cambio Charagua
CIDDEBENI	Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CNE	Corte Nacional Electoral
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
COB	Central Obrera Boliviana
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
COPIM	Coordinadora de los Pueblos Indígenas de Moxos
COR	Central Obrera Regional
CPEM-B	Central de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni
CPIB	Central de Pueblos Indígenas del Beni
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
ECP	Eje de Convergencia Patriótico
EGTK	Ejército Guerrillero Tupac Katari
ENDAR	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
FRUTCAS	Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur

FULKA	Frente Unido de Liberación Katarista
HAM	Honorable Alcaldía Municipal
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigación Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPA	Impuesto a la Propiedad Agraria
IRFA	Instituto Radiofónico Fe y Alegría
LAB	Lloyd Aéreo Boliviano
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MCB	Movimiento Campesino de Bases
MIL-WIPALA	Movimiento Indígena de Liberación - Wipala
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MITKA	Movimiento Indio Tupak Katari
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTK	Movimiento Revolucionario Tupac Katari
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
MUJA	Movimiento Universitario Julián Apaza
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NFR	Nueva Fuerza Republicana
ONG	Organización No Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
PCB	Partido Comunista de Bolivia
PDCR II	Proyecto de Inversión Rural Participativa II
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PIEB	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PODEMOS	Poder Democrático y Social
POR	Partido Obrero Revolucionario
RAU	Régimen Agropecuario Unificado
SAFCO	Sistema de Administración y Control Gubernamental
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimenticia
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TIM	Territorio Indígena Multiétnico
TIMI	Territorio Indígena Moxeño Ignaciano
TIPNIS	Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UN	Unidad Nacional

## Presentación

Difundir los resultados de investigación realizada en los programas de formación es uno de los principales objetivos de la Universidad para la Investigación Estratégica en Bolivia (U-PIEB). En este sentido, iniciando la Serie Investigaciones de la Universidad, se publicó “Relaciones interculturales, sociopolíticas y productivas en Municipios de Santa Cruz y Cochabamba”, resultado de un curso de Diplomado. Hoy presentamos el primer estudio realizado en el marco de la Maestría de Investigación en Ciencias Sociales para el Desarrollo.

Este trabajo tiene singular importancia para la Universidad PIEB porque es producto de una propuesta de formación instrumental como apoyo a la investigación, donde ésta es a la vez un medio pedagógico de formación y una estrategia de producción de conocimientos que aporten a la definición de políticas públicas y ofrezcan alternativas de desarrollo al país.

La investigación aborda el avance de la participación en los poderes locales y su impacto en el desarrollo de los municipios de Charagua y Moxos. El autor, Oscar Bazoberry, con larga experiencia en desarrollo rural, matiza el estudio con su vivencia en los municipios y un balance comparativo, y ofrece miradas novedosas acerca de las características del desarrollo municipal y el papel de los actores locales en escenarios multiculturales.

La presente publicación es fruto nuevamente de un esfuerzo común entre la Universidad PIEB y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Este libro continúa la Serie de Investigaciones de la Universidad PIEB y la Serie Cuadernos de Investigación de CIPCA.

Fernando Ríos  
RECTOR U-PIEB

Xavier Albó  
CIPCA



## Introducción

La Ley de Participación Popular, ¿aportó a la democracia del país?, ¿aproximó el poder a la población que antes no lo tenía? o ¿sólo contribuyó a consolidar el poder de los sectores privilegiados?, ¿contribuyó al desarrollo de la población? Estos fueron los cuestionamientos, que aún son comunes en toda discusión sobre descentralización y pueblos indígenas, sobre los cuales se orientó el inicio de la presente investigación.

En la práctica, la mayoría de los elementos que hacen al municipalismo tuvieron un desempeño diferenciado en los distintos municipios del país, incluso en municipios con una composición social similar. Un ejemplo de esto, son los municipios de Charagua y Moxos que elegimos para este estudio.

Los municipios de Charagua y Moxos tienen una cantidad de población equiparable, alrededor de 23.000 habitantes, ambos tienen como actividad central la agropecuaria y un porcentaje de población indígena superior al 50% (guaraníes en un caso y moxeños, movimas, yuracarés y chimanes en el otro). Al mismo tiempo, en ambos municipios existe una presencia de criollos y mestizos muy importante, más que en número, en su forma de organización y administración de los poderes locales. Hasta hace muy pocos años, en ambos casos, criollos y mestizos, dominaron la representación local hacia afuera del municipio.

En 1996, en un estudio exploratorio de varias regiones del país, se mostró que la Participación Popular ya presentaba un impacto distinto en los casos de Charagua y Moxos, principalmente en lo que se refería a la participación de la sociedad civil, las inversiones, las variables de desarrollo y los actores políticos.

A los dos años de aplicación de la Ley de Participación Popular, se reparó en que en el municipio del Beni no se aprovechaban las oportunidades estipuladas en la nueva legislación, por lo que se intentó encontrar algunas explicaciones en el carácter multiétnico del Municipio de San Ignacio de Moxos, aún más que en el caso de Charagua, y en el nivel de desorganización de una buena parte de la sociedad moxeña. Al mismo tiempo, los pobladores compartían muchas tradiciones políticas, una sostenida polarización entre dos partidos políticos y la filiación de la mayoría de la población a ellos; vínculos familiares y una relación vertical con las direcciones departamentales y nacionales. Se concluyó entonces que dada la fuerza movilizadora de la democracia, la estructuración y reestructuración de las subcentrales indígenas, las demandas de los TCOs y la creciente influencia de las juntas vecinales urbanas; el rezago de los moxeños se corregiría con el tiempo (Bazoberry, 1996).

Entre el año 1999 y el 2000, participé de una investigación del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB); dirigida por Gonzalo Rojas Ortuste y Luis Tapia; en la que se profundizó el análisis sobre la cultura política de las elites del Beni (Rojas et. al., 2000), encontrándose nuevos elementos que permiten explicar la relación entre los actores políticos, organizaciones y ciudadanía en esa región de Bolivia. Es relevante para la actual preocupación la estructura casi patriarcal, el poder económico y político de los grupos no indígenas, así como la tradicional exclusión del mundo indígena tanto en el discurso como en la práctica política. Llama aún más la atención, que esta exclusión política contraste radicalmente con la comunidad cotidiana, toda imbricada de lo indígena, en la que se encuentran presentes y vivas muchas de las manifestaciones, sentidos y normas culturales de los moxeños ignacianos y trinitarios.

Sin embargo, a pesar de que para el año 2005 muchos aspectos cambiaron, incluso la organización indígena de Moxos ganó las elecciones municipales, la afirmación de 1996 no parece ser tan evidente.

La presente investigación profundiza aquella inicial intuición e intenta responder a la pregunta ¿cómo se explica que con una conformación social muy similar, el proceso de descentralización municipal y participación social haya tomado rumbos y ritmos tan distintos?

La respuesta inicial fue que el desempeño de los actores de la Participación Popular, gobierno municipal y organizaciones de la sociedad civil, en su diversidad de maneras de expresarse, como comités de vigilancia, partidos políticos, asociaciones ciudadanas y pueblos indígenas, depende de las características de las organizaciones sociales y sus relaciones establecidas en el municipio. Si bien la Ley de Participación Popular originó y exigió un espacio de encuentro por sí misma, no tuvo la capacidad de generar una mejor capacidad organizacional local, aunque la ampliación de capacidades del gobierno municipal fue un buen motivo para generar nuevos movimientos sociales en cada uno de los municipios de Bolivia.

Ello obligó, en buen momento, a profundizar en el conocimiento de los múltiples actores e influencias sociales y económicas que determinan a las organizaciones sociales y la relación que éstas establecen, constatando que se trata en gran medida de relaciones de poder, en cuyo centro más cercano se encuentra el gobierno municipal. Por ello se exploró los conceptos de etnia, cultura, nación, y sus distintas aproximaciones, a manera de cubrir el conjunto de los actores y no concentrarse en uno solo. Se tomó como eje articulador a los pueblos indígenas, ya que la modificación de su situación de exclusión y pobreza puede mostrar el sentido de los cambios.

Complementando este marco teórico, se vio la necesidad de incorporar un marco histórico de los procesos de descentralización en Bolivia, en un entorno de demandas indígenas crecientes. Adicionalmente, se recuperaron las valoraciones del proceso de municipalización en los últimos 12 años, a manera de inventariar los distintos enfoques y ayudar a precisar el esquema de trabajo.

En el transcurso de la reflexión, se presentó como imprescindible que el contexto estudiado muestre con mayor énfasis la sintonía con el conjunto de debates y realidades del resto del mundo, sin desconocer que la descentralización corresponde a una

construcción teórica de larga data y que en las últimas décadas es un herramienta de desarrollo propuesta por organismos internacionales de distinta naturaleza.

De igual manera, el debate sobre las identidades tiene larga trayectoria y su expresión más contemporánea corresponde a la oposición al integracionismo prevalente en el siglo XIX y gran parte del XX. Como diría Favre “Conceptos añejos son reformulados y cambian de valencia: la aculturación se vuelve etnocidio, mientras que el aislamiento campesino se convierte en resistencia étnica” (Braustein, en Combes IFEA, 2006); lo que habría contribuido en gran medida a la internacionalización del movimiento indígena.

Finalmente se optó por no enfocar este debate, sin desconocer la importancia de la correspondencia de los procesos nacionales con las tendencias internacionales, con la seguridad de que en el presente documento no se podría generar mayores luces en este sentido y al mismo tiempo con la certeza de que en cada espacio y tiempo se puede explorar la propia pertinencia de los conceptos y los movimientos, como lo demuestra la victoria de Evo Morales y el MAS en la Bolivia del año 2005, lo que al mismo tiempo será imprescindible tener en cuenta para la reconceptualización de las luchas campesinas indígenas en el continente y el mundo.

Por tanto, se decidió abocarnos al estudio comparado de los dos municipios, recuperando la mayor información posible de cada uno, cuidando que la estructura y profundidad de la información sean semejantes para fines de contrastación. Ello no dejó de generar problemas a la hora de la práctica, pues la información es bastante dispersa y en algunos aspectos, su confiabilidad es dudosa. En todo caso, ayudó sobremedida a avanzar en forma paralela, de tal forma que un aspecto que se presentaba importante para un municipio permitía brindar atención al mismo tema en el otro municipio.

En el diseño inicial se definió una investigación de tipo cualitativo y se determinó que los datos cuantitativos serían un soporte complementario, sin embargo, se cayó en la tentación de intentar un análisis estadístico para ver si se encontraban factores que podrían responder a las preguntas del estudio a nivel agregado para todo el país. Con las variables que se disponen en la estadística oficial, se intentó por ejemplo, demostrar si la estabilidad de las autoridades municipales correspondería a un mejor desempeño de los índices de desarrollo, y si a su vez la estabilidad dependería principalmente de la concentración del voto.

El intento se abandonó cuando no se encontró ninguna respuesta relevante a nivel de municipios. Los indicadores de educación se presentaron independientes de los económicos, los de salud de los de educación, y se encontró, que si bien los agregados generales arrojan alguna orientación, las particularidades y casos excepcionales son tan complejos que ponen en duda este tipo de aproximaciones.

Se volvió al diseño original para concentrarse en el estudio de los dos municipios, aunque se aprovechó mucho del debate originado en el traspié. En este segundo acercamiento se profundizó el estudio de la interculturalidad, no sólo como una característica de los municipios elegidos, sino también como un enfoque metodológico que ayudó a organizar el trabajo y luego la información, a sostener como marco general la posibilidad de una sociedad con participación del conjunto de sujetos individuales

y colectivos, y finalmente a privilegiar el punto de vista del sector más desfavorecido en la construcción del poder. Lo específico del estudio fue aplicar las nociones de interculturalidad en dos situaciones municipales, el nivel más local de gobierno en la actualidad.

El estudio presenta algunas contribuciones importantes, como es el caso de aplicar lecturas complejas, lo que se viene llamando multiactores, para comprender contextos municipales específicos. Sin embargo, presenta algunas limitaciones sobre las que se deja constancia.

Los resultados expuestos no son fácilmente generalizables, a pesar de que se podría, con un mayor número de estudios, determinar tipologías de relaciones sociales, políticas y económicas al interior de los municipios. Las variables dinámicas como influencia externa, contexto nacional u otras, hacen prácticamente imposible disponer de conclusiones universalizables.

Por otro lado, la exposición de los casos de Charagua y Moxos, tampoco puede generalizarse a una región específica, si bien es posible afirmar que gran parte del oriente presentaría configuraciones parecidas a estos dos casos, habría que ir con cuidado. En realidad, ni siquiera sería posible generalizar a los municipios circundantes a los aquí estudiados, porque muchos de ellos presentan particularidades que podría ser interesante explotar, pero resulta muy difícil extrapolar una situación a otra.

En cuanto a la diversidad dentro de los propios pueblos indígenas, aspecto muy rico en los municipios de Charagua y Moxos, esta no fue trabajada de manera exhaustiva y puede representar una veta importante para explicar algunas lagunas que se presentan en el estudio aquí expuesto. Por ejemplo, la complejidad de la construcción de acuerdos políticos entre las distintas parcialidades de un mismo grupo étnico o entre dos o más grupos étnicos. En el caso de Charagua, existen acuerdos de mediano y largo plazo entre las capitanías de Charagua Norte y Parapitiguasu, que se manifiestan en la construcción de listas de candidatos, alternancia y promoción de los acuerdos entre las comunidades de cada territorio. En el caso del Isoso, se han construido acuerdos postelectorales, lo que ha surgido en esta investigación como una fortaleza. Sin embargo, en la corta historia de la participación política municipal, no se han dado acuerdos serios en la etapa electoral ni en la construcción de alternativas conjuntas, lo que no deja de ser llamativo.

El peso específico de un pueblo indígena, que no tiene que ver solamente con el número de sus miembros, tiene una carga simbólica importante a la hora de concretar los pactos políticos. En el caso de San Ignacio de Moxos, aunque es notorio el predominio numérico de unos grupos indígenas sobre otros, pesa más el origen que la pertenencia a un territorio determinado, aunque es notorio que las organizaciones intentan equilibrar ambos aspectos. Con mayor experiencia en participación electoral, podría ser interesante indagar con más cuidado la forma en que se toman las decisiones a la hora de llegar a acuerdos de participación conjunta.

Es posible, también, que quienes conocen de cerca estos dos municipios encuentren poco desarrolladas las diferencias, similitudes y relaciones entre los territorios indígenas, especialmente se puede extrañar un mayor desarrollo sobre el TIPNIS en

Moxos y sobre el Iso en Charagua. El ahondar en estos temas habría distraído del problema central del presente trabajo, aunque aquí también hay muchos elementos por desarrollar.

El documento está organizado en tres partes y ocho capítulos. En la primera parte se establece el marco histórico y conceptual del estudio.

El capítulo uno busca las raíces del proceso de Participación Popular en Bolivia, el grado de influencia del movimiento campesino indígena, la influencia recíproca entre el debate sobre la descentralización y el debate de las nacionalidades. Concluye que no hay evidencia de una interrelación activa y sí un proceso de fortalecimiento de las organizaciones y de sus demandas que coincide con la perspectiva de la descentralización municipal, lo que de alguna manera recupera, aunque sin la participación de los actores locales, una perspectiva con amplias posibilidades para el movimiento indígena.

El capítulo dos recapitula la valoración de los 12 años de la Participación Popular, sobre todo aquella que hace referencia al área rural y especialmente en la perspectiva campesina indígena. Se presenta una clasificación por temáticas y perspectivas comunes. En resumen, no existe un criterio común entre los investigadores, se presentan criterios encontrados, perspectivas complementarias y análisis contradictorios. Ahí hay mucho por hacer y muchas hipótesis que requerirían un poco más de trabajo para ser comprobadas o desechadas. Un aspecto llamativo es que en la mayoría de los textos consultados se ha evitado el debate.

El capítulo tres introduce al espacio municipal los conceptos de etnia, cultura y nación, en tanto relaciones de poder, pero también de relaciones habituales, cotidianas y familiares, cuya connotación en el ámbito local hacen de su estudio un requisito para comprender las relaciones de poder e interpretarlas históricamente. En esta temática, existe una literatura muy rica y abundante, de la cual se presenta una variada gama. En este capítulo, se culmina la revisión bibliográfica para adentrarse en el trabajo de recolección de información sobre los municipios seleccionados.

La segunda parte presenta los dos estudios de caso y concluye con un análisis comparado. Los capítulos cuatro y cinco diagraman los casos de Charagua y Moxos, dos municipios en los que, apelando al capítulo tres, las relaciones interculturales ayudan a explicar los resultados políticos, sociales y económicos de la aplicación de la Ley de Participación Popular. Se presta especial atención a los indicadores de desarrollo, gestión municipal, constitución de los espacios y formas de ocupación, sujetos políticos, sociedad civil y se hace una amplia exposición de la problemática indígena. Los datos duros de gestión municipal, principalmente financieros, no fueron fáciles de encontrar en el detalle requerido, por lo que se utilizó aquellos que se encontraban disponibles en los dos municipios. Esta fue una fase muy interesante de la investigación y la más desafiante en la medida que su ambición fue que los propios pobladores de los municipios se reconocieran en este trabajo, por lo que este es el horizonte que orientó la exposición.

El capítulo seis busca confrontar las experiencias de Charagua y Moxos, presentar similitudes y diferencias, comprender especialmente el origen de las segundas y sus consecuencias. Hay resultados interesantes, que sin duda podrían ser enriquecidos con el estudio de un mayor y más variado número de municipios.

La tercera parte presenta conclusiones de los estudios de caso que bien podrían aplicarse a otros municipios y otros contextos.

En el capítulo siete se presentan las conclusiones, recurriendo particularmente a los capítulos dos y seis para emitir criterios que aporten desde el estudio de los dos casos presentados. En el capítulo ocho, se amplía la perspectiva y reintroduce la reflexión de la expresión política de la identidad y su relación con las condiciones de vida de los grupos sociales.

Agradezco a Gonzalo Rojas Ortuste y Xavier Albó por sus valiosas orientaciones en el transcurso de este trabajo.

Mi reconocimiento a los compañeros de CIPCA, especialmente a los de Charagua y Moxos, y a muchas otras amistades que construí en los años que viví en las candentes arenas del Chaco y en las inmensas pampas del Beni, 7 años en Charagua y 4 en Moxos, por colaborarame con información y conversaciones enriquecedoras en todos los sentidos.

# *Primera parte*

## **Participación y municipalización en el ámbito rural y multiétnico boliviano**

En el ámbito rural boliviano, incluso en muchas de las ciudades, la descentralización municipal ha coincidido, tanto en su debate como en su implementación, con el surgimiento de los movimientos campesinos indígenas en su versión contemporánea.

Esta coincidencia ha originado la necesidad de comprender la relación de estos dos procesos. Hay quienes encuentran en la municipalización o en otras formas de descentralización, la llave para resolver el conflicto de las identidades. Hay quienes en cambio, consideran que la descentralización ha sido un paliativo para los pobres que oculta intereses de mayor envergadura, un conjunto de interpretaciones de esta particular relación histórica expuestas desde perspectivas teóricas y políticas muy diversas.

La homogeneización de la lógica, organización e instrumentos de la municipalización han sido vistos por algunas corrientes como un factor de inclusión en el que la norma prevé la participación del distinto a través de su homologación legal hacia estructuras universales, como fue por ejemplo la construcción del concepto de Organización Territorial de Base. En cambio, para otros tantos, esta homogeneización pretendía eliminar las diferencias bajo una lógica ajena a las organizaciones y movimientos existentes.

La observación y creciente inclusión de la diversidad en el ámbito estatal y público a nivel nacional, aunque muchas veces de manera discursiva, generó en correlato la tendencia a encontrar identidades territoriales de menor envergadura, tanto regionales como étnicas. Bajo esta perspectiva, se buscó articular de mejor manera los valores y criterios culturales con las relaciones de conformación de gobierno, sobresaliendo en el discurso la necesidad de reconocer las predominancias étnicas.

Con estos antecedentes puestos en debate y ojalá expuestos en una adecuada amplitud, es que se introduce el estudio de las relaciones étnicas y culturales a nivel municipal, relacionadas a aspectos de poder político, económico, y la permanente construcción de oportunidades de desarrollo.

## Capítulo 1

### Descentralización, Pueblos Indígenas y Participación Popular

En Bolivia, el debate sobre la descentralización ha acompañado la vida republicana. Sin embargo, en su forma más contemporánea, tiene su origen luego del restablecimiento de la democracia en 1982. Ya en el gobierno de Siles Zuazo se intensificaron las demandas y debates sobre la necesidad de descentralizar el país. Una de las primeras victorias en este sentido han sido las elecciones municipales de 1985 que estuvieron restringidas a los principales centros urbanos del país, aunque no se ha encontrado evidencia de que se haya considerado este hecho relevante para la democracia. Los impulsos de la descentralización se concentraron en la demanda y en los actores departamentales, también sobresalen algunas instituciones como el Instituto Latinoamericano de Investigación Social (ILDIS), los comités cívicos que conservaban algo de su fuerza de la época de Banzer, y muchos políticos que en su calidad de diputados y senadores impulsaron la aprobación de normas en este sentido. El gobierno de Jaime Paz Zamora llegó a presentar al parlamento una propuesta concreta de descentralización a nivel departamental, sin embargo, las ambigüedades del ejecutivo y la falta de acuerdos políticos impidieron la aprobación de la norma.

Al mismo tiempo, el debate sobre la descentralización del país coincidió con el resurgimiento continental de las nacionalidades. Los pueblos indígenas de las Américas, al acercarse los 500 años de colonización, reafirmaron su identidad y expresaron la voluntad de participar en la vida política de sus países. En Bolivia las organizaciones campesinas libradas del pacto militar campesino y de su relación tradicional y subordinada con el Estado, incorporaron el reconocimiento de la identidad, la diversidad y las nacionalidades en sus reflexiones. Los sindicatos campesinos, afiliados a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), dieron origen a nuevas organizaciones de carácter más étnico. Algunas de ellas reivindicaban la lucha armada como instrumento para forzar la incorporación india en el sistema político, otras en cambio interponían el concepto de originario y así comenzó un largo proceso de restitución de formas organizativas y pugnas con el sindicato. Surgió una nueva vertiente de organizaciones indígenas en

el oriente de Bolivia con demandas específicas sobre tierra y territorio. Es necesario indicar que las formas más democráticas del movimiento campesino indígena han sido apoyadas por intelectuales y recursos de la cooperación internacional. Hasta 1994 asistimos al fortalecimiento de las organizaciones campesinas indígenas de nivel intermedio, aunque su mayor desarrollo se dio en los siguientes años.

Finalmente la descentralización municipal, conocida como Participación Popular, coronó el debate sobre la descentralización e incorporó nuevos sentidos y dimensiones a las reivindicaciones campesinas indígenas, y aunque no fue la consecuencia inmediata de ninguna de las vertientes, no hay duda que incorporó elementos de todas. Tampoco existe evidencia de que las dos corrientes principales se hayan encontrado en espacios comunes, más allá de algunos eventos aislados.

### **1.1. La descentralización en la modernización del Estado**

Antes de la recuperación de la democracia en 1982, el gobierno del General Hugo Banzer, 1971-1978, impuso una línea de mando militar muy clara desde el gobierno central, las prefecturas y los pocos municipios urbanos. En ese mismo gobierno, la creación de las corporaciones de desarrollo; unidades departamentales un poco más técnicas y menos expuestas al mando militar; contribuyó de alguna manera a la desconcentración de decisiones en algunos ámbitos y por consiguiente al surgimiento de una nueva forma de relacionamiento de algunos sectores privados con el Estado. En la mayoría de los casos fueron las elites regionales las que aprovecharon su influencia para conseguir recursos y acciones del gobierno para favorecerse individualmente.

Entre 1978 y 1981 se sucedieron una serie de gobiernos, entre feroces dictaduras y débiles democracias. Fue un período en el que se reforzó la necesidad de contar con instituciones sólidas y procesos transparentes para la verificación de la voluntad de la población como principal sustento de la democracia.

A partir de 1982, el debate sobre la descentralización del Estado y la participación ciudadana se enmarcó en lo que genéricamente se denominó la modernización del Estado<sup>1</sup>. En América Latina, la modernización del Estado se relacionó principalmente con la necesidad de administrar de mejor manera los recursos públicos y al mismo tiempo incrementar la eficiencia en términos de

---

<sup>1</sup> La noción de modernización del Estado está presente en la literatura que acompaña el proceso democrático inmediatamente después de concluidos los ciclos militares en el año 1982, se presenta con mayor fuerza a inicios de los años 90 y disminuye al finalizar esa década.

reducción de pobreza. Para cumplir estos objetivos se consideró imprescindible disminuir la distancia entre las decisiones del gobierno y la población, implementando reformas democráticas que facilitasen esta relación.

El desarrollo del concepto de descentralización circuló entre las transformaciones en el Estado en el sentido de transferir funciones, recursos y autoridad de unos organismos centrales a otros de distinto nivel de autonomía para aumentar la eficiencia en términos de costo y oportunidad. Se complementó con el criterio de participación ciudadana en términos de cercanía a las necesidades, participación dinámica de la población y control social. Según era el enfoque y los términos del proceso, se enfatizó uno u otro aspecto.

En Latinoamérica, la descentralización ha seguido un proceso inicialmente de corte administrativo, en el que el debate central se relacionaba a la eficiencia de la gestión estatal, hasta llegar a la democratización del poder político y de la riqueza.

Los procesos de descentralización han transcurrido desde indicadores de costo beneficio, provisión de servicios, eficiencia entre demanda social y atención gubernamental, hasta lo que hoy es la mayor preocupación y reto de los Estados, el desarrollo económico de los pueblos y la reducción de la pobreza. Esta preocupación se acompaña en la práctica con formas de descentralización, en el primer caso una más operativa y de corte administrativo en la que la cualidad de gobierno local está en duda, ya que se basa más en el criterio de sucursal; y en el segundo, una de corte más político porque genera nuevas instancias de gobierno y democracia (Finot, 2003).

Esta permanente tensión entre el criterio de eficiencia administrativa como estructura de gobierno y ampliación de democracia es producto de una relación indisoluble, no existen de manera aislada y puede resultar muy difícil en la realidad separar ambos aspectos. Sin embargo, a nivel teórico existen diferentes énfasis en uno u otro aspecto, se aprovechan estos énfasis para acercarse a la corriente que propone que la democratización, entendida más como participación ciudadana, se acerca al propósito de la descentralización municipal adoptada en Bolivia a través de la Ley de Participación Popular.

Aunque es discutido el concepto de empoderamiento y no ha tenido mayor asidero en el campo político del país, expresa un marco teórico que ha determinado diversas políticas públicas<sup>2</sup>. Al mismo tiempo que se puede decir

---

<sup>2</sup> Aquí se hace referencia a las corrientes que buscan canalizar la subversión a través de la participación institucionalizada. No así a las vertientes que entienden el empoderamiento como el cambio de orden político que incluye el cambio del grupo gobernante; menos aún aquellas versiones del totalitarismo de derecha que también adoptaron en algún momento el concepto de empoderamiento.

que ha sido hegemónico desde la visión de la cooperación internacional y de la mayoría de los gobiernos de Bolivia en los últimos años de democracia<sup>3</sup>.

Estas diversas fuentes han determinado que aún hoy se debata si las iniciativas o acciones han sido producto de una reflexión y condiciones internas o más bien producto de modelos externos. Desde la perspectiva del presente estudio se asume la confluencia de factores, tanto internos como externos, en esta noción de universalización del conocimiento y análisis comparado, habida cuenta que cada día existe un mayor flujo de información y mayores capacidades institucionales extraterritoriales. Esta confluencia de factores genera posibilidades particulares según los momentos y lugares de los que se trate.

Sin lugar a dudas existe una corriente internacional, que luego del derrocamiento de los regímenes dictatoriales, se ha preocupado por fortalecer a los Estados y a su institucionalidad. Al mismo tiempo, por las dificultades en los sistemas políticos, el exceso de burocracia y la sistemática corrupción, ha patrocinado demandas de aproximación del ciudadano a las estructuras de gobierno, comúnmente llamadas control social<sup>4</sup>.

Aproximándose a los factores internos, existen variados antecedentes y lecturas, incluso remontándonos con Gustavo Rodríguez al inicio de la vida republicana hasta la revolución del 52 en que muestra “la conflictiva historia de municipalismo en Bolivia” (Rodríguez, 1995) e invita a compartirla para introducir la noción de proceso en la historia de Bolivia, lo que resulta importante.

Sin embargo, este documento se concentra en el período que se abre con el gobierno de Siles Zuazo, 1982-1985, porque como ya se dijo, de manera paralela a la consolidación de la democracia se ha renovado y enriquecido el de-

<sup>3</sup> De manera paralela y complementaria a la Participación Popular, otras iniciativas legales como la Ley INRA, la Reforma Educativa y otras, muestran de mejor manera esta reconfiguración del Estado y sus actores.

<sup>4</sup> Esta corriente ha sido promovida, por quienes tienen capacidad de influencia en los países pobres, tales como gobiernos, organismos multilaterales, iglesias, instituciones de cooperación y líderes de opinión. Como expresa el Banco Mundial, en el *Informe de Desarrollo Humano 2000/2001* y desarrollado ampliamente en el libro de consulta *Empoderamiento y reducción de la pobreza: la lucha contra la pobreza*, “Identifico oportunidad, empoderamiento y seguridad como áreas de enfoque cruciales en el diseño y la ejecución de estrategias de reducción de la pobreza. Desde ese momento el carácter central del empoderamiento para la efectividad del desarrollo ha sido reconocido en el Marco Estratégico del Banco Mundial, que identifica el empoderamiento de la gente pobre y la inversión en sus prioridades como una de dos áreas prioritarias de apoyo del Banco a los países clientes. Dado que las acciones del Estado crean las condiciones en las cuales los pobres y otros actores toman decisiones (...) los cuatro elementos claves de empoderamiento que la reforma institucional tiene que subrayar son: acceso a la información, inclusión y participación, responsabilidad y rendición de cuentas y capacidad organizacional local” (Narayan, 2002).

bate en la búsqueda de alternativas para una forma de Estado que acompañe las nuevas iniciativas y expectativas de la población y sus agentes políticos.

En el tema de la descentralización y la participación ciudadana, al menos en Bolivia, no existe una clara línea divisoria entre el debate académico y el debate político, por ello hay que recurrir a ambas fuentes.

El contexto político del debate queda muy bien delineado en la exposición de Benjamín Miguel al inicio del periodo que interesa:

Hay que recordar que con el fin de aumentar la oposición contra el gobierno del Dr. Hernán Siles Zuazo y ponerlo en mayores problemas, los partidos que gobernaron de 1985 a 1989, movieron a todos los comités cívicos de la República y exigieron en 1984 que, de la noche a la mañana, se dicte la ley de descentralización. Dicho presidente, con el espíritu más abierto, para modernizar el Estado, se comprometió a dos cosas: Una, a enviar un proyecto de descentralización al Poder Legislativo; y otra, a convocar a un Congreso Extraordinario que por mandato constitucional no podía dedicarse más que por orden del día de la convocatoria que debía ser la descentralización. Ese Congreso se reunió en 1984, pero no aprobó la Ley, más bien acusó a Siles Zuazo de conexión con el narcotráfico (Miguel citado por Toranzo, 1990).

Publicaciones como “Integración y democracia, descentralización y reforma constitucional” editadas por Carlos Toranzo en 1988, dan cuenta de los actores y las preocupaciones gestadas en los años 80. En el seminario organizado por el Comité Cívico Pro Santa Cruz y apoyado por el ILDIS, la Universidad Gabriel René Moreno y la Cooperación Española, encontramos a personajes como Antonio Sánchez de Lozada, Sergio Antelo, Guillermo Justiniano, Carlos Hugo Molina y Carlos Mesa, entre otros. En el discurso inaugural, el Presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, Carlos Dabdoub decía:

Constituye un imperativo en 1988, estudiar mecanismos que posibiliten fortalecer la democracia y el Estado nacional, mediante el análisis de una reforma constitucional, proponiendo relaciones de convivencia equilibrada en la realidad nación-región-sociedad-individuo... Nuestro planteamiento se basa en dos principios fundamentales: Democracia Participativa y Descentralización Territorial (Dabdoub citado por Toranzo, 1988).

Posiblemente uno de los momentos de mayor debate sobre el destino de la descentralización se llevó a cabo en el gobierno de Jaime Paz, 1989-1993, periodo en el que se llegó a contar 18 proyectos de Ley en el parlamento. En la carta de presentación de uno de los proyectos, el presentado por el Poder Ejecutivo, Jaime Paz exponía:

La organización de los Gobiernos Departamentales se constituye así en el primer paso hacia la modernización del Estado, marcando señero hito histórico para alcanzar una amplia y genuina participación de las regiones en decisiones que afectan directa o indirectamente al país, erradicando la corrupción y mejorando la administración del sector público (Paz, 1990).

En este contexto se desarrolló el taller “Reflexiones sobre la Ley de Organización de los gobiernos departamentales” organizado por la Comisión de Desarrollo Regional e Integración de la Honorable Cámara de Diputados, presidida en aquel entonces por Carlos Dabdoub. Además del presidente de la Comisión del Senado, participaron personas que luego serían fundamentales para el futuro de la descentralización en Bolivia, entre ellos Carlos Hugo Molina (Toranzo, 1990).

Fue de criterio general que el proyecto de Jaime Paz era insuficiente, principalmente porque era bastante incompleto y dejaba irresuelto el tema político, por ejemplo ¿cómo se elegirían a los Prefectos?, ¿por qué periodo de tiempo y qué competencias concretas tendrían? Igual crítica recibieron instancias como los Consejos Departamentales. En este periodo también salió al debate el tema municipal, aunque todavía tímidamente.

En esa ocasión, José Luís Roca hizo una magnífica lectura política de los actores de la descentralización: los partidos políticos con un interés intermitente; los comités cívicos que la impulsaban, aunque divididos y con impulsos también intermitentes; y los que la frenaban, porque entendían que se perjudicarían en la distribución de ingresos. La COB en una tibia aceptación, aunque no consideraba a la descentralización una prioridad. Los medios de comunicación se encontraban más entusiastas con la privatización que con la descentralización (Roca en: Toranzo, 1990).

En tanto, Carlos Dabdoub mostró la orientación del debate:

El tipo de Estado que tenemos actualmente es excluyente, dependiente e ineficiente. Por ese hecho, los nuevos actores sociales y el principal protagonista de hoy, el ciudadano, no logra insertarse en la vida económica y política del país, lo que da lugar a un conjunto de protestas contra el modelo de democracia que no ha permitido alcanzar niveles aceptables de participación política. La falta de articulación entre el Estado y la sociedad está asfixiando el sistema político actual, porque no está permitido abrir la democracia vigente, para que alcance mayor solidez, legitimidad y credibilidad (Dabdoub citado por Toranzo, 1990).

Oscar Bonifaz llegó más lejos en su crítica al proyecto y de ahí fue saliendo más nítidamente la vertiente municipalista:

Pareciera que también se puede llegar a una descentralización mediante los municipios, quizás eso sea coherente si se busca que el ciudadano, la persona humana, desde el encumbrado hasta el humilde, puedan cubrir sus servicios que son de agua, electricidad, pavimentación, limpieza, etc. Una idea que no debería desterrarse es la de presentar un proyecto alternativo basando la descentralización en la municipalización (Bonifaz citado por Toranzo, 1990).

Por el debate y su concentración en el tema departamental, Carlos Hugo Molina, tituló uno de sus artículos y posteriormente su libro “La descentrali-

zación imposible”<sup>5</sup>, pues entendía que no existían propuestas sólidas ni salidas políticas viables en aquel momento, que la mejor manera de avanzar en la descentralización era profundizando lo que de alguna manera venía funcionando en los municipios de Bolivia y que allí es donde se debería introducir correctivos, universalizar algunos principios de gobierno y cubrir todo el espacio nacional con este modelo. Al mismo tiempo y en medida progresiva concluye que:

La municipalización del Estado boliviano ofrece sin discusión, la participación efectiva sobre todos los asuntos que involucran a la comunidad. Si aceptamos que no puede serle extraño al municipio ninguna de las actividades cotidianas del ciudadano y está en la responsabilidad de satisfacer los servicios públicos de su jurisdicción, comprenderemos recién la fuerza de un instrumento que no ha sido convenientemente utilizado hasta ahora (Molina, 1994).

De cara a las reformas constitucionales de 1993 y a las elecciones del mismo año, varios partidos políticos se preocuparon de trabajar en detalle algunos aspectos centrales en el debate en esa coyuntura, entre ellos el de la descentralización.

El candidato del MNR en aquel entonces, con el apoyo de la estructura del partido y de la Fundación Milenio, realizó varios ejercicios al respecto, entre ellos formó un grupo para estudiar los cambios que se requerían en la Constitución Política del Estado. Debates en los que participaría Carlos Hugo Molina, entre otros.

Aunque se introdujo la descentralización en la oferta electoral del MNR, llamada el Plan de Todos, según expone Fernando Molina en su *Historia de la Participación Popular*, el contenido, la decisión municipal, la participación de las organizaciones territoriales, es un resultado que se construye en los primeros meses de gobierno. Entre los debates más acalorados estuvo el de la forma de distribución de recursos a los municipios, la eliminación de las corporaciones de desarrollo y la exclusión de las organizaciones funcionales como los sindicatos<sup>6</sup> (Molina, 1997).

Finalmente, el 20 de abril de 1994 se aprobó la Ley 1551 de Participación Popular, a disgusto de los comités cívicos que veían disminuir sus posibilidades de apropiarse del poder departamental, de muchos sindicatos que comprendían que podían disminuir su influencia en los distintos gobiernos, de intelectuales y políticos que expusieron sus dudas sobre la posibilidad de una transformación de estas características.

<sup>5</sup> Este libro es interesante ya que recoge de manera cronológica artículos de prensa que muestran la evolución del razonamiento municipal en el pensamiento de Carlos Hugo Molina.

<sup>6</sup> Por la estructura de este libro, que recoge testimonios y cronología, es de interés para quienes quieran profundizar en detalle las discusiones, espacios y actores ligados a la formulación y puesta en marcha de la Participación Popular desde la óptica del equipo de gobierno de aquel periodo.

Es notorio y hay que resaltar, que además de algunos comités cívicos y universidades, en el debate no existe constancia de la presencia de organizaciones obreras, campesinas e indígenas. Aunque el relato de Fernando Molina presenta que de alguna manera las reflexiones de CIPCA en unos casos y del MBL en la figura de Miguel Urioste en otros, habrían influido en ciertas características de la nueva Ley, éste no parece haber constituido el argumento fundamental.

## 1.2. El resurgimiento de las nacionalidades

En la vida política de Bolivia la presencia indígena ha sido permanente, en diferentes formas, espacios, manifestaciones e intensidades, los pueblos han enfrentado habitualmente a la República desde espacios locales y regionales. Probablemente en el contexto de la revolución de 1952 la aparición del indio, con la reforma agraria y el voto universal, sea el primer acontecimiento histórico que involucra a los pueblos indígenas en todo el país, aunque ciertamente en unos casos los efectos fueron más acelerados que en otros.

En la Bolivia post 52, la formación de sindicatos es masificada en el campo, el sindicato campesino es promovido por el Estado<sup>7</sup> y normalmente ha funcionado de manera subordinada al interés de partidos políticos o la fracción del ejército que estaba en función de gobierno<sup>8</sup>. Sin embargo, esto no quita que el movimiento campesino, aunque menos organizado que el movimiento sindical de mediados del siglo XX, expresado en la Central Obrera Boliviana (COB), fuera uno de los protagonistas más importantes del acontecer político de la vida republicana.

Desde la recuperación de la democracia, y con menos intensidad desde 1979, al interior de la CSUTCB fueron surgiendo nuevas corrientes, al mismo tiempo que se intentó rearticular al movimiento campesino. Por una parte, la principal organización campesina se fue alejando del gobierno, reivindicó un trato más equitativo del conjunto de las otras organizaciones sindicales no campesinas, especialmente de la COB, que por estatuto reservó la dirección

---

<sup>7</sup> Incluso en los lugares más lejanos del gobierno central, la influencia de la organización sindical promovida por el Estado fue fundamental, el caso del norte del país es un claro ejemplo, como se destaca en la historia de la comunidad de Santa María de la provincia Vaca Diez en el Beni (Bazoberry, et. al., 2004).

<sup>8</sup> Para autores como Fausto Reinaga, 1970, ésta subordinación fue la forma de controlar la verdadera trascendencia de la fuerza del movimiento indio. Con Fausto Reinaga se inició una nueva manera de interpretar la historia de las relaciones étnicas en Bolivia, poniendo al desnudo la historia de la opresión indígena y la conformación de una ideología dura de rechazo por la vía del enfrentamiento étnico.

central para los mineros; por otra parte, surgieron nuevas corrientes menos conciliadoras con el sistema político y democrático vigente.

En el periodo democrático inicial, fueron varios los frentes indios que se presentaron a las elecciones y los primeros resultados permitieron la presencia de algunos pocos diputados en el congreso. Entre las iniciativas más sobresalientes se encuentran las del Movimiento Indio Tupak Katari (MITKA) y tiempo después el Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación (MRTKL). Sin embargo, los movimientos kataristas fueron variados y dispersos, aunque muy activos, las siglas más conocidas son FIAT, FULKA, MILWIPALA, PI, MRTK FLITKA, MPLIKA y MUJA (Quispe, 2005).

Desde finales de los años 60 se han generado diversos grupos dentro de la organización campesina, lo que muchas veces ha llevado a enfrentamientos violentos entre fracciones y múltiples intentos de reunificación (Albó, 1985). Uno de los líderes más connotados fue Genaro Flores, que estuvo a la cabeza de la CSUTCB de 1979 a 1988, quien contribuyó al fortalecimiento y consolidación de la organización, aunque muchos de sus opositores indianistas lo acusaban de no llegar “más allá” (Quispe, 1999).

Al respecto, es importante anotar que el ascenso político de las organizaciones campesinas indígenas en los años 80 se correspondió con el debilitamiento de las organizaciones sindicales obreras. Esto generó un doble impacto, al mismo tiempo que el obrerismo sindical se deteriora por la disminución del empleo estatal, las organizaciones del campo se ven enriquecidas por la llegada de nuevos miembros con experiencia sindical muy amplia. En cierta medida la atención de las izquierdas de la clase media sufrió el mismo proceso de transformación del sujeto de su interés político, los que antes habrían acompañado a los obreros en sus luchas políticas ahora buscaban militancia en proyectos surgidos desde el campo (Ticona, 2005).

Entre el 11 y 17 de julio de 1988, se llevó a cabo el I Congreso Extraordinario de la CSUTCB, a tiempo que dejaba la conducción Flores y con él el predominio de la corriente katarista, es el momento más evidente en el que todas las fuerzas políticas de la izquierda vuelcan su interés al movimiento campesino<sup>9</sup>. Ahí presentaron documentos políticos el Movimiento Campesino de Bases (MCB), la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur (FRUTCAS), la Asociación Nacional de Productores de Quinoa (ANAPQUI), la Ofensiva Roja de Ayllus Tupakataristas, el Eje de

---

<sup>9</sup> El libro *CSUTCB: debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades* recoge todos los documentos completos y es uno de los testimonios más interesantes de uno de los congresos más importantes de la historia campesina (Calla, 1989).

Convergencia Patriótico (ECP), el Partido Comunista de Bolivia (PCB), el Movimiento Bolivia Libre (MBL), el Consejo Nacional de Aymaras, Kechuas, Tupiguaraníes para Ayllus-Comunidades (AKTUPAC), el Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación (MRTKL, fracción Genero Flores) y el Partido Obrero Revolucionario (POR). En este Congreso surgieron las primeras propuestas para la realización de la Asamblea de Nacionalidades, de ahí en adelante los debates y preparativos fueron intensos (Calla, 1989).

Al mismo tiempo, surgieron expresiones distintas a la organización sindical, por lo que la conformación de un instrumento que logre la unidad de las distintas fracciones se convirtió en una de las mayores utopías. En ese contexto, la Asamblea de Nacionalidades respondió a una necesidad histórica de los años 90, los debates incorporaron a distintos actores pero la organización y el liderazgo estuvieron en manos de la CSUTCB y la CIDOB. Los documentos del encuentro de Corqueamaya definieron las líneas maestras de la reivindicación de los 500 años que se pueden sintetizar en identidad y autodeterminación e identificándose la necesidad de la unidad del movimiento campesino indígena y su irrupción en la política y el Estado (Cuadros, 1991).

En otras partes del país, surgieron nuevas federaciones, centrales y sub-centrales, posiblemente la más destacada fue la de los coccaleros del Chapare que continuando con un proceso de al menos dos décadas culminó en 1992, con la creación de la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba. No fueron menos importantes las Organizaciones de Colonizadores, aglutinados en torno a la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, que con una tradición organizativa de finales de los años 60, fueron ganando fuerza en la medida que la colonización asistida y espontánea fue generando núcleos importantes en las regiones tropicales de Bolivia, como los Yungas y Alto Beni en la Paz, y Santa Rosa, Antofagasta, Chané, Yapacaní, San Julián y otros en Santa Cruz (García Linera, 2004). En los años 90, ambos sectores estuvieron abocados a sus reivindicaciones sectoriales, siendo a momentos invisibles en el debate nacional. Sin embargo años más tarde, serían determinantes en número e influencia en la economía y la política de aquella región y jugarían un rol importante dentro del movimiento campesino indígena.

De manera paralela, fueron surgiendo otras organizaciones de tierras bajas que se aglutinaron en torno a lo que después se consolidaría como Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). El influjo de la CIDOB es determinante para la creación de muchas organizaciones de los 30 pueblos indígenas del oriente que no disponían de ninguna estructura organizativa intercomunal y menos como grupos étnicos y nacionalidades.

Algunas de estas organizaciones indígenas, se afiliaron a la CSUTCB e incluso ocuparon alguna cartera a nivel nacional, como fue inicialmente el caso de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)<sup>10</sup>.

Sin embargo, el momento más importante para las organizaciones de tierras bajas fue la marcha desde Beni. En 1990 marcharon pueblos indígenas del oriente de Bolivia hacia la sede de gobierno, su reivindicación principal era la tierra y el territorio. Por primera vez el país vio en perspectiva este conjunto de otras identidades, reconfigurando y redimensionando la problemática campesino indígena en el debate nacional. Aunque no todas las organizaciones participaron, ni tuvieron un liderazgo nacional claro, esta marcha se convirtió en el referente simbólico de unificación de las organizaciones del oriente y de la articulación de una agenda propia.

En este contexto interno y aproximándose los 500 años de la colonización de las Américas por la naciones europeas, surgieron nuevos frentes internos, radicalizados en su discurso y práctica. En el congreso de la CSUTCB de Potosí 1989 y Tarija 1990, se aprobó la tesis política que reivindicaba la lucha armada como mecanismo para el establecimiento del Estado indio. Los “ayllus rojos” y luego el Ejército Guerrillero Tupak Katari (EGTK), fueron una de las expresiones de aquellos tiempos (Quispe, 1999).

El EGTK estuvo activo hasta 1993, aunque sus principales líderes cayeron presos en 1992. Sin embargo, la ideología liberadora radical de Felipe Quispe lo proyectó como líder de las reivindicaciones históricas de los campesinos aymaras, su apresamiento, liberación y actividad política generó una nueva relación de tensión permanente entre el movimiento indio y campesino con el Estado y el sistema político.

En aquel entonces, la propuesta unificadora de las distintas organizaciones y movimientos se perfiló en la convocatoria a la Asamblea de Nacionalidades con motivo de los 500 años de resistencia india.

Efectivamente, en el país se llevaron a cabo un conjunto de manifestaciones que culminaron el 12 de octubre de 1992.

En La Paz, se volvió a cercar la ciudad - a los dos siglos del cerco de Tupaj Katari - en una toma simbólica pero pacífica del centro de poder. Toda la plaza Murillo estuvo fuertemente cercada por miles de andinos, con sus ponchos, pututus y wiphalas, y representantes de los principales pueblos indígenas del resto del país. El sistema colonial iba quedando cercado una vez más (CSUTCB, s.f.).

---

<sup>10</sup> La APG en sus primeros años se afilió a la CSUTCB y uno de sus dirigentes ocupó una cartera a nivel nacional, luego con el surgimiento de organizaciones propiamente de indígenas de tierras bajas, se alejaron del sindicato tradicional.

A pesar de su magnífica envergadura, no pasaron de ser expresiones aisladas del movimiento campesino indígena, y la generación de nuevos espacios para nuevos intentos de hegemonizar el movimiento.

De manera paralela a las discusiones sobre descentralización que desarrollaban los actores nombrados en el punto anterior, las organizaciones campesinas indígenas interpelaban al Estado y sociedad boliviana con acciones y demandas encaminadas a la recuperación de su historia, memoria, pensamiento, identidad. Sectores particulares iniciaban luchas por la defensa de la hoja de coca, otros por el reconocimiento y consolidación de territorios indígenas, otros comenzaban experiencias innovadoras de educación intercultural bilingüe. Se propusieron varias propuestas de Ley a los distintos gobiernos, los líderes indígenas pasaron de ser unos pocos y aislados representantes, a un número importante y diverso, aunque en permanente disputa.

Si bien este contexto determinó la elección de Víctor Hugo Cárdenas a la candidatura del MNR, en la alianza de ese partido con el MRTKL, no ha sido explícita, al igual que no lo fue la influencia de Víctor Hugo Cárdenas ya en ejercicio de la Vicepresidencia, el papel del MRTKL en el conjunto de leyes que sacó ese gobierno, 1993-1997. Para muchos la presencia de Cárdenas fue fundamental para la legislación de tipo social, entre ellas la de Participación Popular, que como vimos fue promulgada en 1994. Sin embargo, gran parte de los movimientos indianistas, indigenistas y campesinos no reconocieron la vicepresidencia como un logro propio<sup>11</sup>.

### **1.3. Descentralizadores e indianistas, ¿hubo encuentro?**

Entre finales de los años 80 y en la década de los 90, los pueblos indígenas fueron ganando fuerza en su organización interna. Igualmente, el influjo de los 500 años del descubrimiento o invasión de América, precipitaron una serie de acontecimientos como la citada Marcha por el Territorio en el año 1990, cuando por primera vez organizaciones indígenas del oriente originaron un debate nacional. Los años 90 marcaron el periodo de inflexión en el cual los campesinos se fueron indigenizando<sup>12</sup>, y generaron, a nivel de propuesta, una serie de iniciativas, posiblemente la más importante fue la Asamblea de Nacionalidades.

---

<sup>11</sup> Sobre el periodo inicial de la vicepresidencia de Víctor Hugo Cárdenas es sugerente el texto de Xavier Albó, publicado en 1993, ... y de Kataristas a MNRistas<sup>2</sup>: la sorprendente y audaz alianza entre aymaras y neoliberales en Bolivia.

<sup>12</sup> Esto es en cuanto a razonamientos ideológicos y posiciones políticas, que luego adquirirán un carácter incluso de pertenencia y afirmación de identidad.

Se puede afirmar que se dio una construcción y debate paralelo. Los partidos políticos se concentraron en las formas y mecanismos de descentralización en atención principal a las demandas departamentales; en cambio los indianistas discutieron alternativas muchas veces sustitutivas del mismo Estado y de la democracia representativa que se consolidaba.

Existieron algunos debates y propuestas para articular ambas problemáticas y demandas, entre las más destacadas por el debate que generaron se puede mencionar a los trabajos del MBL representados por Miguel Urioste en la Ley de Comunidades en la que proponían transferir 10% de los impuestos nacionales a las comunidades campesinas indígenas (Urioste, 1992). En similar sentido y en una etapa más avanzada del debate, Luis Ramírez propuso observar las limitaciones del municipio, las oportunidades que ofrece la historia y la solidez de las comunidades rurales (Ramírez, 1994). La propuesta de CIPCA de organizar el Estado tomando más en cuenta a las nacionalidades y disminuir la inequidad en la distribución de riqueza (CIPCA, 1991), y finalmente la de Gonzalo Rojas Ortuste, en la perspectiva de mostrar formas de complementariedad entre la democracia occidental y la democracia comunitaria y la posibilidad de construir Estado desde esta perspectiva (Rojas Ortuste, 1994).

Para algunos autores no sólo no hubo encuentro, sino que se trataba de posiciones antagónicas porque una propuesta pretendía controlar el poder de las comunidades y las organizaciones estatizándolas, mientras que la otra pretendía el derrocamiento de la estructura estatal tradicional y su transformación en un Estado de las múltiples nacionalidades originarias, lo que en sí mismo negó todo acercamiento de las propuestas, calificando cualquier intento de una lectura distinta como alienación, subordinación o traición.

Por tanto, si bien el origen de la Ley de Participación Popular en Bolivia pudo tener una serie de antecedentes históricos, directos e indirectos, ciertamente fue diseñada, promulgada y puesta en vigencia en el marco de un gobierno que modificó la estructura del Estado, de su carácter empresarial y de prestador de servicios, y desconcentró una parte de la responsabilidad a los gobiernos municipales, ampliando sus competencias, territorios y recursos.

El equipo encargado de su diseño final, tuvo la suficiente apertura para promover un debate acelerado, ciertamente más técnico que político, en el que las distintas propuestas tuvieron la oportunidad de contrastarse, divulgarse y discutirse, esto le dio la suficiente consistencia técnica a la propuesta (Urioste, 2001; Arias, 2004). Aunque posiblemente el déficit del debate político sea la mayor debilidad de su diseño, es probable que no haya habido otro camino por las resistencias anticipadas de sectores poderosos como el magisterio y los cívicos, por ejemplo (Blanes, 2005).

Desde la perspectiva del gobierno del MNR y sus aliados (1993-1997) la Ley de Participación Popular respondía al debate e interés político boliviano, y si bien recuperaba un conjunto de preocupaciones universales en cuanto a los países pobres, era un producto boliviano, y al mismo tiempo aportaba al conocimiento global. Damos crédito a las palabras de Carlos Hugo Molina:

Reconociendo que en materia política no existe un modelo único, que tampoco puede trasladarse irreflexivamente acciones exitosas en otros lugares y que cualquier posición maniquea o dogmática no es científica en el marco de las ciencias sociales, estamos en la responsabilidad de estudiar, comparar y realizar propuestas que recojan el principio de la racionalidad, conjugando teoría y práctica con el componente de la "realidad", elemento este último, no siempre presente ni en las elucubraciones académicas ni en el discurso político (Molina, 1994).

Al mismo tiempo, hay que reconocer que muchas organizaciones sociales, dirigentes, intelectuales, nunca terminaron de aceptar las políticas del gobierno del MNR en sus virtudes, más aún poniéndolas en el contexto del conjunto de políticas de aquel entonces, como la capitalización, por ejemplo. Por tanto, son varias las causas que permiten afirmar que más allá de encuentros esporádicos y académicos, no hubo mayor acercamiento entre el interés de los movimientos campesinos e indígenas y el de los partidos políticos con impacto electoral de aquel entonces.

Pero tampoco se puede negar que a partir del 20 de abril, cuando se aprobó la Ley 1551, se desencadenó un intenso movimiento social, acompañado por los estudiosos, instituciones, y que gran parte de la acción, debate y aporte, ha estado destinado a garantizar la presencia de las comunidades en los gobiernos municipales, en mejorar los instrumentos y capacidades de gestión y control social. La serie de contradicciones entre el discurso y la práctica, entre los propósitos políticos y el fortalecimiento del municipalismo, será una constante en los ya doce años de Participación Popular.

## Capítulo 2

### Municipios rurales a 12 años de la Ley de Participación Popular

En los 12 años de vigencia de la Participación Popular 1994-2006, se han realizado diversas aproximaciones que valoran su importancia e incidencia en la democracia, descentralización y desarrollo; al igual que la participación de la sociedad civil, de grupos específicos como pueblos indígenas y mujeres y su capacidad de generación de procesos económicos.

La literatura disponible no presenta un criterio común, es bastante diversa y divergente, por lo que los siguientes párrafos seleccionan por “enfoques” lo que presenta un criterio propio más que una posición de los mismos autores. No es menos cierta la necesidad de hacer esta clasificación para los fines del presente trabajo.

Los estudios de base empírica en general, han intentado dar cuenta del proceso de aplicación y adaptación de la Ley de Participación Popular, explicar la apropiación y participación de distintos actores, las diferentes características de los municipios y los resultados conseguidos, en la dinámica social y política a nivel local.

Los estudios que presentan agregados nacionales se concentran principalmente en los aspectos financieros de la descentralización y en recuentos de la aplicación de políticas nacionales y su correlato con formas de administración y gestión de la participación y el gobierno municipal.

La mayoría de los estudios empíricos presentan una aproximación positiva de la Participación Popular y generan iniciativas de ajuste y profundización a algunos de sus aspectos críticos.

Existen otras valoraciones de debate político en los que se pone en juicio algunos de los aspectos de la municipalización, lo que genera una corriente de opinión académica importante, aunque hay que decirlo, con muy pocas constataciones en la práctica.

Queda aún mucho por explorar para enriquecer el debate sobre los impactos de la Participación Popular, sobre todo para el mundo rural y especialmente para los pueblos indígenas y los campesinos.

## 2.1. Municipio, expresión de la historia y la cultura

Al influjo de la nueva ley y la dinámica generada en el país, Javier Medina presenta un documento que a su entender explica el por qué de la aceptación casi instintiva por parte de mayoría de la población, aunque él no lo dice, en contraposición a la oposición de algunas dirigencias.

En un texto titulado *La Participación Popular como fruto de las luchas sociales*<sup>13</sup> propone que en la historia de Bolivia y en su cultura, se encuentra la clave para comprender la facilidad con la cual la Ley fue adoptada y adaptada. Encuentra en lo ancestral, tradicional, la fuerza de la descentralización municipal “una Bolivia municipal que recupera el ayllu y la tenta”, son aquellos elementos que articulan más ampliamente la nueva institucionalidad con las organizaciones campesinas indígenas, juntas vecinales y toda otra expresión organizativa con posibilidades de influencia local.

Medina expresa su tesis de la siguiente manera:

La Ley de Participación Popular y el proceso de descentralización que ésta inaugura con la municipalización, ofrecen, justamente, una sintaxis y gramática a viejas pulsiones de participación y creatividad del pueblo boliviano que, al no haber podido encontrar la forma adecuada, han producido el calor y el ruido de esa turbulencia que ha caracterizado a nuestro país, por el hecho de que las pulsiones patriarcales de nuestras elites políticas han querido forzar a una sociedad matrística no occidental a funcionar en el calzón de hierro del industrialismo y la modernidad (Medina, 1997).

La intensidad de la participación se explica por la fuerza de la reciprocidad en la sociedad boliviana, aspecto ausente en sociedades “con un paradigma lineal, monocausal, unidimensional, mecanicista”. De ahí que el Comité de Vigilancia encontraría su correlato en el control obrero, las experiencias de co-gobierno en distintos momentos de la historia de Bolivia y con el concurso de dirigentes que conocen de la cogestión, como por ejemplo “la vida social de los campamentos mineros”. La autonomía municipal sintonizaría con la noción de autogestión, presente en los modelos indígenas del colectivo, la comunidad, el espacio; como el campamento minero en su suerte de “extraterritorialidad simbólica respecto no sólo al Estado, sino también respecto a los pueblos de comerciantes y las comunidades indígenas” vecinas; o los movimientos barriales en La Paz. Por último, la democracia participativa daría lugar a radicalizar la democracia, generando las condiciones para que a través de esa imbricación entre gobierno y sociedad se resuelva el círculo vicioso de

---

<sup>13</sup> Este texto originalmente fue publicado en 1995 por la Secretaría Nacional de Participación Popular.

la demanda inviable como mecanismo para convertir las demandas concretas en agregados con fines políticos (Medina, 1997).

Es importante señalar que en ningún momento Medina plantea que estas similitudes y simetrías hayan inspirado la Participación Popular, diremos por él entonces, que se trata de una feliz coincidencia.

Esta manera de interpretar y evaluar los avances de la municipalización en el país, parecería encontrar su sustento concreto en la forma en que las comunidades y sus organizaciones del nivel local se apropiaron de la Ley de Participación Popular. En muchos casos transformaron instrumentos y esquemas a sus propias redes de relaciones y terminaron configurando gobiernos municipales aliados, incluso funcionales, a las aspiraciones de los dirigentes y las propias organizaciones. Al menos en el mundo Aymara y Quechua ésta fue la tónica predominante.

Años más tarde, Medina profundizó sobre el carácter del proceso, de esta reconfiguración del Estado boliviano, en un contexto universal en el que las nuevas tecnologías dan un giro a las nociones de la edad moderna: “El mundo avanza hacia un modelo confederativo descentralizado de la totalidad que, a su vez, crean partes de totalidades, mayores holoarquías” (Medina, 2004).

En esta tendencia de larga duración, la municipalización boliviana es el comienzo del fin del Estado centralista y unitario que fundaran Bolívar y Sucre. En ese sentido, es nomás el comienzo de una nueva época. No es el esfuerzo final por terminar de constituir el Estado nacional, como piensan los municipalistas de cuño republicano (idem).

Esta inicial construcción municipal tendería a profundizarse en los otros niveles de gobierno, por lo que Medina convoca a buscar alternativas para que la convivencia de las civilizaciones occidentales y amerindias se expresen de manera adecuada, por ejemplo en la composición de la Asamblea Constituyente y el contenido que vayan a dar a una nueva Constitución.

Al mismo tiempo, otros estudios más enfocados a la participación de los pueblos indígenas cuestionan la estructura misma de la institucionalidad de la descentralización municipal como inapropiada para propiciar la adecuada participación de pueblos y organizaciones indígenas, incluso en aquellos municipios donde numéricamente son mayoría. Aunque reconocen su contribución en poner en movimiento fuerzas locales y generar un proceso enriquecedor desde enfoques más territoriales, muestran amenazas potenciales en la desestructuración de valores de los pueblos indígenas y proponen alternativas para una mayor compatibilidad entre éstas y las distintas lógicas y dinámicas democráticas.

En esta línea, en los municipios de Urubichá, Gutiérrez (Santa Cruz) y Villa Montes (Tarija), Ana María Lema y un grupo de investigadores jóvenes, describen la relación entre las comunidades indígenas, sus organizaciones y los gobiernos municipales, y establecen la influencia de la Ley de Participación Popular en la relación de los actores, las prácticas comunitarias y los liderazgos (Lema, 2001).

Un trabajo similar, aunque más enfocado al análisis del discurso y estructurado en base a entrevistas, es dirigido por Gustavo Soto en los municipios de Urubichá y Gutiérrez (Santa Cruz). Coincide en considerar que la Participación Popular no alcanza para acoger las distintas concepciones y expresiones de la democracia, muestra el distinto grado de influencia cultural a la hora de participar en expresiones de la democracia en su relación con otros actores del municipio así como en otros mecanismos de participación y resalta la participación de las mujeres y el distinto acercamiento crítico que tienen las actoras en cada uno de los municipios (Soto, 2003)<sup>14</sup>.

En el caso de las mujeres, sobre todo del ámbito rural y por tanto indígena, Cecilia Salazar expone argumentos relacionados a la construcción social de los patrones culturales, contradicciones entre la promesa de la participación y su práctica.

La participación de las mujeres y el planteamiento de sus derechos específicos vuelve a ser objeto de un doble cuestionamiento histórico, atrapado en la lógica tanto de la vida privada como de la vida pública, porque obedece a las presiones materiales y subjetivas que suponen las relaciones jerárquicas de la familia patriarcal, extendidas a las comunidades, y a las imposibilidades de incluirse como sujetos con capacidad y autonomía en el ámbito de la vida racional y moderna. Inscritas en esa realidad, las mujeres devienen en sujetos no sólo subordinados sino también excluidos, quedando al margen de los espacios de decisión, de gran o pequeño alcance, como los que contempla la Ley de Participación Popular (Salazar, 2000).

Por otra parte, en el estudio sobre la representación indígena en los gobiernos municipales, Xavier Albó y Víctor Quispe muestran datos sobre concejales y alcaldes, autoridades municipales, que llegan a dos tercios de quienes afirman ser indígenas, por lo que concluyen:

La democracia y la Participación Popular están facilitando ya el acceso de indígenas a las instancias de gobierno local, a pesar de que en el país todavía no se ha trabajado suficientemente la adecuación de las estructuras municipales a las características culturalmente diferenciadas de su población (Albó y Quispe, 2004).

---

<sup>14</sup> Es necesario anotar que este trabajo tuvo su etapa de recolección de información en el año 2000, aunque el resultado de la investigación se publicó recién el 2003.

Esta afirmación tiene sus matices regionales, sobre todo en lugares donde las estructuras partidarias tradicionales y la ausencia de alternativas políticas no permiten a los pueblos indígenas avanzar como en otras regiones del país.

Por otro lado, posterior al estudio de Albó, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) dio una nueva oportunidad para la presencia de los grupos excluidos en la representación en el gobierno municipal y sus estrategias de desarrollo. Aunque posiblemente no se hayan incrementado en número, si se han liberado de las trabas de los partidos políticos y sus representaciones locales, como también ocurrió en el Beni, principalmente en San Ignacio de Moxos (Bazoberry, 2005).

Estas tensiones entre sistema político, el diseño de la Ley de Participación Popular y las fortalezas y debilidades de la propia estructura de la organización rural y comunitaria, habrían ocasionado algunas contradicciones inquestionables. Sin embargo, no habrían sido un freno para el avance del poder político de los excluidos. Un elemento ausente en muchas investigaciones es la capacidad de adaptación de las organizaciones para estar presentes en las estructuras políticas estatales.

## **2.2. Municipio, relaciones sociales**

Una de las iniciativas más atinadas del gobierno de Bolivia, en los primeros años de la Participación Popular, fue la creación de una unidad nacional encargada de contribuir a la implementación del proceso de municipalismo del país, pero también a sistematizar los resultados y proponer alternativas. Una de las más ricas publicaciones iniciales, a los tres años de la promulgación de la Ley, justamente pertenece a este equipo, del cual rescatamos una en especial que propone un debate muy rico para explicar las desigualdades que se van presentando entre municipios. Thévoz y Velasco ensayan un modelo para representar la dinámica de los procesos municipales de decisiones, así un círculo virtuoso estaría determinado por relaciones de acuerdo entre actores municipales y toma de decisiones compartidas y asumidas. En cambio, un círculo vicioso estaría determinado por relaciones de confrontación entre actores municipales y una toma de decisiones cuestionadas y excluyentes (Thévoz y Velasco, 1998).

Estas primeras conclusiones son ampliadas en una segunda investigación el año 2000:

El fortalecimiento de los actores de la Participación Popular como el de las buenas relaciones entre ellos no son ni automáticas ni el fruto de la suerte, pero son de su exclusiva responsabilidad. Donde se dan, provienen más bien de una

movilización social y voluntad política explícita para construirlas y reforzarlas ... los municipios donde no se dan estos procesos demuestran lo contrario: allí no existe ni la movilización social suficiente ni la voluntad política indispensable (...) Además, los municipios, donde los actores han sido a la vez responsables y capaces de aprovechar las disposiciones y oportunidades ofertadas por la LPP para concretarlas, consolidarlas y desarrollarlas, han logrado el fortalecimiento tanto de la sociedad civil como del Gobierno Municipal. En estos municipios es notoria la interrelación entre los primeros y los segundos: la sociedad civil está movilizada y fuerte para participar en la gestión municipal y al mismo tiempo el gobierno municipal está activamente abierto a sostener relaciones serias con la sociedad civil (Trévoz y Luján, 2000).

En esta perspectiva de comprender las relaciones sociales como origen de muchos de los procesos locales, Wilder Molina ausculta una forma de interpretación más amplia de las relaciones locales como soporte y construcción del espacio, más allá de los límites geográficos y las propias estructuras del Estado. En el estudio comparado en los municipios de San Ignacio de Moxos y San Joaquín, sustentado en entrevistas a distintos actores y un conocimiento muy cercano a su cotidianidad, entre sus conclusiones hay una que interesa remarcar:

En San Joaquín los actores locales tienen una actitud cercana a la cultura democrática que postula la municipalización. Hay predisposición a integrar sus valores y normas al sistema de relaciones que determinan la articulación y trayectoria de la sociedad local, que está llevando a un “acoplamiento no traumático” entre la lógica del espacio local y el territorio municipal.

En San Ignacio está vigente una cultura política que combina una lógica de permanente negación y pesimismo entre los actores locales con relación a su sociedad y la municipalización. La municipalización no está sirviendo como vía para acercar el espacio local y el municipio de San Ignacio de Moxos, y los actores de ambos ámbitos (Molina, 2002).

Por su parte, Hilda Rea presenta un estudio orientado a develar las relaciones sociales en el municipio de San Borja, con un énfasis poco trabajado en la literatura boliviana, los carayanas<sup>15</sup>. En este trabajo se destaca la descripción de la historia, la cultura y los valores de los distintos grupos que pueblan el municipio, las dinámicas políticas, privadas, públicas y estatales que legitiman y legalizan las diferentes ubicaciones en las estructuras sociales y relaciones de poder. Mas allá de la constatación que presenta la autora sobre los escasos cambios producidos por la introducción de las leyes de los 90, concluye en una doble afirmación, complementaria en un caso y contradictoria en otro: estas leyes generales, nacionales, no habrían tomado en cuenta las especificidades del Beni por lo que sus resultados no arrojaron los cambios esperados, más aún consolidaron el rol político de las elites en su intermediación de la pobla-

<sup>15</sup> Blanco, toda persona criolla o mestiza, en oposición a lo indígena.

ción con el Estado; al mismo tiempo reconoce que la construcción de sociedad civil es aún incipiente, al responder a un proceso de construcción histórico que aún no se ha modificado (Rea, 2005).

Es interesante anotar que los dos últimos estudios citados tienen su origen en Beni, uno de los territorios de Bolivia en los que las relaciones sociales tienen un alto contenido étnico y económico, basado en relaciones de poder construidas en el último siglo y que combinan el poder económico local con el dominio de las estructuras públicas estatales, lo que permite en última instancia una combinación de legalidad y fuerza muy grande.

Sin embargo, reclaman ambos autores, que desconocer estas particularidades llevaría a pensar que el cambio en las leyes transforma realidades locales. Aunque, desde nuestra perspectiva, tampoco habría que desconocer que al menos pueden facilitar procesos y desencadenar dinámicas distintas, aunque muchas veces estas vengan de fuera de la región en particular (Rojas et. al., 2000).

### **2.3. Municipio, institucionalidad y burocracia**

Una corriente muy difundida es la que observa la capacidad de las instituciones, en este caso especial de los municipios, en tanto entidades de gestión y administración y por tanto calidad de burocracia. Es consabida la crítica que los municipios no estaban preparados, que no existen las suficientes capacidades, lo que ha generado innumerables procesos de capacitación de distinto estilo.

Esta perspectiva se debatió entre la necesidad de “mejorar” las normas, o de adecuarlas a las necesidades de los distintos tamaños de municipio, su naturaleza urbana o rural y su capacidad de generación de recursos. Finalmente venció la primera alternativa, lo que complicó al extremo la administración gubernamental al nivel municipal.

Así, la crítica a los resultados de la Ley de Participación Popular, muchas veces se la atribuye a su diseño y estructura. Dos ejemplos sobresalientes fueron la preocupación por la asignación presupuestaria para el mejor funcionamiento de los Comités de Vigilancia y la modificación de la norma para la disminuir la rotación de alcaldes por efecto del voto de censura. En ambos casos se podría discutir la evidencia para apreciar si se consiguieron los efectos deseados (Bazoberry et. al., 2006).

Este enfoque de la investigación social y su correlato en política pública, relacionado con el poder originado en la distribución de recursos económicos, viene generando normas nacionales que más que facilitar el proceso lo vienen

entorpeciendo a tal grado que se está generando una parálisis de los actores municipales y su subordinación a estructuras como los fondos de inversión, las unidades de fortalecimiento municipal de las prefecturas de departamento y los ministerios del gobierno central<sup>16</sup>.

Algunos autores tienden a hacer pesar más los aspectos negativos como la dificultad de establecer una adecuada seguridad laboral para los empleados municipales, o los hechos de corrupción, lo que viene causando una permanente distorsión de los beneficios y dificultades de un proceso de descentralización como el de 1994. Esta tendencia pretende mejorar la estructura introduciendo nuevos niveles de gobierno a través de la descentralización en regiones, territorios u otros (Barrios, 2002).

Esta idea de eficiencia gubernamental se asienta en la noción de una planificación única a nivel nacional, desglosada operativamente en distintos niveles y unidades, esta especie de ensueño estatal muchas veces se confronta con las propias fuerzas, intereses y necesidades locales, un ejemplo de ello es la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) o lo que pudo ser la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDAR).

Hay que decir que muchas de las normas nacionales no se han cumplido a nivel municipal, por simple desconocimiento o reorientación de prioridades políticas de los operadores locales. Esto es posible porque el gobierno central no tiene la capacidad operativa de realizar un adecuado seguimiento a la aplicación de sus propias normas en todo el territorio nacional.

La EBRP y el cumplimiento de las Metas del Milenio han configurado un especial escenario para los gobiernos municipales en los últimos años. Oscar Antezana en su *Anatomía de una estrategia de reducción de la pobreza* muestra adecuadamente la importancia de la cooperación internacional, la importancia de las políticas macro a nivel nacional y la posibilidad de su inadecuación en los procesos institucionales concretos, lo que lleva al autor a concluir que “el enfoque de reducción de la pobreza de la cooperación internacional ha sido apolítico, ahistórico y tecnocrático” (Antezana, 2005).

Sin embargo, no deja de ser cierto que el HIPC y todas las estrategias pro pobre han arrojado un efecto o impacto diferenciado en los municipios de Bolivia. En muchos casos por el propio esfuerzo administrativo y político local, en otros por el diseño de la cooperación internacional en mancomunidades y municipios con mayores indicadores de pobreza y otras veces con un trato preferencial en la distribución de recursos y oportunidades desde el gobierno nacional.

---

<sup>16</sup> Con mayor razón desde que existen los recursos del HIPC II, los fondos concursables y los recursos de los impuestos a los hidrocarburos.

Está visto que el desempeño de los municipios en cuanto a la gestión municipal y el desarrollo, dependía también de la relación que existía entre las autoridades locales y los representantes departamentales, nacionales y entidades descentralizadas. Los casos más significativos tienen que ver con los recursos provenientes del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en estos últimos años.

Un elevado endeudamiento es un efecto de la cultura política y el incumplimiento de las competencias de los órganos fiscalizadores: concejos municipales y Senado. Como no existen sanciones ante la mala administración e irresponsabilidad fiscal, algunas autoridades municipales ganan popularidad y aseguran su reelección ejecutando innumerables obras sin incrementar la presión tributaria y recurriendo permanentemente al endeudamiento. Los partidos políticos utilizan nocivamente sus influencias en los concejos y el Senado, evitando que los alcaldes que hubieran incurrido en irregularidades puedan ser sancionados por su mala gestión financiera. En general, parece que uno de los instrumentos de negociación de las coaliciones políticas ha sido el que el gobierno central se haga de la vista gorda ante estas fallas (García, 2004)<sup>17</sup>.

Es posible incluso suponer que la misma Contraloría y otras instituciones de control y administración de recursos, hubieran actuado de manera diferenciada en similares casos.

La relación entre los distintos niveles de gobierno normalmente fue mediada por intereses de partidos políticos, por lo que las normas y previsiones legales no han sido, normalmente, el sentido de la relación.

Esta intervención de los partidos políticos es descrita sucintamente por Jacint Jordana como una lógica multi-nivel que les permite destinar recursos en base a cálculos electorales (Jordana, 2002).

Por otra parte, es posible visualizar en base a las reflexiones de Antonio Terán (2004) que en gran medida la poca claridad entre las atribuciones de las prefecturas y los gobiernos municipales, la sobreposición de acciones y otros mecanismos de actuación gubernamental en el espacio municipal han permitido que no se pueda encontrar una línea directa entre variables de un gobierno municipal y su cualidad de desarrollo. Es decir muchas veces proyectos del orden nacional o departamental pueden arrojar resultados municipales interesantes, en cuanto a su desarrollo, en un contexto de gobierno municipal incluso adverso e ineficiente.

Juan Carlos Urenda califica de deficiente al modelo de descentralización de los años 90, su principal argumento es que se habría transferido competencias a los municipios que se cruzaban en su realización con otros niveles de

---

<sup>17</sup> Son relevantes estos párrafos, pues García Salaues los escribió siendo Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

gobierno. El caso típico en el que el municipio construye escuelas y no tiene el control sobre la designación de profesores, el seguimiento y la evaluación de éstos (Urenda, 2003).

Aunque no se asientan en una base común de indicadores de desempeño, y por tanto no existe un adecuado respaldo, las corrientes aquí expuestas proponen introducir cambios en la normativa de modo que el diseño de la descentralización permita un adecuado desarrollo de la institucionalidad y la burocracia municipal, en sujeción estricta a otros niveles de gobierno. Es necesario indicar que no existe consenso en los cambios a introducir.

En este sentido, es particularmente importante la demanda de muchos municipios de flexibilización o adecuación de normas para que respondan a diversas realidades de los municipios.

Freddy Aliendre, en un análisis sobre la aplicación de la Ley SAFCO (Ley de Administración y Control Gubernamental), expone que no necesariamente se requiere de una Ley SAFCO especial para los municipios rurales y pequeños a nivel normativo general. Si bien se podría introducir normativa específica, los criterios generales de eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad deberán ser los elementos conducentes de cualquier adecuación normativa en el nivel público (Aliendre, 2004).

Aspectos como los programas de operaciones, el diseño organizacional, el programa de presupuestos, el sistema de administración del personal, la administración de bienes y servicios, la tesorería, contabilidad, determinación de responsabilidades, atención al público, sistemas ágiles de esclarecimiento de denuncias, son elementos de administración y gestión que no solamente provienen de la aplicación de un marco normativo general, sino que pueden adecuarse a nivel municipal y la calidad de gobierno de este nivel, permitiéndole perfectamente introducir los ajustes y las perfecciones que crean conveniente.

Sin duda, la gestión no se encuentra aislada de su contexto político, como recuerda Javier Campos en su tesis sobre los municipios de Presto y Alcalá en Chuquisaca, cuando concluye que el sistema político habría condicionado la relación entre los gobiernos municipales, las organizaciones y la ciudadanía; que las relaciones clientelistas entre el partido, los líderes y las comunidades, han primado a la hora de ejecutar planes municipales; que el legislativo municipal no opera adecuadamente y es un órgano disfuncional como fue estructurado estos años. Recomienda evaluar los cambios que pueda producir la nueva Ley de Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas y propone repensar la distribución y la elección territorial de los miembros del Concejo Municipal (Campos, 2005).

Desde otro punto de vista, una institucionalidad de diseño general no habría sido adecuadamente explotada por muchos municipios y su población, por problemas estructurarles, de inviabilidad social, política y principalmente económica, Mario Galindo, quien participara en temas de asignación de recursos a los municipios, considera que muchas de las premisas no se cumplirán porque no son adecuadamente acompañadas por la población y sus instituciones políticas, algunos municipios presentarían ventajas comparativas frente a otros. La cuestión es cómo la demanda cultural, usos y costumbres y municipios indígenas se compatibilizan con la normas de administración pública; o cómo se articula un plan nacional de desarrollo con los planes municipales para disponer de un mismo eje orientador. Galindo argumenta que para resolver estas contradicciones es necesario promover las autonomías departamentales como único medio para superar estas deficiencias y contradicciones (Galindo, 2004).

En definitiva, aquí hay un debate irresuelto, de permanente tensión entre el campo político, la participación y la calidad de la infraestructura institucional reclamada por quienes sostienen éste como uno de los principales requisitos de administración gubernamental.

#### **2.4. Municipio, recursos naturales y vinculación al mercado**

El PNUD, en el año 2004, presentó el Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Bolivia, un trabajo que tiene detalle a nivel municipal de los principales indicadores de Desarrollo Humano y Pobreza ajustados en su diseño y presentación a la calidad de información municipal y la necesidad de contar con un instrumento de medición comparable<sup>18</sup>.

Luego de constatar los distintos niveles de desarrollo humano en los municipios del país, el estudio muestra algunas regularidades que las pone a consideración para explicar las razones para que unos municipios presenten mejor desempeño del índice que otros.

En resumen, la constatación empírica indicaría que “en cuanto a los municipios con menor nivel de desarrollo humano, éstos son, por lo general, los menos habitados y expulsores de población, donde predomina la población rural dispersa, con una alta proporción de población indígena y con elevados niveles de desigualdad” (PNUD, 2004).

---

<sup>18</sup> Existen varias advertencias en el documento sobre las dificultades de comparar este trabajo con otros anteriores del propio PNUD. Dispone de una amplia explicación sobre la construcción de los indicadores y la calidad de la información.

Gran parte del desarrollo desigual de los municipios se debería a factores demográficos (urbanización, migración), ecológicos (altitud, clima, capacidad productiva y disponibilidad de tierra), infraestructura de vinculación a mercados (carreteras) y relaciones económicas. Es decir, son factores naturales y de naturaleza histórica sobre los cuales no se explica cómo podría incidir la generación actual, lo que llevaría a discriminar, por ejemplo, entre municipios viables e inviables.

Aunque en la introducción y en las conclusiones el informe indica que el municipio es óptimo para incentivar el desarrollo humano, por la cercanía del gobierno a la demanda, y las conclusiones expresan la necesidad de mejorar las condiciones institucionales para fortalecer la Participación Popular y el desarrollo humano, el informe no permite relacionar el buen gobierno o la política pública efectiva con la capacidad de desencadenar procesos de desarrollo, en los mismos conceptos que los definidos por el índice y las capacidades que pretende expresar.

La mayor debilidad del trabajo del PNUD es buscar y encontrar relaciones causales relacionadas al grupo en su entorno natural y pretender que las políticas públicas y las instituciones puedan actuar en ellas. El índice puede ser útil para mostrar el estado de situación de los municipios, sin embargo, las conclusiones de sus causas y razones podrían convertirse en un exceso y una contrariedad a la hora de planificar el desarrollo a partir de estos mismos instrumentos.

A esta corriente le queda pendiente demostrar cómo o en qué medida, los gobiernos y las políticas públicas pueden afectar el desarrollo de las sociedades y las regiones, más allá de su desempeño natural en relación a su entorno y sus recursos.

Al mismo tiempo existen algunas aseveraciones sorprendentes, por ejemplo ésta que indica que “el norte amazónico de Bolivia es la región más equitativa del país, lo que cambia de alguna forma el panorama del desarrollo humano de Bolivia. En particular, los departamentos de Pando y Beni presentan una distribución del gasto de consumo más igualitaria”. Al menos desde el punto de vista de la propiedad y explotación de los recursos naturales como las pasturas, los bosques y la tierra, existen apreciaciones distintas.

## **2.5. Municipio, lo que no podrá ser**

Desde otro enfoque y en el otro extremo, es aún cotidiano el debate sobre si las iniciativas o acciones han sido producto de una reflexión o condiciones internas o más bien producto de modelos externos impuestos por diversos

mecanismos a conjuntos de países pobres (Martínez, 1996). Esta tesis intenta demostrar que dicha imposición es fruto de una política global de adormecimiento de las tensiones locales para la aplicación de una estructura neoliberal en la economía de los países de interés para las grandes empresas y capitales extranjeros.

A ello, respondería Iván Arias:

Todos trabajamos con mucho esfuerzo por incorporar a este Estado prácticas, usos y costumbres de ese país diverso, de reconocerlo tal cual es. Ése, creo, es el valor de la Ley. Se nos critica diciendo que mientras Sánchez de Lozada hacía la Ley de Capitalización, nosotros estábamos divirtiéndonos con esa leycita que repartía migajas al pueblo. (Arias, 2004).

Sin embargo, las críticas van mucho más lejos. Mamerto Pérez interpreta a la Participación Popular como una nueva forma de control del poder monopólico estatal históricamente discriminador a favor de los grupos no indígenas, que habrían proyectado a través de esta ley y su proceso posterior, un elemento de distracción en asuntos locales y materiales. Concluyendo que la “democracia participativa en espacios territoriales e instancias estatales restringidas desde donde nunca pudieron ni podrán siquiera acercarse al poder principal del país por los mecanismos que la democracia formal establece” (Pérez, 2003).

En lo que estaría de acuerdo Nancy Postero, quien presenta un estudio en el que intenta mostrar un proceso que va de la resistencia a la búsqueda del poder, proceso dialéctico, aunque progresivo, en la que los pueblos indígenas de Bolivia estarían inmersos: “Este proceso de atomización del poder contestatario es otro ejemplo de lo que los críticos del multiculturalismo condenan internacionalmente: que la política de la identidad puede aislar a cada grupo en su propia disputa, promoviendo un ensimismamiento en vez de una lucha colectiva” (Postero, 2005).

Desde otro punto de vista completamente diferente, preocupado más bien por la capacidad de gestión y administración del Estado, las críticas son también variadas, una de ellas podría resumir la consideración de la incapacidad de los municipios para hacerse cargo del poder que tienen entre manos, de la corrupción de sus espacios y de su administración precaria.

Los municipios, sin tener características muy diferentes de los otros niveles de gobierno, son instituciones subdesarrolladas en un país subdesarrollado. El fortalecimiento y funcionamiento adecuado de cualquier institución puede requerir de décadas y la gran mayoría de los municipios, como tales, apenas tienen diez años de vida (Antezana, 2005).

Sin embargo en este contexto, reclama Xavier Barrios, a título de ampliar la participación se habría disminuido la capacidad de construcción de verdaderos gobiernos municipales, con capacidad de conducción del desarrollo municipal, es decir un gobierno que no es gobierno, una sociedad civil en permanente acecho, además con respaldo legal para hacerlo.

El Comité de Vigilancia es uno de sus mayores desaciertos –de la Participación Popular- a la vez que emblema del modelo. En efecto, alentar la vigilancia de una parte de la gestión municipal mediante nuevas asociaciones vecinales o sindicatos agrarios, implicó: desordenar el tejido civil de la sociedad pues se duplicaron, en lo urbano, las ya existentes asociaciones vecinales; en lo rural, cuestionablemente, tomar por entidades civiles lo que en realidad pueden ser instancias estatales como son comunidades indígenas; se generó confusión en torno al rol del nivel submunicipal que es de naturaleza estatal; pero en especial, se fomentó una filosofía más preocupada en exacerbar la brecha sociedad civil/Estado que en apostar a que el parlamento municipal acabe por canalizar realmente, efectivos procesos de intervención ciudadana en el gobierno local (Barrios, 2002).

Si bien es cierto que no abunda la literatura en este sentido, es bastante común encontrar en los debates este tipo de argumento, no sólo sobre lo que la Ley no pudo ser, sino acerca de los elementos perniciosos de dicha Ley. En lo que existe escrito, no se encuentra mayor constatación empírica de las afirmaciones expuestas más arriba, es decir que además de que no se noten avances, sea posible que incluso se haya retrocedido.

La percepción de los propios actores es en general positiva, por supuesto que proponen cambios y modificaciones legales, ajustes luego de una década de ejercicio municipalista. Hay casos más exitosos que otros, pero es evidente que el tema de las diferencias se ha llevado a un plano en el que de otra manera no se habría podido contrastar con la propia realidad. Aún hoy existen algunas organizaciones indígenas y líderes cuyo discurso hacia fuera de su territorio, municipio e incluso país, es más desafiante de lo que suele ser dentro de su propio espacio de gobierno local o nacional, lo que lleva a volcar la mirada a los procesos de recomposición y renovación de las propias organizaciones con el objetivo de acompañar la demanda de una nueva institucionalidad estatal.

Pero lo que no parece correcto es considerar que la municipalización y el proceso de descentralización iniciado con la Participación Popular sean contrarios a los intereses de los pueblos indígenas y su devenir en fuerza política universal. Aunque es necesario valorar la descentralización municipal para cada sector y pueblo indígena en general, se podría afirmar que ha sido una opción alternativa y hasta complementaria con los intereses de los indígenas y pobres, sin que haya desvirtuado la agenda que incluye la participación en el gobierno central, la descentralización territorial, las formas de representación más adecuadas a la diversidad étnica y social de Bolivia (Bazoberry, et. al., 2006).

## Capítulo 3

### Etnias, culturas y poder

En América Latina, la correspondencia conceptual entre nación, cultura y Estado, ya sea como una realidad concreta o como un proceso emergente, fue puesta en entredicho por los movimientos sociales y políticos emergentes a finales del siglo XX.

La multiétnicidad y multiculturalidad, la reivindicación de las nacionalidades, los derechos colectivos, los derechos territoriales y la participación política se convirtieron en el centro del debate en distintos países, con especial énfasis en aquellos con una presencia importante de población indígena como Bolivia. La coincidencia entre pobreza y pueblos indígenas y originarios impone una dimensión socio económica a la reivindicación de los movimientos sociales, al mismo tiempo una resistencia de los grupos de poder económico que adquiere connotaciones de clase y etnia.

El debate en democracia es característico de este periodo, en el que se construye el marco conceptual y su posibilidad para expresarlo en reglas de convivencia entre distintos y los Estados comienzan a expresar esta nueva realidad política y social.

En la práctica, la multifacética significación de los conceptos muestra la tensión de interpretaciones, así la demanda de las culturas como agregados de vínculos estrechos y reconocibles como la lengua y la religiosidad entra en tensión con la construcción de una cultura más amplia que cubra el territorio de un Estado, en la idea de Estado nación. Con el concepto de nación ocurre una simbiosis similar, una multiplicidad de nacionalidades que discuten el carácter uninacional del Estado nación.

El Estado se encuentra, por tanto, en una transformación de carácter sustancial, el convenio de institucionalidad que cubre un territorio y una población se debate en su propia reconstrucción a manera de expresar en sus rasgos básicos la diversidad cultural y étnica al momento de establecer las pautas generales para organizar y distribuir el poder, conservando uno de sus principios fundamentales, la democracia.

El municipio, sin ser el único ni el más importante, se presenta como un espacio en el que estas relaciones interétnicas e interculturales, van avanzando a pasos acelerados. Contrariamente a la tendencia de buscar en lo local formas de organización monoculturales, hay que prestar atención a la constitución multiétnica y multicultural de los espacios locales para encontrar explicaciones a las estructuras de poder y buscar respuestas adecuadas a la resistencia y emergencia de nuevos actores, así como su interrelación con otros niveles territoriales y de gobierno.

### 3.1. Bolivia, pluricultural y multiétnica

El siguiente párrafo de Albó muestra el estado de la situación y el debate en Bolivia: “Este nuevo forcejeo entre una mayor apertura estatal a la temática indígena, por las razones que sean, y una emergencia indígena todavía más vigorosa en los últimos años, ha generado en el país una mayor polarización étnica” (Albó, 2006). De lo que se trata es seguir avanzando en este proceso de conquistas y construcciones sociales interétnicas. Es cada vez más amplia la literatura en este sentido<sup>19</sup>.

Luis Tapia centra su atención en lo multicultural en tanto complemento indiscutible de la diversidad compleja y sobrepuesta descrita por Zavaleta con el concepto de abigarrado. La interacción de culturas, economías, sistemas políticos, las relaciones que históricamente fueron de dominación, negación, subvaloración, pueden ser cubiertas en sus aspectos dinámicos bajo el concepto de multisocietal desarrollado por Tapia.

Lo multisocietal contiene el primer rasgo de lo abigarrado: la coexistencia y sobreposición de diferentes sociedades o matrices de relaciones sociales de diversa cualidad y tiempos históricos, pero no necesariamente lo segundo y definitorio de lo abigarrado, que es el carácter desarticulado y de dominación más o menos colonial de la sobreposición (Tapia, 2002).

Una buena parte de la discusión anterior a la Participación Popular estuvo centrada en el carácter diverso de la población boliviana, y desde el movimiento de los pueblos indígenas la reivindicación del carácter étnico de esta diversidad, con un componente innegable de dominación y exclusión. Desde la corriente descentralista, las unidades menores permitirían contar con espa-

---

<sup>19</sup> En el caso de Bolivia, la obra de Xavier Albó, en gran medida acompaña la ruta de las demandas de los pueblos indígenas. Sin embargo, recomendamos especialmente los textos de 1999 y 2005 citados en la bibliografía, en el último de ellos se encuentra una síntesis muy importante del proceso de construcción histórica, política y social de las relaciones interculturales y el estado actual del debate.

cios más homogéneos, de mayor interrelación social y por tanto con mayor posibilidad de vincular Estado y sociedad.

Como vimos en el capítulo primero, la recuperación de la democracia y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y su reivindicación étnica cultural fue sobresaliente en los últimos 30 años. Los movimientos sociales, sus reivindicaciones y logros, son una referencia obligada en toda aproximación al caso de Bolivia.

La característica plurilingüe y multiétnica de la sociedad boliviana fue finalmente reconocida en su Constitución Política del Estado, lo que desencadenó una serie de procesos favorables para abordar la diversidad como un interés específico protegido y promovido por el propio concepto de Estado<sup>20</sup>. Sin embargo, daría la impresión que se desencadenó una búsqueda de los espacios diferenciadores, muchos de ellos con posibilidades de expresión solamente conceptual propia de los debates académicos y políticos, más que de las prácticas cotidianas. Sin negar con ello, la indiscutible capacidad de movilización de la producción conceptual.

Este resurgimiento de las nacionalidades ha traído también malestares en distintos sectores, pues en muchos casos su expresión política ha venido cubierta de adjetivos y simbologías de abierta confrontación, que en muchos casos consiguió, además de los temores, interpelar a la sociedad y sus instituciones sobre una realidad que se oculta detrás de otros conceptos, como pobreza, rezago y retraso.

La multiculturalidad puede funcionar como una forma del pluralismo, pero también como un espacio fragmentado por varias intolerancias. Puede pues desarrollarse un multiculturalismo limitado, antidemocrático e incluso anti-pluralista. Constatamos que éste es el que ha predominado justamente a lo largo de la historia nacional y posee una gran fuerza en la actualidad (...) nuestra visión busca conjugar los principios universales de la democracia con la admisión creciente y legítima de identidades particulares, que pugnan por alcanzar un reconocimiento institucional de sus aspiraciones. La aplicación del concepto de comunidad de ciudadanos ayudaría justamente a lograr un equilibrio entre el pluralismo indispensable y respetuoso y la admisión leal de las diferencias (PNUD, 2004).

En cambio, otra corriente sostiene que el reconocimiento de la diferencia es indispensable para hacerse cargo de ella, redefiniendo espacios de encuentro sin que se genere la negación de ninguna de las identidades o su disolución en una unidad mayor como ciudadanía universal.

---

<sup>20</sup> "A partir de 1991 en que Colombia cambió su Constitución, le siguieron Perú en 1993, Bolivia en 1994, Ecuador en 1998 y Venezuela en 1999, con lo cual todos los países andinos, salvo Chile, tienen una constitución semejante" (Yrigoyen, 2004).

Gonzalo Rojas Ortuste parte del concepto de Bolivia pluriétnica, tras siglos de disputa y encuentro, muestra los elementos de la democracia liberal y de democracia étnica que están presentes en distintas formas de organizar la sociedad en sus distintos niveles, aspectos políticos vivos y dinámicos que día a día conviven en distintos espacios. Sin embargo, esta presencia no tiene el mismo estatus en la conformación del Estado, lo que lleva a tensiones cuando la una, principalmente la liberal, desconoce o subordina a la étnica. Ambas formas de democracia intentarían resolver de distinta manera el tema de la participación y la representación, y se encuentran vigentes, en distinto grado y con distinta intensidad en distintas regiones y pueblos indígenas de Bolivia (Rojas Ortuste, 1994).

La noción de nación compuesta por nacionalidades permitió avanzar a los grupos más desprotegidos por el Estado e históricamente subordinados, empero este proceso tuvo mayor impacto en el ámbito político en el conjunto del país y de manera más tenue en las regiones.

En rigor, si se configura un estado multinacional, éste tendría que contener las formas políticas de las varias naciones asociadas en cogobierno o ser una nueva síntesis con el material político de las naciones que se unen más la novedad o la necesidad de creación de los elementos nuevos para hacer posible el cogobierno multinacional. En este sentido, un estado multinacional es más factible con alguna forma federal de gobierno, que implica descentralización, localización o raíces locales y una dimensión de autogobierno (Tapia, 2002).

Gonzalo Rojas Ortuste se pregunta “¿es posible armonizar dos tradiciones de organización política distinta, que aunque coexistieron hasta hoy, ha sido al costo de la subordinación de una a otra?” Propone la complementariedad, posibilidad que se podría plasmar en lo que denomina democracia consociacional de Lijphart, como un modelo adecuado para las sociedades plurales: “gran acuerdo de elites, sustantiva autonomía de las partes, proporcionalidad y veto mutuo”. Esta complementariedad, sin embargo, sería más adecuada de considerar en las dimensiones más locales “unidades donde tiene vigencia la lógica de la Democracia Étnica que podría articularse con la de la Democracia Liberal prevaleciente en el actual sistema político” (Rojas Ortuste, 1994). Este análisis ausculta, años más tarde, su factibilidad a nivel departamental, a propósito del debate sobre las autonomías y la alternativa de la adecuación de los límites departamentales en el caso del pueblo Aymara y Guaraní (Rojas Ortuste, 2006).

Para Tapia, la democracia moderna no tiene la posibilidad de expresar adecuadamente la diversidad, especialmente la multicultural, y los avances en representación de sectores no terminan de ser más que la participación en una formación política monocultural. Lo multicultural es producto de guerras

y relaciones coloniales, lo que le quita posibilidad democrática, siendo al mismo tiempo su principal desafío.

La tarea consiste en pensar y hacer lo multicultural en el núcleo del gobierno general y en cada una de las instancias de gobierno local donde hay multiculturalidad de ipso. A esta necesaria composición de instituciones y prácticas de gobierno le llamo política mestiza, que se hace democrática cuando instaura condiciones de igualdad entre ellas en los procesos de gobierno y ciudadanía (...). La presencia de lo multicultural en un país plantea la necesidad de un doble pluralismo: el propio de la diferenciación ideológica y política en el seno de una misma cultura y el pluralismo necesario para la coexistencia de varias culturas (Tapia, 2002).

Por su parte Denise Arnold, por encargo de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, intenta responder en términos concretos cómo el sistema electoral debe responder a un país con características multiétnicas y pluriculturales. Al igual que otros estudiosos, considera que a niveles más pequeños de la división política del Estado existen mayores posibilidades de homogeneidad cultural, de esa manera propone que el municipio podría incorporar formas electivas propias de los pueblos indígenas para nombrar sus autoridades, así el sistema electoral podría discriminar municipios de mayoría indígena donde prevalecerían los usos y costumbres; y por otro lado, municipios de minoría indígena donde se aplicaría el voto secreto y universal propio de la democracia occidental (Arnold, 2004).

La propuesta de Arnold resultaría insuficiente para distintos autores, que más bien proponen un cambio de mayor trascendencia al nivel mismo de la constitución o reconstitución de los Estados.

“La interculturalidad –el dialogo intercultural- como alternativa ético-política debe ser el eje transversal del desarrollo humano sustentable” (Tubino, 2003). Lo que en cierta medida pasa por interculturizar el Estado, la democracia.

Para Albó en cambio, es posible y necesario pensar en los espacios comunales locales pero al mismo tiempo hay que pensar en los otros espacios, es decir la construcción de un país “pluri e intercultural” requiere de pensar los “derechos indígenas en distintas situaciones”.

En palabras de Fernando Mayorga:

Lo que está en juego es la posibilidad de construir una comunidad política de ciudadanos como entidad superior que reconozca la diversidad pero que no elimine la convivencia entre diferentes; en suma; que rescate los avances en la conformación de una nación cívica, asentada en la democracia y de una nación pluriétnica, asentada en la diversidad cultural (Mayorga, 2002).

### 3.2. Municipios, espacios interétnicos

Como vemos, un tema central en el debate sobre la reestructuración de un Estado plurinacional e interétnico, es la manera de articulación y representación de lo diverso, su soporte territorial y la posibilidad de darle un diseño institucional.

No cabe duda de todos los derechos explicados hasta aquí, cuando se aplican en las pequeñas comunidades y territorios rurales, principales instancias de reproducción de la propia tradición y cultura (...) estos derechos siguen siendo también pertinentes para otros indígenas que viven en pueblos y ciudades intermedias que son y funcionan como el centro natural, organizativo y administrativo de un conjunto de comunidades del mismo grupo étnico. Hay incluso buenas razones para plantear que muchos de esos centros intermedios en realidad deberían ser parte — y parte central — del territorio en que están insertos. Por eso mismo se reclama con frecuencia la figura de municipio indígena.

En cambio en ciudades multiétnicas y pluriculturales, resulta difícil viabilizar la figura de territorio indígena y por lo mismo, demarcar áreas geográficas dentro de las que se extienda una autonomía y jurisdicción propia. Pero esta dificultad sería exactamente la misma si se pretendiera caracterizar a estas ciudades o a ciertas áreas dentro de ellas como territorios no indígenas. Uno de los rasgos más fundamentales de estas aglomeraciones urbanas es que tienen un carácter pluricultural y que, por tanto, deben desarrollar una forma de vida y normativa intercultural capaz de articular permanentemente las lógicas y normativas indígenas y no indígenas. Es precisamente allí donde, en cualquier ámbito, se “juega” más a fondo el futuro de una Bolivia multiétnica y pluricultural (Albó, 2006).

De cara a los municipios, cabe preguntarse si es cierta aquella proposición que a niveles más locales es más homogénea la cultura y la identidad étnica, que simplemente anula las diferencias; o más bien la noción de minorías y mayorías tiene una distinta escala pero continúa estando presente y mostraría el carácter casi universal de la conformación de sociedades modernas<sup>21</sup>.

Hoy existe una doble tendencia: la primera representa aquella que intenta hacer una lectura monocultural de los actuales espacios municipales o de los futuros a crearse, y una segunda que propone medidas complementarias para incorporar la diversidad.

Respecto a la orientación monocultural, ésta derivó en la propuesta de trabajar de manera particular los municipios indígenas, entendiéndose con predominio de un grupo étnico. Esta alternativa, además de una demanda de ciertas organizaciones indígenas de occidente, viene siendo planteada a nivel de téc-

---

<sup>21</sup> Para una reflexión de envergadura departamental recomendamos a Gonzalo Rojas Ortuste (2005), quien trabaja dos ejemplos, aymara y guaraní, en su texto “Autonomías indígenas en un estado intercultural boliviano”.

nicos que han tenido influencia en los destinos de la descentralización. Sin embargo, no termina de quedar claro el contenido y la cualidad de un municipio indígena y al momento existirían cinco con este reconocimiento formal: San Antonio de Lomerío, Jesús de Machaca, San Andrés de Machaca, Urubichá y Coroma (Galindo, 2004). Entre los elementos distintos al municipio tradicional se mencionan los mecanismos de elección de sus autoridades (Albó, 2004). Aunque la gran duda es cómo compatibilizar los usos y costumbres con la normativa de gestión y administración que permita una verificación de los procedimientos de cara a la transparencia y los principios de igual responsabilidad en la función pública.

La segunda tendencia, propone medidas complementarias que permitan incorporar la diferenciación étnico-cultural en situaciones donde se presente de manera importante y organizada, más allá del criterio de mayoría o minoría, en un espacio territorial dado. Se propone por ejemplo la distritación, con jerarquía equivalente a subalcaldía, de los territorios indígenas y otras unidades territoriales para garantizar una representación sobre mecanismos propios y planificaciones apropiadas y específicas para cada caso. Para los niveles de interrelación étnica se propone incorporar modificaciones al sistema político de manera que la elección municipal se asiente en circunscripciones municipales, con la ventaja de que la mayoría de la población tendría un representante directo. Desde esta perspectiva, los municipios podrían mantener e incluso enriquecer sus particularidades urbano rurales sin perder su contenido multiétnico.

Ambas tendencias son interesantes, legítimas, oportunas e incluso pueden ser complementarias. Sin embargo, en algunos de los dirigentes indígenas existe el criterio de conformación de espacios aislados en los que se podría establecer algunas formas de gobierno comunitario. Por otro lado, algunos políticos apoyan esta iniciativa como mecanismo para desahogar al sistema político de las presiones de los grupos indígenas.

Desde nuestra perspectiva, los niveles de gobierno local que pretendan algún grado de organización de la sociedad en términos modernos; es decir que incluya el dominio de bienes y servicios esenciales, como educación, salud pública y comunicación; requieren de una masa crítica de población y articulación al entorno y el mundo, por lo que necesariamente representarán alguna medida de conformación multiétnica. Lo que no niega ni inviabiliza la demanda para lograr una mayor coherencia entre los pueblos indígenas, la geografía y la división política del Estado, como un conjunto de factores que facilitarían un sistema de gobierno más abierto y con mejores posibilidades para planear y ejecutar acciones de cara a disminuir las diferencias económicas dentro del municipio y del país.

Es posible afirmar que existen algunos municipios en los que es posible establecer un régimen cultural homogéneo sin afectar a otros sectores y culturas, e incluso es deseable y necesario que así sea, por protección étnica para los grupos minoritarios, incluso en relación a otros pueblos originarios. No obstante, en la mayoría de los casos, sobre todo en el oriente de Bolivia, los espacios y territorios, coincidan o no con la división política y administrativa del Estado, presentan población multiétnica y multicultural con mayorías y minorías de distinta intensidad y dominio económico. Muchas veces las relaciones interétnicas, en estos espacios locales, menores y casi familiares, son más visibles y conflictivas que en conglomerados humanos de mayor envergadura, como las grandes ciudades.

La preocupación es entonces, cómo la organización del Estado incorpora a los distintos grupos étnicos de manera adecuada a su cultura y sin generar otras formas de exclusión. Esta incorporación de la población se ritualiza y formaliza a través de un conjunto de instrumentos, procesos y mecanismos (Arnold, 2004). Incorporar a los pueblos indígenas, a través de sus usos y costumbres, lleva a la vieja discusión en Bolivia sobre la posibilidad de debilitar una estructura comunal y organizativa muy fuerte a la hora de otorgarle una categoría funcional dentro del ordenamiento estatal del país.

Desde el punto de vista campesino indígena, así como se tiende a confundir sus tierras y territorios con espacios de dominio público, en nuestra historia también la organización comunal, cabildos, subcentrales y corregimientos, han sido confundidos con estructuras del Estado y han causado una enorme confusión.

De la misma manera que el carácter de propiedad colectiva de las comunidades campesinas indígenas no debe confundirse con un bien público estatal; las organizaciones de las comunidades campesinas no deben asumirse como extensión del Estado y menos aún del gobierno.

Este redimensionamiento de lo público, privado, privado colectivo, de lo estatal, gubernamental y no gubernamental, podría contribuir a generar una nueva mirada sobre las estructuras de poder local, sus dinámicas, encuentros y desencuentros.

Todo ello permite proponer una aproximación a los espacios municipales reconociendo que son un conjunto heterogéneo, con distinto grado de diferenciación interna, en los que las relaciones interétnicas por el poder están presentes. En la práctica se expresan en la organización de las comunidades indígenas, las asociaciones de empresarios, los maestros, las juntas vecinales, los transportistas y otros.

Por otro lado, en los niveles municipales, los progresos conseguidos a nivel de país suelen producir transformaciones mucho más lentas<sup>22</sup>, por lo que si bien se puede asegurar que Bolivia está en camino de reconocer su diversidad cultural y étnica como un potencial de construcción nacional, donde la diversidad es importante, suele ocurrir que la convivencia “pacífica” y subordinada ha dado lugar a la confrontación abierta entre las organizaciones indígenas que reivindican derechos y participan en actividades políticas y las élites locales sorprendidas por la irrupción de otros actores en los espacios de poder y autoridad que entendían un privilegio intrínseco a su grupo familiar, o de clase, al grupo social no indígena, migrante, criollo, mestizo.

Las relaciones multiétnicas y multiculturales en los espacios locales, tienen una característica importante que es la convivencia en los asuntos cotidianos y muchas veces incluso domésticos, por lo tanto las prácticas de dominación, además del poder político, se construyen en relaciones casi de parentesco, lo que determina derechos y obligaciones muy complejas. En los momentos de conflicto social también suelen intervenir este tipo de relaciones, lo que puede ser muy doloroso para los actores involucrados y por supuesto, un doble mérito para quienes denuncian la inequidad desde dentro<sup>23</sup>. Es distinto hacer proclamas y una plataforma política amplia contra la discriminación, que enfrentar la disputa política en el día a día en poblaciones donde la interacción cotidiana es inevitable.

No se niega la importancia de los factores externos, pues en muchos casos los espacios locales contienen rasgos altamente conservadores y de resistencia al cambio, por lo que en determinadas situaciones la influencia externa, ya sea por la vía de la comunicación, información o por la vía legal, suele generar o acelerar, para decirlo suave, transformaciones en el sentido de la globalización. En el caso de Bolivia podemos poner de ejemplo el Convenio

---

<sup>22</sup> A diferencia de 1952 donde existen referencias territoriales precisas sobre el tono y carácter de la revolución, esto es cada día más difícil, pues suele ocurrir que el derecho internacional, las múltiples fuerzas internas, los liderazgos, la opinión pública de las grandes ciudades, generen cambios que no son procesados de manera inmediata en todo el país, incluso ocurren focos de resistencia muy intensos.

<sup>23</sup> Podemos ilustrar esta situación con dos casos del oriente boliviano, que sin duda se repiten en muchas regiones del mundo. El primero trata de dos niños que se criaron juntos, el uno hijo de patrón y el otro de empleado, que tenía la labor de distraer y servir al primero. Con el tiempo ambos llegaron a ser concejales municipales, el uno por un partido político y el otro por la organización indígena, muchas heridas de por medio. El segundo caso se trata de un juicio en el que se enfrentaron dos compadres, el uno, un ganadero que se apropió de un pedazo de la comunidad y el otro, en su rol de autoridad, denunció el hecho, delante del juez, el ganadero le decía – pero compadre si vos mismo me lo has alambrado – y el compadre le respondía – porque vos me has pagado para que alambre.

169 de la OIT que fue ratificado como Ley de la República en 1991 producto de una demanda de los movimientos sociales emergentes, como fue la marcha por el “territorio y la dignidad” de 1990.

No se puede negar que en los niveles municipales e inferiores, la diferenciación y en cierta medida la discriminación, tanto en su momento de fortalecimiento como en la confrontación, están reviviendo la etapa que hemos identificado líneas arriba como la relación más básica y conflictiva, aquella en la que se ha superado la sola característica multiétnica para entrar al campo de la relación interétnica, el espacio privado, público y político, social y económico, discernido por la pertenencia étnica.

Pasar de la relación interétnica a la relación intercultural significará, además de la victoria política, sentar las bases para una menor diferenciación económica, que a su vez trastoca la distribución de recursos y oportunidades, por lo que es de esperar un largo camino a recorrer.

## *Segunda parte*

### **Charagua y Moxos comparados**

Los municipios de Charagua y Moxos presentan similitudes en muchos sentidos, ambos tienen un número de población equiparable, alrededor de 23.000 habitantes y los dos presentaban un índice de pobreza similar en 1994. Sin embargo, son zonas agro-ecológicas muy distintas, Charagua se encuentra en el Chaco caracterizado por la escasa precipitación y en la mayoría de su territorio una escasez de reservas de agua, lo que hace que su población haya elegido las pocas fuentes de agua permanente como hábitat para los asentamientos humanos. En cambio Moxos, entre pampas inundadizas y bosque, se caracteriza por inundaciones anuales y un sistema de ocupación del territorio relacionado generalmente a los ríos, más que como fuente de agua, como sistema de transporte. Estas características van cambiando a través del tiempo, con mejoras en el sistema de transporte terrestre y la introducción de sistemas de acumulación y transporte de agua.

Ambos municipios muestran una importante presencia indígena, superior a 50%. En el caso de Charagua, los indígenas son guaraníes que se encuentran en al menos dos parcialidades nítidas. En el caso de Moxos, los indígenas son moxeños ignacianos, trinitarios, movimas, yuracarés y chimanes. En ambos municipios se han presentado tres demandas de TCO, Chagua Norte, Parapitiguasu e Isoso en un caso y TIM y TIPNIS en el otro. En todos los casos estas demandas son importantes en su relación con el conjunto de otros actores del municipio, aunque la disponibilidad de recursos, así como de conflictos es muy variable en cada caso. Como veremos, la historia de las comunidades, de las actuales organizaciones indígenas, presentan antecedentes distintos, aunque en su forma moderna existen bastantes similitudes, al menos en el proyecto de cada organización.

La presencia de criollos y mestizos es muy importante, más que en número en su forma de organización y administración de los poderes locales. No se trata de una historia común y un grupo homogéneo, aunque casualmente presenta también similitudes interesantes, como la presencia de las misiones,

el ingreso de cruceños, el establecimiento de haciendas ganaderas y la presencia de algunas familias de Medio Oriente. En el último tiempo también se nota la presencia de familias de occidente del país, normalmente dedicadas al comercio y transporte, aunque con algunas incursiones en la ganadería, agricultura y actividad forestal.

En términos de economía, también se podría intentar un grado de generalización, el eje ganadero del siglo XX, en su versión más expansiva, su articulación con el comercio e incluso con los servicios; y por supuesto con el poder. Una economía campesina indígena con mucha tradición e incorporación de nuevas prácticas; aunque en el imaginario general, marginal. Grandes iniciativas modernizadoras y coyunturas de explotación de recursos muy importantes, aunque en la práctica las unas no han contado con la consolidación necesaria y las otras no han mostrado su capacidad de generar desarrollo local (principalmente madera y petróleo).

Si la comparación es posible, como se espera demostrar en esta sección, entonces es posible encontrar también algunas preguntas, hipótesis y conclusiones para los procesos en los cuales ambos municipios han tenido un desarrollo distinto.

Esta parte es central en el documento, por lo que se aplicará un método de análisis comparado, que aproveche la mayor cantidad de información posible sobre actores, historia e intereses, para determinar los desenlaces políticos y su relación con el desarrollo de la población, elegimos las variables de disminución de la pobreza como las más importantes.

## **Mapa de Bolivia con dos municipios**



## Capítulo 4

### Charagua

#### 4.1. Breve historia de la ocupación del espacio y de las relaciones sociales

La región se caracterizó en tiempos precolombinos por el predominio de los guaraníes, venidos desde Paraguay, sobre otros grupos étnicos, principalmente los chanés que ocupaban parte de lo que hoy es el municipio de Charagua. Más que un complejo de asentamientos humanos estables, los grupos guaraníes y su relación con las otras etnias que habitan la región se caracterizaba por la permanente movilidad de grupos y familias, aunque se pueden identificar núcleos más estables, las relaciones territoriales se extendían por todo lo que es actualmente el Chaco, siendo predominante la circulación en lo que hoy se denomina pie de monte<sup>24</sup>.

Existen suficientes referencias para considerar la importancia de los líderes guaraníes, habida cuenta de la relación conflictiva entre grupos, el proceso de guaranización forzada o asimétrica en el que el predominio de una lengua sobre las otras habría determinado la aparente uniformidad cultural y étnica de los diversos grupos<sup>25</sup>. En realidad se trataría de la conformación de alianzas y acciones colectivas bastante inestables, característica que se encuentra presente en la memoria de la población y en los distintos escritos sobre la población originaria del Chaco<sup>26</sup>.

Mucho más adelante, ya en la República, algunos autores verían en las acciones de Kuruyuki en 1892, un ejemplo de la unidad de los líderes guaraníes del Chaco en contra de la relación de subordinación que se pretendía conso-

---

<sup>24</sup> En el Chaco se diferencian tres grandes ecozonas: subandina, pie de monte y llanura.

<sup>25</sup> Charagua es especialmente importante por encontrarse en su territorio dos de los grandes subgrupos, los guaraní ava en el pie de monte y los guaraní chane ubicados en el Iso.

<sup>26</sup> Para la construcción de una identidad chiriguana, sobre todo la diferenciación en subgrupos, se recomienda a Combes, 2005b y Pifarré, 1989. Sobre las alianzas y su influencia en la actual organización guaraní es importante referirse a Mendoza, 1992.

lidar en contra de sus habitantes, bajo la dirección de Apiaguaiki Tumpa, que es uno de los mayores ejemplos documentados de una acción indígena del oriente contra el orden republicano y cuya magnitud de respuesta del Estado se califica comúnmente como masacre (Pifarré, 1989). Para otros en cambio ésta sería una visión utópica, pues también a Kuruyuki asistieron diferentes parcialidades, unos a favor del Tumpa y otros aliados con el ejército boliviano, lo que permitiría explicar el tamaño de la derrota. Estas diferencias históricas explicarían en gran parte las características y dificultades de la consolidación de una organización unitaria de los pueblos indígenas del Chaco (Combes, 2005a).

En tiempo de la Colonia, lo que es hoy Charagua<sup>27</sup> fue penetrada desde Santa Cruz, aunque desde el lado de Tarija y Chuquisaca también incurrieron expediciones a asentarse en tensa convivencia con las comunidades guaraníes y otras veces a luchar en contra de ellas. A finales del siglo XVIII se establecieron once misiones, todas ellas pequeñas y poco estables, muchas fueron destruidas y reconstruidas en más de una oportunidad<sup>28</sup>. El sector del Isono no fue espacio de influencia directa por parte de los misioneros.

La relación con las misiones, unas veces de convivencia pacífica y sumisión al nuevo régimen, y otras de saqueo, incendio, expulsión y muerte de los sacerdotes y sus allegados, resume la época prerrepública e inicial de la república. Las nuevas incursiones encuentran poblaciones confundidas y divididas, en permanente conflicto entre grupos y líderes.

Unas veces no sólo permiten el asentamiento de las misiones y en algunos casos de las haciendas, sino más bien las solicitan y facilitan; otras veces, y al mismo tiempo, son vistas como amenaza por quienes desde su entorno presionan por su alejamiento<sup>29</sup>.

Aunque la Colonia ejerció presión permanente sobre el Chaco, recién con la institución de la República la presencia *karai*<sup>30</sup> se hace constante, en las misiones, las haciendas, los nacientes pueblos y la presencia esporádica del ejército se va intensificando, al igual que los conflictos. Sin embargo, des-

---

<sup>27</sup> Resulta muy difícil aislar en la historia del pueblo guaraní un municipio del conjunto de espacio ocupado por éstos, mucho más amplio, sin embargo en este capítulo intentaremos este ejercicio.

<sup>28</sup> Masavi, Igmirí, Tacuru, Saipurú, Taputá, Takuarembó, Guirapucuti, Pirití, Obaí, San Antonio y San Francisco. Detalle exhaustivo se puede encontrar en Pifarré, 1989.

<sup>29</sup> La organización para la guerra, el sistema de guerrillas y múltiples liderazgos, propició una organización muy efectiva que puso en apuros a los colonizadores y a los mismos republicanos.

<sup>30</sup> Blanco en guaraní, refiere a toda persona que no es de su propia cultura, con el tiempo se va haciendo extensivo a quienes no pertenecen a un pueblo indígena y originario.

de finales del siglo XIX, luego de la derrota de Kuruyuki<sup>31</sup>, y gran parte del siglo XX, la población Guaraní se concentra en algunas comunidades aisladas (mayormente el Chaco cruceño), otra parte se somete a las relaciones de la hacienda llegando a ser parte de los “activos” de la estancia (la mayoría en el Chaco chuquisaqueño y tarijeño). Dos zonas consiguen sostener una organización que incluye a distintos asentamientos, el Isoso y Caipependi, se entiende que logran una relación funcional con el Estado boliviano, lo que les permite ciertas ventajas en comparación al resto de las comunidades.

Desde los primeros años, junto a las misiones se han establecido pequeños ganaderos y asentamientos con gente venida de fuera, así se conformaron las estancias más antiguas y a su reflujo el pueblo de Charagua, ciertamente sobre un antiguo asentamiento guaraní. En este proceso ha sido constante el mestizaje, muchas veces violento, aunque en algunos casos, pretendido como un mecanismo de integración, algo que ya desde antes de la Colonia fue una de las características de las relaciones entre los diversos grupos étnicos del Chaco.

Durante todo el siglo XIX y XX la estancia ganadera fue la primera empresa en consolidar su presencia en la región. Se han conocido algunos ejemplos de desarrollo intensivo y extensivo como la promisoría Casa Elsner en la primera mitad del siglo XX, asentada en el bajo Isoso, que luego de unos años de expansión desapareció sin dejar mayores rastros en la zona<sup>32</sup>.

En lo que es hoy el municipio de Charagua, en la primera mitad del siglo XX se establecieron estancias ganaderas en las regiones de mayor acceso<sup>33</sup>, eso quiere decir cercanas al centro poblado, a las fuentes de agua y los grandes ríos. Esta coincidencia con los espacios de las comunidades guaraníes intensificó la relación entre ambos grupos, procesos de mestizaje y familiaridad, aunque también sentó las bases de la posterior segregación entre los indígenas y los no indígenas, como en los tiempos precedentes estas relaciones no estuvieron exentas de violencia. Las estancias también atrajeron población cruceña y alguna que otra de orígenes más lejanos, que luego se quedaron en la zona y cuyos apellidos ya son parte de la población del municipio.

---

<sup>31</sup> En 1892 la masacre de los guaraníes en Kuruyuki y la victoria del ejército, marca la consolidación de las formas de coexistencia ensayadas desde el siglo XVIII, que se traducen en la subordinación de la tierra y sus pobladores originarios a las incursiones modernizadoras del Estado y sus gobernantes. Aunque el epicentro del levantamiento no fueron las comunidades de Charagua, ciertamente tuvo influencia en todo el Chaco.

<sup>32</sup> Los propietarios siguen siendo ganaderos y han establecido sus propiedades en las pampas del Beni.

<sup>33</sup> Entre los apellidos y estancias que se recuerdan están las familias Chávez, Ortiz, Ibáñez, Sánchez, Barba, Egüez, Ribero y Cejas (Barba, 2003).

La guerra del Chaco trajo consigo grandes cambios, Charagua fue tomada por los paraguayos en 1935, aunque por poco tiempo. En la confusión, algunos líderes indígenas del Isono fueron sentenciados a muerte por traición a la patria. Aunque no existe una historia propiamente de la intensidad de la guerra en Charagua y sus alrededores, hoy este tenue recuerdo se encuentra muy presente, pues el pueblo de Charagua ha sido declarado Ciudad Benemérita y una de sus fiestas religiosas se inspira en una Virgen que fue “secuestrada” por algún militar paraguayo y devuelta a la Iglesia de Charagua en 1996.

La Guerra del Chaco originó un movimiento muy grande de gente, los que se fueron y los que llegaron. Los que decidieron abandonar el Chaco, principalmente comerciantes de los centros poblados como Villa Montes y también “estancieros” a lo largo y ancho de toda la zona de conflicto se establecieron en otras poblaciones como Tarija y Santa Cruz, pero muchos terminaron retornando con el tiempo. Las personas e instituciones que fueron llegando y decidieron continuar allí, reconfiguraron la vida institucional del Chaco, entre ellos los militares que con sus cuarteles tienen presencia en todas las localidades importantes e influyeron en las relaciones sociales desde la guerra hasta el día de hoy. Otra consecuencia de esta guerra fue que se intensificó el sentimiento regional y nacional de espacio fiscal de la tierra en la zona en desmedro de la población que la habitaba (Bazoberry, 2003).

Para las comunidades guaraníes de lo que es hoy el municipio de Charagua, la guerra significó la desestructuración de sus comunidades y un mayor empobrecimiento, algunos fueron a la guerra, otros huyeron a otras comunidades y ciudades lejanas al conflicto y a las mas se les confiscó ganado y cosechas, por parte de ambos ejércitos. La guerra y postguerra trajeron consigo nuevas configuraciones en la propiedad de la tierra, algunos soldados que se quedaron se apropiaron de tierras, algunas de ellas en comunidades (APG-CIPCA, 2004). Pero la influencia más notoria se produjo en el propio pueblo de Charagua, donde algunos combatientes se asentaron definitivamente al terminar la guerra<sup>34</sup>.

Desde entonces, pasando por la Revolución del 52 y los distintos regímenes militares y civiles, hasta finales del siglo XX, el Estado distribuyó tierras y derechos de posesión al calor de los favores políticos, aunque muchas veces esto significaba la expulsión violenta de algún anterior propietario.

Después de la Guerra del Chaco existe una segunda explosión de las grandes propiedades, algunas de ellas muy mentadas por su producción gana-

---

<sup>34</sup> Entre los que se asentaron en Charagua se encuentra la familia Porcel, hoy ya en su tercera generación. Al igual que la familia de Adán Sánchez, originario de Totorá Cochabamba (Revista Escape, 25 de marzo 2007).

dera, como Itaguasurenda que llegó a enviar carne a las minas de COMIBOL por vía aérea. Sin embargo, la estancia ganadera no llegó a construir un crecimiento estable. Los casos conocidos de desarrollo empresarial no han perdido mucho y solamente resaltan casos concretos relacionados a situaciones excepcionales, por ejemplo, mercados seguros como las minas del Estado y las empresas petroleras.

Por tanto, la “estancia ganadera” como forma de propiedad de la tierra, más que como sistema de explotación del suelo, se consolidó luego de la Reforma Agraria y en la mayoría de los casos la capacidad de explotación fue desbordada por las dotaciones recibidas del Estado. A pesar del proceso de titulación, continuaron estas incursiones inestables en la actividad ganadera y en la ocupación de las propiedades y el territorio.

Al mismo tiempo coexisten algunas familias de tradición ganadera, cuya explotación no puede considerarse empresarial, aunque ciertamente ejercen presión sobre la propiedad de la tierra y más allá del beneficio económico de la actividad mantienen sus propiedades bajo un sistema bastante precario de ganadería.

Las explotaciones ganaderas más estables posiblemente fueron las cercanas a centros poblados, especialmente comunidades guaraníes, lo que generó un conflicto permanente, principalmente en las últimas décadas del siglo XX<sup>35</sup>.

El avance de la hacienda ha sido en gran medida facilitado por las migraciones laborales de los guaraníes a Argentina. En las últimas décadas del siglo XIX los contratistas argentinos incursionaban con bastante éxito para llevar gente a la zafra de caña de azúcar. Este tipo de migración luego fue ampliada y masificada, en la segunda mitad del siglo XX, a la zafra en las zonas cañeras de Santa Cruz<sup>36</sup>. Hoy en día, los traslados laborales temporales, continúan con menor intensidad, aunque los guaraníes todavía son requeridos para actividades como el alambrado de estancias y el destronque de terrenos. El mismo asentamiento menonita en el municipio de Charagua ha contribuido a modificar los patrones migratorios de la población guaraní.

Desde principios del siglo XX, el creciente interés en los recursos petroleros de la región originó una serie de acuerdos concertados en secreto, que

---

<sup>35</sup> A este periodo corresponden las propiedades, muchas veces tituladas por la Reforma Agraria y en la ubicación que conservan en gran medida hasta la actualidad, de los apellidos Gutiérrez, Fernández, Peña, Salas, Garzón (Registros INRA).

<sup>36</sup> Existen zonas de mayor tradición en el enganche zafrero, una de ellas es el Isoso, donde el enganche fue en algún momento todo un sistema complejo articulado a las autoridades comunales, intercomunales. Hoy con menor intensidad todavía perduran los contratos colectivos a través de un cabecilla de grupo, aunque ya no guarda ninguna correspondencia con la autoridad guaraní.

determinaron nuevas presiones sobre la tierra y su gente. Aunque se puede asegurar que las primeras exploraciones y perforaciones fueron marginales para el conjunto de la población del Chaco, las expectativas nacionales e internacionales fueron de creciente influencia. Se dice que éste es un argumento central para la Guerra del Chaco. A su vez esto determinó el interés de Argentina en la construcción del ferrocarril Santa Cruz-Yacuiba, la articulación entre los dos países y en gran medida el destino de sus principales centros urbanos.

En general, es muy difícil valorar la influencia de la actividad petrolera en la configuración de la posesión de la tierra, quizá su producto más visible hayan sido las brechas de exploración y los oleoductos que se han convertido en caminos de penetración y linderos para las estancias ganaderas<sup>37</sup>.

Por otra parte, el establecimiento de la vía férrea entre Yacuiba y Santa Cruz entre 1942 y 1963, que pasa por gran parte del municipio de Charagua, tuvo especial influencia en la conformación de los asentamientos y su composición, además del tiempo, trabajo, recursos humanos y materiales que llevó la obra, en su recorrido se crearon estaciones de tren cada 20 Km aproximadamente, con lo que surgen nuevos asentamientos como subunidades de las poblaciones más antiguas, muchas de ellas hoy disminuidas y otras de gran importancia<sup>38</sup>. Al menos una generación de trabajadores vinculó su destino a esta empresa. Muchos indígenas trabajaron en su construcción, desvinculándose de sus comunidades de origen, lo que originó el crecimiento de algunas poblaciones circundantes a las estaciones de tren, incluso un barrio muy peculiar en Santa Cruz de la Sierra con población proveniente del área de influencia del tren. Empero, al mismo tiempo, muchos trabajadores llegaron de otras partes y algunos de ellos se quedaron en la región<sup>39</sup>.

La mejora de los caminos permitió que mucha gente pudiera sobrellevar el deterioro del servicio ferroviario, aunque muchas estaciones fueron clau-

<sup>37</sup> Por el año 1912, en una quebrada cerca de Charagua, llamada Aguas Frías se iniciaron las primeras perforaciones con fines comerciales en la Cordillera, ya para los años 30 el municipio de Camiri era el principal productor de Santa Cruz y tuvo un crecimiento importante, lo que movió el centro administrativo de la Cordillera (Barba, 2003), aunque no fue hasta más tarde que las explotaciones se intensificaron y tuvieron repercusiones en la población.

<sup>38</sup> A distancias variables de muchos de los asentamientos y comunidades se establecen 10 estaciones de ferrocarril, por ejemplo la estación del Espino, hoy con importante población, la estación de Igmiri, de San Antonio, etc. Algunas de ellas dependían exclusivamente de las empresas, incluso para la provisión de agua para consumo humano y animal. Luego de la capitalización de los ferrocarriles en 1996, coincidiendo con la inauguración de gran parte de la carretera asfaltada, disminuyó su importancia y algunos de estos asentamientos fueron abandonados.

<sup>39</sup> Un ejemplo es el de Luis Saucedo Tapia, que llegó como trabajador de ferrocarril, luego fue maestro en Charagua y alcalde en dos oportunidades.

suradas, la población continúa allí y en muchos casos ha conformado y consolidado comunidades. Es cierto también que en algunas de ellas existe un creciente conflicto entre los que quieren profundizar el concepto de comunidad y los que quieren individualizar la propiedad y las relaciones, y asemejarse más bien a la idea de un poblado como Charagua, un ejemplo de esto es la comunidad de San Antonio, la que fuera una de las principales estaciones al sur de Charagua.

En la década de los 70 y 80 han existido algunos planes de asentamientos humanos. El mayor y el más grande fracaso fue el de Abapó Isoso que contó con grandes inversiones y finalmente quedó en nada. Otros más pequeños fueron promovidos a lo largo de la vía férrea, entre ellos sobresale el de la Estación de Igmirí y el de San José Obrero, en ambos quedaron muy pocas familias y se fueron asimilando a la población local.

Ya en la segunda mitad del siglo XX algunos nuevos habitantes fueron atraídos por la Normal Rural de Charagua y luego de concluidos sus estudios se establecieron en el pueblo de manera indefinida<sup>40</sup>. Por el influjo de la Normal “Humberto Ibañez Soruco”, los maestros hasta finales del siglo XX tuvieron un papel protagónico en las instituciones públicas y principalmente en organizaciones del pueblo de Charagua. Su influencia se extendió hasta las comunidades guaraníes, sin embargo, ya entrados los años 90, nuevas generaciones de maestros bilingües de origen guaraní desplazaron a una generación de maestros venidos del centro poblado.

Además de los grupos de personas atraídas por circunstancias especiales que constituyeron fenómenos masivos, existieron otros pequeños asentamientos que a la larga tuvieron gran importancia, como el asentamiento de algunas familias libanesas que pasaron y asentaron residencia en Charagua, sobresalen los apellidos Mery y Salek<sup>41</sup>. Más que relacionados al comercio, se dedicaron a la actividad agropecuaria y forestal, destacándose: por una parte, iniciativas de cultivo bajo riego y transformación de productos agropecuarios, principalmente la elaboración semi industrial del azúcar; y por otra, la extracción y comercialización de madera. Algunos miembros de estas familias participaron de manera muy activa en la vida institucional de Charagua a mediados del siglo XX.

---

<sup>40</sup> La Normal Rural se fundó por Resolución Ministerial en 1960, tuvo años de mucha influencia en la región y formó profesores de muchas generaciones, cerró sus puertas el año 2000.

<sup>41</sup> En todo el Chaco, al igual que en el Chaco Argentino, han existido familias de origen árabe, todos ellos genéricamente denominados “turcos” por la población local, que se han dedicado inicialmente al comercio.

También han ocurrido asentamientos de gente de Vallegrande y de otras regiones de Bolivia<sup>42</sup>, estos últimos fueron principalmente quechuas y aymaras, en este caso también se dedicaron al comercio, muchos al transporte y algunos han incursionado en las actividades agropecuarias. Una importante cantidad de ellos prestan servicios como albañiles y otros oficios como mecánicos, soldadores, etc. La influencia de los *collas* es más reciente que la de los otros grupos y podemos decir que se va incrementando, aunque sin llegar a ser un fenómeno migratorio masivo.

Sin embargo, el fenómeno migratorio organizado ocurrido en el Chaco boliviano y que tiene su epicentro en Charagua es el de las colonias menonitas<sup>43</sup>. Con un asentamiento que se inicia en 1986, hoy han adquirido aproximadamente 100.000 hectáreas de terrenos<sup>44</sup> y se calcula que en total son aproximadamente 4.600 personas<sup>45</sup>. Si bien los menonitas no se “mezclan” con la población local, han tenido una gran influencia en el mercado de tierras, por tanto en la presión por la legalización de papeles y espacios, en el flujo de transporte y comercio, en la introducción de tecnología, variedad genética animal y vegetal, en patrones de consumo, y principalmente en la generación de una nueva red laboral precaria en actividades temporales.

En cuanto a población indígena, el pueblo guaraní, ubicado en el municipio de Charagua, durante la Colonia, la República y la historia contemporánea, se concentró en comunidades indígenas en régimen de propiedad colectiva de la tierra, distribuidas en tres ejes principales: lo que se denomina el Isoso, Alto y Bajo, con un total de 30 comunidades; Charagua Norte con un total de 17 comunidades hasta 1990 y actualmente con 26, y Charagua Sur con 18 comunidades guaraníes. Las interrelaciones de la población indígena con el entorno social fueron normalmente de subordinación política y laboral. Aspecto que fue modificándose con el tiempo y tuvo sus altas y bajas de acuerdo al contexto regional más amplio.

---

<sup>42</sup> Este grupo es comúnmente denominado *collas*. En principio su influencia fue más bien aislada, aunque de tal importancia que uno de los líderes más importantes del Isoso lleva un apellido cochabambino, aunque no la sangre, Barrientos.

<sup>43</sup> Se establecen en espacios denominados colonias, hoy existen seis de ellas y corresponden a flujos intensos que se han dado en periodos de alrededor de tres años.

<sup>44</sup> Estas compras las realizaron a ganaderos de la zona, aunque es discutida la legalidad ya que la región no concluyó el proceso de saneamiento. Los datos son bastante aproximados, por ejemplo un artículo de La Prensa nombra las colonias y luego indica una superficie mayor a la que nosotros estimamos: las colonias menonitas son Pinondi, Durando I y II, Casa Grande, Pirango, Nueva Esperanza, Kansas y La Sierra, entre todas se calcula 150.000 Ha, una de ellas, Pinondi, tiene aproximadamente 21.000 Ha y 2.000 migrantes (Revista, La Prensa, 13 junio 2006).

<sup>45</sup> Para esta aproximación tomamos el dato de la lengua, provisto por el Sistema de Información Geográfica Étnico Lingüista (SIGEL) (Albó, 2006).

Luego de la Ley INRA, las tres regiones han demandado Tierras Comunitarias de Origen, proceso en el que se encuentran actualmente. El saneamiento ya lleva alrededor de 10 años y como los guaraníes han optado por la titulación parcial y progresiva ya han consolidado importantes espacios y esperan duplicar su superficie en propiedad al culminar la titulación. Sin embargo, la demanda territorial ya ha generado un nuevo espacio de administración guaraní, que de facto, ha presentado planes de gestión territorial que regulan, al menos moralmente, el uso del espacio y las actividades que allí desarrollan guaraníes y no guaraníes.

Es importante tener en cuenta que sólo a finales del siglo XX, se podría decir que la introducción de tecnología e inversiones hicieron posible que algunos grupos, comunidades y empresas, establezcan asentamientos y ocupen espacios que antes se mantuvieron inhabitados por ausencia de fuentes de agua e infraestructura caminera.

#### **4.2. Breve historia de la organización indígena**

Los guaraníes de Charagua vivieron procesos de desestructuración muy intensos, a pesar de los cuales mantuvieron estructuras comunales e intercomunales (Isoso), antes de la creación de la Asamblea del Pueblo Guaraní, en 1987.

Aunque se han conocido proezas importantes de algunos líderes indígenas como los capitanes de Isoso o de Caipepe, que establecieron demandas concretas a nivel del gobierno central para acceder a seguridad sobre las tierras que ocupaban las comunidades, en su mayoría se vivió un proceso de fragmentación que fue consolidado luego de la Reforma Agraria del año 1953. En la segunda mitad del siglo XX estas comunidades fueron demandando como principal servicio público la provisión de maestros, pues incluso la infraestructura escolar adecuada corresponde a la década reciente.

En los años 80 confluyen una serie de iniciativas que darán vida al fortalecimiento de los lazos intercomunales, lo que a la larga consolidará las tres organizaciones dentro del territorio de Charagua. Este periodo corresponde al nacimiento de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)<sup>46</sup>.

Muchas de las iniciativas desde esta década fueron apoyadas por instituciones privadas. En el Isoso existió una fuerte presencia de la institución APCOB; mientras que en Charagua Norte y Sur, de CIPCA. Sin embargo, el papel del Estado también fue muy activo a través de las corporaciones de de-

---

<sup>46</sup> Para una síntesis sobre la creación de la APG y sus características, tradición y modernidad, referirse a Mendoza, 1996.

sarrollo, los programas de salud y educación que fueron institucionalizándose en democracia y ampliando sus coberturas a las comunidades, en estos dos últimos casos en Charagua el Vicariato Apostólico de Cuevo y la Parroquia de Charagua fueron aliados y soporte importante de las instituciones públicas.

Sobre la confluencia de factores para el fortalecimiento de las organizaciones intercomunales existentes y la creación de otras nuevas e incluso la propia APG, encontramos factores internos importantes, a pesar que hay opiniones que resaltan la influencia externa de manera que se podría llegar a invisibilizar la fuerza de las comunidades. Desde nuestro punto de vista, la adecuación y el fortalecimiento de las estructuras de la organización corresponden a una nueva estrategia desde las comunidades guaraníes para su articulación con los procesos externos, las posibilidades y aperturas del entorno político y principalmente estatal. En términos de demanda fue ascendiendo de aspectos muy puntuales a factores más estratégicos, aunque mantendrá como una de sus características la reivindicación de aspectos muy concretos y cotidianos (Bazoberry, 1994).

Sobre la Capitanía del Isono<sup>47</sup>, aunque su organización es muy antigua, en su composición actual se puede convenir que su historia contemporánea data de 1939<sup>48</sup>, cuando en la posguerra va retornando la población, y la organización del Isono es liderizada por Bonifacio Barrientos Iyambae y Enrique Iyambae. Esta estructura intercomunal le ha permitido al Isono sostener relaciones bastante estructuradas con el Estado y los otros agentes privados regionales. Así como se organizaron estructuras ágiles para la provisión de mano de obra a la zafra de caña de azúcar en Santa Cruz, las relaciones políticas eran muy preciadas por los partidos políticos y líderes locales, pues se entendía que el poder de los Barrientos llegaba a la subordinación incondicional de la población de las comunidades. A cambio, el Isono consiguió cierta estabilidad en la ocupación de sus tierras.

Por otra parte, en los orígenes de las organizaciones indígenas de tierras bajas, Chaco y Amazonía, la convocatoria e influencia del Isono fue imprescindible para la organización de otros pueblos indígenas así como de su primera estructura interregional, la CIDOB, que formalizó su organización en 1982. Con el tiempo y el surgimiento de nuevas organizaciones, la Capitanía del Alto y Bajo Isono (CABI) fue perdiendo brillo dentro del movimiento indígena, aun-

<sup>47</sup> Un estudio exhaustivo sobre el Isono y sus capitanes en Combes, 2005a.

<sup>48</sup> Aunque tiene mucha tradición, dos datos importantes en la historia contemporánea: 1939 en la posguerra, asume como Capitán Grande, Bonifacio Barrientos Iyambae y 1985 cuando asume Bonifacio Barrientos Cuellar y le da una nueva tónica al Isono. Nótese que ésta capitanía es de las últimas que mantienen una línea hereditaria de liderazgo.

que mantiene su prestigio hacia afuera y simbólicamente establece relaciones de alianza con diferentes actores como los comités cívicos, las asociaciones de ganaderos, partidos políticos con oportunidad electoral, empresas de diversa índole, organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional, ministerios y prefecturas<sup>49</sup>.

La capitania del Alto y Bajo Isoso la integran 11 comunidades del Alto Isoso y 14 comunidades del Bajo Isoso, todas ellas con un esquema organizativo de representación y delegación consolidado. La población estimada de las comunidades del Isoso es de 8.878 habitantes.

La demanda territorial del Isoso se denomina Ivi Iyambae, ha sido reconocida por las autoridades nacionales y municipales como Distrito Indígena, y desconcentrada a nivel de subalcaldía. Sin embargo, al contrario de lo que se piensa normalmente, el territorio isoseño se encuentra ocupado en buena parte por un número importante de ganaderos no indígenas, que a diferencia de otras regiones, en muchos casos conviven cotidianamente con las comunidades y con las que aparentemente no existirían grandes conflictos<sup>50</sup>.

En los últimos años las parcialidades del Alto y Bajo Isoso han ido generando un movimiento para consolidar capitánías con algún nivel de autonomía frente al poder del Capitán Grande, sobre todo en lo que se refiere a la administración de las comunidades y a sus requerimientos cotidianos. La Capitania del Alto y Bajo Isoso (CABI), dispone de un conjunto de obligaciones hacia afuera, ya que administra la Fundación Ivi Iyambae, cogestiona el parque Kaa Iya, y habitualmente administra un conjunto de proyectos que en gran medida han institucionalizado la organización del Isoso, incorporando además de la figura de su líder Bonifacio Barrientos a un conjunto de asesores y técnicos<sup>51</sup>.

En el Isoso la organización intercomunal es tradicional, en el sentido que ha existido desde mucho tiempo atrás. En las otras comunidades del norte y sur de Charagua este tipo de organización es de reciente creación, data de los años 80.

La Capitania de Charagua Norte, se estructuró como organización zonal entre 1986 y 1987, como preludeo al nacimiento de la APG, con alrededor de 15 comunidades. A la fecha cuenta con 26 comunidades, donde habitan 951

<sup>49</sup> Aspectos abordados para el Isoso por Combes, 2005b.

<sup>50</sup> Desde otro punto de vista, las comunidades no habrían desarrollado la capacidad de defensa de sus tierras y objetivamente no le ven mayor interés a su posesión.

<sup>51</sup> El parque y Área Nacional de Manejo Kaa Iya del Gran Chaco ha sido creado mediante Decreto Supremo N° 24122 del 21 de septiembre de 1995, está administrado por la CABI y tiene como unidad técnica operativa la Fundación Ivi Iyambae, bajo convenio de administración del 29 de noviembre de 1995.

familias, haciendo un total de 5.088 personas<sup>52</sup>. Al igual que la zona del Isono en Charagua Norte, todas las comunidades están consolidadas, y una de sus características es que luego de las fundadoras y de origen muy antiguo, se han sumado nuevos asentamientos promovidos por la propia organización<sup>53</sup>.

Al principio la organización intercomunal se denominó zona, con el tiempo fue común llamarla “capitanía”, aunque es habitual que a su máxima autoridad se le denomine capitán zonal. La administración municipal ha establecido una subalcaldía con representación indígena. A diferencia del Isono, la elección de sus dirigentes es democrática y tienen estatutos que rigen la forma y el período de elección, aunque en los últimos años no ha sido un ejemplo de estabilidad. Desde Charagua Norte se ha originado muchos de los cambios políticos de la región, de allí salió el primer presidente de la APG nacional, el primer presidente del Comité de Vigilancia de Charagua y los primeros dirigentes que se presentaron a elecciones para concejales y alcaldes.

La capitanía de Parapitiguasu, antes llamada Zona Charagua Sur, tiene una particularidad en su forma de reunir a 17 comunidades, debido a que 11 comunidades están ubicadas geográficamente en el municipio de Charagua y 6 en el municipio de Boyuibe, se estima su población en 3.933 personas en 746 familias<sup>54</sup>. Tuvo sus orígenes en 1986 – 1987, a través de una asamblea en la que participaron 13 comunidades. Aunque geográficamente se encuentra ubicada, como se dijo, en dos secciones municipales, para fines organizativos se mantiene como una sola organización y en el ámbito municipal plantean sus demandas a la sección a la que pertenecen.

Parapitiguasu es distrito municipal y cuenta con una subalcaldía. Por lo demás, sus características son muy similares a Charagua Norte.

En resumen, en Charagua se encuentran tres capitanías fuertes, cada una con una demanda de Territorio Indígena. El Isono es organización tradicional, en cambio Parapitiguasu y Charagua Norte han vivido los procesos de creación de la APG en la década de los 80 y 90, resultando en un proceso de fortalecimiento sorprendente. Las dos últimas capitanías han contribuido a la consolidación de la organización nacional de los guaraníes. En el ámbito local han participado en todos los espacios democráticos.

<sup>52</sup> Plan de Gestión Territorial Charagua Norte. 2004. Diagnóstico Socioeconómico y Estrategia de Gestión Territorial. CIPCA – APG Charagua Norte. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

<sup>53</sup> Es interesante el caso de la Comunidad San José Obrero, que originalmente fue un asentamiento de migrantes aymaras, hoy su relación, entre otros de parentesco, los ha llevado a afiliarse a la APG e incluso revertir sus tierras a favor de la TCO.

<sup>54</sup> Plan de Gestión Territorial TCO Parapitiguasu. 2004. Diagnóstico Socioeconómico y Estrategia de Gestión Territorial. CIPCA – APG Parapitiguasu. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

### **4.3. Actores no indígenas en el municipio**

Desde la perspectiva de las instituciones, posiblemente la más antigua y con presencia en la actualidad sea el gobierno municipal, creado bajo el nombre de Junta Municipal el 5 de mayo de 1895<sup>55</sup>, al año siguiente comenzó a funcionar la Notaría Pública y posteriormente servicios como correo (1889), luego vino la radiocomunicación y así sucesivamente, educación y salud.

En el caso de Charagua hay que destacar la presencia del ejército boliviano. En 1928 se crea la Delegación Nacional del Parapetí, desde entonces la presencia de lo que es hoy el Regimiento Boquerón es cada vez más importante en el contexto regional y ha generado una especial influencia en el municipio. Muchas veces, más allá de lo propiamente establecido en las leyes, el comandante del regimiento resolvía asuntos que se ponían a su conocimiento<sup>56</sup>. De manera más informal, muchos militares y sus esposas han sido profesores y profesoras en los colegios del centro urbano, lo que generaba una dinámica diferente en el sector de la educación. Está por demás decir que los oficiales de rango y sus familias pasaban a formar parte de los grupos dominantes del pueblo y de muchas de sus actividades.

Por su parte, Heradio Barba dejó testimonio del recorrido de algunas instituciones, el que ayuda a entender la conformación del municipio. Por ejemplo, la existencia del Centro Cultural Femenino fundado en 1936 y de corta existencia; el Club Deportivo 21 de Abril fundado en 1936, que luego se vuelve una fraternidad y prácticamente existe hasta hoy, es lo más parecido a lo que en otras regiones fueron los clubes sociales; el Club Cuape Uai (de aquí

---

<sup>55</sup> La Sección Municipal se creó por Ley de Septiembre de 1894. Hasta la Guerra del Chaco los presidentes de la Junta fueron en el siguiente orden: Ignacio Velasco, Juan Antonio Gutiérrez, Manuel Sánchez, José Roffine, Miguel Hurtado Gil, Francisco Mery Sarquí, Francisco Erazo, Fermín Peralta, Hermógenes Mercado, Rosendo Justiniano Añez, Ignacio Gutiérrez Landivar, Juan Evangelista Rocha, Nemesio Morales, Vicente Arce, Juan Bautista Gutiérrez, Viador Justiniano, Luis Sandoval, Higüi Leños, Alberto Barba Ortiz, Rodolfo Muñoz Barba, Ricardo Montenegro, José Mercado Roca, Roberto Suárez Justiniano, Mariano González Caballero. Luego de la guerra los alcaldes fueron: Mariano González, Francisco Baldelomar, Julio Antelo, Jesús Fernández, Heradio Barba Hurtado, Fructuoso Peña, Julio Garnica Pomier, Gustavo Barba Rojas, Eduardo Martínez Laguno, Alberto Barba Ortiz, Emilio Durán Cortez, Francisco Torrico Rocha, José Erazo Mendoza, Mamento Eguez Soruco, Wilson Gutiérrez Hurtado, Néstor Cuellar Barba, Julio Canido, Jorge Velog Melgar, Raúl Ayala Patiño, Ricardo Rocha, Vicente Enrique Cuellar, Mila Muñoz de Suárez, Aida Mery V. De Salek, Miguel Gutiérrez Velasco, Isidoro Mery Hurtado, Serapio Bustos Urquiola, Efraín Oblitas, Abelardo Vargas Portales, Orlando Gutiérrez (Barba, 2003).

<sup>56</sup> El coronel resolvía desde robos hasta problemas de tierra, más allá del propio interés del ejército en establecer una autoridad local, muchas veces la propia población recurría y le delegaba de facto esta responsabilidad. Entre las anécdotas se recuerda el autoritarismo de Rico Toro, militar que luego se volvió famoso a nivel nacional, que incluso obligaba a cortarse el pelo a los jóvenes del pueblo.

somos) fundado en 1966 es muy similar al anterior; el Centro de Amigos del Pueblo fundado en 1940 también de existencia fugaz; como éstas han existido muchas otras más fugaces. Finalmente el Comité Cívico de Charagua, fundado en 1976 expresa de mejor manera esta vertiente institucional y la población a la que representa.

El Comité Cívico de Charagua representa desde su origen, a determinados grupos de poder principalmente urbanos, así como a las instituciones que han existido y pasado por el pueblo de Charagua y, obviamente, actúa en defensa de intereses de grupo antes que de intereses de la colectividad. Este hecho explica que dicho ente cívico, hacia dentro del municipio, haya ido perdiendo legitimidad y representatividad, en un entorno en el que surgen organizaciones con formas de representación directa de la población.

Al mismo tiempo desde su creación y hacia afuera, en determinados ámbitos el Comité Cívico ha representado al municipio de Charagua, creció y se institucionalizó al mismo ritmo que los comités cívicos de Santa Cruz. El año 1980 los comités seccionales participaron de la creación del Comité Cívico Provincial, del cual participan activamente hasta el día de hoy. Hay que insistir sin embargo, en que no se trata de una organización que consiguió mayor representación que la estrictamente institucional, pues más allá de su actuación con autoridades departamentales y nacionales en temas como caminos, salud y educación, no tiene mayor proyección. No obstante, es importante señalar que el mundo simbólico del Estado y del gobierno, al menos hasta finales de los años 80, se ha movido principalmente en ese marco institucional. Desde la participación en actos cívicos, hasta la elección de líderes para cargos públicos, pasaba necesariamente por este micro mundo institucional.

Dos casos distintos, aunque pertenecen a este grupo y han contribuido con el imaginario y discurso productivo, son la Cooperativa de Riego y la Asociación de Ganaderos de Cordillera, filial Charagua (AGACOR).

La Cooperativa de Riego se organiza a principios de la década de los 70 con el objetivo central de administrar y mantener el sistema de riego que pasa prácticamente por todo el centro urbano y un área de influencia considerable. Sus actividades fueron diversas, ya en 1973 consigue un préstamo del Banco Agrícola<sup>57</sup>, en otras ocasiones consiguió atención del Estado para mejorar y ampliar el sistema de riego. Esta cooperativa representó, en determinado momento, una visión de desarrollo distinta y alternativa a la ganadería chaqueña. Sin embargo, las iniciativas duraderas fueron muy puntuales y el aprovecha-

---

<sup>57</sup> La comisión que viajó a La Paz estuvo conformada por Miguel Gutiérrez Velasco, Isidoro Mery y Heradio Barba, personas que luego representaron en distintas ocasiones a distintas organizaciones del Municipio, principalmente en el Comité Cívico (Barba, 2003).

miento de este recurso fue muy inestable. En los años 90, la presencia de nuevos propietarios en el pueblo y en el área de influencia del riego, va a determinar un cambio significativo en su organización, más acorde a su personalidad jurídica y menos relacionada a las estructuras de poder local.

La Asociación de Ganaderos de Cordillera, Filial Charagua (AGACOR)<sup>58</sup>, en cambio ha sido más estable, aunque en los últimos años ha pasado procesos de institucionalización, donde se ha revisado incluso la calidad de la afiliación, pues en muchos casos se adscribían personas que, más allá de realizar la ganadería como actividad económica, simplemente se consideraban miembros por tradición familiar. La Asociación fue fundada el 11 de noviembre de 1974 por Mario Gutiérrez, como institución de derecho privado, sin fines de lucro con personalidad jurídica y patrimonio propio. En Charagua funciona una filial de esta asociación que agrupa a los ganaderos de Charagua que cumplen los requisitos establecidos en su estatuto, que son principalmente tener tierras y ganado, actualmente son 120 afiliados de diverso tamaño, la inscripción es de \$us 100 para personas particulares y comunidades, pero puede figurar un solo representante de la comunidad<sup>59</sup>. La clasificación que tienen de sus socios es según el tamaño de sus hatos, inversión y productividad, “productores chicos y medianos”.

Su objetivo principal es el de velar por sus socios, mediante un asesoramiento en el saneamiento y titulación de tierras y estimular la unidad y cooperación de los ganaderos, brindar asesoramiento y asistencia técnica, realizar campañas de vacunación.

Tiene bajo su responsabilidad el matadero, donde se faenan un promedio de 2 a 3 reses por día; tiene un equipo de perforación de pozos de agua que presta servicios a asociados y particulares, lleva perforados alrededor de 65 pozos; tiene una central de insumos; también alquila su salón para actividades sociales.

Realiza un importante evento que ya es parte del calendario regional, la Feria Ganadera en el mes de abril, con exposición, concurso y remate de ganado bovino y equino y que está abierta a la participación de todos los interesados.

Su máximo órgano de decisión es la asamblea ordinaria que se reúne anualmente, elige el directorio, tribunal de honor y revisores de la contabi-

---

<sup>58</sup> Gran parte de los datos se extrajeron del PDM del Municipio de Charagua 2003-2007 (HAM Charagua, PDCR II, CIPCA, 2003) y se complementó con entrevistas a directivos de la Asociación.

<sup>59</sup> Entrevista a Carlos Gómez, presidente de AGACOR. Noviembre de 2005. Programa radial Todas las voces N° 3. Producido y difundido por CIPCA - Charagua.

alidad. El directorio es el órgano de gestión compuesto por un presidente, un vicepresidente, seis vocales titulares y dos suplentes. El presidente es el representante legal y tiene funciones ejecutivas. Cuentan con una planta administrativa permanente de 4 personas en su oficina central y 3 personas en el matadero.

Existen otras organizaciones y sindicatos “tradicionales”, por ejemplo el de maestros, que no ha tenido una actuación especial, respecto al interés de este estudio. En los últimos años se han conformado nuevas organizaciones que van tomando fuerza, principalmente las asociaciones de comerciantes y el sindicato de transporte.

La Asociación de Comerciantes es producto del asentamiento de familias de origen *colla* (de extracción indígena de occidente) que hoy cubre gran parte del comercio del municipio. En la actualidad existen dos asociaciones, “Mercado Bolívar” con 22 integrantes y “10 de Noviembre” con el mismo número de asociados. Aunque su organización no es muy visible, en los últimos años ha incrementado su capacidad de negociación con el gobierno municipal y en la misma medida se ha convertido en aliado importante para las organizaciones políticas.

En la misma situación se encuentra el Sindicato de Transporte 12 de octubre, en la actualidad con 90 socios propietarios de taxis, flotas y camiones, la cuota de inscripción para pertenecer al sindicato y hacer uso de la línea es de \$us 100, normalmente prestan servicio alrededor de 35 socios. Es necesario indicar que luego del asentamiento de las colonias menonitas y su progresiva expansión, se ha generado una demanda significativamente alta de taxis para el transporte entre la estación del ferrocarril, el propio pueblo de Charagua y las colonias menonitas. Los transportistas pertenecen a diversos grupos sociales, por lo que su mayor interés tiene estricta relación con normas municipales que regulen su actividad y la mejora de los caminos. Hasta el momento no han ejercido mayor peso político a la hora de decidir la configuración de los poderes locales.

Finalmente, el último caso que interesa resaltar es el de las juntas vecinales, que ciertamente se han organizado y fortalecido desde la Participación Popular en el año 1994. Actualmente existen 9 juntas vecinales y todas ellas se han organizado en una Asociación de Juntas Vecinales con su propia directiva (PDM, 2003). Hoy son importantes actores de la actividad municipal, ya que participan en las actividades de planificación y control social. Algunas de las Juntas son activas también en la conformación de alianzas políticas a la hora de participar en elecciones y en la selección de directivas más locales.

#### 4.4. Participación Popular y desarrollo, principales indicadores

Posiblemente el principal indicador de la Participación Popular debiera referirse a la organización de la población, aunque es un dato difícil de cuantificar. Por ello, sólo se apunta que toda la población del municipio está representada en alguna organización comunal o en alguna junta vecinal. Desde 1997 el municipio fue subdividido en seis distritos municipales, Charagua Norte, Parapitiguasu, Isoso, Charagua Centro, el Parque Kaaiya y Ñembiguasu. Los tres primeros distritos vienen eligiendo subalcaldes que ejercen sus funciones sin mayor impedimento desde 1997. Este aspecto ha contribuido a la institucionalidad del gobierno municipal en el ámbito de su territorio seccional.

Un dato verificable y que muestra el impacto de la Participación Popular es el de los recursos administrados por el gobierno municipal. Así, en el cuadro 4.1 vemos cómo de ser un municipio de escasos ingresos, pasó a administrar alrededor de 5.000.000 bolivianos en promedio, aunque hay que destacar que la capacidad de generación de ingresos propios, si bien es ascendente, no es sobresaliente en el presupuesto total, considerando que la dimensión territorial del municipio es la mayor del país<sup>60</sup>, y aunque su población es baja, gran parte del territorio es reclamado bajo algún tipo de propiedad, estos recursos municipales no superan el 9% del promedio de las gestiones 1997-2004, llegando en el mejor de los casos al 13% en la gestión 2003.

Sin embargo, es importante considerar que los ingresos transferidos desde el gobierno central van en ascenso. También es notorio el incremento de los ingresos propios. A su vez, los recursos HIPC, han significado un incremento del 25% en los ingresos promedio para el municipio entre los años 2002 y 2004, los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)<sup>61</sup> desde el 2006 supera esta cifra, lo que compensa la salida del FPS y la disminución de los recursos HIPC.

---

<sup>60</sup> El municipio de Charagua posee 74.648 km<sup>2</sup> de superficie territorial, es tan grande como dos veces el departamento de Tarija (37.623 km<sup>2</sup>).

<sup>61</sup> El Impuesto Directo a los Hidrocarburos fue creado en 2005. Establece su distribución entre Departamentos Productores (12,5% del total), Departamentos no Productores (31,25% del total), compensación a Departamentos Productores que reciban menos que los no productores, Tesoro General de la Nación, Pueblos Indígenas y Originarios, Campesinos, Municipios (34,48% del total que corresponde al Departamento), Universidades, Fuerzas Armadas y Policía. Por su fórmula de cálculo algunos municipios reciben mayores ingresos que otros.

**Cuadro 4.1: Municipio de Charagua**  
**Ingresos por fuentes estatales (en bolivianos)**

Año	Coparticipación				Propios	Total ingresos municipales
	Coparticipación tributaria	Recursos HIPC	FPS	IDH	Ingresos propios	
2006	5.528.768	1.034.080		1.576.874		8.139.722
2005						-
2004	5.000.849	1.562.797			748.233	7.311.879
2003	3.871.921	1.389.690			783.415	6.045.026
2002	3.486.912	2.267.064	1.438.045		501.813	7.693.834
2001	3.205.485	853.031	1.438.045		463.427	5.959.987
2000	3.314.565				351.672	3.666.237
1999	2.905.506				250.292	3.155.798
1998	3.195.924				350.995	3.546.918
1997	2.692.665				280.496	2.973.161
1996	2.306.778					2.306.778
1995	1.759.529					1.759.529
1994	601.537					601.537

Ingresos, ponderaciones						
Año	Coparticipación				Ingresos propios	Total ingresos municipales
	Coparticipación tributaria	Recursos HIPC	FPS	IDH		
2006	68	13	0	19	0	100
2005						
2004	68	21	0	0	10	100
2003	64	23	0	0	13	100
2002	45	29	19	0	7	100
2001	54	14	24	0	8	100
2000	90	0	0	0	10	100
1999	92	0	0	0	8	100
1998	90	0	0	0	10	100
1997	91	0	0	0	9	100
1996	100	0	0	0	0	100
1995	100	0	0	0	0	100
1994	100	0	0	0	0	100

Fuente: 1994 – 2004: Viceministerio de Descentralización, Estadísticas municipales

2006: Participación Popular, HIPC, IDH (2006) Techos presupuestarios, Viceministerio de Hacienda

La presencia de empresas petroleras que tienen sus actividades en el territorio municipal, también ha facilitado al acceso a recursos económicos considerables en los últimos años. Se estima que el aporte en inversión directa al gobierno municipal es de 3,5% de los recursos municipales, éstos entran a la contabilidad como otros aportes de capital no considerados en nuestros datos, de hecho tienen menor seguimiento en la contabilidad nacional y son difíciles de sistematizar adecuadamente.

En cuanto a la asignación de inversiones, el cuadro 4.2 muestra la preferencia del municipio en la inversión social a la que en promedio entre los años 1994 y 2004 aplicó 81% de los recursos, entre los rubros destacan el de educación y cultura que asciende en promedio a 32%, siendo el máximo el año 2002 con 62% del presupuesto social, y el más bajo el 2004 con 6%. En segundo lugar se encuentra el saneamiento básico con 20% y en el tercero el de salud y seguridad social con 16%.

**Cuadro 4.2: Municipio de Charagua**  
**Inversión pública ejecutada por sector económico**  
**(En bolivianos corrientes, base devengado)**

Año	Inversión Municipal	Inversión apoyo al sector productivo					Inversión Social					Multisectorial y otra inversión	
		Total productivo	Agropecuario	Indust. y turismo	Energ. Eléct.	Transporte	Total social	Salud y Seguridad Social	Educación y Cultura	Saneamiento Básico	Urbanismo y Vivienda		Protección Social
2004	9.746.254	1.061.043	885.617	72.040	0	103.387	8.212.722	1.664.306	622.177	5.064.155	862.084	0	472.489
2003	5.420.052	989.379	522.273	0	6.300	460.806	4.419.761	1.319.933	681.888	1.708.340	694.346	15.254	10.913
2002	8.772.651	997.893	559.210	0	21.500	417.183	7.678.846	1.151.149	5.473.092	491.241	516.860	46.503	95.912
2001	5.004.241	1.685.221	1.685.221	0	0	0	3.319.021	668.645	2.401.626	123.943	124.806	0	0
2000	7.895.221	711.638	362.457	0	0	349.181	7.163.956	731.380	4.206.819	1.537.123	688.634	0	19.627
1999	3.025.023	859.921	184.501	6.006	149.872	519.542	2.165.102	697.528	452.271	521.901	478.345	15.057	0
1998	5.640.931	998.296	161.396	7.000	235.174	594.725	4.642.635	633.062	1.906.398	608.197	1.476.578	18.400	0
1997	4.714.425	362.127	89.828	6.883	0	265.416	4.347.689	1.098.399	937.628	567.888	1.737.909	5.865	4.610
1996	1.111.833	442.015	366.199	0	0	75.815	669.818	70.121	336.649	104.891	158.157	0	0
1995	1.458.045	1.005.086	845.871	0	0	159.215	443.231	208.528	117.110	112.540	5.054	0	9.728
1994	544.355	113.238	9.014	0	66.541	37.683	333.200	36.307	176.264	70.014	50.614	0	97.917
Promedio	4.848.457	838.714	515.599	8.357	43.581	271.178	3.945.089	752.669	1.573.811	991.839	617.581	9.189	64.654

Fuente: Viceministerio de Descentralización, Estadísticas municipales 1997 - 2004

Prácticamente todas las comunidades cuentan con alguna inversión en educación, las más importantes en población disponen de complejos educativos con todas las comodidades y los criterios de la reforma educativa. En las inversiones en salud se ha consolidado la Red de Salud del Municipio, con un hospital de primer nivel y una estructura en las comunidades bajo la dirección de auxiliares y personal especializado. Al mismo tiempo no existe mayor reclamo por el cumplimiento de los planes nacionales como el seguro de salud para

algunos sectores de la población, las obras para la dotación de infraestructura explican mejor esta preferencia.

Luego, la inversión de apoyo al sector productivo alcanza un promedio entre los años 1994 y 2004 de 17%. Cabe destacar que hay años como 1998 en que 68% de la inversión fue a este grupo, siendo el más bajo el de 1997 con 8%. Dentro de este grupo, el apoyo al sector agropecuario destaca con 11% y le sigue el sector del transporte con 6%.

No deja de ser importante esta inversión de apoyo al sector productivo, tomando en cuenta los reparos legales, a pesar de los cuales, muchas comunidades han accedido a apoyo de la alcaldía en cuanto a agua para consumo animal, vientres y otras inversiones, que generalmente cuentan con contraparte de comunidades e instituciones que trabajan en este campo.

Una característica del municipio es el equilibrio de la inversión en los distintos sectores de la población, se ha cuidado mucho la distribución urbana y rural, y dentro de cada sector la distribución entre zonas, comunidades y barrios. El cuadro 4.3 muestra de manera consistente el crecimiento de la población, manteniendo la distribución en el área rural y urbana.

Un aspecto interesante es que el Municipio de Charagua no sólo ha mantenido su población rural, sino la ha incrementado; ciertamente este incremento se debe también al asentamiento de las colonias menonitas, sin embargo excluyendo a éstas, la tendencia se mantiene. Desde el punto de vista de los actores locales, se requiere reforzar la ocupación del territorio, por lo que se han apoyado incluso algunos nuevos asentamientos en los últimos años.

Por parte del gobierno municipal existe el interés de sentar presencia en la mayor extensión del territorio, en virtud de los conflictos limítrofes con sus vecinos. Coincidentemente, las organizaciones indígenas tienen el mismo interés dentro de sus TCO lo que ha dado una ventaja adicional a la creación y fortalecimiento de las comunidades.

**Cuadro 4.3: Municipio de Charagua  
Población rural y urbana**

Año	Población total	Urbana	Rural	% Urbana	% Rural
1992	18.769	2.486	16.283	13,25	86,75
2001	24.427	2.737	21.690	11,20	88,80
Tasa crecimiento 92-01	2,85	1,04	3,1		

Fuente: INE, CNPV, 1992 y CNPV, 2001

De igual manera, la reducción de la pobreza según los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>62</sup> corresponde con el patrón de inversión municipal de los 10 años de Participación Popular. En el cuadro 4.4 podemos apreciar que el nivel de desempeño del índice de NBI ha mejorado en 7.5% entre los censos de 1992 y 2001, esto es importante pues en todos los indicadores ha mejorado sustancialmente.

Si bien es cierto que su desempeño ha sido menor que el del conjunto de Santa Cruz, y menor que el de Bolivia, es importante señalar que se encuentra en el promedio de los municipios de la Provincia Cordillera<sup>63</sup> y del Chaco Chuquisaqueño<sup>64</sup> y Tarijeño<sup>65</sup>, mejor que muchos de ellos considerando nuevamente la dispersión y la dimensión de su territorio.

**Cuadro 4.4: Municipio de Charagua  
Población por situación de pobreza**

Localidad	Población total		Porcentaje de pobres			NO POBRES		POBRES		
	Censo 1992	Censo 2001	Censo 1992	Censo 2001	Diferencia en puntos porcentuales 1992-2001	Necesidades básicas satisfechas	Umbral de la pobreza	Pobreza moderada	Indigencia	Marginalidad
Charagua	18.769	24.427	90,4	82,9	-7,5	671	3.388	14.533	5.089	0
Santa Cruz			60,5	38,0	-22,4	455.733	757.619	608.187	136.439	485
Bolivia			70,9	58,6	-12,3					

Fuente: INE / UDAPE Mapa de la pobreza, CNPV, 2001

<sup>62</sup> Es un instrumento de caracterización de la población en términos de la insatisfacción de determinadas necesidades básicas, concibe la pobreza como necesidad, es un método de medición directa, identifica la pobreza de tipo estructural, utiliza el censo como fuente de información (Aliaga, 2004).

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas, o NBI, es una herramienta creada a fines de los años 70 con el objeto de medir y/o caracterizar la pobreza, mediante un enfoque directo, aprovechando la información censal. A partir de los censos de población y vivienda, se verifica si los hogares satisfacen o no una serie de necesidades elementales que permiten a las personas tener una vida digna de acuerdo con las normas sociales vigentes (Katzman, 1995).

Según J. C. Feres y X. Mancero (2001) las necesidades consideradas suelen limitarse a las siguientes cuatro categorías: i) Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar; ii) Acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado; iii) Acceso a educación básica; iv) Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo.

<sup>63</sup> Diferencia porcentual NBI 1992-2001: Lagunillas (3,5), Cabezas (24,8), Cuevo (1,7), Gutierrez (0,3), Camiri (15,8) y Boyuibe (10,7).

<sup>64</sup> Diferencia porcentual NBI 1992-2001: Monteagudo (12,5), Huacareta (7,3), Villa Vaca Guzmán (10,3), Huacaya (2,0), Macharatí (7,4).

<sup>65</sup> Diferencia porcentual NBI 1992-2001: Yacuiba (20,1), Caraparí (7,7), Villamontes (12,6), Entre Ríos (3,4).

Otro indicador que podría servir para ver el desempeño del municipio en términos de desarrollo es el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>66</sup>, lamentablemente éste no tiene forma de compararse en el tiempo, por lo que su valor, por el momento, se explota en referencia a otros municipios del país.

En el detalle del IDH, Charagua presenta indicadores más bajos que el promedio nacional (cuadro 4.5), un elemento esencial para tomar en cuenta, aunque no es determinante, es que los menonitas no aceptan la educación formal<sup>67</sup>, por lo que su presencia puede estar afectando notablemente los índices de educación y no corresponde, por tanto, con el criterio de inversión y disminución del analfabetismo, como vimos en párrafos anteriores.

En cuanto al índice de consumo per cápita podría ocurrir cosa semejante, pues es un grupo reacio a brindar información sobre su economía.

**Cuadro 4.5: Municipio de Charagua  
Índice de Desarrollo Humano**

Ranking nacional	Esperanza de Vida al Nacer (años) 2001	Tasa de Alfabetismo de adultos (% de 15 y más años de edad) 2001	Años promedio de escolaridad 2002	Tasa de matriculación neta combinada inicial, primaria y secundaria (%)	Consumo Percápita (PPA en \$us/Año) 2001	Desigualdad	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del consumo (ajustado al PIB per cápita)	Valor del Índice de desarrollo humano (IDH) 2001
133	61,9	89,1	5,6	57	751	0,278	0,61	0,68	0,41	0,568
Bolivia	63,3	86,72	7,43	76	1.416	0,442	0,64	0,75	0,54	0,641

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano 2001

Es significativo que la calificación del municipio en el ranking nacional tenga tanta diferencia según el indicador con el que se aproxima, así la ubicación del municipio de Charagua, de acuerdo al IDH ocupa el puesto 133, en cambio de acuerdo al NBI el puesto 100 a nivel nacional (cuadro 4.6).

**Cuadro 4.6: Municipio de Charagua  
Desarrollo Humano, desigualdad y pobreza, 2001**

Ranking Municipal Nacional	Municipio	Valor del IDH 2001 c/desigualdad	Ranking Municipal del IDH c/desigualdad	Clasificación c/desigualdad	Pobreza por NBI	Ranking Municipal del NBI	Diferencia entre el Ranking del IDH y el NBI
133	Charagua	0,546	147	-14	82,9	100	33

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano 2001

<sup>66</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición por país, elaborada para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: (PNUD, 2003)

- Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer).
- Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria).
- Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita en USD).

<sup>67</sup> Tienen su propio sistema, al margen del Estado. Aunque no se pudo verificar cual fue la respuesta y el criterio con que se llenaron las boletas del Censo del 2001.

Desde esta perspectiva, los indicadores del Índice de Necesidades Básicas reflejarían mejor la correspondencia de la implementación de la Participación Popular en Charagua. De igual manera su correspondencia con la lógica de ocupación del espacio y la organización de la sociedad civil del municipio.

#### **4.5. Organizaciones políticas y sociales desde la perspectiva del poder local**

Desde el inicio de la Participación Popular, los guaraníes, a través de su organización matriz, tomaron la decisión de participar activamente en este proceso, aunque a diferencia de otras organizaciones, la directiva de la APG Nacional y la decisión de su Asamblea, fue dar libertad a sus organizaciones zonales o capitanías para que participen de acuerdo al contexto de cada sección municipal.

El proceso fue muy diverso en los distintos municipios de Bolivia. En Charagua, desde el principio, los guaraníes participaron en la difusión de la Ley en todas las comunidades, la organización de los Comités de Vigilancia y en todo espacio de participación municipal en el que les fue posible.

Más allá de pequeños inconvenientes con algunos gobiernos municipales, en general no existió mayor conflicto en el trámite y regularización de las personerías jurídicas, la interpretación de algunas autoridades fue superada ágilmente. Un error frecuente fue la diferenciación entre OTB y organización indígena, como lo muestra esta nota del alcalde de Charagua en 1995 en respuesta a una solicitud de información de la Asamblea del Pueblo Guaraní de la Zona Charagua Norte:

Les doy respuesta a tan delicada carta que se me envía por intermedio de la APG. En primer lugar les hago recuerdo que el Art.7 de la L.P.P. les da el derecho de pedir, controlar y supervisar la realización de obras que se estén realizando en beneficio de las distintas comunidades, pero como OTB, por lo que les ruego que para lo posterior no realicen estos reclamos u observaciones por ese conducto legal y no el presente (Archivo APG-ChN, carta del 16 de febrero de 1995. Citado en Bazoberry, 1996).

Si las comunidades solamente requirieron el reconocimiento legal de la personería jurídica, las juntas vecinales se organizaron al amparo de la Ley, lo que significó un cambio importante para la representación de la organización de la sociedad civil urbana, pues las juntas dieron visibilidad a las periferias del pueblo y a un nuevo actor urbano: la estación de Charagua. Desde el inicio, las juntas vecinales le quitaron el protagonismo al Comité Cívico, aunque éste mantiene algún nivel de representación, en verdad no tiene ninguna influencia en el municipio.

La forma de representación establecida para el Comité de Vigilancia permitió que la mayoría de población campesina esté representada en las principales carteras del control social, desde la primera directiva, la presidencia estuvo ocupada por dirigentes indígenas, con alguna excepción, en general, este cargo se mantuvo en representantes guaraníes.

El Comité de Vigilancia fue una buena escuela, pues los principales dirigentes guaraníes que lo encabezaron, posteriormente fueron candidatos y lograron una buena representación en diversos espacios del gobierno municipal. Un ejemplo es don Crispín Solano, primer presidente del Comité de Vigilancia, luego uno de los tres primeros concejales guaraníes entre 1995 y 1999; otro ejemplo es Claudio López, también presidente del Comité de Vigilancia y luego alcalde electo el 2005.

Particularmente importante es notar que desde la primera elección para alcalde y concejales en 1995, las organizaciones guaraníes del municipio intervinieron de distinta manera y con distintas alianzas. Aunque no lograron ponerse de acuerdo entre las tres zonas, Charagua Norte y Sur en alianza con el MBL, incorporaron sus candidatos, siendo finalmente dos guaraníes quienes ejercieron funciones en el Concejo Municipal, y por primera vez en la historia los guaraníes no sólo participaron en el Concejo Municipal, sino que eran mayoría, pues otro guaraní fue elegido concejal por el Isoso en alianza con el MNR.

En el cuadro 4.7, se puede apreciar el itinerario de la participación de los guaraníes en las contiendas políticas, así como sus resultados<sup>68</sup>. Es importante destacar que su presencia fue permanente y que culminó, al menos por el momento, con su victoria con sigla propia en las elecciones del 2004<sup>69</sup>.

De las elecciones municipales, la de 1999 fue la de menor organicidad y menor resultado para el pueblo guaraní. Sin embargo, a pesar de ello consiguió un concejal que luego tuvo una importante influencia en la atención del gobierno municipal a las demandas de las comunidades.

De los otros actores sociales y políticos, se puede decir que los más activos siempre tuvieron una relación con las cúpulas departamentales de los partidos políticos y luego con los residentes charaguieños en Santa Cruz.

---

<sup>68</sup> Remitimos al Anexo 1 para mayores detalles.

<sup>69</sup> A partir de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley 3015) de febrero del 2004, se viabiliza la participación directa de los pueblos indígenas y sus representantes para las elecciones generales y municipales, cosa que hasta ese año el único instrumento para tal fin era el partido político.

**Cuadro 4.7: Municipio de Charagua**  
**Participación de la organización Guaraní de Charagua en contiendas electorales**

Año de referencia	Organización o movimiento	Organización política	Principales acuerdos	Principales resultados
1992	APG Nacional	MNR	Candidatura de un diputado	Diputado electo
1995	Zonas Charagua Norte y Sur	MBL	Candidaturas a Concejales. Primer suplente y segundo titular.	Al ser Alcalde el primer titular (no guaraní), dos concejales guaraníes en ejercicio
1995	Capitanía de Alto y Bajo Isoso	MNR	Candidaturas a Concejales. Primer suplente.	El primer titular se excusó y permitió que el concejal Guaraní ejerza toda la gestión
1999	Charagua Sur	MIR	Candidaturas a Concejales	Ninguno. Segundo titular y segunda suplencia. Aunque el MIR consiguió un concejal los guaraníes no ejercieron
1999	Capitanía de Alto y Bajo Isoso	ADN	Candidaturas a Concejales	Ninguno. Mismo caso que con el MIR
1999	Líderes independientes con el consentimiento de Charagua Norte	MBL	Primer candidatura a Concejal para los dirigentes guaraníes	Un concejal guaraní en ejercicio
2004	Capitanía de Norte y Sur	Participación como pueblo indígena y sigla propia "APG"	Inclusión de otros sectores urbanos y no indígenas	Dos concejales electos, uno de ellos fue nombrado Alcalde en alianza con MNR, el 2006 cambió la alianza hacia el MAS y CACHA
2004	Capitanía del Isoso	MAS	Candidaturas a Concejales, toda la plancha	Un concejal guaraní en ejercicio
2004	Líderes independientes en alianza	CACHA	Candidaturas a Concejales	Ninguno. Aunque CACHA logró una Concejalía

Fuente: Elaboración propia en base a archivos de CIPCA y entrevistas

De los partidos políticos tradicionales y con aceptación en la región desde el retorno a la democracia, ADN y el MNR fueron contendientes importantes. Aunque ya en la elección de 1990 el MBL consiguió una concejalía contra dos de ADN y dos del MNR, su pugna les llevó a hacer alcalde a Luis Saucedo del MBL, aspecto que en aquel entonces era permitido por Ley. Paulatinamente ADN fue prácticamente desapareciendo como fuerza política, en tanto el MNR continuó con influencia, aunque compartiendo el espacio con las nuevas fuerzas como NFR, MAS y la agrupación CACHA en las últimas elecciones.

El cuadro 4.8 muestra distintos aspectos de la participación política que son importantes de destacar. El primero es el incremento de fuerzas políticas en las elecciones del 2004, así como el crecimiento del número de votantes. Llama la atención en este caso, la pulcritud en las listas de candidatos en 1999, lo que muestra la importancia que dio el sistema político nacional a esas elecciones. Aspecto que lamentablemente no se pueden apreciar en el cuadro<sup>70</sup>, es la participación de inmigrantes *collas* dedicados al comercio y transporte, los que aunque hasta hoy no lograron ningún puesto destacado en las listas de candidatos elegidos, han tenido participación creciente.

El número de candidatos guaraníes no corresponde a su éxito electoral, lo que muestra que la estructura orgánica de la APG ha concentrado votos, y

<sup>70</sup> Para mayores detalles ver Anexo 1

en el caso de la última elección, ha conformado una plancha que incorpora a otros sectores de la población.

Llama la atención que algunas fuerzas políticas no incorporen indígenas en sus listas, aunque está claro que en el caso de algunas agrupaciones esta incorporación no tiene mayor importancia pues les ubican en puestos imposibles de conseguir un sitio en el concejo. También es interesante notar que en algún caso existen liderazgos de personas que alrededor suyo intentan una fórmula política, es el caso de NFR, cuya proyección se debe a un ex empleado municipal que luego de ser contador en la gestión 1995-1999, pasó a ser concejal en la elección de 1999- 2004 y se presentó en la siguiente elección ya sin éxito; por otro lado tenemos el caso de Julián Segundo Chipipi que luego de ser electo como segundo titular del MNR en 1995, participó como segundo titular para NFR en 1999 y como primer titular de UN el 2004.

**Cuadro 4.8: Municipio de Charagua  
Elecciones municipales, candidaturas y resultados**

Año	1995				1999				2004			
Sigla	No. Candidatos	Candidatos Campesinos Indígenas	Votos obtenidos	No. Concejales	No. Candidatos	Candidatos Campesinos Indígenas	Votos obtenidos	No. Concejales	No. Candidatos	Candidatos Campesinos Indígenas	Votos obtenidos	No. Concejales
ADN					10	3	824	1	10	3	473	
ADN-PDC	5	2	253	1								
APG									10	3	1.333	2
ARENA									10	3	128	
CACHA									8	2	646	1
CONDEPA			16									
FRI	3	1	19									
IU												
MAS									10	4	706	1
MBL	10	4	907	2	10	4	486	1	4		61	
MIR	9	3	131		10	5	558	1	10		309	
MIR-NM												
MNR	10	2	991	2	10	2	904	1	10		709	1
NFR					10	1	961	1	10		374	
UCS	8		176		10		428		4		36	
UN									8	3	245	
PP SIN CANDIDATO			47				121					
VOTOS VÁLIDOS			2.540				4.282				5.022	
No. Partidos	6				6				11			
No. Candidatos	45				60				94			
Candidatos Campesinos Indígenas		12				15				18		
Concejales guaraníes				2				1				3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CNE.

Otras organizaciones y sectores de la población, aunque de manera más tardía, se han incorporado a la política activa, aunque con mucho menos fuerza y vocación que el pueblo guaraní, más bien en la mayoría de los casos en alianza patrocinada por ellos.

Es importante destacar que en las elecciones de 1999 los partidos políticos intentaron recomponerse y evitar las alianzas con sectores sociales y gremiales, al menos aquellas que les llevaran a compartir espacios de poder en las listas electorales. Sin embargo como podemos apreciar en el Cuadro 4.9, en las elecciones del 2004 esta actitud cambió considerablemente, más que una mayor apertura de los partidos, fue la posibilidad de conformación de agrupaciones o la presencia directa de las organizaciones indígenas, lo que obligó a los partidos a considerar nuevas alianzas.

**Cuadro 4.9: Municipio de Charagua**  
**Participación de otras organizaciones de la sociedad civil en contiendas electorales**

Año de referencia	Organización o movimiento	Organización política	Principales acuerdos	Principales resultados
1995	Asentados collas en la Estación	MBL	Tercera titularidad, atención a caminos y desarrollo de la Estación de Charagua	Ninguno, aunque fue el lugar más relevante en esas elecciones municipales e incorporó a la Estación en la contienda política
1995	Asentados vallegrandinos en la Estación	MIR	Segunda titularidad, protección al transporte	Ninguno, aunque consiguieron algunos cargos en la prefectura de Santa Cruz
1999	No se han dado casos destacados			
2004	Residentes en Santa Cruz y profesionales	CACHA	Sigla propia	Un titular. Actualmente presidente del Concejo
	Vecinos de la Estación aglutinados entorno a sus OTBs	APG	Primer suplente	Concejal titular y programa de desarrollo para sus OTB
	Migrantes guaraníes en centro urbano	APG	Tercer titular y programa de desarrollo	Ninguna representación directa, sino indirecta

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

Si bien las estructuras de los partidos políticos de nivel departamental y nacional jugaron un papel importante y habitualmente lograron controlar las listas de candidatos, no consiguieron imponer siempre su capricho a las dinámicas locales para la conformación de alianzas postelectorales, esta fue una característica permanente del municipio de Charagua.

Así en 1995, no lograron detener la alianza MBL y ADN para la conformación del gobierno municipal a la cabeza del MBL, en contraposición de la alianza nacional entre ADN y MNR. El 2000 ADN, MNR y NFR hicieron alcalde al candidato del MNR, el 2001 prácticamente renunció el alcalde y el MIR, ADN y MBL hicieron alcalde al concejal de ADN, que luego recompuso su alianza con el MNR y NFR y se mantuvo en el gobierno los 4 años. Más

sorprendente fue el 2005, cuando la APG entró en alianza con el MNR dejando de lado al MAS, lo que muchos entendieron habría sido una alianza natural, lo cierto es que esta relación obvia hizo que el MAS exigiera una presencia mayor de la que le permitía su votación. El 2006 nuevamente a la cabeza de la APG, se conformó una nueva alianza entre esta, el MAS y CACHA, desplazando al MNR.

Hoy el gobierno municipal de Charagua tiene una representación territorial perfectamente distribuida, cada uno de los tres territorios indígenas cuenta con un concejal, el de Parapitiguasu funge de alcalde. Los dos centros poblados más importantes tienen un concejal cada uno, incluso los residentes charaguenses en Santa Cruz consideran que tienen un representante, aunque esta legitimidad es más discutida.

**Cuadro 4.10: Municipio de Charagua  
Alcaldes y Concejales, periodo enero 2005 - junio 2006**

Concejal	Periodo[1]	Origen y trayectoria	Fuerza política
Claudio López	Enero 2005 hasta el momento	Alcalde, guaraní, expresidente del Comité de Vigilancia, activo en los proyectos de su comunidad, representante de Charagua Sur	APG
Modesta Yabita	Enero 2005 hasta el momento	Concejal, guaraní, representa a la estación de Charagua, forma familia con un migrante colla de la generación reciente	APG
Carlos Bazán	Enero 2005 hasta el momento	Concejal, guaraní, representante de la comunidad Masavi, nueva generación de líderes, representante de Charagua Norte	APG
Filemón Suárez	Enero 2005 hasta el momento	Concejal, guaraní, muy cercano a Bonifacio Barrientos (MNR), representante del Isoso	MAS
Abrahán Anivarro	Enero 2005 hasta el momento	Concejal, cochabambino, médico inmigrante hace unos 20 años.	MNR
Gustavo García	Enero 2005 hasta el momento	Concejal, retornó de Santa Cruz para presentarse en las elecciones, representa a los residentes en Santa Cruz con apoyo especial de autoridades de la Universidad Gabriel René Moreno	CACHA

[1] Hasta el momento se debe considerar junio del 2006.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

Con este panorama cabe esperar que la dinámica política en Charagua todavía guarde bastantes sorpresas, aunque al mismo tiempo se espera también que los actores centrales se mantengan activos y presentes.

Un hecho a resaltar es que los partidos políticos no tienen mayor influencia en las elecciones de los dirigentes de la sociedad civil así como tampoco en las instituciones propiedad de la ciudadanía, como la APG, las juntas vecinales, el Comité de Vigilancia, la Cooperativa de Aguas y la de Riego. El fenómeno es más bien contrario, es decir, los partidos políticos se encuentran a merced de los actores y liderazgos locales, lo que se ha demostrado con la movilidad del voto en los últimos años.

*Fotos Charagua 4 paginas*







## Capítulo 5

### Moxos

#### 5.1. Breve historia de la ocupación del espacio y de las relaciones de poder

En tiempos precoloniales la región se caracterizó por una alta concentración de pueblos indígenas que llegaron a desarrollar una civilización notable pero aún poco comprendida. Sobre la diversidad de pueblos, su grado de organización, su densidad demográfica y el manejo de tecnologías apropiadas al medio, no existe aún un criterio común entre los etnohistoriadores, antropólogos, arqueólogos y geógrafos.

Lo cierto es que cuando llegaron los colonizadores encontraron pueblos diversos con culturas, lenguas y cánones de ocupación del espacio también diversos.

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, las Misiones Jesuíticas se asentaron con relativo éxito en la región y modificaron los patrones culturales, las lenguas y las maneras de relacionarse con la naturaleza. Establecieron patrones lingüísticos y de conducta en base a la conversión y la aglomeración de la población en centros denominados Reducciones.

El carácter y la labor misional de los jesuitas fueron y son motivo de controversia. En muchos casos opusieron resistencia a las pretensiones coloniales de explotación de los recursos humanos y materiales de la región, se llegó a crear incluso una nueva identidad indígena expresada en el nombre actual de las culturas y lenguas “ignacianas”, “trinitarias”, etc. En otros casos, consolidaron estructuras organizativas que a la larga resultaron permeables a los intereses de los colonizadores.

Así ocurrió sobre todo a partir de la expulsión de los jesuitas en 1765. Primero, se consolidaron allí los ganaderos y patrones cruceños, posteriormente el reclutamiento forzado de mano de obra para la explotación de la goma y para las haciendas cruceñas, además de la apropiación de tierras, fueron signos de atropello a la sociedad indígena y el establecimiento de una sociedad en base a la usurpación y explotación de los recursos humanos y materiales de la región.

El modelo reduccional de concentración y sedentarización sustituyó el sistema adaptativo de ocupación de los pueblos que se sometieron a este proceso. Sin embargo, al surgir la época republicana, y debido a la masiva colonización durante el auge del caucho, a medida que las ex-reducciones (que actualmente son centros urbanos) iban siendo ocupadas por población criolla y mestiza, se produjeron procesos de desconcentración de la población indígena, que formó comunidades rurales en torno a su ex centro reduccional (CPIB-CIDDEBENI, 1995).

Este proceso de concentración y desconcentración, es una característica de los pueblos del Beni que los diferencia de otros grupos indígenas de Bolivia. Este hecho en particular, ha determinado que la historia de las actuales comunidades indígenas sea bastante nueva, aunque Zulema Lehm recordará de manera muy consistente que en realidad se trata de procesos de reocupación de espacios que en el período pre-colonial habitaban los mojeños<sup>71</sup>.

Las comunidades más antiguas del Municipio de San Ignacio de Moxos son San Lorenzo, fundada por Santos Noco Guaji el año 1887 y San Francisco, fundada por Manuel Moy por la misma época. La primera se origina desde Trinidad mientras que la segunda desde la ex-misión de San Francisco Xavier (Rivero, 1992). La migración a San Lorenzo se motiva en los enfrentamientos entre indígenas con autoridades y milicias civiles de Trinidad, ambos, núcleos indígenas de resistencia y reproducción cultural, terminaron siendo pueblos de predominio ganadero, con escasos recursos para los indígenas.

Posteriormente se profundiza este proceso y como lo describe Wilder Molina, dura al menos un siglo:

El arribo de familias cruceñas a San Ignacio marcó a su vez un proceso de cambio en la estratificación social, la vida económica y la composición poblacional del pueblo. La posición de los indígenas cambia tanto respecto a su ubicación espacial en el pueblo como a su papel en la organización de la vida pública. Al margen de los efectos negativos para la vida de los ignacianos nativos, se produce una nueva configuración del espacio local, por la ocupación de áreas rurales desde el área urbana de San Ignacio, tanto para la agricultura, caza y pesca como para la ganadería (Molina, 2002).

Los apellidos cruceños como Arias, Ruiz, Vaca, Gil, Méndez, Ribera y Vargas pertenecen al razonamiento de la época descrita por Molina. Sin embargo, un tanto más contemporánea y con una influencia económica y política importante es la migración “árabe”.

En el Beni, como otras regiones del oriente de Bolivia, a principios del siglo XX llegaron familias de distintas regiones del mundo. En el caso de San Ignacio de Moxos son particularmente importantes las familias Abularach y Selum. Los primeros miembros de la familia Abularach, llegaron desde Pales-

---

<sup>71</sup> Un documento excelente para comprender más esta característica es el escrito por Zulema Lehm en 1991, obligado para quienes quieran profundizar el tema.

tina en 1910, asentándose principalmente en San Borja, Santa Ana y San Ignacio, hoy tienen una descendencia muy amplia y su importancia económica y política es evidente, los miembros de esta familia se han dedicado principalmente a la ganadería. La familia Selum llegó desde Siria por la misma época, éstos se asentaron en San Ignacio de Moxos y se han dedicado principalmente al comercio (Asbún, 2000).

En los primeros años del siglo XX comenzaron a conformarse haciendas agropecuarias de propiedad de las nuevas familias residentes en San Ignacio, donde empleaban a trabajadores indígenas también provenientes del área urbana. Al respecto, en San Ignacio recuerdan un gran auge de las haciendas que dio lugar a la comercialización permanente hacia Trinidad y que se mantuvo hasta 1950, cuando las haciendas comenzaron a decaer en su producción, y la ganadería, en manos de vecinos del pueblo, adquirió el lugar preponderante en la economía. Fue el periodo en que se inició la migración de familias indígenas hacia los bosques y la formación de comunidades, en tanto que otras fueron saliendo del centro de la plaza para ubicarse en sitios más alejados del pueblo.

... Las familias del pueblo de San Ignacio salieron por diversos motivos: como una forma de responder a las presiones sociales, por trabajo en las haciendas y estancias o por buscar tierras más aptas para garantizar la economía familiar. Entre 1940 y 1960 se generó un permanente movimiento de familias entre San Ignacio y los bosques aledaños, reagrupándose en pequeñas comunidades. Pero la formación de las comunidades, aún como respuesta a las presiones de vecinos —"carayanas"—, no implicó una ruptura definitiva con el pueblo, sino más bien una nueva forma de relación que se mantiene hasta ahora (Molina, 2002).

Es necesario matizar las afirmaciones de Molina, indicando que el fenómeno de formación de las comunidades, sobre todo las más antiguas, como San Lorenzo y San Francisco, como anotamos más arriba, datan de la segunda mitad del siglo XIX. Siendo estas, precisamente, las que dieron origen a la particular forma de organizar las comunidades.

En cada uno de estos "ranchos" se reprodujeron algunas formas jesuíticas; entre ellas, los Cabildos Indigenales, el ordenamiento urbano y en gran medida las actividades rituales y festivas. En ellos, sin embargo, desaparecieron las chacras y los telares comunales (Lehm, 1999).

Existen casos particulares, como el de Desengaño, que más bien es una pequeña población de actual dominio ganadero cuyo origen está relacionado a los peones que huían de las haciendas y se establecían en este paraje de difícil acceso por un tiempo, aunque luego de desengañarse volvían a la hacienda. Mientras que Rivero relata que el nombre de Desengaño se debe a que los ganaderos locales eran aficionados a los juegos de azar, en todo caso el origen de éste y otros asentamientos es distinto a los de las comunidades y no pasa de ser una pequeña población funcional a la ganadería circundante. Algunas que nacieron como comunidades luego se convirtieron en pequeños centros poblados con las mismas características, como San Lorenzo y San Francisco.

Un caso también particular es el de los pueblos indígenas minoritarios, como los Chimanes y Yuracarés que no han pasado por el proceso anterior, más bien el bosque fue su hábitat permanente y aunque han llegado casi a la extinción, hoy todavía existen grupos minoritarios sobre todo en el territorio del TIPNIS y algunos pocos en el TIM.

En la actualidad se estima que existen 106 comunidades, distribuidas de la siguiente manera: TIMI con 18 comunidades, TIM con 19, TIPNIS con 49, Desengaño con 7, San Francisco con 5 y San Lorenzo con 8 (PDM, 2001). Sin embargo, este censo incluye comunidades que tienen desde 2 familias hasta alrededor de 60 y que son las más grandes, la media se encuentra entre 20 y 30 familias y su estabilidad es muy variable, pues aún existe mucho movimiento interno y flujo temporal a San Ignacio de Moxos o Trinidad, según el caso. Una parte de esta distribución dispersa se entiende por la relación funcional con estancias ganaderas aledañas.

En cuanto a las haciendas ganaderas y los hacendados, se han dado procesos igualmente dinámicos, mayormente relacionados a la permanente presencia de nuevas familias y apellidos venidos desde otras regiones del país (principalmente cruceños) e incluso de algunos lugares más lejanos del mundo (por ejemplo, descendientes de palestinos como hemos indicado). La estancia se fue consolidando al mismo tiempo que cambió de dueños, ya sea por herencia, transacciones e incluso apropiaciones de las posesiones de los más débiles. Una particularidad de la estancia de Moxos es su tendencia a la concentración en pocos propietarios, es así que la memoria de los mojeños asigna a distintos períodos la predominancia de un grupo familiar.

También la memoria rescata familias indígenas que han poseído ganado y haciendas, aunque en este caso es más imprecisa la dimensión de la riqueza (Guzmán, 2005), se recuerda sobre todo por la afinidad con la cultura mojeña y la participación en las fiestas y otros eventos culturales, es el caso de Lorenza Congo Javivi, en las palabras de Luis Rivero<sup>72</sup>:

Prestigiosa matrona indígena propietaria de estancias ganaderas. Gran benefactora de sus hermanos de cultura, proveía de toros para las corridas y cedía su casa, ubicada frente a la iglesia para reuniones y fiestas religiosas y sociales... era de tez blanca, aunque de tipo y cultura netamente indígena. Nació en 1879 y falleció en 1988 (Rivero, 2005).

En gran medida la relación entre hacienda ganadera, centro poblado y comunidades indígenas fue particularmente similar en cuanto a procesos en los últimos dos siglos. Hechos de trascendencia nacional como la Guerra del Chaco, la Revolución del 52, la Reforma Agraria y muchos otros, no han sido

<sup>72</sup> También presenta datos sobre Hilario Apace, Carmelo Taraune, Isidoro Teco Míche, Avelino Masapajja, todos ellos propietarios de ganado, que fueron perdiendo por diversas causas.

ahí elementos contundentes de ruptura en una historia casi lineal en la que el poder local es más fuerte que los acontecimientos nacionales y que las corrientes y los procesos globales.

Ya a mediados del siglo XX, la llegada de la aviación fue un acontecimiento importante en la medida que permitió una mayor relación comercial con el resto de Bolivia, dando un nuevo impulso a la ganadería, en este caso no solamente para el transporte de carne, sino también para la administración de haciendas en lugares inhóspitos donde solamente se podía llegar en avioneta, el ganado se lo sacaba primero faenado en aviones cargueros y hoy mayormente en pie hasta centros de engorde o mataderos sobre vías camineras<sup>73</sup>.

Al mismo tiempo, la aviación trajo consigo un nuevo flujo de personas, que también es importante de considerar. Ya el año 1945 el Beni cuenta con servicio aéreo de pasajeros, entra a operar el LAB y por muchos años San Ignacio de Moxos fue una ruta habitual, de 1955 a 1967. Luego, la aeronáutica privada, tanto de carga como de pasajeros, exigió que opere una pista de aterrizaje y un servicio continuo, hasta el día de hoy continúa prestando su servicio AASANA y aunque disminuyó el flujo, es aún un referente para la aeronáutica circunvecina. Es difícil dimensionar la influencia de la aviación en el Beni, sin embargo queda claro que favoreció el flujo de personas, ideas y capitales. Entre las personas que se asentaron en Moxos por este influjo están los hermanos Arnez Vargas (Arnez, 2005).

Con la carretera a Trinidad y San Borja, estabilizada en gran parte a finales de los años 70 y principios de los 80, la importancia del transporte aéreo fue disminuyendo hasta quedar reducido a la atención de servicio por avionetas privadas que tiene mayor intensidad en épocas de lluvia. Sin embargo, todavía en algunas zonas de Moxos es el transporte habitual disponible, como San Francisco, San Lorenzo y muchos asentamientos menores.

La carretera trajo consigo innumerables cambios, tanto en el servicio de transporte, comercio y nuevamente flujo de personas. En primer lugar se encuentra la influencia de los camineros, empleados del Servicio de Caminos que tuvieron la misión de abrir el camino, estabilizarlo y luego mantenerlo, por muchos años una institución importante en el pueblo. Entre los empleados que se quedaron en Moxos y se dedicaron a otras actividades se encuentran los hermanos Zenteno que han formado familia en San Ignacio (Zenteno, 2006).

---

<sup>73</sup> La región del Beni, especialmente la zona de pampas ha sido cubierta por pistas de aterrizaje privadas para la atención de las estancias y la comercialización de carne. Aunque se ha ido mejorando el transporte terrestre, no cabe duda que la aviación privada, sobre todo en la época de inundaciones, todavía se relaciona en gran medida a la forma de ocupación del espacio por la hacienda ganadera.

Posteriormente, ya a finales de los años 80 y principios de los 90, los comerciantes collas dan un giro al comercio local, inicialmente con una presencia en el pueblo de San Ignacio. Es el caso del “colla Vargas” que fue uno de los pioneros en poner comercio y transporte. Con el tiempo se fue perdiendo la hegemonía de los ganaderos en el comercio y del circuito entre comercialización de carne y transporte de productos y pasajeros<sup>74</sup>.

Estos cambios en Moxos, con mayores vías de penetración, vinieron acompañados por la fiebre de la madera, especialmente la mara, que generó al mismo tiempo una formidable movilización indígena, comenzando por el surgimiento de organizaciones que aglutinan a las comunidades, las que han consolidado instancias de decisión, interpelación y relacionamiento con el Estado boliviano. Este proceso contó con el apoyo de instituciones regionales como el Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni (CIDDEBENI) y la Iglesia Católica.

La presencia de las empresas madereras en la periferia de las comunidades, la entrega de concesiones por parte del Estado y la amenaza a los recursos naturales, generan las condiciones para la Marcha por el Territorio y la Dignidad, liderizada por los pueblos indígenas de Moxos y que tuvo la virtud de dar a conocer al país la problemática de los pueblos del oriente. En el municipio de Moxos consiguieron la titulación por decreto de los territorios TIM y TIPNIS, aunque con una superficie provisional y un trámite de consolidación de largo plazo.

Aunque el avance de los pueblos indígenas de Moxos fue sorprendente, estaba lejos de consolidarse, pues la organización en realidad no tenía bases firmes en las comunidades, lo que sumado a la influencia externa, elites locales, autoridades nacionales y empresas madereras, dio inicio uno de los periodos más oscuros de los pueblos indígenas de la región.

Hasta ahora no se han dado permisos para la explotación comercial de madera en los bosques de los territorios indígenas fuera de las concesiones. Sin embargo, a partir de 1992, los pueblos indígenas comenzaron a vender cantidades importantes de madera a las empresas madereras. La primera venta grande fue producto de una decisión del gobierno de subastar madera decomisada en el TIM. La mayoría de los indígenas se pronunció en contra de esa subasta, algunas fuentes mencionaron que fue el gobierno quien presionó a los líderes indígenas para que la autorizaran. Muchos observadores argumentan que después de esa experiencia, algunas empresas comenzaron a contratar motosierristas para cortar árboles y dejarlos en el bosque, a sabiendas de que de esa forma los líderes indígenas no tendrían otra opción más que venderlos.

---

<sup>74</sup> Por mucho tiempo los aviones y los frigoríficos transportaban productos de La Paz y llevaban carne del Beni, existen muchas anécdotas sobre el transporte de pasajeros en estos medios, ya que simplemente se consideraba una oportunidad de ingreso extra para el piloto.

Posteriormente, en 1994 y 1995, el TIM mismo vendió unos 10.000 árboles decomisados a las empresas<sup>75</sup>. Esta vez las ventas gozaron de amplio apoyo, porque se decía que se iban a usar las ganancias para la compra de ganado y de una hacienda ganadera ubicada en el interior del TIM. De igual forma, en junio de 1997, la subcentral indígena en el TIPNIS vendió 600 árboles talados que habían sido confiscados por los guardias forestales indígenas<sup>76</sup>. (Roper, 1998).

Lo cierto es que prácticamente se acabó la mara, los dirigentes de distintas gestiones recibieron mucho dinero, fue mal invertido y generó una crisis muy grande en la organización, de la que lograron superarse y crecer, aunque han quedado muchas heridas, prácticas y actitudes que serán difíciles de superar plenamente.

En tanto las organizaciones indígenas intentaban superar la crisis de la madera y administrar la visibilidad y fuerza que obtuvieron a nivel regional y nacional, las últimas décadas se caracterizan en Moxos por la consolidación legal de grandes extensiones de tierra en manos de los ganaderos, en una concentración de concesiones forestales y explotación de la madera (casi en exclusividad mara), en una explotación irracional de los recursos de fauna (principalmente cueros de caimán y otros animales preciados).

Por otra parte, la orientación ganadera sigue siendo una constante, así muchos oficios, profesiones y actividades empresariales se combinan con la ganadería y son muy pocos los pobladores de Moxos que no hayan intentado suerte en este rubro, en cualquiera de sus formas y desde cualquier situación, desde patrón propietario hasta peón trabajador<sup>77</sup>. Sin embargo, la concentración de tierras en pocas manos es una tendencia que genera mayor exclusión y acumulación en la región y menos oportunidades de empleo, asunto que no parece estar en la agenda de las organizaciones y de los sectores políticos más influyentes y tradicionales.

Hoy Moxos es mucho más diverso que hace unos años atrás, ha vivido acelerados procesos de cambio en la composición de su población, existen

<sup>75</sup> Las modificaciones a las leyes autorizaban a las organizaciones indígenas a realizar ventas directas de madera confiscada, cosa que no estaba permitida en 1992 (nota de Roper, 1997).

<sup>76</sup> Aunque el subcalde del TIPNIS declaró que no habían habido ventas superiores a las que establecía el contrato, el oficial mayor comentó que sí se realizaron ventas al norte del TIPNIS, lejos del centro de la subcentral y por lo tanto, posiblemente los líderes no tenían conocimiento de lo que estaba sucediendo. No obstante, en noviembre de 1997, se reveló que varios líderes indígenas del TIPNIS habían realizado contratos privados con empresas madereras, suscitando serios conflictos al interior del territorio (nota de Roper, 1997).

<sup>77</sup> En el Beni existirían 7.000 ganaderos, con menos de 500 cabezas, 85,54%; medianos entre 501 y 2.500, 11,23% y grandes propietarios con más de 2.500, 3,23%. Con estos datos se calcula que se genera un empleo directo para 24.000 familias, lo que significa 122.000 personas que dependen directamente de la ganadería, esto es 33,65% de la población del Beni (Aguilera, 2004).

viejos actores fortalecidos, nuevos movimientos en proceso de consolidación y muchos actores todavía desorganizados. Aunque la contradicción ganadero – comunidad - maderero, sigue siendo la principal, van apareciendo nuevos asuntos de interés como la exploración petrolera en la serranía Eva Eva<sup>78</sup>, problemas de límites con los vecinos y asentamientos humanos de envergadura en la frontera con Cochabamba.

## 5.2. Breve historia de la organización indígena

Como vimos más arriba, las actuales comunidades son relativamente recientes, a lo mucho tienen un siglo, su organización ha sido predominantemente conformada bajo la estructura de cabildo, replicando en distintas escalas la organización indígena establecida en la época de las misiones y que sobrevivió en los pueblos mayores como Trinidad y San Ignacio a las estructuras estatales y poderes locales, aunque hasta hace muy pocos años fue funcional a todas ellas.

Para dar un ejemplo, hasta principios de los años 90 era común que el “corregidor” de las comunidades<sup>79</sup> sea designado por el subprefecto, ya a mediados de los 90 esta práctica fue cambiando y las comunidades elegían a su corregidor, sin embargo el subprefecto todavía emitía un certificado de designación, muchas veces usaba esta solicitud de los comunarios para oponerse a la autoridad comunal y exigir una nueva elección (Bazoberry, 1996). En el caso del corregidor del Cabildo Indígenal de San Ignacio hasta hace muy poco tiempo era designado por el subprefecto y al calor de los partidos políticos en gobierno, lo que sin duda incomodaba a muchos indígenas (Roper, 1998).

A fines de los años 90, esta práctica se fue rompiendo y las comunidades ganaron independencia, todavía hoy existen algunas pugnas al respecto en la nominación del corregidor de San Ignacio, aunque es más capricho o costumbre, por decir lo menos, de las autoridades locales que la aceptación de la población indígena. Como decía Mariano Yuco, corregidor del Cabildo Indígenal de San Ignacio en abril 2006, refiriéndose a la presión de las autoridades y militantes de PODEMOS, que al haber ganado las elecciones para la prefectura del Beni en diciembre del 2004, han designado a sus correligionarios en las subprefecturas de las provincias: “Dicen que me van a cambiar, pero no tienen derecho porque ellos no me han elegido, ahora yo no sé como

<sup>78</sup> Existe alguna duda sobre la pertenencia del Eva Eva al municipio de Moxos, sin embargo en la exploración inicial quedó clara la influencia en el territorio del TIM y del municipio de San Ignacio de Moxos.

<sup>79</sup> Máxima autoridad de la comunidad, da lugar a confusión porque el nombre también pertenece a la autoridad seccional que depende del prefecto y el gobierno nacional.

organizaremos la fiesta porque con las peleas políticas todo esta retrasado” (Acta, 20 de abril 2006).

En este contexto de organización comunal joven, muy vinculada a los partidos políticos y fuerzas externas, se debe comprender el desarrollo de la organización intercomunal, acontecimiento muy reciente si consideramos que tiene su origen a finales de los años 80. Sin embargo, ha avanzado bastante, como veremos a continuación:

Contreras, en su recuento de la Marcha por el Territorio y la Dignidad presenta el itinerario de la organización indígena de Moxos y el Beni (Contreras, 1991):

- 7 de noviembre de 1987: Se crea la Central de Cabildos Indígenas Moxeños.
- En febrero de 1988: Se crea la Sub Central indígena del Isiboro Sécore.
- 10 de noviembre de 1989: Se lleva a cabo el primer Congreso Departamental de Pueblos Indígenas del Beni.
- 28 de mayo de 1990: VI Encuentro de Corregidores en Santísima Trinidad (Isiboro-Sécore). Se da plazo al gobierno hasta el 2 de agosto para resolver la demanda territorial, de lo contrario se marcharía a La Paz.
- 6 de junio de 1990: VII Encuentro de Corregidores en San Ignacio de Moxos. Se autodeclara “Territorio Indígena” a todo el Bosque de Chimanés (actual TIM más la parte occidental).
- 11 de junio de 1990: Encuentro en El Ibiato, se constituye la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB). Solicitan apoyo de CIDOB, COB, CSUTCB y COICA.
- 26 de julio de 1990: Se realiza el Segundo Congreso de Unidad, deciden la marcha por el “Territorio y la Dignidad” y se inicia uno de los acontecimientos más importantes dentro de la historia regional con trascendencia nacional.

La estadística realizada por Contreras en Puerto San Borja muestra: 190 marchistas del Parque Isiboro-Sécore, 85 del Bosque Chimanés, 135 de San Lorenzo, 25 de San Francisco y en menor número de otras poblaciones. Entre los marchistas se encontraban 21 mujeres con niños y 50 menores de 15 años de edad.

El éxito de la Marcha por el Territorio y la Dignidad liderizada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni se debió fundamentalmente a la gran participación de comunarios y comunarias de base, bajo una forma muy peculiar de expresarse en un movimiento social contemporáneo que se fortalece por la imbricación con elementos propios de la cultura moxeña.

Entre el movimiento de la Búsqueda de la Loma Santa y el que dio origen a la Marcha por el Territorio y la Dignidad existen elementos comunes y elementos que los diferencian. Puede interpretarse que ambos movimientos contienen elementos religiosos y seculares donde, sin embargo, el peso de uno y de otro es diferente haciendo que cada uno de ellos tenga su propia especificidad. Asimismo, si tomamos en cuenta que la Marcha fue el resultado de experiencias organizativas y de una acumulación ideológica que buscaba proteger los espacios sagrados, podemos aseverar, en ese sentido, que el movimiento milenarista de alguna manera sustentó a la Marcha por el Territorio y la Dignidad (Lehm, 1999).

La masificación de la marcha y la solidaridad de la opinión pública a nivel nacional, determinaron la atención de parte del gobierno, consiguieron respuestas inmediatas como la creación de los Territorios Indígenas, entre ellos el Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), además de muchas promesas a mediano y largo plazo, pero sobre todo, consiguieron que los moxeños se inserten como una organización representativa departamental con presencia nacional y al mismo tiempo que fortalecieron a las organizaciones nacionales de los pueblos indígenas<sup>80</sup>.

Sin embargo, como ya se dijo, este proceso se dio en el marco de una organización incipiente, en la que los indígenas y técnicos urbanos dirigían la organización sin vivir en los territorios demandados y otorgados por el Estado. Esto trajo muchos problemas en la gestión de los recursos y en la propia organización, se dilapidó muchos recursos y oportunidades, lo que generó una reacción de las comunidades, por lo que más que fortalecerse, se fueron debilitando.

A mediados de los años 90 la organización intercomunal del TIM (en ese entonces gobierno del TIM) y del TIPNIS entran en profundas crisis. Ambos viven procesos de reestructuración promovidos por las comunidades e intentan retomar el control de los recursos naturales, medida relativamente tardía ya que la mara prácticamente había sido desbastada para aquel momento.

En 1997 la organización del TIM se reclama subcentral y es apoyada por la CIDOB. En 1998 se demanda un nuevo Territorio, el TIMI, al oeste de San Ignacio, con lo que se consolida una nueva subcentral. En ambos casos disminuye el poder de los grupos de indígenas residentes en el pueblo de San Ignacio, quienes reclamaban tutela de las organizaciones al haber participado de la demanda territorial y en algunos casos de la marcha indígena de los 90.

Al fortalecerse estas dos subcentrales, no sin problemas por el permanente asedio de grupos de interés dentro de la propia población indígena y los

---

<sup>80</sup> Marcial Fabricano, primer presidente del TIPNIS, luego presidente de la CPIB, llegó a ocupar cargos importantes en distintos gobiernos, también fue candidato a la vicepresidencia por el MBL en las elecciones nacionales de 1997.

partidos políticos tradicionales, se dan las condiciones para nuevas formas de articulación a nivel municipal.

Entre el 2 y 4 de octubre del 2000, los representantes de las subcentrales de la provincia Moxos, reunidos en San Ignacio deciden conformar la Coordinadora de los Pueblos Indígenas de Moxos (COPIM). Este paso es trascendental para enfrentar problemas comunes a las subcentrales y más amplios que las demandas territoriales, desde ese momento la organización indígena encara el desafío municipal, apoyando la reorganización del Comité de Vigilancia, el análisis de los programas municipales, sistematizando demandas.

En julio del 2002 se fractura la CPIB y se separan la subcentrales moxeñas, las organizadas en la COPIM. En octubre del mismo año ante la convocatoria de organizaciones moxeñas, nace la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B) (CPEM-B, 2005), organización de carácter más amplio que la COPIM aunque de base territorial limitada a algunas subcentrales de la provincia Moxos.

La CPEM-B consiguió una influencia política importante en el Beni como en el país, pues desde su fundación se articuló a los movimientos sociales campesinos indígenas que liderizaron las movilizaciones de los años 2003 al 2006<sup>81</sup>. Al mismo tiempo, la organización consiguió articular a las comunidades en base a su candidatura municipal en las elecciones de diciembre 2004 a las que se presentaron como pueblo indígena con sigla propia. Luego de la victoria electoral, el acompañamiento a la gestión municipal quedó en manos de las subcentrales de Moxos, perdiendo protagonismo la organización matriz al estar concentrada en asuntos de política nacional.

La CPEM-B, consciente de esta dificultad, intentó contrapesar lo local con lo nacional, aunque como veremos más adelante, los asuntos y la dinámica de la política nacional, superaron la atención al espacio ganado en el municipio.

Se realizó la reunión Consultiva Extraordinaria, donde se definió una estrategia para dar solidez a la gestión municipal. También se determina dar el apoyo incondicional al MAS para las elecciones nacionales y prefecturales (CPEM-B, 2005).

Esta declaración de noviembre del 2005 es consecuente con la carrera política de sus principales líderes. Es así que en enero del 2006 su principal dirigente Pedro Nuni ocupa un espacio importante en la estructura del MAS en Trinidad. En abril del mismo año consolidan la participación de su candidato como primer plurinominal del MAS en el Beni, Miguel Peña, en las elecciones para la Asamblea Constituyente.

---

<sup>81</sup> La CPEM-B fue una organización importante dentro del Bloque Oriente y posteriormente del Pacto de Unidad.

El MAS ganó en la circunscripción donde se encuentra la base de la CPEM-B, y el candidato departamental también consiguió su puesto en la Constituyente. Pese a que ya en abril de ese mismo año perdieron la administración del municipio de San Ignacio, a través de un voto de censura los partidos y grupos de oposición consiguen el cambio del alcalde, iniciándose un periodo de permanente inestabilidad.

Una de las fortalezas de la CPEM-B es que aglutina a la mayoría de las organizaciones indígenas de Moxos, siete subcentrales, sin embargo dos de ellas con relativa fuerza política se marginaron, estas son las subcentrales de San Francisco y San Lorenzo. Una de sus debilidades es que su fuerza se encuentra orientada hacia afuera del municipio, lo que a la larga puede horadar su legitimidad y capacidad de movilización.

### 5.3. Actores no indígenas en el municipio

Luego de varias definiciones territoriales, por Ley del 27 de noviembre de 1941, se establece la provincia Moxos con su capital San Ignacio y básicamente con los límites actuales.

La institucionalidad municipal, prácticamente existe desde principios del siglo XX y varios autores coinciden en que su primer presidente fue José Parada Egüez, por el año 1907<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup>Relación de Presidentes de Junta Municipal, Interventores y Alcaldes Municipales de Moxos, en base a Casanovas 2002: José Parada (1907, 1912-1914, 1919-1920), Emilio Pinto (1908), Belisario Jiménez (1914-1916, 1918-1919), José Aníbal Paniagua (1916-1917), Nicanor Gil (1917-1918), Rómulo Moreno (1919-1920, 1928-1929), Eulogio Cortéz (1921), Adolfo Natush (1921), Manuel Rivero Zabala (1922-1924), José Justiniano (1929), Castedo Liegue Hernán (sd, 1938-1939), Alejandro Rea Vaca (1937-1938), Gerando Villavicencio (1938), Marcial Ruiz Suárez (1940-1943, 1946), Sócrates Parada Egüez (1944), Bernardo Selum Rossel (1945-1946), Antonio Rivera (1946, 1947), Manuel Rivero Zabala (1946), Honorato Vélez Hurtado (1948), Antonio Abularach (1948), Carlos Justiniano (1950-1951), Víctor Velasco Lara (1951, 1955-1956), Segundo Herrera Suárez (1951-1952, 1958-1959, 1973-1976), Lidio Barba Salvatierra (1952), Demetrio Ruiz Cambra (1954-1955), José María Vaca Rivero (1956), Oscar Ortiz Avaroma (1957), Jaime Gutiérrez Basadre (1960-1961), Marcial Ruiz Peinado (1962-1963), Emilio Abularach (1964-1965), Celia Figueroa Lino (1965-1966), Alberto Kiyoto (1966-1967), Walter Llano Mercado (1967-1968), José Villafani Pardo (1968-1969), Remberto Rivero Gonzales (1970), Sócrates Parada Rossel (1971, 1972-1973), Mario Justiniano Pinto (1971, 1979), Adhemar Rea Arias (1971-1972), Nelly Velez de Abularach (1975-1979, 1985-1989), Sara Cardona de Gutiérrez (1980), Francisco Velasco Raldez (1980-1982), Hugo Castedo Suárez (1982), Angel Zelada Suárez (1982-1983), Alfonso Elorriaga (1983), Ciro Ruiz Peinado (1983-1984), José Bello Camacho (1984), Dora Rivero Barba (1984-1985), Ana María Ruiz Antelo (1988, 1991-1992), Carlos Abularach Boabum (1989-1990), Olga Suárez de Abularach (1992-1993), Marcial Ruiz Antelo (1994-1995), Eduardo Abularach Vaca (1996-1999, 2000-2003), Negri Rivera de Rivero (2004), Sixto Bejarano Congo (2005-2006), Leonor Aguirre (2006).

Entre las décadas de los 60 y 70, en el Beni se crean la mayoría de instituciones y organizaciones de carácter regional y local, ligadas muchas veces a servicios e intereses particulares de representación, como las cooperativas de electrificación, comunicación, de ahorro y crédito, comités cívicos, asociaciones de ganaderos, asociaciones de transportistas, algunos colegios y asociaciones profesionales, etc. Son más antiguos los sindicatos obreros y campesinos creados bajo el influjo de la Guerra del Chaco y la Revolución del 52, aunque hay que decir que particularmente en Moxos su fuerza no es relevante, aunque sí existen algunas fracciones de lo que fue el movimiento comunista del Beni, presente hoy en la memoria de algunos dirigentes de los ladrilleros y albañiles de la provincia.

Sin embargo, los sectores ganaderos y los vecinos no indígenas del pueblo establecieron una red de instituciones relativamente numerosa y estable, aunque los participantes y socios coincidían en la mayoría de ellas. La más representativa en cuanto a su concepto es el Club Social Moxos que se fundó en 1955<sup>83</sup> y cuya infraestructura se encuentra en una esquina de la plaza principal, como ocurre en Trinidad y en la mayoría de los pueblos del Beni. A pesar de sus altibajos, el Club Social hoy cuenta con 128 socios, unos más activos que otros. Estos clubes, y en particular el de Moxos, se caracteriza por la rigidez de sus normas en cuanto a la admisión de sus socios e incluso clientes, no es habitual que familias indígenas entren a sus instalaciones, en los pueblos pequeños hay excepciones como las fiestas de bachillerato donde comparten, aunque en mesas y servicio diferenciado, compañeros de colegio en lo que posiblemente sea su último espacio compartido; en algunos casos han rechazado clientes por estar con vestidos “inapropiados”<sup>84</sup>.

Por esos mismos años se tiene memoria de la creación de una filial del Club de Leones, prácticamente con los mismos afiliados, aunque menos dinámica y duradera que la anterior. En la memoria también se recuerda la creación de un grupo de Rotarios.

En este contexto nació una de las instituciones de la sociedad civil, el Comité Cívico de Moxos, fundado en 1978. Entre otros, fueron sus presidentes Emar Selúm Rossell, Ricardo Suárez Rivero, Eduardo Velasco Rivero y Avelino Rivero Parada, Roberto Carlos Hurtado<sup>85</sup> y Omar Ruiz Vargas. Es importante anotar que sobre esta organización se presentan algunos cues-

<sup>83</sup> Autores como Aguirre toman como año de fundación 1967. Lo cierto es que el Club festejó sus 50 años el 2005.

<sup>84</sup> Es el caso del investigador Xavier Albó, al que en 1996 no se le permitió el ingreso por encontrarse con abarcas. Como él recuerda “pero al final me aceptaron, medio oculto, cerca de la puerta de ingreso”.

<sup>85</sup> Fue una presidencia muy corta, en representación de los trabajadores de la prensa lo que le dio un diferente discurso. Sin embargo, producto de las tensiones sociales decidió dejar esta institución y establecer su residencia en la ciudad de Santa Cruz.

tionamientos por la ausencia de una relación estable con sus mandantes, lo que le otorga gran libertad política a su presidente, al mismo tiempo que lo presenta como una figura solitaria en ausencia de una directiva y peor aún de una institucionalidad de amplia base. Es interesante anotar que el Comité Cívico de Trinidad y de la provincia Cercado se fundó recién en 1985, aunque el Comité Cívico del Departamento del Beni fue oficialmente organizado en 1967 (Aguirre, 2004).

A pesar que entre las instituciones afiliadas al Comité Cívico se cuenta con una amplia gama de representación, incluidos campesinos indígenas, es muy discutida su representatividad, su capacidad de convocatoria y su independencia política, sin embargo son comunes sus pronunciamientos y sus gestiones, principalmente en la capital del departamento<sup>86</sup>.

Otras instituciones importantes son las federaciones de ganaderos. En el municipio existen cuatro: de San Ignacio, San Francisco, San Lorenzo y Desengaño<sup>87</sup>. Sin embargo, de todas ellas, la de San Ignacio es la que tiene mayor influencia directa en la vida política cotidiana del municipio, las otras se limitan a las épocas electorales, lo que sin duda ha tenido repercusión en la conformación de los gobiernos municipales<sup>88</sup>.

Sobre la Asociación de Ganaderos de San Ignacio, con personería jurídica 137/96, según el registro de vacunas del año 2005<sup>89</sup>, atiende en su área de influencia a 91 propietarios de ganado, con un promedio de 1.100 animales por propietario, sin embargo las diferencias van desde 1 a 29 estancias por ganadero y de 10 a 26.000 cabezas.

Si ésta es el área de influencia, los propiamente socios de la Asociación no pasan de los 20, aquellos que aportan a la Asociación, toman las decisiones y ocupan los cargos electivos. Esto resulta común en las asociaciones empresariales de Bolivia<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Entre sus asociados se encuentran la Asociación de Ganaderos, Federación de Maestros Urbanos, FEJUVE, Sindicato de Transportistas 31 de Julio, COR, Federación de Campesinos, Cooperativa de Agua, Subcentral TIM, Subcentral TIMI, Sindicato de la Prensa y Club Social.

<sup>87</sup> En San Ignacio existirían 139.410 cabezas de ganado; en San Francisco, 123.665; en San Lorenzo, 49.046 y en El Desengaño, 116.910 (Aguilera, 2004).

<sup>88</sup> Aunque no tiene ningún sentido estadístico, es curioso que el número de cabezas de ganado sea de 20 por cada uno de los 21.643 habitantes del municipio.

<sup>89</sup> El Servicio de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) institución estatal, funciona en dependencias y bajo administración y tutela directa de las asociaciones de ganaderos. Por lo que las asociaciones brindan algunos servicios, como el control de la fiebre aftosa, a toda la población de su área de influencia.

<sup>90</sup> En el Beni existen diferentes formas de crianza en la que el propietario de ganado entrega al propietario de la tierra, muchas veces comunidades, por un tiempo y luego se distribuyen los beneficios. Estas formas de articulación entre los grandes propietarios de ganado con el conjunto de la población, otorga a los más grandes ventajas enormes, que se traducen luego en la relación de la asociación con el resto de los productores.

Es importante anotar también que la Federación de Ganaderos, es la institución que colecta los impuestos que deben pagar los ganaderos, esos son el Impuesto a la Propiedad Agraria (IPA) y el Régimen Agropecuarios Unificado (RAU)<sup>91</sup>.

La dinámica de la producción ganadera en Moxos tiende a concentrar la propiedad de la tierra en grandes estancias, los pequeños propietarios son absorbidos por los más grandes y la pugna con las comunidades es permanente, por lo que la Asociación de Ganaderos tiende a disminuir su número de afiliados y distribuir su poder interno en base a la cantidad de estancias y animales se tenga. Su autoridad e influencia sobre las instituciones estatales y cívicas es muy grande, de la misma manera que su distancia con el común de la población y sus intereses<sup>92</sup> (Guzmán, 2004).

En los últimos acontecimientos políticos fue importante la participación de las juntas vecinales, históricamente éstas han estado relacionadas al MNR, sin embargo estos últimos años ha cambiado su orientación y está más cerca de ADN. En la actualidad existen doce juntas vecinales, de ellas tres pertenecen a barrios cuya creación es posterior a la Participación Popular y son producto de la gestión municipal de ADN: Villa Niña<sup>93</sup>, El Carmen y San Luis-Santa Rosa. Lo que explicaría el cambio de preferencia política de muchos representantes de las juntas vecinales.

Como veremos más adelante, el crecimiento del pueblo de San Ignacio, con población de las comunidades, ha sido acelerado en los últimos años, como consecuencia los liderazgos de las juntas vecinales ha cambiado, es así que su anterior presidente, Oscar Noe, indígena moxeño, tuvo mucha influencia en los últimos años. Fue candidato suplente de la CPEM-B en las elecciones del 2004 y candidato suplente de la diputación uninominal por la UN en el año 2005.

En cuanto a los comerciantes, sector de mayor crecimiento en base a inmigrantes de otras regiones de Bolivia, están organizados en la Asociación de Comerciantes Minoristas 31 de Julio, fundada en 1995 y cuenta actualmente

---

<sup>91</sup> El IPA consiste en un pago de alcúotas en base a un auto avalúo (evaluación efectuada por el propietario del fundo), el RAU es un régimen especial que sustituye otros impuestos y es una cuota fija anual de Bs. 0.93 por hectárea utilizable (Aguilera, 2004).

<sup>92</sup> Hasta la intervención del Instituto de Reforma Agraria, constaban en sus archivos 719 propietarios con posesiones por propiedad que iban desde 8 Ha. a 28.276 Ha. Guzmán muestra el proceso de afectación de los propietarios individuales y pequeños, normalmente indígenas que no tuvieron el cuidado de tramitar ningún documento de respaldo (Guzmán, 2004). Otro dato en cambio, indica que en el municipio de Moxos, existen alrededor de 278 propiedades dedicadas a la ganadería, cubriendo un área de 25.616 kilómetros cuadrados. Estimaciones de la población ganadera total indican que ésta se encuentra entre 294.000 a 500.000 cabezas (CIDDEBENI citado por Roper, 1997).

<sup>93</sup> Eduardo Abularach Vaca, en función de alcalde, le puso, o aceptó que le pusieran, Villa Niña a un naciente barrio, en honor a su esposa llamada con cariño Niña por sus allegados.

con 50 socios vigentes. Además existen dos nuevas asociaciones de comerciantes pero son pequeñas e intentan aglutinar a pequeños comerciantes de la calle. Este sector defiende sus intereses, aunque ha optado por el momento por un bajo perfil público, ya ha tomado las principales calles del pueblo y su presencia es indiscutible. Aunque son motivo de afectos y desafectos, la principal preocupación de algunos ignacianos es la introducción de otras expresiones culturales a un territorio orgulloso de su propia actividad cultural, como cuando se presentaron con danzas del occidente para el festejo del Carnaval, pero sin duda la capacidad de proveer alimentos y toda clase de artículos a costos competitivos es reconocida como un bien por sí mismo<sup>94</sup>.

Muy relacionado al crecimiento de la actividad comercial se encuentra el crecimiento del transporte terrestre y su diversificación. Actualmente existen dos organizaciones de transportistas: el Sindicato 31 de Julio, fundado en 1990, con alrededor de 15 afiliados y cuyos miembros se pueden denominar vecinos tradicionales del pueblo de San Ignacio; y la Cooperativa de Transporte Isiboro Sécuré, fundada en 1997, con 25 afiliados; esta última fue creada por transportistas que ya operaban en la zona, en su mayoría aunque no exclusivamente *collas*, como respuesta a desavenencias en la organización del transporte público. Inicialmente hubo mucha resistencia por parte del sindicato a que opere la cooperativa, pero actualmente es un tema, por lo menos formalmente, superado.

Además existen tres sindicatos de mototaxistas (Moxos, Isireri y Pedro Ignacio Muiba) que gremialmente son importantes, porque aglutinan a una buena cantidad de socios, pero políticamente no tienen peso alguno como sector. Sin embargo, los mototaxistas son clave en las campañas electorales, puesto que por el momento están identificados unos con ADN y otros con la Agrupación Moxos y en antenas de eventos importantes como proclamaciones, salen en caravanas de manera muy vistosa y bullanguera.

En el municipio existen otras organizaciones, más pequeñas y políticamente poco relevantes, por ejemplo el Sindicato de Tejeros y Ladrilleros y el Sindicato de Carpinteros, que pelearon en su momento por los contratos municipales para la provisión de estos materiales, el Sindicato de Trabajadoras del Hogar de San Ignacio de Mojos (1999) con 60 afiliadas y el Sindicato de Trabajadoras del Hogar “Lorenza Congo”.

El Sindicato de la Prensa, la Federación de Maestros Rurales y la Federación de Maestros Urbanos, suelen ser esporádicamente activos, aunque ninguno haya jugado un rol fundamental en la provincia, sus afiliados se en-

<sup>94</sup> Antes de la llegada de los comerciantes *collas*, la población dependía de un sistema de provisión articulado al sector ganadero, lo que además de elevados costos otorgaba mayor poder a un solo sector de la sociedad.

cuentran alineados con alguna organización política local y por el grado de confrontación, no tienen posibilidad de acción autónoma.

Un aspecto interesante, es que las elites criollas de Moxos se caracterizan por su permanente movilidad, así como algunos han salido a otras provincias y departamentos y se han destacado, otros se han asentado en Moxos y han tenido una gran influencia en el siglo XX. Por ejemplo Ricardo Suárez Rivero, cruceño radicado en San Ignacio, a quien se le conoce por sus emprendimientos agropecuarios y su activa participación en instituciones cívicas y corporativas, como los orígenes de las asociaciones de ganaderos del Beni (Aguirre, 2003).

Por otro lado, en la actualidad existen grupos importantes de residentes de Trinidad, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba y tienen cierta influencia en la vida de Moxos, especialmente en el patrocinio de la migración de mujeres jóvenes para labores domésticas en otras regiones del país, por lo que sus vínculos son bastante estables en lo cotidiano<sup>95</sup>. Sin embargo, por la dimensión de los poderes locales, esta influencia se puede considerar de naturaleza cultural, expresada en relación cotidiana con los grupos de influencia y su entorno laboral. El retorno temporal de los residentes del municipio que viven en otras regiones y su participación en las actividades festivas del pueblo es notoriamente mayor a otras regiones del país.

#### **5.4. Participación Popular y desarrollo, principales indicadores**

El municipio de San Ignacio de Moxos ha sido bastante importante antes de la Participación Popular, ciertamente una excepción en los municipios de su tamaño, tan excepcional como la coincidencia entre provincia y municipio. Ya administraba recursos, porque los impuestos a la madera y la curtiembre eran importantes. También era un municipio con altos intereses políticos y la presencia muy fuerte del MNR y de ADN.

Sin embargo, es después de la Participación Popular que se ajustan varios aspectos formales previstos en la Ley y al mismo tiempo se exponen los aspectos deficitarios de la participación ciudadana.

Por lo tanto, no sin tropiezos, la Participación Popular ha contribuido en gran medida a afirmar el conjunto de organizaciones y lentamente incorporarlas a la vida activa del desarrollo municipal. A diferencia de otras experiencias, esta incorporación ha significado el desplazamiento de una lógica política partidaria tradicional y muy sólida, lo que ha implicado en distintos momentos tensiones muy fuertes.

---

<sup>95</sup> Aunque lo mostraremos más adelante, la tasa de masculinidad en Moxos es bastante más elevada que el promedio nacional, lo que hace suponer una alta migración de mujeres. Es común en las radios locales las ofertas de trabajo para empleadas domésticas

Desde el primer año, se dieron pasos significativos en la dotación de personerías jurídicas y en la distritación del territorio municipal para los fines previstos por Ley. El aspecto formal que fue introducido por unidades del gobierno central y programas de ONGs no tuvo ningún impacto en la organización y la práctica democrática del municipio, por lo que fue un proceso lento de avances y retrocesos permanentes.

Aunque en todos los documentos anteriores se hace referencia a los distritos municipales, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del 2001 los incorpora con mayor claridad, así se reconocen 8 distritos municipales, 2 en el pueblo de San Ignacio, uno para cada territorio indígena (TIM, TIMI y TIPNIS) y el resto para Desengaño, San Francisco y San Lorenzo (PDM, 2001).

La estructura de ingresos municipales cambió radicalmente en el contexto de la Ley de Participación Popular, aunque más que producto de la Ley, por la coincidencia con una nueva normativa para el sector ganadero y con prácticamente la desaparición de la explotación forestal formal<sup>96</sup>. Sin embargo, desde el punto de vista de las autoridades locales, el gobierno central con esta Ley se estaba deslindando de sus obligaciones y las transfería a los municipios, ciertamente desde distintas perspectivas y no encontraba la aceptación que tuvo en otros lugares del país.

La dificultad de encontrar datos para todos los años, que es una constante en la información financiera sobre el municipio de Moxos, muestra la escasa capacidad de control del gobierno central y al mismo tiempo, la precaria administración del gobierno municipal.

Si bien los ingresos propios son importantes, alrededor del 20% para las gestiones con las que se cuenta con información, 1999, 2000, 2003 y 2004, la información presentada en el cuadro 5.1 explica que la estructura de estos recursos ha sido muy inestable y con tendencia al decrecimiento. Estos datos están afectados y sobrevaluados en comparación a municipios de las mismas características, porque el gobierno municipal de Moxos administra directamente la Cooperativa de Luz<sup>97</sup> y el cobro por el servicio ingresa directamente a las arcas municipales.

<sup>96</sup> La explotación descontrolada de las principales especies comerciales y que las llevó al borde del exterminio, como la mara, coincidió con el cambio de rol del Gobierno Municipal. Las actividades formales desaparecieron y las informales continúan la explotación de especies menos atractivas para la gran industria, esto llega a beneficiar a muchos habitantes aunque no deja ningún ingreso para el Estado.

<sup>97</sup> Es discutida la legalidad de la administración municipal sobre la cooperativa de energía eléctrica y sobre un canal de televisión. En el primer caso es una empresa que brinda un servicio poco eficiente y deficitario, con escasa posibilidad de sostenibilidad, por lo que mantenerla simplemente operando brinda un servicio indispensable y nadie cuestiona esta práctica.

En cambio, los ingresos transferidos desde el gobierno central van en ascenso, llegando a administrar en promedio Bs 4.200.000 de recursos de coparticipación tributaria, HIPC y FPS entre las gestiones 1995 al 2004, llegando a su mejor año el 2002 donde las transferencias alcanzan a Bs 8.600.000. Es interesante notar que con los recursos del IDH desde el 2006 se superará esta cifra, lo que compensa la salida del FPS y la disminución de los recursos HIPC.

**Cuadro 5.1: Municipio de Moxos**  
**Ingresos por fuentes estatales (en bolivianos)**

Año	Coparticipación				Ingresos propios	Total ingresos municipales
	Coparticipación tributaria	Recursos HIPC	FPS	IDH		
2006	4.511.829	1.352.120		4.361.894	301.345	10.527.188
2005						0
2004	4.315.635	2.145.926			527.554	6.989.115
2003	3.424.665	1.956.041			1.480.385	6.861.090
2002	3.131.492	3.205.712	2.315.473		sd	8.652.677
2001	3.005.831	1.275.868	2.315.473		sd	6.597.173
2000	3.108.136				1.049.667	4.157.803
1999	2.724.541				1.276.513	4.001.054
1998	2.997.112				sd	2.997.112
1997	2.525.167				sd	2.525.167
1996	2.165.703					2.165.703
1995	1.701.875					1.701.875
1994	784.757					784.757

Ingresos, ponderaciones					
Año	Coparticipación			Ingresos propios	Total ingresos
	Coparticipación tributaria	Recursos HIPC+ FPS	IDH		
2006	43	13	41	3	100
2005					
2004	62	31	0	8	100
2003	50	29	0	22	100
2002	36	37	0	0	100
2001	46	19	0	0	100
2000	75	0	0	25	100
1999	68	0	0	32	100
1998	100	0	0	0	100
1997	100	0	0	0	100
1996	100	0	0	0	100
1995	100	0	0	0	100
1994	100	0	0	0	100

Fuente: 1994 - 2004: Viceministerio de Descentralización, Estadísticas municipales

2006: POA, San Ignacio de Moxos

2006: Participación Popular, HIPC, IDH (2006) Techos presupuestarios, Ministerio de Hacienda

Los recursos HIPC han significado un incremento del presupuesto del 29% entre los años 2001 y 2004, lo que muestra la importancia para este tipo

de municipios. Desde el 2006 se espera que los recursos del IDH vayan a significar alrededor del 41% del total de los ingresos, lo que muestra la renovada capacidad de inversión que adquirió el municipio de Moxos, llegando a tener un presupuesto de alrededor de Bs 10.500.000.

Fue imposible conseguir información sobre las gestiones 1998, 2001 y 2002 de inversiones, sin embargo, con la serie de datos que se cuenta se puede tener una idea clara de las tendencias y preferencias de inversión del gobierno municipal de Moxos.

Sobresalen los recursos invertidos en el sector social, 69% del total, entre los años 1994 y 2004, dejando un saldo de 31% para el sector productivo. Sin embargo, estos datos generales resultan engañosos, por lo que los detalles revelan información muy interesante, sobre todo altas concentraciones en subsectores, es el caso de la inversión en producción en la que casi la totalidad del 31% es inversión en caminos.

En todo el periodo de la Participación Popular, un 46% de los recursos se invirtieron en urbanismo y vivienda, esto coincide con el cambio de paisaje y patrón de asentamiento del pueblo de San Ignacio de Moxos. En estos 10 años se han creado nuevos barrios, se ha renovado la plaza central y se han enladrillado muchas calles. Una gran inversión, y ciertamente útil, fue la de mejorar las viviendas particulares con el llenado de tierra para que no se vean afectadas por las inundaciones anuales de la región.

Aunque la contabilidad oficial reporta 100% de gasto en infraestructura urbana para el año 1999, considerándolo atípico, existen otros años donde más del 60% se dispuso en el mismo sentido.

En general, el segundo subsector en importancia es el de infraestructura para el transporte, que entre los años 1994 y 2004 representa 29% de la inversión total, llegando también a indicadores elevados como en el 2003 con 77%. En buena medida esta inversión se puede considerar complementaria al patrón de desarrollo impuesto por el gobierno municipal, la principal función de las vías camineras es garantizar la accesibilidad entre San Ignacio y Trinidad y las rutas secundarias tienen un sentido concéntrico hacia el pueblo.

Educación alcanza 20% en promedio general, con lo que completa la tercera preferencia de inversión del municipio. Los otros subsectores son prácticamente intrascendentes.

Si algún patrón de inversión se observa, es la excesiva concentración por sectores de inversión y por gestión de gobierno municipal. De alguna manera esta característica puede ser positiva, pues concentraría las inversiones y evitaría demasiada dispersión, asunto crítico en otros municipios, sin embargo

también denota que las inversiones no han seguido un criterio de preferencias y prioridades de la población, que sería de esperar al ser la planificación participativa de carácter obligatorio.

**Cuadro 5.2: Municipio de Moxos**  
**Inversión pública ejecutada por sector económico**  
**(En bolivianos corrientes, base devengado)**

Año	Inversión Municipal	Inversión apoyo al sector productivo					Inversión Social					Multi-sectorial y otra inversión	
		Total productivo	Agropecuario	Industria y turismo	Energía Eléctrica	Transporte	Total social	Salud y Seguridad Social	Educación y Cultura	Sanamto. Básico	Urbanismo y Vivienda		Protección Social
2006													
2005													
2004	3.491.020	1.950.507	0	0	0	1.950.507	1.540.513	0	1.499.376	41.137	0	0	0
2003	2.956.664	2.394.019	7.843	0	112.500	2.273.676	562.645	0	184.393	3.522	374.729	0	0
2002	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2001	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2000	1.628.410	103.711	0	27	0	103.684	1.518.746	0	1.032.701	4.126	481.919	0	5.953
1999	3.197.649	0	0	0	0	0	3.197.649	0	0	0	3.197.649	0	0
1998	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1997	1.515.606	269.664	0	5.339	0	264.326	1.245.941	202.994	49.281	0	993.667	0	0
1996	1.608.472	243.794	0	0	208.227	35.567	1.364.678	91.053	90.028	85.242	1.098.354	0	0
1995	1.937.533	166.219	0	0	48.728	117.491	1.771.313	37.375	332.060	41.540	1.360.339	0	0
1994	266.187	36.736	0	31.931	0	4.805	173.608	11.711	73.079	0	88.817	0	55.843
Promedio	2.075.193	645.581	980	4.662	46.182	593.757	1.421.887	42.892	407.615	21.946	949.434	0	7.725
<b>Ponderaciones</b>													
2004	100	55,87	-	-	-	55,87	44,13	-	42,95	1,18	-	-	-
2003	100	80,97	0,27	-	3,8	76,9	19,03	-	6,24	0,12	12,67	-	-
2002													
2001													
2000	100	6,37	-	0	-	6,37	93,27	-	63,42	0,25	29,59	-	0,37
1999	100	-	-	-	-	-	100	-	-	-	100	-	-
1998													
1997	100	17,79	-	0,35	-	17,44	82,21	13,39	3,25	-	65,56	-	-
1996	100	15,16	-	-	12,95	2,21	84,84	5,66	5,6	5,3	68,29	-	-
1995	100	8,58	-	-	2,51	6,06	91,42	1,93	17,14	2,14	70,21	-	-
1994	100	13,8	-	12	-	1,8	65,22	4,4	27,45	-	33,37	-	20,98
	100	31,11	0,05	0,22	2,23	28,61	68,52	2,07	19,64	1,06	45,75	-	0,37

Fuente: Viceministerio de Descentralización, Estadísticas municipales (1997 - 2004)

Llama la atención la casi inexistente inversión en salud a pesar que en el pueblo de San Ignacio existe un hospital provincial importante, lo que hace suponer que todo fue asumido en gasto corriente y que la renovación de equipos e infraestructura, si es que la hubo, fue asumida por otras instituciones. Es el caso de la posta parroquial que pasó de ser una unidad muy pequeña a prácticamente el principal centro de salud de San Ignacio, atendiendo las necesidades habituales de la población, lo que disminuiría la demanda al gobierno municipal para una mayor atención en este sentido.

En cuanto a generación de fuentes laborales, ésta fue intensiva en la construcción de calles, movilizó mucha gente para la fabricación de ladrillos, corte de leña, venta de agregados, etc. Estas fuentes laborales se concentraron en el área urbana, lo que juntamente con la promoción de nuevos asentamientos, consolidó una nueva estructura rural urbana de la población.

**Cuadro 5.3: Municipio de Moxos**  
**Población rural y urbana**

Año	Población total	Urbana	Rural	% Urbana	% Rural
1992	17.602	4.832	12.770	27,45	72,55
2001	21.643	8.893	12.750	41,09	58,91
Tasa crecimiento 92-01	2,23	6,59	-0,02		

Fuente: INE, CNPV 1992 y CNPV 2001

La población rural prácticamente se mantuvo fija entre los años 1992 y 2001, con una pequeña tendencia al decrecimiento. La población urbana en cambio, se duplicó en los 10 años (cuadro 5.3). Llama la atención que este desplazamiento no se haya correspondido con una disminución del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, que en rigor tiene la tendencia de privilegiar a los servicios de los centros urbanos.

**Cuadro 5.4: Municipio de Moxos**  
**Población total, población por situación de pobreza**

Localidad	Población total		Porcentaje de pobres			NO POBRES		POBRES		
	Censo 1992	Censo 2001	Censo 1992	Censo 2001	Diferencia en puntos porcentuales 1992-2001	Necesidades básicas satisfechas	Umbral de la pobreza	Pobreza moderada	Indigencia	Marginalidad
San Ignacio de Moxos	17.602	21.643	93,9	92,5	-1,4	160	1.382	9.192	9.248	0
Beni			81	76	-5	22.276	60.562	168.386	88.719	5.367
Bolivia			70,9	58,6	-12,3					

Fuente: INE / UDAPE Mapa de la pobreza; CNPV, 2001

En cuanto a su entorno, el nivel de desempeño respecto a la disminución de la pobreza según el método de NBI es el segundo más bajo del Beni, se encuentra solamente sobre San Andrés, que presentó una disminución de 0.6%. En tanto los municipios vecinos como San Borja y Santa Ana de Yacuma presentaron un mayor avance, el primero con 6,9% y el segundo con 11,7%.

Sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del municipio de San Ignacio de Moxos presenta una realidad controversial con el NBI, la diferencia de ubicación del municipio en el ranking nacional con ambos indicadores es demasiado amplia, lo que significa de alguna manera que se están midiendo dos cosas distintas y pone en duda el carácter de complementariedad que habrían presupuesto los creadores de estas variables.

**Cuadro 5.5: Municipio de Moxos  
Desarrollo Humano, desigualdad y pobreza, 2001**

Ranking Municipal Nacional	Valor del IDH 2001 c/ desigualdad	Ranking Municipal del IDH c/ desigualdad	Clasificación c/ desigualdad	Pobreza por NBI	Ranking Municipal del NBI	Diferencia entre el Ranking del IDH y el NBI
95	0,579	86	9	92,5	168	-73

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano 2001

En la estadística municipal se encuentran datos importantes como los avances en el sector de educación y salud. Pero presenta ciertas incongruencias con otros datos que pueden dar una medida indirecta de las causas de dichos avances. Un ejemplo de ello es el sector de educación.

La mejora en la tasa de analfabetismo, no corresponde con ningún indicador de inversión por parte del municipio, posiblemente fue afectado por otros factores que no pudimos precisar en esta investigación. Si bien es cierto que existe un programa de alfabetización subsidiario de IRFA Santa Cruz, su cobertura no podría haber generado estos indicadores, posiblemente la consolidación de cuatro internados en distintas comunidades de Moxos, y a cargo de la parroquia, sea el factor más determinante, aunque como prácticamente son contemporáneos al periodo censal cubierto, tampoco podría mostrar un impacto tan pronto en la población adulta.

**Cuadro 5.6: Municipio de Moxos  
Índice de Desarrollo Humano**

Ranking nacional	Esperanza de Vida al Nacer (años) 2001	Tasa de Alfabetismo de adultos (% de 15 y más años de edad) 2001	Años promedio de escolaridad (3) 2002	Tasa de matriculación neta combinada inicial, primaria y secundaria (%)	Consumo Percápita (PPA en \$us/Año) 2001	Desigualdad	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del consumo (ajustado al PIB per cápita)	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2001
95	63,6	82,0	5,6	70	910,7	0,144	0,64	0,68	0,45	0,590
Bolivia	63,3	86,72	7,43	76	1.416	0,442	0,64	0,75	0,54	0,641

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano 2001

Por otro lado, las iniciativas privadas, escuelas e internados de convenio se han multiplicado en los últimos 10 años. Acciones relacionadas a la Iglesia Católica y Evangelista, principalmente la primera, ha dispuesto muchos recursos para colaborar a las familias pobres a que puedan continuar estudios en internados rurales y urbanos. Esto podría haber marcado alguna diferencia estadística.

En lo que respecta a la labor del gobierno municipal, además de la correspondencia entre el dato de inversión en el centro urbano y tendencia a

la concentración urbana, no existen otras tan claras. Más bien se encuentra una serie de contradicciones y distancias entre la planificación del gobierno municipal, la participación de los actores, los resultados de la inversión y los indicadores demográficos y económicos.

Un ejemplo es el PDM elaborado el año 2001 por una empresa consultora, que establece las prioridades del apoyo productivo, basado en las vocaciones agroforestal, cultural, pecuaria y turística de la zona. Es además, uno de los pocos documentos de entidades del Estado que reconoce la importancia del sector indígena y las limitaciones de la ganadería, resulta importante para esta investigación dejar este testimonio que consideramos es fruto de la municipalización y la presencia de nuevos sectores en la política local.

*Agroforestal:* Vocación potencial más importante para el municipio, debido a que la mayoría de los habitantes del sector rural (comunidades indígenas) son agricultores, complementando esta actividad con la explotación forestal.

*Cultural y turístico:* La existencia de cinco pueblos indígenas que mantienen sus costumbres y tradiciones, además de la naturaleza exuberante y diversa, como de la restauración de su templo misional y la producción musical de su población.

*Pecuario:* La ganadería se ha convertido en una importante actividad económica del municipio, debido al gran volumen económico que genera su comercialización y la generación de empleo que esto representa. La actividad ganadera, pese a sus limitaciones y problemas, es considerada como una vocación para el desarrollo municipal (PDM, 2001).

Al mismo tiempo, llama la atención que en el mismo PDM la prioridad de las demandas agregadas para todo el municipio, correspondan a la construcción de escuelas (primera), construcción de posta (tercera) y equipamiento botiquín (cuarta) todas ellas de lo que podría considerarse la primera generación de la demanda de la Participación Popular. Si bien el apoyo a la producción agrícola aparece en segundo lugar, es una posición solitaria y bastante lejana a las otras prioridades.

El mismo PDM identifica como una debilidad del municipio la acumulación de demandas comunales que no han sido atendidas adecuadamente. Más llamativo aún, cuando fue elaborado bajo la dirección de un ejecutivo municipal que se encontraba en su séptimo año de gestión continua.

Por su parte, en el 2006 se asigna un tercio del presupuesto municipal a la construcción de infraestructura para educación, aulas en distintas comunidades y pueblos (Bs 3.492.555 de un total de Bs 10.527.188) lo que significa que las demandas siguen siendo recurrentes e igualmente desatendidas. En este mismo presupuesto, el apoyo a la promoción y fomento a la producción agropecuaria es de apenas Bs 70.000 (Viceministerio de Participación Popular y Gobierno Municipal de Moxos, 2006).

Si este es el panorama de la planificación, la ejecución presenta la misma tendencia. Como vimos en los datos de inversión, la ejecución real de presupuestos fue por su propia cuenta, dando en este caso, testimonio de la inutilidad de documentos tan costosos para el Estado y la cooperación, y la poca eficiencia de la participación.

### **5.5. Organizaciones políticas y sociales desde la perspectiva del poder local**

La democracia contemporánea de Bolivia, iniciada en 1982, propició distintos escenarios en el país. En gran parte del Beni, particularmente en Moxos y los municipios aledaños, el sistema de partidos se polarizó excesivamente, aunque como dice Roper, se trataba de una pugna política entre integrantes de un mismo grupo social. El año 1998 él escribía:

En Moxos existe la primacía de dos partidos políticos grandes: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN), los que usualmente han alternado en el control de las instituciones públicas. La pertenencia a uno de estos dos partidos influye hasta en las relaciones personales de la población. En el momento que se hizo el estudio, ADN controlaba la alcaldía y la subprefectura. El concejo municipal estaba compuesto por tres personas de ADN y dos del MNR.

Tradicionalmente, el poder económico y político de Moxos ha estado en manos de los ganaderos, comerciantes y terratenientes blancos, y esta situación no ha cambiado mucho con la implementación de las nuevas leyes de Participación Popular y Descentralización. Este grupo controla la Honorable Alcaldía Municipal (HAM), la subprefectura, el concejo municipal, el Comité Cívico y la Asociación de Ganaderos de San Ignacio. Las autoridades y directivos de todas las instituciones mencionadas, incluyendo a todos los titulares del Concejo Municipal, residen en la capital municipal. El diputado del Congreso que representa a la región es el presidente de la Asociación de Ganaderos. A pesar de que más del 50% de la población de Moxos es indígena, no hay ningún indígena en el Concejo Municipal.

Por su parte, los pueblos indígenas tienen su propio sistema de organización y gobierno. En la mayor parte de las comunidades, el cabildo es la principal autoridad local, siendo responsable por cuidar los intereses comunitarios y llevar a cabo la fiesta comunitaria. El corregidor es el miembro de mayor jerarquía del Cabildo, quien generalmente es elegido por consenso de la comunidad y funge como el representante oficial de la comunidad ante el subprefecto, quien otorga documentos de reconocimiento. La Junta Escolar se preocupa por la educación mientras que la Organización de Mujeres se hace cargo de las inquietudes de las mujeres y con frecuencia administra una tienda comunitaria (Roper, 1998).

Desde otro enfoque, en una investigación realizada en 1996 a propósito de la Participación Popular, se añade que la fragmentación, división y en muchos casos inexistencia de conocimiento sobre derechos fundamentales,

contribuye a que la autoridad derivada del poder político se ejerza de manera casi ilimitada (Bazoberry y Crespo, 1996).

Al mismo tiempo se encuentran interpretaciones que no auguran entusiasmo con los cambios introducidos con la nueva normativa. Desde el punto de vista de las autoridades locales, en aquel momento el gobierno central con esta Ley se estaba deslindando de sus obligaciones y las transfería a los municipios, ciertamente desde distintas perspectivas no encontraba el entusiasmo con que fue recibida en otros lugares del país. El alcalde de Moxos en 1996, representante de ADN, entendía que “el gobierno se ha venteado con la Participación Popular, transfiriendo obligaciones”; por su parte un dirigente del TIPNIS manifestaba que no veía mayor beneficio, que el centralismo de Trinidad se habría trasladado a San Ignacio de Moxos, por lo que no esperaban ningún beneficio con las nuevas leyes, incluso las comunidades que se vinculan con Trinidad, por facilidad de transporte, hubieran preferido que continúe el antiguo sistema, esto llevaba a decir a un comunario de San Lorenzo: “Antes ya conocíamos todas las mañas, quienes eran y sabemos como reconocerlos, ahora se han camuflado y nos confunden” (Citado en Bazoberry y Crespo, 1996).

En principio se fueron cumpliendo todos los aspectos formales de la Participación Popular, con el apoyo de instituciones y la Prefectura se tramitaron las personerías jurídicas<sup>98</sup>. Se distritó el municipio reconociendo la existencia de territorios indígenas. Sin embargo, más allá de los aspectos formales no se logró consolidar una relación amigable entre las autoridades y las organizaciones reconocidas y creadas con la Participación Popular.

El primer Comité de Vigilancia nombró en la presidencia al jesuita Edgar Dávalos, párroco de la localidad y director de una institución de desarrollo. El segundo Comité estuvo presidido por una profesora muy relacionada a la Iglesia Católica. En ninguno de los casos se les facilitó la labor prevista en las leyes, lo que hizo que ambos se alejen denunciando las dificultades de su gestión.

Pasaron al menos seis años en los que las organizaciones fueron fortaleciéndose paulatinamente. Primero, algunas comunidades dejaron de aceptar el nombramiento de sus autoridades, a esto favoreció la pugna entre el gobierno municipal y la subprefectura, una en manos de ADN y la otra en manos del

---

<sup>98</sup> Como en muchas regiones del país, en el Beni existió la preferencia de algunas autoridades por otorgar personerías como comunidad campesina antes que como pueblo indígena, al mismo tiempo la resistencia a reconocer a los territorios indígenas como unidades de planificación, como distritos.

MNR. Se fortalecieron las organizaciones intermedias o subcentrales, y las juntas vecinales se fueron consolidando.

El año 2001 se conforma el primer Comité de Vigilancia con una dirigencia estable, sin embargo, hasta el día de hoy el mismo no consiguió la fuerza necesaria para convertirse en un actor central en el control social, ser un árbitro y dirimidor de los conflictos y pugnas políticas dentro del municipio, es más, en muchas oportunidades, optó por un grupo político, lo que no le permitió mostrar independencia en sus acciones.

Un ejemplo de esta debilidad del Comité de Vigilancia es que ninguno de los líderes destacados en las organizaciones de la sociedad civil fue electo para un cargo de importancia. Ciertamente, aunque la estructura de representación de esta instancia de control social habría favorecido una representación indígena amplia, la distancia, discontinuidad y escasa articulación de las comunidades, como la fragmentación de la organización, no permitió que esto ocurra.

Por su parte, los partidos políticos disputaron la representación de la población, pero sin incorporarla en sus listas de candidatos, o cuando ello ocurría se encontraban en lugares inalcanzables, aunque la perspectiva popular y el sentido común del político de Moxos siempre fue la mayoría contundente. Así, ponen candidatos representativos en tercer, cuarto o quinto lugar para que arrastren votación extraordinaria a la fuerza del propio partido, fuerza que se evalúa siempre en relación al pasado y no a los posibles acontecimientos políticos futuros. El partido por tanto, vale por su votación anterior y se considera que los nuevos aliados tendrían que ampliar esta preferencia.

Aunque Marcial Fabricano, representante de uno de los territorios indígenas de Moxos, el TIPNIS, participó como candidato a la vicepresidencia del país en 1997 con el MBL, esto no se recuerda como importante en el municipio ni en las organizaciones indígenas locales.

Es así que hasta 1999, la participación de candidaturas indígenas es prácticamente invisible, recién en aquella elección municipal, amparados en un convenio nacional con el MIR, tanto el partido como la organización indígena acuerdan algunos criterios comunes de participación, aunque hay que decirlo, sin mayor éxito<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Ciertamente aunque no lograron un concejal, fue la mayor votación que sacó el MIR en su historia en Moxos.

**Cuadro 5.7: Municipio de Moxos**  
**Participación de organizaciones indígenas de Moxos**  
**en contiendas electorales**

Año de referencia	Organización o movimiento	Organización política	Principales acuerdos	Principales resultados
1992			No relevante	
1995			No relevante	
1997	CIDOB	MBL	Candidatura a vicepresidente de Marcial Fabricano, quien fuera principal dirigente del TIPNIS	No logró mayor votación, lo que generó una serie de interpretaciones en el Beni, como que el indio no vota por el indio
1999	Líderes independientes	ADN MNR	Recurren del movimiento de mujeres indígenas, las ubican en el cuarto puesto de las listas de candidatos	Ninguno, en el caso de ADN la candidata luego accedió a un cargo menor en la Alcaldía
1999	Subcentral San Ignacio (hoy TIMI)	MIR-NM	Candidatura a la suplencia del 1er. titular	Ninguno, no logró el MIR ninguna concejalía
1999	Subcentral San Ignacio (hoy TIMI)	UCS	Aunque se tuvieron acuerdos previos se decide finalmente por el MIR, por las prisas no se logra retirar la candidatura de la Subcentral por lo que aparece la misma persona en ambas listas	Ninguna
2004	CPEM-B	Pueblo Indígena (CPEM-B)	Toda la plancha, incluidos suplentes	Dos concejalías, el primero fue alcalde y al año de gestión fue desplazado mediante el mecanismo de voto constructivo de censura

Fuente: Elaboración propia en base a archivos de CIPCA y entrevistas

Cuando en el año 2004 la Ley permite otra modalidad de representación electoral que no sea el partido político, las organizaciones sociales encuentran un espacio de participación que le brinda resultados. De hecho, la alianza entre la CPEM-B y las juntas vecinales fue la ganadora de esas elecciones, quitando la hegemonía de consecutivas elecciones a ADN, aunque como veremos más adelante, el periodo postelectoral se caracterizó por sucesivas alianzas y desencuentros.

De los otros actores sociales y políticos, los migrantes *collas* han comenzado a aparecer en las listas desde 1999, sin embargo su situación no genera expectativas pues están relegados a los últimos lugares, extrañamente esto ocurrió incluso con el MAS en las elecciones municipales del 2004, a cuya cabeza en Moxos se encontraba un pequeño ganadero.

Los partidos políticos tradicionales con mayor presencia en la región siguen siendo ADN y el MNR, aunque este último no logró ganar ninguna elección municipal en los últimos años y su organicidad fue decayendo. ADN se sostiene en familias de tradición conservadora, no necesariamente ganaderos, y la fuerza del partido a nivel regional continúa sosteniendo una presencia importante. Los otros partidos han tenido una existencia fugaz, sostenida por algunas personas con iniciativa política, sin embargo, no se puede decir que existieran propiamente como estructuras locales<sup>100</sup>.

En el cuadro 5.8 apreciamos en mayor detalle aspectos importantes del desarrollo de la participación política en Moxos.

**Cuadro 5.8: Municipio de Moxos  
Elecciones municipales, candidaturas y resultados**

Año	1995				1999				2004				
	Sigla	No. candi- datos	Candidatos Cam- pesinos Indigenas	Votos obtenidos	No. Conce- jales	No. candi- datos	Candidatos Cam- pesinos Indigenas	Votos obtenidos	No. Conce- jales	No. candi- datos	Candidatos Cam- pesinos Indigenas	Votos obtenidos	No. Conce- jales
ACM										10	2	1.519	1
ADN					9	3	1.977	3		10	3	1.157	1
ADN-PDC	10		2.115	3									
CONDEPA	6	1	85										
CPEM-B									10	10	1.567	2	
FSB					2		6						
IU	2		38										
MAS									8	3	48		
MBL	5	2	60										
MIR	4		60		10	5	403						
MNR	10	1	2.021	2	10	2	1.785	2					
MNR-MIR									10	2	1.275	1	
PCB					5	2	17						
UCS	10	2	173		10	3	520						
PP SIN CANDIDATO							74						
VOTOS VÁLIDOS			4.588				4.782				5.566		
No. Partidos	7				6				5				
No. Candidatos	47				46				48				
Candidatos Campesino Indigenas		6				15				20			
Concejales indigenas								0					2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CNE.

<sup>100</sup> Para mayores detalles remitimos al Anexo 2.

Un aspecto importante a resaltar es la disminución de opciones políticas, la casi desaparición de muchos partidos para el 2004. En cambio, el número de votantes ha ido progresivamente en crecimiento, dando un salto importante para las últimas elecciones.

Un dato también importante es el incremento de candidatos campesinos indígenas dentro de una pauta de relaciones con partidos políticos muy marcada, tanto ADN como el MNR no han explorado esta relación ni siquiera inicialmente. La CPEM-B ha elegido una fórmula de característica mayormente indígena, aunque aquí se incluyen algunos con mayor o menor pertenencia, principalmente por su articulación a las juntas vecinales, actividad y distancia de la vida comunitaria.

La victoria de la organización indígena en el 2004 no contó con el apoyo de tres subcentrales, San Lorenzo, San Francisco y Desengaño, quienes participaron de manera tradicional en su articulación con ADN y el MNR, principalmente con el primero de ellos. También es importante considerar que la organización indígena contó con votos en el área urbana, los que no constituían votos orgánicos.

Sin embargo, la presencia de nuevos actores políticos no consiguió conformar un gobierno municipal diferente a los anteriores, la noción de control de todas las instancias de gobierno, generó alianzas imposibles de eludir bajo el criterio de hegemonía total y anulación del adversario, incluido el control social y las organizaciones de la sociedad civil que no sean políticamente afines.

Bajo estos criterios, la CPEM-B optó en enero del 2005 por un acuerdo con ADN, con el que logró la conformación de un gobierno municipal de corto aliento y ningún cambio trascendental en la administración del municipio. Desde ese año, el gobierno cambió en tres oportunidades las alianzas entre concejales y en dos oportunidades cambió al alcalde. Por su importancia, el cuadro 5.9 detalla la sucesión de acontecimientos.

**Cuadro 5.9: Municipio de Moxos  
Principales conflictos en la conformación del  
Gobierno Municipal enero 2005 – agosto 2006**

Fecha	Principales actores y acuerdos	Comentario
dic-04	Conocidos los resultados electorales las fuerzas políticas negocian la conformación del próximo gobierno municipal	Se daba por hecho el acuerdo CPEM-B, MNR. El candidato del MNR fue el primero en felicitar públicamente a Sixto Bejarano y ofrecerle el apoyo, la propia organización decidió orgánicamente dar prioridad a esta negociación. Sin embargo, el acuerdo que no prosperó.
ene-05	Se conforma un acuerdo CPEM-B con ADN para elegir a Sixto Bejarano Alcalde. En palabras de los principales líderes un acuerdo sin condiciones, lo que quedó manifiesto en el acuerdo firmando entre ambos grupos.	La algarabía de ADN se concentraba en su nueva victoria sobre el MNR y la posibilidad de continuar administrando el municipio.  Algunos dirigentes del MNR, ante la frustrada negociación, acompañan la campaña de desprestigio de Sixto Bejarano, el sentido principal era mostrarlo como una persona con poca ética y que no honra sus compromisos.
ago-05	Con el apoyo de la CPEM-B, el concejal del MNR asume la subprefectura de Moxos	Este paso, meses más tarde, complicará la situación al concejal, ya que causó su separación del Concejo.
ene-06	Se fractura la alianza con ADN, se conforma una alianza inestable con el MNR, los cargos en el Concejo Municipal quedan intactos.	La ruptura con ADN muestra a su vez la división entre la CPEM-B y la cúpula de la FEJUVE. A partir de ahí comenzaron las tensiones internas y el alejamiento de los dirigentes de la organización indígena y los vecinales.
abr-06	Tres concejales recurren al voto constructivo de censura y eligen Alcaldesa a la segunda concejal de la CPEM-B Leonor Aguirre Moy	La CPEM-B aunque tuvo la oportunidad de frenar este hecho no puso todo su empeño. En ese momento la posición de los dirigentes de las subcentrales estaba dividida.  Por otra parte el apoyo de la Prefectura fue fundamental.
may-06	En una jugada política el Concejo compuesto por ADN y la Agrupación Ciudadana Moxos (ACM) inhabilitan al concejal Casanovas del MNR	Se argumenta que tiene dos cargos públicos, aunque no coincidían en el tiempo. Esta jugada política les permite elegir un nuevo consejero departamental  En realidad de lo que se trataba era de cambiar al Consejero Departamental para romper el empate entre los 6 del ADN y los 6 del MNR, esta fue una jugada departamental.
jun-06	La Corte Nacional Electoral declara la inhabilitación y separación definitiva del cargo de concejal de Leonor Aguirre Moy, la Alcaldía queda 21 días sin cabeza del ejecutivo.	La cúpula del ADN toma cartas en el asunto y comienza a mover todas sus influencias para defender a la Alcaldesa.  Por su parte la cúpula del MNR hace lo propio, aunque más en el discurso que en la práctica.
21-jun-06	Leonor Aguirre interpone un recurso directo de nulidad contra los vocales de la Corte Nacional Electoral[1].  Fue ratificada Leonor Aguirre, a la espera que se pronuncie el tribunal constitucional	En tanto ya se buscaba nuevas alianzas, esta medida le da un respiro al municipio aunque la Alcaldesa no tiene los plenos poderes.
ago-06	Se produce una nueva crisis en el Ejecutivo y es elegida Alcaldesa la primer titular de ADN	Es difícil que se pueda consolidar esta nueva estructura, pues saltaron varios pasos legales

(1) Los documentos del proceso se pueden consultar en :

<http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/gpwtc.php?nombre=Leonor%20Aguirre%20Moy%20&name=consultas&file=searchname>.

El argumento central se copia a continuación: "recurso directo de nulidad interpuesto por Leonor Aguirre Moy, en contra de los vocales de la Corte Nacional Electoral, Salvador Romero, Amalia Oporto de Iriarte, Gerónimo Pinheiro Lauri, por carecer de jurisdicción y competencia para la tramitación de los procesos de inhabilitación y separación del cargo de concejales, alcaldes y agentes cantonales de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Por lo que solicita la nulidad de la resolución 091/2006 emitida por los vocales que le causa agravio".

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

El 27 de abril del 2006, culmina la agonía del alcalde indígena, solitario sin apoyo decidido de la mayoría de los principales dirigentes, con un entorno poco comprometido y eficiente, se lleva a cabo el voto constructivo de censura, largamente preparado, con resguardo policial enviado por el Prefecto del Beni, militante de ADN/PODEMOS, en presencia de la presidenta de la Corte Electoral, Zulema Gutiérrez, quien verificó y legitimó el acto.

Fue electa la segunda candidata de la CPEM-B, quien representaba en la alianza a las juntas vecinales, rompió con la organización indígena por falta de coordinación, desde un punto de vista, y por intereses personales, desde otro. En todo caso, Leonor Aguirre Moy tiene ascendencia indígena, una de sus hermanas es comunaria y dirigente del TIM, fue profesora y domina tres idiomas locales.

Lo lamentable, fue nuevamente la forma y el fondo de la nueva alianza, pues la prensa relató así el acontecimiento:

Leonor Aguirre Moy (40) se convirtió ayer en la nueva alcaldesa municipal de San Ignacio de Moxos, población beniana donde gobernaban los indígenas en alianza con el MAS y el MNR, pero que al final no pudieron contra el poder de su enemigo político PODEMOS. Después de una media jornada con amagos de enfrentamiento entre los sectores que pugnaban por el mando municipal moxeño, se dio paso a la negociación, dado que el ahora ex alcalde Sixto Bejarano Congo, vio que era inminente su censura y que además se hacía inviable su administración a la cabeza del municipio moxeño (...) Leonor Aguirre juraba ante el concejo, como la nueva alcaldesa. Tras salir a la calle fue tomada en hombros por sus adherentes, quienes se jactaban de haber tumbado una vez más “a los cambas de m... hacechaco” (El Deber, 28 de abril del 2006).

Los mismos que ese día repudiaban a la organización indígena, son los que vitorearon a Sixto Bejarano cuando hicieron su alianza el 2005, con esto el gobierno de ADN, en momentos y a disgusto de sus propios militantes, ahora llamados de PODEMOS, se aseguraba la continuidad en el gobierno municipal, ya por 12 años consecutivos.

Sin embargo, al poco tiempo y de manera sorpresiva, la Corte Nacional Electoral determinó procedente la inhabilitación demandada por la CPEM-B contra Leonor Aguirre por transfugio político. Lo que la alejó del cargo por unos días, luego retornó a su cargo, en la espera de un pronunciamiento definitivo del Tribunal Constitucional, el que a su vez ratificó la determinación de la Corte Electoral, introduciendo un precedente importante para la constitucionalización de la participación política de las organizaciones indígenas, incluida la figura de transfugio, ya que el alegato central de la defensa de Moy era justamente que estos principios se aplicaban únicamente a partidos políticos.

En previsión a la resolución del Tribunal y los problemas administrativos que les trajo la demanda, los nuevos aliados decidieron cambiar a la alcaldesa, ahora por la candidata titular de ADN. Es de prever que la inestabilidad del gobierno municipal será permanente hasta una nueva elección, y quien sabe si incluso continuará en el futuro.

La inestabilidad de las alianzas y por tanto de la conducción del gobierno municipal se encuentra en manos de un grupo de concejales, más interesados en resolver o provocar crisis políticas que como instrumento para acceder a la dirección del ejecutivo municipal y los recursos que esta conducción supone. Más allá de las personas, éste es el resultado de la tradición política en San Ignacio de Moxos, que desprovista de la mayoría absoluta, no conoce los mecanismos, ni encuentra los caminos para una concertación política de diversos criterios e intereses.

**Cuadro 5.10: Municipio de Moxos  
Alcaldes y Concejales, periodo enero 2005 - junio 2006**

Consejal	Periodo (1)	Origen trayectoria	Fuerza política
Sixto Bejarano Congo	Enero 2005 a abril 2006	Alcalde	CPEM-B
	Mayo 2006 hasta el momento	Concejales	
		Ignaciano, dirigente destacado del TIMI y de la CPEM-B	
Zobeida Malúe Ruiz	Enero 2005 a abril 2006	Concejala Movima, esposa del principal dirigente del TIMI	CPEM-B
Leonor Aguirre Moy	Enero 2005 a abril 2006	Concejala	Juntas Vecinales, luego independiente
	Mayo 2006 a julio 2006	Alcaldesa, Trinitaria, profesora en las comunidades, maneja el ignaciano y el trinitario, Formó parte de la fórmula en representación de las juntas vecinales, desde principios del 2006 se alió con ADN.	
Eduardo Velasco Rivero	Enero 2005 a febrero 2006	Concejal, compositor de música criolla, maestro y empresario de combustibles, Renunció voluntariamente al Concejo.	Agrupación Ciudadana Moxos (ACM)
Olga Abularach Suarez	Febrero 2006 hasta el momento	Concejala, activista política, anteriormente militante de ADN	ACM
Elizabeth Beatriz Zelada	Enero 2005 a marzo	Concejala, viuda del ex Alcalde Mozo Abularach. No fue activa en la política.	ADN
Félix Arias Diez	Marzo hasta el momento	Concejal, ganadero, activista político, ya fue concejal en periodos anteriores.	ADN
David Casanovas Arias	Enero 2005 a julio 2005	Concejal, veterinario, activista político, fue Consejero Departamental, se retiró un tiempo del Concejo y optó por el cargo de subprefecto.	MNR
	Febrero 2006 a mayo 2006	De esta segunda gestión fue retirado del Concejo en una movida legal para debilitar el quórum y cambiar al consejero departamental por uno de ADN.	
María Teresa Zelada Ribero	Agosto 2005 a febrero 2006	Concejala, activista política, ya fue concejala en periodos anteriores.	MNR
	Junio 2006 hasta el momento		

[1] Hasta el momento se debe considerar julio del 2006.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

Origen y a la vez producto de la inestabilidad, cabe esperar que las relaciones dentro del gobierno municipal, de las organizaciones de la sociedad ci-

vil y del conjunto institucional, continúen politizadas, en ese sentido distorsionado debido a la pugna por el control de las instituciones públicas como medio para garantizar el control sobre la disposición y disponibilidad de recursos. No existen indicios de un cambio significativo en el futuro inmediato.

La organización indígena ha introducido una tercera fuerza, con capacidad de desequilibrar la lógica de poder predominante en los últimos 20 años, no solo el municipio sino en la historia de la región. Aunque, al menos por el momento, con dificultades para articular una gestión municipal estable y con propósitos de largo aliento.

Es de esperar que la participación más activa de actores que se han mantenido relativamente al margen, como comerciantes, transportistas, maestros, trabajadores de salud, profesionales y otros, podrían dar lugar a procesos novedosos que son difíciles de prever.

Al momento, la influencia de los comerciantes no es decisiva, sin embargo se van organizando y cada vez son más activos en representar sus intereses, aunque todavía no se puede decir que hayan logrado un sentido de pueblo y que puedan articular o articularse a otras iniciativas con visión municipal.

Políticamente, los comerciantes no han asumido una posición abierta, una parte de ellos conformó la alianza por la CPEM-B para las elecciones municipales, pero al parecer se trataba de un sector muy reducido y orgánicamente aún informal.

Los transportistas, con algún grado de cautela o de moderación, las dos organizaciones existentes han asumido un rol político activo, cada quién alineado a un bando diferente, que se hace público especialmente en los momentos de mayor tensión. Actualmente el sindicato mantiene una línea afín a los grupos tradicionales de poder, en cambio la cooperativa se ha ido identificando con los nuevos sectores emergentes, esta alineación se hizo explícita después de la elección del alcalde indígena de la CPEM-B.

El sector de salud y los maestros, principalmente estos últimos, tienen un peso político importante, aunque han sido instrumento privilegiado de los partidos tradicionales, en todo caso como estructura sindical no han tomado una posición clara, con excepción de los maestros rurales, quienes han optado orgánicamente por la Asociación Ciudadana Moxos.

Los maestros, al igual que los profesionales locales en medicina, veterinaria y de otra índole, al formar parte de la intelectualidad local, han sido influyentes como individuos. Sin embargo, no tienen el peso suficiente como para conformar una identidad política propia, fenómeno que es común a todo el Beni (Rojas Ortuste, et. al., 2000).

## Capítulo 6

### Charagua y Moxos, análisis comparado

#### 6.1. Conflicto y complementariedad en la ocupación del espacio

Tanto Charagua como Moxos muestran una historia de ocupación del espacio cuyos actores centrales han sido los pueblos indígenas y los ganaderos, ya que entre ellos se ha establecido una relación de permanente conflicto y a momentos, y en algunos espacios, relación de complementariedad. En ambos casos las comunidades y las estancias han compartido espacios y formas de aprovechamiento de recursos distintos. Sin embargo, esta particular manera de convivencia ha terminado favoreciendo más a uno de los grupos en desmedro de los otros, lo que ha generado conflictos de distinta magnitud en la historia de los dos municipios estudiados.

Los ciclos económicos han influido en la extensión de la estancia y su incursión en actividades complementarias, así como en la presión sobre los recursos de las comunidades y la ocupación de mano de obra. A pesar de las diferencias ecológicas, el predominio de la ganadería como actividad comercial visible ha determinado ciclos parecidos aunque no necesariamente coincidentes en el tiempo, la vinculación a mercados nacionales privilegió a las estancias del Chaco a principios y mediados del siglo XX, en cambio en las pampas del Beni esto ocurrió en la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI.

En el caso de Charagua, luego de la llegada de los guaraníes, incluso antes con los chanés, el Chaco estaba ocupado por grupos más o menos móviles, lo que se comprende por las características de las fuentes de agua, ya que los lugares habituales eran bastante limitados. Con la misiones se van conformando comunidades chicas con núcleos más o menos estables; en todo caso, la memoria de los habitantes indígenas cuenta con una historia larga y propia sobre el dominio y la identificación de todos sus espacios.

En el caso de Moxos hay una historia anterior de grandes obras hidráulicas cuya civilización aún se desconoce. Luego una gran diversidad de pueblos cuya articulación en torno a la misión redujo su número y generó nuevas

identidades, origen del pueblo de San Ignacio; después de la expulsión de los misioneros, ya en la República, la ocupación por parte de los ganaderos cruceños y el retorno de grupos indígenas al bosque y la construcción de espacios comunales se complementan con un permanente tránsito entre los centros poblados, las comunidades y las largas estadias en estancias ganaderas. Esta diferencia es fundamental para comprender y valorar las estrategias de defensa de la tierra.

En el caso de Charagua, antes de la Ley INRA la estrategia comunal tuvo bastante éxito con la Reforma Agraria iniciada en 1953<sup>101</sup>, luego, la demanda de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) les permitió la conversión a una nueva categoría de propiedad de la tierra, su ampliación en términos de superficie y el reordenamiento de las relaciones con las propiedades de particulares en su interior. En cambio, en el caso de Moxos, las jóvenes comunidades sin mayor protección legal sobre sus asentamientos, demandaron en la marcha de 1990 un reconocimiento más amplio que el de la comunidad y encontraron en la demanda de TCO, reconocida por Ley en 1996, la posibilidad de defender su acceso a tierra y recursos del bosque, estrategia más adecuada para la sobrevivencia de comunidades en permanente movimiento y asechadas continuamente por estancias y empresas madereras.

La demanda de TCO, en ambas regiones, tuvo connotaciones distintas a nivel organizativo. Mientras en Charagua las demandas se adecuaron a la estructura de la organización guaraní recreada en un caso y creada en otros a mediados de los años 80, en Moxos la demanda se ha convertido en el elemento articulador de organizaciones supracomunales, por lo que estas últimas se encuentran aún en proceso de consolidación interna.

En ambos municipios, el establecimiento de familias cruceñas a finales del siglo XIX y principios del siglo XX se fue incrementando y convirtiendo en un flujo natural, a ello se sumaron algunas de origen extranjero, principalmente los comúnmente denominados “turcos” y con el tiempo se fue reconfigurando el universo de filiaciones y lazos familiares. Al mismo tiempo que se dieron casi infinitas combinaciones de orígenes, apellidos y recursos, se vivieron procesos de diferenciación interna originados en intereses opuestos por la disputa de recursos naturales y la subordinación de mano de obra.

A modo de ejemplo de la influencia cruceña, en una particular interpretación, José Luis Roca inicia su estudio sobre el oriente boliviano con la siguiente afirmación:

---

<sup>101</sup> Esta conclusión no se puede generalizar a todo el pueblo guaraní, pues en otros municipios muchas comunidades perdieron todas sus tierras y fueron sometidas a formas de peonazgo permanente.

Los cruceños necesitaron tres siglos y medio para completar la ocupación del oriente. Empezaron por Chiquitos, llegaron a Moxos, y en busca de la goma elástica sentaron sus reales en el río Madera, venciendo las cachuelas que, en amenazadora sucesión, también obstaculizaban el paso del Mamoré y el Beni. Desde 1561 en que se fundó Santa Cruz de la Sierra, hasta las primeras décadas del siglo veinte cuando se adueñó definitivamente de las planicies chaqueñas, esa gente andariega y audaz configuró un espacio donde prevalece una sui generis cultura mestiza con fuertes resabios hispánicos: la cultura cambia (Roca, 2001).

En ambos casos, la historia de la ganadería en los últimos 50 años y el tamaño que adquirieron las estancias, muestran que ésta es una actividad que induce a la concentración de tierra en pocas manos, no sólo por expoliación de tierras comunales, sino también porque propiedades pequeñas son absorbidas por las más grandes y exitosas. Sin embargo, estos periodos de expansión de la estancia ganadera son un fenómeno cíclico que dura alrededor de 30 años, el éxito de las estancias fue un fenómeno pasajero relacionado a coyunturas excepcionales; al mismo tiempo es un sistema vulnerable a fenómenos como el sobrepastoreo, la escasez de mano de obra o el sistema de herencia de ganado en pie que indefectiblemente lleva al colapso de la ganadería tradicional. En las últimas dos décadas el fenómeno de concentración de tierras se ha intensificado en Moxos, no así en Charagua, lo que ha generado un grupo y organización de ganaderos con mayor diferenciación interna en el primer municipio mencionado.

El paulatino fortalecimiento y consolidación de las comunidades indígenas, en paralelo a la titulación de tierras por parte de las estancias, sobre todo en los años 60 y 70 en Charagua y 80 y 90 en el Beni, generó nuevos focos de tensión, las comunidades comenzaron a sentir que la presencia de las estancias dejaba de ser temporal y que perdían espacios que hasta esos momentos habían considerado propios. Esto coincide con el momento culminante de la constitución de las elites no indígenas, las que dominaron el conjunto de instituciones y la representación del Estado en las distintas localidades, además del dinero, contaban con la representación de gobierno y sus distintas instituciones, incluida la educativa.

En tanto a nivel nacional, las organizaciones campesinas indígenas iban ganando protagonismo, al mismo tiempo se generaba un ambiente internacional favorable. Surgían voces de defensa de los derechos de los pueblos indígenas, en tanto se denunciaba los excesos de los propietarios individuales de tierra del oriente boliviano, que en la fiebre de titulación, cubrían áreas que incluso desconocían.

Entretanto, a nivel local se iban incorporando nuevos actores. La penetración de medios de transporte, trenes en un caso, aviones en otro, y finalmente

las mejoras en las carreteras, atrajo a diversas personas que se asentaron e hicieron familia, primero algunos pocos y aislados que fueron asimilados ya sea por la comunidad indígena o por las familias del centro poblado, con distinto éxito en su integración y su incorporación definitiva.

Luego llegaron personas y familias en mayor número, con afanes económicos distintos y su diferenciación como grupo, su número e importancia económica, alejó la posibilidad de la asimilación cultural como forma de integración. Se fueron conformando colectivos más complejos, con intereses más variados y con distintos grados de interrelación entre ellos.

Tanto en Charagua como en Moxos, la llegada de los comerciantes *collas* al generar nueva oferta de bienes comercializables, modificó las relaciones de intercambio entre la población indígena y las estancias ganaderas, las relaciones se fueron monetizando y los términos de intercambio de alguna manera se fueron regulando al disponerse de una oferta y demanda de bienes con mayores opciones. La relación de complementariedad asimétrica en la circulación de bienes entre la estancia y la comunidad indígena entra en un proceso de descomposición.

No ocurre lo mismo con el mercado laboral, pues la presencia de colonias menonitas en Charagua demanda bastante trabajo no calificado e introdujo nuevos sistemas de salario temporal. En el caso de San Ignacio de Moxos, la actividad maderera produjo un impacto similar aunque bastante errático, por lo que las relaciones laborales en la estancia suelen ser de más largo aliento y comprometer al conjunto de la familia.

## **6.2. Organizaciones locales con opciones de poder**

Tanto en Charagua como en San Ignacio de Moxos, la aplicación de la Ley de Participación Popular si bien generó algunas nuevas organizaciones, en especial juntas vecinales, principalmente creó un nuevo espacio de encuentro y desencuentro entre los actores preexistentes en el municipio.

El acceso al poder municipal, y desde ahí a otros espacios departamentales e incluso nacionales, se encuentra directamente relacionado con la fortaleza de las organizaciones locales, su capacidad de movilización y legitimidad con sus representados. Como en Charagua, la tradición organizativa de los guaraníes y su recomposición a niveles zonales, ya en los años 80 culminaba en la creación de la APG, lo que les permitió ser un actor central desde el inicio de la aplicación de la Ley de Participación Popular. No es el caso de Moxos, aunque sus habitantes mostraron una gran fortaleza en la Marcha de

los 90, la constitución de sus organizaciones es un proceso en construcción y ha tropezado con mayores fracturas internas.

Al mismo tiempo, directamente relacionada con el punto anterior, la hegemonía de los partidos políticos y su rígida estructura en el Beni fue un factor determinante para la postergación de la aspiración de muchos actores en la democracia municipal. Resulta muy difícil valorar si existe una influencia directa entre la debilidad de las organizaciones y la hegemonía de los partidos políticos, lo que es evidente es que en este caso la tensión ha sido mayor.

En los dos municipios, en cambio, la participación indígena, que representa a la población mayoritaria, y en gran medida su éxito, ha dependido de alianzas permanentes. Primero entre las fracciones indígenas, que en ambos casos corresponden a unidades territoriales muy claras; y segundo, con otros sectores de la población con los que normalmente tienen vínculos cotidianos, como los pequeños comerciantes y los dirigentes de las áreas urbanas más empobrecidas.

En el caso de Charagua, se han establecido alianzas bastante estables en el tiempo, con sectores medios, dirigentes sindicales y vecinales. Asimismo, los partidos políticos han sido un vehículo para la postulación de campesinos e indígenas en todas las elecciones municipales y la composición de las candidaturas ha demostrado resultados electorales interesantes, como por ejemplo que se logre en dos oportunidades una mayoría de guaraníes en el concejo municipal por los resultados obtenidos a través de dos opciones políticas distintas.

El sector económicamente más influyente, en los dos municipios es significativamente distinto. Si bien comparten el mismo rubro, la ganadería, en el caso de Moxos existen explotaciones al menos quince veces más grandes que en Charagua. Aunque su influencia podría no ser equivalente a su peso económico, es indudablemente mucho más decidida.

En estos dos municipios las organizaciones de ganaderos no han instrumentalizado abiertamente a ninguna expresión de la sociedad civil, sea organización o partido político, aunque han influido en todas ellas. Es interesante anotar que más allá de su influencia directa, existe una especie de adhesión incondicional de muchos líderes locales a los intereses de los sectores ganaderos, porque a su entender es el pilar de la economía de la región y podría generar un proceso más amplio de desarrollo. Algo similar se observó cuando en el caso de San Ignacio de Moxos se explotó la madera y en el caso de Charagua el petróleo. El apoyo al sector ganadero es por tanto una especie de agradecimiento y admiración por ser el sector económico de mayor visibilidad comercial.

Los sectores medios, que son activos políticamente, no han conformado organizaciones alternativas de representación ni en Moxos, ni en Charagua. Los comités cívicos son el reflejo de la debilidad y la dispersión de las organizaciones e instituciones locales, aunque su adscripción de clase y etnia ha sido preponderantemente sujeta a los grupos locales dominantes en la economía y la política, su legitimidad ha necesitado contar, al menos en momentos simbólicos y en términos formales, con la presencia nominal de un amplio número de afiliados.

Los Comités Cívicos son uno de los mejores ejemplos de instituciones y organizaciones con capacidad de representación hacia fuera del municipio, aunque con problemas estructurales muy serios hacia dentro. Normalmente no funciona el directorio y todo se asienta en una sola persona, su relación con sus electores es prácticamente inexistente. Normalmente son instituciones unipersonales en las que los presidentes han durado largos periodos y su cambio se debió más a razones de índole personal que a una pugna de poder entre grupos o entre líderes de un mismo grupo.

El principio de segregación social, no necesariamente tiene que ver con la afinidad de clase, aunque como lo dijimos, hay veces que esta se confunde con las características étnicas. Estas expresiones de organización social, han tenido su apogeo en la segunda mitad del siglo XX y han disminuido su intensidad y legitimidad desde finales de siglo, coincidiendo con el periodo más largo de la democracia boliviana.

Los clubes sociales, deportivos y culturales se convirtieron en espacios, en gran medida informales, que representan una ideología particular, tras una imagen de modernidad y articulación al mundo y se fueron convirtiendo en la expresión de estructuras que reprodujeron formas de discriminación<sup>102</sup>.

En Moxos, como en gran parte de las regiones del Beni, el Club Social, con una infraestructura visible y simbólicamente importante, es el ejemplo de la agregación de un grupo social que se genera a partir de las diferencias. Aunque esto no llegó a prosperar en Charagua, han existido estructuras similares, con sede social y todo, aunque la fuerza de su agregación fue muy débil y no pasó de la comparsa para actividades más bien festivas. Lo curioso es que en el Beni, los indígenas también cuentan con un espacio propio, El Belén, sede del Cabildo Indígenal, donde a través de las manifestaciones culturales

---

<sup>102</sup> El mundo está lleno de estas expresiones, estructuras privadas en las que la asociación se basa en criterios de selección por afinidad de principios. Estas estructuras mayormente pasan desapercibidas y no generan mayor conflicto, sin embargo, cuando a través de ellas se incursiona en la política y se producen fenómenos de generación de inequidades, entonces son de interés sociológico y político particular.

crean espacios de encuentro y diferenciación de los otros sectores de la población<sup>103</sup>.

Las otras organizaciones de importancia, como van siendo las de los comerciantes, transportistas, maestros y juntas vecinales, se agrupan coyunturalmente con los sectores más dinámicos. En el caso de Charagua esto ha generado amplias formas de articulación de intereses, normalmente alineados al pueblo guaraní u otras expresiones no partidarias. En cambio en Moxos, responden más a la lógica de partido político y solamente en los últimos años van auscultando opciones distintas.

Por otra parte, es cada vez más visible en las listas de candidatos la presencia de comerciantes y transportistas *collas*, normalmente participaciones a título individual y en prácticamente todas las organizaciones políticas que presentaron su candidatura a las últimas elecciones municipales. Sin embargo, no se ubican en lugares importantes, por lo que en ninguno de los casos, hasta el día de hoy, se ha contado con la participación de concejales de origen migrante y occidental del país de reciente generación.

### 6.3. Constitución de estructuras políticas locales

En los dos casos estudiados, la estructura político partidaria partió de una situación similar en 1994, con la predominancia de partidos como el MNR y ADN y de una militancia subordinada a las estructuras departamentales y nacionales. Sin embargo, en los dos municipios se desarrollaron procesos distintos y hasta opuestos.

En el caso de Charagua, ya desde antes de la Participación Popular la presencia del MBL y del MIR, aunque pequeña, fue importante para la definición de controversias en el gobierno municipal. La presencia de más de dos partidos se consolidó con la Participación Popular, llegando a su mayor expresión en las elecciones del año 1997-1999, cuando cinco partidos lograron un concejal cada uno. Si consideramos que en todas las gestiones municipales han existido concejales indígenas, esto señala que hay no sólo la diferencia de siglas, sino también diversidad de la representación con posibilidades electorales ciertas. Esta misma característica ha obligado, para decirlo de alguna manera, a que los políticos locales desarrollen mecanismos de alianzas normalmente eficaces, considerando que hasta el momento sólo en una oportu-

---

<sup>103</sup> El 31 de julio, fiesta grande de San Ignacio, confluyen en un día todas las expresiones culturales en espacios distintos, así mientras se elige una reina, otros se preparan para el baile de gala en el Club Social, en tanto las tamboras suenan y resuenan en El Belén, en virtud de la chicha y los bailes indígenas.

nidad el cambio de pacto político ha significado el cambio de alcalde. En otras oportunidades los cambios de pactos políticos solamente han significado una distinta correlación de fuerzas en el Concejo Municipal.

En cambio en Moxos, la pugna histórica de ADN con el MNR se mantuvo incólume los primeros 10 años de la Participación Popular, de hecho, hasta las elecciones del 2004 ninguna otra agrupación política consiguió resultados electorales que le alcancen siquiera para un agente cantonal. El gobierno de mayoría fue el modelo único, conocido, buscado y pretendido, y si bien el MNR logró algunas gestiones antes de 1995, ADN fue hegemónica en todas las gestiones siguientes.

Una particularidad importante de Moxos es que al coincidir el territorio de la provincia con el municipio, la influencia política de las estructuras políticas departamentales es mucho mayor y más poderosa que en Charagua, lo que significó que por más cambios que se intentaron a nivel local, el subprefecto y todos aquellos cargos designados desde la prefectura se funcionalizaban al gobierno de turno. Si bien es verdad que esto de alguna manera se equilibró en periodos en los que no coincidía el gobierno municipal con el gobierno nacional y prefectural, cuando se dio la coincidencia, el poder fue absoluto.

Si se toma en cuenta que en Moxos ningún indígena o algún representante de sectores sociales no vinculados orgánicamente a los partidos políticos ha sido concejal hasta el 2005, queda claro que en este caso los partidos políticos no han sido un vehículo apropiado para ampliar la base social del poder local, aunque la organización indígena intentó acordar su participación en las distintas contiendas electorales, su ubicación en las listas de candidatos francamente fue desalentadora. El criterio utilizado es que si vienen con sus votos, aporten de la tercera candidatura para abajo, que es consistente con la idea de mayoría que se ejerce en las contiendas electorales del Beni.

Con estos antecedentes, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas fue bien recibida en ambos municipios, aunque las connotaciones en la estructura de poder local fueron distintas.

En el caso de Charagua, la Ley permitió que se opte por la organización indígena con su propia fórmula o por alianzas con los partidos políticos. Como vimos, dos capitanías se presentaron a las elecciones bajo el denominativo de APG Charagua Norte y ganaron las elecciones consiguiendo por tanto dos concejalías, en cambio algunos dirigentes del Isoso optaron por una alianza con el MAS y consiguieron una concejalía, con lo que consiguieron nuevamente tres concejales indígenas. Sin embargo, esta ley también originó la formalización de un grupo relacionado a los residentes en Santa Cruz, con lo que ADN quedó fuera del concejo, por primera vez en muchos años.

En el caso de Moxos, la Ley generó un cambio más profundo, pues por primera vez permitió a muchos sectores participar activamente de la vida política no sólo como electores, sino también con candidaturas. Por la historia propia de las fuerzas políticas del Beni, sería muy difícil que en el corto plazo hubieran conseguido espacios importantes en los partidos políticos, en la misma medida que los partidos políticos hubieran cedido espacio a las organizaciones sociales. La participación de la CPEM-B, la alianza con las juntas vecinales, el interés de los transportistas y comerciantes de tomar una opción, cambió el ambiente político y por primera vez en los veinte años de democracia municipal entraron otras siglas además del MNR y ADN.

Fue parecido el caso de la Agrupación Ciudadana Moxos, que simpatizando en clase e ideología con los partidos MNR y ADN, no tuvo cabida en sus estructuras partidarias y decidieron participar por su propia cuenta, finalmente sacó un concejal, el que se alió con ADN en el Concejo. Aunque la participación de la agrupación ciudadana puede ser vista como una estrategia de expansión de los partidos, en la realidad también corresponde a principios de fractura y la búsqueda de mayor libertad política territorial y local en relación a las estructuras departamentales y nacionales de los partidos políticos.

El éxito electoral de la participación de las organizaciones sociales, en especial de los pueblos indígenas, permite esperar que en el futuro la estructura de las organizaciones políticas se modifique y posiblemente se democratice. Por lo visto en Charagua, también es probable que algunos grupos busquen una representación étnica más clara, lo que en cierta medida sería un retroceso si se considera que en oportunidades anteriores se consiguió que la mayoría de los partidos incorpore en sus candidaturas, de manera concertada y en puestos elegibles, a representantes de diversos grupos sociales.

Tanto en Charagua como en Moxos, la representación directa introducida en la legislación electoral a través de la figura de pueblos indígenas y asociaciones ciudadanas mostró grandes avances en términos de representatividad en la conformación de ambos concejos municipales.

#### **6.4. Control Social**

El mecanismo de elección de los miembros de los comités de vigilancia, organismos de control social establecido en la Participación Popular, tiene algunas connotaciones importantes, pues no depende de la estructura política local y aunque éstos han sido normalmente absorbidos por la dinámica del gobierno municipal, no se podría decir que hayan dependido de un partido político en particular.

El Comité de Vigilancia se activó desde el inicio en el municipio de Charagua, no así en el de San Ignacio de Moxos en el que hasta el día de hoy sigue siendo incipiente.

En el municipio de Charagua, el Comité de Vigilancia se organizó y fue muy activo en todos estos años, allí se formaron gran parte de los líderes indígenas que luego pasaron al ejecutivo o legislativo municipal. Este mecanismo contribuyó a la difusión de la reglamentación al conjunto de la población, a la motivación de la participación en los procesos de planificación y en el seguimiento a la gestión del ejecutivo municipal.

Como pudimos describir, en el municipio de Moxos el Comité de Vigilancia prácticamente es inexistente, o termina siendo funcional al gobierno municipal. Su estructura ha sido normalmente incompleta, no ha contado con el conjunto de organizaciones necesario para su conformación y ha terminado concentrado en muy pocas personas, hecho que suele ser una característica de las organizaciones e instituciones moxeñas.

En ambos casos, uno de los principales resultados de los comités de vigilancia ha sido el de promover la organización y participación de las juntas vecinales. De una u otra manera, las organizaciones indígenas han ejercido formas de presión sobre el gobierno municipal al margen del Comité de Vigilancia. Sin embargo, las organizaciones urbanas prácticamente han surgido y consolidado a la luz de los comités de vigilancia.

Otras organizaciones como los comités cívicos, los clubes de toda naturaleza y los transportistas, comerciantes y asociaciones de ganaderos, no se han interesado en participar directamente del Comité de Vigilancia, en muchos casos han optado por la influencia directa en el partido político o en el ejecutivo municipal.

Resulta difícil sacar una conclusión de estos dos casos tan dispares, hay que rescatar la importancia del Comité de Vigilancia en generar movilización del conjunto de las organizaciones territoriales del municipio. Fiel a su diseño, el mecanismo territorial diseñado para la elección de su directiva involucra prácticamente a todo el municipio.

Por su parte, especialmente en Charagua, el tránsito por el Comité de Vigilancia ha sido especialmente importante para la generación de un nuevo liderazgo con conocimiento sobre la gestión municipal. Tres de los concejales del pueblo Guaraní habían pasado por esta por ser miembros delegados de su territorio, incluso el actual alcalde, Claudio López, fue presidente del Comité de Vigilancia en la gestión anterior a que se lo nomine candidato municipal.

Tanto en Charagua como en Moxos, muchas otras personas activas, que no necesariamente disponen de respaldo en organizaciones sindicales y políti-

cas, resultaron siendo muy activas en este nivel. Aunque es notorio que cuando disponen de una organización que los respalde, su actuación en relación al gobierno municipal es más decidida, sobre todo en momentos de conflicto entre las autoridades y algún sector de la población.

### **6.5. Liderazgos individuales**

Las personas que tienen algún grado de liderazgo individual son influentes tanto dentro de sus comunidades, organizaciones, grupos familiares, como en el conjunto del municipio, reconocimiento que le asignan incluso los miembros de otros grupos. Si bien este liderazgo individual se aplica a dirigentes indígenas, campesinos y ganaderos, es especialmente importante tener en cuenta la situación de maestros y otros profesionales en medicina, veterinaria, administración y otros que se podrían destacar por la situación laboral que ocupan, ya que la misma les permite disponer de una ubicación e información privilegiada para influir en su entorno.

Desde el conjunto de liderazgos de clase media rural, en Charagua se destaca el caso de Luis Saucedo Tapia, quien fuera dirigente sindical y maestro. En el caso de Moxos, que también tiene muchos maestros sobresalientes, ninguno de ellos ha conseguido un especial liderazgo político. Es posible que la explicación se la encuentre en las características de los procesos electorales comunes para el Departamento del Beni, que son altamente costosos en su movilización y en las exigencias materiales de los votantes, lo que hace que los candidatos tengan que disponer de muchos recursos, ya sean propios o de padrinos capaces de financiar carreras políticas, fenómeno que se observa con nitidez incluso en la capital Trinidad<sup>104</sup>.

El mencionado profesor Luis Saucedo ocupó muchos cargos públicos y fue dos veces alcalde electo de Charagua, y otras dos gestiones se mantuvo en el Concejo Municipal, lo que le da un récord importante en su presencia como autoridad municipal. Su liderazgo personal, su posición de clase media, poco amenazante para ganaderos e indígenas, le permitió optar por distintos instrumentos políticos y amplias alianzas.

En todo caso salvada esta excepción, en los dos municipios estudiados, los liderazgos individuales si bien existen y son importantes, son dependientes de la fuerza y convocatoria de las organizaciones a las que representan o a las cuales se alían, sean éstos partidos políticos, pueblos indígenas o asociaciones ciudadanas.

---

<sup>104</sup> La mayoría de los dirigentes de Trinidad tienen ascendencia rural, aunque lamentablemente no existen suficientes estudios sobre la capital. Uno de los pocos trabajos que auscultó el tema de las élites de Trinidad es el ya citado de Gonzalo Rojas Ortuste y otros (2004).

Sin embargo, a pesar que los liderazgos individuales no son determinantes para atraer o dispersar el voto, a la hora de la confrontación política representan activos simbólicos importantes de tomar en cuenta, de ahí su importancia. Esta relación ocurre tanto cuando un líder indígena participa en grupos distintos a la organización indígena o cuando un criollo o mestizo reconocido se alía con otros sectores.

La apertura del sistema electoral a las asociaciones ciudadanas ha abierto una nueva opción para que personas independientes puedan presentarse como candidatos al margen de estructuras como los partidos políticos y pueblos indígenas. Aunque muchas veces tengan este origen, más aún al ser relegados de las listas de candidatos buscan otras opciones para mantenerse vigentes en la esfera pública.

En las listas de candidatos que analizamos, éste es un fenómeno común, líderes que han tenido éxito electoral y han ejercido una función pública, al pasar el tiempo y ser relegados para dar paso a nuevos dirigentes y líderes, buscan nuevos instrumentos de participación. Hasta el momento, en ningún caso han recibido apoyo de la población, por lo que su desencanto y el de la fórmula patrocinadora es recurrente.

Esta constatación, si bien muestra la fuerza de las organizaciones y los partidos políticos y su sintonía con la población a la que seduce, presenta una consecuencia muy compleja de valorar, ya que se pierden líderes hombres y mujeres ya formados con experiencia en gestión pública y política. Al mismo tiempo, para algunos de los líderes se vuelve relativa la organización política y muchos de ellos terminan optando por cualquier opción electoral, aunque esta sea contraria a la de su propio origen.

Con el transcurso del tiempo, va surgiendo un número mayor de dirigentes y líderes con presencia más allá de sus organizaciones, particularmente en los pueblos indígenas se está enfrentando esta situación, lo que puede generar tensiones en el futuro. En todo caso, tanto a nivel de funcionarios como de los cargos electivos se está generando un grupo importante de personas con mayor conocimiento sobre la gestión del gobierno municipal, lo que puede ser un potencial importante.

En los dos municipios llama la atención la ausencia de nuevos líderes entre los sectores de salud y educación, siendo finalmente los grupos con mayor presencia de profesionales y gente formada, con lazos estrechos con la población y con una estabilidad laboral importante. Podríamos concluir que la estabilidad laboral tan apreciada por estos profesionales y su sujeción a la dinámica política municipal, departamental y nacional, termina acallando cualquier voz que provenga de estos grupos, al menos en el ámbito local.

## 6.6. Representación política y desarrollo

Tanto en el municipio de Charagua como en el de Moxos, los procesos han sido distintos en el gobierno municipal, los recursos de la Participación Popular han movilizado a los actores locales, los han enfrentado en ocasiones y los han reunido en otras, pero ¿es esto relevante a la hora de evaluar los logros conseguidos en términos de desarrollo?

No obstante, los casos estudiados de manera aislada no muestran con claridad la relación que ha existido entre los procesos sociales y políticos y los cambios ocurridos en cada uno de los municipios en los últimos 10 años. En el análisis comparativo esperamos mostrar mejor la relación entre estos procesos, tomando en cuenta principalmente el criterio de la inversión municipal y los indicadores de desarrollo municipal.

**Cuadro 6.1: Municipios de Charagua y Moxos  
Principales indicadores demográficos 1992 – 2001**

Variable de interés	Año	Charagua	San Ignacio
Población Censo	1992	18.769	17.602
	2001	24.427	21.643
Tasa anual crecimiento intercensal 1992-2001 en %		2,85	2,23
Densidad poblacional Hab./Km2	2001	0,3	0,9
Porcentaje población rural	1992	86,75	72,55
	2001	88,8	58,91
Índice de masculinidad	1992	107,69	111,33
	2001	106,48	115,63
Edad Media	1992	16	14
	2001	15	15
Tasa global de fecundidad	1992	7,9	8,1
	2001	6,7	7,4
Población de 6 años o más que habla castellano, %	1992	81,67	96,59
	2001	73,67	94,49
Población de 15 años o más que se autoidentifica con pueblos indígenas y originarios, %	2001	67,02	81,66
Tamaño medio hogar particular	2001	5,8	6,1

Fuente: INE, CNPV 1992 y CNPV 2001

Los principales indicadores de población muestran que estamos ante dos municipios similares en muchos aspectos, el tamaño de la población, tasa de crecimiento intercensal positiva, una población rural importante, acompañada con una alta autoidentificación étnica, un índice de masculinidad elevado, una población joven, una tasa de fecundidad decreciente y una densidad de población baja. Algunos de estos indicadores corresponden con orientaciones de

políticas públicas nacionales, como la disminución de la tasa de fecundidad, y al no presentar especificidades a nivel de municipio no serán comentados, otros en cambio pueden sugerir pistas para interpretar la relación entre el ejercicio de la participación y el gobierno con el destino y el bienestar de la población.

Para los fines de este estudio, es importante remarcar que en el caso de San Ignacio de Moxos se dio una disminución acelerada de la población rural y un incremento de la tasa de masculinidad, lo que sugiere una mayor emigración de las mujeres<sup>105</sup>. En el caso de Charagua es necesario remarcar la pequeña disminución del índice de masculinidad, que relacionado con la disminución de la edad promedio puede estar sugiriendo la constitución de familias jóvenes que se establecen en el municipio, y el mantenimiento y hasta el aumento de la población rural, así como la disminución de la población que habla castellano refleja la importancia de los asentamientos menonitas<sup>106</sup>.

Desde distintas aproximaciones, dos indicadores resultaron bastante consistentes. En primer lugar la ocupación espacial del territorio, y en segundo lugar, la modificación del índice de pobreza medido por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas.

En el caso de Moxos, la distribución rural urbana de la población se modificó significativamente entre el censo de 1992 y el del 2001, lo que no ocurrió en el caso de Charagua.

Por su parte, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas muestra una situación similar de inicio y un progreso distinto, la disminución de alrededor de 8 puntos en Charagua es significativa. Considerando que el NBI se basa en criterios más adecuados a concentraciones urbanas, lo que no ocurre en Charagua, ésta reducción es doblemente significativa.

Se podría argumentar que a pesar de los datos, la situación de pobreza en ambos casos continúa siendo prácticamente inaceptable. Sin embargo, si tomamos el cuadro 6.2 como tendencia, entonces adquieren mayor relevancia las variables del índice.

---

<sup>105</sup> No existen estudios sobre este aspecto, podría ser muy interesante indagar más sobre las causas y efectos del crecimiento del índice de masculinidad en este tipo de municipios.

<sup>106</sup> Los menonitas, en especial las mujeres, no utilizan el castellano para comunicarse, sin embargo el peso demográfico no corresponde a la amplitud de la disminución, por lo que es necesario tomar con precaución este dato.

**Cuadro 6.2: Municipios de Charagua y Moxos  
Necesidades Básicas Insatisfechas 1992 - 2001**

Variable de interés	Año	Charagua	San Ignacio de Moxos
Porcentaje de población pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas	1992	90,4	93,9
	2001	82,9	92,5
Nivel de desempeño NBI	1992-2001	7,5	1,4

Fuente: INE - UDAPE: CNPV 2001

Un aspecto sobresaliente en la comparación de los dos casos estudiados es que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) no presenta ninguna correspondencia con el índice de NBI, ambos indicadores arrojan resultados distintos y hasta contradictorios, lo que se puede ver en el cuadro 6.3. En el caso de Moxos, una variable importante para el comportamiento del IDH es el referido a la economía, tanto en ingresos como en el ajuste por la medida del consumo presenta datos superiores a muchos otros municipios del país, el análisis crítico de este resultado excede el presente estudio, dejamos constancia de la importancia de profundizar la validez de estos indicadores ya que son utilizados como instrumentos de gestión y distribución de recursos.

**Cuadro 6.3: Municipios de Charagua y Moxos  
Diferencias entre el IDH y el NBI<sup>107</sup> (2001)**

Municipio	Ranking Municipal del IDH 2001	Ranking Municipal del IDH c/ desigualdad	Variación IDH sin y con desigualdad	Ranking Municipal del NBI 2001	Variación entre el Ranking del IDH y el NBI
Charagua	133	147	-14	100	33
San Ignacio de Moxos	95	86	9	168	-73

Fuente: INE - UDAPE: CNPV 2001

Por las atribuciones legales de un gobierno municipal, que al mismo tiempo concentra la dinámica de las organizaciones del municipio y sus relaciones hacia fuera, el NBI puede resultar el índice más propicio para evaluar la gestión social sobre los recursos que se administran.

<sup>107</sup> La relación entre desarrollo humano y desigualdad proporciona elementos adicionales para el análisis del bienestar de la población, puesto que no sólo considera la cantidad promedio del consumo o el ingreso de los habitantes de un determinado municipio, sino más que nada su distribución entre las personas.

Uno de los indicadores para medir la desigualdad es el Índice de Theil, que muestra el grado de concentración de una variable de bienestar. Al igual que el Índice de Gini, este índice toma valores entre 0 y 1, y cuanto más próximo sea el valor a 1, mayor será la desigualdad. Es así que es posible ponderar el IDH tomando en consideración la desigual distribución del consumo per cápita a nivel municipal.

Recalculando el IDH con base en este índice de desigualdad, se corrigieron los logros de todos los municipios de Bolivia en función de la desigual distribución de sus ingresos (PNUD, 2004).

Cabría la posibilidad que la variable que afectó el distinto desempeño de los indicadores del NBI haya sido simplemente el volumen de la inversión. Sin embargo, si tomamos en cuenta que éste está relacionado con los principales ingresos del gobierno municipal, se encontró sorpresivamente que el municipio de San Ignacio de Moxos ha administrado más recursos que el de Charagua.

Los indicadores de ingreso presentados en el cuadro 6.4 muestran que el municipio de Moxos ha recibido mayores recursos del gobierno nacional bajo distintas partidas y criterios. La variación en los recursos HIPC muestran el impacto en las finanzas de la reducción de la pobreza, la fórmula de la distribución podría estar bajando el incentivo para mejorar los indicadores de reducción de pobreza. En cuanto al Impuesto Directo a los Hidrocarburos resulta aún más desalentador, pues el municipio de Charagua cuenta con pozos de gas y petróleo, sin embargo, la fórmula de distribución terminó beneficiando ampliamente a municipios que no disponen de estos recursos, como es el caso de Moxos.

**Cuadro 6.4: Municipios de Charagua y Moxos  
Principales Ingresos Municipales per cápita (comparación por gestiones)  
(en bolivianos)**

Variable de interés	Charagua	San Ignacio de Moxos
Ingresos Propios per cápita 2004 (Censo 2001)	31	24
Ingresos Propios per cápita promedio 1997-2004 (Censo 2001)	19	50
Ingreso Impositivo per cápita promedio 1997-2004 (población 2001)	10	10
Coparticipación per cápita promedio 1997-2004 (población 2001)	120	126
Recursos HIPC per cápita 2002-2004 (población 2001)	71	113
Recursos FPS per cápita 2001-2002 (población 2001)	59	107
Recursos IDH per cápita 2006 (población 2001, presupuestado)	65	202

Fuente: INE, CNPV 2001

El caso del FPS es distinto, pues aquí primó más la vinculación política del gobierno municipal de San Ignacio de Moxos, lo que le permitió obtener resultados importantes para su financiamiento, lo que es verdad también en su endeudamiento a través del FNDR.

Los ingresos propios, en cambio, muestran cierta variación, aunque como tendencia van decayendo en el municipio de Moxos e incrementándose en el de Charagua. Sin embargo, en general todavía no resultan significativos en comparación a las otras cuentas de ingreso.

La inversión municipal acerca de mejor manera a las explicaciones que se busca en la correspondencia entre los movimientos sociales y políticas locales

y los resultados en los indicadores de desarrollo. Ninguna de las variables presentadas en el cuadro 6.5 muestra coincidencias como las de las variables de ingresos.

Resultan sobresalientes las diferencias en el total de la inversión por persona, más que duplicada en el caso de Charagua con respecto a Moxos, lo mismo que la inversión denominada social.

Aunque la inversión en aspectos productivos es bastante reducida en ambos casos, en Moxos no hay que olvidar que bajo este concepto se contabilizó algunos de los caminos vecinales. De manera que este aspecto se puede apreciar mejor cuando desagregamos por subcuenta como inversión agropecuaria, industria y turismo.

La mayor inversión del municipio de Moxos en la cuenta urbanismo y vivienda es consecuente con los resultados de distribución territorial, como mostramos en el apartado precedente, cuadro 6.1, San Ignacio de Moxos estaría modificando sustancialmente la distribución urbana y rural de su población: un crecimiento de la población urbana de casi 7% a cambio de un estancamiento en términos absolutos de su población rural.

**Cuadro 6.5: Municipios de Charagua y Moxos**  
**Indicadores de inversión municipal (comparación por gestiones)**  
**(en bolivianos)**

Variable de interés	Charagua	San Ignacio de Moxos
Inversión municipal per cápita 1994-2004 (población 2001)	198	96
Inversión social per cápita 1994-2004 (población 2001)	162	66
Inversión productiva per cápita 1994-2004 (población 2001)	34	30
Inversión agropecuario, industria y turismo per cápita 1994-2004 (población 2001)	21	0
Inversión energía eléctrica y transporte per cápita 1994-2004 (población 2001)	13	30
Inversión salud y seguridad social per cápita 1994-2004 (población 2001)	31	2
Inversión educación y cultura per cápita 1994-2004 (población 2001)	64	19
Inversión saneamiento básico per cápita 1994-2004 (población 2001)	41	1
Inversión urbanismo y vivienda per cápita 1994-2004 (población 2001)	25	44

Fuente: INE: CNPV, 2001

Entrando en detalles más curiosos, la coincidencia entre municipio y provincia que tiene Moxos, sobre todo notoria en su capital San Ignacio, se refleja en los indicadores de funcionarios públicos versus indicadores infraestructura disponible en el municipio. Lo que indica de alguna manera que el rol que jugó la prefectura y subprefectura en el período de la Participación Popular no tuvo un impacto en las inversiones, en este caso, la dotación de ítems de salud y su concentración en el área urbana muestra en otro sentido la falta de coor-

dinación entre distintas instancias de gobierno, aunque compartan el mismo ámbito territorial.

**Cuadro 6.6: Municipios de Charagua y Moxos  
Indicadores de salud (2001)**

Variable de interés	Charagua	San Ignacio de Moxos
No. de médicos por cada 10.000 habitantes	1,23	3,7
Puestos de Salud por cada 2.000 habitantes	1,15	0,46
No. Camas por cada 1.000 habitantes	2,17	1,06

Fuente: INE: CNPV, 2001

En el cuadro 6.7 también se puede ver que la relación de funcionarios municipales en el caso de Moxos es mayor que en Charagua. En general el gobierno municipal de San Ignacio de Moxos tiene una planilla mayor que el promedio con relación a los municipios de similar envergadura, por otra parte, ha tomado para sí la provisión de una serie de servicios que normalmente corresponden a cooperativas o iniciativas privadas como la provisión de energía eléctrica y la administración de un canal de televisión.

Por otra parte, el mayor número de técnicos, auxiliares, administradores y servicio por cada profesional, representan la ventaja del municipio de San Ignacio de Moxos, que como capital de provincia dispone de un conjunto de infraestructura institucional además de la subprefectura, como la Dirección Distrital de Educación, Dirección Distrital de Salud y un Juzgado de Mínima Cuantía.

**Cuadro 6.7: Municipios de Charagua y Moxos  
Indicadores de servicios profesionales y empleados municipales (2001)**

Variable de interés	Charagua	San Ignacio de Moxos
Proporción Técnicos, Administrativos, Auxiliares y Servicio por cada profesional	2,67	8
Funcionarios Municipales por cada 1.000 habitantes	0,66	1,52

Fuente: INE: CNPV, 2001

Desde distintas perspectivas se puede apreciar que los municipios de Charagua y San Ignacio de Moxos presentan procesos y resultados distintos respecto al desempeño de indicadores de desarrollo, principalmente el NBI, sin que ello sea resultado de una diferencia en la disponibilidad de recursos naturales, económicos y humanos disponibles. Lo que sugiere, volviendo a la hipótesis, que la relación entre actores locales, es decir la particular conforma-

ción del poder local, causa impactos determinantes en la gestión y orientación del gobierno municipal y los efectos de sus iniciativas de desarrollo viabilizadas a través de la inversión municipal.

### **6.7. Gestión y administración del gobierno municipal**

Como se puede observar, en las dos décadas de democracia continua, en el municipio de San Ignacio de Moxos se ha establecido un sistema bipartidario que dio lugar a una sucesión de la administración municipal entre el MNR y ADN, aunque los doce últimos años se ha consolidado la supremacía del segundo sobre el primero. Si bien es cierto que las elecciones del 2004 han presentado nuevos actores, la tensión de los dos partidos tradicionales terminó imponiendo su lógica en la administración política del municipio.

En el caso de Charagua, si bien la presencia de ADN y el MNR ha sido importante, en la mayoría de las gestiones se ha contado con alguna tercera fuerza política, llegando incluso en extremos como la gestión 1999-2004, en la que cinco fuerzas políticas tuvieron que conformar alianzas para gobernar el municipio.

En la mayoría de los años cubiertos en estos estudios de caso, existió una menor sucesión de actores en el gobierno municipal de Moxos que en el de Charagua, además que en todos los gobiernos de la Participación Popular, hasta el 2005, el partido gobernante contó con una mayoría en el Concejo y por tanto con pocas dificultades de gobernabilidad. La oposición fue débil políticamente y muy golpeada por la cantidad de años fuera del ejecutivo.

Cabría esperar que en el caso de San Ignacio de Moxos, la hegemonía de los dos partidos generara una institucionalidad y estabilidad importantes, lo que no ocurrió como pudimos ver en el detalle financiero de la administración municipal del capítulo cinco que finalmente refleja una forma de administración discontinua e improvisada en muchos casos.

En el caso de Charagua la coherencia y disponibilidad de los datos financieros de la administración del municipio muestran que a pesar de los cambios ocurridos en la administración del gobierno municipal se ha mantenido alguna forma de institucionalidad importante.

En Charagua ha existido una mayor atención a los instrumentos de planificación y ejecución, tanto de obras como de presupuestos, en gran medida esto ha sido posible y necesario por el equilibrio de fuerzas y los pactos de gobernabilidad representados en el Concejo Municipal. En San Ignacio de Moxos la hegemonía electoral de dos partidos políticos y la conformación de

gobiernos de mayoría ha deteriorado la aplicación de instrumentos de gestión, tanto en lo que se refiere a la planificación como a la administración de recursos.

Es posible que la presión continua de las organizaciones de la sociedad civil hagan la diferencia, tanto las organizaciones de base, las organizaciones de nivel intermedio y como vimos el Comité de Vigilancia, han sido más sólidas en Charagua que en Moxos.

También es probable, que las diferencias en la institucionalidad municipal y por tanto en la capacidad de gestión, sean de alguna manera el reflejo del entorno departamental, en la medida que la Prefectura de Santa Cruz y las otras instancias subestatales de nivel intermedio hayan provisto de mecanismos de apoyo y seguimiento más efectivos que en el caso del Beni.

Sin embargo, aunque se observan dos formas de gestión completamente distintas, la información que disponen los órganos de control nacional son insuficientes para poder emitir una opinión sobre la calidad y legalidad de la gestión municipal, los instrumentos son vulnerables y no existen mecanismos ágiles y permanentes para cruzar documentación entre el gobierno central y los gobiernos municipales. En esta investigación hemos podido constatar que tanto el Ministerio de Finanzas como la Contraloría General de la República no cuentan con los mecanismos adecuados para un seguimiento oportuno a los gobiernos municipales.

A nuestras consultas escritas, el Ministerio de Hacienda respondió con lagunas en la información histórica sobre San Ignacio de Moxos, indicando que en algunos años no contaban con el reporte de ejecución provisto por el gobierno municipal; en tanto que la Contraloría contestó que no disponía de ninguna auditoría sobre ninguno de los dos municipios, lo que contrasta con la información que recibimos en ambos municipios, ya sea en sentido que la Contraloría habría intervenido y no encontrado nada o en el sentido que pesaban cargos sobre los funcionarios públicos. Desde nuestro punto de vista, no existen los canales adecuados para que la población cuente con información fidedigna y una opinión calificada como correspondería a las dos entidades nacionales mencionadas.

Ese hecho impone mayor responsabilidad a los propios gobiernos municipales, pues la gestión está prácticamente en sus manos y aunque en ambos casos han contado con asistencia y asesoramiento de diversos proyectos y programas, estos normalmente han sido coyunturales y no han llegado a generar capacidades en el largo plazo.

El municipio de Moxos ha contado con mayor número de funcionarios que el municipio de Charagua, aunque todos han sido concentrados en el pue-

blo de San Ignacio y no se han dado los niveles de desconcentración a las subalcaldías como sucedió en Charagua.

Si bien es cierto que en ambos casos, los recursos humanos y técnicos son escasos para las responsabilidades del gobierno municipal, el gobierno de Charagua muestra que esto no excusa la falta de información histórica sobre la administración financiera del municipio de Moxos.

Por otra parte, más allá de la planificación de actividades en base a demandas en el caso de Charagua y en atención al criterio de los funcionarios municipales y la élite ignaciana en el caso de San Ignacio de Moxos, ninguno de los dos municipios estableció capacidades para la gestión estratégica que logre planificar la visión del municipio a largo plazo, las diferencias que se han establecido corresponden más a la preferencia de inversión de la población o el grupo gobernante que a una visión de largo plazo.

Los ingresos propios señalan que en ambos casos el cobro de tasas y patentes ha sido bastante limitado, lo que muestra que la relación con la población ha avanzado más en la atención de derechos, que en la construcción de responsabilidades.



# *Fotos Moxos, 4 páginas*







## *Tercera parte*

### **Recapitulación y reflexiones finales**

Después de haber analizado el origen de la descentralización municipal en Bolivia y su coincidencia histórica con el resurgimiento político de las nacionalidades originarias, se puede afirmar, junto a los estudios que presentan una visión positiva de la Participación Popular, que el haber creado una instancia de gobierno a nivel local, haberle dotado de recursos y de mecanismos de participación social y política, ha desencadenado un proceso de ajuste de los poderes locales.

Charagua y Moxos son un buen ejemplo de lo que ocurre en otros municipios de las tierras bajas, donde hay un grupo significativo de indígenas, de uno o varios pueblos originarios, pero en coexistencia con otros sectores que no lo son. Se puede afirmar que en la mayoría de tierras bajas, a diferencia de lo que ocurre en el área andina, es difícil encontrar municipios, y menos provincias, con una alta homogeneidad cultural. En casi todos los casos conviven diversas culturas, diversas etnias, con una presencia más o menos visible y con relaciones sociales que pueden o no pasar por el reconocimiento del origen étnico.

Es importante anotar que las propias comunidades y Tierras Comunitarias de Origen establecidas en tierras bajas, presentan distinto grado de población multiétnica por lo que con algunos matices, se aplicarían las reflexiones hechas para los municipios o en algunos casos incluso para el nivel departamental o similar, sobre todo en la perspectiva de construir territorios indígenas que respondan a la demanda de autonomía indígena planteada por la mayoría de sus organizaciones.

Los casos de Charagua y Moxos llevan a proponer una aproximación a los espacios municipales reconociendo que son un conjunto heterogéneo, con distinto grado de diferenciación interna, en los que las relaciones interétnicas por el poder están presentes. En la práctica se expresan en la organización de las comunidades campesinas indígenas, las asociaciones relacionadas a acti-

vidades económicas, los maestros, las juntas vecinales, los transportistas y otros.

En los dos casos estudiados, la Participación Popular desencadenó procesos de desestructuración y construcción de fuerzas políticas de diversa naturaleza, partidos políticos, asociaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Sin embargo, estas fuerzas políticas son el resultado de organizaciones cuya legitimidad se asienta en aspectos de tipo corporativo más que en propuestas de tipo programático.

No se pretende negar las virtudes teóricas de los espacios monoculturales y la organización estatal acorde a la cultura dominante u homogénea, que viene a ser una demanda reiterada desde el imaginario de la coincidencia entre territorio y cultura. Sin embargo, los casos de Charagua y Moxos, con distintos matices, ritmos y resultados, muestran que es posible un liderazgo indígena ascendente sin tener que recurrir a la escisión administrativa de unidades menores como podrían ser los territorios indígenas, que son coincidentemente tres en cada uno de los municipios.

Esta reflexión sobre los espacios de disputa de poder, lleva a afirmar que la Ley por sí misma no tuvo la capacidad de generar transformaciones, son los procesos y ritmos locales, en cada municipio, las estructuras de poder y la emergencia de nuevos movimientos los que determinan el ritmo de los procesos, con condiciones que frenan o que aceleran los cambios. Lo importante de la municipalización es que generó las condiciones necesarias para que la población pueda expresarse, participar y disputar los espacios políticos.

El presente estudio ha mostrado que efectivamente los procesos políticos posteriores a la municipalización del país se han desarrollado de manera distinta en los municipios de Charagua y San Ignacio de Moxos.

Especialmente en el caso de Moxos, el mayor reconocimiento a los pueblos indígenas, las disputas simbólicas como la personería jurídica y el reconocimiento formal de la elección independiente de autoridades comunales, son aspectos centrales que han permitido a un pueblo expresarse organizadamente y avanzar en la disputa del poder local.

Encontramos en la descripción de las distintas fuerzas políticas locales y sus intereses, además de su relación con otros de niveles departamentales y nacionales, una fuente importante para explicar de manera razonada la disputa de poder, sus resultados y consecuencias para el desarrollo de cada uno de los municipios.

La principal correlación que permite afirmar que la participación política tiene consecuencias en la orientación del desarrollo es la distribución del pre-

supuesto entre lo urbano y lo rural y la dinámica poblacional generada como consecuencia. En el periodo de 1994 al 2005, los gobiernos municipales de Moxos pusieron un pronunciado énfasis en las obras urbanas, lo que condujo a un cambio del patrón de asentamiento notable, desde el año 1992 al 2001 la población rural pasó de 73% a 59%. En cambio en el municipio de Charagua, que distribuyó el presupuesto de acuerdo al número de habitantes, con una preferencia notable al área rural, su población rural prácticamente se mantuvo, pasando de 87% a 89%.

En cuanto a los indicadores de desarrollo, se constata la mayor solidez y correspondencia con el gobierno municipal del índice de NBI, en tanto el IDH a nivel municipal presenta datos todavía no comparables entre rangos de años y su variabilidad y diferencia con el NBI en los dos casos estudiados no aportó datos significativos.

Para los dos casos estudiados encontramos dificultades para disponer de datos históricos sobre inversión y gestión municipal. Este hecho responde por una parte a la propia dificultad de los gobiernos municipales de procesar y sistematizar su propia información histórica; por otra parte, la debilidad de los organismos departamentales y nacionales encargados de hacer el seguimiento a las instancias subnacionales, como se demuestra con el caso de Moxos.

Los criterios y conclusiones aquí vertidos son válidos sólo para el ámbito del estudio y podrían orientar trabajos posteriores más amplios. Aunque esperamos que el enfoque utilizado sea aplicable a cualquier acercamiento al gobierno local, entendido como una construcción social y política desde distintas organizaciones, intereses, actores y que en su grado de participación se juegan prácticamente su futuro.

Por supuesto, este razonamiento sería distinto en casos en que los pueblos indígenas sean absoluta minoría y se encontraran en serio riesgo de extinción o sometimiento, lo que no es el caso, por lo que es necesario insistir que el debate aquí expuesto responde a las condiciones específicas de los dos municipios estudiados.



### **Interculturalidad, política y desarrollo: aplicación territorial**

Los estudios más completos sobre la distribución del poder y la participación de los pueblos indígenas, son aquellos que han intentado reflejar el campo político como un espacio de expresión de las relaciones sociales del territorio, en este caso el municipio. Es decir, que van más allá de la simple observación del aislamiento político y el déficit de poder de uno de los sectores, superando la ausencia de interrelación con otros aspectos de la vida como la economía, por ejemplo.

En los estudios sobre Bolivia, de los cuales se hizo una radiografía en la primera parte de este documento, se encuentra que un conjunto de la literatura sobre la Participación Popular y pueblos indígenas, prioriza su orientación a unos actores particulares, lo cual es correcto y necesario para dar contenido de clase y etnia al estudio. Sin embargo, se olvida el contexto social en el cual se desenvuelven los actores del municipio, o se establece este como un dato inmutable, dando por resultado una aproximación sin horizonte histórico. Este enfoque, acompañado de las demandas territoriales indígenas, ha enfrentado a la municipalización como un instrumento inadecuado para los pueblos indígenas y por tanto demanda su adecuación a las formas de organización particulares de cada uno de ellos. Esta orientación ha llevado a comprender y proponer a los espacios locales, principalmente municipales, como espacios monoculturales.

Sin negar la necesaria adecuación y reterritorialización de los límites político administrativos de Bolivia, en vista a los casos de Charagua y Moxos, se puso énfasis en la atención a la lectura desde el punto de vista de las etnias, las culturas y las naciones; pero al mismo tiempo pusimos énfasis en no descuidar las organizaciones corporativas y las expresiones clasistas. De esta manera se dispuso de una comprensión más dinámica de la realidad y por lo tanto se ofrecen nuevos criterios a quienes tienen que intervenir en ella.

### 7.1. Articulación y fragmentación para la participación política

En ambos casos las formas de poder y autoridad muestran la dificultad de las organizaciones políticas de comprender la diversidad étnica, cultural y asociativa como un espacio de generación de afinidades y disputa política, esto se manifiesta en la orientación y resultado de los acuerdos políticos, que a pesar que muchas veces son coyunturales e inestables, no son apreciados como una forma adecuada de hacer gobierno, control social y participación política.

Aunque los dos procesos, Charagua y Moxos, hayan sido distintos, la tendencia inmediata muestra que el rechazo para aceptar la plena incorporación, entre otros, de los indígenas, campesinos, comerciantes y transportistas a la vida política, origina en reacción, la conformación de bloques urbanos de criollos y mestizos con lazos muy fuertes con el grupo económicamente aventajado y con los residentes en ciudades importantes, en la mayoría de los casos estos residentes gozan de la confianza y el apoyo de las elites departamentales y se convierten en sus agentes políticos a nivel local.

Por su parte, aunque en ambos municipios se han ejercitado alianzas para la selección de candidatos y la participación política, hasta el momento se va consolidando la tendencia, desde las organizaciones indígenas, de establecer estructuras cerradas a su grupo para su participación política. Tarea que no deja de ser compleja si se considera la diversidad y las parcialidades dentro de las propias comunidades indígenas dentro de un territorio determinado, tanto en las TCO como en los municipios. Esta tendencia es más marcada en Moxos por la reciente experiencia de su frágil alianza con las juntas vecinales del pueblo de San Ignacio.

Es importante resaltar que la articulación de grupos, en oposición a la ascendencia electoral de campesinos e indígenas y la inclusión de nuevos actores, presenta las mismas dificultades de articulación que las propias parcialidades indígenas a las que se hizo referencia en ambos municipios.

En cambio los transportistas, comerciantes, en general migrantes de primera y segunda generación, se mantendrán erráticos entre las distintas ofertas políticas, y como en el pasado, muchas veces se articularán a los partidos políticos fugaces en la vida nacional como fueron UCS y NFR. En todo caso la importancia de estos sectores es creciente y no pasará desapercibida en el futuro.

Esta fragmentación no es una característica exclusiva de estos municipios. Ciertamente, la amplia organización como la fragmentación, es una característica de la sociedad civil boliviana, el estudio del Índice Civicus de la Sociedad Civil, reporta justamente el déficit de las organizaciones de la sociedad civil

de representar adecuadamente la diversidad de la población en su interior, a pesar que las personas y los grupos familiares cumplan con los principales requisitos de afiliación. Así, por ejemplo, los grupos empresariales del país comparten pautas culturales, lo que hace que otros grupos igualmente empresarios pero con pautas culturales distintas, no sean considerados miembros de la organización (CIPCA-CRS, 2006).

En la medida que cada grupo, principalmente diferenciado por su ascendencia étnica, no encuentre la forma apropiada para autorepresentarse en estructuras interculturales más amplias, es de esperar que se acreciente la tendencia y la relación conflictiva y ésta fluya desde el campo político a la vida cotidiana. Esta tendencia no necesariamente hay que considerarla negativa, puede entenderse como un proceso necesario hacia la construcción de una democracia intercultural.

Es en este sentido que el fortalecimiento de las diversas estructuras organizativas es un requisito necesario para la participación política. Especialmente en las organizaciones campesinas indígenas, que como vimos, no cuentan con una estructura única y se trata más bien de un conjunto de parcialidades, visiblemente tres en cada caso, e incluso dentro de cada territorio otras subparcialidades, por lo que el unificar criterios les demanda bastante tiempo, y cuando esto no se logra, que es bastante común, los esfuerzos son dispersos, sobre todo a la hora de participar electoralmente.

Por otro lado, es importante resaltar que si bien la estructura de las organizaciones políticas se diferencia por grupo étnico o clase social, la disputa en condiciones de democracia ha permitido que los indígenas, de ambos municipios, obtengan no sólo una fuerza equivalente a su peso demográfico, sino superior, por su capacidad de articular y representar a los otros sectores excluidos y disconformes con los operadores políticos tradicionales. Tanto en Charagua como en Moxos, las organizaciones indígenas han conseguido una votación importante en el centro urbano, aspecto que ha llevado al alcalde guaraní del municipio de Charagua, a poner especial atención en ejecutar acciones de envergadura a favor de esta población.

Como en este caso, es destacable la importancia de los liderazgos individuales en la construcción de visiones integrales que deriven en alianzas entre los distintos sectores de la población. Sin embargo, en los dos municipios estudiados, se observa que estos liderazgos son más bien una excepción y cuando se han presentado, coinciden con movimientos sociales activos. Es más, la mayoría de las experiencias en las que algunos líderes han buscado opciones individuales al margen de sus estructuras orgánicas, en general por el ascenso de nuevos dirigentes, no han obtenido la preferencia electoral que

normalmente se habría esperado, a pesar que muchos de ellos se hayan destacado anteriormente como miembros del ejecutivo o legislativo municipal.

## **7.2. Democracia a nivel municipal**

El argumento a favor de privilegiar en el estudio el acceso de los grupos marginados de la estructura tradicional de poder local, se asienta en la perspectiva en que la descentralización y la asignación de recursos a los niveles subnacionales busca una mayor cercanía del gobierno a las personas y las comunidades. Por ello, si bien es importante observar el conjunto de actores, lo es también el enfocarse en los grupos con déficit en el acceso a formas de representación para la constitución del gobierno.

La experiencia descrita del municipio de Charagua, en la que todos los territorios y gran parte de los sectores se encuentran representados en el gobierno municipal a través de los miembros del Concejo Municipal, da una pauta importante para insistir en la propuesta, rescatada de la experiencia del Comité de Vigilancia, sugerida y apoyada por diversas organizaciones, para que el Concejo Municipal se conforme a través de una representación de las sub unidades territoriales de los municipios, al estilo de las circunscripciones uninominales.

Al mismo tiempo, la experiencia de Moxos, y en menor medida la de Charagua, muestra la importancia de mantener y profundizar la norma que permite a los pueblos indígenas y asociaciones ciudadanas a participar de la vida política electoral de manera independiente de los partidos políticos. Claramente, en Moxos no habrían accedido al gobierno municipal si habrían dependido de las voluntades de los políticos regionales y locales.

Si bien la experiencia de Moxos muestra que una participación política y una respuesta orgánica de las comunidades indígenas ha sido la mejor vía para la incursión exitosa de los pueblos indígenas en el gobierno local, la experiencia de Charagua muestra que es posible que la participación política desde varios frentes pueda asegurar una adecuada representación de los pueblos indígenas. Estas dos estrategias podrían ser complementarias, reconociendo que aunque denominadas estrategias, muchas veces escapan al control de las organizaciones.

La consideración anterior es complementaria a la inestabilidad extrema que sufre el municipio de Moxos al no conocer formas de gobernar basadas en alianzas de organizaciones políticas. Desechar la idea que el mejor gobierno es el gobierno de las mayorías aplastantes, puede significar un avance para todos los pobladores del municipio, incluidos los indígenas en estos casos.

Por último, la descripción de las organizaciones presentes en el municipio y en especial las organizaciones indígenas, permite afirmar que existe cierta correlación entre la democracia demandada y establecida a nivel de gobierno municipal y la democracia ejercida dentro de las propias organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, las organizaciones más antiguas y con mayor institucionalidad presentan una ventaja a la hora de proyectarse a los niveles de gobierno más amplios.

Asimismo, los dos casos estudiados muestran que un nivel de gobierno territorial, en este caso municipal, mecanismos institucionalizados apropiados para la participación política de todos los sectores de la población, organizaciones estructuradas y representativas, arrojan un mejor equilibrio en la distribución del poder, como aspecto central en la redefinición de la relación del Estado con la población.

### **7.3. Descentralización y articulación de niveles de gobierno**

En varios momentos del estudio se hizo mención a la relación entre las instancias municipales con las otras instancias de gobierno nacional y prefecturas. Más allá de la estructura del Estado, llama la atención también sobre la importancia de las relaciones de las organizaciones a nivel local, sean estas de pueblos indígenas, políticas o económicas, con sus pares a nivel regional o nacional. En ambos municipios se pudo dar evidencias, aunque con menos énfasis del que se podría haber hecho, de las mutuas influencias entre el nivel local y el departamental, principalmente en el caso de las asociaciones de productores; y del nivel local y el nivel nacional en el caso de las organizaciones indígenas.

Por tanto, las coincidencias y los desencuentros entre las afinidades políticas de los distintos niveles de gobierno pueden explicar en gran medida algunos de los acontecimientos en la configuración de los poderes locales y su éxito en la administración del gobierno local.

En esta relación no hay evidencia de planes concurrentes de desarrollo, sí una especie de tutela de los niveles departamentales a través de distintas formas de fortalecimiento municipal que van desde apoyar la contratación de consultores para elaborar planes de desarrollo y en el caso de Moxos, incluso la contratación de una persona para llevar la administración y contabilidad del municipio.

El municipio de San Ignacio de Moxos es particularmente interesante pues es la única sección de provincia de la provincia Moxos, por lo que existe una correspondencia entre el municipio y la provincia. A nivel de descentrali-

zación quiere decir que la base territorial del subprefecto y el alcalde es la misma. Este hecho tiene una serie de consecuencias que es importante exponer.

Cuando el control de la alcaldía y la prefectura ha correspondido a dos partidos políticos distintos, se han generado tensiones muy complejas; en cambio cuando ha coincidido el partido, este ha dispuesto de un poder absoluto en el municipio. Los dos extremos son inevitables e igualmente poco beneficiosos para la democracia del municipio.

De acuerdo a la Ley, los concejales de los municipios de una provincia eligen a un consejero departamental, normalmente son muchos actores que tienen que llegar a acuerdos. En el caso del municipio de San Ignacio de Moxos, el Concejo Municipal elige un consejero, privilegio que le trae consecuencias negativas para el normal funcionamiento del gobierno municipal. Al tener consecuencias tan importantes para el departamento, todas las fuerzas se vuelcan para ganar este municipio, lo que hace que los actores propiamente locales no tengan la suficiente fuerza para enfrentar a los intereses departamentales.

El propio endeudamiento del municipio de Moxos, muestra cómo los favores o transacciones políticas de los niveles departamentales y nacionales pueden permitir o inducir a un gobierno municipal a saltarse todas las trancas y controles de administración desde los propios niveles de gobierno que los establecen.

En lo que se refiere al desarrollo de la población, se observa cómo la coincidencia entre municipio y provincia no aporta en ninguna medida a los indicadores de desarrollo del municipio o la provincia, al margen del mayor número de funcionarios públicos en relación a Charagua, incluso la categoría provincial de los sistemas de salud y educación no parecen haber contribuido como se podría esperar.

Esta experiencia estaría sugiriendo la inconveniencia de establecer dos niveles de gobierno descentralizados sobre un mismo territorio, incluso si uno de ellos no depende electoralmente del propio municipio y responde en términos de delegación a un nivel superior. Este último aspecto estaría sugiriendo la necesidad de poner en debate la estructura y la administración del sistema de salud y educación, que aunque legalmente tiene alguna relación con el gobierno local, en la práctica se ha escindido del debate de los poderes locales, y en esa medida no contribuye a generar condiciones locales de desarrollo.

Una experiencia interesante y complementaria de los pueblos indígenas, ha sido la de involucrarse en el sistema de educación y salud demandando atención, programas y proyectos a favor de las comunidades. Al mismo tiempo, instituciones privadas han contribuido con iniciativas articuladas a las or-

ganizaciones locales aunque paralelas al sistema público. A la larga se viene generando una compleja red de relaciones, estructuras y sistemas paralelos que pueden disminuir las tensiones sobre el sistema político y público, aunque está claro que no anularlas.

#### **7.4. Desarrollo municipal**

Una de las ideas al comenzar este trabajo fue que posiblemente un municipio presentaría una situación de rezago ante el otro, aquí subyacía el criterio que finalmente era cuestión de tiempo para conseguir resultados similares en términos de desarrollo. Esta idea se encontraba reforzada por el hecho que el gobierno central y la cooperación internacional habrían puesto condiciones ineludibles a los municipios y que esto generaría una orientación similar en la planificación y ejecución de planes y programas en el municipio.

Sin embargo, a la luz de los hallazgos en los municipios de Charagua y Moxos afirmamos que la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la participación política de los distintos sectores de la sociedad, generan una particular forma de desarrollo, que tiene consecuencias para todos los habitantes del municipio.

Aunque los dos municipios tienen una tasa de crecimiento similar, la tendencia de concentración urbana en el pueblo de San Ignacio de Moxos responde al patrón de inversiones de los últimos diez años, en el largo plazo esto modificará la situación laboral y las oportunidades económicas de la población, la propuesta educativa, su vinculación a la región y al país. Por lo que se concluye que estas transformaciones no son coyunturales ni pasajeras y que la idea de rezago habría que dejarla de lado, no se trata propiamente de tiempo perdido sino de la adopción de caminos distintos.

En el caso de Charagua, la inversión municipal en las comunidades, con provisión de infraestructura de servicios y apoyo a proyectos productivos, ha permitido la consolidación de la población rural y un patrón económico de pequeños productores ligado a los recursos naturales, principalmente la tierra. A diferencia de Moxos, allí es posible que la tradición organizativa y la antigüedad de las comunidades guaraníes del municipio de Charagua hayan favorecido a este resultado.

Es doblemente llamativo que en el caso de Moxos, a pesar de una política de atracción al medio urbano, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas se haya mantenido prácticamente invariable (93% de población pobre), lo que indica que no se trata de una atracción por oportunidades laborales o condiciones de vivienda, sino que se trata de una urbanización periférica más parecida

a una expulsión del medio rural que a un fenómeno de atracción por ampliación de oportunidades en el medio urbano.

Este último dato contradice algunos resultados de indicadores económicos como ingresos y consumo que se utilizan especialmente para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano, en los dos casos estudiados se pone en duda la fiabilidad de estos datos y su utilidad en sistemas de planificación y valoración del desarrollo a niveles municipales.

Los datos de ingreso también contradicen la tendencia de los ingresos propios municipales, si bien en 1994 la situación de la Alcaldía de San Ignacio de Moxos tenía mayor capacidad de recaudación, en el 2004 esta relación se invirtió a favor del municipio de Charagua. Lo que indicaría que ha mejorado la situación económica y capacidad institucional para generar ingresos propios en este municipio o ha ocurrido el fenómeno contrario en el municipio de San Ignacio de Moxos. Desde este estudio se puede afirmar que han ocurrido los dos fenómenos al mismo tiempo, aunque con mayor énfasis en la mejora y deterioro de la capacidad institucional de los gobiernos municipales, que cambios importantes en la situación económica de la población de los municipios.

En el caso de Moxos, en los últimos diez años, no ha existido ninguna relación entre las vocaciones económicas, como ganadería, agroforestería, industria forestal, turismo y las prioridades de inversión del gobierno municipal, identificadas en sistemas de consulta a la población. Por ello, es importante insistir que la capacidad enunciativa de los planes de desarrollo elaborados participativamente requieren de estructuras de gobierno municipal representativas del conjunto de actores del municipio, de lo contrario, las posibilidades de desconexión y la imposición de criterios particulares es perfectamente posible.

Por lo tanto, estos dos ejemplos estudiados muestran que la gestión municipal participativa, en términos de desarrollo orientado al conjunto de los sectores de un municipio, requiere que se alineen una serie de condiciones sociales, políticas y económicas que permitan una adecuada expresión de todos los ciudadanos y organizaciones de un municipio.

La Ley de Participación Popular ha generado el marco institucional para el encuentro de los poderes locales, el resto depende de la construcción histórica de las organizaciones y los niveles de representación a nivel municipal, así como de los nuevos desafíos de las organizaciones y sus representantes a nivel local. Tanto Charagua como Moxos indican que hay buenas razones para mostrar que se está avanzando por buen camino.

## Capítulo 8

### **Ampliando la perspectiva más allá de Moxos y Charagua**

La diversidad cultural y las relaciones construidas en esta perspectiva, sean de plena igualdad, de enriquecimiento mutuo o de sometimiento, son relaciones dinámicas con características particulares en distintos momentos históricos y políticos, con distintas formas de expresión política e innumerables iniciativas para la construcción de referencias comunes, desde la naturaleza humana hasta la construcción de los Estados. En la historia de los pueblos estas relaciones no han sido habitualmente armónicas, pues con distintos argumentos e intereses existen formas de menosprecio cultural, dirigido principalmente a ciertos grupos étnicos. La discriminación recurre a distintos razonamientos para explicar y justificar una pretendida supremacía cultural, económica y política de unos grupos ante otros.

Normalmente las diferencias étnicas, expresadas en el campo político, o al menos para incidir en el campo político, se producen con movimientos de cambio y movimientos de resistencia, que además del problema propiamente cultural tienen que ver con procesos económicos, de distribución de riqueza y oportunidades. Este último aspecto suele olvidarse en el debate culturalista, siendo que se encuentra en la base de los movimientos de reivindicación de las identidades más importantes de los últimos tiempos.

Reconocer las luchas de los pueblos indígenas y valorar las políticas de construcción intercultural, interétnica, requiere abordar la reducción de la pobreza, pero no solamente desde los aspectos universales de los indicadores de desarrollo, es necesario avanzar al mismo ritmo en la incorporación crítica de pautas culturales que enriquecen a grupos particulares y al conjunto de la sociedad.

## 8.1. Interculturalidad, multiétnicidad y movimientos políticos

Si bien la conformación de sociedades multiculturales es parte de la historia universal, el carácter y sentido de las relaciones interétnicas presenta configuraciones particulares en cada periodo histórico<sup>108</sup>. En América Latina, aunque han existido tensiones y manifestaciones de rebeldía a lo largo de su historia, la demanda de los pueblos indígenas, relacionada a su constante situación de pobreza<sup>109</sup> y subordinación, ha generado un movimiento importante en los últimos años. Este proceso ha sido similar en muchos países, pasó del reconocimiento de la identidad, a los derechos particulares de los grupos en desventaja, sobresalió la educación bilingüe y finalmente se van estableciendo mecanismos para la incursión en el terreno político. Para ello ha sido particularmente importante la capacidad organizativa de los pueblos indígenas (Pacari, 2004), y también hay que decir un contexto internacional apropiado, aunque muy contradictorio y limitado, en general positivo (Yrigoyen, 2004).

Una vez puestas en el debate y en la agenda política las relaciones interculturales, ha primado una de dos formas de encararlas:

Hay una diferencia esencial entre la interculturalidad crítica y la interculturalidad funcional. La primera es un discurso y una praxis que forma parte de la agenda de los movimientos indígenas latinoamericanos. Cuestiona la modernización occidentalizadora representada en el neoliberalismo global y promueve la revalorización de las identidades indígenas, la erradicación de las causas de la pobreza y la promoción de Estados plurinacionales y multiculturales. La interculturalidad funcional es un discurso y una praxis que invisibiliza la pobreza en nombre de un supuesto diálogo intercultural que legitima las relaciones de poder existentes (Tubino, 2004).

Son variadas y dispersas las iniciativas para incorporar la interculturalidad en las políticas públicas, en los sistemas de representación, en los medios de comunicación. Igualmente variada ha sido la orientación que gobiernos,

---

<sup>108</sup> Existe una amplia literatura universal al respecto, muestra que la preocupación contemporánea tiene que ver con procesos de migración a los países más desarrollados y la capacidad de asimilación, en el buen sentido del extranjero, del diferente, articulado a culturas universales que en muchos casos sostiene fundamentos religiosos como soporte de formas de afirmación y discriminación del otro, entre la más sobresalientes, que muestran el crecimiento de la temática: Sartori, *La sociedad multiétnica, pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, 2003. Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, el destino del hombre en la aldea global, 1998.

<sup>109</sup> Un estudio muy completo sobre la relación entre la población indígena y la pobreza ha sido compilado por George Psacharopoulos y publicado por el Banco Mundial, *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina*, 1998. Este estudio inicia con la siguiente frase y presenta información en todo el documento para respaldarla: “Las poblaciones indígenas en América Latina tienen más probabilidad de vivir en la pobreza que todos los demás sectores de la sociedad. En gran medida, ser indígena también significa ser pobre”.

partidos políticos, instituciones de diversa índole y organizaciones indígenas han incorporado a esta preocupación. No deberían requerir mayor explicación los grandes avances que se han dado en los últimos veinte años, sobre todo en los campos de educación y sistema político; pero no es menos cierto que en el desarrollo económico es donde menos se ha avanzado, no han existido iniciativas suficientemente agresivas y especialmente dirigidas a superar la brecha entre pobres y ricos. Igual que en el pasado, esta relación sigue siendo especialmente discriminatoria con los pueblos indígenas.

Tubino recuerda que a cada paso en la búsqueda de relaciones más democráticas en el campo intercultural le han seguido procesos de estancamiento o retroceso, por lo que habría que ser conscientes de la permanente construcción y avances paulatinos. Pone el ejemplo de las cuotas de representación, que en oportunidades son un avance pero al mismo tiempo presentan riesgos: “las cuotas de representación fueron pensadas en un comienzo como medidas transitorias pero se han transformado en medidas de protección crónicas. Aseguran el acceso de la diversidad a las esferas públicas, pero refuerzan los prejuicios culturales que están a la base de la discriminación social” (Tubino, 2002).

En la mayoría de los casos, los estudiosos de la diversidad han enfocado el problema de la multiculturalidad en la exclusión institucionalizada, en la construcción de las normas básicas de los Estados. Sin embargo, no habría que descuidar el hecho que las relaciones interétnicas e interculturales se dan también entre sujetos sin requerir la intermediación del Estado y se dan de manera cotidiana y hasta cierto punto espontánea, producto de una construcción histórica bastante larga de sometimiento de unos grupos ante otros, o lo que es lo mismo, de opresión de unos grupos hacia otros<sup>110</sup>.

Habría que indicar que la constitución del Estado es expresión del conjunto de relaciones sociales, de ahí que las relaciones interétnicas e interculturales hacen al poder<sup>111</sup>, de ahí también su capacidad de generar cambios. Los gobiernos, producto de las fuerzas políticas de Estados concretos, pueden ir muy por delante de las relaciones cotidianas y las construcciones históricas, por lo que desde esta perspectiva también son capaces de generar cambios importantes. En el campo político suele ser común que las dinámicas nacionales sean más avanzadas que muchas dinámicas regionales y locales.

---

<sup>110</sup> En este sentido es sobresaliente el trabajo de Salomón Nahmad Sitton, 1996, que le lleva a concluir que a pesar de los avances jurídicos “en la situación real y concreta, las condiciones de vida y desarrollo de las sociedades y culturas indias es cada vez más desigual e injusta”.

<sup>111</sup> Xavier Albó, 1999, llama la atención sobre la importancia de los medios de comunicación y el sistema educativo en la construcción y reproducción de relaciones interculturales.

Aquí es propicio reiterar la definición de algunos términos, con los que intentamos ser consecuentes en el documento. Multiculturalidad hace a la existencia reconocida de un conjunto de culturas en un espacio determinado, espacio que con la socialización de la tecnología de comunicación podría irse liberando incluso de su base territorial. Interculturalidad es el relacionamiento de diversos en reconocimiento a la cultura como origen de la diferencia, estas relaciones pueden ser positivizadas o negativizadas. En cambio lo multiétnico hace a la existencia de un conjunto de diferencias étnicas en un espacio determinado, normalmente tiene una connotación territorial definida; lo interétnico hace entonces al relacionamiento de lo diverso en reconocimiento a la etnia como origen de la diferencia, estas relaciones normalmente son negativizadas y en algún caso positivizadas. Esta escala, en el plano político y social muestra el grado de comprensión y expresión de la diversidad, a nuestro entender el proceso avanza de lo étnico a lo cultural y en ese mismo sentido la posibilidad de construir una sociedad de la diversidad<sup>112</sup>.

Los espacios virtuales, como los medios de comunicación pueden producir fenómenos de multiculturalidad que no requieren la convivencia territorial, aunque por el momento en gran parte del mundo ésta es más una posibilidad que un fenómeno real. No así las relaciones interculturales que necesariamente ocurren en espacios y territorios concretos.

El concepto de interculturalidad, y también los de multiculturalidad, multiétnico e interétnico, no tienen una definición unívoca, están marcados por la historia, la idiosincrasia de los pueblos y contextos específicos<sup>113</sup>. Sin embargo, acercarse a la diversidad social desde el enfoque intercultural tiene connotaciones distintas, y en gran medida complementarias a hacerlo desde el enfoque multicultural, multiétnico y principalmente al de clase. Lo valioso del prefijo “inter” es que induce a la relación entre factores o grupos, más allá del reconocimiento de su diversidad y coexistencia.

Resulta muy común identificar a los grupos étnicos como minorías, incluso allí donde claramente son mayorías, de la misma manera que concentrar la discusión sobre la identidad étnica en espacios donde los grupos indígenas dispondrían de una presencia cercana a la exclusividad, estos espacios normalmente tienden a ser comunales, locales y en pocas oportunidades regionales<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Víctor Hugo Cárdenas propone una interpretación distinta orientada a la construcción de un Estado multicultural como expresión institucionalizada del reconocimiento de la diversidad y su incorporación al Estado (Cárdenas, 2006).

<sup>113</sup> Ruth Moya y Alba Moya sugieren que en Latinoamérica podría existir un concepto común producto de una historia similar (Moya, 2004).

<sup>114</sup> Xavier Albó expone ampliamente el debate conceptual y sus distintas connotaciones en su texto “Ciudadanía étnico – cultural en Bolivia” (Albó, 2006).

Llamamos la atención de lo ambiguo de la aplicación del concepto de mayoría o minoría en relación a las etnias y las culturas, pues además de una constatación numérica e histórica que es urgente discutir, suele ser la expresión de las relaciones políticas y económicas las que precisamente hoy se encuentran en el centro del debate en América Latina y en gran parte del mundo.

## **8.2. Interculturalidad, multiétnicidad y distribución de riqueza**

Los movimientos políticos que reivindican las etnias, las culturas y naciones, buscan además del reconocimiento y la revalorización de lo propio, el camino más efectivo para distribuir la riqueza y las oportunidades; un mundo que además de respetuoso con las culturas y su expresión política incorpore la generación de riqueza y su distribución. Este es el escenario de una nueva disputa política, hoy la representación de las diversas culturas ha mejorado sustancialmente en el mundo y su orientación va tomando otras direcciones.

Para algunos autores como Touraine, el éxito es poner en el centro del debate al sujeto:

No podremos vivir juntos, es decir, combinar la unidad de una sociedad con la diversidad de las personalidades y las culturas, si no se pone la idea de "sujeto" personal en el centro de nuestra reflexión y nuestra acción. El sueño de someter a todos los individuos a las mismas leyes universales de la razón, religión o la historia siempre se transformó en pesadilla, en instrumento de dominación; la renuncia a todo principio de unidad, la aceptación de diferencias sin límites, conduce a la segregación o la guerra civil. Para salir de ese dilema, se describe al "sujeto" como combinación de una identidad personal y una cultura particular con la participación en un mundo racionalizado, y como afirmación, por ese mismo trabajo, de su libertad y su responsabilidad (Touraine, 1997).

Se parte, entonces, de la premisa de la necesidad de reconocer al sujeto y al mismo tiempo reconocer las dinámicas multiculturales y multiétnicas, y positivizar las relaciones interétnicas e interculturales, lo que presenta importantes perspectivas políticas y económicas.

En cuanto al aspecto político, existirían diferentes perspectivas de aproximación al reconocimiento de la interculturalidad:

El movimiento por los derechos de los indígenas, y sus vínculos con el movimiento por los derechos humanos y respeto del medioambiente, han generado la atención internacional y la simpatía por la causa de los pueblos indígenas. Estos presionan por ciudadanía e inclusión política, pero también por autonomía. Como respuesta, hay dos importantes cambios en curso. Primero, diversos países experimentan formas de multiculturalismo liberal, reformas constitucionales y legislativas que reconocen y formalizan la diferencia étnica. Segundo, los pueblos indígenas anteriormente marginados ingresan al gobierno con la intención de

cambiar el modelo de Estado y el modo de representación. La historia del multiculturalismo boliviano ejemplificaría ambas respuestas (Postero, 2005).

Si bien es correcta la precisión que hace Postero, cuando diferencia el sentido de la perspectiva multicultural en la confrontación política actual, habría que agregar que ésta se encuentra en gran parte delimitada por el peso específico de los pueblos indígenas en cada uno de los países, y que si bien es posible esta división conceptual y política, también en el caso boliviano, se puede mostrar cómo la adopción de una política puede generar reacciones impredecibles, incluso diferentes a las esperadas, pues no sólo se trata de emisores y receptores, sino de relaciones de mutua influencia, así como el liberal no tiene posibilidades de medir el resultado de sus políticas sino las pone en práctica, los pueblos indígenas tampoco pueden medir el efecto de un cambio de modelo antes de ponerlo en ejecución.

En el aspecto económico, una preocupación en la globalización contemporánea son los impactos del desarrollo que afectan a la humanidad en su conjunto, más allá de cualquier criterio político, social y étnico. Se han generado formas de concebir el desarrollo en el mundo en el que se incorporan acriticamente sus desigualdades e inequidades como principios universales.

Por ello desde la diversidad se han alzado voces de protesta, que reivindican nociones distintas y, en muchos casos, alternativas de desarrollo a las pautas convencionales, lo que se ha constituido en un nuevo desafío para el conocimiento y la práctica política.

No es nada clara la manera de volcar esta frase - desarrollo con identidad - en propuestas concretas de desarrollo indígena ni cómo incorporar en ellas un enfoque intercultural capaz de combinar la propia experiencia y los aportes desde otras culturas sin pérdida de la identidad y protagonismo de cada pueblo. En los ámbitos más materiales y pragmáticos del desarrollo hay siempre un permanente juego entre las experiencias locales acumuladas y otras innovaciones técnicas que pueden llegar de cualquier parte y que, si resultan útiles, se adoptan sin mayor problema sin preocuparse de sus orígenes. La gama de ambas puede ir desde las obras de infraestructura hasta aspectos muy prácticos de la vida cotidiana, como la vivienda y subsistencia, el transporte, las herramientas, la escritura o la comunicación, incluyendo también novedades como la TV, los celulares, la computación o Internet.

La identidad en el desarrollo no suele ponerse en el rechazo o aceptación de estas experiencias previas o innovaciones prácticas sino más bien en su objetivo final y en otro conjunto de elementos presentes en todo el proceso, ricos en referentes simbólicos y expresivos. Tanto aquellos elementos prácticos como éstos apuntan al bienestar y la convivencia entre todos y así se logra plenamente la finalidad del desarrollo (Albó, 2006).

Para las luchas de los pueblos indígenas y los movimientos sociales que los acompañan, tanto en el campo político como económico, hay que reconocer el valor estratégico y por tanto transitorio de las distintas acciones y espacios de afirmación y confrontación, de la misma manera que es posible afirmar que hay diferentes entradas y posibilidades, no hay un orden preciso y no existe posibilidad de evitar que estos avances al mismo tiempo hayan generado una mayor polarización étnica.

En la medida que el provocador concepto de desarrollo con identidad además del esfuerzo propio, creativo y crítico de los grupos indígenas y pobres, requiere políticas públicas adecuadas que afecten al conjunto de sectores, así se enfrenta una dinámica de sucesivas aproximaciones desde el Estado para atender una creciente conciencia sobre las relaciones inequitativas que preocupan a la población. El tránsito de los pueblos indígenas de la demanda a la participación política, de “objetos a sujetos políticos” diría Irigoyen (2004), la combinación de la movilización social con los logros obtenidos a través de la participación electoral, la presencia de los más diversos sectores en la conformación de los poderes del Estado, podrían no ser suficientes, pero son la mejor garantía para coronar un mejor sistema de representación con un mejor y equitativo desarrollo económico. Por tanto el debate de la interculturalidad e interetnicidad y de la construcción de sociedades más equitativas, pasa necesariamente por la construcción de democracia en la que los distintos grupos estén presentes en los distintos niveles de gobierno y de control social.



## Bibliografía

### **AGUILERA, Roberto**

2004 *La ganadería beniana en cifras*. Trinidad. FEGASACRUZ.

### **AGUIRRE ORTIZ, Hugo**

2004 *Enciclopedia Beniana*. Santa Cruz. Carta Beniana Informativa.

### **ALBÓ, Xavier**

1985 *De MNRistas a Kataristas: campesinado, estado y partidos 1953-1983*. Historia Boliviana, n. 5. Cochabamba : H.B.

1993 *... y de Kataristas a MNRistas?: la sorprendente y audaz alianza entre ay-maras y neoliberales en Bolivia*. La Paz. CEDOIN / UNITAS.

1996 *Municipios y Participación Popular en América Latina: un modelo de desarrollo*. La Paz. CEBIAE, Semilla, Interamerican Foundation.

1999 *Iguales aunque diferentes*. La Paz. CIPCA.

2004 "Muchos de los municipios más débiles han quedado librados a su propia suerte". En: AYO, Diego. *Voces críticas de la descentralización: una década de la Participación Popular*. La Paz. FES / ILDIS / PLURAL.

2006 "Ciudadanía étnico-cultural en Bolivia". En: ZEGADA, María Teresa; FARAHA, Ivonne; ALBÓ, Xavier. *Ciudadanías en Bolivia*. Cuaderno de diálogo y deliberación, n. 7. La Paz. Corte Nacional Electoral.

### **ALBÓ, Xavier; QUISPE, Víctor**

2004 *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz. PLURAL / CIPCA.

### **ALIAGA PACHECO, Arnaldo**

2004 *Necesidades Básicas Insatisfechas*. La Paz. INE.

### **ALIENDRE, Freddy**

2004 "SAFCO y la LPP: la revolución administrativa y la revolución política". En: *Municipalización, diagnóstico de una década*. Tomo I. La Paz. PLURAL / USAID / ILDIS / Friedrich Ebert Stiftung.

### **ANTEZANA, Oscar**

2005 *Destrucción creativa de las relaciones de poder, anatomía de una estrategia de reducción de la pobreza*. La Paz. PLURAL.

### **APG Charagua Norte**

2004 *Diagnóstico socioeconómico y estrategia de gestión territorial*. APG Charagua Norte / CIPCA.

### **APG Charagua Sur**

2004 *Diagnóstico socioeconómico y estrategia de gestión territorial*. APG Charagua Sur / CIPCA.

**ARIAS, Iván**

2004 “Se nos critica diciendo que mientras se hacía la Ley de Capitalización, nosotros estábamos divirtiendonos con esta leycita que repartía migajas al pueblo”. En: AYO, Diego. *Voces críticas de la descentralización: una década de la Participación Popular*. La Paz. FES / ILDIS / PLURAL.

**ARNEZ VARGAS, Max**

2005 [Entrevista realizada por Oscar Bazoberry Chali]. San Ignacio de Moxos.

**ARNOLD, Denisse Y.**

2004 *Hacia la soberanía y legitimidad electoral, pueblos indígenas y originarios de Bolivia*. La Paz. Corte Nacional Electoral.

**ASBÚN K., Alberto**

2000 La migración árabe y su descendencia en Bolivia. Santa Cruz. s/e.

**BARBA HURTADO, Heradio**

2003 *Hombres, casos y cosas de la provincia Cordillera*. Santa Cruz. s/e.

**BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier**

2002 *El Estado triterritorial, una nueva descentralización para Bolivia*. La Paz. PLURAL / FES / ILDIS.

**BAZOBERRY CHALI, Oscar**

1994 *Programa político del pueblo guaraní*. Tesis de licenciatura, Carrera de Sociología. Cochabamba. UMSS

1996 *Pueblos indígenas del oriente y participación municipal, los casos de Charagua y Moxos*. s/e.

2003 “50 años de Reforma Agraria en el Chaco boliviano”. En: *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz. CIDES / PLURAL.

**BAZOBERRY, Oscar; CRESPO, Mónica**

1996 *La Ley de Participación Popular y su impacto en la provincia Moxos, Beni*. Beni. ASDI

**BAZOBERRY, Oscar; SOLÍZ, Lorenzo; ROJAS, Juan Carlos**

2006 *Vivencias y miradas sobre la participación popular*. Cuaderno de Investigación No. 65. La Paz. CIPCA.

**BAZOBERRY, Oscar; URAPOTINA, Julio, TABOADA, Gina**

2004 *Entre el castaño y la hormiguita, historia de la comunidad Santa María*. La Paz. CIPCA.

**BLANES, José**

2005 “Fue una propuesta orientada desde arriba”. En: AYO, Diego. *Voces críticas de la descentralización: una década de la Participación Popular*. La Paz. FES / ILDIS / PLURAL.

**BOLIVIA. VICEMINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y GOBIERNO MUNICIPAL DE MOXOS**

2006 Programa Anual Operativo 2006. Moxos.

**CALLA, Ricardo; PINELO, Enrique; URIOSTE, Miguel**

1989 CSUTCB: *debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades*. La Paz. CEDLA.

**CAMPOS, Javier**

2005 *Incidencia sociopolítica de la Ley de Participación Popular sobre los municipios rurales, estudio de caso de Presto y Alcalá en Chuquisaca-Bolivia*. Sucre. s/e.

**CÁRDENAS, Víctor Hugo**

2006 *Los territorios de la equidad y la interculturalidad: Algunas reflexiones sobre la presencia de la inequidad cultural y de género en la Asamblea Constituyente*. La Paz. Apostamos por Bolivia.

**CASANOVAS, Arturo**

2002 *Algo de Moxos*. Trinidad. CIPCA-Beni.

**CEPA Beni**

2001 *Plan de Desarrollo Municipal de San Ignacio de Moxos (2002-2006)*.

**CIPCA**

1991 *Por una Bolivia diferente*. La Paz. CIPCA.

**CIPCA**

2006 *Acta del taller de difusión estudio sobre Participación Popular*. Moxos. CIPCA.

**CIPCA / CRS**

2006 *De la movilización al impacto: Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Bolivia*. Cuadernos de Investigación N° 64. La Paz. CIPCA / CRS.

**COMBES, Isabelle**

2005a *Etno-Historias del Iso: Chane y Chiriguanos en el Chaco boliviano (siglos XVI a XX)*. La Paz. PIEB / IFEA.

2005b “¿Con o sin dueño? Participación política y “democracia indígena” en el Chaco boliviano”. En: participación política, democracia y movimientos indígenas en Los Andes. La Paz. IFEA.

**CONTRERAS, Alex**

1991 *Etapas de una larga marcha*. La Paz. Aquí.

**CPEM-B**

2005 *¿Qué es la CPEM-B?* Tríptico y presentación de la organización.

**CPIB-CIDDEBENI**

1995 *Hacia una propuesta indígena de descentralización del Estado*. La Paz: PROADE / ILDIS.

**CSUTCB**

sf *Historia de los movimientos indígenas en Bolivia*. <http://www.puebloindio.org/CSUTCB3.html>.

**CUADROS, Diego (Compilador)**

1991 *La revuelta de las nacionalidades*. La Paz. UNITAS.

**FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier**

2001 *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) sus aplicaciones en América Latina*. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile. CEPAL.

**FINOT, Iván**

2003 *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie gestión pública N° 38. Santiago. ILPES / CEPAL.

**GALINDO, Mario**

2004 “Es increíble que la gente se siga quejando que no conoce la Participación Popular”. En: AYO, Diego. Voces críticas de la descentralización: *una década de la Participación Popular*. La Paz. FES / ILDIS / PLURAL.

**GARCÍA, Alfonso**

2004 “Deuda municipal”. En: Municipalización, diagnóstico de una década. Tomo I. La Paz. PLURAL / USAID / ILDIS / Friedrich Ebert Stiftung.

**GARCÍA LINERA, Álvaro (coordinador)**

2004 *Sociología de los movimientos sociales*. La Paz. OXFAM / DIAKONIA.

**GOBIERNO MUNICIPAL DE CHARAGUA**

2003 *Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2007*. GMC / PDCRII / CIPCA.

**GÓMEZ, Miguel**

2006 “El latifundio y los menonitas”. En: *Revista Domingo*. Periódico La Prensa, La Paz, 4 de junio.

**GUZMÁN, Ismael**

2004 *Provincia Mojos: tierra, territorio y desarrollo*. La Paz. Fundación Tierra / CIPCA.

2005 [Entrevista realizada por Oscar Bazoberry, San Ignacio de Moxos, (Beni)] 10 de octubre de 2005 y 14 de marzo de 2006.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

2002 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. Resultados finales. La Paz.

**JORDANA, Jacint**

2002 “Los distintos caminos de la descentralización” (Prólogo). En: BARRIOS SUVELZA, Franz. *El Estado triterritorial*. La Paz. PLURAL / FES / ILDIS.

**KAZTMAN, Rubén**

1995 *La Medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas en los Censos de Población*. Montevideo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**LEHM, Zulema**

1991 *Loma Santa: procesos de reducción, dispersión y reocupación del espacio de los pueblos indígenas mojeños*. Tesis de licenciatura. Universidad Mayor de San Andrés. La Paz.

1999 *Milenarismo y movimientos sociales en la amazonía boliviana: la búsqueda de la loma santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*. Santa Cruz. APCOB / CIDDEBENI / OXFAM América.

**LEMA, Ana María (coordinadora)**

2001 *De la huella al impacto, la Participación Popular en municipios con población indígena*. La Paz. PIEB.

**MARTINEZ M., José**

1996 *Municipios y Participación Popular en América Latina: un modelo de desarrollo*. La Paz. CEBIAE / Semilla / Interamerican Foundation.

**MAYORGA, Fernando**

2002 “Los desafíos de la nación boliviana: Estado plurinacional y nación pluricultural”. En: *Bolivia, visiones de futuro*. La Paz. FES / ILDIS.

**MEDINA, Javier**

1997 *Poderes locales, implementando la Bolivia del próximo milenio: protocolos de gestión de un subsecretario*. La Paz. FIA / Semilla / CEBIAE.

2004 “El Estado nación boliviano es un gran simulacro mantenido artificialmente en vida por la cooperación internacional”. En: AYO, Diego. *Voces críticas de la descentralización: una década de la Participación Popular*. La Paz. FES / ILDIS / PLURAL

**MENDOZA, Eduardo**

1992 *Asamblea del Pueblo Guaraní: nueva organización Guaraní-Chiriguano*. Tesis de Licenciatura, Carrera de Sociología. UMSA, La Paz.

1996 “Organizaciones Indígenas: el caso de los guaraníes chiriguano”. En: *La perspectiva de etnias y naciones, los pueblos indios de América Latina*. Quito. Abya Yala.

**MOLINA, Carlos Hugo**

1994 *La descentralización imposible y la alternativa municipal*. Santa Cruz. El País, 2da edición.

**MOLINA, Ramiro y ALBÓ, Xavier (coord.)**

2006 *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia. La Paz. PNUD.

**MOLINA MONASTERIOS, Fernando**

1997 *Historia de la Participación Popular*. La Paz. Secretaría Nacional de Participación Popular.

**MOLINA, Wilder; SOLETO, Wigberto.**

2002 *Sociedad local y municipios en el Beni. Investigaciones Regionales: Beni, n. 1*. La Paz. Fundación PIEB / CIDDEBENI.

**MOYA, Alba**

2004 *Derivas de la interculturalidad*. Procesos y desafíos en América Latina. Quito. COFOLIS / FUNADES.

**NAHMAD, Salomón**

1996 “Relaciones interétnicas en América Latina, presente y futuro”. En: *La perspectiva de étnicas y naciones, los pueblos indios de América Latina*. Quito. Abya Yala.

**NARAYAN, Deepa**

2002 *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. Bogotá. Banco Mundial.

**PACARI, Nina**

2004 “El auge de la identidad como respuesta política”. En CASTRO, Milka, editora. *Los desafíos de la interculturalidad*. Santiago. Universidad de Chile.

**PAZ, Jaime**

1990 “Carta enviada a Luis Ossio Sanjinés, Presidente del Congreso Nacional de Bolivia”. Reproducida en TORANZO, Carlos, 1990.

**PÉREZ, Mamerto**

2003 “La Ley de Participación Popular en una perspectiva indígena”. En: DE GRAMMONT, Hubert C. comp. *La Construcción de la Democracia en el campo latinoamericano*. CLACSO. Buenos Aires. 2006.

**PIFARRÉ, Francisco**

1989 *Los Guaraní-Chiriguano: Historia de un pueblo*. La Paz: CIPCA.

**PNUD**

2003 *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid. Mundi-Prensa.

2004a *Índice de Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia*. La Paz. PNUD.

2004b *Interculturalismo y Globalización. La Bolivia posible*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. La Paz, PLURAL

**POSTERO, Nancy**

2005 “Movimientos indígenas bolivianos: articulaciones y fragmentaciones en búsqueda de multiculturalismo”. En: LÓPEZ, Luis Enrique, ed.; REGALSKY, Pablo. ed. *Movimientos indígenas y Estado en Bolivia*. La Paz. PROEIB Andes / CENDA / PLURAL

**PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry**

1998 *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina, estudio empírico*. Primera impresión en español. Washington. Banco Mundial.

**QUISPE, Ayar**

2005 Los tupakataristas revolucionarios. La Paz. WILKA.

**QUISPE, Felipe**

1999 *El indio en escena*. La Paz. PACHAKUTI.

**RAMIREZ, Luis**

1994 “El municipio y la comunidad rural en la descentralización”. En: *Las IPDs y la Descentralización*. La Paz. ILDIS y Plataforma de Contrapartes NOVIB.

**REA, Hilda**

2005 *Elite Carayana: Dominación estructural y modernización política en San Borja*. La Paz. PIEB / CIDDEBENI / IDIS-UMSA.

**REINAGA, Fausto**

1970 *Manifiesto, Partido Indio de Bolivia*. La Paz. PIB.

**RIVERO, Luis**

1992 *Síntesis monográfica de la provincia Moxos*. Trinidad. Prefectura del Beni.

2005 *Viuri Samuré. Folklore mojeño*. Trinidad: Vicariato Apostólico del Beni.

**ROCA, José Luis**

2001 *Economía y sociedad en el oriente boliviano (siglos XVI – XX)*. Santa Cruz. COTAS.

**RODRIGUEZ OSTRIA, Gustavo**

1995 *Estado y municipio en Bolivia*. La Paz. Secretaria Nacional de Participación Popular.

**ROJAS ORTUSTE, Gonzalo**

1994 *Democracia en Bolivia, hoy y mañana: enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*. La Paz. CIPCA.

2005 *Autonomías indígenas en un estado intercultural boliviano*. La Paz. CIPCA.

**ROJAS ORTUSTE, Gonzalo; TAPIA, Luis y BAZOBERRY, Oscar**

2000 *Elites a la vuelta del siglo, cultura política en el Beni*. La Paz. PIEB.

**ROPER, Montgomery J.**

1998 “San Ignacio de Moxos: territorios indígenas, madereros y mara”. En PACHECO, Pablo. y KAIMOWITZ, David (eds.). *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano*. Serie Bosques y Sociedad No. 3. La Paz: CIFOR/CE-  
DLA/TIERRA./BOLFOR

**SALAZAR DE LA TORRE, Cecilia**

2000 *Politización desde abajo, las mujeres en la Participación Popular*. La Paz. Coordinadora de la Mujer / CIDES-UMSA / Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.

**SOTO, Gustavo**

2003 *Cultura democrática en municipios indígenas: Urubichá y Gutiérrez*. Santa Cruz. CEADES / DIAKONIA.

**TAPIA, Luis**

2002 *La condición multisocietal: multiculturalidad, pluralismo, modernidad*. La Paz. CIDES-UMSA / Muela del Diablo.

**TERÁN, José Antonio**

2004. “Relaciones Fiscales Intergubernamentales”. En: *Municipalización diagnóstico de una década: Treinta investigaciones sobre participación popular y descentralización*. Tomo I FES / ILDIS / USAID / PLURAL.

**THEVOZ, Laurent y VELASCO, Ernesto**

1998 “La dinámica de los procesos municipales de implementación de la Ley de Participación Popular”. En ROJAS, G. y THÉVOZ, L. (coord.) *Participación Popular, una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*. La Paz. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.

**THEVOZ, Laurent y LUJAN, María**

2000 “¿Por qué la Ley de Participación Popular se aplica de manera diferente de un municipio a otro?” En: *Participación Popular: Segunda evaluación-aprendizaje de la Ley 1994 – 1999*. La Paz: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.

**TICONA ALEJO, Esteban**

2005 “Pueblos indígenas y Estado boliviano: una aproximación a sus relaciones desde la cúpula de la CSUTCB”. En: *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. La Paz. IFEA / Embajada de Francia / PIEB.

**TORANZO ROCA, Carlos F. Editor**

1988 *Integración y democracia, descentralización y reforma a la constitución*. La Paz. ILDIS.

1990 *Reflexiones sobre la ley de Gobiernos Departamentales*. La Paz. ILDIS.

**TOURAINÉ, Alain**

1997 *¿Podremos vivir juntos?, el destino del hombre en la aldea global*. Argentina. Segunda reimpresión, FCE.

**TUBINO, Fidel**

2002 “Entre el multiculturalismo y la interculturalidad, más allá de la discriminación positiva”. En FULLER, Norma, editora. *Interculturalidad y política. Desafío y posibilidades*. Lima. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

2004 “La impostergable alteridad, del conflicto a la convivencia intercultural”. En CASTRO, Milka, editora. *Los desafíos de la interculturalidad*. Santiago. Universidad de Chile.

**URENDA DIAZ, Juan Carlos**

2003 *Autonomías departamentales*. El País y Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, 2da edición actualizada, Santa Cruz.

**URIOSTE, Miguel**

1992 *Fortalecer a las comunidades*. La Paz. AIPE.

2003 “Descentralización municipal y participación popular”. En: *Con los pies en la tierra*. La Paz. Fundación Tierra.

**VARGAS, Miguel**

2007 “Charagua: La tierra de la virgen secuestrada”. En: *Revista Escape – La Razón*. 25 de marzo de 2007.

**YRIGOYEN, Raquel**

2004 Vislumbrando un horizonte pluralista: rupturas y retos epistemológicos y políticos. En CASTRO, Milka, editora. *Los Desafíos de la interculturalidad*. Santiago. Universidad de Chile.

**ZENTENO, Ernesto**

2005 [Entrevista realizada por Oscar Bazoberry. San Ignacio de Moxos (Beni)], 15 de marzo del 2006.

**Anexo 1:  
Charagua: Candidatos municipales 1999 y 2004**

Titulares 1999							
Sigla	Orden en la lista	Candidato (a)			Origen étnico	Fue electo	Ejerció el cargo
ADN	1	Luis Roberto	Vargas	Suárez		Si, Alcalde	Alcalde 4 años
ADN	2	Claudio	Esteban	Fernández	Guaraní		
ADN	3	Gladys	Roca				
ADN	4	Florencio	Antuni	Sánchez	Guaraní		
ADN	5	Julio	Lira	Mejía			
MBL	1	Santiago	Méndez	Arira	Guaraní CHN	Si	
MBL	2	Dalcio	Moreno	Candia			
MBL	3	Lili	Terceros	Tejerina			
MBL	4	Braulio	Burgos	Siles			
MBL	5	Juan	Soliz	Mamani	Aymara		
MIR	1	Luis	Saucedo	Tapia		Si	
MIR	2	Avilio	Vaca	Achico	Guaraní CHS		
MIR	3	Victoria	Salas	Canido			
MIR	4	Horacio	Sambaquiri	Flores	Guaraní CHS		
MIR	5	Napoleon	Aramayo	Justiniano	Guaraní CHN		
MNR	1	Nelson	Eguez	Gutiérrez		Si, Alcalde	Alcalde 1 año
MNR	2	Lilian	Heredia	Heredia			
MNR	3	Francisco	Sánchez	Sánchez			
MNR	4	Cristino	Caraica	Vásquez	Guaraní		
MNR	5	Nilo	Claros	Heredia			
NFR	1	Rolando	Arriaga	Eguez		Si	
NFR	2	Julian	Segundo	Chipipi	Guaraní Iroso		
NFR	3	Esther	Olivera	Ayala			
NFR	4	Modesto	Rosalves				
NFR	5	Julio	Tejerina	Toledo			
UCS	1	Mauro	Bonilla	Ávalos			
UCS	2	Barbarita	Lopez	Angelo			
UCS	3	Enrique	Flores	Meneses			
UCS	4	Elizabeth	Méndez	Rivero			
UCS	5	Alberto	Barba	Gutiérrez			

Suplentes 1999							
Sigla	Orden en la lista	Candidato (a)			Origen étnico	Fue electo	Ejerció el cargo
ADN	1	Delcia	Barrientos	Cuéllar		Si	Si, 4 años
ADN	2	Isidora	Lizarraga	Sánchez			
ADN	3	Carmen	Aguilera				
ADN	4	Emelia	Mendoza	Parangaba	Guaraní		
ADN	5	Nelly	Cruz	Marca			
MBL	1	Ruth	Yarigua	Coronilla	Guaraní CHN	Si	No
MBL	2	Cirilo	Yerema	Miguel			
MBL	3	Lucía	Corvera	García			
MBL	4	Dominga	Rubio	Herbas			
MBL	5	Carlos	Sánchez	Cary			
MIR	1	Felicia	Barrientos	Cuéllar	Guaraní Isoso	Si	No
MIR	2	Lidio	Meriles	Melcho	Guaraní CHN		
MIR	3	Alfredo	Machuca	Negrete			
MIR	4	Valentín	Nandureza	Segundo			
MIR	5	Cristina	Cecilio				
MNR	1	Elía Marina	Gutiérrez			Si	Si, 1 año
MNR	2	Julio	Segundo	Orellana			
MNR	3	Pilar America	Gómez	Nuñez			
MNR	4	Juan De Dios	Méndez				
MNR	5	Vicente	Arumbari	Yaguay	Guaraní CHN		
NFR	1	Exaltación	Fernandez			Si	No
NFR	2	Griselio	Cuéllar				
NFR	3	Alez Gerardo	Velez	Arandia			
NFR	4	Mercedes	Cortéz	Romero			
NFR	5						
UCS	1	Hilda	Ibañez	Arauz			
UCS	2	Teresa Lourdes	Castedo	Reyes			
UCS	3	Nelly	Prada	Lijeron			
UCS	4	Francisco	Quispe	Durán			
UCS	5	Luci	Rosales	Gutiérrez			

Titulares 2004								
Sigla	Orden en la lista	Candidato (a)			Origen étnico	Organización a la que representa	Fue electo	Ejerció el cargo
ADN	1	Claudio	Esteban	Fernández	Guaraní		no	
ADN	2	Rolando	Vaca	Méndez			no	
ADN	3	Juana	Rivero	Segundo			no	
ADN	4	Adolfo	Romero	Ramón			no	
ADN	5	Marlene	Flores	Méndez			no	
APG CHARAGUA-N	1	Claudio	López	Miguel	Guaraní	APG	si	Alcalde
APG CHARAGUA-N	2	Carlos	Bazán	Mendoza	Guaraní	APG	si	si
APG CHARAGUA-N	3	Nelly Oliva	Barba	Ruiz			no	
APG CHARAGUA-N	4	Victor Hugo	García	Castro			no	
APG CHARAGUA-N	5	Edith	Ruiz	Salvatierra			no	
ARENA	1	Erwing	Balcazar	Roca			no	
ARENA	2	Cirilo	Mamani	Peréz	Aymara		no	
ARENA	3	Eva	Sulca	Aillón	Aymara		no	
ARENA	4	Javier	Sánchez	Romero			no	
ARENA	5	Camilo	Benavidez	Cabara			no	
CACHA	1	Gustavo	García	Gutiérrez		Residentes Santa Cruz	si	
CACHA	2	Alfredo	Areruma	Areyu	Guaraní		no	
CACHA	3	Nelly	Prada	Ljerón			no	
CACHA	4	Braulio Alberto	Burgos	Siles			no	
CACHA	5	Yessica	Ayaviri	Gutiérrez			no	
MAS	1	Filemon	Suárez	Ramón	Guaraní	Capitania Isoso	si	
MAS	2	Eduwin	Zurita	Montero	Colla			
MAS	3	Ofelia	Boresay	Durán	Guaraní		no	
MAS	4	Johnny	Gutiérrez	Saucedo			no	
MAS	5	Moises	Segundo	Tapecua	Guaraní		no	
MBL	1	Gladis	Taborga	Menacho			no	
MBL	2	Alfonso	Segundo	García			no	
MIR - NM	1	Nancy	Illesca				no	
MIR - NM	2	Idelfonzo	Rivero	Méndez			no	
MIR - NM	3	Giovanna	Uzeda	Ribera			no	
MIR - NM	4	Edith	Antelo	Tupare			no	
MIR - NM	5	Maximo	Herbas	Mariano			no	
MNR	1	Abraham	Aníbarro	Elias			no	
MNR	2	Nelson	Eguez	Gutierrez			no	
MNR	3	Susano	García	Vaca			no	
MNR	4	Lucy	Rosales	Gutiérrez			no	
MNR	5	Lourdes	Gutiérrez				no	
NFR	1	Rolando	Arriaga	Eguez			no	
NFR	2	Abel	Diego	Vaca			no	
NFR	3	Guillermina	Moreno	Camachano			no	
NFR	4	María Effy	Caballero	Miguel			no	
NFR	5	Javier	Fernández	Durán			no	
UCS	1	Fransisco	Aguilera	Lopez			no	
UCS	2	Eusebio	Nuñez	Vaca			no	
UN	1	Julian	Segundo	Chipipi	Guaraní		no	
UN	2	Julio	Molina	Yarucari	Guaraní		no	
UN	3	Ana	Barba	Arauz			no	
UN	4	Marciano	Yarucari	Caraica	Guaraní		no	

Suplentes 2004								
Sigla	Orden en la lista	Candidato (a)			Origen étnico	Organización a la que representa	Fue electo	Ejerció el cargo
ADN	1	Teresa	Vargas				no	
ADN	2	Isidora	Yandura	Arroyo	Guaraní		no	
ADN	3	Fredy	Mercado	Arella			no	
ADN	4	Raquel	Yandureza	Boresaque	Guaraní		no	
ADN	5	Agustin	Martinez	Yerema			no	
APG CHARAGUA-N	1	Modesta Elyf	Yavita		Guaraní	Junta Estación	si	si
APG CHARAGUA-N	2	Lucila	Aquino	Aireyu			si	no
APG CHARAGUA-N	3	Gerardo	Flores	Sánchez			no	
APG CHARAGUA-N	4	Nelly	Moza	Romero			no	
APG CHARAGUA-N	5	Josefina	Tejerina	Caguay			no	
ARENA	1	Delina	Sullca	Aillón	Aymara		no	
ARENA	2	Monica	Arteaga	Chávez			no	
ARENA	3	Javier	Yavita	Chauri	Guaraní		no	
ARENA	4	Jaquelin	Taique	Yavita	Guaraní		no	
ARENA	5	Elvira	Aramayo	Eguez			no	
CACHA	1	Maria Aydee	Caballero	Miguel			si	
CACHA	2	Rusvelia	Caraica	Justiniano			no	
CACHA	3	Santos	Aireyu	Herbas	Guaraní		no	
MAS	1	Rosa	Cuéllar	Martinez			si	
MAS	2	Ana Maria	Ortiz	Fernández			no	
MAS	3	David	Anduary	Parangaba	Guaraní		no	
MAS	4	Justo Rodrigo	Humerez	Mita			no	
MAS	5	Luz Hideka	Lira	Barba			no	
MBL	1	Hilarion	Tapia	Gómez			no	
MBL	2	Roxana	Cardenas	Romero			no	
MIR - NM	1	Fausto	Rocha	Landivar			no	
MIR - NM	2	Demetrio	Mariano	Vaca			no	
MIR - NM	3	Odilon	García				no	
MIR - NM	4	Bernardino	García				no	
MIR - NM	5	Selvy	Velasquez	Cuéllar			no	
MNR	1	Yenny	Mendez	Gil			no	
MNR	2	Pedro	Lazo	Coca			no	
MNR	3	Donato	Montero	Méndez			no	
MNR	4	Alberto	Benitez	Altamirano			no	
MNR	5	Abelardo	Chávez	Guasace			no	
NFR	1	Martha	Gutiérrez				no	
NFR	2	Mercedes	Cortéz	Romero			no	
NFR	3	Huber Julio	Tejerina	Toledo			no	
NFR	4	María Elva	Zenteno	Rojas			no	
NFR	5	Ana	Camacho	Quipildor			no	
UCS	1	Justina	Callejas	Ochoa			no	
UCS	2	Mari Luz	Callejas	Ochoa			no	
UN	1	Filomena	Vivero	Montenegro			no	
UN	2	Rebeca	Aria	Justiniano			no	
UN	3	Rene	Gómez	Tigua			no	

Fuente: CNE, 1999 - 2004

**Anexo 2:**  
**Moxos: Candidatos municipales 1999 y 2004**

Titulares 1999					
Sigla	Orden en la lista	Candidato (a)			Origen étnico
		Nombres	Apellido	Apellido	
ADN	1	Eduardo	Abularach	Vaca	
ADN	2	Raquel	Suárez	Mendoza	
ADN	3	Ricardo	Rivero	Suarez	
ADN	4	Juan Carlos	Mavrick	Quevedo	
ADN	5	Abdón	Cayoja	Arevilca	Aymara
FSB	1	Doly	Zelada	Parada	
MIR	1	Mario Jaime	Ortiz	Velez	
MIR	2	Carmelo	Yuco	Yumo	Ignaciana
MIR	3	Loida	Suárez	Tababary	
MIR	4	Carlos Hugo	Zelada	Eguez	
MIR	5	Basilio	Noza	Pacoma	Trinitario
MNR	1	Armando	Rivero	Gutiérrez	
MNR	2	Ana María	Ruiz	Antelo	
MNR	3	David	Casanova	Arias	
MNR	4	Flor	Aguirre	Moy	Trinitario
MNR	5	Edgardo	Saucedo	Calaje	
PCB	1	Teodoro	Nalema	Cuevas	Ignaciana
PCB	2	Humberto	Uche	Jare	Ignaciana
PCB	3	María Teresa	Chayana	Sanabria	
UCS	1	Jose Angel	Bello	Camacho	
UCS	2	Rubert	Velasco	Selum	
UCS	3	Neiza	Malpartida	Zelada	
UCS	4	Roberto	Jare	Chappy	Ignaciana
UCS	5	Guido	Barboza	Flores	

Suplentes 1999					
Sigla	Orden en la lista	Candidato (a)			Origen étnico
		Nombres	Apellido	Apellido	
ADN	1	Negry	Ribera	Aguirre	
ADN	2	Felsy	Vaca	Eguez	
ADN	3				
ADN	4	Petrona	Caity	Yaca	Ignaciana
ADN	5	Ignacio	Cusere	Nuni	Ignaciano
FSB	1	Rafael	Pedriel	Diez	
MIR	1	Teresa	Limpias	Chavéz	Ignaciana
MIR	2	Matilde	Yuco	Semo	Ignaciana
MIR	3	Elizabeth	Molina	Sánchez	
MIR	4	Jorge	Suárez	Fuente	
MIR	5	Daniel	Guaseve	Yuco	Ignaciana
MNR	1				
MNR	2	María Teresa	Zelada	Rivero	
MNR	3	Felci	Natusch	Parada	
MNR	4	Avelino	Nuni	Yaca	Ignaciano
MNR	5	Lili	Marlene	Rivero	
PCB	1	Juana	Silva		
PCB	2	Elias	Baldivieso	Lazarte	
UCS	1	Teresa	Limpias	Chavez	Ignaciana
UCS	2	María Del Rosario	Ahosima	Salvatierra	
UCS	3	Rubén	Yuco	Nocopuyero	Trinitario
UCS	4	Lupita Nael	Velasco	Mejía	
UCS	5	Joselito	Arias	Balcazar	

Titulares 2004					
Sigla	Orden en la lista	Candidato (a)			Origen étnico
		Nombres	Apellido	Apellido	
CPEM-B	1	Sixto	Bejarano	Congo	Ignaciano
CPEM-B	2	Leonor	Aguirre	Moy	Trinitaria
CPEM-B	3	Fernando	Vargas	Mosúa	Trinitario
CPEM-B	4	Liliana	Luján	Andía	Quechua
CPEM-B	5	Mercedes	Mamío	Castro	Ignaciana
ACM	1	Eduardo	Velasco	Rivero	
ACM	2	María Esther	Saucedo	Céspedes	
ACM	3	Carmelo	Yuco	Yumo	Trinitario
ACM	4	Lourdes	Mendoza	Fabricano	
ACM	5	Omar	Guzmán	Guzmán	
MAS	1	Juan Carlos	Suárez	Vaca	
MAS	2	Eduardo	Vargas	Rivera	
MAS	3	Julieta	Vera	Guevara	Quechua
MAS	4	Dionisio	Quispe	Dionisio	Aymara
MAS	5	Luis	Calle	Cejas	Aymara
ADN	1	Elizabeth Beatriz	Zelada	Gil	
ADN	2	Luis Fernando	Selum	Rivero	
ADN	3	María Nelly	Vélez	Suárez	
ADN	4	Jacinto	Condori	Magne	Aymara
ADN	5	Mariano	Matareco	Cartagena	Ignaciano
MNR-MIR	1	David	Casanovas	Arias	
MNR-MIR	2	Edgar	Rivero	Paniagua	
MNR-MIR	3	Ana	Suárez	Rivero	
MNR-MIR	4	Robertina	Chávez	Molina	
MNR-MIR	5	Hugo Alberto	Rodríguez	Mercado	

Suplentes 2004					
Sigla	Orden en la lista	Candidato (a)			Origen étnico
		Nombres	Apellido	Apellido	
CPEM-B	1	Zobeida	Malúe	Ruiz	Movima
CPEM-B	2	Oscar	Noe	Jare	Ignaciano
CPEM-B	3	Francisca	Moy	Chavez	Ignaciano
CPEM-B	4	Ignacio	Teco	Chappi	Ignaciano
CPEM-B	5	Ángela	Noza	Cayuba	Trinitaria
ACM	1	Olga	Abularach	Suárez	
ACM	2	Walter	Antezana	Mercado	
ACM	3	Lisbet	Jiménez	Vélez	
ACM	4	Alex	Magne	Marca	Aymara
ACM	5	Delfina	Chávez	Guaji	
MAS	1	Margarita	Paredes		
MAS	2	Farides	Vaca	Suárez	
MAS	3	Walter	Zelada	Rivera	
ADN	1	Felix	Arias	Diez	
ADN	2	María Victoria	Abularach	Mendoza	
ADN	3	Ignacio	Maleca	Barrios	
ADN	4	Abdón	Cayoja	Arevilca	Aymara
ADN	5	Berly	Centeno	Malpartida	
MNR-MIR	1	María Teresa	Zelada	Ribero	
MNR-MIR	2	Gladis	Viana	Moreno	
MNR-MIR	3	Balveriano	Jare	Yuco	Ignaciano
MNR-MIR	4	Secundino	Matareco	Masapajja	Ignaciano
MNR-MIR	5	César	Carvalho	Vargas	

Fuente: CNE, 1999 - 2004

**Anexo 3:**  
**Esquema de Organizaciones indígenas campesinas - Charagua y Moxos**

Año de constitución formal	Número inicial de comunidades	Número de comunidades 2005	Población*	Organizaciones a las que pertenece la organización	Principales fortalezas	Principales debilidades
<b>Charagua Norte</b>						
1984	17	26	5154	APG Nacional	Estructura cohesionada por la participación asamblearia de todas las comunidades, buen control social. Existe un núcleo importante de comunidades con población y recursos potenciales para su desarrollo. Visión de desarrollo desde la comunidad hasta la TCO, incluye infraestructura productiva y proyectos para comunidades y familias. Actor social y político con reconocimiento local y regional.	No hay renovación adecuada de cuadros dirigenciales en el nivel intercomunal. Falta capacidad administrativa de los medios logísticos y recursos financieros. Las nuevas comunidades no se encuentran del todo consolidadas.
<b>Charagua Sur</b>						
1985	9	17	3933	APG Nacional	Estructura cohesionada por la participación asamblearia de todas las comunidades. Mayor capacidad para la administración de recursos logísticos y financieros intercomunales. Visión de desarrollo desde la comunidad hasta la TCO, incluye infraestructura productiva y proyectos para comunidades y familias. Actor social y político con reconocimiento local y regional.	Débil cohesión interna. Altos Niveles de marginación social y económica en la zona. No hay renovación de cuadros dirigenciales. No existe un núcleo de comunidades equilibrado en número y recursos. Aunque es de las organizaciones con mayor capacidad administrativa de los medios logísticos y recursos financieros, estas capacidades están muy concentradas en algunos dirigentes.

\* CIPCA-Alcaldía de Charagua, 2002, Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007.

Isoso						
1939* 1985		25	8878	CIDOB APG Nacional CPI Chaco	Capacidad de relacionamiento externo. Imagen de actor negociador posicionada.	Débil atención a las comunidades. Marginación social y económica de la mayoría de la población. Líderes desinteresados del bienestar diario de la población. Bajo nivel de control social sobre las autoridades.

Moxos						
Año de constitución formal	Número de comunidades inicial	Número de comunidades 2005	Población	Organizaciones a las que pertenece la organización	Principales fortalezas	Principales debilidades
<b>TIPNIS</b>						
1987		49		CPEM-B	Por ser un parque Nacional, tiene respaldo del SERNAP, que en cierta forma facilita su trabajo operativo como el transporte por las comunidades. Habilidad de la dirigencia para establecer alianzas en función de los intereses del territorio. Territorio con recursos valiosos.	Amagos de rupturas orgánicas de parte de las comunidades del río Sécore por un lado y de las comunidades del sur, cerca del Chapare, por otro. Dificultades en avanzar en el proceso de saneamiento debido a la penetración sistemática de parte de los colonizadores por el lado del Chapare, quienes se oponen con amenazas a la realización de las pericias de campo.

\* Aunque tiene mucha tradición, dos datos importantes en la historia contemporánea, 1939 en la postguerra asume como Capitán Grande Bonifacio Barrientos Iyambae; 1982 la CABI (Capitanía del Alto y Bajo Isoso tiene influencia en otros pueblos indígenas, impulsa la CIDOB) y 1985 cuando asume Bonifacio Barrientos Cuellar y le da una nueva tónica al Isoso.

TIM						
1988* 1991** 1998	19	19	2.490***	CPEM-B	Sentimiento de unidad dentro del territorio que ha mantenido la integridad pese a divisiones orgánicas. La población responde a convocatorias de movilización en defensa de su territorio. Comportamiento orgánico ante emprendimientos de tipo político-electorales.	División orgánica generada por la mala administración de los recursos maderables que aún no es superada. Debilitamiento de la organización ante ausencia de demanda y control social de sus bases. Descontrol del aprovechamiento de los recursos maderables que genera peleas y a veces división al interior de las comunidades. Directorio con un enfoque de activismo hacia fuera del territorio (atención a alianzas, reuniones, talleres, viajes) desatendiendo lo interno del territorio.
TIMI						
1998	18	18	2025	CPEM-B	La generación de líderes con peso regional (alcalde, presidente de la CPEM-B). Experiencia en algunos dirigentes, aunque no se refleja a nivel de directorio.	Debilidad orgánica por actitud poco activa del directorio. Directorio con un enfoque de activismo hacia fuera del territorio (atención a alianzas, reuniones, talleres, viajes) desatendiendo lo interno del territorio.
Desengaño						
1998	7	5			El tamaño de la subcentral, pocas comunidades, es manejable.	Pasividad orgánica, no operan con dinamismo. Falta de experiencia en la dirigencia Poca fuerza política por lo reducido de su población.
San Lorenzo						
1998	8	8				Cooptación política del directorio. Adormecimiento orgánico y de las comunidades. Se presume poco acceso a información (política, derechos ciudadanos, etc.)
San Francisco						
1998	5	5				Cooptación política del directorio. Adormecimiento orgánico y de las comunidades. Se presume poco acceso a información (política, derechos ciudadanos, etc.)

\* Desde 1990 a 1996 existió la Subcentral San Ignacio que aglutinaba a gente de las comunidades del TIM principalmente, en la práctica estaba dirigida por vivientes del pueblo de San Ignacio y generó muchos conflictos en las comunidades, dejó de existir cuando se formalizaron las subcentrales del TIM y TIMI en 1999.

\*\* Se crea la Coordinadora del Territorio Multiétnico, luego se denominó Gobierno del TIM hasta convertirse en Subcentral.

\*\*\*Subcentral del TIM y CIPCA. GTI, 2005





La presente edición de  
1000 ejemplares se terminó de imprimir  
en el mes de enero de 2008 en los talleres de:



Av, Javier del Granado N° 20 (Achumani)  
Tel.: 2 710629 tel,fax: 2 710638  
e-mail: fnavia@geditorialdesign.com  
gdesign@megalink.com  
La Paz, Bolivia