

00467



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE AMERICA DEL NORTE  
CENTRO DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN.

MOVIMIENTOS SOCIALES Y GESTION MUNICIPAL  
CAMPEÑOS COCALEROS EN EL GOBIERNO LOCAL DEL  
MUNICIPIO DE PUERTO VILLARROEL, COCHABAMBA,  
BOLIVIA (1996 - 1999)

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES

P R E S E N T A ,

GUSTAVO EDUARDO CORDOVA EGUIVAR

TUTOR: DR. LUIS JAVIER GARRIDO PLATAS



CIUDAD UNIVERSITARIA,

ABRIL DE 2004.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

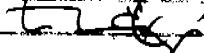
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en forma impresa o electrónica el contenido de esta tesis (trabajo excepcional).

NOMBRE: GUSTAVO EDUARDO CórDOVA  
EGUÍVAR

FECHA: 14 DE ABRIL DE 2004

FIRMA: 

## Agradecimientos

Agradezco al Programa de Cooperación a la Investigación Científica Suecia-Universidad Mayor de San Simón (UMSS), que financió esta investigación y mis estudios de maestría de los cuales es la culminación; al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, PPCPyS, de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; al Centro de Estudios Superiores Universitarios, CESU, el Instituto de Investigaciones de Arquitectura, IIA, y el Programa de Geografía, PROGEO, de la UMSS; en México, a Luis Javier Garrido, por la calidad de su guía; a Benjamín Arditi, por la excelencia de su enseñanza y su sólido apoyo; a Lorenzo Arrieta, por el impulso de su seriedad y rigor crítico a lo largo de la maestría; a Hubert Carton de Grammont, Alma Estela Martínez y Adriana López, por la atención y equilibrio de su lectura; en Cochabamba, a Luis H. Antezana, Luis Ramírez y Fernando Mayorga; a Jaqueline Garrido-Cortés, Alberto Lizárraga, Humberto Vargas y Adolfo Mendoza; a Fernando Salazar, Fernando García, Javier López y Nelson Manzano; al personal académico y administrativo del Programa Suecia-UMSS; al personal y becarios del PROGEO; a Blanca Ardaya; a Richard Pérez y Héctor Villarroel; a la gente que me prestó su atención y colaboración en Ivirgarzama y Puerto Villarroel, especialmente a Eugenio Luna; al personal del PPCPyS, en particular a Carlos Hernández y Jaime Reyes; a los compañeros del seminario de investigación, especialmente a Gerardo Cruz; lo más importante, a toda mi familia y a la Marlene (ella sabe por qué).

## Presentación

Los coccaleros bolivianos se han ganado esforzadamente un lugar en las noticias internacionales, un lugar ambiguo, como polémico es su papel en la política de Bolivia. Desde fuera, unos ven en ellos la encarnación del mal; desde este punto de vista, los coccaleros serían una mafia narcotraficante. Por el contrario, otros los reconocen como el núcleo indígena de la resistencia contra la globalización neoliberal. Como sucede con otros movimientos, los dirigentes coccaleros exhiben públicamente una radicalidad que despierta por igual temores y esperanzas, temores de una revuelta de intolerancia étnica, esperanzas de la imposición de un régimen igualitario y democrático.

Sin embargo los coccaleros, y Evo Morales en particular, expresan habitualmente mayor tolerancia y no desconocen los méritos de la democracia representativa ni los esfuerzos de quienes lucharon por conseguirla. Apostaron con seriedad a radicalizarla desde dentro. A través de su "instrumento político", participaron exitosamente de dos elecciones municipales; sus dirigentes están en el parlamento desde 1997; quedaron en un notable segundo lugar en las elecciones generales de 2002; su defensa de la estabilidad política del país durante la crisis de octubre de 2003 y posteriormente es notable. E hicieron todo eso sin abandonar nunca la relación orgánica de los líderes visibles con las bases en el campo.

Aquí presentamos una investigación sobre la participación del movimiento coccalero en el gobierno municipal de Puerto Villarroel, uno de los principales municipios del área de producción de coca "excedentaria" del departamento de Cochabamba, en Bolivia. Se trata una experiencia desarrollada entre 1996 y 1999, la primera gestión municipal campesina. Pudo ser posible después de la reforma municipal llevada a cabo en 1994, que extendió las jurisdicciones municipales al área rural y permitió la participación de candidatas y votantes campesinos.

A diferencia de la perspectiva adoptada en otras investigaciones dedicadas a asuntos municipales —el examen de la manera en la que la población rural aprendía o se adaptaba a la nueva dinámica de gestión—, vimos inicialmente que el vigor de la dinámica del movimiento coccalero podría subordinar la gestión. Sin embargo, este planteamiento acusaba la misma miopía que el anterior y no podía ver las posibilidades de innovación tanto en la gestión "oficial" como en la acción de los coccaleros. En función de la complejidad del objeto de estudio, adoptamos entonces un enfoque más amplio. El resultado pretende ser un aporte modesto a la comprensión tanto de la reforma municipal en Bolivia como del movimiento coccalero.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (US Agency for International Development)
ASP	Asamblea por la Soberanía de los Pueblos
BID (IADB)	Banco Interamericano de Desarrollo (Inter-American Development Bank)
CBF	Corporación Boliviana de Fomento
CEDIB	Centro de Documentación e Información Bolivia
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social de Bolivia
CIDES	Centro de Investigación y Desarrollo Social
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (antes Central Indígena del Oriente Boliviano)
CIUDAC	Proyecto Construcción de Ciudadanía Activa
CNCB	Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia
CNE	Corte Nacional Electoral
COB	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONDEPA	Conciencia de Patria
CORDECO	Corporación Regional de Desarrollo de Cochabamba
CPE	Constitución Política del Estado
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CV	Comité de Vigilancia
DC	Diagnóstico comunitario
DIM	Desarrollo Institucional Municipal
DIRECO	Dirección Nacional de Reconversión Agrícola
EJE	Eje Pachakuti
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FETCH	Federación Especial del Trópico del Chimoré
FETCTC	Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba
FEYCH	Federación Especial Yungas de Chapare
FIS	Fondo de Inversión Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONADAL	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
PONVIS	Fondo Nacional de Vivienda Social
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda
FSCCT	Federación Sindical de Colonizadores de Carrasco Tropical o Federación Sindical de Colonizadores "Carrasco Tropical"
FSUTCC	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba
FUCU	Federación Única Centrales Unidas
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (sociedad para la Cooperación Técnica alemana)
HMPV	Honorable Municipalidad de Puerto Villarroel
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPSP	Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos

IU	Izquierda Unida
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MDH	Ministerio de Desarrollo Humano
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Túpaj Katari de Liberación
MSM	Movimiento sin Miedo
NFR	Nueva Fuerza Republicana
NMSs	Nuevos movimientos sociales
OCDE (OECD)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Organization for Economic Development and Cooperation)
OEА	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización del movimiento social
ONG	Organización no Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
OTEPLAN/OPS	Oficina Técnica de Planificación /Organización Panamericana de la Salud
PADER	Proyecto de Apoyo al Desarrollo Rural
PCB	Partido Comunista de Bolivia
PDAR	Programa de Desarrollo Alternativo Regional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDDES	Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PM	Policía Militar
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual o Programación Operativa Anual
PRAEDAC	Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo de Cochabamba
PS	Partido Socialista
PTJ	Policía Técnica Judicial
SAFCO	Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental
SINCOM	Sistema Integrado de Contabilidad Municipal
SISPLAN	Sistema Nacional de Planificación
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNPP	Secretaría Nacional de Participación Popular
SPO	Sistema de Programación de Operaciones
SRDR	Secretaría Nacional de Desarrollo Rural
SUBDESAL	Subsecretaría de Desarrollo Alternativo
UCS	Unidad Cívica Solidaridad
UMOPAR	Unidad Móvil para el Patrullaje Rural
UMSS	Universidad Mayor de San Simón
VPPFM	Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal (Antes Secretaría Nacional de Participación Popular, SNPP)
VR-9	Vanguardia Revolucionaria 9 de abril
YFPB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
EL TRÓPICO DE COCHABAMBA Y PUERTO VILLARROEL.....	5
ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS.....	9
<i>El problema y la hipótesis</i> .....	9
<i>El enfoque</i> .....	13
<i>La recolección y el manejo de la información</i> .....	15
REVISIÓN DE LA PRODUCCIÓN SOBRE LOS TEMAS ESTUDIADOS.....	15
SOBRE EL CONTENIDO DEL TEXTO.....	18
<b>PARTE I. EL MOVIMIENTO COCALERO</b> .....	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1. LA CONSTITUCIÓN DEL MOVIMIENTO COCALERO</b> .....	<b>25</b>
1.1. MOVIMIENTOS SOCIALES.....	27
1.1.1. <i>¿Qué tipo de animales son los movimientos sociales?</i> .....	28
1.1.2. <i>Comportamiento colectivo</i> .....	29
1.1.3. <i>Mobilización de recursos</i> .....	30
1.1.4. <i>Proceso político y oportunidades políticas</i> .....	32
1.1.5. <i>Nuevos movimientos sociales</i> .....	34
1.1.6. <i>Una definición analítica y una definición operativa</i> .....	36
1.2. LAS ORGANIZACIONES RURALES BOLIVIANAS Y SU RELACIÓN CONFLICTIVA CON EL ESTADO.....	38
1.2.1. <i>El campesinado en el nacionalismo revolucionario y la instauración de la democracia</i> .....	40
1.2.2. <i>¿Qué clase de campesinos son los cocaleros del Chapare?</i> .....	45
1.2.3. <i>La colonización</i> .....	51
1.2.4. <i>El afuera constitutivo del movimiento cocalero</i> .....	57
1.2.5. <i>El sindicalismo en el trópico</i> .....	59
1.2.6. <i>El instrumento político</i> .....	68
<b>CAPÍTULO 2. TÁCTICA Y ESTRATEGIA DEL MOVIMIENTO COCALERO</b> .....	<b>73</b>
2.1. LOS CUATRO ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL MOVIMIENTO COCALERO.....	73
2.1.1. <i>La defensa de la coca</i> .....	77
2.1.2. <i>La lucha política formal</i> .....	84
2.1.3. <i>La lucha por la hegemonía del movimiento campesino</i> .....	87
2.1.4. <i>La gestión local</i> .....	93
2.2. LOS MARCOS INTERPRETATIVOS.....	95
2.2.1. <i>¿Los marcos son un sustituto de la ideología o la cultura política?</i> .....	97
2.2.2. <i>Uso empírico de los marcos de interpretación</i> .....	98
2.2.3. <i>Formación de los marcos de interpretación o acción colectiva</i> .....	99
2.2.4. <i>Cómo estudiar los marcos</i> .....	100
2.2.5. <i>Los marcos de interpretación en el movimiento cocalero</i> .....	101
2.3. LA GESTIÓN DE LA FEDERACIÓN SINDICAL DE COLONIZADORES CARRASCO TROPICAL.....	112
2.3.1. <i>La gestión local</i> .....	113
<b>PARTE II. LA GESTIÓN MUNICIPAL EN PUERTO VILLARROEL</b> .....	<b>115</b>
<b>CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN MUNICIPAL EN BOLIVIA</b> .....	<b>119</b>
3.1. LA GESTIÓN PÚBLICA.....	120
3.1.1. <i>¿Qué clase de animal es la gestión pública?</i> .....	121



3.1.2.	<i>Una recuento para América Latina</i> .....	122
3.2.	LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	124
3.3.	REFORMAS ESTRUCTURALES DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN .....	127
3.3.1.	<i>Los problemas de las reformas: transición, pobreza y diversidad</i> .....	127
3.3.2.	<i>Las posiciones de sujeto</i> .....	131
3.3.3.	<i>El desarrollo humano sostenible</i> .....	139
3.3.4.	<i>La nueva gestión pública, governance pública y gerencia social</i> .....	142
3.3.5.	<i>Partir de la democracia y llegar a la democracia</i> .....	154
 <b>CAPÍTULO 4. UNA GESTIÓN FLEXIBLE EN PUERTO VILLARROEL</b> .....		<b>157</b>
4.1.	UNA DEFINICIÓN DE GESTIÓN.....	157
4.2.	EL GOBIERNO MUNICIPAL DE 1996 A 1999.....	161
4.2.1.	<i>La organización de la municipalidad</i> .....	165
4.3.	LOS ASPECTOS TÉCNICOS DE LA GESTIÓN .....	173
4.3.1.	<i>Elaboración de políticas</i> .....	173
4.3.2.	<i>Planificación</i> .....	178
4.3.3.	<i>Inversión y ejecución</i> .....	190
4.3.4.	<i>Evaluación y seguimiento</i> .....	194
4.4.	LAS RELACIONES ENTRE SUJETOS.....	196
4.4.1.	<i>Un conflicto municipal</i> .....	199
4.4.2.	<i>El traslado de la capital del municipio</i> .....	204
4.5.	EFICIENCIA, EFICACIA Y LEGITIMIDAD .....	217
<b>CONCLUSIONES</b> .....		<b>221</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....		<b>225</b>
<b>ANEXOS</b> .....		<b>241</b>

## INTRODUCCIÓN

*O Sacred, Wise, and Wisdom-giving Plant.*  
John Milton, *Paradise Lost*.

En 1830, durante una visita a la zona tropical del departamento de Cochabamba, en Bolivia, el explorador francés Alcide D'Orbigny escribió que los indígenas *yuracaré*s estaban "diseminados en el seno de las selvas más bellas del mundo" (D'Orbigny 2002: 1545). Los actuales *yuracaré*s ocupan sólo una parte de su antiguo territorio, que hoy se conoce con el nombre de Chapare, y deben convivir, moviendo prudentemente sus fronteras —arrinconándose—, con hoteleros que intentan impulsar el potencial turístico del paisaje, con emprendimientos que exploran y explotan el subsuelo tropical, con empresarios de la madera y las frutas, con los grupos policiales que reprimen la producción y venta de drogas ilegales y con los campesinos colonizadores,<sup>1</sup> a los cuales se conoce comúnmente con el nombre de *cocaleros*.

Los cocaleros de Cochabamba —no nos ocuparemos de los que viven en los Yungas de La Paz, la otra zona de producción cocalera del país— constituyen el sujeto principal de esta investigación; más precisamente, la actuación de sus dirigentes en la gestión municipal. Con las reformas institucionales implantadas en Bolivia a partir de la recuperación de la democracia representativa, en 1982 —en particular, la Ley de Participación Popular, de 1994—, los campesinos e indígenas del área rural —entre ellos, los productores de coca— pudieron participar por primera vez como votantes y candidatos en la elección de concejales municipales y alcaldes. El movimiento cocalero intervino exitosamente en las elecciones locales de finales de 1995 en los municipios del trópico cochabambino y protagonizó a partir de entonces una de las más importantes experiencias de gobiernos municipales campesinos en Bolivia y probablemente de América Latina. Aquí examinamos la administración iniciada en 1996 y concluida en 1999 —la primera con

---

<sup>1</sup> Entre 1952 y la época actual, el apelativo de "campesino" recogió en Bolivia las mismas connotaciones respectivas que "indio", término al cual substituyó. "Colonizador" sugería, más bien, modernidad. Actualmente, sin embargo, cuando los campesinos quieren volver a ser "originarios", "colonizador" se asimila con exterioridad, intrusión y hasta con la colonización española. Por ello los cocaleros decidieron últimamente dejar de llamar "colonias" a sus comunidades.

"participación popular"— en el municipio de Puerto Villarroel (véase el Mapa N° 1., en Anexos).

El movimiento cocalero se constituyó a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Está formado principalmente por campesinos que se trasladaron, mediante programas de colonización estatales o de manera espontánea y desde diversos puntos del país, a la región tropical amazónica del departamento de Cochabamba —el Chapare—, con la intención de establecer colonias y arraigar su modo de vida a los productos tropicales (este traslado vio su auge en el tránsito de los años setenta a ochenta). Los cocaleros no producen solamente coca; diversifican sus cultivos para garantizar el autoconsumo, pero afirman que la coca es un cultivo técnica y comercialmente más *seguro y eficiente* que otros. Agregan a esas características el hecho de que en la coca se condensan otros elementos que son básicos para la cultura andina: su uso medicinal, los beneficios que comporta su masticación para soportar prolongadas jornadas laborales, su uso cultural, el hecho de que la coca es la "hoja sagrada", indispensable para la adivinación y los ritos que los bolivianos dedicamos a la Pachamama (Madre Tierra). De acuerdo con una ley especial (la Ley 1008), la coca del Chapare tiene un estatuto legal ambiguo: no es ilegal pero debe ser erradicada paulatinamente.<sup>2</sup> El motivo del enfrentamiento de los cocaleros con los funcionarios estatales encargados del cumplimiento de esa ley y con los sucesivos gobernantes es, precisamente, que estos productores demandan que no se erradique *toda* su coca. Esta demanda cubre otra más profunda, que es la defensa del *derecho de tener una fuente de subsistencia*. El establecimiento de cuarteles militares y los constantes opera-

---

<sup>2</sup> Aunque en su variedad chapareña contiene aproximadamente un 0,7% de cocaína (Cf. Laserna, Torrico y Vargas 1995), la coca no es cocaína. Su producción en Bolivia es legal. Sus usos tradicionales y medicinales (efectuados por todos los sectores de la población del occidente del país) están garantizados por ley. La Ley 1008, del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, aprobada en 1988, definió una zona *tradicional* de 12.000 hectáreas (ubicada en los Yungas paceños) para estos usos. Las parcelas con coca que están fuera de esta zona—las del Chapare, por ejemplo— deben ser erradicadas y sustituidas. Esta ley establece que producir coca en el Chapare es legal si se trata de cultivos anteriores a su promulgación, aunque esa coca debe ser sustituida por otros productos y debe darse una compensación a los productores; la "coca nueva" es ilícita y debe erradicarse forzosamente sin compensación. Es posible que los funcionarios del gobierno aleguen que cierta coca "vieja" es "nueva" para erradicarla por la fuerza; es posible también que los campesinos reclamen compensación por coca "nueva" como si se tratara de "vieja". Esta contingencia otorga validez a argumentos contrarios sobre la producción y venta de coca y fundamenta las posiciones de los productores y las autoridades gubernamentales. En el Chapare se efectúan constantemente operativos de erradicación "concertada" y "forzosa". Participan de ellos tropas militares y policiales. La violencia de la erradicación forzosa y su resistencia (por parte de las fuerzas armadas y de "piquetes de autodefensa" de los campesinos) arrastra en ocasiones consecuencias fatales.

tivos policiales de erradicación e “interdicción” impusieron en la población del Chapare un estado de persecución y alerta permanente que criminaliza su vida cotidiana —es suficiente *parecer campesino* para ser víctima de las amedrentaciones policiales—, ha normalizado la arbitrariedad y el temor y, por la dinámica de opresión y resistencia, ha vigorizado las organizaciones campesinas.

¿Cómo se organizan los campesinos cocaleros? Un grupo de productores forman una comunidad —“colonia”, como se solía decir anteriormente— o un *sindicato*;<sup>3</sup> varias comunidades o sindicatos forman una *central*; las centrales se agrupan en *federaciones*, y las federaciones se reúnen en una Coordinadora Campesina del Trópico, o Comité de Coordinación. La importancia de esta coordinadora radica en que agrega la oposición a las políticas gubernamentales de erradicación de la coca del Chapare (derivadas de compromisos asumidos por el país con organizaciones multilaterales y con el gobierno de los Estados Unidos).

La rudeza con que los gobiernos intentan cumplir las metas de erradicación (sucedieron casi noventa muertes entre 1986 y 1999; *Cf. Infra*) y la dinámica de movilización permanente y de resistencia de los cocaleros (tampoco exenta de arrestos de violencia) les ha otorgado la atención de amplios sectores de la población boliviana —atención que, en vaivén, crece y decrece en simpatía— y de grupos interesados en sus rasgos étnicos y de oposición al *modelo neoliberal*.

---

<sup>3</sup> En el área rural de Cochabamba, la semántica de la palabra “sindicato” se desplaza de la organización a la comunidad y al principal dirigente de la organización. Así, “sindicato” puede ser la persona que ocupa un cargo, como también toda la población de la comunidad. Probablemente es fácil notar en este texto una identificación entre organización sindical y comunidad. Es que, a partir de la reforma agraria (iniciada en 1953) y de los intentos de sindicalizar el área rural en función de los postulados de la Revolución Nacional, la organización tradicional de las comunidades indígenas y campesinas adoptó en muchos casos la nomenclatura sindical minera sin variar fundamentalmente su configuración anterior, cambiando el nombre de “comunidad” por el de “sindicato”. En otros casos, el sindicato sirvió para articular la comunidad reconstituida después de la reforma agraria. El sindicato no es, en fin, una organización de la comunidad campesina; *es la comunidad misma*. No se dedica solamente a la defensa de los ingresos de sus miembros (a diferencia de los referentes de los sindicatos obreros, no hay prácticamente salarios ya que los campesinos son pequeños propietarios; no existen relaciones “obrero-patronales”) sino a toda la gestión local, desde la distribución de agua hasta la construcción de una escuela. De acuerdo con el Decreto Ley de Reforma Agraria (1953): “La comunidad campesina se diferencia del sindicato agrario: 1) Porque la primera no persigue fines de lucha de clases contra sectores o elementos ajenos a la localidad; 2) Porque no puede formar parte de organismos provinciales, departamentales o nacionales” (Art. 126).

Al año siguiente de la aprobación de la Ley de Participación Popular (1994), se fundó un partido político cocalero —o “instrumento político”, tal como prefieren llamarlo—, que llegó a controlar los gobiernos municipales del trópico cochabambino. Esta ley incorporó el área rural a las jurisdicciones municipales —con lo cual posibilitó la participación de los campesinos como electores y candidatos por primera vez— y fortaleció los gobiernos locales: incrementó los recursos municipales mediante una modificación de las proporciones de coparticipación tributaria nacional, aumentó las atribuciones de las municipalidades y les transfirió infraestructura antes dependiente del gobierno central. También reconoció como sujetos de acción y decisión a las organizaciones territoriales existentes e impuso la creación de Comités de Vigilancia populares, encargados de examinar el desempeño municipal.

En este trabajo intentaremos vincular el accionar “habitual” del movimiento cocalero (especialmente la gestión local que se lleva a cabo en el trópico desde hace décadas) con el ejercicio de la gestión municipal. Como ya dijimos, se trata de la experiencia de gobierno municipal desarrollada entre 1996 y 1999 en el municipio de Puerto Villarroel, Quinta Sección de la provincia Carrasco del departamento de Cochabamba (a lo largo del texto utilizaremos indistintamente el nombre del municipio y el denominativo de “Quinta Sección”). En ella, miembros de la Federación Sindical de Colonizadores de Carrasco Tropical (FSCCT) y campesinos vinculados al “instrumento político” ganaron elecciones (1995) y ejercieron el gobierno local (de 1996 a 1999; una segunda administración cocalera culminará en diciembre de 2004).

Esta experiencia es un objeto complejo en tanto que no se puede abordar y comprender solamente en función de la FSCCT —ni siquiera del movimiento cocalero en su conjunto— ni en función de las directrices nacionales de gestión municipal. Se trata de una relación que, como otras, no pone en juego simplemente los elementos que la componen (lo “cocalero” y lo “municipal”); también los constituye y modifica. Nuestra exposición intentará dar cuenta de los aspectos que consideramos relevantes en el entendimiento de esa complejidad. Pero antes de referirnos al contenido de las partes que conforman el texto esbozamos los rasgos principales del Chapare y del municipio de Puerto Villarroel y definamos con mayor detalle el problema de la investigación.

## EL TRÓPICO DE COCHABAMBA Y PUERTO VILLARROEL

Puerto Villarroel es la Quinta Sección de la provincia Carrasco, del departamento de Cochabamba. Se encuentra en una región que marca los límites departamentales con el Beni y Santa Cruz (dos departamentos de tierras bajas). Fue creado como sección municipal por ley de 14 de abril de 1980, durante el gobierno de Lydia Guéiler Tejada, el breve lapso civil que separó las dictaduras del coronel Alberto Natusch y el general Luis García Meza.<sup>4</sup> Junto con Villa Tunari (Tercera Sección de la provincia Chapare) y Chimoré (Cuarta Sección de la provincia Carrasco), es uno de los tres municipios cuyo territorio se encuentra enteramente en el trópico del departamento de Cochabamba.<sup>5</sup> Cuenta, según el Censo de 2001, con 39.518 habitantes —alrededor de 80% de ellos de origen quechua; 53% del total menores de veinte años de edad; 40% entre diez y veintinueve años— repartidos en cuatro cantones: Puerto Villarroel, Ivirgarzama, Valle Ivirza y Mariposas. Su extensión es de 1,927.80 km<sup>2</sup>.<sup>6</sup>

Los centros poblados más importantes son Puerto Villarroel (capital histórica del municipio), que tiene 1.778 habitantes, e Ivirgarzama (actual sede del gobierno local), cuya población es de 6.366 personas (INE 2002). El pueblo de Puerto Villarroel se encuentra en el límite noreste del municipio, a orillas del Ichilo, río navegable perteneciente a la cuenca amazónica. Ivirgarzama está ubicada en el centro de la jurisdicción municipal, a 2 km de la carretera que une las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz y tiene una vinculación más fluida con el resto de las poblaciones de la sección que la capital, a la que se conecta a través de una carretera de 27 kilómetros. Ivirgarzama es un centro ur-

<sup>4</sup> Guéiler se hizo cargo de la presidencia de la República en noviembre de 1979, después de una serie de movilizaciones sociales que provocaron la renuncia de Natusch, que hacía solamente quince días había dado un cruento golpe de Estado, y fue derrocada en julio de 1980, por García Meza, que estuvo en el poder hasta agosto de 1981, cuando presiones nacionales (ejercidas sobre todo por los sindicatos mineros) e internacionales (fundadas en las evidentes relaciones del gobierno con la producción y el contrabando de cocaína) promovieron su renuncia.

<sup>5</sup> Si bien son tres los municipios que están enteramente en el Chapare, hay otros tres que tienen en esta zona parte de sus jurisdicciones. De hecho, en el transcurso de esta investigación se aprobó la creación del municipio de Entre Ríos (Sexta Sección de la provincia Carrasco) y se tramitaba la del municipio de Germán Busch (Shinabota, Segunda Sección de la provincia Tiraque).

<sup>6</sup> Hay una disputa territorial no resuelta con el municipio de Chimoré y también se maneja la cifra de 1.984,05 km<sup>2</sup>.

bano dedicado principalmente a los servicios a las actividades rurales, y la composición de su población (mayoritariamente de origen quechua) difiere de la que corresponde al pueblo de Puerto Villarroel (que en la mayor parte de los casos no se adscribe a ningún pueblo indígena). La mayor parte de los pobladores se dedican a la agricultura de subsistencia en parcelas de alrededor de veinte hectáreas entre cuyos cultivos sobresale la coca (33% se ocupan en actividades agrícolas y pecuarias, según el Censo de 2001; el mismo censo informa que 47% de la población económicamente activa no especificó sus actividades). La mayoría de los sindicatos pertenecientes a la FSCCT se encuentran en la Quinta Sección (el resto están en el área tropical del municipio de Pojo, área convertida hoy en otro municipio independiente). Esta federación es una de las seis en las que se organizan los productores de coca del Chapare (en el lapso estudiado eran cinco federaciones; Véase el Gráfico N° 1.1., *Infra*).

Las organizaciones sindicales no son las únicas reconocidas como sujetos de la gestión municipal. En la Quinta Sección existen 286 Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) que participan en la planificación y la vigilancia municipal. Entre ellas, 17 son *juntas vecinales*; 2 son *barrios* (ambas categorías son urbanas); 2, *poblaciones* (asentamientos), y 2 son *asociaciones* (organizaciones económicas vinculadas a la producción de cultivos alternativos).<sup>7</sup> El resto son *colonias*, *sindicatos* u organizaciones de la estructura sindical. Sin duda, los que mayor influencia tienen en la gestión son los sindicatos (HMPV: 2001).

Entre las organizaciones vinculadas menos directamente con la gestión municipal, en casi todos los centros poblados existen comités de administración de agua potable impulsados por un proyecto de las Naciones Unidas y administrados de manera autónoma. En Puerto Villarroel e Ivirgarzama existen sindicatos de comerciantes minoristas. Los transportistas de carga y pasajeros se organizan en sindicatos en los centros poblados. Igualmente, existen Comités Cívicos que persiguen los intereses de cada centro. Las comunidades rurales también cuentan con Juntas de Auxilio Escolar conformadas según los reglamentos de la Ley de Reforma Educativa. En varios casos estas juntas se vinculan

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que las comunidades de indígenas yukiés y yuracarés no constan explícitamente como comunidades o pueblos indígenas.

estrechamente con los sindicatos (HMPV 2001: 51-52). Además, existe una sección de la Cámara Departamental Forestal, una fundación privada de financiamiento de actividades agrícolas (AGROCAPITAL) y empresas privadas o mixtas de servicios de energía eléctrica y telefonía. No debe desdeñarse que la Fuerza Naval continúa siendo importante en el puerto y, por otro lado, debe señalarse que las instituciones ligadas a la sustitución de la coca (civiles, policiales y militares) y al desarrollo alternativo (dependientes de financiamiento norteamericano, algunas, y europeo, otras) mantienen una relación constante con los campesinos.

El Chapare es un área boscosa perteneciente a la cuenca amazónica. Sus zonas de vida incluyen bosques tropicales subhúmedos, húmedos y muy húmedos; bosques de lluvia subtropicales en zonas de montaña y bosques secos tropicales. La altitud varía entre 300 y 1.500 metros sobre el nivel del mar (OEA 2001). Fue un territorio prácticamente inexplorado antes de la década de 1930, época en la que se iniciaron las colonizaciones que intentaron ampliar la frontera agrícola para la iniciar la producción de cultivos tropicales. La denominación de Chapare tropical se debe al río Chapare, que fue el indudable foco de atención del imaginario de los habitantes de los valles andinos cuando se referían a la zona amazónica del departamento. Desde la capital del departamento de Cochabamba, la región fue vista hasta mediados del siglo XX como una frontera. En primer lugar, marcaba el límite de la frontera agrícola, ya que, por un lado, el acceso desde la zona andina se restringía a incursiones y no se realizaban asentamientos; los productos de ese piso ecológico (Cf. Murra 1975, 2002), por otro lado, no se cultivaban —eran “naturales”— y, además, las abruptas pendientes y el frágil terreno impedían el uso de los arados en que se basa la tecnología agrícola de los valles interandinos y el altiplano. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, delimitaba el medio ambiente propio de lo exótico; el Chapare era el inicio de las míticas selvas amazónicas, desconocidas tanto dentro como fuera del país (no olvidemos que Bolivia es conocida como “país del altiplano” o “país andino”, aunque más de la mitad de su territorio pertenece a las tierras bajas de la Amazonia y la cuenca del Plata). Finalmente, y también en relación con el punto anterior, el Trópico era el límite de la civilización. En el Chapare habitaban los selvícolas y los más peligrosos animales salvajes (Cf. Rodríguez 1997).



Entre mediados del siglo XX y los años setenta, la zona de Puerto Villarroel fue la avanzada occidental sobre la Amazonía (la fundación del pueblo se realizó en 1972), acogiendo a la Fuerza Naval (cuya presencia en el Puerto todavía es fundamental), la empresa estatal del petróleo y población criolla tanto del occidente como del oriente del país (la ocupación del puerto no fue realizada por inmigrantes de origen indígena quechua o aymara, a diferencia de lo que hoy es el área rural de los municipios tropicales). Conformaba una muy diluida red de centros poblados a los que se accedía con dificultad y con los que se tenía poca e inestable comunicación. El puerto fluvial sobre el río Ichilo fue utilizado como vínculo con los ríos más caudalosos del norte (el Ichilo es un río navegable cuyo torrente contribuye al río Mamoré, afluente del Madera, afluente a su vez del Amazonas) para llevar combustible y alimentos a las ciudades amazónicas del departamento del Beni. Esto fue la continuación del impulso de la Revolución Nacional iniciada en 1952, que se propuso realizar una ocupación efectiva del territorio y una diversificación de la economía nacional, dependiente a la sazón de las actividades mineras en el occidente del país. Este esfuerzo se conoció como la "Marcha al Oriente", y se materializó en la apertura de carreteras, el fomento de la producción de petróleo y caña azúcar y la colonización de las tierras bajas. Las exuberantes tierras del Oriente eran vistas como una sólida opción de desarrollo. Así,

el Gobierno de Bolivia realizó en la década del 60' un programa de colonización que se ejecutó por medio de la Corporación Boliviana de Fomento, utilizando préstamos del BID y AID, cuyo objetivo principal fue el asentamiento en las zonas bajas tropicales por campesinos procedentes del Altiplano y de los valles interandinos. Del proyecto CBF-BID resultó el proyecto piloto de un Plan Decenal de Desarrollo Nacional mediante el cual se proponía trasladar a las zonas bajas tropicales, un total de 90.000 familias en un período de 10 años (OEA 2001).

Hacia mediados de los años setenta, el Chapare era la zona que menos colonización había recibido entre las tres que se enunciaban en el plan (las otras correspondían a los departamentos de La Paz y Santa Cruz; *Idem*). Sin embargo, a finales de esa década y principios de la siguiente, coincidiendo con la dictadura implantada por militares vinculados con el narcotráfico, se dio el *boom* de la producción de coca. El Chapare atrajo entonces a una multitud de nuevos campesinos provenientes de zonas en las que las condiciones de

producción se habían deteriorado (por problemas climáticos o por la caída de la productividad agrícola resultante de la *minifundización* en que acabó el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953).

Actualmente, la población del Chapare no tiene un sistema de asentamientos humanos ordenado. Sus centros poblados carecen de una adecuada infraestructura de servicios básicos. Aunque hay cada vez más población nacida en la región y los asentamientos principales se consolidan, las condiciones de vida son precarias.<sup>8</sup> La vigorosa estructura sindical campesina eclipsa otras formas de organización social.<sup>9</sup> Los conflictos que se levantan en torno a la producción de coca y sus derivados ilícitos y la erradicación y lucha contra el narcotráfico hacen que sea una zona inestable para las actividades empresariales y para la vida misma de los campesinos y de los indígenas *yuracarés* y *yukiés*.

## ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

### El problema y la hipótesis

Aquí se transcriben el planteamiento del problema y la hipótesis con los que se iniciaron la investigación. Como se verá a lo largo del texto, la hipótesis inicial ameritó un examen más próximo a la *deconstrucción* que a la falsificación o confirmación. Empecemos esbozando el problema.

La importancia de los sindicatos de colonizadores productores de coca en la organización de todos los aspectos principales de la vida de los asentamientos en la zona tropical de Cochabamba durante las dos últimas décadas es muy conocida.<sup>10</sup> Con la apertu-

<sup>8</sup> Según el Censo de 2001, solamente un 5,8% de las viviendas en los tres municipios tropicales tienen conexión a alcantarillas; un 4,6% tienen cámaras sépticas y 58,7% tienen pozos ciegos.

<sup>9</sup> De acuerdo con información del censo nacional de 2001, solamente en los tres municipios mayoritariamente tropicales existen 584 sindicatos con un total de 77.116 habitantes (Cf. INE 2002).

<sup>10</sup> Sobre la influencia de las organizaciones sindicales en la distribución de tierras, la instalación de servicios, la organización de la producción y la venta, y su papel en los conflictos suscitados con las autoridades bolivianas por la producción de coca, Cf. Blanes 1982; Calderón 1984; Vásquez 1998; Arrueta 1994, 1997; Vargases *al.* 1996; Lizárraga y Villaruel 1998a y 1998b. Sin embargo de estas investigaciones, en el estudio de la relación de los sindicatos con el Estado y las políticas públicas se ha privilegiado solamente el tema de su resistencia a los intentos gubernamen-

ra de la municipalidad por medio de la reforma de la Constitución Política del Estado y la Ley de Participación Popular (entre 1994 y 1995), estas organizaciones, que habían adquirido trascendencia nacional en sus movilizaciones contra el gobierno central, se vieron ante la posibilidad cierta de acceder al poder local y participar de su ejercicio. Efectivamente, en las elecciones municipales de diciembre de 1995 se dio en Puerto Villarroel (véase el Mapa N° 1., en Anexos) un amplio triunfo electoral de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), "instrumento político" de las federaciones sindicales.<sup>11</sup>

Entonces los dirigentes de los sindicatos pasaron a *ocupar* los principales cargos políticos del órgano ejecutivo municipal y los puestos de concejales municipales con mayoría absoluta en el órgano deliberante o legislativo. Al mismo tiempo, los delegados sindicales llegaron a ser mayoría en el Comité de Vigilancia municipal, instancia *social* que según la ley debe observar el cumplimiento de los programas operativos municipales y pronunciarse sobre sus avances.

El desempeño posterior del "instrumento político" en la municipalidad lleva a preguntarse: ¿puede hablarse de la apropiación de la legislación municipal por parte de la Federación y el "instrumento"? ¿O más bien se trata de una absorción de la gestión municipal en las actividades sindicales y políticas cotidianas de la organización? ¿Priman en la gestión municipal los criterios *adscriptivos* (de pertenencia) de las autoridades y funcionarios o los criterios técnicos de la administración y la ejecución de obras? El problema tiene que ver con que, en el trópico de Cochabamba, las actividades sindicales exceden los aspectos estrictamente laborales y son esencialmente conflictivas, sobre todo en relación con la producción y erradicación de coca (aspecto en el que se enfrentan al gobierno nacional y a funcionarios de agencias antidrogas estadounidenses).

---

les de erradicar las plantaciones de coca y a la represión del narcotráfico (Cf. la Bibliografía que presenta CEDIB 2001), desdénando otros aspectos de su accionar.

<sup>11</sup> Cobijada en la personería jurídica de la Izquierda Unida, ASP logró 58,69% de los votos del municipio, lo cual llevó a su candidato directamente al sitial de alcalde y a cuatro de sus dirigentes al Concejo Municipal (Vargas *et al.* 1996: 10). A fines de 1998 ASP se escindió en el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), por un lado, y ASP, por el otro, que pugnarón posteriormente por controlar el aparato municipal. El IPSP —formado principalmente por los coccaleros— consiguió la personalidad y el registro como partido del Movimiento al Socialismo, MAS. ASP —que continuó animada por campesinos de zonas no coccaleras del departamento de Cochabamba— se alió con otros partidos grandes.

La formulación de la hipótesis del trabajo siguió este razonamiento. El desempeño de la municipalidad de Puerto Villarroel (provincia Carrasco, en la región tropical húmeda del departamento de Cochabamba, en Bolivia) entre 1996 y 1999 estuvo influido por la dinámica de la Federación Sindical de Colonizadores de Carrasco Tropical, que la controlaba. Las acciones del movimiento influyeron más en el proceso de gestión municipal que la estructura institucional y las atribuciones municipales.

Los productores de coca ocuparon las principales posiciones de sujeto de la gestión municipal observando los intereses y dictados de sus organizaciones antes que las atribuciones y competencias que les correspondían formalmente. Los campesinos presentes en la gestión municipal actuaron en este nivel del mismo modo que actuaban en relación con el gobierno central. En esto es importante la constante apelación a la soberanía nacional y a la soberanía de las bases de los sindicatos. Las decisiones tomadas por los concejales cocaleros respondieron más al mandato imperativo de los sindicatos que a la deliberación en el Concejo Municipal. En la formulación de los Programas Operativos Anuales (POAs) los sindicatos introdujeron temas que no estaban presentes en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) quinquenal (formalmente los POAs son la programación de las actividades consideradas en el PDM). La ejecución de estos POAs fue afectada por conflictos que enfrentó la Federación. Los resultados del control y seguimiento de las acciones de la Alcaldía por parte del Comité de Vigilancia municipal fueron influidos por aquellos conflictos.

Consiguientemente, la *gestión municipal* dependió más de la *dinámica de la federación* que de las *características institucionales de la municipalidad*. Más allá, puede decirse que, para la FSCCT, la gestión municipal era, en ese período, sólo una parte más de su trabajo *sindical*.

Esta hipótesis se arriesga a dar a la "variable sindical" una significación muy alta. Pero, ¿es posible atribuir los defectos o virtudes de la gestión municipal entre 1996 y 1999 solamente a la importancia de la *matriz de acción sindical* o de la influencia del movimiento social? En otros lugares del país hay muchos casos de administraciones tan exitosas o fallidas como ésta que no tienen que ver con la presencia de sindicatos agrarios o

movimientos (y sí con *élites* locales retrógradas, corrupción, incumplimiento por parte de las instituciones financieras). Las deficiencias identificadas pueden ser parte de un difícil y más común proceso de aprendizaje de (y adaptación a) los mecanismos establecidos en la Ley de Participación Popular. En este caso se hablaría de la manera en que los dirigentes cocaleros *aprenden* esos mecanismos y se *adaptan* a ellos. Ahí llegamos nuevamente al problema *de fondo*: de acuerdo con lo que se propone en esta investigación, debe ponerse en cuestión la afirmación de que los cocaleros buscan aprender o adaptarse a la nueva normativa. La propuesta fundamental del trabajo se refiere, precisamente, a que probablemente los cocaleros adaptan la normativa a su propia manera *habitual* de actuar.

Aparte de ésta, surgieron inmediatamente dos hipótesis alternativas. Una estaba en zonas antípoda de la anterior y afirmaba que la gestión formal subordinaba las acciones de las organizaciones sindicales. Pero tanto la primera como la segunda simplificaban excesivamente la situación, al connotar que las normas y directrices de gestión municipal, por un lado, y la gestión sindical, por el otro, eran objetos más o menos puros y perfectamente excluyentes. Se presentó lógicamente una nueva opción que tomaba en cuenta la contaminación mutua de las dos "lógicas" y cuestionaba la asunción de que necesariamente una subordinaba a la otra. Además, por la influencia de los otros ámbitos en los que actúa el movimiento cocalero tanto sobre la FSTCC como sobre la municipalidad, *fue necesario ampliar el referente "cocalero" al movimiento social.*

El objetivo general de la investigación es el siguiente. *Explicar el desempeño de la gestión municipal en Puerto Villarroel (las relaciones entre las instancias sociales y estatales, la ejecución de planes y proyectos) durante el período 1996-1999, en función de las orientaciones y la dinámica sindical del movimiento cocalero —la Federación Sindical de Colonizadores de Carrasco Tropical (FSCCT) y el "instrumento político", principalmente— y de las características institucionales de la municipalidad —las directrices establecidas por la reforma municipal—.*

## El enfoque

Claramente, el objetivo exige el conocimiento tanto del movimiento como de la reforma municipal. De inicio, hay que pensar que no se trata de una dicotomía; obviamente, hay elementos en la gestión municipal que no se identifican con el movimiento ni con la reforma municipal. Como se trata de un objeto complejo y con varias dimensiones pertinentes al análisis, surgieron dudas sobre la perspectiva que se adoptaría al abordarlo; principalmente si se tomaría un punto de vista de la reforma municipal o del movimiento cocalero. Una perspectiva afincada en la reforma habría privilegiado los aspectos formales y la aplicación —con el riesgo de derivar en una evaluación del cumplimiento— de las directrices gubernamentales de gestión,<sup>12</sup> dando un lugar secundario a los aspectos prácticos relacionados con los sujetos y considerando a éstos, en última instancia, como elementos dados. En definitiva, algunas inferencias importantes resultarían más de los aspectos *secundarios* que de la perspectiva inicial.<sup>13</sup> En cambio, la consideración del sujeto, su trayectoria y sus modalidades de acción en ámbitos distintos del municipio permite superar la insuficiencia de un enfoque anclado en lo normativo o en elementos administrativos.

También debe evitarse el riesgo de *absolutizar* el movimiento y de otorgarle un estatuto autónomo *por encima del contexto* (planteado como sistema de oportunidades políticas, medio ambiente o situación). En esa vía, se adoptó una perspectiva que articula elementos teóricos de diferentes teorías de los movimientos sociales con el examen de la gestión municipal y la reforma estatal,<sup>14</sup> para abarcar un espectro de premisas suficiente para el trabajo analítico. Se intenta enfatizar las interacciones de una manera *no siempre*

<sup>12</sup> De hecho, ésa es la característica de algunos estudios de consultoría impulsados por organismos internacionales durante el inicio de la ejecución de las reformas.

<sup>13</sup> En el caso extremo, el punto de vista de la reforma institucional municipal llegaría a considerar la participación de los sujetos como algo meramente contingente en su aplicación (inconsistentemente, muchas explicaciones surgirían de lo contingente). Tal premisa es insostenible si ampliamos un razonamiento de Carl Schmitt relativo a la relación entre la norma y la decisión, consideradas por él como los elementos de lo jurídico. La norma no se aplica por sí misma ni cubre completamente todos los casos concretos, y la decisión del juez suple esa falta. "La idea del derecho no puede realizarse a sí misma y cada vez que se convierte en realidad ha de ser configurada o formada" por la decisión (Schmitt 1988: 28). Jacques Derrida (1997) reelaboró el argumento haciendo énfasis más en la justicia que en el derecho y en las dificultades que los sujetos pasan para tomar las decisiones y dictar juicios *fresecos*.

<sup>14</sup> Como estos elementos tienen estatutos "reales" distintos, se usaron técnicas diferentes para obtener datos y producir información que permitiera a la vez examinar específicamente cada parte y trabajar posteriormente en un mismo nivel analítico (ajustado en este caso a las etapas y dimensiones de la gestión municipal).

*institucional* de tomar las decisiones y una *lógica institucional* introducida por la reforma municipal. Ello exige un esfuerzo teórico en dos frentes y en niveles de análisis distintos, que se plasma en lo siguiente:

- Un recuento que recupera elementos de las principales teorías relativas a los movimientos sociales (teorías de la acción colectiva, movilización de recursos, oportunidades políticas y nuevos movimientos sociales) con el fin de *entender adecuadamente el movimiento cocalero*, sus ámbitos de acción y sus maneras habituales de actuar. El recuento concluye con *una serie de asunciones operativas sobre los movimientos y en una caracterización inicial del movimiento cocalero*. Otro elemento principal del análisis de los movimientos es el enfoque de los marcos de interpretación o de acción colectiva, que permite examinar la manera en que los movimientos dan sentido a sus acciones en los discursos de los movimientos.
- Un recuento de los enfoques y paradigmas de la gestión pública (el enfoque de *policy* y el de *business*; los paradigmas público estatal y del interés público) y las tendencias que se plasman en la reforma municipal boliviana (nueva gestión pública, *governance* pública y gerencia social). Apunta a *alcanzar una comprensión de la reforma municipal boliviana y de la "lógica" de administración que impone esta reforma* (sin olvidar que no se aplica sobre una *tabula rasa* sino sobre una herencia de precariedad institucional municipal). Este recuento difiere del que corresponde a las teorías de movimientos sociales porque en este caso se trata de enfoques de acción más que de enfoques de investigación o análisis.

Los elementos correspondientes a las dos perspectivas se ponen en juego y unifican su nivel analítico en el estudio de la gestión municipal, que toma en cuenta los factores *técnicos* (ordenados en las etapas de la gestión desde la elaboración de políticas hasta la evaluación) y las *relaciones entre sujetos* (conflictos, relaciones de poder) que contribuyen a la consecución de *eficiencia, eficacia y legitimidad* de las municipalidades.

## La recolección y el manejo de la información

La búsqueda de información no estuvo exenta de dificultades. De éstas, algunas se debieron al tiempo que de acuerdo con el calendario académico se podía dedicar al trabajo de campo. Otras derivaron de la inexistencia física de documentos (los centros de documentación locales, departamentales y nacionales no cuentan con información completa sobre la gestión municipal en el período estudiado) y de los ritmos de las organizaciones en facilitar el acceso a ciertos datos. Aunque el período de trabajo de campo estuvo limitado por una estrechez impuesta por las otras actividades académicas de la maestría, durante el desarrollo de la investigación se realizaron cuatro viajes a la zona de estudio y varias visitas a centros de documentación en las ciudades de La Paz y Cochabamba. Ello permitió una recolección documental exhaustiva sobre la formulación y ejecución de planes y programas municipales (exhaustiva en cuanto a los documentos disponibles aunque no en cuanto al período de estudio, debido a extravíos imputables sobre todo al descuido de funcionarios no sólo de la municipalidad sino también de las instancias departamentales y nacionales). Posibilitó también una revisión completa de la prensa, la realización de entrevistas individuales y grupales y el acceso a documentación disponible de las organizaciones sindicales (igualmente parcial). Más allá del caso estudiado, se revisaron todos los instrumentos legales relativos a la gestión municipal y las directrices de gestión gubernamental.

## REVISIÓN DE LA PRODUCCIÓN SOBRE LOS ASUNTOS ESTUDIADOS

La gestión municipal después de la Ley de Participación Popular mereció varias evaluaciones globales y estudios de caso: desde el punto de vista de la formación de una cultura política más democrática; con la perspectiva de la elevación de la calidad de vida en las zonas rurales; tomando en cuenta la aparición de nuevas relaciones entre las organizaciones campesinas e indígenas y las municipalidades.<sup>15</sup> Por el amplio espectro de si-

---

<sup>15</sup> Sobre la producción académica acerca de la participación popular en Bolivia puede indicarse lo siguiente "Por ejemplo, encontramos la literatura destinada a alabar el proceso y la literatura oficial explicativa y promotora del proceso. Entre la primera se destaca el libro de Molina Monasterios (1997) (...) y varios textos de la SNPP, o el libro de Medina (1999). Entre los segundos, al margen de los manuales, cartillas y demás instrumentos, rescatamos la



tuciones que cubren, son de destacar las investigaciones recogidas en el volumen *Ojotas y machetes en el poder local* (Booth y Vargas s.f.), que averiguan la apropiación de la ley por comunidades indígenas y organizaciones sindicales agrarias en municipios del Altiplano, los Valles, el Chaco y la Amazonia. Igualmente, debe citarse *De la huella al impacto*, de Ana María Lema (2001), que se refiere a la gestión municipal en zonas con mayoría indígena y a la creación de distritos municipales étnicos. Ambos trabajos, sin embargo, aunque enfocan adecuadamente la relación entre la cultura local y el régimen recién introducido, consideran inicialmente que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas tuvieron que adaptarse a la legislación. Según Lema,

La Ley 1551 de Participación Popular (20 de abril de 1994) intenta vincular la sociedad política con la sociedad civil para fomentar su participación, descentralizando las formas de decisión al nivel local, buscando frenar los procesos de ineficiencia del manejo central y permitiendo que sean los propios ciudadanos quienes realicen un control social. Dicha búsqueda es coherente al pretender revertir los procesos de exclusión de la gran masa de ciudadanos y ciudadanas que, hasta entonces, sólo eran convocados a las urnas para emitir un voto, participando de esta manera en una mínima parte del proceso de elección de los gobiernos (locales o nacionales), los cuales son designados por las elites políticas y económicas que han desvirtuado el concepto de democracia y participación (Lema 2001: 15).

Hay pocos estudios sobre la dinámica política municipal antes de la Ley de Participación y su continuidad después de la ley. Philip Oxhorn realizó una investigación sobre la ley desde el punto de vista de la construcción del Estado por la sociedad civil y encontró, "sorprendente (...) que no se haya realizado un estudio sistemático para tratar de comprender las fuentes de esta dinámica política, preexistente y sin embargo poderosa" (Oxhorn 2001: 17). Parte de esta dinámica fue considerada en algunas evaluaciones, aunque haciendo énfasis en los partidos políticos y sin tomar en cuenta las organizaciones o movimientos sociales.<sup>16</sup>

---

compilación publicada por el VPPFM (Rojas y Thévoz 1998) con análisis temáticos de algunos aspectos de los procesos en marcha. El texto del PADER sobre el municipio productivo (1999) es una interesante introducción al tema" (Lema 2001: 20).

<sup>16</sup> La relación de subordinación entre procesos preexistentes y la Ley de Participación—sobre todo los casos de disputas partidarias en las áreas urbanas que sí tenían presencia del Estado e instituciones municipales— es abordada por Gonzalo Rojas y Laurent Thévoz, quienes afirman que "es la Ley de Participación Popular, y con ella todas las

En cuanto a los conflictos políticos municipales, el examen más comprehensivo es el de Gonzalo Rojas (1998), que delinea el escenario de inestabilidad de los gobiernos municipales en tanto que los concejos (cuerpos legislativos) pueden bloquear al alcalde (ejecutivo) mediante el voto constructivo de censura. Tanto en este aspecto como en el anterior, es difícil plantear cuestiones sobre el desempeño de organizaciones vigorosas como las federaciones de colonizadores del Chapare.

Ya se indicó que la relación de las organizaciones sindicales de colonizadores con las políticas públicas fue estudiada sobre todo en el aspecto referido a la producción y erradicación de coca. Ejemplos de esta tendencia son los trabajos de José Antonio Arrueta (1994, 1997), que examinan la organización de los sindicatos y su oposición a los intentos de reducción de la coca en el trópico de Cochabamba. Acerca de la problemática de la coca y la cocaína, el texto más informativo es *Veinte juicios y prejuicios sobre coca-cocaína*, de Roberto Laserna (1996), que además de presentar datos útiles ofrece una relación de fuentes más especializadas. También deben citarse los escritos de Harry Sanabria (1993), Madeline Barbara Léons con el mismo H. Sanabria (1997) y el de Sergio Medinaceli y Jebner Zambrana (2000), que exponen varias maneras de explorar el tema de la relación de Bolivia con el tema de la coca y la cocaína tomando en cuenta la ambigüedad e insuficiencia de la información disponible y accesible.

Sobre lo que se relaciona específicamente con este trabajo, se realizaron algunas evaluaciones del proceso de participación en la gestión municipal en el trópico de Cochabamba. Las principales fueron llevadas a cabo por Humberto Vargas (*et al.* 1996) y Alberto Lizárraga y Héctor Villarroel (1998a y 1998b), que se refieren someramente a la manera en que ex dirigentes de las organizaciones sindicales desempeñaron el papel de autoridades municipales.

---

entidades encargadas de su implementación, la que se encuentra en situación de dependencia frente a estas dinámicas municipales y no a la inversa" (Rojas y Thévoz 1998: 20; cit. Oxforn 2001: 17).

Habiendo explicado el problema al que nos dedicamos, los modos en que fue estudiado y la manera en que emprendimos el trabajo, revisemos cómo se organizó la exposición de sus resultados.

## SOBRE EL CONTENIDO DEL TEXTO

El orden del desarrollo de las investigaciones no es necesariamente idéntico al orden de la exposición de los resultados de las investigaciones. En nuestro caso, a la dificultad habitual de presentar de manera coherente toda la información pertinente, se sumó la complejidad del objeto y —por tratarse de una región no muy conocida en estas latitudes— el imperativo de incluir apartados que establecieran su contexto. Tomando en cuenta esa complejidad y para proveer un entendimiento adecuado de los principales aspectos del asunto estudiado, dedicamos capítulos específicos al movimiento cocalero, a su acción en diferentes ámbitos y a las normas de gestión municipal. Cada capítulo intenta dar cuenta de manera suficiente de su respectivo tema tanto en lo teórico como en las descripciones. No se trata de una fragmentación del objeto ni del aparato teórico sino de establecer una base de conocimiento tanto del movimiento social como de las normas de gestión municipal.

En una primera parte del texto se revisarán los rasgos más importantes del movimiento cocalero. En el primer capítulo examinaremos las principales corrientes o enfoques de estudio de los movimientos sociales, intentando establecer una base para el resto del trabajo. Luego diseñaremos las trayectorias que configuran las organizaciones cocaleras. Nos referiremos primero a las herencias organizativas correspondientes a los inmigrantes que devinieron miembros de los sindicatos cocaleros (el sindicalismo minero, el sindicalismo campesino, la colonización del trópico). Después describiremos someramente los aspectos más importantes de la colonización y de la organización de los asentamientos, procesos en los que se funden las improntas mostradas en el apartado anterior. El capítulo concluirá con una caracterización de la FSCCT.

Un segundo capítulo de esta parte se dedica a la participación del movimiento cocalero en cuatro ámbitos: la defensa de la coca; la lucha política "formal" en elecciones y cuerpos de representación en el nivel nacional; la lucha por la hegemonía del movimiento campesino en Bolivia, y la gestión local (en la que se reúnen la gestión sindical local y gestión municipal). Se incluirá también un análisis de los marcos de interpretación o marcos de acción colectiva con que los cocaleros dan sentido a sus acciones en los cuatro ámbitos. Finalmente, expondremos la gestión local de la FSCCT durante el período estudiado.

La segunda parte del texto contiene dos capítulos. En el primero —tercero del cuerpo completo— se explican las reformas legales e institucionales que permitieron que los cocaleros alcanzaran a ocupar las municipalidades del trópico; ello se hace en función de una introducción histórica de la gestión municipal. Principalmente, hay una referencia de la Ley de Participación Popular, de 1994, y de su influencia en el cambio de la gestión municipal en todo el país. La Ley de Participación arma —junto con otras reformas diseñadas en un contexto de democracia liberal, neoliberalismo y multiculturalismo— un modelo mixto de promoción de la ciudadanía que involucra al mismo tiempo la ampliación de los canales de participación y de los derechos políticos. En este capítulo también se incluyen elementos de gestión y administración municipal de acuerdo con las directrices oficiales de trabajo de las oficinas estatales. Se trata de revelar los aspectos principales de una "lógica" de gestión que busca la racionalidad, la transparencia y la eficacia para contraponerlos con las regularidades de acción del movimiento cocalero.

El último capítulo se refiere al desempeño de la gestión municipal de Puerto Villarroel en el período que se estudia. En él se intentan juntar la manera de actuar de los sindicatos en su gestión local y la modalidad oficial de gestión pública. El interés es ver cómo se articulan ambas y descubrir la relación de complementariedad o subordinación que establecen entre ellas. Suplementariamente, en este capítulo se incluye un texto sobre el traslado de la capital del municipio, que, aunque no se enmarca temporalmente en el objeto de estudio, expresa también esa articulación.

El texto acaba con conclusiones que examinan las relaciones mencionadas enfatizando que no existe una subordinación de una “lógica” (la sindical o del movimiento) a la otra (la oficial) sino una suerte de *contaminación* mutua entre ellas. Las conclusiones señalan también algunas venas de investigación abiertas tras la realización del trabajo, principalmente el estudio de la relación entre la democracia representativa en el nivel municipal y la “democracia sindical” de las comunidades cocaleras y de la consistencia entre la acción en la gestión local y la que se da en los otros ámbitos de la experiencia cocalera.

## **PARTE I. EL MOVIMIENTO COCALERO**

## Presentación de la primera parte

En esta primera parte del texto trataremos de examinar la formación y la acción del movimiento cocalero. En el primer capítulo revisaremos los enfoques de investigación acerca de los movimientos sociales, con la intención de definir nuestra postura en relación con las principales preguntas que esos enfoques se plantean. Continuaremos luego con una relación de la constitución del movimiento cocalero a partir de las tradiciones organizativas de los inmigrantes que colonizaron el Chapare, la importancia de la coca y la constante represión que los productores de esta hoja sufren por parte de las fuerzas policiales y militares.

El segundo capítulo se dedica a los ámbitos de acción que reconocemos en el movimiento: la defensa de la coca, la lucha política formal, la disputa hegemónica en el movimiento campesino y la gestión local. Tratamos de rastrear algunas regularidades de acción en los cuatro ámbitos durante el período estudiado, para encarar con ese conocimiento el examen de la gestión municipal, al que dedicamos la segunda parte del trabajo.

## CAPÍTULO 1. LA CONSTITUCIÓN DEL MOVIMIENTO COCALERO

Es difícil creer que los productores de coca del Chapare podrían constituirse en una fuerza política, tal como lo afirma la Junta Militar. Estos nuevos colonizadores, la mayoría de raza indígena, son aparentemente humildes y pasivos, y ya eran conocidos como tales antes del actual período de bonanza de la coca. Lo más probable es que la presión política provenga de los traficantes.

Comisión de Asuntos Exteriores, Control Internacional de Narcóticos, "Report of Staff Study Mission to Latin America, Southern Asia and Pakistan" (Washington, Cámara de Representantes, 1982).

"Nadie es profeta en su tierra", reza un refrán confirmado en todas las tierras del mundo. El epígrafe que incluimos al iniciar este capítulo indica que hay quienes pueden no ser profetas en tierras ajenas; los cocaleros sí se constituyeron en una respetable fuerza política, y su presión sobre los gobiernos es siempre notable. El pronóstico emitido en 1982 por los enviados de la Cámara de Representantes estadounidense no fue tan errado, sin embargo. Comprendía la *dificultad* ("Es difícil creer", en términos del informe de la misión) de que los productores de coca llegaran a tener importancia política en Bolivia.<sup>17</sup> El camino recorrido por los cocaleros hasta su actual peso en la política boliviana fue ciertamente difícil; les exigió mucho esfuerzo, y en su andadura tuvieron que enfrentar repetidamente las invectivas de los funcionarios norteamericanos, la represión policial y la oposición de otros movimientos de origen campesino.

En este capítulo veremos parte de ese camino difícil, para hacer precisiones sobre el *sujeto* de la investigación y establecer los elementos que se vincularán con la reforma municipal y la gestión en el análisis posterior. Iniciaremos el recorrido conceptualmente,

---

<sup>17</sup> Para algunos funcionarios norteamericanos que consideran a los cocaleros como narcotraficantes, la previsión no estaría tan equivocada: la presión política sí parecería estar ejerciéndose por parte del narcotráfico. Una nota periodística reciente atribuye a Philip Chicola, Subsecretario Asistente para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, la siguiente declaración: "Cederle la derecha (el paso) a Evo Morales y su mafia cocalera no es la forma de resolver los problemas de Bolivia (...) es muy difícil tener democracia en un país dominado por narcotraficantes" (L.T., 8.05.2003.).



en los movimientos sociales. ¿Por qué recurrir en este trabajo a los enfoques de estudio de los movimientos sociales y no a la sociología de la organización? ¿Si se trata de las organizaciones cocaleras, no es suficiente el potencial analítico de esta sociología? Aunque se basa firmemente en las organizaciones cocaleras, el *movimiento* cocalero no se reduce a ellas. El Movimiento al Socialismo, MAS, "instrumento político" de los cocaleros, conforma también el movimiento; no todos los militantes del MAS son miembros de los sindicatos del Chapare. Los gobiernos municipales también se adscriben al movimiento aunque estrictamente no son sindicatos cocaleros —hay concejales municipales simpatizantes que no son del MAS ni cocaleros pero apoyan continuamente las decisiones del movimiento—. Y tanto las organizaciones campesinas como los gobiernos municipales son influidos por la acción del movimiento en otros ámbitos (la defensa de la coca, la disputa por la hegemonía del movimiento popular boliviano y la lucha política en el nivel nacional).

Se ha hecho común reconocer en los cocaleros la pieza de una ola de protesta latinoamericana en contra del neoliberalismo. Para ubicar este movimiento en la problemática regional, distinguiremos *grosso modo* tres comunes denominadores. Primero, está una década instaurada a partir de la crisis de los autoritarismos y la crisis de la deuda, conformada por la democracia representativa y la economía de mercado. La unión de ambos elementos es presentada por sus propulsores como el camino y la meta de nuestras sociedades, como la vía hacia el fin de la historia. En segundo lugar (aquí entra el movimiento), en respuesta a los problemas que esta década no resuelve, está una serie de protestas desarticuladas. Algunos de estos problemas son nuevos o derivan de la aplicación de las medidas económicas de las últimas décadas. Otros (la discriminación, la exclusión) tienen más larga data pero no por ello afectan menos la cotidianidad de la población. Finalmente, existe una dinámica hegemónica supranacional a la que todos los países están sujetos en tanto que la integración es cada vez mayor. Los tres elementos —que pueden plantearse como tres problemas— redefinieron desde hace algunas décadas el papel del Estado en la economía y la sociedad.

Raúl Zibechi ha realizado un esfuerzo de comprender las particularidades de los movimientos sociales en América Latina para distinguirlos de los movimientos clásicos y

los que se llaman “nuevos” en los países desarrollados. A pesar de que la generalización siempre es cuestionable,<sup>18</sup> propone siete tendencias comunes en estos movimientos: el arraigo *territorial*, la búsqueda de *autonomía*, la revalorización de la *cultura*, la capacidad de formar *intelectuales* propios, el papel activo de las *mujeres*, la preocupación por la organización del *trabajo* y el *medio ambiente* y un repertorio de *acciones “autoafirmativas”* (Zibechi 2003: 185-187). Aquí, al margen de las similitudes y las diferencias en relación con otros movimientos, intentaremos hacer un análisis particular de la actuación del movimiento cocalero en el ámbito local. Veamos primero cómo se han estudiado los movimientos sociales.

### 1.1. MOVIMIENTOS SOCIALES

*The wave—there is a movement there!*

Edgar Allan Poe, *The City in the Sea*.

El uso de los conceptos involucra algunas decisiones teóricas y riesgos analíticos que repercuten en el desarrollo de las investigaciones. De hecho, muchas se enfrentan con la certidumbre de que su referencia empírica es, por ejemplo, un movimiento social y con la duda de si “se ajusta” en rigor a los criterios que la posición teórica adoptada define para establecer que se trata efectivamente de un *movimiento social*. Una duda semejante no tiene sentido en el caso de un estudio empírico si no se plantea en función de la investigación que se realiza y del potencial analítico que movilice para entender el objeto que se esté examinando.

El concepto de movimiento social es una de las preocupaciones centrales de este trabajo. ¿Qué es un movimiento social? El planteamiento de esta pregunta se hace, obviamente, subordinado a los objetivos de la investigación. La respuesta que se realice no será entonces un fin en sí mismo sino la llave de la base teórica que permitirá explicar lo

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, Zibechi afirma: “Tres grandes corrientes político-sociales nacidas en esta región, conforman el armazón ético y cultural de los grandes movimientos: las comunidades eclesiales de base vinculadas a la teología de la liberación, la insurgencia indígena portadora de una cosmovisión distinta de la occidental y el guevarismo inspirador de la militancia revolucionaria” (Zibechi 2003: 185). Las tres se mezclarían en un “enriquecedor ‘mestizaje’” ideológico. Se trata de una hipótesis sugerente, pero es difícil asimilar con ellas los movimientos cochabambinos.

más sólidamente posible algunos de los fenómenos que se estudian. Debe señalarse que el estudio de las organizaciones locales (la FSCCT, los sindicatos de la Quinta Sección, incluso en su vínculo con la municipalidad) sería insuficiente en tanto que muchas explicaciones acabarían basándose en elementos circunstanciales: las relaciones de la Federación con las decisiones tomadas por el instrumento político en función de la política institucionalizada de nivel nacional, la dinámica de los liderazgos campesinos nacionales. Son elementos que están englobados en la idea del movimiento y quedan fuera y por encima del conjunto de cosas explicables desde el marco estricto de las organizaciones.

### 1.1.1. ¿Qué tipo de animales son los movimientos sociales?

En un texto sobre la *reflexividad* de los movimientos sociales, Joseph Gusfield (1994: 58-59)<sup>19</sup> recuerda la parábola de los seis ciegos que deben identificar un mismo animal mediante el tacto. Cada uno posa una mano en un lugar particular del elefante y reconoce en él un animal diferente. Así, los enfoques teóricos sobre los movimientos sociales habrían hecho esfuerzos igualmente meritorios, cada uno por su parte —esfuerzos incompletos, sin embargo, por enfatizar solamente algunas características—, sin alcanzar una teoría global sobre ellos ni coincidir en una definición comúnmente aceptada, ni siquiera en las dimensiones que se deberían tomar en cuenta para establecer esa definición. Gusfield no avanza más allá en la analogía pero permite pensar que los ciegos podrían intentar descubrir juntos de qué animal se trata.

Se han hecho varios intentos de reunir los elementos de los diferentes enfoques de investigación sobre los movimientos en un debate común, promisorio dada la abundante base de información empírica existente sobre todo en los Estados Unidos y Europa. Uno de esos intentos, el de Donatella della Porta y Mario Diani (1999), nos servirá al mismo tiempo para conocer esos enfoques y establecer algunos aspectos que desarrollaremos posteriormente.

---

<sup>19</sup> La *reflexividad* de los movimientos sociales se refiere a los rasgos *dramatúrgicos* que exponen. En efecto, los movimientos actúan ante una audiencia que está conformada por toda la sociedad, y modelan (reflexivamente) su comportamiento de acuerdo con las interpretaciones del público. La consideración de estos rasgos teatrales es más importante en el caso de los movimientos fluidos (Gusfield 1994: *pass*; sobre la fluidez de los movimientos, véase también Gusfield 1981).

Sin tomar en cuenta la investigación realizada antes de la década de los sesenta, las perspectivas dominantes en el estudio de los movimientos sociales son cuatro. Tres de ellas se desarrollaron en el ámbito académico estadounidense (la perspectiva del *comportamiento colectivo*, la de la *movilización de recursos* y la del *proceso político*); la otra, en los países de Europa occidental (se trata de la perspectiva de los *nuevos movimientos sociales*; della Porta y Diani 1999: 3). No huelga indicar que la diversidad de estos enfoques no se debe solamente a las peculiaridades de las tradiciones académicas sino a que investigaron objetos empíricos distintos.

### 1.1.2. Comportamiento colectivo

La teoría del comportamiento colectivo heredada de algunos estudiosos de la denominada Escuela de Chicago (Robert E. Park, Ernest W. Burgess y Herbert Blumer, principalmente) consideraba el comportamiento colectivo como una reacción irracional ante la transformación de las sociedades, una conducta correspondiente a momentos de crisis. Según Elliott Currie y Jerome H. Skolnick, esta teoría no logra salvar un sesgo "irracionalista" de origen, y se arraiga en posturas intelectuales antidemocráticas decimonónicas. El postulado del carácter inherentemente irracional del comportamiento colectivo no se justifica teórica ni empíricamente: ni las protestas son plenamente irracionales ni las autoridades que las enfrentan son plenamente racionales. Desacredita, en última instancia, las demandas de la población movilizada y justifica las respuestas de las autoridades.

Currie y Skolnick oponen a esta perspectiva la presentada por autores como Neil Smelser, que asume que el comportamiento colectivo es un comportamiento no institucionalizado y se basa en creencias que difieren de las que guían el "comportamiento normal" y apuntan a algún nivel de cambio social (Currie y Skolnick 1990: 35 y ss.). De todos modos, se trataría de uno de los efectos secundarios del cambio acelerado de las sociedades. El comportamiento colectivo reflejaría la dificultad de las instituciones de reproducir la cohesión social en contextos cambiantes y el intento de la sociedad de res-

ponder a la crisis con el establecimiento de nuevas creencias que sirvan de base a la solidaridad.

Una de las principales dificultades analíticas de esta teoría se refiere a la manera en que los sentimientos de frustración individual (correspondientes a un nivel micro) se traducen en fenómenos colectivos como los movimientos sociales (del nivel macro). La perspectiva contemporánea del comportamiento colectivo sugiere que "los fenómenos colectivos no son el simple reflejo de una crisis social sino más bien una actividad que apunta a producir nuevas normas y solidaridades". Los movimientos aparecerían, por consiguiente, cuando las estructuras normativas no son suficientes para guiar algunos comportamientos. En ese caso, los individuos se ven en la necesidad de desafiar el orden social; y los movimientos sociales surgirían cuando un descontento generalizado no puede ser absorbido por las instituciones existentes (della Porta y Diani 1999: 4-6).

El problema de la relación micro-macro pudo ser encarado desde dentro del mismo enfoque. Pero no era el único problema; se planteó también una crítica severa desde otras perspectivas, afirmando que la acción colectiva no necesariamente es irracional ni responde a disfunciones de los aparatos de integración del sistema social. La más importante de estas perspectivas es la teoría de la movilización de recursos.

### 1.1.3. Movilización de recursos

A partir de los años setenta, un grupo de sociólogos norteamericanos (entre ellos, Mayer Zald, Charles Tilly y John D. McCarthy) se rebelaron contra el enfoque del comportamiento colectivo sobre la base de dos asunciones primordiales: "1) que las actividades de un movimiento social no son espontáneas ni desorganizadas y 2), que los participantes en un movimiento social no son irracionales" (Marx-Ferree 1992: 31). Apuntaban a revolucionar el estudio de los movimientos. McCarthy y Zald escribieron lo siguiente: "Queremos movernos de una asunción muy fuerte sobre la centralidad de la privación y las penurias a una asunción débil, que las haga un componente más —de hecho un

componente secundario— en la generación de los movimientos sociales” (McCarthy y Zald 1977: 18).

De acuerdo con Bert Klandermans:

En contraste con las interpretaciones psicológicas tradicionales, la teoría de la movilización de recursos subraya la importancia de los factores estructurales tales como la disponibilidad de recursos para una colectividad y la posición de los individuos en las redes sociales y enfatiza la racionalidad de la participación en los movimientos sociales (Klandermans 1984: 581).<sup>20</sup>

Para el enfoque de movilización de recursos, los movimientos serían *la política* (institucionalizada) *por otros medios*; son parte de los procesos políticos normales, y en ellos tienen vital importancia los activistas (*entrepreneurs*) capaces de movilizar los recursos materiales y no materiales en los que se basa la acción colectiva. El valor de estos activistas es tal que, de hecho, McCarthy y Zald consideraban que:

“(S)iempre hay suficiente descontento en cualquier sociedad para proveer de bases a un movimiento si el movimiento es efectivamente organizado y tiene a su disposición el poder y los recursos de un grupo de élite establecido” (Turner y Killian 1972: 251). Para algunos propósitos vamos incluso más allá: las penurias y la insatisfacción pueden ser definidas, creadas y manipuladas por activistas (*entrepreneurs*) y organizaciones de determinado tema (McCarthy y Zald 1977: 18).

La acción colectiva no sería entonces una reacción determinada por la situación de dificultades o de desintegración social. Sería más bien un intento de grupos que evalúan los costos y beneficios del desarrollo de un movimiento (della Porta y Diani 1999: 7-8).

La crítica de este enfoque se fijó en su falta de consideración de aspectos culturales, psicológicos y de relaciones de poder. De acuerdo con Myra Marx-Ferree:

---

<sup>20</sup> Pero de acuerdo con el mismo Klandermans, el intento fue demasiado lejos y desdeñó la importancia del factor psicológico. Su esfuerzo es, precisamente, crear una teoría de la voluntad de participar que tome en cuenta los elementos estructurales (debe examinarse cuán efectivamente “estructurales” son) y los de psicología social. (Klandermans 1984: 581).

Los modelos así desarrollados excluyen cuestiones de poder y estratificación, así como de personalidad y actitudes, señalándolas como asunto de otras disciplinas, otorgándoles implícitamente un peso leve. El modelo de la elección racional (...) impone a la movilización de recursos tres limitaciones peligrosas: ofrece solamente una visión unidimensional de la racionalidad, insiste en la importancia teórica del *free-riding* y presenta una visión descontextualizada de los individuos (...) la ambivalencia, el altruismo y la experiencia emocional son por tanto hechos invisibles e irrelevantes (Marx-Ferree 1992: 32).

Otro enfoque, el del proceso político y la movilización de recursos, trata de resolver los problemas de descontextualización de la acción. Examinemos la manera en que lo hace.

#### 1.1.4. Proceso político y oportunidades políticas

Este enfoque considera también que los movimientos son acciones (o sistemas de acción) racionales, pero pone en el debate la relación entre acción y estructura a través de la consideración del contexto de la acción colectiva, no enfatizado por la movilización de recursos. Desde este punto de vista, el diagnóstico de la investigación en el ámbito norteamericano hacia mediados de los setenta era el siguiente:

Los actores políticos, quienesquiera que sean, son tratados como si no estuvieran restringidos por el medio ambiente social en la decisión sobre una estrategia política u otra; es como si las estrategias empleadas por los diferentes grupos fueran elegidas libremente, en vez de ser el resultado de las restricciones impuestas por su ubicación en la estructura social (Piven y Cloward 1977: 14-15).

Peter Eisinger, promotor inicial del enfoque en los setenta, infirió la imposibilidad de entender el surgimiento y desarrollo de un movimiento social si no se toma en cuenta el medio ambiente en el que se da:

la manera en la cual los individuos y grupos se comportan en el sistema político no está simplemente en función de los recursos que gobiernan sino de las aperturas, puntos débiles, barreras y recursos del sistema político mismo. Hay, en este sentido, interacción o vínculo entre el medio

ambiente, entendido en términos de la noción de una estructura de oportunidades políticas y el comportamiento político (Eisinger 1973: 12).

El elemento principal en la investigación es, pues, la *estructura de oportunidades políticas*, que toma en cuenta la permeabilidad del sistema político a través, entre otros aspectos, del grado de apertura o cierre de dicho sistema, las condiciones institucionales, el posible apoyo de otros actores y la tolerancia de las *élites* a la protesta (della Porta y Diani 1999: 9-10). Las oportunidades políticas son, entonces, contextos favorables (fisuras o vulnerabilidades del sistema) que pueden ser aprovechados para el desarrollo de un movimiento.

La fecundidad de este enfoque le arrastró una suerte ambigua. Por un lado, los estudiosos que lo usaron (William Gamson, Charles Tilly, Douglas McAdam y Sidney Tarrow, entre otros) dieron el golpe de gracia a los prejuicios que daban por hechos la *anti-institucionalidad* de los movimientos, su marginalidad y su carácter de expresión de crisis o *disfuncionalidades* en el sistema (della Porta y Diani: 10). Por el otro, las abundantes investigaciones empíricas disminuyeron el potencial analítico de las oportunidades políticas: "hay una falta de consenso sobre las oportunidades políticas que son relevantes (...). Esta acumulación de variables heterogéneas de acuerdo con las preocupaciones de cada autor resultó en un concepto que, para citar a Sartori (...), denota mucho pero connota poco" (Della Porta y Diani 1999: 223). Según admiten William Gamson y David S. Meyer: "Tenemos problemas con el concepto de oportunidad política. Estamos corriendo el peligro de que se convierta en una especie de esponja, capaz de absorber cualquier aspecto relacionado con el entorno de los movimientos sociales, instituciones y cultura políticas" (Gamson y Meyer 1999: 389).

Además, algunos teóricos de los nuevos movimientos sociales criticaron en la perspectiva de las oportunidades políticas la importancia que asigna al sistema político (al igual que la movilización de recursos): "este punto de vista exagera la función de la política, exactamente en un momento en el que los movimientos se desvan hacia un te-



rreno no político" (Melucci 1999: 40).<sup>21</sup> Y es que los movimientos sociales contemporáneos adoptarían caracteres novedosos —tales como el no centrarse necesariamente en el sistema político o no perseguir objetivos materiales o cuantificables—; serían nuevos movimientos.

### 1.1.5. Nuevos movimientos sociales

La perspectiva de los nuevos movimientos sociales se desarrolló durante los años setenta y ochenta en el trabajo de varios estudiosos europeos (Alain Touraine, Claus Offe y Alberto Melucci, entre otros), como una respuesta a las deficiencias explicativas del marxismo ante los movimientos sociales contemporáneos. La centralidad del conflicto entre clases estaba en duda, así como la homogeneidad y fijeza de los sujetos de la historia. Habían surgido movimientos muy importantes alrededor de conflictos no clasistas, movimientos que desmentían además el carácter ineluctable del cambio enganchado en el desarrollo de la producción y que restituían en la ciencia social la importancia del actor.

La premisa mayor del enfoque de los nuevos movimientos sociales es que estamos viviendo una época histórica distinta; *sociedad programada*, *sociedad postindustrial*, *sociedad post-fordista* son algunas maneras de denotarla. En esta época, el conflicto central no es ya el de las clases definidas en función de la producción. Hay actores colectivos nuevos que sujetaron esa centralidad alrededor de asuntos como la identidad y el medio ambiente. Ése es, según Melucci, el rasgo distintivo de los nuevos movimientos. Las luchas por la identidad, la seguridad ambiental y la libre expresión no son tan novedosas ni surgieron solamente cuando las necesidades "básicas" fueron satisfechas.<sup>22</sup> Los actores de los nuevos movimientos existen también desde hace tiempo. El rasgo "nuevo" de los movi-

---

<sup>21</sup> Esta crítica suele ser respondida con la afirmación de que no es necesario que algo esté en la política (como subsistema o ámbito) para ser político.

<sup>22</sup> Una de las hipótesis más conocidas sobre el surgimiento de los nuevos movimientos —más bien, el desplazamiento de la problemática social hacia temas menos "estructurales"— es la de los valores *postmateriales*, expuesta por Ronald Inglehart con la base empírica de la periódica Encuesta Mundial de Valores. Según Inglehart, al llegar a cierto nivel de bienestar material la población empieza a ocuparse de asuntos menos tangibles, tales como la cultura y la libre expresión. Esta postura recibió varias críticas porque insinúa un determinismo de los valores.

mientos sociales sería la centralidad que adquieren en la sociedad contemporánea, que disputa al conflicto clasista que primaba en décadas anteriores (Della Porta y Diani 1999: 56).

Según la fórmula de Melucci, el enfoque de los nuevos movimientos sociales responde a la pregunta del *porqué* de los movimientos, mientras las otras perspectivas se dedican al *cómo*. Veamos una caracterización de los nuevos movimientos:

Primero, los NMSs [Nuevos Movimientos Sociales] no guardan una relación clara con los roles estructurales de los participantes (...)

Segundo, las características ideológicas de los NMSs mantienen un agudo contraste con los movimientos de la clase obrera y el concepto marxista de la ideología como elemento unificador y totalizador para la acción colectiva (...)

Tercero, los NMSs involucran a menudo la emergencia de nuevas o anteriormente débiles dimensiones de la identidad (...)

Cuarto, se difumina la relación entre el individuo y el colectivo (...)

Quinto, los NMSs a menudo involucran aspectos personales e íntimos de la vida humana (...)

Sexto, otro rasgo común de los NMSs es el uso de tácticas radicales de movilización de disrupción y resistencia que difieren de las utilizadas por el movimiento obrero (...)

Séptimo, la organización y proliferación de grupos de nuevo movimiento social está relacionada con la crisis de credibilidad de los canales convencionales para la participación en las democracias occidentales (...)

Finalmente, en contraste con las burocracias estables y centralizadas de los partidos de masa tradicionales, las organizaciones de los nuevos movimientos sociales tienden a ser segmentadas, difusas y descentralizadas (Gusfield, Johnston y Laraña 1994: 6-8).

El enfoque es más constructivista; da más lugar al actor y permite superar ciertos determinismos (el económico es el más importante). Sin embargo, en general, no se ocupa de la manera en que se pasa del conflicto a la acción (Della Porta y Diani 1999: 13). Además, existe el riesgo de que en la expresión quepa toda la diversidad de la acción colectiva y pierda en ello su potencial analítico. Este riesgo se traduce también en la posibilidad de usar el enfoque como una teoría. No se trata en rigor de una teoría que pueda hacer de premisa mayor confiable en investigaciones empíricas.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> "El concepto de 'nuevos movimientos sociales' es una espada de doble filo. Por un lado, contribuyó al conocimiento de los movimientos contemporáneos enfocando la atención en el sentido de los cambios morfológicos en su estructura y acción y relacionando esos cambios con las transformaciones estructurales en la sociedad como un todo

### 1.1.6. Una definición analítica y una definición operativa

Extendiendo un argumento de Melucci, toda la investigación sobre los movimientos sociales se plasmó en generalizaciones empíricas, lo cual se expresa en la falta de una definición analítica de movimiento social. El argumento que este autor expone al referirse al estado de la investigación en movimientos sociales indica que, después de tanto esfuerzo realizado, "(l)a teoría de los movimientos sociales necesita de un desplazamiento desde las generalizaciones empíricas a las definiciones analíticas" (Melucci 1999: 38). Sobre la base de tres variables (agregación simple versus solidaridad, consenso versus conflicto, adaptación o ruptura de los límites del sistema), Melucci expone: "La definición analítica que propongo de movimiento social como forma de acción colectiva abarca las siguientes dimensiones: a) basada en la solidaridad, b) que desarrolla un conflicto y c) que rompe los límites del sistema en que ocurre la acción" (Melucci 1999: 46). Esta definición básica, sin embargo, no es suficiente para iniciar una investigación empírica.<sup>24</sup>

Para avanzar en una definición operativa no deben tomarse en cuenta solamente los elementos *positivos* del concepto de movimiento social; también hay que considerar las relaciones ambiguas que pueden tener, por ejemplo, con el cambio social o la institucionalidad. Se presentan entonces un sinnúmero de preguntas que cada enfoque plantea y responde de manera diferente: ¿los movimientos surgen automáticamente de acuerdo con la evolución social o son el producto de la acción esforzada de ciertos grupos? ¿Qué elemento explica más la existencia de los movimientos, el contexto en que surgen o sus características internas? ¿Importan más en el análisis las tensiones estructurales o la acción de los sujetos? ¿Por qué no son explicables en términos de las teorías de conflictos? ¿Los movimientos son racionales o irracionales? ¿Qué relación tienen con la estructura social? ¿Son protestas improvisadas y episódicas o sistemas de acción organizados y du-

---

(...) Por el otro lado, hay una tendencia a ontologizar los movimientos (...) se usa el término laxamente, como si capturara la 'esencia' de todas las nuevas formas de acción colectiva (...) El concepto, sin embargo, se refiere a un enfoque más que a una teoría; no es un conjunto general de proposiciones verificadas empíricamente" (Gusfield, Johnston y Laruña 1994: 6).

<sup>24</sup> De acuerdo con Joseph Gusfield, "mientras más abstracta es la perspectiva, menos útil es para el estudio empírico" (Gusfield 1994: 75).

raderos? ¿Por qué la sociología de la organización no los puede explicar plenamente? ¿Cuál es su relación con la cultura, la ideología y la identidad? ¿Cuál es su manera de actuar? ¿Cuáles son sus consecuencias? ¿Generan necesariamente cambios positivos?

Sin ánimo de alcanzar una definición sino más bien de marcar los límites de un concepto operativo de movimiento social en el afán de responder las principales interrogantes presentadas, intentamos evitar los reduccionismos que sujetan la aparición y la evolución de los movimientos exclusivamente al contexto o a las características internas de los mismos. Entendemos el movimiento como una acción o sistema de acción colectiva conflictiva y organizada. Las circunstancias que propician su aparición no son necesariamente de crisis ni de desintegración social. Existe, de hecho, el planteamiento de un *conflicto* que tiene que ver con *cambios* en el sistema político o social que se buscan promover, detener o revertir. El conflicto se alza por *motivos diversos*, desde las amenazas que penden sobre la posición de un grupo en la estructura social hasta la consecución de beneficios materiales.<sup>23</sup> Entre las condiciones de que exista el conflicto hay cierto grado (sea leve) de *apertura en el sistema político* y un cierto nivel de *organización* básico en los participantes del movimiento. El movimiento *no es una acción episódica; se construye constantemente*, y en su desarrollo *genera y refuerza lazos de solidaridad, identidad o de valores compartidos*. Así como el conflicto *pone en duda algún supuesto del sistema* (supuesto que anteriormente pudo no haberse visto como objeto de disputa), la acción del movimiento *tampoco sigue exclusivamente los "conductos regulares" o institucionalizados* de expresión de demandas y canalización de las mismas. Esta acción puede ser *violenta o moderada*. Así como no es "pura improvisación", *tampoco se restringe a una movilización de las organizaciones preexistentes*.

En el caso del movimiento cocalero, el *conflicto* básico se arraiga en el derecho de subsistir y gira manifiestamente alrededor del estatuto legal de la hoja de coca: los gobiernos pretenden erradicar los cultivos y los campesinos los defienden. *La apertura del sistema político* está encarnada sobre todo en la reforma municipal —que amplió las ju-

---

<sup>23</sup> El surgimiento del conflicto no debe definirse simplemente como la imposibilidad material del cumplimiento simultáneo de los objetivos de dos o más grupos sociales sino como la percepción de esa imposibilidad; precisamente el movimiento girará alrededor de esas percepciones compartidas por los miembros de los grupos y adherentes internos.

jurisdicciones de los gobiernos locales, reconoció las organizaciones territoriales y permitió la votación por parte de los campesinos— y en la reforma constitucional —que creó la figura de los diputados uninominales—. La *organización estable* desde mediados de los ochenta es el elemento más sólido de los cocaleros, que es reforzado por la actualización y *recreación de tradiciones* andinas. Los cocaleros no solamente disputan el hecho de que la coca no sea un cultivo plenamente lícito; también *ponen en duda la representación* a través de los partidos políticos. Su actuación expresa una *relación ambigua con la institucionalidad* y el Estado: formaron un partido político pero no abandonan sus movilizaciones (algunas claramente violentas) en ámbitos extrainstitucionales. Esa relación ambigua es compartida con otros movimientos campesinos e indígenas a lo largo de la historia boliviana.

A continuación revisaremos cómo se plasma esa herencia de ambigüedad en los cocaleros. Posteriormente examinaremos con mayor detalle las características de su movimiento.

## 1.2. LAS ORGANIZACIONES RURALES BOLIVIANAS Y SU RELACIÓN CONFLICTIVA CON EL ESTADO

La participación de las comunidades campesinas e indígenas en la política es asaz importante en un país con tan bajo desarrollo y tan alta proporción de población rural y *nativa* como Bolivia.<sup>26</sup> Desde el siglo XIX, esta participación acusa una dinámica vigorosa de alianza y conflicto. Son conocidos los pactos establecidos por líderes indígenas con los grupos en el poder a lo largo de ese siglo, pactos que buscaron el respeto de la tierra

---

<sup>26</sup> De acuerdo con el *Informe sobre desarrollo humano, 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (PNUD 2003), Bolivia ocupa el último lugar entre los países sudamericanos en cuanto a desarrollo (y el puesto 114 en el mundo), con un Índice de Desarrollo Humano de 0,671. Según los resultados del censo de 2001, el 38% de los 8.3 millones de bolivianos empadronados viven en el área rural. 39 de cada 100 habitantes del área urbana son afectados por la pobreza; en el área rural, esta proporción asciende a 91 por cada 100 (INE y UDAPE 2002). La autoidentificación de los bolivianos como miembros de uno de los alrededor de cuarenta pueblos indígenas alcanza una proporción de 62%.

A lo largo de la exposición no haremos énfasis en la distinción entre *lo campesino* y *lo indígena*. En Bolivia, ambos aspectos pueden considerarse, en la mayoría de los casos, como posiciones distintas de un mismo sujeto.

ante el avance del despojo y el establecimiento de relaciones serviles en haciendas. Y son igualmente conocidas las revueltas indígenas y las acciones violentas de los gobiernos en sus intentos de reprimirlas.

Además de esta característica importante que involucra a la vez la negación y la negociación, es importante señalar que la participación masiva de los indígenas fue un ingrediente indispensable en el cambio histórico a lo largo de la historia republicana en Bolivia. Así sucedió en la Guerra Civil de 1899, cuando los ejércitos aymaras definieron la victoria de sus aliados liberales sobre los conservadores. La Revolución Nacional de 1952 habría sido sin duda distinta sin las movilizaciones que concluyeron en la Reforma Agraria y en la formación de milicias campesinas armadas. De igual manera, los bloqueos campesinos de carreteras contribuyeron decisivamente a la recuperación de la democracia entre 1979 y 1982.<sup>27</sup>

Actualmente, luego de una serie de reformas y movilizaciones que condujeron a los resultados de las elecciones nacionales de 2002 —en las que el candidato del partido del movimiento cocalero obtuvo el segundo lugar y llegó a disputar el acceso a la Presidencia de la República en la segunda vuelta electoral en el Congreso—, los movimientos campesinos se encuentran ya no solamente en las calles o caminos sino también en el Parlamento y en los gobiernos municipales.

Haremos a continuación una revisión somera de algunos hitos importantes de la relación entre los movimientos y organizaciones rurales y los gobiernos durante el último medio siglo. Esto permitirá establecer el lugar de las acciones desarrolladas por los campesinos e indígenas en los distintos ciclos políticos de Bolivia.

---

<sup>27</sup> La crisis de octubre de 2003 expresó también esa tendencia. Estas afirmaciones no tienen el ánimo de hacer simplificaciones o generalizaciones excesivas. Se refieren sobre todo a los grupos quechuas y aymaras que en algún momento tuvieron importancia en la política y la economía de Bolivia. Históricamente los pueblos amazónicos y chaqueños influyeron menos en los centros de poder ubicados en la zona andina del país.

### 1.2.1. El campesinado en el nacionalismo revolucionario y la instauración de la democracia

La intervención de los ejércitos aymaras liderados por el célebre Pablo Zárate Willka en alianza con los liberales en la Guerra Civil Federal de 1899 modificó el destino del país durante los cincuenta años siguientes. La guerra civil, signada por la multitudinaria revuelta aymara, dio a luz un país en el que la ciudad de La Paz se consolidó como sede del gobierno, un país en el que la plata y sus magnates fueron sustituidos por el estafío y sus barones, y en el que —a pesar de las demandas indígenas— la propiedad terrateniente se extendió avasalladora sobre las tierras comunales.<sup>28</sup> Los aymaras se habían aliado con los liberales porque éstos habían ofrecido el respeto de sus tierras (amenazadas por los conservadores). La lucha por la tierra —más bien, por los territorios colectivos— fue continuada hasta la Reforma Agraria, que se decretó en 1953.

El principal objeto de las demandas campesinas durante ese período, y hasta la consolidación de la reforma, era la tierra. Como se verá, luego de la Revolución Nacional que comandó el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el eje de la tierra se fue desplazando hacia la necesidad del establecimiento de organizaciones independientes.<sup>29</sup>

En 1952, los dirigentes campesinos establecieron nuevamente una alianza, esta vez con el MNR. La Revolución iniciada con la victoria popular de abril de ese año impulsó una serie de medidas que determinaron un período de treinta años en la historia nacional y sin duda pusieron las condiciones de los períodos siguientes. La nacionalización —estatización, más bien— de las minas (1952), la reforma agraria (1953), el voto universal (1952) y la creación de la Central Obrera Boliviana, COB (1952), ejemplifican el curso que tomarían posteriormente la economía, la estructura social y el sistema político del país.

---

<sup>28</sup> Ya en el poder, los liberales abandonaron sus iniciales intenciones federalistas y propugnaron más bien el centralismo de la ciudad de La Paz; afectados por visiones racistas, se fueron en contra de sus anteriores aliados indígenas.

<sup>29</sup> Como se indicará posteriormente, la trayectoria de los sindicatos cocaleros continuó esta secuencia de tierra y organización agregando un elemento más: la coca.

La Reforma Agraria fue iniciada por organizaciones campesinas del Valle Alto de Cochabamba, que tomaron haciendas y distribuyeron la tierra. Rápidamente el MNR concluyó la redacción del decreto ley correspondiente y en un poblado de la misma región procedió a su promulgación. La clase feudal terrateniente fue eliminada (al menos en el occidente del país) y se intentó homogeneizar a la población eliminando el apelativo de "indio" y adoptando en su lugar el término "campesino" ("Ni blancos ni indios", se decía: "Todos somos bolivianos"). La reforma consistió en el reparto de la tierra en pequeñas propiedades individuales.<sup>30</sup>

La ciudadanía —en su aspecto formal de capacidad de participar como votante en procesos electorales— fue extendida a las "mayorías" antes marginadas. En todo este período fue determinante la actuación de los líderes sindicales de la COB (miembros también del partido de la Revolución) y las organizaciones mineras y campesinas, que constituyeron el ala izquierda o "revolucionaria" del nacionalismo revolucionario.

El gobierno del MNR desmanteló el ejército. En su intento de apuntalar un proceso controlado, impuso la sindicalización del área rural siguiendo el modelo minero (ya observamos que la estructura y la nomenclatura de los sindicatos mineros se usaron en un contexto de pequeños propietarios sin relaciones patronales ni trabajo asalariado); distribuyó fusiles y conformó las milicias armadas campesinas, cuerpos firmemente vinculados con el partido y que fueron utilizados para enfrentarse con las poderosas organizaciones mineras (los cuales tenían también sus milicias obreras).<sup>31</sup> El no siempre domeñable vigor del "pueblo en armas" hizo que el gobierno *movimientista* intentara manipular las organizaciones sindicales y refundara rápidamente las Fuerzas Armadas, las cuales, fortalecidas, pasaron a ser el núcleo del ala derecha o "nacionalista" del nacionalismo revolucionario (sobre el nacionalismo revolucionario véase Antezana 1983; Mayorga 1993a).

---

<sup>30</sup> Los terrenos entregados en la Reforma Agraria no pueden ser vendidos pero sí pueden ser divididos entre los hijos del propietario. Esto provocó a la larga un fenómeno conocido como *minifundición*, que repercutió en una baja productividad y en el aumento de la vulnerabilidad frente a fenómenos externos como desastres de origen natural y problemas del mercado.

<sup>31</sup> La importancia de las milicias armadas llegó a ser tal que algunos líderes campesinos las consideraban como uno de los dos elementos que definían la identidad del campesinado en el momento revolucionario. El dirigente cochabambino Miguel Veizaga pudo afirmar: "La tierra es la madre y el fusil es el padre".



La labor de sindicalizar a la población rural era la vía de subordinarla y controlarla en beneficio del partido de la Revolución Nacional. Ésa fue una de las principales tareas del entonces nuevo Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Con los años, el MNR trató de acentuar la dependencia de las organizaciones a través de estructuras de clientelismo iniciadas con la distribución de alimentos subvencionados (Albó 1985: 90-2; Albó *et al.* 1995: 36).<sup>32</sup>

El gobierno del MNR duró algo más de doce años. Ese lapso fue terminado en 1964 por el primer golpe de Estado militar. Los militares en el poder impulsaron la firma del Pacto Militar Campesino (1964-1978), que sustituyó y reprodujo la cadena de manipulación y clientelismo que se había iniciado con la reforma agraria.

Después de la consecución de la tierra y con la falta de nuevos horizontes reivindicativos, surgieron conflictos entre organizaciones —reflejo de diferencias en el partido de gobierno—. Entonces el consenso o la subordinación activa —el apoyo movilizado y manifiesto de los dirigentes campesinos al MNR— cedieron su primacía a una suerte de consenso pasivo (Rivera 1984: 112; Albó *et al.* 1995: 38).<sup>33</sup> En los dos momentos las posibilidades de participación e independencia organizativa fueron paralizadas por la corrupción, la imposición de dirigentes y la manipulación desde arriba (*Ibid.*).

La característica del período inaugurado en 1952 y que duró alrededor de treinta años fue el enfrentamiento constante entre las Fuerzas Armadas y la Central Obrera Boliviana. A partir de 1964, en virtud del Pacto Militar Campesino, algunos núcleos campesinos (tal fue el caso del valle cochabambino) fueron tomados como aliados de los militares y como base social de las dictaduras. El Pacto no impidió que los gobiernos militares

---

<sup>32</sup> Según el diputado Román Loayza: "los originarios participamos de la revolución de 1952. Bajo esas paraguas, nos cambian el nombre de 'indios' a 'campesinos' y desde el nuevo Ministerio de Asuntos Campesinos nos imponen, temporalmente, la creación de sindicatos agrarios, y la lucha sindical propia de los obreros (...) Desde 1952 los sindicatos fueron organizados desde arriba para que sirvan al MNR y su nuevo gobierno, para controlar y neutralizar la movilización de los aymaras y quechuas, que habíamos logrado desestabilizar por nuestra cuenta el orden oligárquico a través de masivas rebeliones en los años anteriores" (Loayza 2000: 3).

<sup>33</sup> Xavier Albó utiliza las expresiones "consenso activo" y "consenso pasivo"; Silvia Rivera prefiere hablar de "subordinación".

llevaran a cabo acciones represivas violentas en el área rural. Uno de los hitos de la ruptura del pacto, según se señala habitualmente, es una masacre ejecutada en 1974 en poblaciones rurales del valle de Cochabamba, cuando una protesta campesina —motivada por un decreto que rebajaba los precios de los productos agrícolas— fue debelada con el ingreso del ejército nacional y la Fuerza Aérea. Según los campesinos, el gobierno militar violaba el pacto con esa rebaja. En Bolivia, como en otros países (Cf. Rubio 2001), los precios congelados o rebajados de los productos agrícolas eran utilizados para mantener en alto el poder adquisitivo de los salarios.

Con la ruptura del Pacto, la organización independiente fue ganando realidad. El ascenso de la corriente katarista, a partir de inicios de los años setenta, fue el principal esfuerzo que apuntaba a lograr la independencia organizativa.<sup>34</sup> El esfuerzo se plasmó en la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), en 1979. Era la turbulenta época de la recuperación de la democracia y los derechos civiles y políticos (la misma CSUTCB era un avance en ese sentido), y el sindicalismo campesino se alió con la Central Obrera Boliviana, COB, y otros “sectores populares” para presionar el retiro de los militares.

En ese período —de 1978 a 1982— se produjo la más violenta represión militar. Sucedieron las primeras protestas coordinadas entre la COB y los trabajadores rurales. En noviembre de 1979, la paralización del país a través de huelgas, en los centros mineros y las ciudades, y bloqueos de carreteras, en el área rural, logró la caída de un gobierno militar que había llegado cruentamente al poder pocos días antes. Movilizaciones posteriores aportaron significativamente a la instauración de la democracia, fase en la que las demandas de los sujetos rurales se hicieron más sólidas.

En octubre de 1982 el gobierno fue entregado a los candidatos que habían resultado vencedores de las elecciones de 1980. Pocos años después, la crisis económica, sintetizada en la inflación, que alcanzaría 8.170,5% en 1985 (Antelo 2000: 18), la crisis políti-

---

<sup>34</sup> El katarismo es una tendencia de revalorización cultural que recupera la herencia de Túpaj Katari, el líder aymara que sitió la ciudad de La Paz en 1781 y luego fue condenado a morir descuartizado por cuatro caballos. La apelación al retorno de Túpaj Katari (una de sus últimas frases fue, precisamente: “Volveré y seré millones”) es común en las proclamas kataristas.

ca (un bloqueo efectivo de las acciones del ejecutivo por parte de la mayoría parlamentaria opositora) y la crisis social (la pérdida de horizonte de las organizaciones sindicales que pretendían influir en el gobierno y generaban un conjunto excesivo de demandas que no podían satisfacerse) impusieron el recorte del período de administración del gobierno y la convocatoria de elecciones generales para 1985. Así, en 1985 Víctor Paz Estenssoro, del MNR, llegó por cuarta vez al gobierno. Enfrentó la hiperinflación adoptando severas *medidas neoclásicas* y la inestabilidad política a través de un *pacto* de su partido con el principal partido de oposición, que le garantizaba el respaldo de una *mayoría parlamentaria*. Un nuevo *shock* externo (la caída de los precios del estaño) provocó en 1986 el despido de alrededor de 21.000 trabajadores de las minas estatales (Antelo 2000: 25), que derivó en la desestructuración del hasta entonces poderoso sindicalismo minero boliviano y el debilitamiento de la COB.

La economía se liberalizó; los partidos pasaron a jugar el papel que las leyes les designaban. La agenda pública cambió radicalmente. Temas antes ignorados cobraron vigencia: la reforma electoral, la privatización, la descentralización, la coca "excedentaria" (*Cf. Infra*). Las estrategias de los grupos populares para enfrentar la crisis económica resultaron en un florecimiento de las actividades "informales" tanto en el área urbana (producción y venta de artículos falsificados, por ejemplo) como en el área rural (producción de coca en el trópico cochabambino, sobre todo).

En este nuevo período, creció notablemente la importancia de las organizaciones rurales —campesinas e indígenas—. Se crearon muchas organizaciones<sup>35</sup> y se plantearon propuestas relativas a derechos de propiedad colectiva de tierras, derechos humanos, derecho consuetudinario y autonomía, protección ambiental, aspectos productivos, salud, educación e interculturalidad. No se trata de un solo sujeto ni de demandas homogéneas y organizadas deliberada y conjuntamente "desde abajo". En su planteamiento se com-

---

<sup>35</sup> En 1979 se creó la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB, entidad matriz nacional del sindicalismo campesino (Véase el Gráfico N° 1., "Niveles de las organizaciones sindicales del área rural", en Anexos); en 1982 se creó en Santa Cruz la Central Indígena del Oriente Boliviano, CIDOB, las dos organizaciones más importantes del occidente y el oriente del país, respectivamente. La primera fue el producto de la lucha por la organización independiente; la segunda, de la lucha por el desarrollo y la promoción de la cultura.

binan la enorme pobreza rural, el respeto de la diferencia, el despertar de la cuestión étnica, la preocupación por el medio ambiente y la apertura de canales institucionales.

Como vimos, el cambio político en Bolivia *necesitó* siempre de la participación de los grupos campesinos e indígenas. Surge una pregunta: ¿qué papel tendrán si vuelven a darse condiciones de cambio?<sup>36</sup> Pero no es nuestro interés intentar la imposible tarea de responderla. Enfoquemos más bien el movimiento cocalero y veamos específicamente qué experiencias de organización se combinaron en su conformación y desarrollo.

### 1.2.2. ¿Qué clase de campesinos son los cocaleros del Chapare?

Los cocaleros del Chapare provienen de zonas diversas de toda Bolivia y cargan tradiciones organizativas diferentes. Algunas de las más importantes corresponden al proceso de la Revolución Nacional, conocido en las ciencias sociales bolivianas como “Estado del 52”. Se trata del sindicalismo campesino, las organizaciones de los colonizadores de las tierras bajas del oriente y el sindicalismo minero, que conviven con elementos relativamente más recientes que adquirieron validez con el derrumbe de ese Estado y con la imposición de un modelo económico de libre mercado.

Las organizaciones campesinas del trópico llevan en cierta medida la *impronta del nacionalismo revolucionario* que promovió los cambios más notables de la historia boliviana. Se pueden distinguir tres elementos sobresalientes en esta huella: la “marcha al oriente” (el traslado de población del occidente andino a las tierras bajas chaqueñas y amazónicas), el sindicalismo minero, núcleo de la acción contestataria de la anteriormente poderosa COB, y el sindicalismo campesino.<sup>37</sup> Aparte de la experiencia del

~~sindicalismo (sea obrero o sea campesino), dos elementos que no se deben soslayar son~~  
<sup>36</sup> Esta pregunta fue escrita antes de octubre de 2003, momento en el que, a pesar de no gozar de protagonismo, el movimiento cocalero demostró madurez en tanto que evitó con firmeza la posibilidad de una salida autoritaria a la crisis y apostó por la deliberación (y al parecer continuará haciéndolo, ya que propició la *asamblea constituyente* y un referéndum sobre la explotación del gas natural). Los episodios más violentos de la crisis de octubre se dieron en poblaciones aymaras y en la ciudad de El Alto, habitada también por aymaras de origen rural.

<sup>37</sup> Como ya se entrevé, no es posible reducir el movimiento cocalero a esta herencia—deudora a su vez de la organización indígena previa y de su dinámica de alianza y confrontación con el Estado—. El nuevo contexto de crisis económica, lucha contra las drogas, democratización y neoliberalismo económico labra también ciertos *rasgos novedosos* que son importantes en la configuración de las organizaciones: una apelación a lo étnico y la oposición a la “globalización neoliberal”. Adolfo Mendoza (comunicación personal) entiende que los cocaleros tienen varios *regis-*

calismo (sea obrero o sea campesino), dos elementos que no se deben soslayar son los siguientes. En primer lugar, *la tradición sindical es eminentemente conflictiva*; el diálogo y el acuerdo son vistos como claudicaciones o concesiones espurias.<sup>38</sup> En segundo lugar, *tanto los mineros como los campesinos de todas las vertientes sindicales consumían tradicionalmente coca y continuaban consumiéndola*.

### *La "marcha al Oriente"*

El gobierno de la Revolución Nacional propugnó a partir de 1952 la diversificación de la economía boliviana y la ocupación e integración efectiva del territorio nacional, sobre todo de la región oriental que hasta entonces había tenido una importancia secundaria para la economía y la política nacionales. Los hitos más importantes en estos intentos fueron la construcción de la carretera (hoy llamada *antigua*) entre Cochabamba y Santa Cruz<sup>39</sup>, las propuestas de diversificación económica impulsando la producción de hidrocarburos y caña de azúcar y la colonización dirigida. La carretera fue construida en 1953, al tiempo que se decretaba la reforma agraria. Se fortaleció la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPF, mediante, entre otras medidas, la transferencia constante de fondos de la Corporación Minera de Bolivia, COMIBOL. También se impulsó la producción de caña de azúcar y algodón. Se creó el Instituto Nacional de Colonización, INC, con el objetivo de distribuir, a familias provenientes de todo el país y también del extranjero, las tierras fiscales de las llanuras y selvas del este, al-

---

*tos identitarios*: el nacionalismo, el sindicalismo minero, el sindicalismo campesino, lo étnico. Se trata de una idea sugerente, difícil, sin embargo, de ser operativizada en una investigación. Ante el riesgo de un "determinismo identitario", en este trabajo optamos por examinar los marcos de interpretación del movimiento cocalero (Cf. *Infra*).

<sup>38</sup> Los conflictos de las organizaciones sindicales son también internos. El conflicto es muy recurrido en el conocimiento de la diversidad social y cultural de Bolivia. Sobre este tema, Cf. la referencia de la situación de excepción, en Carl Schmitt (1991), la idea de la política como continuación de la guerra por otros medios, en Michel Foucault (2000), y la noción de crisis como método de conocimiento, en René Zavaleta (1983). De reconocer la importancia de los conflictos (y de su ubicuidad en los cambios importantes en la historia boliviana) no se sigue necesariamente, aunque la propuesta parezca sugerente, que la diversidad del país se funda en conflictos no resueltos desde la época colonial, los primeros años republicanos o la Revolución Nacional de 1952. Esta idea debe enfrentar dos dificultades: primero, asumir alguna continuidad en los sujetos afectados por esos conflictos (pueblos indígenas casi inmutables; grupos dominantes igualmente invariables); segundo, definir o evitar definir el estatuto de los conflictos como variable independiente (los conflictos generan la diversidad y las diferencias) o dependiente (los conflictos suceden inevitablemente porque hay diferencias).

<sup>39</sup> Se trata de una vía que cruza el sudeste del departamento de Cochabamba y los valles mesotérmicos del departamento de Santa Cruz, sin llegar al trópico de Cochabamba. La actual carretera, *lanueva*, fue construida en la década de los ochenta y, desde Cochabamba, se dirige al este partiendo el Chapare. Ésta es la carretera que interrumpen habitualmente los bloques emprendidos por los sindicatos cocaleros.

gunas de ellas inexploradas a esa sazón. El INC intentó promover una agricultura que generara excedentes y pudiera no solamente sustentar la economía de las familias emigradas sino también el desarrollo de las regiones.

En este sentido, los colonizadores son la avanzada de la Revolución Nacional en la debelación de las rupturas territoriales y la falta de vertebración del país. La ocupación de las selvas del oriente fue un objetivo fundamental del gobierno revolucionario para salir del "cerco de los Andes" y de la *monoproducción* minera.

### *El sindicalismo minero*

Aunque la proporción de ex mineros en el total actual de productores de coca en el trópico cochabambino es muy pequeña, el impacto de su tradición organizativa contestataria es sensiblemente mayor. Son notables algunos dirigentes cocaleros que labraron parte de su experiencia en los sindicatos de las minas estatales que se cerraron a partir de 1986. El primer Alcalde campesino de Puerto Villarroel, precisamente, hizo parte de su experiencia de dirigencia en las minas.

Es imposible hablar de la izquierda y de marxismo en Bolivia sin hacer referencia de los sindicatos mineros. Los sindicatos mineros fueron, como ya se señaló, el núcleo del aspecto "revolucionario" o de izquierda del nacionalismo revolucionario boliviano —el aspecto "nacionalista" o de derecha, recordemos, encontró su epítome en las Fuerzas Armadas—. Desde inicios de los cincuenta hasta inicios de los ochenta, la COB, alrededor de los radicales sindicatos mineros, opuso resistencia férrea a las políticas de los gobiernos y suplió las labores de mediación que los partidos políticos (incipientes, en algunos momentos; proscritos, en otros) no podían cumplir.<sup>40</sup> Los intereses de la ciudadanía se articulaban en la COB. Una huelga general de la COB, iniciada por su dirigencia minera, podía paralizar el país y desestabilizar un gobierno.

---

<sup>40</sup> La importancia de los sindicatos mineros en la COB fue tal que hasta hoy rige una prescripción estatutaria según la cual el principal cargo de la organización (el de Secretario Ejecutivo) puede ser ocupado solamente por un representante minero.

Los sindicatos mineros tenían arraigo e importancia en las regiones de mayor peso económico y sufrieron la sañuda persecución de los gobiernos militares. Las huelgas mineras influían notablemente en la economía nacional, por la importancia de las exportaciones de minerales; ponían en jaque a los gobiernos, y llegaron a significar el reducto más inexpugnable de la resistencia popular ante las dictaduras militares.<sup>41</sup>

El discurso minero, difundido en todas las organizaciones populares antes de la década de 1980 y heredado parcialmente por los cocaleros, produjo interpretaciones de la historia enmarcadas en la disputa antagónica entre la revolución y la contrarrevolución.<sup>42</sup> De acuerdo con Jorge Lazarte:

El adversario es designado como "enemigo irreconciliable", "rapaz", "extorsionador", "atizador de guerras", "contrarrevolucionario". La multiforidad referencial no hace sino destacar la negatividad esencialista de la que es portador. Pero este enemigo no es indiferenciado: "el imperialismo" ocupa el primer lugar del escenario, mientras que sus "soportes" internos, burguesía nacional, oligarquía feudal burguesa o simplemente burguesía, ejército o poder militar y otros grupos reaccionarios, son "agentes" del imperialismo (Lazarte 2000 [1985]: 136).

### *El sindicalismo campesino*

La legislación boliviana reconoce el sindicato campesino "como un medio de defensa de los derechos de sus miembros y de la conservación de las conquistas sociales" (Decreto Ley de Reforma Agraria, Art. 132).<sup>43</sup> En el movimiento cocalero confluyen no

---

<sup>41</sup> Dos hechos pueden ilustrar esta afirmación. El primero es una huelga de hambre iniciada a finales de 1977 por cuatro mujeres mineras que exigían amnistía para sus esposos exiliados. La huelga se hizo masiva y al final el gobierno militar no solamente concedió la amnistía sino que convocó a elecciones para mediados de 1978. El segundo es otra huelga general llevada a cabo en noviembre de 1979, acompañada de bloqueos campesinos de carreteras, que, sumada a la presión internacional, logró la renuncia del gobernante militar que dos semanas atrás había tomado el poder en la ominosa "masacre de Todos Santos".

<sup>42</sup> Sobre los marcos de interpretación, *Cf. Infra*.

<sup>43</sup> Aunque la expresión "sindicalismo" remita en algunos países a las organizaciones obreras, la importancia del sindicalismo agrario en otros (el Reino Unido, Francia, por ejemplo) es notable. Como ya señalamos, el sindicalismo agrario difiere del obrero. Una definición común del sindicalismo (obrero) es la siguiente: "acción colectiva para proteger y mejorar el nivel de vida propio por parte de individuos que venden su fuerza de trabajo" (Allen 1968: 1; cit Regini 2000: 1446). Las organizaciones cocaleras—al igual que los sindicatos agrarios en general—no encajan precisamente en ella. Operativamente, podemos suscribir esta definición: "hablaremos de 'sindicalismo agrario' p-

siempre armónicamente las varias vertientes sindicales campesinas que forman la experiencia de quienes cumplieron la empresa migratoria de establecerse en el trópico. Efectivamente, en el Chapare se encontraron poblaciones originarias de los principales núcleos sindicales de las décadas anteriores.

De acuerdo con Silvia Rivera, en Bolivia se pueden distinguir básicamente tres tipos de sindicalismo campesino: el del valle cochabambino, el del altiplano y el del Norte de Potosí. Agregaremos que los colonizadores del trópico provienen de los tres lugares. El primer sindicalismo, como se dijo, es el del Valle Alto de Cochabamba. La población cochabambina siempre se pensó a sí misma como mestiza (Cf. Larson 1984). Durante los primeros años de la Revolución Nacional, *pegujaleros* de anteriores haciendas y *piqueros* (pequeños propietarios) no organizados en comunidades indígenas tradicionales adoptaron el sindicato —en una versión similar al sindicato minero, sin “instituciones tradicionales” como fundamento, y elecciones “modernas” de dirigentes— como (única) forma de agrupación (Dandler 1984; Rivera 1984: 109; Albó *et al.* 1995: 36).

El altiplano, La Paz principalmente, es el escenario del segundo tipo de sindicalismo. Los indígenas aymaras adoptaron el sindicato como un injerto en la organización tradicional, en una síntesis no siempre consistente (Rivera 1984: 109; Albó *et al.* 1995: 36), manteniendo la cosmovisión, las costumbres, creencias y tecnologías étnicas bajo la estructura más moderna de los sindicatos. El tercer tipo se dio en el Norte de Potosí, donde los *ayllus* indígenas rechazaron la implantación del sindicalismo; éste fue asumido por ex mineros, habitantes de los centros poblados y “recibió incluso inyecciones desde Cochabamba”, sin lograr fundirse con las organizaciones tradicionales (Albó *et al.* 1995: 36-37).<sup>44</sup>

---

ra referirnos a las organizaciones cuyo objeto es la defensa y representación de los intereses agrarios, bien de carácter general o sectorial” (Moyano 2002: 1). La definición de la legislación de Waldeck-Rousseau se refiere a la unión voluntaria de los individuos “con interés en la agricultura” (cit. Cleary 1985: 117). Los sindicatos campesinos bolivianos deben tomar decisiones que van de los productos que se cultivarán hasta dónde ofrecerlos. Pero no tienen solamente preocupaciones económicas. Se ocupan de la infraestructura de servicios básicos, el funcionamiento de escuelas y festivales deportivos. Deben *construir* (no se limitan la contestación) y *regular* la vida en la comunidad. En el Chapare también tienen cuerpos de policía propia y los dirigentes son reconocidos como autoridades. Uno no es “colonizador” o campesino si no está afiliado a un sindicato (la posesión de la parcela es garantizada solamente por el sindicato). No se puede ser parte de la comunidad sin ser miembro del sindicato.

<sup>44</sup> Sería posible agregar a esta tipología—en rigor, clasificación— una cuarta categoría: el sindicalismo de los colonizadores.



Estos tres sindicalismos campesinos, sumados a las herencias minera y de la colonización, aportaron a la conformación de un nuevo tipo de organización y acción política. El que más influencias tuvo (por la proporción de chapareños provenientes del lugar) fue el del Valle Alto cochabambino.

### *El sindicalismo campesino en Cochabamba*

El sindicalismo campesino en Cochabamba tiene rasgos que lo distinguen del que existe en otras zonas del país. Fue en el Valle Alto de Cochabamba donde se organizó el primer sindicato agrario, en la década de los años treinta, y fue en la misma zona donde se iniciaron las movilizaciones que condujeron a la reforma agraria de 1953. De acuerdo con Silvia Rivera:

El campesinado quechua de Cochabamba, que ha vivido un proceso de mestizaje mucho más intenso y prolongado, se incorpora de lleno en la revolución de 1952, y constituye el eje del aparato sindical paraestatal montado por el MNR. La memoria colectiva del poder campesino de 1952 eclipsa, en el campesinado quechua de los valles, los vestigios de toda otra memoria, y moldea sus percepciones en función de su relación con el estado. La identidad campesina eclipsa y borra las huellas de identidad étnica en el mestizaje compartido por amplios sectores del MNR y el campesinado cochabambino (Rivera 1983: 164-165).

Ya indicamos que la reforma agraria fue iniciada de hecho por las organizaciones sindicales, que no sin violencia expulsaron a los terratenientes y repartieron la tierra por igual entre los ex colonos (peones) de las haciendas. El incorporarse a este proceso provocó el fortalecimiento de los sindicatos y simultáneamente la aparición de relaciones de clientela entre los dirigentes y las autoridades estatales. En el valle cochabambino surgieron caciques que traficaron su influencia y comprometieron la independencia de los sindicatos (Pearse 1984: 352-356). Esto se dio entre 1952 y 1964 pero con mucho mayor énfasis a partir de ese último año, ya que, luego del golpe de Estado del general René Barrientos (originario del Valle Alto, además), se firmó el Pacto Militar Campesino, y el sindicalismo campesino de Cochabamba se convirtió en base social de las dictaduras. En ese período, al igual que antes

de la reforma agraria, este modelo organizativo acusó una conflictividad muy grande. Un ejemplo ilustrativo de esta característica es conocido como la *ch'ampa guerra* del Valle Alto; en esta *guerra* dos organizaciones se enfrentaron por la colocación errónea de unos linderos con las armas que les había entregado el gobierno revolucionario (Cf. Dandler 1984: 241-271).<sup>45</sup>

El sindicalismo campesino del valle de Cochabamba, principal punto de origen de los actuales coccaleros, fue tradicionalmente formado por pequeños propietarios, "modernos" y conflictivos que delinearón la reforma agraria y posteriormente se aliaron con los militares para después romper duramente con ellos. Estos rasgos de modernidad y emprendimiento son el carácter más notable de la herencia del valle cochabambino en los productores de coca del Chapare.

Las tradiciones sindicales que confluyeron en el trópico no son suficientes para explicar la conformación del movimiento coccalero. Ya que los movimientos son más bien procesos, veamos la manera en que se hizo la ocupación del trópico y el contexto en que se asentaron los actuales coccaleros.

### 1.2.3. La colonización

La mayoría de los habitantes del trópico de Cochabamba son originarios de otras zonas rurales del país.<sup>46</sup> Por décadas, el Chapare fue una región prácticamente inexplorada. Se suponía que gran parte de su extensión estaba deshabitada aunque formaba parte de los territorios de los pueblos indígenas *yuki* y *yuracaré*. No existían vías de comuni-

---

<sup>45</sup> El problema de fondo tenía que ver con divisiones en el partido de gobierno y con la corrupción de algunos dirigentes sindicales.

<sup>46</sup> De acuerdo con resultados del Censo de 1992, de los 107.536 habitantes del trópico de Cochabamba, 70% eran migrantes (74% provenían del departamento de Cochabamba). José Blanes y Felipe Mansilla indican que, según una encuesta realizada en 1994, 30% de los campesinos eran provenientes del departamento de Potosí; 54%, de los valles de Cochabamba, y sólo 16% eran originarios del Chapare (Blanes y Mansilla 1994: 65). Los resultados del Censo de 2001 no son suficientemente claros, ya que juntan a los originarios de la zona con los originarios del departamento de Cochabamba, en una proporción de 90,1%.

Una investigación realizada en 2002 en una zona del Chapare distinta de la que estudiamos arrojó los siguientes resultados: 82,5% de los entrevistados en cuatro sindicatos dijeron que eran originarios de "provincias"; 10%, de Cochabamba, y 2,5% de las minas (CIDECS 2002).

cación y hasta antes de la Revolución de 1952 algunos de sus principales pueblos pioneros eran utilizados como colonias de confinamiento de presos políticos.<sup>47</sup> Entre finales de los años 60 e inicios de los 70 la región se convirtió en un polo de atracción de proyectos de colonización fomentados inicialmente por el gobierno central. En concordancia con la "marcha al oriente", se dieron varios intentos de colonización dirigida y también espontánea —todos en detrimento tácito de la población originaria, que inicialmente ocupaba grandes extensiones haciendo un manejo rotativo de los bosques tropicales y que poco a poco tuvo que renunciar a parte de su territorio—. La instancia que desde un inicio facilitó la toma, la distribución y la titulación de tierras por parte de los inmigrantes fue el sindicato (como la sindicalización de los colonizadores estaba prohibida, algunos se organizaron como "juntas vecinales"). La organización sirvió a sus miembros como la mejor forma de proteger la posesión de los *chacos* (parcelas) y de interponer demandas ante las autoridades con miras a mejorar sus condiciones de vida (electrificación, establecimiento de escuelas, apertura de caminos). Las actividades de los sindicatos abarcaron la instalación misma de las colonias o asentamientos. Incluían temas de justicia, organización de las familias y también el establecimiento de lazos sociales de solidaridad y reciprocidad. Para el miembro individual, la pertenencia al sindicato no implicaba solamente los beneficios del apoyo mutuo; estar fuera de un sindicato podía significar también perder la tierra (Blanes y Flores 1982: *pass*).<sup>48</sup>

El lapso de mayor movimiento poblacional al Chapare se dio entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta, cuando las tierras del trópico acogieron a miles de inmigrantes.<sup>49</sup> ¿Cuáles fueron los motivos del ingreso de este contingente? No se trató ciertamente de una "reconversión de los ex mineros en cocaleros".<sup>50</sup> Las explicaciones de

---

<sup>47</sup> Cf., por ejemplo, los relatos de los dirigentes de artesanos anarquistas deportados en las primeras décadas del siglo XX (Lehm y Rivera 1988).

<sup>48</sup> La importancia de los sindicatos es ampliamente afirmada por los dirigentes de las organizaciones. De acuerdo con un voto resolutorio de la FSCCT, "la colonización y dotación de tierras en la región del Trópico de Cochabamba en general y la de Carrasco Tropical en particular se ha dado a través de la organización sindical por ser la única representación social legítima" (Voto resolutorio de 23.10.97.).

<sup>49</sup> Según información oficial, solamente los productores de coca entre 1950 y 1987 aumentaron en número de 1.165 a 35.942 (datos de SUBDESAL-DIRECO; Cit.: Marconi 1994: s.p.).

<sup>50</sup> Ya vimos que la proporción de ex mineros en la población cocalera es pequeña. La versión — inexacta, huelga señalarlo — de la conversión de los mineros en cocaleros es bastante conocida: "El origen del movimiento de los cocaleros se remonta a mediados de los años ochenta, cuando el presidente Jaime Paz Zamora dejó a 30 mil mineros sin posibilidades de empleo (...) Tales políticas generaron la reconversión de los mineros en productores de coca"

la migración son variadas y básicamente se centran en la crisis económica y en la persistencia de patrones culturales de ocupación del territorio.

En relación con lo último se puede comentar que el arbusto de la coca no es una planta de las serranías andinas: se produce solamente en las selvas que pueblan los valles donde se inicia la cuenca amazónica. De acuerdo con los estudios realizados por John V. Murra en la década de 1970, varios pueblos indígenas preincaicos se partieron para cubrir el máximo posible de pisos ecológicos de la variada geografía andina y amazónica y proveerse de los productos que caracterizaban a cada piso. Así, por ejemplo, una parte del grupo habitaba las selvas (de donde obtenían coca y frutas tropicales); otra parte, los valles mesotérmicos (donde producían el maíz), y otra, el altiplano (donde abundaban la sal y la papa), y había mecanismos de distribución de los productos para que cada nicho ecológico aportara efectivamente a todos los grupos del pueblo indígena. La coca era uno de los productos más codiciados del monte amazónico por sus usos medicinal y ritual (Murra 1975, 2002). Se podría pensar que la llegada de campesinos de otras regiones al trópico repetía el mismo esquema. Sin embargo, "(t)al como Murra y Wachtel (1986: 2) anotan, asumir una continuidad con el pasado con base en similitudes percibidas con situaciones actuales es un empeño metodológicamente insensato" (Painter 1991: 3). Adoptar una postura "andinista" es peligroso porque no se toman en cuenta variables importantes que tienen que ver con siglos de cambios y con los motivos coyunturales de las migraciones.

Con el alza de la demanda internacional de cocaína, y bajo una dictadura militar que promovía sin escrúpulos la producción y el tráfico de drogas ilícitas, entre 1980 y 1981 se inició el *boom* de la coca. En ese momento, el precio de la carga de 100 libras de la hoja llegó a costar cerca de 800 dólares estadounidenses (Cf. Laserna 1996). La comparación de la pobreza de las comunidades de origen con las oportunidades que parecía ofrecer la coca aceleró el traslado de miles de personas al Chapare. Algunas de las circunstancias que confluieron en el *boom* tenían raíces históricas profundas. Por ejemplo, la importancia de la coca en todos los auge económicos del país y la reforma agraria, que

---

(Rubio 2001: 194; citando a Petras 2000). Debe recordarse que los despidos masivos de obreros de las minas se realizaron a partir de 1986, antes del gobierno de Paz Zamora (1989-1993).

se convirtió en una minifundización en la que era evidente la falta de tierra para una población que iba en aumento, se fueron concatenando con la crisis económica que estallaría en los años posteriores. Otras circunstancias no tenían que ver con Bolivia. Son ejemplo de ellas los cambios estructurales en la economía estadounidense, que impulsaron la marginación de los pobres y el consumo de cocaína. También concurrieron variables ambientales, como la adaptabilidad de la coca y el corto lapso entre el cultivo y la cosecha. "Claramente, entonces, los campesinos bolivianos no 'decidieron' súbitamente de un día para otro producir coca para este mercado porque era provechoso y era el momento" (Sanabria 1993: 3).

La producción de coca aumentó notablemente entre los inicios de la colonización y los ochenta. Según datos de Gonzalo Flores y José Blanes, y según la Dirección Nacional de Reconversión Agrícola, en 1963 el Chapare producía 4.800 toneladas métricas anuales de coca; en 1975, 11.800; y en 1988, 147.608 (Blanes y Flores 1984: 82; DIRECO 1988: 28-33; cit. Painter 1991: 3). En relación con la extensión de los cultivos, "entre finales de los setenta y 1983 la cantidad de tierra dedicada al cultivo de coca ascendió de 15.000 hectáreas a más de 58.000" (Brooner 1981: 19-20; Healy 1986: 112; cit. Sanabria 1993: 2).

Hacia mediados de esa década, los principales motivos de la migración al trópico, según los campesinos, eran los siguientes:

**Tabla No. 1.1.**  
**Motivos de migración al trópico de Cochabamba**

Motivos de la migración	Cantidad de entrevistados	Porcentaje
Falta de tierra en las zonas de origen	74	42
Incrementar ingresos	33	29
Buscar empleo	39	22
Viaje con la familia	17	10
Otro motivo	13	7
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de CERES; cit. Painter 1991: 15.

De acuerdo con una encuesta realizada en 1994, las causas de migración que mayor proporción presentaban eran la carencia de tierras laborables en el lugar de origen (46% de los casos), poca productividad de la tierra (31%) y "relocalización" o despido de las minas (5%) (Blanes y Mansilla 1994: 65). En general, se habla, pues, del rendimiento decreciente de la producción en los lugares de origen, el clima, a lo que se suma la falta de infraestructura de riego, la minifundización, las condiciones precarias de comercialización, la ausencia de políticas públicas de apoyo a la pequeña producción agrícola y la deficiente cobertura y calidad de la educación (Sandóval 1998: 17-18; Véase también Pérez 1991, que esgrime argumentos similares).

Los nuevos asentados en el Chapare, provenientes de los valles y del altiplano básicamente, se vieron en la necesidad de enfrentar un medio ambiente muy distinto del de sus lugares de origen. Utilizaron en los suelos tropicales parte del bagaje cultural y tecnológico de la comunidad campesina tradicional y de los sindicatos del valle; entre otros elementos, la diversificación: "la agricultura de colonización reproducía en parte el modelo organizativo de la economía campesina, basado en la diversificación productiva para minimizar riesgos y lograr un ingreso más o menos estable que garantice la reproducción familiar (...) no se dedicaron exclusivamente a la producción de coca, sino que efectuaron también otros cultivos" (Laserna 1996: 65-66).

Pero la coca demostró ser económicamente más importante que los otros productos. La respuesta más fácil y rápida ante la pregunta "¿Por qué se cultiva la coca?" se arraiga en sus precios relativamente altos. Pero este argumento aparentemente convincente debe ser matizado. Ya se señaló que la decisión de cultivar la coca no dependió solamente de los campesinos ni de su intención racional de obtener beneficios económicos. No se trata solamente de maximizar ganancias sino, más bien, de minimizar los riesgos. *La coca no se cultiva por la rentabilidad sino por la regularidad.* Es un cultivo permanente, muy bien adaptado a la tierra tropical y puede cosecharse hasta cuatro veces al año. La coca tiene una demanda asegurada, no solamente por parte de los productores de cocaína sino también por toda la población que hace uso tradicional de la hoja. Lo que interesa a los campesinos es la estabilidad en el flujo de recursos económicos. Además, el transporte de la coca es claramente más cómodo que el de otros productos. "(E)s mucho más fácil

cargar cien bolivianos en la espalda en valor de coca que cargar cien bolivianos en naranjas o en piñas" (Laserna 1997: 66-67).<sup>51</sup>

El cultivo de la coca, comparativamente más eficiente y fácil —aunque no por ello exento de esfuerzo—, ayudó a una adaptación de los colonizadores al nuevo territorio. Se sumó a una mixtura las experiencias organizativas, tecnológicas y culturales —aportada por los orígenes de los colonizadores—, que no era suficiente para ocupar el Chapare sin dificultades (es común señalar que en la cosmovisión andina *se necesitan* las cumbres nevadas, y que los árboles, abundantes en el Chapare, interrumpen la visión del horizonte, indispensable para los ojos altiplánicos). También se sintetizó dinámicamente con conocimientos locales. Un ejemplo de ello son las siguientes declaraciones de dos miembros de base de un sindicato: "Yo trabajo de otra manera, a mi estilo, observo el arco iris, luna llena es bueno, me copié de los yuracarés"; "Venimos de otro ecosistema y nos hemos adaptado" (CIDES 2002: s.p.).

Entre la migración por diversos motivos (sobre todo económicos), la adaptación a un medio ambiente hostil, la adopción de la coca como cultivo *básico* y la formación de un movimiento de importancia nacional hay una síntesis que no se agota en la racionalidad económica, la cultura "trafda" ni en el enriquecimiento mutuo o por el contacto con los grupos originarios locales. Esa síntesis se da en la coca, que ha llegado a significar para estos campesinos *más que la tierra*. La coca enfrenta mejor que otros productos las dificultades económicas que originaron la migración; por la facilidad de su cultivo, permite la adaptación "técnica" al trópico (la tierra tropical, tan diferente de la tierra de origen, genera inicialmente menos apego que la coca, de consumo habitual desde hace varios siglos); además, por sus connotaciones culturales, es importante para la sociedad nacional, y, por ser insumo fundamental de la cocaína (producto del que no se puede separar a pesar de que es inexacto hablar de una identidad entre ambos), también es importante para el gobierno nacional en su relación con otros gobiernos. "En un sentido, debido a su valor simbólico y a la seguridad económica que provee, la coca es para el colonizador lo

---

<sup>51</sup> Este argumento es muy común. Véase, por ejemplo, esta declaración emitida en 1995 por un dirigente: "Un campesino de aquí debe caminar 40 kilómetros desde sus plantaciones para llevar 9 arrobas de plátano y venderlas en 8 bolivianos, sin embargo, obtiene 300 bolivianos por sacar la mitad de hoja de coca, ésa es la gran diferencia" (EM, 5.2.95).

que la tierra es para el campesino. De hecho, el colonizador no tiene el apego a la tierra tan típico en los campesinos tradicionales” (Laserna 1992: 127).

#### 1.2.4. El afuera constitutivo del movimiento cocalero

La presencia de colonizadores de culturas y ambientes diversos, la dirección de ex mineros o campesinos con experiencia en labores sindicales, la común tarea de debelar un difícil medio ambiente y la adopción de la coca como cultivo básico a partir del *boom* del narcotráfico no alcanzan a explicar la importancia de las organizaciones campesinas del Trópico de Cochabamba. En este punto es importante la noción de *afuera constitutivo* o *exterior constitutivo* propuesta por Jacques Derrida y trabajada por Henry Staten.<sup>52</sup> De acuerdo con Staten (1984: 16), hay elementos en el contexto que son indispensables para completar la identidad de un grupo. Estos elementos simultáneamente amenazan la existencia misma de dicho grupo y, por otro lado, fortalecen su cohesión. El ejemplo que se pone comúnmente es el de la necesidad mutua del Pacto de Varsovia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en décadas pasadas.

¿Cuál es el *afuera* o *exterior constitutivo* del movimiento cocalero? Son varios elementos. En primera instancia, están las fuerzas de represión del narcotráfico y los narcotraficantes mismos. Los unos aportan a la fortaleza de las organizaciones, en concordancia con la *criminalización* de la condición campesina, a través de sus acciones violentas. Los otros lo hacen mediante las imposiciones en la compra de coca. Luego están las autoridades del gobierno central comprometidas con la erradicación. En el mismo nivel (aunque no son tan importantes en términos de influencia en el Trópico) están los partidos políticos más tradicionales que observan el crecimiento del movimiento como una amenaza a sus aspiraciones. Finalmente, están las autoridades estadounidenses que promueven la lucha contra el narcotráfico.

---

<sup>52</sup> El principio de oposición que Touraine reconoce en los movimientos sociales se refiere a lo mismo, aunque asigna menor importancia a lo externo: “Un movimiento no se organiza más que si puede nombrar a su adversario, pero su acción no presupone esta identificación. *El conflicto hace surgir al adversario*, forma la conciencia de los actores en presencia” (Touraine 1995: 251).



El *afuera constitutivo* está encarnado parcialmente en la legislación boliviana. La Ley 1008 de la Coca y Sustancias Controladas (1988) penaliza la condición de productor de coca y presupone la culpabilidad de los portadores de sustancias controladas. En ese caso, la prisión es inmediata y los presos deben *demostrar su inocencia*. La población carcelaria inocente se incrementó entre el año de la promulgación de la ley y 1996, año de su reforma; los organismos represivos empezaron a mostrar estadísticas de operativos y cantidades de prisioneros que intentaban expresar que la lucha contra el narcotráfico estaba siendo ejecutada seria y eficientemente.<sup>53</sup>

A manera de hipótesis puede plantearse la siguiente regularidad que tiene que ver con el "éxito" político de las organizaciones de cocaleros en su relación con la opinión pública boliviana. *El movimiento adquiere mayor vitalidad mientras más duras son las amenazas del afuera constitutivo. Cuanto más cerca estén los cocaleros del carácter de víctimas, sus movilizaciones serán tanto más vigorosas y contarán con tanto mayor apoyo de la población.* Esto se da al menos en el combate al narcotráfico, en la política parlamentaria y en las contiendas electorales. Los operativos de represión del narcotráfico criminalizan la condición de campesino y de hecho algunos se hacen solamente para amedrentar a los cocaleros, incrementar su inseguridad y desalentar la participación en las movilizaciones que llevan a cabo los sindicatos. Pese a los actos que acompañan estos operativos (detenciones injustas, muertes y otras violaciones de los derechos humanos), los campesinos continúan apoyándose en sus organizaciones. En el caso de la política parlamentaria, una acuerdo circunstancial de los partidos más tradicionales expulsó a Evo Morales (principal dirigente de las Federaciones del Trópico) de la Cámara de Diputados en enero de 2002; los diputados de estos partidos votaron su desafuero dando validez a una acusación de instigación al crimen. Morales salió del parlamento e inmediatamente tramitó su retorno ante la Corte Suprema y se dedicó a promover su candidatura a la Presidencia de la República. Al final de la campaña electoral, el embajador estadounidense en Bolivia sugirió públicamente no votar por Morales ya que la ayuda económica que los Estados Unidos prestan a Bolivia se vería comprometida. La votación demostró que la población no hizo

---

<sup>53</sup> Los caracteres adoptados por la lucha contra la producción y el tráfico de drogas en Bolivia guardan similitud con las nuevas tendencias represivas del Estado penal que del que habla Loïc Wacquant al referirse a la *criminalización* de la miseria en los "barrios sensibles" de las grandes ciudades de los países desarrollados, Nueva York en primer lugar (Wacquant 2000).

caso de esa sugerencia: Evo Morales obtuvo el segundo lugar en la elección nacional y llegó a disputar la Presidencia de la República en la segunda vuelta en el Parlamento.<sup>54</sup>

### 1.2.5. El sindicalismo en el trópico

Volviendo al tema de los sindicatos, se dirá que "(l)os colonizadores son pequeños productores, que siguen la tradición piquera, del pequeño agricultor parcelario aglutinado en sindicatos que garantizan la producción y comercialización: chaco y feria son los ejes que explican el poder decisivo de los sindicatos en esta región tropical" (Vargas y Vargas 1998: 74).<sup>55</sup> Inicialmente, de acuerdo con Xavier Albó,

En su estilo, la organización sindical es [culturalmente] débil con relación a lo más común en las comunidades andinas, debido sobre todo a la variedad de orígenes de la gente, al poco tiempo que viven juntos y a su inestabilidad en un mismo lugar. En varios aspectos, se asemejan a lo que (...) ocurría en Cochabamba. Por ejemplo, en los nombramientos a cargos ya no funciona el sistema andino de turno rotativo, sino una elección más formal. En términos generales se puede afirmar que predominan criterios meritocráticos más que los de participación (Albó *et al.* 1995: 63).<sup>56</sup>

Los sindicatos son, como ya se señaló, las organizaciones más importantes en la vida social de las comunidades. Su actividad tiene que ver con las condiciones laborales de sus miembros, la subsistencia y la regulación de la vida en comunidad. El número de familias afiliadas varía entre cincuenta y ochenta (Lizárraga y Villarroel 1998a: 29). De acuerdo con

---

<sup>54</sup> La noción de afuera constitutivo va más allá de la idea que vincula la identidad y el reconocimiento: "La tesis (...) de que nuestra identidad está formada en parte por el reconocimiento o la ausencia de éste, a menudo por el reconocimiento errado de otros (...) La falta de o el error en el reconocimiento pueden infligir daño, pueden ser una forma de opresión" (Taylor 1998: 75).

<sup>55</sup> Sobre la formación de los sindicatos, Alberto Lizárraga y Héctor Villarroel explican: "El proceso de conformación de las organizaciones sindicales del trópico cochabambino obedece a la dinámica de la colonización espontánea y dirigida. En el primer caso, la formación de los sindicatos se debió a la necesidad de regularizar la propiedad territorial y a ejercer presión sobre los gobiernos de turno en demanda de políticas productivas. En el segundo caso, su formación se debió no sólo a las necesidades de legalizar las tierras y buscar mejores condiciones de vida de los campesinos, sino también a la existencia de un interés colectivo en torno a la hoja de coca. El tiempo, las actividades que realizan y los acontecimientos que han involucrado de forma similar a estos dos tipos de colonizadores han determinado que a la fecha persigan los mismos objetivos" (Lizárraga y Villarroel 1998: 29).

<sup>56</sup> En consonancia con la recuperación de caracteres étnicos, la elección de dirigentes suele acudir al expediente del turno (lo cual evita la formación de cacicazgos) y a otras modalidades (como la de elegir al tío, "para que aprenda"; CIDES 2002).

José Blanes y Gonzalo Flores (1982), su influencia excede a los jefes de hogar y afecta centralmente la vida de las familias de la colonia. El otorgamiento de parcelas, por ejemplo, se hace a través de los sindicatos, y los afiliados no cuentan con otra garantía de posesión y aprovechamiento de la tierra que su pertenencia a la organización. Los sindicatos gestionan también el acceso a servicios básicos, mediante actividades comunales, y administran justicia, entre otras tareas (Vargas y Vargas 1998: 74).<sup>57</sup>

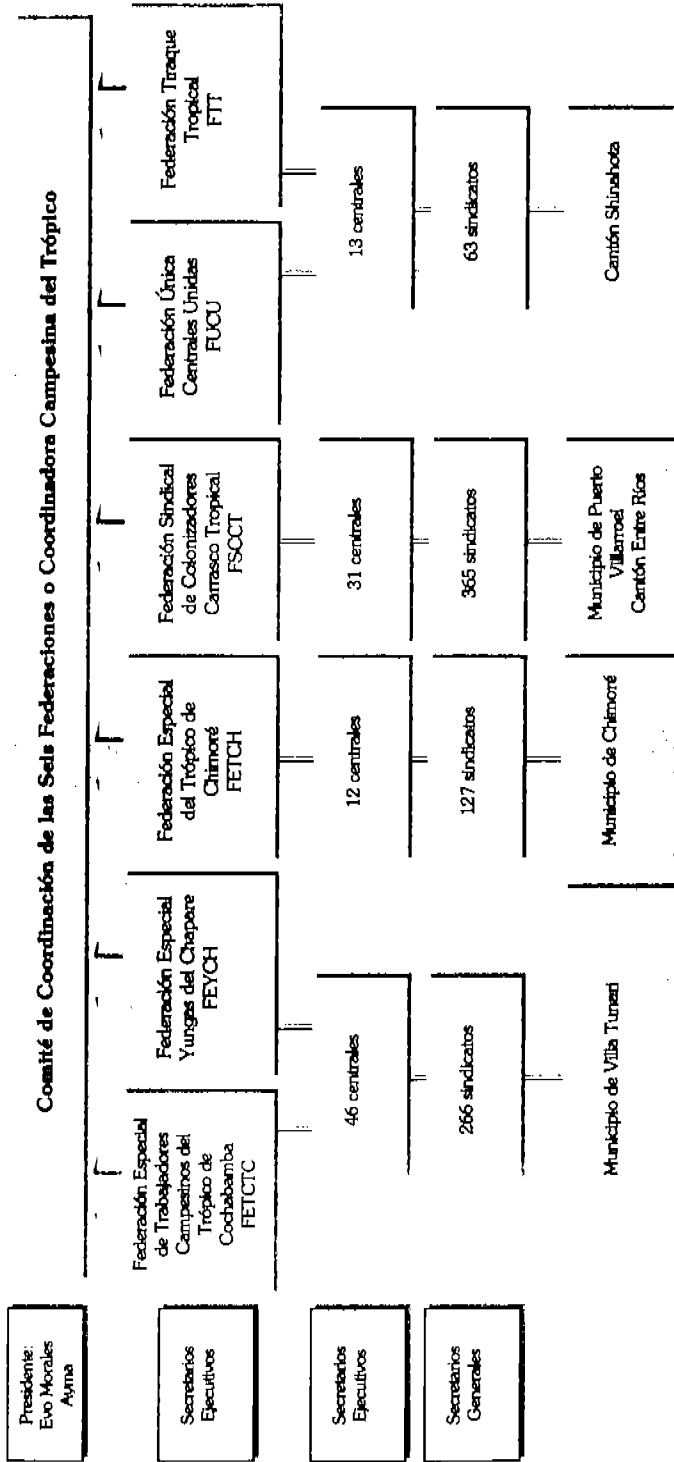
El número de sindicatos crece de acuerdo con la expansión de la frontera agrícola. Si se encuentra una nueva zona de colonización, los pobladores (aun siendo ellos mismos parte de otros sindicatos) crean uno nuevo. Para 1980, momento del *boom*, existían 183 sindicatos agrupados en 23 centrales que formaban dos federaciones (Rivera 1991). Para 1988, el número había crecido a 600. En 1994, había 773 sindicatos reunidos en 62 centrales y cinco federaciones (con un total de 38.584 miembros). Durante el período que se estudia, existían 892 sindicatos con 85 centrales y cinco federaciones<sup>58</sup> (véase el Gráfico N° 1.1., en el que ya hay seis federaciones):

---

<sup>57</sup> "En definitiva, el sindicato es una institución omnipresente en la vida cotidiana de la comunidad, encargado de planificar y ejecutar las obras comunales, supervisar el trabajo local de las instituciones foráneas (escuela, ONGs...), administrar justicia hasta en el caso de adulterio, defender la integridad del territorio y sus recursos, e incluso organizar las actividades deportivas" (Viola Recasens s.f.: 5).

<sup>58</sup> De acuerdo con información del censo nacional de 2001, solamente en los tres municipios mayoritariamente tropicales existen 584 sindicatos con un total de 77.116 habitantes. Posteriormente se creó una nueva federación, la de Tiraque Tropical, y se consolidaron las federaciones paralelas de mujeres.

# Organizaciones de productores de coca en el Trópico de Cochabamba (2000)



Se excluyen las organizaciones de mujeres y las asociaciones productivas.  
Fuente: Elaboración propia con base en Flores 2000.

- *FETCTC: Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba* (Villa Tunari, tercera sección municipal de la provincia Chapare)
- *FSCCT: Federación Sindical de Colonizadores de Carrasco Tropical* (Puerto Villarroel, quinta sección de la provincia Carrasco; Bulo Bulo, segunda sección de la provincia Carrasco)
- *FETCH: Federación Especial del Trópico del Chimoré* (Chimoré, cuarta sección de la provincia Carrasco)
- *FUCU: Federación Única Centrales Unidas* (Paractito, tercera sección de la provincia Chapare)
- *FEYCH: Federación Especial Yungas de Chapare* (Tiraque, primera sección de la provincia Tiraque). (Plan del Trópico 1996; cit. Vargas y Vargas 1998: 74).

Las mujeres cocaleras organizaron Federaciones de Mujeres paralelas a cada una de las Federaciones "de hombres" (Cf. Ágreda *et al.* 1996). La FETCTC está a cargo de la Coordinadora o Comité de Coordinación desde su creación, en 1990. Esta Federación, además, está afiliada a la CSUTCB.

Los sindicatos se rigen por un modelo asambleísta. En Carrasco Tropical, la asamblea del sindicato elige en votación a las autoridades o dirigentes de cada colonia. Los cargos principales son, al igual que en los sindicatos de los valles cochabambinos, el de Secretario General, el de Secretario de Relaciones y el de Actas, que pueden ser reelectos indefinidamente. La estructura de carteras reproduce lo indicado por los estatutos de la federación (Lizárraga y Villarroel 1998a: 29). Los colonizadores que ejercían cargos en sus lugares de origen no son reconocidos como dirigentes ni autoridades tradicionales en tanto que no se trata de organizaciones étnicas o de la trasplantación de comunidades (Vargas y Vargas 1998: 77).<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Como se indicó ya, el discurso cocalero sufrió un proceso de "etnización" importante; de llamarse "colonizadores", pasaron a denominarse primero "campesinos" y luego "originarios".

Las organizaciones de segundo nivel en el resto del área rural de Bolivia son las Subcentrales, que corresponden aproximadamente a los municipios; en el siguiente nivel están las Centrales, correspondientes a las provincias; luego, las federaciones departamentales (Véase el Gráfico N° 1., "Niveles de las organizaciones sindicales del área rural", en Anexos). En el área tropical de Cochabamba se soslayó el segundo nivel. De esa manera, los sindicatos de colonias se agrupan en centrales y cada municipio tiene una federación. Como en el caso de las colonias, los estatutos de la federación sirven para estructurar los cargos de la organización (Lizárraga y Villarroel 1998a: 32).

Cuando las decisiones que deben tomarse afectan a más de una colonia y exceden los marcos de la asamblea de un sindicato o son muy complejas e impiden arribar fácilmente al consenso, "ascienden" a la central y así sucesivamente (Vargas y Vargas 1998). Este "ascenso" se realiza a través de delegados que tienen mandato imperativo. Si es que los delegados reunidos en la asamblea de la central o la federación, o en el "Ampliado" de la Central, Federación o Coordinadora, no alcanzan una decisión por consenso o voto, deben "volver a las bases" y exponer la situación y las opciones de decisión posibles. Este tipo de mandato elimina parcialmente la posibilidad de deliberar, en tanto que cada delegado llega a la reunión a expresar la decisión de su asamblea, decisión que no puede cambiar aun habiendo escuchado argumentos probablemente más convincentes de otros delegados. En otros casos, cuando la representación es más directa, la asistencia a las asambleas es masiva y las discusiones pueden durar varias horas —toda una noche, por ejemplo— hasta llegar a una decisión de consenso (o la votación, en ocasiones en que la deliberación es complicada).

En el transcurso entre la colonización y el inicio de una serie de marchas hacia La Paz (iniciadas a partir de 1994), se abrió una brecha entre las bases y los dirigentes principales. Una especie de caída en la "ley de hierro", de acuerdo con Xavier Albó:

Dicha separación consistiría no en la falta de cohesión con referencia a los intereses compartidos sino en la persistencia de un grupo dirigente cada vez más fogueado en las lides de negociación y presión, sus relaciones con la prensa y organismos internacionales, etc., que los convierte en imprescindibles en dicha organización (Albó *et al.* 1995: 69).

Ello tiene que ver con que el cambio de autoridades o la representación “por turno”, tal como sucede en escalas menores —en las que las oportunidades de controlar a los dirigentes son más frecuentes—, es más difícil en el nivel nacional.

#### *La Federación Sindical de Colonizadores de Carrasco Tropical*

La Federación de Carrasco Tropical fue organizada el 6 de junio de 1984 y tiene sus sedes administrativas en el centro poblado de Ivirgarzama y en la ciudad de Cochabamba. Durante el período de estudio (de 1997 a 1999, específicamente), estaban afiliadas a ella veintisiete Centrales campesinas pertenecientes tanto a comunidades del municipio de Puerto Villarroel, de la provincia Carrasco, como a comunidades de Bulo Bulo, territorio perteneciente a Pojo, otro municipio de la misma provincia. Entonces, la Federación agrupaba a un total aproximado de 6.790 familias.

La FSCCT surgió de una ruptura interna que sufrió la Federación de Colonizadores de Chimoré en su VIII Congreso, que se celebró en Ivirgarzama.<sup>60</sup> En una de las sesiones se propuso cambiar la sede de esta última organización de Chimoré a Ivirgarzama. No habiendo resultado satisfactoria la discusión, los disidentes formaron su propia Federación. De acuerdo con los dirigentes principales de la organización, ésta se creó con los siguientes motivos:

- Para estar organizados sindicalmente y de esta manera lograr los objetivos trazados, tales como: la defensa social y el fortalecimiento y liberación de la clase campesina.
- Para defender los intereses colectivos de la zona como ser: la propiedad de la tierra, la coca y la economía de los campesinos, así como para buscar el desarrollo del lugar.
- Por las necesidades de trabajo y para la búsqueda de mejores precios para los productores agropecuarios que permitan mejorar las condiciones de vida (CERES 1998).

---

<sup>60</sup> La ruptura es una manera común de crear nuevas organizaciones en el trópico. Eso se da en todos los niveles, desde la colonia hasta la federación.

Estos objetivos de creación coinciden con los que exponen los dirigentes de las Centrales de la Federación.<sup>61</sup> En este caso, sin embargo, se acentúa más el carácter político de la organización. La defensa de la coca, aunque aparece en un segundo lugar, es la que más esfuerzos demanda en la relación de la Federación con los gobiernos nacionales.

Según el estatuto orgánico de la Federación aprobado en el Primer Congreso Orgánico celebrado el 23 y 24 de junio de 1994, el directorio está compuesto por veintidós carteras (FSCCT 1994: *pass*). En el período estudiado, algunas de ellas no funcionaban (Secretaría de la Mujer y Secretaría de Ecología, Medio Ambiente y Colonización); por el contrario, funcionaba otra no contemplada en los estatutos (Secretaría de Comercialización). La importancia real de los cargos no dependía solamente de los estatutos sino de las relaciones entre los miembros del directorio. De acuerdo con la directiva de la Federación, en 1998, ésta era la escala de importancia de los cargos:

- Secretario Ejecutivo
- Secretario General
- Secretario de Relaciones
- Secretario de Hacienda
- Secretario de Actas
- Secretario de Conflictos
- Secretario de Organización<sup>62</sup>

La elección de los miembros del directorio de la Federación se realiza en un congreso ordinario mediante votación secreta de un delegado por sindicato —si el sindicato cuenta con menos de cincuenta afiliados—, dos —si los miembros están entre cincuenta y cien— o tres —si el sindicato cuenta con más de cien afiliados; aparte participan tres

---

<sup>61</sup> Los dirigentes de la Central Paraíso, por ejemplo, señalaron como motivos de la creación de la central: "1. Para mantener unida a las colonias y defender y hacer respetar los derechos económicos, sociales y sindicales. 2. Para que en forma organizada se pueda encarar las necesidades de la región y lograr así el desarrollo del pueblo posibilitando de ese modo que las familias puedan vivir bien junto a todos sus vecinos. 3. Para buscar las reivindicaciones de la zona y más que todo la titulación de las tierras dotadas, así como para defender la coca, la tierra y el territorio. 4. Porque constantemente el gobierno marginó a los campesinos colonizadores" (CERES 1998).

<sup>62</sup> Habitualmente, la Secretaría de Actas juega un papel más importante. La escala expresada aquí es el resultado de varios talleres de análisis de la organización realizados por CERES en 1998 (CERES 1998; Lizárraga y Villarreal 1998a y 1998b).



delegados por cada Central. Para ser elegido miembro del Comité Ejecutivo deben cumplirse una serie de requisitos: tener una parcela propia y trabajar en ella, tener la permanencia en la jurisdicción de Carrasco Tropical, haber ejercido por lo menos dos veces la Secretaría General de su central, ser proclamado candidato por su central y cumplir otras condiciones menores. Esta forma de elección sólo se efectúa en el caso de los tres principales cargos (Secretaría Ejecutiva, General y de Relaciones); los restantes secretarios son elegidos por aclamación (FSCCT 1994: 17)

En palabras de algunos dirigentes, los rasgos más considerados en la elección de dirigentes son la capacidad (fórmula que condensa la experiencia, el conocimiento y la decisión), la honestidad y alguna habilidad especial (de *relacionamiento*, en el caso del Secretario de Relaciones; de manejar números o redactar, en el caso de los secretarios de Hacienda y Actas) (CERES 1998).

El Ejecutivo es el que concentra la información y la transmite a los otros dirigentes. Según los asistentes a un taller de análisis de la organización, el Ejecutivo no tiene muchos vínculos fuera de la Federación. Su vínculo principal es con las bases (véanse los Gráficos N° 2. y 3., en Anexos; CERES 1998).

De acuerdo con los dirigentes de la Federación en funciones durante el lapso estudiado, el primero de los dos principales acontecimientos en que participó la organización fue la "Marcha por la vida, la soberanía nacional y la defensa de la hoja de coca" hacia la ciudad de La Paz, entre agosto y septiembre de 1994. En esa marcha de setecientos kilómetros se pidió el respeto de los derechos humanos en el trópico y la suspensión de la erradicación de las plantaciones de coca. La caminata partió desde Villa Tunari, en el trópico, el 29 de agosto de 1994 rumbo a la sede de gobierno, aunque dos días antes, el 27 de agosto, el gobierno de entonces (la coalición que sustentaba a Gonzalo Sánchez de Lozada) pidió a los dirigentes iniciar el diálogo, en un intento infructuoso por evitar la movilización. En la acción participaron campesinos de base, dirigentes de sindicatos, dirigentes de centrales y dirigentes de federaciones, los cuales llegaron a la sede de gobierno el 19 de septiembre de 1994. Allí, con mediación de las organizaciones matrices campesinas y de la COB, los cocaleros suscribieron un acuerdo con el gobierno el cual se com-

prometió a promover una campaña de despenalización de la coca, modificar la Ley 1008 y reducir la presencia de efectivos en la zona. Tras suscribir este compromiso los campesinos retornaron ese mismo día al Chapare. El acuerdo no fue cumplido.

Los dirigentes evaluaron la participación de los diferentes niveles de la organización sindical en la marcha según el *marco de la soberanía* de las bases y en la *lógica del testimonio*, anteponiendo el criterio del sacrificio como sustento de la validez de las acciones. Así —en una muestra del permanente escrutinio de la labor de los dirigentes—, se dijo de los miembros del Comité de Coordinación: “Hubo fidelidad de la mayoría. Algunos no marcharon. Fueron de paseo a La Paz en otros medios de transporte” (CERES 1998); y de las bases: “Realizaron la marcha durante varios días (...) Asistieron bastante cantidad. Fue el punto de gestación de la Federación Sindical de Mujeres Colonizadoras. Participaron en la huelga de hambre en la Federación” (*Idem*).

Se realizaron posteriormente otras marchas hacia la ciudad de La Paz. Entre finales de 1995 e inicios de 1996, las mujeres cocaleras marcharon para pedir la suspensión de la erradicación, el respeto de los derechos humanos y la libertad de algunos dirigentes presos. En 1998 se realizó una marcha “mixta” para pedir el cese de la violencia. En 2002 se llevó a cabo otra, pidiendo la convocatoria de una asamblea constituyente.

El segundo acontecimiento importante —lo que para nosotros es todavía más significativo— fue la participación en la elaboración del plan quinquenal municipal. Posteriormente nos ocuparemos de ese plan, de la importancia que los cocaleros y sus organizaciones dan a la gestión municipal y de su influencia en la misma. Ahora examinemos los rumbos que tomaron en la búsqueda de conformar un “instrumento político”.

### 1.2.6. El instrumento político

Lo primero que les pasará, cuando tengan un partido político, es que tendrán una oposición dentro y fuera del partido (...) Entonces comenzarán las peleas para tomar el poder, porque los partidos se hacen para tomar el poder. Lo tercero que les pasará es que se dividirán (...) Si ustedes quieren hacer partido, háganlo y háganlo bien, yo como movimientista y político, les doy anteladamente la bienvenida, porque otra cosa es con guitarra.

Carlos Sánchez Berzafn, Ministro de Gobierno, febrero de 1995

Actualmente, el Movimiento al Socialismo, MAS, es el "instrumento político" del movimiento cocalero. De acuerdo con dirigentes del partido, la idea de formar un instrumento dependiente de las organizaciones campesinas surgió en el trópico de Cochabamba —precisamente, en la Federación Especial del Trópico— un año antes de su plasmación en la ASP en Santa Cruz, y fue propuesto en un Congreso de la COB, en 1994 (Entrevista con un diputado del MAS; Cochabamba, septiembre de 2002).<sup>63</sup> Su discusión *seria* se inició durante el duodécimo Encuentro de productores de coca de La Paz y Cochabamba, realizado entre el 17 y 18 de enero de 1995. En la convocatoria del encuentro se incluyó la creación de un instrumento político (LR, 18.1.95). A pesar de participar de la marcha de propaganda previa a la sesión inaugural, la COB no estuvo presente en las deliberaciones. En ese momento los periódicos publicaban: "(L)os cocaleros, dicen sus dirigentes, intentan convertirse en la nueva fuerza protagónica de las luchas populares en Bolivia con capacidad de liderar a otras capas sociales en la búsqueda de sus reivindicaciones" (O, 18.1.95). Según Evo Morales, se buscaba:

la conformación de una comisión de orientación política para los sectores campesinos ante el fracaso de la clase política que no ha dado ninguna respuesta a la serie de planteamientos formulados por los hombres del campo (...) la única respuesta a los partidos políticos debe darse con la

<sup>63</sup> "La creación de un partido político de los campesinos y cocaleros fue extensamente debatida en los últimos congresos nacionales como sectoriales de ese sector social y fue anunciado, como una necesidad ineludible, en el X Congreso Nacional de la Central Obrera Boliviana (junio de 1994), frente a la marginación política que sienten de las esferas del poder, como en el propio campo sindical" (P, 5.2.95).

formación de un nuevo partido capaz de aglutinar a todos los intelectuales u hombres de visión que no comulgan con la práctica de aquellas organizaciones que sólo obedecen el mandato del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

En Santa Cruz (en el congreso campesino) vamos a terminar con el estudio de la línea política que en el futuro tendrán los campesinos bolivianos" (ED, 18.1.95).

Su idea era "terciar en las elecciones municipales de diciembre y tomar (después) el poder político global (central)" (P, 18.1.95). El documento del Comité Impulsor del Instrumento Político decía: "Lamentablemente los partidos, sean de izquierda o derecha, aparecen como si fueran dueños y los votantes como sus clientes" (P, 22.1.95).

La intención de formar un "instrumento político" para *colonizar* la arena política institucional y disputar con los partidos políticos "en su cancha" no significaba desnaturalizar el movimiento campesino abandonando los intereses de las *bases* en beneficio de la captación de *votantes*. Las decisiones del partido campesino serían tomadas en las estructuras sindicales. *El instrumento debía ser estrictamente eso: un instrumento*. En 1995, los dirigentes cocaleros expresaban la necesidad de crear un mecanismo de representación propio que fuera útil para enfrentar problemas generales (la defensa de los recursos naturales, la soberanía) y particulares (la violencia policial).<sup>64</sup> Según Evo Morales:

Algunos compañeros hemos aprendido a dirigir sindicatos, centrales, federaciones y deseamos seguir aprendiendo a entender los problemas de los cocaleros, pero no tenemos capacidad intelectual y académica no somos políticos finalmente (...) Es importante crear un instrumento político, no sólo para defender la coca y los cocaleros, sino para defender al país, la soberanía nacional, los recursos naturales y los recursos humanos.

Por eso es que los campesinos tenemos derecho de concebir nuestro propio desarrollo y queremos llenar ese vacío que existe, porque con todos los gobiernos hemos sido pateados, asesinados, echados con gasolina y en una oportunidad los policías de UMOPAR se llevaron el anillo de matri-

---

<sup>64</sup> La certeza de que es posible la *autorrepresentación* del pueblo y la consiguiente inutilidad de los partidos políticos subyacía la propuesta del instrumento. Esta propuesta, según Evo Morales, "se ha encarnado en el pueblo, ya que es parte de su propia vivencia, del sentimiento de frustración y dolor por los constantes atropellos y burladuras de los gobiernos de turno (...) no será como los partidos con dueños y jefes, porque a ellos les resulta fácil pasar de la izquierda a ser reformistas, de ahí a conformistas y acaban anunciando la presencia militar para combatir a los campesinos productores de coca" (P, 2.2.95).

monio de una compañera muerta, porque no encontraron nada más que robar (EM, 6.2.95).

La posibilidad de la creación de un partido cocalero fue recibida de manera diversa por los miembros de los partidos políticos existentes. Unos saludaban el enriquecimiento de la democracia con una nueva organización; otros desestimaban la idea y proponían a los dirigentes del trópico sumarse a sus filas; otros, finalmente, les advertían de los "peligros de la política".<sup>65</sup>

En marzo de 1995 se realizó un congreso denominado "Tierra, Territorio e Instrumento Político". Participaron la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB, la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia, CNCB, y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano, CIDOB. En él se decidió crear un "instrumento político de las organizaciones campesinas". La presidencia del instrumento y la responsabilidad de obtener la personalidad jurídica y el registro en la Corte Nacional Electoral, CNE, recayó en el dirigente cochabambino Alejo Véliz, de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba, FSUTCC (a la cual no están afiliados los cocaleros). Véliz propuso para el nuevo partido el nombre de Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, ASP.

El trámite de registro de ASP fue rechazado por la CNE. Ante la inminencia de las elecciones municipales de diciembre de 1995, se hizo un convenio con el Partido Comunista de Bolivia, PCB, que tenía la personería de Izquierda Unida, IU. El convenio estipulaba que el PCB presentaría candidatos propios en tres departamentos (Beni, Potosí y La Paz); ASP tendría entera capacidad de decisión en los seis restantes departamentos. Así fue que los primeros candidatos campesinos a concejalías y alcaldías municipales en Cochabamba fueron postulados por IU. Un nuevo rechazo de la CNE en 1996 permitió que el acuerdo con el PCB se reeditara para las elecciones generales de 1997. En

---

<sup>65</sup> Hugo San Martín, del MNR, señalaba: "un instrumento político como el que ellos piensan formar, en todo caso, puede fortalecer el proceso democrático" (P, 2.2.95.). Para Daniel Santalla, del partido populista Conciencia de Patria, CONDEPA, formar un partido "(s)ería un error, porque ya hubieron agrupaciones de esa naturaleza que no respondieron a las expectativas populares"; para los cocaleros, lo mejor era adscribirse a CONDEPA (O, 18.2.95). Carlos Sánchez, del MNR y entonces Ministro de Gobierno, decía: "Otra cosa es con guitarra" (UH, 5.2.95).

esa ocasión, el PCB exigió que algunos de sus militantes fueran incluidos en las listas de candidatos a diputados plurinominales.

Uno de los elementos más peculiares del instrumento fue desde su inicio el recurso de prácticas tradicionales de evaluación y sanción del rendimiento de los dirigentes; entre ellas, la “ley del chicote” —aprobada explícitamente por una reunión de la FSUTCC— y el castigo del *ithapallo* (ortiga), consistente en azotes públicos con ortiga. El dirigente Román Loayza (de los valles de Ayopaya, en Cochabamba, una zona no cocalera) anunció poco antes de las elecciones municipales:

Los dirigentes políticos tradicionales se aprovechan de la miseria y la pobreza y ofrecen toda una serie de ventajas que nunca después se cumplen, sin embargo, los [dirigentes] desleales y traidores serán castigados de acuerdo a nuestras costumbres (PP, 30.11.95).<sup>66</sup>

Las disputas de liderazgo y sobre la relación que el partido debía tener con los sindicatos provocaron una división. En enero de 1999 los cocaleros se separaron de ASP y fundaron el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, IPSP. Un pequeño partido, el MAS, les cedió incondicionalmente su personería jurídica. Con el nombre del MAS ganaron las elecciones municipales de diciembre de ese año en los municipios del trópico y se presentaron en las elecciones generales de 2002, en la que obtuvieron ocho senadurías, catorce diputaciones uninominales, trece plurinominales<sup>67</sup> y el segundo lugar general, con 20,94% de los votos nacionales.

---

<sup>66</sup> Según campesinos de Puerto Villarroel, durante la “crisis municipal” el *ithapallo* fue utilizado contra las autoridades municipales.

<sup>67</sup> El parlamento boliviano es bicameral. La cámara alta está formada por veintisiete senadores; la baja, por sesenta y ocho diputados uninominales y sesenta y dos plurinominales.

## CAPÍTULO 2. TÁCTICA Y ESTRATEGIA DEL MOVIMIENTO COCALERO

Es difícil conseguir lo que nosotros queremos con las medidas de presión, por lo cual queremos pulsar al modelo con nuestras propias fuerzas, desde adentro (...). El brazo táctico es que nosotros debemos formar un partido político según la Constitución Política del Estado y el brazo estratégico es que las bases tienen que seguir preparando las movilizaciones.

Román Loayza, Ejecutivo de la CSUTCB, junio de 1997

### 2.1. LOS CUATRO ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL MOVIMIENTO COCALERO

Ya indicamos que en Bolivia la coca es un cultivo *legal pero no plenamente legal*. A lo largo de la historia republicana, los grupos dominantes no mostraron consistencia en sus referencias a la coca. Durante las primeras décadas del siglo XX predominó el discurso oligárquico que afincó las causas de los problemas del país en criterios raciales (el legado negativo del mestizaje y la supuesta incapacidad física, intelectual y moral de los aborígenes) y ambientales (la diversidad ecológica de Bolivia era entendida como un "absurdo geográfico").<sup>68</sup> Aunque la producción de coca estaba en manos de hacendados, su consumo era visto como una herencia perjudicial, tolerable solamente porque favorecía los esfuerzos físicos de los indígenas y sustentaba económicamente a los productores. Con base en estudios pretendidamente científicos, la coca, además, era vista como causante de los problemas de salud (desnutrición, mal de Chagas) y "comportamiento" (la posibilidad de las temidas revueltas) de sus consumidores. Este discurso facilitó la adhesión *acrítica* de los gobiernos nacionales a las condenas internacionales y a la penalización de la hoja de coca (sobre todo la Convención de La Haya, de 1912). La Revolución Nacional de 1952 no modificó completamente la percepción oficial del gobierno sobre la coca; más bien, le dio ambigüedad. Por un lado, Bolivia se adhirió a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (formalmente lo hizo en 1979) y se comprometió a eliminar la producción y el consumo de coca en un lapso de veinticinco años. Por otro lado,

<sup>68</sup> Sobre este tema, Cf. Mayorga 1993a: 57-69.

el gobierno revolucionario alentó la colonización del trópico y la extensión de los cocales (Laserna, Torrico y Vargas 1995: 55-56).

En concordancia con la adhesión a la Convención de 1961 y en cumplimiento de un compromiso de lucha contra el tráfico de drogas contraído con el gobierno de los Estados Unidos, en julio de 1988, se aprobó la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008). Según ya indicamos, esta ley impone con dureza una *penalización* de la coca y de la condición de productor cocalero. Divide el país en tres zonas: una zona de *producción tradicional* de coca, que debe suplir la demanda para consumo tradicional; una zona de *producción excedentaria en transición* y una zona de *producción ilícita*. El Chapare cochabambino es *zona excedentaria en transición*:

La zona de producción excedentaria en transición es aquella donde el cultivo de coca es resultado de un proceso de colonización espontánea o dirigida, que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos. Esta zona queda sujeta a planes anuales de reducción, sustitución y desarrollo, mediante la aplicación de un Programa Integral de Desarrollo y Sustitución (Art. 10°).

Contraviniendo el carácter preventivo de la legislación boliviana, la Ley 1008 *prohíbe* la plantación de coca nueva en el Chapare:

En la zona excedentaria en transición y en el resto del territorio nacional, queda prohibida la plantación de nuevos cultivos de coca y la ampliación de los existentes (...) Todo almácigo cultivado fuera de la zona tradicional será considerado ilegal, así como la posesión de éstos por particulares (Art. 31.).

La coca "vieja" anterior a la promulgación de la ley está sujeta, como se vio, a programas de reducción voluntaria y compensada, sustitución y desarrollo alternativo. La coca "nueva", por el contrario, debe eliminarse sin compensación. Esa eliminación se ha llamado erradicación forzosa. Los campesinos denuncian continuamente que la *erradicación forzosa* se extiende también a los cultivos de coca "vieja" y a otros productos y que es acompañada de un ejercicio excesivo de violencia por parte de la policía encargada de llevarla a cabo. Además, reclaman con igual frecuencia que los programas de desarrollo al-



ternativo no llegan a todos los productores, que gastan irracionalmente los recursos de la cooperación internacional, y que sus logros son incompletos porque introducen productos que no se adaptan plenamente a la región o son difíciles de comercializar.

La defensa de la coca se acomoda en varios marcos de interpretación (Cf. *Infra*) usados por los cocaleros. Es motivada por aspectos económicos, políticos, culturales, entre otros:

El cultivo de la hoja de coca, sobre todo para los campesinos y no solamente para el productor de coca, es de vital importancia en el aspecto económico. Frente a la provocación extranjera, frente a la arremetida de este problema de la privatización, de la política neoliberal, la coca para el productor y para otros sectores relocalizados de sus fuentes de trabajo, se ha convertido en un elemento de salvación nacional (...) frente a la arremetida de la DEA norteamericana, frente a la arremetida del gobierno de los Estados Unidos para acabar con la hoja de coca, frente a las decisiones de las Naciones Unidas de acabar en 25 años la hoja de coca y el acullico, pues hay la posición de los compañeros de asumir la defensa de la hoja de coca desde un punto de vista cultural e ideológico (un dirigente cocalero en Blanes y Mansilla 1994: 62).

Indudablemente, el principal curso de acción del movimiento cocalero desde sus inicios fue la defensa de sus cultivos frente a la erradicación forzosa de la coca. Huelgas de hambre, marchas y bloqueos fueron los medios más habituales que adoptó la resistencia cocalera. Pero obviamente esta resistencia no fue lo único que ocupó al movimiento durante el período de estudio. Aquí hablaremos de cuatro ámbitos claramente delimitados aunque no excluyentes en los que sucedieron sus acciones:

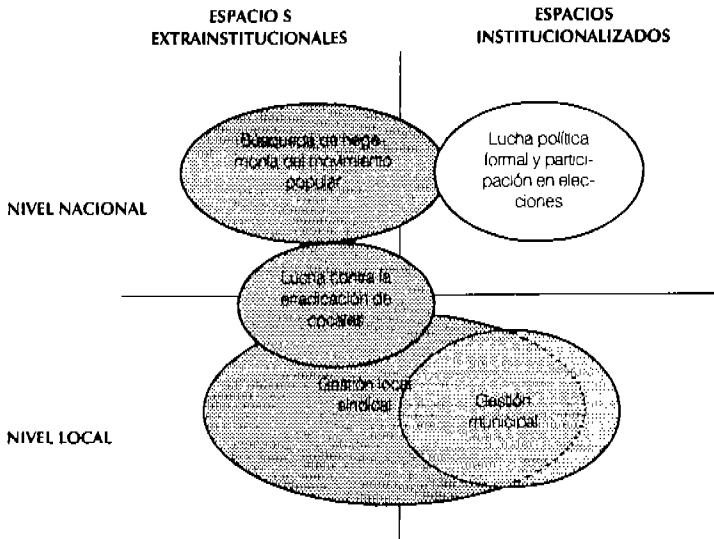
- la *defensa de la coca*, en general, y específicamente la lucha contra la erradicación de cocaes;
- la *lucha política "formal"* en elecciones y cuerpos de representación en el nivel nacional;
- la *lucha por la hegemonía* del movimiento campesino y popular en general;
- la *gestión local* (gestión sindical y gestión municipal).

El movimiento cocalero opera en espacios institucionales y extrainstitucionales (tal como expresa el epígrafe de Román Loayza; *Supra*). El Gráfico 2.1. muestra cómo se acomodan los ámbitos de manera diferente alrededor de las fronteras que separan los niveles local y nacional y las vías institucionales y *extrainstitucionales*. Estas fronteras definen también el carácter táctico o estratégico de las acciones del movimiento. Michel de Certeau propone entender la relación de táctica y estrategia en función del dominio de un territorio:

Llamo *estrategia* al cálculo (o a la manipulación) de las relaciones de fuerzas que se hace posible desde que un sujeto de voluntad y de poder (...) resulta aislable. La estrategia postula *un lugar* susceptible de ser circunscrito como *algo propio* y debe ser la base donde administrar las relaciones con *una exterioridad* de metas o de amenazas (...) (Llamo *táctica* a la acción calculada que determina la ausencia de un lugar propio. Por tanto ninguna delimitación de la exterioridad le proporciona una condición de autonomía (Certeau 2000: 42, 43).

En consonancia con el epígrafe del dirigente Román Loayza —que aunque no es productor de coca es parte del instrumento político y apoya con decisión las demandas de los cocaleros—, la actuación en espacios institucionales de nivel nacional se entendería como táctica (en tanto que se trataría de un territorio ajeno, en términos de Certeau). La acción de las bases en el nivel local, en cambio, sería estratégica (sería la expresión del dominio de un espacio propio). Veamos con más detalle cada ámbito.

Gráfico 2.1. Ámbitos de acción del movimiento cocalero



Elaboración propia.

### 2.1.1. La defensa de la coca

En rigor, la lucha por la defensa de la coca no se corresponde con una escala territorial (tal como sucede con *lo* local o el movimiento campesino boliviano). La defensa de la coca es más un plano de acción que un lugar físico. Se da en los chacos o parcelas, cuando las tropas *erradicadoras* se disponen a eliminar los cultivos; en las ciudades, cuando se establecen mesas de negociación con el gobierno; en los caminos, cuando los cocaleros realizan marchas hacia Cochabamba y La Paz; en el nivel internacional, cuando sus líderes —tal como sucedió cuando Evo Morales pidió en la Asamblea de las Naciones Unidas ayuda para que los campesinos formen parte de la solución del problema de las drogas—.

La violencia de la erradicación forzosa de cocales y de la lucha contra el narcotráfico dejó desde 1986 decenas de muertos, la mayoría de ellos campesinos.<sup>69</sup> La expresión de las demandas cocaleras durante el período estudiado tomó distintos caminos: la movilización pacífica de llamada de atención a la sociedad y al gobierno en nombre de los derechos humanos; la resistencia activa y violenta encarnada en Comités de Autodefensa y manifestada en acciones de hecho contra la policía antidrogas y las agencias de erradicación de coca, y los bloqueos de carreteras que afectan la comunicación entre el este y el oeste del país.

En las movilizaciones se combinan las tres "lógicas" que según Donatella della Porta y Mario Diani informan las acciones de los movimientos sociales. Primero, una *lógica numérica*, que comparte el criterio de legitimidad de las elecciones y la democracia representativa: la conformación verificable de una mayoría. En segundo lugar, el intento de *provocar daño material*.<sup>70</sup> La última lógica es la *lógica del testimonio* expresada en las marchas o huelgas de hambre. En palabras de della Porta y Diani:

Esta acción no es diseñada para convencer al público o a los tomadores de decisiones de que los que protestan constituyen una mayoría amenazante. Más bien, busca demostrar un compromiso fuerte con un objetivo presentado como vital para el futuro de la humanidad (...) se expresa, en primera instancia, a través de la participación en acciones que involucran un riesgo o costo personal (della Porta y Diani 1999: 178).

Esta lógica involucra más elementos simbólicos y emocionales que las otras. Diferenciamos que en ese sentido es menos *racional* (con arreglo a fines) que las otras. Las prin-

---

<sup>69</sup> De las muertes registradas entre 1986 y 1998, en un solo caso había acusación formal de asesinato—el acusado, además, se encontraba prófugo— (LR, 28.6.98). Recordemos que los fallecimientos violentos en el período estudiado se acercan a la treintena. El siguiente relato de un activista de derechos humanos denota la situación de guerra que se vive cuando se realizan operativos de erradicación: "Siete kilómetros a la redonda (...) la colonia de San Jaquín está fuertemente custodiada por efectivos policiales y militares. No sirvieron de nada nuestros credenciales ni de la prensa para ingresar a la zona, nos pidieron permiso especial del cuartel de Chimoré (... Trescientas familias) fueron desalojadas de sus viviendas para facilitar la erradicación forzosa y que actualmente vienen durmiendo en la población de Valle Sajta y comiendo en ollas comunes (...) las puertas de las viviendas fueron deschapadas. Las ajuas donde guardan sus preferencias y dinero están completamente violentadas y los techos de algunas viviendas fueron destrozados, así como sus cultivos alternativos (...). La totalidad de las viviendas fueron gasificadas, las mujeres fueron amenazadas de muerte (...) lo más indignante es que después de haber allanado sus viviendas, asaltar sus alimentos y amenazarlos de muerte, los uniformados concluyeron sus abusos rociando con insecticida sus alimentos" (ED, 19.6.98.).

<sup>70</sup> Ambas lógicas son éticamente discutibles, porque se pueden prestar a la manipulación.

cipales combinaciones de *lógicas* en la acción cocalera son dos: la numérica asociada con la del daño material producen la *protesta cocalera violenta*; y las lógicas numérica y del testimonio arman la *protesta cocalera pacífica*.

Durante el período estudiado, las movilizaciones trataron de responder las políticas de erradicación de dos gobiernos, el de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y el de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga (1997-2002). En la administración del primero se intentó imponer a los campesinos la necesidad de erradicar la coca (los campesinos piden la reducción voluntaria cuando los mercados de la coca son inseguros y cuando hay un ambiente de represión excesivo e insoportable) y al mismo tiempo atraerlos al desarrollo alternativo con la incursión en actividades distintas como la ganadería y el cultivo de frutas. La represión y las dificultades en el desarrollo alternativo impidieron llegar a acuerdos o siquiera a establecer las condiciones mínimas del diálogo entre los cocaleros y el gobierno. Durante la siguiente administración la política oficial se condensó en el "Plan Dignidad", aprobado en diciembre de 1997, que tuvo mayor éxito en imponer la erradicación, mediante acciones que amedrentaban a los campesinos, y reducir la coca hasta anunciar la práctica eliminación de los cultivos "excedentarios".<sup>71</sup>

### *La protesta violenta*

En enero de 1995 un dirigente cocalero anunció que se estaban organizando "grupos formados por los propios campesinos que, armados de con palos, vigilan las zonas de cultivos de hojas de coca y se oponen al paso de las autoridades" (O, 31.1.95). Eran los Comités de Autodefensa, expresión de una relación ambigua con la violencia: los cocaleros luchan por la vida pero al mismo tiempo se defienden con armas.

Durante el período de estudio, el año 1998 —inicio de la vigencia del Plan Dignidad— fue el de mayor énfasis en la actuación de los piquetes de autodefensa. En mayo de ese año se realizó un ampliado de la COB en la localidad de 14 de Septiembre, cerca del centro poblado de Villa Tunari. De acuerdo con un periodista, "Los más radicales en

---

<sup>71</sup> En todo el período hubo acciones violentas de represión y en dos ocasiones bloqueos de la carretera que duraron varias semanas.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

sus propuestas (...) han sido los anfitriones, que plantean el inicio de un levantamiento armado contra el gobierno". Evo Morales dijo entonces:

La COB debe saber que nos estamos preparando militarmente para resistir (la erradicación forzosa). Será una lucha de resistencia, de combate (...) La COB ya tiene un desafío. Desde aquí tenemos que enfrentar (al gobierno) de manera unificada (...) No me importa que me saquen del Congreso. Lo que importa es defendernos (López 1998).<sup>72</sup>

Las referencias de la lucha armada no se limitaban a estas declaraciones "entusiastas" emitidas en el contexto de un ampliado sindical —del que los cocaceros buscaron ser vanguardia—. Evo Morales se refería al éxito *militar* de los comités: "Aunque es una lucha desigual porque los aparatos de represión se encuentran armados como en una guerra, existe resistencia. En algunas zonas se producen balaceras que han permitido frenar la erradicación" (II, 4.7.98.; P, 4.7.98.).

Pero un movimiento que optó exitosamente por la lucha electoral no recurre a la violencia inmotivada. El mismo Evo Morales, pocos días antes de ser posesionado como diputado y del cambio de gobierno, declaró en el Congreso de la FSCCT de 1997:

En una demostración de que las familias cocaleras defendemos solamente la coca y la vida, desde hoy se levantarán todos los Comités de Autodefensa en el trópico cochabambino. Esta valiente organización conformada por hombres, mujeres y niños será replegada hasta conocer la política del próximo gobierno (PP, 1.8.97.).

El Plan Dignidad, la política del nuevo gobierno, redujo la compensación que se entregaba a los productores por cada hectárea de coca erradicada (de 2.500 a 1.650 dólares, más 850 dólares de "compensación comunitaria" en obras públicas); sus pilares eran cuatro: desarrollo alternativo, prevención, erradicación e interdicción. Se trataba de un compromiso con el gobierno estadounidense que incluía la instalación de tres cuarteles militares en el Chapare en función de la expansión militar norteamericana en el Cono

---

<sup>72</sup> Meses antes, había declarado: "Si no existe una revisión de las medidas económicas del actual gobierno, lamentablemente puede haber un levantamiento una rebelión del pueblo boliviano. El pueblo organizado es la única fuerza motriz que ha escrito la historia de nuestro país" (PP, 9.12.97.).

Sur (Dávila 2000: 17). El carácter radical de las declaraciones de los cocaleros en mayo de 1998 tenía que ver con la violencia con que el Plan Dignidad empezó su aplicación: apresamientos arbitrarios, allanamientos de viviendas, erradicación no sólo de coca sino de otros productos no incluidos en la Ley 1008, y un saldo de nueve víctimas fatales solamente en abril de ese año (Vaca Villca 1999: 145-47).

Probablemente los Comités de Autodefensa son uno de los elementos menos populares del movimiento porque alteran el estatuto de víctimas con que se presentan los cocaleros. Al ser justificada anteriormente como reacción espontánea contra la excesiva y arbitraria represión estatal, la violencia encontraba una coartada en la defensa intransigente que las bases hacían de sus cultivos.<sup>73</sup> La acción constituida por la lógica del daño no se reduce a enfrentar directamente a los "enemigos". También intenta llamar la atención afectando las actividades de terceros. Esto sucede principalmente en los bloqueos de caminos, que constituyen el otro elemento impopular de las movilizaciones cocaleras. Como ya se señaló, la más importante carretera del país pasa por todo el trópico cochabambino (la principal vía del trópico es la misma que une las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz). La más habitual medida de presión a la que recurren los cocaleros es precisamente el corte de esta ruta.

### *La protesta pacífica*

Las principales manifestaciones pacíficas durante el período estudiado fueron dos marchas del Chapare a La Paz; la primera, realizada por mujeres de las cinco federaciones sindicales del trópico entre diciembre de 1995 y enero de 1996; la segunda, llevada a cabo por varones y mujeres entre agosto y septiembre de 1998. Ambas pedían el cese de la erradicación forzosa y la represión. Estas manifestaciones no apelan simplemente a la solidaridad de la sociedad sino que presionan a las autoridades de gobierno.

---

<sup>73</sup> Para el Ministro de Gobierno, se trataba de una narcoguerrilla. Evo Morales respondió: "el ministro de Gobierno debe apresar a los guerrilleros y narcotraficantes, por lo menos que dé nombres para que les demos un munito en la captura, porque la lucha de los cocaleros es por la vida" (E.D., 14.5.97). La violencia cocalera responde, según el dirigente, a las provocaciones del gobierno: "esta actitud demuestra que el gobierno nuevamente ha empezado a provocar y que cualquier momento pueden darse graves enfrentamientos no por la responsabilidad de las organizaciones sindicales, menos de las bases, sino por culpa del mismo Gobierno" (P.P., 16.5.97.).

La marcha de las mujeres fue particularmente importante porque expresó la indefensión de las familias cocaleras, su carácter de víctimas; connotó su desesperación y su espíritu de sacrificio —pasarían las fiestas de fin de año marchando—, y consolidó el papel de las mujeres en el movimiento.<sup>74</sup> Sucedió después del cierre de un diálogo que se auguraba exitoso entre el gobierno y los cocaleros y de acciones represivas violentas ejecutadas por las tropas de lucha contra el narcotráfico. Entonces, para publicitar las violaciones de derechos humanos en el Chapare y con ello reabrir las conversaciones, las mujeres cocaleras decidieron marchar hacia La Paz y, tras algunas postergaciones, iniciaron su caminata el 18 de diciembre de 1995. Ésta fue truncada parcialmente por repetidos intentos policiales de impedir su llegada a la sede de gobierno. Las *marchistas* tomaron caminos secundarios, de herradura y vías férreas.

Con cada vez más apoyo manifestado por otras organizaciones sindicales, la marcha amplió sus objetivos y se alejó de los que había planteado en su inicio. Así, cuando una comisión del gobierno encabezada por el Ministro de Justicia se reunió con las cocaleras en un pueblo *cercano* a La Paz, el diálogo no avanzó porque al pliego petitorio se habían sumado varias demandas distanciadas de las originales. El Ministro señaló que esas nuevas condiciones le impedirían garantizar la llegada de la marcha a La Paz. Después de unos días de duda sobre si la policía iba a permitir esa llegada o no, las cocaleras ingresaron en la ciudad. Era el 17 de enero de 1996. Las *marchistas* se reunieron con las esposas del Presidente y Vicepresidente de la República; les hicieron oír sus demandas y el diálogo se rompió sin más avance por diferencias sobre la firma de un documento de entendimiento. La presión se restableció con una huelga de hambre de las *marchistas*; después de una escalada de presión y represión en el trópico, las negociaciones se reabrieron, esta vez entre autoridades gubernamentales y dirigentes varones.

---

<sup>74</sup> La caminata fue un recurso muy utilizado por los líderes indígenas durante la colonia y las primeras décadas republicanas para entrevistarse con las autoridades de los virreinos, la Audiencia de Charcas y los gobiernos bolivianos y demandar el respeto de sus derechos y privilegios. Las marchas también pueden inscribirse en la tradición católica de la peregrinación (Della Porta y Diani 1999: 180). Como medida de apelación pública "moderna", fue usada por primera vez en 1986 por la Federación Sindical de Trabajadores Minceos de Bolivia, que protestó infructuosamente por el cierre de las empresas estatales y el despido de miles de obreros (la marcha fue detenida antes de llegar a La Paz; los despidos continuaron). Fue utilizada por los indígenas amazónicos que marcharon en 1990 buscando el reconocimiento de sus territorios (Jaime Paz, entonces Presidente de la República, salió a su encuentro en la cordillera oriental e intentó impedir su arribo a La Paz) y por los guaraníes, que en 1992 caminaron para presentar sus demandas al Presidente en una localidad del sur del país. La primera marcha cocalera data de 1994.



El resultado final fue la firma de un acuerdo con compromisos sobre la libertad de dirigentes presos, respeto de los derechos humanos, cese de la erradicación forzosa de cocales sujetos a reducción voluntaria y compromisos de volver a tratar el problema de la coca de manera detenida y seria. Se cumplió solamente el primer compromiso (Cf. Ágreda *et al.* 1996, Camacho 1999 y Córdova 1999).

La marcha de agosto y septiembre de 1998 no gozó de tanta popularidad como la anterior. Además de que no había sido protagonizada por mujeres —los hombres despertaron menos solidaridad que las cocaleras que habían marchado años antes—, era un período muy conflictivo y en ese momento no había una simpatía manifiesta de la población con los Comités de Autodefensa sindical. Por otro lado, el gobierno había desarrollado una intensa campaña de desprestigio que identificaba a los cocaleros con los intereses de los traficantes de drogas. La movilización se inició el 10 de agosto, en la localidad de Villa Tunari y llegó a La Paz el 2 de septiembre (P, 11.8.98.; P, 5.9.98.). Después de semanas en La Paz, durante las cuales el impulso inicial se debilitó, el gobierno y los cocaleros firmaron un acuerdo que tampoco fue cumplido plenamente.<sup>75</sup>

La dirigencia cocalera apela también a los medios de comunicación, aunque no con la intención de ganar la simpatía de otros sectores de la población sino para consolidar su hegemonía en el trópico. Existe una radio regional, la radio *Soberanía*, que canaliza la comunicación entre el liderazgo y las bases. Según Evo Morales:

En varias ocasiones constatamos que el gobierno utiliza los medios de comunicación masivos para desinformar sobre nuestra realidad. Por eso, nosotros queremos tener un canal de televisión y el fortalecimiento de nuestra radio para comunicarnos en nuestro idioma, defender nuestros valores y principalmente, nuestro producto de sobrevivencia (O, 29.6.97.).

---

<sup>75</sup> "Más de un mes permanecieron los cocaleros en la sede de Gobierno, donde instalaron una huelga de hambre y se organizaron para bloquear calles y avenidas. Cuando la situación se tornó insostenible, llegó el acuerdo que poco o nada reflejaba el petitorio de los campesinos" (Vaca Vilca 1999: 154). Esa marcha fue acompañada de cartas a la opinión pública y a las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, la Federación de Carrasco y la central de Bulu Bulu enviaron el 20 de agosto una carta a la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Cochabamba denunciando varios abusos cometidos el último mes por policías pertenecientes a la Unidad Móvil para el Patrullaje Rural (UMOPAR) (LT, 25.8.98.).

El canal de televisión nunca fue adquirido. En la Quinta Sección, los acontecimientos importantes de la Federación son difundidos por el canal de la Iglesia Católica.<sup>76</sup>

### 2.1.2. La lucha política formal

Recordemos que el Instrumento Político se formó en 1995 y que ese mismo año las elecciones municipales permitieron a los dirigentes cocaleros controlar los gobiernos locales del trópico (Villa Tunari, Chimoré y Puerto Villarroel). La intención del instrumento era iniciar la conquista del gobierno nacional desde los gobiernos municipales. El éxito municipal debía ser el trampolín para las elecciones nacionales de 1997.

El ingreso del instrumento político en la arena de la política institucionalizada fue difícil. Antes de la campaña electoral de 1997, la Corte Nacional Electoral le negó la personería jurídica en dos oportunidades: una, por considerar el margen de error en el número de firmas que necesitaba el partido para ser registrado; otra, por evidentes incorrecciones en la recolección de las firmas.

Para las elecciones de 1997 se presentaron diez partidos o alianzas electorales. Los partidos de la coalición gobernante iban cada uno por su cuenta, reclamando para sí los logros de la administración saliente (el más sólido conjunto de reformas impulsadas por un gobierno constitucional) y alejándose de sus defectos. El candidato presidencial del MNR carecía de un carisma que atrajera al electorado (además en Bolivia es muy difícil que un partido gane dos elecciones presidenciales consecutivas). Eso fue útil en cierta medida a la oposición "sistémica". Uno de sus principales exponentes, Jaime Paz Zamora, del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, MIR —que había sido presidente entre 1989 y 1993—, estaba en una situación difícil porque en 1994 se habían desvelado sus vínculos con presuntos narcotraficantes.<sup>77</sup> La inexistencia de un candidato oficialista y de

<sup>76</sup> La situación es distinta en Villa Tunari, donde existe sólo una estación repetidora de televisión. La estación es privada, y los cambios intempestivos de la programación dependen de su propietaria.

<sup>77</sup> Por esa razón la Embajada estadounidense le había rechazado la visa para ingresar en su territorio. En Bolivia, como en otros países, la visa norteamericana es considerada como un requisito indispensable para ser autoridad porque representa el aval tácito o el visto bueno del gobierno estadounidense.

un opositor fuertes favoreció al general Hugo Bánzer, candidato de Acción Democrática Nacionalista, ADN, y ex dictador.

La intención del instrumento político de participar de las elecciones generales tuvo que pasar nuevamente por una negociación con el PCB, que tenía la personalidad jurídica de Izquierda Unida. La negociación implicó la inclusión de cuadros comunistas en las listas de candidatos plurinominales. El presidente de ASP, Alejo Véliz, fue nombrado candidato a la Presidencia de la República y a una diputación plurinominal. Evo Morales se inscribió en una candidatura uninominal por la circunscripción del trópico de Cochabamba.<sup>78</sup> La campaña fue, como todas las campañas electorales en Bolivia, desigual en cuanto a la propaganda de los partidos. Izquierda Unida hizo muy poco en comparación con el gasto de los partidos grandes. Sin embargo, en las zonas rurales aprovechó la estructura sindical para asegurar que el apoyo campesino se traduzca en votos.

ASP no aspiraba ciertamente a ganar las elecciones. Su intención era ingresar en el Parlamento. Para ello contaba con el amplio prestigio de candidatos como Evo Morales y Román Loayza en circunscripciones predominantemente rurales. Alejo Véliz confiaba en que los votos campesinos de Cochabamba serían suficientes para asegurarle una diputación departamental (plurinominal). Pero la suma de los votos por los candidatos uninominales de ASP resultó mucho mayor que los votos por la candidatura presidencial y plurinominal del mismo partido. Evo Morales, Román Loayza y otros dos candidatos campesinos fueron elegidos diputados. Véliz no alcanzó a entrar en el Congreso. Se había realizado lo que desde entonces se llamó "voto cruzado" (votar por un candidato a diputación uninominal y votar al mismo tiempo por un candidato presidencial de otro partido).

---

<sup>78</sup> El sistema electoral es mixto. El elector emite dos votos, uno para presidente, vicepresidente, diputados plurinominales y senadores; el otro es para elegir a un diputado uninominal por cada una de las sesenta y ocho circunscripciones del país.

Los resultados fueron éstos:

Tabla N° 2.1.  
Resultados electorales 1997  
Elecciones generales  
(presidente, vicepresidente, senadores y diputados)

Partidos	Votación nacional		Departamento de Cochabamba		Circunscripción del Trópico (votación "plurinomial")		Circunscripción del Trópico (votación "uninomial")	
	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje
ADN	484.705	22,3%	86.645	25,6%	1.401	6,7%	935	4,7%
MNR	396.235	18,2%	45.239	13,4%	808	3,9%	931	4,7%
CONDEPA	373.528	17,2%	13.115	3,9%	280	1,3%	127	0,6%
MIR	365.005	16,8%	67.264	19,9%	4.629	22,1%	2.163	10,8%
UCS	350.728	16,1%	51.04	15,1%	1.682	8,0%	1.207	6,0%
IU	80.806	3,7%	59.036	17,5%	11.613	55,5%	14.024	70,1%
Otros	126.164	5,8%	15.864	4,7%	528	2,5%	609	3,0%
<b>Votación total</b>	<b>2.177.171</b>	<b>100,0%</b>	<b>335.207</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.941</b>	<b>100,0%</b>	<b>19.996</b>	<b>100,0%</b>

Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Izquierda Unida obtuvo el 73% de sus votos en el departamento de Cochabamba. Evo Morales fue elegido como el diputado con el mayor margen de preferencia en todo el país (más de 70%). Debe notarse que en el trópico la votación por Izquierda Unida es menor que la correspondiente a Evo Morales. Vélez denunciaría después que algunos votos que *deblan corresponderle* fueron para el MIR.

Rápidamente los partidos mayoritarios —a excepción del MNR— conformaron una coalición de gobierno que tenía más de dos tercios de los votos parlamentarios (la "Megacoalición"). Se esperaba que los diputados de ASP pudieran tener una participación importante en las deliberaciones congresales. El incontrastable peso de la coalición lo impidió. Las relaciones del diputado Evo Morales con sus colegas fueron sensiblemente difíciles; tan así fue que lograron quitarle el fuero parlamentario a inicios de 2002 (aunque Morales apeló exitosamente ante la Corte Suprema de Justicia y pudo recuperar su condición de congresista).

### 2.1.3. La lucha por la hegemonía del movimiento campesino

No existe un solo movimiento campesino en Bolivia (tampoco el movimiento cocalero es perfectamente homogéneo o monolítico). Las divisiones siempre se presentan. Y las disputas se levantan porque hay diversos intentos por ganar el sentido de "lo campesino" y *hegemonizar* el movimiento. En el transcurso del período estudiado, se dio en la CSUTCB un proceso de fragmentación que afectó la gestión municipal en Puerto Villarroel y continúa hasta hoy.

Según se podrá recordar, el movimiento katarista fue el principal fundador de la CSUTCB, en 1979. Hasta 1996, los kataristas aymaras dominaron la directiva de la organización sin mayor oposición. En el congreso que la CSUTCB realizó ese año, por primera vez, un dirigente quechua fue elegido como ejecutivo. Se trataba de Román Loayza, originario de la provincia Ayopaya, en el oeste del departamento de Cochabamba y miembro prominente del instrumento político ASP. En esa ocasión, la representación cochabambina (los cocaleros, los acólitos de Loayza y el grupo de la FSUTCC ligado a Alejo Véliz) se hizo de los cargos principales de la directiva campesina (P, 9.4.96.). Se trataba de un momento promisorio, ya que el "instrumento" gobernaba diez municipalidades de Cochabamba y las perspectivas de un buen resultado en las elecciones nacionales de 1997 se auguraban exitosas por el apoyo que las bases de la CSUTCB podrían constituir. Las divergencias se presentarían pronto.

En noviembre de 1996, al margen de la dirección nacional de ASP a cargo de Alejo Véliz, un ampliado de la CSUTCB decidió ensanchar la alianza del Instrumento con otros partidos de izquierda con miras a las elecciones generales. Según Román Loayza:

El ampliado nacional de la CSUTCB que es la principal instancia de nuestras decisiones, ha resuelto impulsar la unidad entre las fuerzas de izquierda [Izquierda Unida, Eje Pachakuti y otros] para derrotar a los partidos tradicionales en las elecciones del 97, y esa decisión de los dirigentes de todo nuestro territorio la vamos a hacer respetar pese a quien pese (...) los campesinos, colonizadores, profesionales, obreros, estudiantes y otros sectores marginados somos los legítimos dueños [del instru-

mento político] y no un grupúculo de personas y asesores que en vez de apoyar, están ascorando mal (LT, 19.11.96).<sup>79</sup>

En enero de 1997 se realizó el Segundo Congreso del Instrumento Político, Tierra y Territorio, en la ciudad de Potosí. Los asistentes censuraron inicialmente el informe bienal de Alejo Véliz, por no haber extendido las bases del instrumento más allá del departamento de Cochabamba.<sup>80</sup> En el momento de decidir una estrategia en relación con las elecciones generales de ese año, se enfrentaron irreductiblemente varias opciones para presentar la candidatura del instrumento político. Primero se eligió el Consejo de Pueblos Originarios, de raigambre aymara y tendencias indigenistas, como impulsor del “instrumento”. Después se presentaron las propuestas, que en una primera instancia se referían a la sigla que se usaría para las elecciones (recordemos que ASP no había conseguido registrarse como partido en la Corte Nacional Electoral). El partido Eje Pachakuti ofrecía su personería jurídica (los candidatos del “instrumento” habían participado de las elecciones municipales de 1995 bajo la personería y el nombre de la Izquierda Unida); algunos líderes aymaras preferían el nombre de “Instrumento Político por la Vida”; campesinos de Cochabamba, Santa Cruz y Tarija preferían usar la sigla de Izquierda Unida. El Eje Pachakuti se retiró de la discusión, y como ésta no ofrecía ninguna posibilidad de solución inmediata, se declaró cuarto intermedio (PP, 17.1.97.). La indeterminación continuó igualmente rígida cuando las discusiones se reanudaron y el Congreso fue clausurado sin arribar a conclusiones (UH, 25.1.97.).<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Véliz respondió entonces: “un ampliado del sector campesino no tiene ningún valor de decidir temas políticos del país, porque el instrumento político no es sólo de los campesinos. No somos racistas y si eso hacemos, estaríamos cometiendo un error político histórico (...) La única instancia para definir alianzas o coaliciones debe ser el ampliado nacional de la ASP” (LT, 19.11.96.).

<sup>80</sup> La prensa difundió las declaraciones del dirigente paceño Mateo Laura: “El Segundo Congreso del Instrumento Político de Campesinos y Colonizadores cuestionó la conducta del Presidente de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), Alejo Véliz y rechazó el informe que envió sobre los dos años de su gestión (...) el sectarismo y afán de figuración de Véliz, fue la razón para rechazar su informe de gestión y criticar duramente sus actitudes. Durante dos años, en lugar de ampliar la base social de ASP en todo el país, se limitó a regionalizarlo sólo en Cochabamba” (PP, 16.1.97.).

<sup>81</sup> De acuerdo con un análisis publicado en esa ocasión: “La semántica que dividía a los congresistas (...) en torno a dos nomenclaturas distintas, escondía justamente esa pugna entre corrientes ideológicas puristas (indigenistas y clasistas) y aquellas que propugnan una alianza ‘antineoliberal, antioligárquica y antiimperialista’ (...) La efímera imposición de la línea indigenista —expresada en el nombramiento de un Consejo de Poder Originario (...)— no pudo contra el sentimiento mayoritario, quechua y aymara, que volcó sus esperanzas tras las consignas ‘Evo presidente’, ‘ASP’. De este modo, el Consejo que había descartado la opción de ASP, quedaba en el aire, víctima del sectarismo de sus propios nominadores” (García Argarzá, 28.1.97.).

El proyecto de ASP continuó, y, ya sin el apoyo de toda la CSUTCB, Alejo Véliz fue elegido candidato presidencial. Loayza y Morales terciarían por sendas candidaturas a diputados uninominales. Véliz también postuló a una diputación plurinominal por el departamento de Cochabamba. Como se vio anteriormente, el "voto cruzado" perjudicó las aspiraciones de Véliz. La ruptura entre el grupo Véliz y el de Morales y Loayza se hizo mayor. Aunque Véliz no había llegado al Congreso nacional, uno de sus colaboradores sí lo había hecho, y otro ocupaba la suplencia de Evo Morales. Se trataba de Valentín Gutiérrez, que hasta entonces había sido presidente del Concejo Municipal de Puerto Villarroel. Además, Véliz seguía formalmente al mando de ASP. Como ambos bandos se acusaban mutuamente de intentar dividir el movimiento campesino, continuaban su convivencia difícil en el "instrumento".<sup>82</sup>

Después de varios meses de declaraciones públicas el uno contra el otro, el enfrentamiento "directo" de Véliz y Morales se produjo en el Octavo Congreso de la CSUTCB, en la ciudad amazónica de Trinidad, a finales de junio y principios de julio de 1998.<sup>83</sup> Las dos comisiones en las que hubo mayor discusión fueron las de política y asuntos orgánicos, en las que representantes de ambos grupos se oponían férreamente, en un anticipo de la elección de la nueva directiva, que se llevaría a cabo al terminar el Congreso. Cada grupo proponía a un candidato a la Secretaría Ejecutiva, y los delegados siempre encontraban argumentos para descalificar al oponente (LT, 30.6.98.).

Antes de la elección se aprobó una nueva propuesta política de la CSUTCB al resto de la sociedad boliviana. En la propuesta se enfatizaban cuatro aspectos: la defensa de la hoja de coca, el problema de la tierra, el instrumento político y la manera en que se enfrentarían las reformas que el gobierno estaba impulsando. El tratamiento del asunto del

---

<sup>82</sup> Las acusaciones de divisionismo se hicieron más notorias poco después del cambio de gobierno y la posesión de los dirigentes campesinos como diputados. Alejo Véliz, por ejemplo, anunció que los miembros de base o dirigentes que promovieran la división serían *chicotados* y vestidos con pollera públicamente (P, 13.8.97.). Pocas semanas después fue Véliz el acusado de divisionismo, por promover la formación de organizaciones paralelas en el trópico y el resto de Cochabamba (LT, 24.8.97.).

<sup>83</sup> La principal de esas declaraciones fue de Alejo Véliz, que se quejaba de haber sido "traicionado" por Evo Morales en las elecciones de 1997: "Él dijo a los compañeros de base que votaran por Jaime Paz Zamora, así de claro, para el MIR. Morales determinó que los campesinos del trópico cochabambino apoyaran con su voto a Paz Zamora con el argumento de que era la única alternativa" (LT, 28.5.98.). Evo Morales no se refería a la acusación. Al iniciar el congreso declaró: "tenemos marcadas diferencias, lo reconozco, pero tenemos que sentarnos a dialogar y aunarcriterios para fortalecerlo [el instrumento político] sin fines sectarios" (LT, 30.6.98.).

instrumento político fue postergado. En cuanto a las reformas, el documento impulsaba a aprovechar los espacios de "la sociedad neoliberal (...) para pulsar el modelo y resquebrajarlo con nuestras demandas y necesidades hasta que reviente por sus limitaciones internas" (ED, 1.7.98.).

La elección de la directiva fue el punto culminante de la división. Poco antes, Alejo Véliz había sentenciado que, por su carácter conflictivo, sería "un error gravísimo llevar a un cocalero a la cabeza de la Confederación de Campesinos" (ED, 1.7.98.). Los delegados opuestos a los cocaleros eligieron a una directiva. Los cocaleros y el grupo de Loayza abandonaron el congreso y en la plaza de armas de Trinidad eligieron a una directiva paralela a cuya cabeza se encontraba Félix Santos (LT, 2.7.98.). Después Evo Morales admitiría que había división en el movimiento campesino: "entre los corruptos manejados por los partidos neoliberales y la gente honesta antincoliberal, antioligárquica y antiimperialista" (P, 3.7.98.).

Pocos días más tarde, una marcha convocada en La Paz por Evo Morales y Félix Santos terminó en la sede de la CSUTCB, que fue tomada por los manifestantes. También aprehendieron a un dirigente de la otra directiva, lo vistieron de pollera y lo hicieron pasear por las calles del centro de la ciudad. En el tumulto estuvieron varios dirigentes cocaleros (LT, 13.7.98.). Al problema de división de la CSUTCB se sumaban intentos de solución de hecho. Pero había otro problema pendiente; Evo Morales, Román Loayza y Alejo Véliz, a pesar de sus disputas, seguían siendo parte de ASP. En septiembre de ese año se definiría la suerte del partido, y con ella el destino del gobierno municipal de Puerto Villarroel.

Antes del congreso las declaraciones públicas de Véliz y Morales se hicieron más explícitamente conflictivas: Evo Morales decía lo siguiente:

Yo creo que el compañero Alejo Véliz tiene una bronca muy personal conmigo, aunque por recomendación de mis bases no estoy autorizado a responder a las provocaciones que se me hace. Sin embargo, parece que Alejo me ataca por una cuestión de codicia.



Alejo definitivamente está con el discurso del Gobierno. Todo el pueblo lo sabe. Yo no me voy a prestar a este juego, menos para estar acusando. Yo nunca he acusado, simplemente aclaro.

Yo no tengo ninguna rencilla y menos una bronca contra el compañero Alejo, por eso nunca he hablado tanto contra él. El origen de los problemas está en Trinidad. Surgen los problemas por la aparición de dirigentes corruptos (...) están al servicio de la oligarquía y hacen la propaganda del imperialismo

Él se hace problema, yo no. Sólo las bases nos van a juzgar (LT, 9.8.98.).

Y Alejo Véliz:

Evo es dirigente sólo del trópico de Cochabamba. En cambio yo soy el líder global de todo el departamento. Evo representa a la mitad de una provincia en el Chapare, mientras que yo a 16 provincias del departamento. Evo maneja las bases por la fuerza. Usa métodos coercitivos, el que no asiste a una reunión pierde su chaco o tiene que pagar fuertes multas. Yo he notado que hay problemas de celo contra mi persona y al final cada uno labra su destino. Hemos empezado a discrepar a partir de las elecciones del 1 de junio.

El haber perdido la diputación es lo de menos. Lo que no perdono y tampoco no lo hacen las bases es que Evo Morales haya traicionado al movimiento campesino al ordenar que voten por Jaime Paz Zamora, un instrumento de la oligarquía que se alió con Hugo Bánzer (LT, 9.8.98.).

El dos de septiembre de 1998 comenzó el congreso de ASP. Los diferendos se manifestaron al principio. No había acuerdo en si se trataba de un ampliado o un congreso. Los "alejistas" desconocieron la jefatura departamental de Evo Morales porque fue elegido *in absentia* en un encuentro anterior (ED, 3.9.98.). Más adelante, el congreso expulsó a Morales y Loayza (ED, 5.9.98.). Con ello los cocaleros (junto al grupo de Loayza) y ASP quedaron definitivamente separados. Esto tendría repercusiones en la municipalidad de Puerto Villarroel, porque varias de sus autoridades habían permanecido al lado de la directiva nacional de ASP. El otro problema, el de la división de las organizaciones sindicales, quedaba sin solución.

La COB convocó a un congreso extraordinario de unidad de la CSUTCB para noviembre de 1998. Los dirigentes de las directivas paralelas se automarginaron y se presentaron otras candidaturas (LR, 27.11.98.). En esa ocasión fueron elegidos como primer

y segundo hombre Felipe Quispe, conocido como "El Mallku", y Román Loayza. Así se unificó la directiva y, por unos meses, hubo estabilidad en la CSUTCB. Pero, como se verá más adelante, la división también se planteaba en la FSUTCC.

La intención de formar un instrumento político no fue abandonada por los cocalleros (debe recordarse que se trataba de una iniciativa generada en el trópico). En enero de 1999, en su V Congreso realizado en Cochabamba en enero de 1999, entre otros temas, se definió la creación de un nuevo instrumento político (en la agenda del Congreso estaban también la erradicación, la presentación de informes de alcaldes y diputados y la elección de una nueva directiva del comité de coordinación; L.T., 11.1.98.). Evo Morales y las federaciones sindicales del trópico abandonaron el proyecto de ASP y formaron el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, IPSP. El IPSP se ampararía en la personería jurídica del Movimiento Al Socialismo, MAS, que fue entregada a los cocalleros el 22 de enero.<sup>84</sup>

En esa fecha se realizó un congreso del MAS del que participaron sus nuevos militantes, que representaban a organizaciones campesinas de siete de los nueve departamentos del país. El jefe nacional del MAS, David Ñez, renunció a la jefatura, y los delegados eligieron a Evo Morales en su lugar. Así se resolvió el problema de la falta de personería jurídica, que había afectado a ASP en sus inicios. El IPSP intentó desde el principio no restringirse a los cocalleros. Su máximo dirigente señaló:

Creemos que sobre todo este IPSP será una alternativa al neoliberalismo, porque las políticas de ajuste estructural nos siguen llevando al hambre y la miseria. No hay empleos y mucho menos precios justos para los productos agrarios. Por eso, se debe construir un instrumento político propio de los sectores populares (O, 23.1.99.).

---

<sup>84</sup> Al referirse de la formación del IPSP-MAS, Alcjo Véliz comparó a ASP con un tren. "De nuestro partido han bajado tres pasajeros, pero suben seis y su objetivo histórico y estratégico es construir una Bolivia multinacional socialista comunitaria con un Estado popular originario al que sueña y obviamente al que vamos a llegar como estación final" (O, 15.1.99.). Para Véliz, el IPSP "no es otra cosa que la Falange Socialista Boliviana" (ED, 4.2.99.), ya que el fundador y jefe nacional del MAS, David Ñez, había sido anteriormente un militante muy activo del falangismo. Según Evo Morales, "El MAS-IPSP es simplemente la continuidad de la ASP, que ya cumplió su rol, ahora se trata de agrupar a campesinos, estudiantes, gremialistas, obreros y sectores urbanos" (L.T., 25.1.99.).

Las armas de lucha del nuevo movimiento tampoco se restringían a su brazo o instrumento político. El mismo Morales declaró que su lucha se realizaría "(p)or el momento con la legalidad, pero si el sistema capitalista no resuelve los problemas económicos de las mayorías nacionales, especialmente campesinos y obreros, optaremos por la rebelión, como sucedió con la insurrección armada de 1952" (LT, 25.1.99.).

La fundación del IPSP-MAS estableció una solución de continuidad en las rivalidades por el instrumento político. Sin embargo, la división del sindicalismo campesino seguiría sin desenlace. El episodio más próximo de esa contienda sería la disputa por la directiva de la FSUTCC por parte de los grupos de Loayza y Véliz. Véliz, que entonces era ejecutivo de la organización, logró postergar hasta después de las elecciones municipales de diciembre de 1999 la realización del congreso en el que se elegiría la nueva directiva (UH, 21.5.99.). La división alcanzó su clímax cuando se hicieron dos convocatorias distintas para el noveno congreso (las fechas de ambas eran distintas). Una era hecha por Alejo Véliz y su grupo; la otra, por dirigentes cercanos a Román Loayza. La CSUTCB dirigida por Felipe Quispe reconoció a la directiva elegida en el congreso "alejista" (LT, 21.3.00; O, 24.3.00.). Quispe apareció entonces como otra figura opuesta a los cocaleros.

#### 2.1.4. La gestión local

La gestión local es el ámbito de acción más *estratégico* del movimiento cocalero. La particularidad del nivel local es que, además de considerarse como el nivel más cercano a la vida cotidiana, puede ser el espacio de disputa permanente de intereses no siempre locales (Webster 1998). En el caso que estudiamos, esos intereses exceden las fronteras nacionales, ya que corresponden a las organizaciones ilícitas de tráfico de cocaína y a las autoridades estadounidenses. En cuanto a lo estrictamente local, tal como se señaló anteriormente, el sindicato es la principal organización en los asentamientos tropicales. Veamos las características de la gestión, que también puede ser entendida en función de una construcción hegemónica. De acuerdo con Evo Morales:

Los sindicatos han llevado a convertir al Trópico de Cochabamba en un 'mini estado'. El sindicato es el que resuelve el tema de la salud, educación y sobrevivencia. Esta organización se ha fortalecido con la ausencia del Estado y se ha convertido en la máxima autoridad de la democracia participativa (...) Hay poder político porque los municipios están en manos del MAS. Por lo tanto, quienes deciden el manejo de la plata de la participación popular de las alcaldías son los sindicatos y las juntas vecinales (...) En el Trópico son los sindicatos los que fiscalizan. Para nosotros la Ley de Participación Popular quedó chica (...) Si uno no asiste a las reuniones, significa que hay abandono. Después de dos años, automáticamente el terreno pasa a manos del sindicato (LT, 19.11.00.).

Según Roberto Laserna, los riesgos de la colonización del trópico fueron asumidos por los campesinos, cuyos sindicatos ejecutaron las obras básicas que debían ser responsabilidad estatal; y no solamente fueron obras, sino también la tarea de cohesionar y controlar la vida comunal:

No debía extrañarnos que cumpliendo el papel del Estado, de organización y control social y de distribución de recursos, los sindicatos hayan desarrollado su propia policía (sindical) y sus propios mecanismos de control ciudadano (...) El destino de los colonizadores está en sus propias manos. Han aprendido a vivir sin depender del Estado, quien con frecuencia les ofreció, pero no cumplió (...) Además, ven en el Estado a alguien que agrede su forma de vida y su forma de trabajo. Es muy difícil descubrir en su relación con el Estado, que es esencialmente antagónica, un potencial de pacificación. Respecto a la tenencia de tierra, ellos deciden linderos porque simplemente allá no existe un juez agrario ni un sistema de catastro (...) Asimismo, tienen policía sindical porque no existe policía. La que existe tiene una misión específica: erradicar coca y perseguir a los narcotraficantes (...) En todos los campos existe una tendencia fuerte al ejercicio del autoritarismo. No quiero justificar el autoritarismo, pero los sindicatos, como organizaciones, se ven amenazados (LT, 19.11.00).

Muchos estudiosos y políticos se refieren a la "dictadura sindical" de los cocaleros en el trópico. Son frecuentes las denuncias que refieren la rigidez de los mecanismos de control sindicales, sobre todo en relación con las presiones por la tenencia de la tierra:

Si un productor no asiste a una reunión del sindicato, se le sanciona con un jornal de trabajo o se le impone una multa de 10 bolivianos; si no va a siete reuniones, se le amenaza con quitarle la parcela que tiene, y si des-

aparece por dos años, se le caduca la propiedad del terreno, aunque el dueño tenga título ejecutoriado (Flores 2000).<sup>85</sup>

Pero la gestión local realizada por las organizaciones cocaleras excede los marcos de las colonias, comunidades o sindicatos.<sup>86</sup> Al margen de la gestión municipal —no olvidemos que todos los municipios del trópico están gobernados por el instrumento polftico<sup>87</sup>—, abarca también los centros poblados.<sup>88</sup> Por ejemplo, durante las movilizaciones realizadas en octubre de 2000, "(e)n Ivirgarzama (...) todos los propietarios de las tiendas se vieron obligados a cerrar sus negocios (...) Durante los conflictos, se impuso la ley seca. No se podía vender bebidas alcohólicas ni atender más allá de las 02:00 de la madrugada. Es más, un cocalero estaba prohibido de beber" (Flores 2000).

## 2.2. LOS MARCOS INTERPRETATIVOS

*¡Kawsachun coca, wañuchun yanqisi!*

Frase distintiva del movimiento cocalero.

En abril de 2000, una protesta masiva —conocida hoy como la Guerra del agua— logró la expulsión del consorcio privado que pocos meses antes se había encargado de la gestión del servicio de agua potable y alcantarillado de Cochabamba. Toda la ciudad se unió con firmeza en la demanda de anular la concesión. ¿Cómo fue posible iniciar una movilización unánime en una ciudad tan heterogénea como son las ciudades latinoamericanas? Aunque todos los grupos participantes coincidían en la necesidad de modificar o rescindir el contrato, razonaban con premisas en alguna medida distintas: para unos primaba el peligro de expropiación de los sistemas de provisión de agua operados autónomamente por las juntas de vecinos en los barrios periféricos; para otros, el

<sup>85</sup> Las autoridades de gobierno reconocen en la "dictadura sindical" y el narcotráfico los mayores peligros del Chapare (Cf. las declaraciones de José Loayza, director del Servicio Agropecuario de Cochabamba; UII, 29.2.00.).

<sup>86</sup> Actualmente, los cocaleros decidieron abandonar el denominativo de "colonias" y adoptar el de "comunidades"

<sup>87</sup> El control de las municipalidades es también parte de un movimiento general Según Evo Morales, se vincula a la resistencia contra el neoliberalismo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

<sup>88</sup> Los sindicatos "han fundado la mayoría de los pueblos. Tenían incluso la potestad de cobrar peaje a los camiones" (Flores 2000).

problema se manifestaba en el alza de las tarifas; otros tenían la certeza de que el consorcio no iba a ejecutar el proyecto de dotación de agua más importante de la región; también se pensaba en una malignidad inherente a la iniciativa privada, así como en la intromisión norteamericana y de las transnacionales. En realidad, aunque la unanimidad era evidente, cada grupo ubicaba e *interpretaba* la situación y la acción en un *marco* distinto. Y el éxito de los activistas radicó en dar sentido a la rescisión del contrato de concesión precisamente en esos problemas que los grupos habían identificado particularmente.<sup>89</sup>

El concepto de marco [*frame*] remite la manera en que los movimientos perciben la situación en que se encuentran y dan significado a su acción en función de esa percepción. El término fue "apropiado" de la sociología de Erving Goffman, para quien: "Las definiciones de una situación se construyen de acuerdo con principios de organización que gobiernan los acontecimientos —al menos los sociales— y nuestro involucramiento subjetivo en ellos: *marco* es la palabra que uso para referirme a esos elementos básicos que soy capaz de identificar" (Goffman 1974: 10-11). Su adaptación a los estudios sobre los movimientos sociales no tiene tanto valor teórico como para la investigación empírica:

la perspectiva de los marcos [*framing*] ve los movimientos como agentes significadores involucrados activamente en la producción y mantenimiento de sentido para los protagonistas, antagonistas y circunstantes. El verbo enmarcar, prestado de Goffman (1974), es usado para conceptualizar este trabajo de significación, que es una de las actividades que los adherentes de los movimientos sociales y sus líderes realizan regularmente. Es decir que "enmarcan (encuadran) o asignan sentido a —e interpretan— acontecimientos y condiciones relevantes de maneras que apuntan a movilizar adherentes y participantes potenciales, para atraer el apoyo de terceros y desmovilizar a los antagonistas" (Snow y Benford 1988: 198). Los productos resultantes de esta actividad significación o encuadre en la arena del movimiento social son denominados marcos de acción colectiva (Johnston 1995: 4).

---

<sup>89</sup> El desarrollo de la Guerra del agua y sobre todo la represión militar promovieron aún más la unidad, a tal punto que cuando Óscar Olivera, uno de los protagonistas del movimiento, fue consultado sobre el método que había seguido para unir a los cochabambinos, respondió modestamente: "Yo no lo hice. Lo hizo el Gobierno".

Radicalizando una idea de Joseph Gusfield, se diría que uno de los impactos principales de los movimientos sociales es la propuesta de pensar fuera del sentido común del momento; establecer en la sociedad problemas y divisiones que aparentemente no existían o no podían plantearse. Este efecto puede examinarse a través de los marcos de interpretación: "La existencia misma de un movimiento es un modo de establecer marcos interpretativos. Presenta como polémica un área de la vida que antes se había aceptado como normal. Ahora existen las alternativas donde la elección y la disputa estaban ausentes" (Gusfield 1994: 69). Para que esto funcione, se necesita "un vínculo entre las orientaciones interpretativas del individuo [el individuo a quien se busca atraer hacia el movimiento] y la OMS [Organización de movimiento social], de tal manera que algún conjunto de los intereses, valores y creencias individuales y actividades, objetivos e ideología sean congruentes y complementarios" (Snow *et al.* 1986: 464; cit. Della Porta y Diani 1999: 74).

### 2.2.1. ¿Los marcos son un sustituto de la ideología o la cultura política?

Ya que los marcos se arman para difundir maneras de interpretar las situaciones *reales* con la intención de convencer a alguien de la necesidad de la acción,

El discurso de un movimiento particular (o la organización del movimiento) debe insertarse entonces en relación con las orientaciones generales de un período dado. Si es posible identificar coyunturas particularmente favorables al desarrollo de la acción colectiva, las visiones dominantes del mundo en ese período darán forma —o al menos influirán— a las representaciones producidas por los movimientos en conjunto (Della Porta y Diani 1999: 77).

Pero aquí se presenta un problema importante: ¿están en un mismo nivel analítico las herencias del país y de las instituciones? Yendo más allá, ¿con los marcos se estudia todo lo que tenga que ver con la cultura y los valores?<sup>90</sup> ¿La perspectiva de los marcos

<sup>90</sup> Los procesos enmarcadores son entendidos de manera poco precisa. Se habla, por ejemplo, de "una compleja dinámica de psicología social que algunos colegas (...) denominaron procesos enmarcadores", "una dimensión más cognitiva, más ideal-valorativa" o "esos elementos culturales". Efectivamente, el significado restringido que David Snow dio a los procesos enmarcadores se fue ensanchando hasta cubrir toda la dimensión cultural de un movimiento social. Douglas McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald retoman la idea primaria y entienden por procesos

cs tan limitada que no alcanza a distinguir las "creencias profundas" de los intereses, y razonamientos estratégicos? ¿Los marcos sustituyen, por ejemplo, a la ideología?<sup>91</sup> Según David Snow y Jason Clark-Miller:

Desde nuestro punto de vista, la ideología puede ser conceptualizada más bien como un amplio pero difusamente armonizado conjunto de valores y creencias que funcionan como un recurso cultural para las actividades de encuadre [*framing*]. Esto sugiere que los marcos de acción colectiva pueden arraigarse, en varios grados, en ideologías existentes, pero no son determinados por ni son isomórficos con ellas. (Snow y Clark-Miller 2002: 36).

La ideología *no es un marco pero puede operar en un marco*. No es posible estudiar la ideología a través del dispositivo analítico que son los marcos.<sup>92</sup> Sin embargo, aunque en los marcos convivan elementos analíticamente heterogéneos, su uso empírico es posible. Veamos a continuación cómo se hace ese uso empírico.

### 2.2.2. Uso empírico de los marcos de interpretación

Los marcos de acción colectiva pueden ser aprehendidos "a través de las palabras emitidas por los participantes y los textos escritos de las organizaciones del movimiento

---

de enmarcación "los esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden a forjar formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismas que legitimen y muevan a la acción colectiva" (en cursiva en el original). (McAdam, McCarthy y Zald 1999: 26-27).

<sup>91</sup> Algunos autores suponían que a través de los marcos se incorporaba efectivamente la ideología en el estudio de los movimientos sociales. En una crítica del trabajo de David Snow y Robert Benford, Pamela Oliver y Hank Johnston escribieron: "el poder de la teoría de marcos se pierde si 'marco' va a llevar a cabo el trabajo de otros conceptos. La ideología tiene una importancia central en el entendimiento de los movimientos sociales y otras formaciones políticas, y es trivializada cuando es vista solamente como un marco. Necesitamos ambos conceptos, y necesitamos entender la relación entre ellos" (Oliver y Johnston 2000: 1). La respuesta de Snow y Benford fue rigurosa y se basó en una enumeración de los supuestos malentendidos de Oliver y Johnston. Aclarando la relación de la ideología con los marcos, esta respuesta propone cuatro formas: la ideología es un recurso cultural para el proceso de enmarcación; el proceso de enmarcación puede operar como remedio ideológico frente a contradicciones entre creencias; los marcos esconden la posibilidad de reificación ideológica; finalmente, el proceso de enmarcación es una actividad más observable empíricamente que la ideología (Snow y Benford 2000: 9-11).

<sup>92</sup> Para superar la limitación de manejar en un mismo concepto elementos analíticamente distintos sobre la base del interés de conocimiento de Jürgen Habermas, Ron Eyerman y Andrew Jamison identificaron tres niveles de elaboración simbólica correspondientes a los intereses de conocimiento cosmológico (relativo a los principios y metas del movimiento), tecnológico (la dimensión técnico-práctica de la acción) y organizacional (la manera en que los movimientos producen y difunden su visión del mundo). (Eyerman y Jamison 1991: 68 y ss; cit. della Porta y Diani 1999: 79).



social". (Johnston 1995: 220; cit. Snow y Clark-Miller s.f: 5). De acuerdo con Robert Benford, existe en las investigaciones sobre el análisis de marcos un "sesgo elitista", que explica la formación de los marcos en función de las declaraciones de los dirigentes principales de las organizaciones de los movimientos (Benford 1997: 421-422). Para efectos prácticos, sin embargo, el discurso que arma el marco se emite hacia fuera, por parte de los portavoces reconocidos del movimiento, y el sesgo es difícil de evitar por parte de sus destinatarios.

### 2.2.3. Formación de los marcos de interpretación o acción colectiva

Como se vio, en la formación de un marco de interpretación confluyen elementos diversos que apuntan a promover la acción. El proceso de interpretación sería el siguiente: "(1) diagnóstico de algún evento o aspecto de la vida social como problemático que necesita alteración; (2) una solución propuesta al problema diagnosticado que especifica qué se necesita hacer; y (3) un llamado a las armas o un principio para comprometerse en una acción de mejora o corrección" (Snow y Benford 1988: 199; cit. Evans 1997: 3). Con mayor precisión, se dan dos subprocesos importantes que deben tomarse en cuenta: la articulación y la amplificación de marcos:

Conceptualmente, la *articulación del marco* involucra la coordinación y la alineación de tópicos, acontecimientos y experiencias de manera que se agrupen de una manera relativamente integrada y coherente. Constituye una suerte de dispositivo colectivo de ajuste que reúne y acomoda piezas de 'realidad' observadas, experimentadas o grabadas (...)<sup>93</sup>

En contraste con la articulación de marcos, la *amplificación del marco* se refiere al proceso en el cual algunos asuntos o tópicos son acentuados o resaltados en contraste con otros, con el resultado de que se convierten en una escala o jerarquía de asuntos de interés grupal, probablemente en proceso de empezar a funcionar como símbolos o mecanismos de coordinación significativos (Snow y Clark-Miller 2002: 24-25; énfasis en el original).

---

<sup>93</sup> Este uso del término "articulación" difiere del que se le da en relación con la hegemonía (Cf. Laclau y Mouffe 1987).

Los procesos *enmarcadores* son constantes. Las interpretaciones son polémicas y deben renovarse continuamente para tener validez en un contexto particular.<sup>94</sup>

#### 2.2.4. Cómo estudiar los marcos

De acuerdo con John H. Evans, el análisis de marcos se enfocó en el éxito que tienen los movimientos cuando tratan de atraer a otros sectores de la población. Sugiere que los fracasos de esos intentos son a veces sólo aparentes. Los movimientos operan en un "campo multiorganizacional" y la "alineación de marcos" puede tener múltiples destinatarios, que no siempre son los más vistosos para el análisis. Así, lo que se presenta a primera vista como un fracaso puede ser un éxito en función de otro destinatario. El proceso de producción y uso de marcos (*framing*) depende, entonces, de la complejidad del campo y de la heterogeneidad de los que reciban los mensajes (Evans 1997: *pass.*). En este trabajo se afirma que la alineación de marcos depende primariamente de la complejidad y la heterogeneidad de los movimientos sociales, del movimiento cocalero, en nuestro caso.

¿Cómo estudiamos sus marcos de interpretación? A través del discurso emitido por los dirigentes y algunos miembros de base. El discurso cocalero es una superposición de elementos que se agregaron en distintos momentos: la crisis económica, la defensa de los derechos humanos y la soberanía, la cultura, las posturas antiglobalización fueron recuperadas sucesivamente e incorporadas a las declaraciones de la dirigencia campesina, de las cuales no están ausentes las contradicciones. Además, hay que tomar en cuenta el papel constitutivo de los discursos. El discurso no es solamente la expresión de algo sino también la configuración de ese algo que se expresa. El discurso cocalero constituye al movimiento como víctima (de la represión), como agente de cambio y como propietario legítimo del territorio nacional.

---

<sup>94</sup> "(N)uestras observaciones sugieren que el encuadre [*framing*] es un proceso en marcha en el cual los marcos son continuamente articulados y elaborados durante el curso de la conversación y el discurso en cada encuentro, lo cual equivale a decir que son constituidos continuamente de una manera dialógica y recursiva. Así, los marcos distan de ser entidades estáticas o reificadas, al menos en el ámbito de la acción colectiva; en vez de eso, son el producto de una interacción constante que involucra tanto la articulación como la elaboración de los marcos". (Snow y Clark Miller 2002: 35).

Se presentaron varias dificultades. En primer lugar, el movimiento cocalero no produce textos.<sup>95</sup> En segundo lugar, dado el ambiente de permanente recelo en las organizaciones, el registro minucioso de los enunciados emitidos en las asambleas y reuniones de ampliado es difícil. En cambio, sí se pudieron revisar documentos y comunicados públicos de la Federación y las declaraciones consignadas en los periódicos durante el lapso estudiado.

Muchas investigaciones conocidas dedicadas a los marcos de interpretación siguieron métodos cuantitativos; por ejemplo, el recuento de la frecuencia de actos de habla sobre un tópico en el discurso o la cantidad de líneas escritas con determinado contenido. La discusión sobre la pertinencia de encaminarnos por una senda similar está fuera de lugar por los problemas de factibilidad señalados en el apartado sobre la metodología.

Se registraron extractos textuales de declaraciones hechas de manera oral o escrita por miembros de la FSCCT o dirigentes del instrumento político. Los extractos se organizaron en grupos temáticos de acuerdo con los cuatro ámbitos de acción identificados para el movimiento cocalero.

## 2.2.5. Los marcos de interpretación en el movimiento cocalero

### *El marco de los derechos humanos*

El *marco de los derechos humanos* se refiere a la constante represión que sufren los campesinos en el trópico. La defensa de los derechos humanos fue desde el inicio un elemento fundamental en las demandas de los cocaleros.<sup>96</sup> Se decía que, en última ins-

---

<sup>95</sup> La publicación de textos de propaganda es muy reducida en el caso de los cocaleros. Y si hay problemas en la producción, también los hay en el consumo; hay que tomar en cuenta que Bolivia es una sociedad oral —y audiovisual, actualmente— y que las perspectivas de ganar simpatía o adhesión a través de la palabra escrita son estrechas y no imponen la pertinencia o la necesidad de realizar publicaciones escritas.

<sup>96</sup> La existencia de secretarías de derechos humanos en la estructura sindical es una señal de la importancia de este tema.

tancia, las agresiones de las que eran objeto eran generadas en los Estados Unidos. Solamente entre 1986 y 1999 ochenta y siete personas sufrieron muerte violenta o relacionada con la violencia de la represión y resistencia; sólo en el período estudiado sucedieron veintiocho muertes de esta clase (Vaca Vilca 1999: 148; Dávila 2000: 16-17). La violencia y los derechos humanos permitieron a los cocaleros, desde los inicios de la política represiva (1986), ganar la simpatía de la opinión pública. Veamos el siguiente ejemplo:

Por la represión permanente y brutal de la coalición gobernante MNR-UCS-MBL-MRTKL quienes permanentemente realizan represiones brutales (...) a través de sus organismos represivos, violando los derechos humanos de los compañeros colonizadores (...) bajo el pretexto de luchar contra el narcotráfico, atentan contra nuestros cultivos (Central Israel, Voto resolutivo, 7.5.97.).

Mediante este marco, los operativos de reducción forzosa de coca son convertidos en violaciones de los derechos humanos. Este tipo de declaraciones son comunes en el ámbito de defensa de la coca, pero no exclusivas de él.<sup>97</sup>

### *El marco étnico*

A la luz del Quinto Centenario de la llegada de los españoles a América, el discurso cocalero —al igual que el de las organizaciones sindicales del altiplano aymara— se hizo más étnico:

Si anteriormente los dirigentes de la región se autodenominaban "colonizadores" o "productores de coca", ahora se han generalizado expresiones como *originarios* (...), y algunos hablan incluso en nombre de "quechuas, aymaras y tupf-guaraníes".<sup>98</sup>

Otro cambio importante ha sido el del tratamiento dado a la hoja de coca. Si durante los años 80 había sido reivindicada principalmente en términos económicos (...), el nuevo discurso de las organizaciones del Chapare ha entatizado el trasfondo ritual y cultural de la "milenaria" y "sagrada" hoja de coca. Esta "re-sacralización" (...) ha ido acompañada del uso pro-

<sup>97</sup> Véase, por ejemplo, la siguiente declaración de un poblador de Valle Ivirza, que vincula la represión con el ámbito de lo local: "Pedimos al gobierno que haya un mercado para poder mantener a la familia para el estudio de nuestros hijos, pero ninguna de esas cosas más bien nos están marando como a una paloma".

<sup>98</sup> Andréu Viola Recasens (1996) enfatiza que los *tupf-guaraníes* no son una etnia sino una familia lingüística.

pagandístico de ritos andinos como la *ch'alla* y la *q'oa* (Viola Recasens 1996: 170, 171).<sup>99</sup>

Esto no se refleja solamente en las declaraciones de los principales dirigentes de la organización. También las bases asumieron su identidad de "originarios".<sup>100</sup> La denominación de "originario" es ambigua en tanto que, si bien los cocaleros asumen que *no son originarios del trópico*, sí se reconocen como quechuas o aymaras y, por tanto, *originarios del país*. La "etnización" generó un contradiscurso destinado a enfrentar la estigmatización impuesta por las políticas de represión y los compromisos internacionales de lucha contra las drogas. El marco étnico ubica los acontecimientos en la defensa de las tradiciones y la cultura nacionales.

En 1994 Evo Morales fue reconocido por un periódico boliviano como "hombre del año", debido a la intensidad de las movilizaciones sociales (principalmente, una marcha que partió del trópico cochabambino y concluyó en La Paz, a setecientos kilómetros de distancia. Según él, su elección fue señal de que "los campesinos no estábamos equivocados en nuestra lucha, además que las naciones originarias empiezan a ser un referente continental difícil de ser ignorado" (P, 1.1.95).<sup>101</sup>

El elemento más importante de los reclamos étnicos de los cocaleros es sin duda la coca. Los participantes de los movimientos sociales se distinguen con elementos identificadores, tales como el sol sonriente de los grupos antinucleares (della Porta y Diani 1999: 97-98). En el caso de los cocaleros no existe la intención de distinguirse del resto de la población. Intentan, más bien, defender la coca en nombre de *toda la población*. Dada la alta proporción de consumidores tradicionales de coca en Bolivia, el hecho de portar y consumir coca significa para los cocaleros una identificación con el

---

<sup>99</sup> La *ch'alla* (libación) y la *q'oa* (sahumerio) son ceremonias ofrecidas a la *Pachamama* (Madre Tierra). Están difundidas en amplios sectores de la sociedad boliviana.

La "etnización" de los cocaleros sugiere una invención de la tradición en términos análogos a lo que planteó Eric Hobsbawm. Desde otro punto de vista, se puede concluir similarmente que "la acción colectiva es al mismo tiempo una manipulación creativa de símbolos y una reafirmación de la tradición" (Della Porta y Diani 1999: 76).

<sup>100</sup> Frases como: "No somos migrantes, somos originarios" o "Los españoles son los colonizadores", vertidas por miembros de base de un sindicato (CIDES 2002), son bastante ilustrativas.

<sup>101</sup> La idea de "referente continental" tiene que ver con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.

consumir coca significa para los cocaleros una identificación con el resto de la sociedad más que una distinción. Es que:

la hoja de coca es símbolo de identidad y expresa la cultura milenaria de sus ancestros (...) Para salir de cualquier duda o decisión o para emprender tareas de responsabilidad siempre consultamos a la coca, ella nos da pautas para saber qué hacer porque ella es sabia y como toda madre siempre cuidará de sus hijos (Texto de la Propuesta política de la CSUTCB promovido por los cocaleros, 1998).

El marco étnico opera de esta manera en los ámbitos del movimiento popular y la política institucionalizada. Su uso es diferente en el ámbito de la defensa de la coca, pues se asocia a la intromisión norteamericana en Bolivia. La siguiente frase, repetida en todas las movilizaciones importantes de los cocaleros del Chapare, es el epítome del intento de interpretar la reducción de la coca en una clave étnica: "*¡Kawsachun coca, wañuchun yanquis!*" ("¡Viva la coca! ¡Mueran los yanquis!"). En el ámbito de la gestión local, se asocia más bien con la relación que los colonizadores establecen con la población originaria y criolla, especialmente con los habitantes de los centros poblados pioneros, asentados antes del *boom* de la coca.<sup>102</sup>

### *El marco de la soberanía*

Éste es un *marco de acción*. Según él, las acciones que se realizarán son la expresión de la soberanía: *soberanía de las bases*, cuando la responsabilidad de las decisiones debe ser compartida por todos; *soberanía "nacional"*, cuando se pretende enfrentar la dependencia en relación con el gobierno de Estados Unidos.<sup>103</sup> En el primer caso —el de la soberanía de las bases— se trata más bien de establecer límites para la acción de los dirigentes. Por ejemplo, cuando la dirigente Silvia Lazarte fue elegida para encabezar el pre-

<sup>102</sup> Más adelante se verá cómo se expresaron estos elementos en el caso del traslado de la sede de gobierno del municipio de Puerto Villaruel.

<sup>103</sup> Estas soberanías se asimilan a dos de los cuatro tipos que distingue Stephen D. Krasner: la *soberanía doméstica*, que tiene que ver con la autoridad interna de un Estado, con el régimen de gobierno (la diferencia es que la referencia del Estado no es directa), y la *soberanía westfaliana*, basada en el principio de no intervención de un Estado en asuntos internos de otro. Los otros dos tipos de Krasner son la *soberanía interdependiente*, que se refiere al control del flujo de personas, mercancías, que cruzan las fronteras de los Estados, y la *soberanía legal internacional*, referida al reconocimiento formal de un Estado por otros (Krasner 1999: 9-25).

*stadium* del congreso cocalero de 1999, dijo: "Es un orgullo, pero más que todo una gran responsabilidad dirigir este encuentro que con seguridad entrará en la historia del movimiento sindical boliviano. Si nuestras bases deciden ir al agua o al fuego debemos ir junto a ellas" (LR, 13.1.99.). El siguiente fragmento de un discurso de Evo Morales va en el mismo sentido: "Queremos fortalecer al Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, no creo en personas ni en partidos, sólo creo en comunidades organizadas y junto a ellas vamos a conducir el movimiento" (LT, 25.1.99.).<sup>104</sup>

El nombre del "instrumento político", precisamente, incluye el término *soberanía*, entendido en el doble sentido que indicamos. El partido campesino apunta también a defender la soberanía nacional, y así se plantean sus acciones en la política institucionalizada: "Es importante crear un instrumento político, no sólo para defender la coca y los cocaleros, sino para defender al país, la soberanía nacional, los recursos naturales y los recursos humanos" (Evo Morales, EM, 6.2.95). Desde este punto de vista, la lucha en contra de los partidos tradicionales que no defendieron la soberanía es también contra el "imperialismo norteamericano".<sup>105</sup>

Los políticos, policías y militares son vistos como representantes norteamericanos. Así lo expresa este voto resolutivo de la Central Villa Verde, de la FSCCT: "Tras estos hechos, el Central Villa Verde, decide categóricamente enfrentar a los empleados de los gringos [políticos, funcionarios de los organismos de reducción de coca y funcionarios de la lucha contra el narcotráfico] como el año 1994" (25.1.97.).

---

<sup>104</sup> Tres años después, Morales insistía en la subordinación del liderazgo al control y la autoridad de las bases: "El MAS no tiene estructuras propias, sino que son las mismas estructuras de los movimientos sociales, y son estas estructuras las que mandan. No manejamos las cosas verticalmente, imponiendo cosas desde arriba. Ésta es la mejor garantía, que las bases controlen a los parlamentarios, los senadores y a los dirigentes sindicales. Si yo hubiera sido electo, sería presidente, pero el poder estaría en las organizaciones y no en Evo Morales. Nada parecido a los presidentes tradicionales, que rellenan el gobierno con sus hijos y amigos. Realmente queremos que el nepotismo y la corrupción se acaben ya" (Morales 2002).

<sup>105</sup> El uso de este marco permite disputar la soberanía del Estado en el Chapare (algo similar a *laso-go areas* de Ralf Dahrendorf). Así, cuando un ministro deseó participar de una reunión del Comité de Coordinación cocalero, le respondieron: "Nosotros nunca hemos asistido a las reuniones de gabinete porque no fuimos invitados y por tanto el ministro debe respetar nuestras reuniones porque tampoco nosotros lo invitamos" (O, 13.2.95).

El marco de la soberanía opera en todos los ámbitos en que actúa el movimiento cocalero. El énfasis de la soberanía de las bases está dado tácitamente en las decisiones que deben tomarse en la gestión local.

### *El marco de la conjura*

Uno de los marcos más usados y reproducidos hacia dentro de las organizaciones —asuntos denominados *orgánicos*— es el de la protección de la organización misma ante las amenazas de división. Los acontecimientos del momento son interpretados como una conspiración para destruir la organización a través de su división. La manera más habitual de descalificar a un dirigente o miembro de base de un sindicato es acusarlo de participar en esta conjura cuyos culpables son “el modelo” o “el actual gobierno” y, en última instancia, los funcionarios norteamericanos —“sus amos”—. Veamos el siguiente ejemplo en el ámbito local:

Frente a algunos dirigentes pasa pasas que siempre les gusta ser líderes con el fin de cumplir los mandatos del actual gobierno que sólo beneficia a sus amos y sus sirvientes y que hoy se encuentran (...) cumpliendo las instrucciones del ministro de gobierno (...) para que dividan la Federación (...)

El Comité Ejecutivo de la Federación Sindical de Carrasco Tropical convocamos a los compañeros de base de la segunda sección a mantener la Unidad en forma Organizada dejando a un lado los intereses sectoriales y a los dirigentes que impulsan la supuesta división (Voto resolutivo, 20.11.96.).<sup>106</sup>

Cuando se habla de la posible renuncia del Secretario General de la Federación y la revisión de las resoluciones de un ampliado, la Federación de Mujeres resuelve, entre otras cosas: “Hacer un llamado a todos los compañeros y compañeras a fortalecer la unidad del movimiento sindical en todas sus filas, desde el sindicato hasta la federación” (Federación Sindical de Mujeres Carrasco Tropical, Voto resolutivo, 26.5.97.).

---

<sup>106</sup> Las intenciones divisionistas son vistas como traiciones. Por ejemplo: “La central 1° de mayo (...) rechaza enfáticamente el convenio firmado por el presidente UAPAC a nombre de la central 1 de mayo y la federación carrasco tropical, para ERRADICACIÓN total de sus cultivos de coca (...) esta señal es atentado y traición (...) los traidores no se necesita en nuestra central ni en la federación no rechazamos asociaciones de ningún producto sí rechazamos convenios de condicionamiento” (Central 1° de Mayo, denuncia de 16 de octubre 1997).



Este marco también opera en todos los ámbitos de acción del movimiento cocalero, aunque con menos énfasis en la política institucionalizada. El ámbito en el que hay más referencias de la división es el del movimiento popular (característica, además, de las dificultades de coordinación entre movimientos a lo largo de las últimas décadas en Bolivia). Recordemos la admisión de Evo Morales de la división en el movimiento campesino, "entre los corruptos manejados por los partidos neoliberales y la gente honesta anti-neoliberal, antioligárquica y antiimperialista" (P, 3.7.98.).<sup>107</sup>

### *El marco del modelo económico*

Desde el *boom* de inicios de los ochenta, los colonizadores apelaron con insistencia a la *crisis económica* para explicar el aumento en la producción de coca. La difícil situación que atravesaba el país y la falta de otras oportunidades había provocado su conversión en cocaleros. Más adelante, la pobreza fue explicada en función del "modelo" económico.<sup>108</sup> Se recurre al marco del modelo económico para hacer interpretaciones que resaltan el carácter perjudicial de las políticas económicas (que generan "pobreza y miseria") y cómo influyen o determinan aspectos que no tienen que ver directamente con lo económico. Éste ejemplo es de un voto resolutivo de la Central Valle Sajta:

es de urgente necesidad enfrentar al Neoliberalismo en forma directa, para detener sus leyes y acciones en Bolivia, por lo cual el fortalecimiento del INSTRUMENTO POLÍTICO debe ser un trabajo continuo y permanente de todos los dirigentes y bases de la central de colonizadores y la federación (Voto resolutivo s.f. 1997).

Las declaraciones contra la economía capitalista no se hacen exclusivamente para fortalecer el instrumento político en el ámbito de la política nacional. También se hacen

---

<sup>107</sup> Se trataba de una acusación indirecta contra otros dirigentes como Alejo Véliz. Véliz también proponía afirmarse "frente a la gente interesada en seguir dividiendo al movimiento campesino aglutinado en el instrumento político" (ED, 3.9.98.).

<sup>108</sup> Veamos la siguiente declaración de un dirigente sobre el tema de la coca: "Yo creo que éste es un problema económico. Primero decía que hay una agresión extranjera y segundo la falta de trabajo, la falta de empleo ha generado más cultivos de coca como lo estamos viendo. Entonces es un problema del modelo de desarrollo, es decir del modelo económico que ha implementado, que se tiene que cambiar" (un dirigente cocalero en Blanes y Mansilla 1994: 74).

en el ámbito local: "Creemos que es necesario terciar en las elecciones municipales con propuestas propias y no continuar sometidos al Fondo Monetario Internacional ni el Banco Mundial, tampoco al sistema capitalista ni al neoliberalismo que día a día nos traen más pobreza y miseria" (Un dirigente cocalero, UH, 26.1.99.). Tampoco se vinculan solamente con el instrumento, tal como ejemplifica este voto resolutivo de la Central Valle Sajta, que: "Rechaza el asentamiento de la empresa privada en la colonia Villa Imperial" (Voto resolutivo, 10.11.97.).<sup>109</sup>

### *El marco de la política y los políticos*

En ocasiones los acontecimientos son interpretados en términos del *marco de la política*, que consiste en una serie de afirmaciones que identifican a los "culpables" de los problemas que sufre el país en la clase política. La premisa de estas afirmaciones es la confiscación de la democracia por parte de un grupo pequeño y privilegiado<sup>110</sup> hasta reducirla en un disfraz de la dictadura.<sup>111</sup> Cuando se realizaba la marcha de las mujeres cocaleras hacia La Paz, se hablaba constantemente de intervenciones policiales que trataban de impedir su llegada a la sede de gobierno. En una de esas ocasiones, Evo Morales interpretó la intervención en este marco: "(Este) acto represivo gubernamental, es una demostración de la brutalidad y prepotencia de las autoridades y cómo actúa al estilo de

<sup>109</sup> La oposición a la venta de tierras en la zona es constante y son comunes las alusiones a: "La política neoliberal del Gobierno que subasta las empresas estatales y la tierra a favor de las transnacionales, de la Federación Sindical de Colonizadores Carrasco Tropical y manifestamos que no permitiremos que se mercantilice nuestras Tierras las comunidades de colonizadores de asentamientos humanos" (Convocatoria de la Central Valle Hermoso, 15.7.97.).

<sup>110</sup> La idea de confiscación de la democracia no se refiere solamente a los políticos "del modelo" sino a una posible vanguardia armada de izquierda: "La Central Obrera Boliviana y la clase trabajadora, el movimiento popular ha luchado por la democracia y gracias a la lucha de las 7 compañeras mineras, se ha podido derrotar la dictadura de Bánzer el año 1977. Desde entonces lamentablemente una pequeña clase dominante se ha adueñado de la democracia (...) Creo que al interior del movimiento popular hay cierta discrepancia. Esos compañeros que propugnan la lucha armada, quieren ser los arquitectos de la revolución y nos quieren tomar en cuenta a los campesinos como albañiles de la revolución. Yo pienso todo lo contrario (...) las mayorías nacionales tienen la obligación de recuperar la democracia para las mayorías nacionales y no para una pequeña clase dominante" (Evo Morales en: H, 16.6.97.).

<sup>111</sup> La idea de que todo gobierno de los políticos tradicionales puede ser una dictadura subyace la propuesta de formar el instrumento político. "Después de largas experiencias de promesas rotas en el campo llegamos a la conclusión de que lo que necesitábamos era cambiar el sistema político completo. Si seguíamos votando por los partidos tradicionales, sabíamos que continuaríamos viendo masacres, militarización y políticas económicas malas" (Morales 2002). El mismo razonamiento se observó durante la crisis de octubre de 2003, cuando las movilizaciones sociales, aún antes del despliegue de la represión gubernamental, se endurecieron como si efectivamente tratara de una dictadura. Huelga decir que el gobierno hizo más de lo necesario para merecerlo.

las dictaduras militares, como método para resolver los problemas sociales nacionales" (PP, 28.12.95).

La relación de los cocaleros con los partidos políticos tradicionales se presenta como irreconciliable. Esta declaración lo expresa con suficiencia: "De los partidos y de los políticos no queremos saber nada, porque nos engañaron toda la vida (...) todos nos odian porque somos campesinos" (Silvia Lazarte, P, 16.1.96).<sup>112</sup>

Como se puede inferir, el marco político opera también en todos los ámbitos.

#### *Marco de acción urgente*

Este marco tiene que ver con situaciones que imponen la urgencia de tomar acciones. Puede tratarse de reacciones ante ofensas inferidas por la policía antidrogas o la certeza de una amenaza de cualquier tipo. El siguiente es un ejemplo de la Federación de Mujeres Carrasco Tropical. Cuando un dirigente de la Federación "de hombres" insinuó la posibilidad de renunciar a su cargo, las mujeres mostraron su preocupación y resolvieron: "Llamar a todos los compañeros y compañeras y pueblo en general a *unir fuerzas en torno al instrumento político ASP-IU y cerrar filas contra el modelo*" (Federación Sindical de Mujeres Carrasco Tropical, Voto resolutivo, 26.5.97.; énfasis añadido).<sup>113</sup>

Como vemos, el marco de acción urgente activa los otros marcos. En este caso, se trata del marco del modelo económico y el marco de la conjura (por la posible división). Opera también en todos los ámbitos.

---

<sup>112</sup> La oposición al "modelo" o al neoliberalismo es continuada en la tipificación de los políticos como perjudiciales y "agentes del modelo". Así, lo abstracto adquiere caracteres concretos y se personifica en las autoridades, los políticos, los funcionarios norteamericanos. Esto permite enfocar la acción del movimiento. Tal como sugiere William Gamson: "Cuando vemos fuerzas impersonales y abstractas como responsables de nuestro sufrimiento, aprendemos a aceptar lo ineluctable y sobrellevarlo de la mejor manera (...) En el otro extremo, si uno atribuye un sufrimiento inmerecido a actos maliciosos y egoístas de grupos claramente identificables, casi seguramente estará presente el componente emocional de un marco de injusticia" (Gamson 1992: 32).

<sup>113</sup> Estos llamados a la acción en ocasiones son muy sutiles. Por ejemplo, cuando la policía detuvo a varios campesinos vinculados supuestamente con la destrucción violenta de las oficinas de la agencia de reducción de coca, Evo Morales insinuó la posibilidad de la resistencia activa ante los probables ataques policiales y deslindó las responsabilidades de los dirigentes: "Esta actitud demuestra que el gobierno nuevamente ha empezado a provocar y que cualquier momento pueden darse graves enfrentamientos no por la responsabilidad de las organizaciones sindicales, menos de las bases, sino por culpa del mismo Gobierno" (PP, 16.5.97.).

*Amplificación de marcos. ¿Qué marcos son los más importantes?*

Recordemos que el movimiento cocalero actúa en cuatro ámbitos. Los marcos de interpretación más importantes no son precisamente los mismos en todos los ámbitos. Sin embargo, hay una regularidad expresada en el recurso alternativo o simultáneo de marcos "internos" que hacen énfasis en las características del movimiento (qué representan los cocaleros: el pueblo, la cultura, la nación, por ejemplo) y marcos "externos" que hacen referencia al contexto o a los ocasionales oponentes (cuáles son los peligros del modelo económico, cómo actúan los políticos, por ejemplo). Mientras los últimos corresponden habitualmente a las afrentas recibidas o a las amenazas del contexto, los primeros realzan y refuerzan la acción de los cocaleros. Otro elemento regular es el hecho de que los marcos no operan solos; siempre se combinan y refuerzan mutuamente.<sup>114</sup>

En la tabla N° 2.2. se observan los marcos más habitualmente usados en cada uno de los ámbitos. Es notable el empleo del marco de la soberanía (en sus variantes correspondientes a las bases, el pueblo o la nación) en todos ellos. Aquí nos interesa principalmente el ámbito de la gestión local. En él, el marco "interno" de la soberanía de las bases da sentido a la toma de decisiones que no siempre se adecuan a la normativa jurídica. En este ámbito se observa la existencia de un marco jurídico al que raramente se recurre en los otros ámbitos.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Veamos, por ejemplo, este fragmento de un voto resolutivo de la Federación: "los compañeros de base se han caracterizado por la defensa intransigente de la hoja de coca, de la soberanía, de la dignidad nacional y sobre todo de la vida, a través de movilizaciones, marchas, bloqueos, comités de *pijecheo* (*acullico* o masticación) así como los comités de autodefensa" (Voto resolutivo de 14.10.97.).

<sup>115</sup> Veamos este ejemplo procedente de una carta enviada por la Federación al Concejo Municipal del vecino municipio Pojo (provincia Carrasco): "El actual Alcalde municipal de la 2a sección de la provincia 'José Carrasco' del departamento de Cochabamba, capital Pojo, ciudadano Zenón Escóbar no ha cumplido las prescripciones básicas de la Ley de participación popular respecto de su región tropical" (carta de 9.1.97.)

Tabla N° 2.2.

Marcos de interpretación y ámbitos de acción del movimiento cocalero

Ámbitos	Marco "interno"	Marco "externo"
Defensa de la coca	Marco étnico Marco de soberanía (las bases) Marco de los derechos humanos	Marco de la soberanía (nacional) Marco del modelo económico Marco de la conjura
Lucha política en el nivel nacional	Marco de soberanía (el pueblo)	Marco del modelo económico Marco de los políticos y la política
Lucha por la hegemonía en el movimiento campesino	Marco de soberanía (las bases y el pueblo)	Marco de la conjura Marco de los políticos y la política
Gestión local	Marco de soberanía (las bases)	Marco del modelo económico Marco de la conjura Marco jurídico

Fuente: Elaboración propia.

En general, y no solamente según el marco étnico, las acciones del movimiento cocalero pueden ser entendidas como política de la identidad. "Política de la identidad" es una traducción aceptada de la expresión en lengua inglesa *politics of identity*, y se refiere a la construcción de identidades y posturas políticas a partir de determinaciones de raza, género, origen étnico u otras" (B. Ardití en Gitlin 2000: 68: n. 1.). Según Todd Gitlin:

la política de la identidad no es solo una sensibilidad sentida y vivida por los individuos. Es una búsqueda de bienestar, una perspectiva de comunidad. El sentimiento de pertenencia a un grupo es tanto una defensa como una ofensa. Parece superar la exclusión y el silenciamiento. Además, en un mundo donde otras personas aparentemente han tomado partido y decidido quiénes pertenecen a qué lado o, peor aún, donde los demás se lo buscan a uno —o incluso lo amenazan— porque pertenece a un grupo particular, parece ser inevitable que cada uno busque o invente su propia fuerza en el seno de sus iguales (...) Así, la política de la identidad convierte en virtud una necesidad (Gitlin 2000: 60)

La política de la identidad surge como reacción a lo que Iris Marion Young entiende como *opresión en su sentido estructural*: "vastas y profundas injusticias que algunos grupos sufren como consecuencia de asunciones y reacciones, a menudo inconscientes, que tienen lugar en el curso de la interacción cotidiana" (Young 1990 : 41). El grupo "no se define primordialmente por un conjunto de atributos compartidos, sino por un sentimiento de identidad" (: 44) que lleva a actuar en consecuencia.

### 2.3. LA GESTIÓN DE LA FEDERACIÓN SINDICAL DE COLONIZADORES CARRASCO TROPICAL

La FSCCT participó de las acciones del movimiento cocalero en los ámbitos señalados durante el período estudiado. Aquí se hará énfasis en la defensa de la coca y en la gestión local. En cuanto a la defensa de la coca, delegados de la Federación participaron de todas las movilizaciones grandes convocadas por el comité de coordinación del trópico, tanto en las pacíficas como en las violentas. Algunas manifestaciones realizadas en la Quinta Sección fueron muy numerosas (llegaron a agrupar cinco mil personas en un pueblo cuya población actualmente tiene menos de siete mil habitantes).

Las soluciones de hecho son comunes en la jurisdicción de la Federación. Veremos dos de los principales ejemplos de este tipo durante la primera administración municipal de los cocaleros: el saqueo de las oficinas de la Dirección de Reconversión Agrícola, DIRECO, en Ivirgarzama, en 1997, y un enfrentamiento armado del que resultaron dos muertos, en 1998.<sup>116</sup>

El 24 de febrero de 1997, un grupo de colonizadores rodearon las oficinas de la Dirección Nacional de Reconversión Agrícola, DIRECO, en Ivirgarzama (DIRECO es la encargada de la sustitución compensada), y quemaron sus instalaciones. Tomaron como rehén a un funcionario e intentaron canjearlo por otros campesinos presos. La policía llevó a cabo acciones rápidas de represalia y tomaron prisioneros a doce dirigentes y campesinos de base (entre ellos un agente cantonal de otro municipio). Se inició un juicio en el que los acusados, además de los presos, eran los dirigentes más importantes de la Federación (Archivo de la Federación). La justicia otorgó libertad provisional a los prisioneros después de casi tres meses (PP, 16.5.97.). El juicio quedó trunco por la falta de pruebas en contra de los acusados.

---

<sup>116</sup> Las acciones de hecho en el trópico no se restringen a la defensa de la coca. En un voto resolutivo emitido el diecinueve de enero de 1997, la central Valle Hermoso lamentaba que algunos de sus miembros hubieran linchado a tres jóvenes acusados de robo: "en ningún momento se pensó que el castigo iba a traer complicaciones, y que aumentamos mucho el desenlace funesto, pero, que más se ha debido deber a su ya anterior estado de salud de los castigados, y cuyo fallecimiento no ha sido directamente provocado por la mano del hombre, sino, por el estado físico de ellos".

El otro caso de violencia dura se dio a fines de mayo de 1998, cuando por enfrentamientos armados murieron en la Quinta Sección un campesino y un policía. Las muertes sucedieron mientras se realizaban operativos de erradicación forzosa en Valle Sajta, y cuando los policías antidrogas asentados en el trópico manifestaban su malestar por la falta de cumplimiento del pago de sus sueldos (se había hablado de motín, inclusive; O, 30.5.98.). Un grupo de especialistas de la Policía Técnica Judicial, PTJ, fueron a Ivirgarzama a investigar el asesinato del policía (LT, 3.6.98.). Mientras tanto las acciones de erradicación se hicieron más duras con el fin de amedrentar a los campesinos y averiguar con esa presión la identidad del culpable del asesinato. Las reacciones de la Federación incluyeron la amenaza contra los funcionarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en Ivirgarzama<sup>117</sup> y el allanamiento de viviendas de los uniformados encargados de vigilar la erradicación.<sup>118</sup>

### 2.3.1. La gestión local

Para examinar la manera en que la Federación realizó la gestión local revisaremos las acciones llevadas a cabo por la Federación durante dos de los años que cubre el período que se estudia. En primer lugar, veremos que la gestión municipal ocupa un lugar importante junto a otros aspectos de la gestión local sindical amplia. En la Tabla N° 2.3. se muestra qué asuntos ocuparon la atención de los dirigentes.

---

<sup>117</sup> Estos funcionarios denunciaron amenazas de muerte por parte de los productores de coca, "algunos desadaptados" entre los cuales estaba Luis Cutipa, ejecutivo de la Federación Carrasco Tropical (H, 12.6.98.).

<sup>118</sup> Un allanamiento llevado a cabo el 4 de julio en Ivirgarzama decidió tomar venganza y allanar las viviendas de los uniformados encargados de erradicar la coca excedente. Cutipa dice que es "para ver si a ellos también les gusta esa situación". Según la resolución del allanamiento, habría concentraciones masivas que ejecutarían las acciones de hecho (LR, 6.7.98.)

Tabla N° 2.3.

Asuntos gestionados por la FSCCT (1996 -1997)

Asuntos	Temas específicos
Asuntos administrativos	— Cuotas y multas sindicales — Distribución de tierras
Policía sindical	— Robos y otros delitos
Relaciones entre afiliados	— Compromisos entre afiliados — Dirimir disputas no resueltas por los corregidores
Gestión económica	— Proyectos económicos
Gestión municipal	— Relaciones con el gobierno municipal — Planes, programas y proyectos municipales
Otras acciones de desarrollo	— Obras comunales
Asuntos orgánicos	— Instrumento político — Movilizaciones en defensa de la coca — Drogencia

Elaboración propia con base en documentos de la FSCCT.

Los más frecuentes temas, según los documentos de la Federación consultados —principalmente oficios, memoranda y cartas dirigidas y recibidas por la Federación—, son los que tienen que ver con asuntos administrativos (decenas de memoranda a miembros exigiendo el pago de sus cuotas sindicales). Durante el lapso estudiado, la organización de los sindicatos en Puerto Villarroel adjuntó a los temas habituales de gestión (administrativos, policía, control y cohesión, gestión económica) los asuntos relacionados con la municipalidad. Junto a los temas educativos, productivos y orgánicos se gestionaron también los proyectos, programas y planes municipales y la participación en el Comité de Vigilancia de la Quinta Sección. Veremos la relación de la Federación y la municipalidad con mayor detalle en el cuarto capítulo. Dedicémonos a continuación a la estructura, atribuciones y procedimientos institucionales que debía presentar la municipalidad de Puerto Villarroel en el lapso estudiado.



**PARTE II. LA GESTIÓN MUNICIPAL EN PUERTO VILLARROEL**

## Presentación de la segunda parte

Hasta ahora vimos la manera en que se constituyó y continúa constituyéndose el movimiento cocalero, sus ámbitos y maneras de acción. A partir de este punto intentaremos comprender la gestión municipal de Puerto Villarroel sobre la base del conocimiento de esos ámbitos y maneras.

En esta parte de la exposición presentaremos la primera experiencia de gestión municipal campesina en la Quinta Sección. Como la comprensión del desempeño de los dirigentes del movimiento cocalero en su papel de autoridades municipales podría quedar incompleta sin un conocimiento siquiera somero de las directrices de gestión nacionales, incluimos en el tercer capítulo una descripción de las reformas en la gestión municipal en Bolivia.

El cuarto capítulo analiza la gestión en sus aspectos técnicos y relativos a las relaciones entre sujetos. Estudia los elementos técnicos a través de las etapas de la gestión municipal y las relaciones a partir de dos procesos conflictivos que involucraron no solamente asuntos estrictamente municipales sino también otras preocupaciones de la FSCCT. Este capítulo se basa también en la consideración de la tréada conformada por la eficiencia, la eficacia y la legitimidad para examinar cómo funcionó la municipalidad.

### CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN MUNICIPAL EN BOLIVIA

A ver dime tú, ¿quién es el amo de los municipios del trópico y en los cinco o seis municipios del valle? ¡Es la organización sindical! El alcalde —elegido por los sindicatos— va a todos los sindicatos y a todas las comunidades para elaborar el Plan Operativo Anual (POA); los sindicatos definen un monto "x" de plata para el año, se discute y se aprueba el POA y es el alcalde quien tiene que controlar su ejecución, de manera que cuando finalice su gestión, tendrá que informar si cumplió o no cumplió, y la censura vendrá de la sociedad civil.

Filemón Escóbar

La situación expresada en las palabras de Filemón Escóbar, asesor de los dirigentes cocaleros, ex dirigente minero y hoy senador por el Movimiento al Socialismo, MAS, habría sido impensable hace sólo una década. Las reformas institucionales desarrolladas a partir de 1993 —enmarcadas en un amplio proceso de reconfiguración institucional iniciado en 1982, con la (re)instauración de la democracia— permitieron el acceso de los sindicatos campesinos no sólo a la posibilidad de que sus miembros de base elijan mediante el sufragio a sus representantes sino también a la posibilidad de que sus dirigentes funjan como autoridades municipales legítimas. A través de normas estrictamente políticas —relativas a la definición de quiénes podrían ocupar los cargos de autoridad y de representación—, políticas de desarrollo —que definen y jerarquizan los problemas que esas autoridades deben intentar resolver— y normas de gestión —que marcan los pasos de las políticas municipales—, las reformas introdujeron una "lógica" de administración antes inexistente en la gestión municipal. Se trata de una manera de actuar que pretende fortalecer la responsabilidad de los funcionarios públicos y de las organizaciones sociales a través de mecanismos participativos e introducir medidas de eficacia en relación con la satisfacción de las demandas de la población.

En este capítulo nos dedicaremos a esas normas de elección y gestión, tratando de rastrear en ellas la "lógica" formal de la gestión gubernamental —que deberían seguir los

dirigentes del "instrumento político" en la municipalidad de Puerto Villarroel—. Ello nos servirá para definir —en el capítulo siguiente— las relaciones que se establecen entre esta "lógica" institucional y las orientaciones de las organizaciones sindicales, cuyos dirigentes se hallan en función de autoridades y representantes municipales. Con la intención de ubicar esta "lógica" en el debate sobre la actuación de los gobiernos, examinaremos algunos enfoques de la gestión pública.

### 3.1. LA GESTIÓN PÚBLICA

Los conceptos de la *gestión pública* se ajustan mejor a nuestro objeto de estudio que los de la *administración pública* ya que hacen énfasis más en los objetivos y estrategias que en los procesos cotidianos que tienen lugar en las oficinas estatales. Una preocupación que alcanza tanto a la administración como a la gestión, viéndolas desde América Latina, se refiere a la débil institucionalización de esas oficinas. La burocratización fue vista por Max Weber como un proceso de modernización de la sociedad. La poca modernización de un país podría expresarse en deficiencias en el despliegue de la racionalidad burocrática.<sup>119</sup> Las dependencias estatales de los países subdesarrollados —nos permitimos por un instante la crasa asimilación de la modernización y el desarrollo— serían, según se puede inferir si se continúa bajo el razonamiento de Weber, distintas de las que corresponden a los países desarrollados. Aun saliendo de los márgenes de esta premisa, sería posible afirmar que, como la gestión pública no está fuera de la sociedad, cada sociedad tiene una modalidad específica de gestión pública. En nuestro caso particular, debemos considerar la situación de *creación* de las municipalidades rurales.

En palabras de Enrique Cabrero,

La gestión pública es un enfoque disciplinario surgido en el contexto estadounidense (*sic* ...) Es indudable, por tanto, que este campo de estudio —al igual que el de las políticas públicas— tiene una 'denominación de origen' (...) No podemos ignorar que esta disciplina nace en el contexto

---

<sup>119</sup> El reverso del proceso de despliegue de la racionalidad burocrática es una pérdida de libertad por la disminución de importancia de la racionalidad individual con arreglo a valores. Además, la burocratización puede concebir las reglas como fines en sí mismas. Así, más que de racionalidad *con arreglo a fines*, se trataría, entonces, más de una racionalidad *con arreglo a medios*. Salir del marco de las reglas, por otro lado, no garantiza recuperar la libertad perdida ni establecer un mejor arreglo a fines.

de un país con economía de bienestar (... a diferencia de los países de América Latina) Esto tiene implicaciones obvias sobre la problemática en torno a la gestión pública (...). En otros términos, la modernización de las dependencias gubernamentales en los países desarrollados es efectivamente un problema de gestión pública. En los países latinoamericanos la modernización es un problema mucho más amplio e interconectado; es un problema de cambio político, social, económico y también ciertamente de gestión pública (Cabreró 1998: 29-30).

Después de establecer las salvedades de estudiar la gestión pública en los países desarrollados y subdesarrollados,<sup>120</sup> veamos algunos de sus enfoques. La revisión no intentará establecer una definición operativa o alcanzar un modo de entender el objeto de estudio, como en el caso de los movimientos sociales, ya que nos interesa el lado *prescriptivo* de la gestión pública más que las opciones de investigación que se desarrollaron hasta el momento.

### 3.1.1. ¿Qué tipo de animal es la gestión pública?

Al igual que en el caso de los movimientos sociales, no hay un acuerdo unánime sobre el concepto de gestión y la teoría de la gestión pública. No es casual que Lee Frost-Kumpf y Barton Wechsler (1998: 56) inicien un ensayo sobre la gestión pública con la reconocidamente trillada historia de los ciegos y el elefante (y, lo cual es aún más indicativo, una genealogía tentativa de los varios usos de la fábula o parábola en el caso específico de la gestión pública y la administración). Hay varios enfoques normativos y descriptivos sobre la gestión pública. Por ejemplo, Barry Bozeman reconoce dos: el enfoque *P* (de *policy*) y el enfoque *B* (de *business*). El enfoque *P*, de las políticas públicas, "se ha centrado en la llamada gestión de políticas de alto nivel. El interés no recae en la administración cotidiana de las dependencias, ni siquiera en la gestión estratégica de las mismas, sino, antes bien, en la función del administrador (o ejecutivo político) en las políticas de alto nivel". El enfoque *B*, con fuerte influencia de la gestión empresarial, está

---

<sup>120</sup> Las diferencias no se refieren solamente a los objetos empíricos que los investigadores encontrarían en Estados Unidos y en América Latina. Tienen que ver también con el acceso a la información (en el caso de las oficinas centrales, el hecho de no poder acceder a información importante es una información importante pero no totalmente útil): "Por desgracia, en la mayor parte de nuestros países los asuntos públicos siguen siendo manejados como propiedad privada. La información de dependencias y programas gubernamentales difícilmente es dada a conocer a un investigador" (Cabreró 1998: 33).

"más orientado hacia los procesos. Así, los temas relacionados con diseño de organizaciones, personal, presupuestación, etc., interesan a los partidarios de este enfoque" (Bozeman 1998: 39, 40).

### 3.1.2. Una recuento para América Latina

Para el caso de América Latina, revisaremos el recuento que Antonio Ricardo de Souza y Vinícius Carvalho de Araújo (2003) hacen de la bibliografía sobre gestión pública en la última década.<sup>121</sup> Consideran que desde los años treinta se sucedieron dos paradigmas de gestión pública, intermediados por un período de crisis durante los ochenta (la Tabla N° 3.1. ofrece una comparación de ambos). El primer paradigma es el *público estatal*, vigente —según los autores— entre 1930 y 1979. Según sus supuestos, la gestión pública tiene que ver necesariamente con las instituciones y agencias estatales. Se reconocen en él dos vertientes: la que afirma la centralidad del Estado en el desarrollo de las sociedades (la presupuesta matriz estadocéntrica) y la que hace énfasis en los procesos de burocratización, sobre la base de los trabajos de Max Weber y Adam Smith.

El segundo paradigma, el del *interés público*, no es un paradigma plenamente definido. Surgió como salida de la crisis en la gestión pública y en las concepciones que asimilaban lo público a lo estatal —derivada de la crisis del Estado en los años ochenta—. Continúa desarrollándose en sus dos vertientes, reconocidas en función de la relación Estado-sociedad y el concepto de lo público: la *sociocéntrica*, que asigna mayor importancia a las organizaciones de la sociedad, y la *postburocrática* —o de "nueva gestión pública"—, que enfatiza la adopción de instrumentos de gestión modernos y la participación de la ciudadanía (de Souza y Carvalho 2003: 1-4).

Tabla N° 3.1.  
Paradigmas de gestión pública

Época	Paradigma	Vertiente I	Vertiente II
		Matriz de relación Estado-sociedad	Concepto de lo público
1930-1979	Público estatal	Estadocéntrica	Burocrática
Post 1980-	Interés público	Sociocéntrica	Postburocrática

Elaboración con base en de Souza y Carvalho 2003.

<sup>121</sup> Hacén hincapié en el caso brasileño pero extienden sus reflexiones a toda América Latina.

El análisis del segundo paradigma se basa en un esquema que considera el *locus* (referente empírico) y el *focus* (enfoque o aproximación) de los textos revisados. Los cuatro *loci* que de Souza y Carvalho identifican son:

— la *vertiente postburocrática de gestión pública* surgida en la crisis del Estado benefactor. Adopta *foci* de la ciencia política, el derecho, la sociología y la administración. Se ocupa de estudiar el gobierno, las reformas estatales, la burocracia, la continuidad y ruptura en las instituciones (: 5-7);

— los *impactos de la globalización en el aparato del Estado*. Sus *foci* incluyen aproximaciones filosóficas, de economía política, relaciones internacionales, economía, ciencia política y relaciones internacionales. Examina la influencia de la globalización en la capacidad de gestión de los gobiernos, la adopción del discurso de la *governance* en función de las reformas estatales, la implantación de políticas económicas neoliberales y el cambio hegemónico (: 7-9);

— las *condicionantes del orden político y económico actual*. Con enfoques igualmente diversificados, estudia las condiciones históricas del paso de la vertiente burocrática del paradigma Estado-público a la vertiente postburocrática del paradigma del interés público. Toma en cuenta variables *organizacionales* (cultura, desempeño, liderazgo, clima, estructuras), de cultura política (valores, orientaciones), las demandas de la sociedad, el formato de las instituciones estatales y la crisis del Estado (:9-12);

— las *nuevas tendencias en el ciclo de políticas públicas*. Se basa en las herramientas de gestión gerencial y comprende variables tales como los nuevos mecanismos de financiamiento de políticas públicas, la reducción de las estructuras estatales, la participación del público en las políticas, la creación de estructuras flexibles que comprometan a los ciudadanos-usuarios en función de la eficacia, la concepción del ciclo de políticas públicas como una red más que como una secuencia lineal (:12-14);

— la *gestión de políticas sociales en América Latina*. Hace énfasis en el carácter desigual y elitista de las políticas sociales en América Latina y en el desafío de establecer un instru-

mental de gestión pública y políticas capaces de revertir la desigualdad. Existe una variante que utiliza un *focus* neoinstitucionalista (:14-16).

Sin duda, la reforma estatal boliviana corresponde al paradigma del interés público, en una mixtura de sus dos vertientes. En esta reforma, la participación de la sociedad (no tanto la existencia de una matriz socioecéntrica sino el desplazamiento de las decisiones más cerca de la sociedad) se pensó bajo el enfoque de los *stakeholders*. El lado "post-burocrático" se ejecutó en la descentralización y en la implantación de sistemas de gestión válidos para todas instancias del Estado. En este último caso, intentaron imponerse varios enfoques "a la moda" de *nueva gestión pública*, *governance pública* y *gerencia social* (Cf. *Infra*), enfoques que promueven la participación pero privilegian el punto de vista de los "tomadores de decisiones" institucionalmente aceptados.

Después de revisar someramente las perspectivas de la gestión pública, observaremos las características más importantes de las municipalidades en Bolivia, cómo están conformadas actualmente y qué atribuciones tienen, en comparación con lo que se daba en décadas anteriores, cuando la población campesina —los productores de coca, en el caso de la Quinta Sección— no podía elegir ni presentar candidatos a las Alcaldías ni a los Concejos Municipales.

### 3.2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La experiencia de gestión municipal en Bolivia (y sobre todo en el área rural) es aún bastante breve. Este carácter reciente aporta complejidad a la relación establecida entre la "lógica oficial de gestión" y la "lógica sindical", en tanto que la primera todavía no había alcanzado una consolidación rígida cuando los campesinos accedieron al poder local. El ciclo de la Revolución Nacional, iniciado en 1952, canceló por tres décadas la autonomía y la democracia municipal. Entre 1952 y 1985 los municipios no cubrían todo el territorio nacional; eran circunscripciones exclusivamente urbanas. Aunque las Constituciones vigentes (la última, de 1967) enunciaban la autonomía municipal, las autoridades de este nivel eran elegidas por el gobierno central y no existía una normativa que señalara con claridad cuáles eran sus atribuciones. Los alcaldes municipales (autoridades únicas,



pues no había, como existen hoy, cuerpos legislativos) se dedicaban principalmente a las obras públicas.<sup>122</sup>

Durante esas décadas, exceptuando lapsos cortos, la democracia también estaba suspendida en el nivel nacional. Los gobiernos revolucionarios y las dictaduras militares habían proscrito de hecho el funcionamiento de los partidos políticos. La instancia que mediaba entre el Estado y la sociedad era la Central Obrera Boliviana. Este ciclo tuvo notables rasgos populistas y estatistas y en su fase final fue dirigido por los gobiernos militares. Se deterioró e inició su cierre a fines de la década de los setenta, mientras se incubaba profundamente una inexorable crisis económica, y en medio de una creciente demanda por la instauración de la democracia.

La Ley Orgánica de Municipalidades (1985) intentó hacer operativa la afirmación constitucional de la autonomía municipal, definiendo una suerte de división de poderes en el nivel local y un conjunto de atribuciones exclusivas y recursos para hacerse cargo de ellas.<sup>123</sup> Según esta ley,

La municipalidad ["el gobierno del municipio"], como gobierno local y autónomo es la entidad de derecho público, con personalidad jurídica reconocida y patrimonio propio, que representa al conjunto de vecinos asentados en una jurisdicción determinada, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad (Art. 1).

La Ley Orgánica estableció en la municipalidad dos órganos: el Deliberante (Concejo o Junta, instancia legislativa) y el Ejecutivo (encarnado en el Alcalde) (Art. 10). Su administración duraba un lapso de dos años.<sup>124</sup> El Concejo Municipal, como tal, exis-

---

<sup>122</sup> René Danilo Arze señala: "Desde la guerra del Chaco hasta 1985 --período que se ha caracterizado por numerosos gobiernos de facto -- las elecciones para municipales y concejales fueron prácticamente suspendidas. Bajo estas circunstancias los municipios fueron manejados muchas veces como simples apéndices del gobierno central o como unidades administrativas de apoyo (político) a tal o cual gobierno" (Arze 1987: 19). Igualmente, Gustavo Rodríguez se refiere a "33 años de supresión de la autonomía municipal (1952-1985), en los cuales primó la sujeción de su administración y escenario institucional al gobierno" (Rodríguez 1995: 71).

<sup>123</sup> La Ley Orgánica de Municipalidades especifica la autonomía en lo siguiente: elección de autoridades; recaudación de impuestos propios; "programación y ejecución de toda gestión técnica administrativa, jurídica, económica, financiera, cultural y social", y "el ejercicio de las atribuciones señaladas en la Constitución Política del Estado" (Art. 2).

<sup>124</sup> Desde la reforma de 1994, este período se extiende por cinco años. Como se trataba de un momento de transición, los gobiernos locales constituidos luego de las elecciones de diciembre de 1995 debían durar en sus funciones por cuatro años; es decir: de enero de 1996 a diciembre de 1999.

te sólo desde 1985, pero sólo tuvo elecciones propias a partir de 1987.<sup>125</sup> Antes —desde la revolución de 1952, tal como se señaló líneas arriba—, sólo existía la Alcaldía, y el alcalde era nombrado por el gobierno nacional. El Concejo (en conjunto) tenía en esta ley atribuciones legislativas, fiscalizadoras y "refrendadoras" hacia el órgano ejecutivo, que diferían un poco de las de los concejales individuales, referidas sobre todo a fiscalización (Art. 31). Los miembros del órgano deliberante (concejales o munícipes cuyo número era variable según el tamaño del municipio) debían ser elegidos por sufragio popular.<sup>126</sup> Las atribuciones del Alcalde quedaron definidas por su carácter político, ejecutivo y administrativo (Arancibia 1989: 35); se trataba fundamentalmente de hacer cumplir las normas emitidas por el Concejo e informar a este órgano sobre ese cumplimiento. Aparte, se incluyeron entre sus dependencias los servicios municipales, la formulación de los planes y programas y la representación oficial del gobierno municipal (LOM, Art. 39). Estas definiciones continuaron operando hasta 1999, fecha de la nueva Ley de Municipalidades, que consolida la reforma de 1994, a la cual nos referiremos más adelante.<sup>127</sup>

La capacidad de bloqueo mutuo entre los órganos de la municipalidad (con un Alcalde al que se le reconocían amplias atribuciones pero que dependía de un Concejo conformado por militantes de varios partidos políticos) generó un escenario de inestabilidad. Con todos los problemas que comportaba, en 1985 quedó definida la relación entre los órganos de poder municipales. Pero en realidad estos avances legales impactaron solamente en una pequeña proporción de toda la población boliviana: la suma de todas las jurisdicciones municipales no se acercaba ni a la mitad de la extensión territorial total del país. Ya que los municipios eran circunscripciones urbanas y los límites de cada uno se definían por una ley individual, toda la población rural se hallaba marginada de los be-

---

<sup>125</sup> En las elecciones de 1985 un solo voto valía para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, diputados, alcaldes y concejales municipales.

<sup>126</sup> La ley de 1985 señalaba doce concejales para las capitales departamentales, seis munícipes para las capitales de provincia y cuatro para las secciones de provincia (Art. 13), repitiendo el número de regidores que la administración colonial (Arze 1987: 13) reconocía para los cabildos de las ciudades principales y secundarias (12 y 6, respectivamente). Estas cantidades fueron incrementadas en una unidad debido al *empantanamiento* que sufrió el Concejo Municipal de la ciudad de La Paz en 1987, cuando un empate (seis concejales contra seis) entre alianzas postelectorales en el seno del órgano deliberante impidió por varias semanas el funcionamiento del gobierno local. Luego la Ley de Participación Popular (1994) redujo a once el número máximo de concejales (para capitales de departamento), estableció un mínimo de cinco (para centros poblados de menos de 50.000 habitantes) y un incremento de dos por cada 50.000 habitantes hasta alcanzar el máximo (Art. 16).

<sup>127</sup> Debido a que no se aplicó prácticamente en el período estudiado, no tomaremos en cuenta la nueva Ley de Municipalidades.

neficios de tener una instancia estatal cercana. Incluso tomando en cuenta únicamente el área urbana, había grandes desequilibrios económicos:

la distribución de los recursos de coparticipación tributaria a los municipios del país era totalmente desigual y muy poco solidaria. El 85% de los recursos económicos se quedaban en los municipios del denominado "eje troncal" representado por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y 6% en los municipios de las restantes seis capitales de departamento, totalizando un 91% de recursos destinados a municipios urbanos; quedando sólo el 9% restante destinado a los municipios del área rural del país (Molina 1997; cit.: Gray-Molina y Campero 2001: 175).

Estos problemas serían encarados por las reformas "de segunda generación", que examinaremos en los siguientes apartados. Pero para hablar de las reformas de segunda generación es necesario también referir las que corresponden a la "primera generación". A continuación nos dedicaremos, pues, a estas reformas.

### 3.3. REFORMAS ESTRUCTURALES DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN

#### 3.3.1. Los problemas de las reformas: transición, pobreza y diversidad

Entre 1990 y 2000, aparte de la reforma de la Constitución Política del Estado, se promulgaron siete leyes, nueve decretos supremos y tres resoluciones ministeriales, un total de dieciséis normas básicas de sistemas de gestión —aparte de numerosas resoluciones anuales de carácter operativo— que afectan directamente la gestión municipal en todo el país y que, entre otros resultados, crearon alrededor de doscientas municipalidades rurales. Estas reformas se enmarcan en un amplio proceso de reestructuración del Estado iniciado una década atrás y en el cual los pilares primarios son la *democracia representativa* (que respondió a las demandas sociales que pedían la conclusión del ciclo de dictaduras) y el *neoliberalismo* (como respuesta a la crisis económica y a la pobreza). A esos dos elementos, correspondientes a una *primera generación* de reformas, se suma la diversidad cultural emergente, encarada posteriormente con medidas multiculturalistas.<sup>128</sup> Así, tran-

<sup>128</sup> Hay varias definiciones de las *generaciones* de las reformas; algunos consideran que las reformas políticas son de "segunda generación"; otros, que algunas de ellas se incluyen en la primera. Para el caso boliviano, tomamos la de-

*sición, pobreza y diversidad* son los tres aspectos principales que enfrentan las transformaciones estructurales que se presentan bajo la figura mixta de democracia multiculturalista y economía de mercado.

En lo que sigue haremos un resumen descriptivo de los principales hitos de la transformación estructural de los últimos veinte años y posteriormente sintetizaremos los elementos que más influencia tuvieron en la gestión municipal.

### *La primera generación*

Hacia inicios de la década de 1980, el Estado inaugurado con la Revolución Nacional en 1952 no podía sostenerse por mucho más tiempo. Su reproducción económica, dependiente del éxito de las empresas estatales, se había resquebrajado por la finalización de una fugaz bonanza —enganchada en el alza de los precios internacionales del estaño y el petróleo—, por un manejo no eficiente ni orientado a la rentabilidad o a la reinversión en tales empresas, por la carencia de mecanismos que permitieran multiplicar sus beneficios y por una gestión ineficiente en toda la burocracia. Su reproducción política era aún menos factible. Desde finales de 1977 miles de personas se habían manifestado en favor de la reinstauración de los derechos civiles y la democracia representativa, saliendo de hecho de los marcos del proyecto de *transición regulada* que algunos militares promovían.

Así, después de una tortuosa sucesión de efímeros presidentes civiles interinos y veloces golpes militares, en octubre de 1982 el gobierno fue entregado a quienes habían obtenido el primer lugar en las elecciones de 1980 (el proceso de elección y cambio de gobernantes de ese año había sido interrumpido por un golpe postelectoral). Hernán Si-

---

cisión de agregar bajo la expresión "reformas de primera generación" la democratización del sistema político y la liberalización de la economía. En estas dos últimas décadas, la democracia representativa dio amplias muestras de validez (Cf. Lazarte 2000): la resolución de la crisis de octubre de 2003 contempló el mantenimiento de la institucionalidad democrática (aunque con muchas críticas hacia los partidos y la representación). El neoliberalismo, por el contrario, después de un indudable éxito en su intento de detener la hiperinflación, no cumplió la promesa de la reactivación o el "despegue" económico del país; las manifestaciones de descontento con el modelo económico son cada vez mayores y afectan incluso las valoraciones que se hace de la democracia. Los movimientos sociales actuales (no solamente los cocaleros sino también los indígenas del altiplano y algunas organizaciones urbanas) llegan a cuestionar la democracia misma acusándola de los fracasos del neoliberalismo.

les Suazo y Jaime Paz Zamora —líderes de una coalición de izquierda— asumieron con el mando del país la misión de consolidar la democracia y encarar la crisis económica que se había gestado durante las dictaduras. Tuvieron suerte desigual en ambos frentes. A la exacerbación de los problemas económicos se sumó la crisis política (un bloqueo efectivo de las acciones del ejecutivo por parte de la mayoría parlamentaria opositora) y la crisis social (la pérdida de horizonte de las organizaciones sindicales que pretendían influir en el gobierno y generaban un conjunto excesivo de demandas que no podían satisfacerse) impusieron el recorte del período de administración del gobierno y la convocatoria de elecciones generales —presidenciales y parlamentarias— para 1985 (el período debía concluir recién en 1986).

Las elecciones generales dieron el primer lugar en la preferencia popular al ex dictador Hugo Bánzer Suárez y a su partido Acción Democrática Nacionalista, ADN. Como la proporción de votos que había alcanzado no era suficiente para proclamarlo Presidente, la decisión de quién ocuparía ese cargo recayó en los parlamentarios recién poseionados. Una alianza de todos los parlamentarios de izquierda y el MNR evitaron el regreso de Bánzer al poder y nombraron a Víctor Paz Estenssoro, el líder histórico de la Revolución Nacional, Presidente de la República por cuarta vez. Una vez en el gobierno, el MNR firmó con ADN un pacto que inauguró una dinámica de coaliciones que es la principal característica de la estabilidad democrática boliviana entre 1985 y 2003 —conocida como “democracia pactada”— y adoptó duras medidas económicas de raigambre neoliberal para detener la hiperinflación y estabilizar la economía.

El afamado aunque ciertamente no tan leído decreto N° 21060 es el puntal más comúnmente referido de la transformación de la economía en la vena del “ajuste estructural”.<sup>129</sup> Su diagnóstico de la realidad económica era severo: “La situación económico

---

<sup>129</sup> El papel de Bolivia como “país experimento” del neoliberalismo en democracia que se aplicaría en Europa oriental es realizado por Perry Anderson, quien señala que, después de la experiencia autoritaria chilena el boliviano fue el más novedoso caso latinoamericano, ya que las medidas de ajuste estaban legitimadas por el proceso de transición a la democracia y la debelación de la atroz crisis económica (Anderson 1999). Otros autores apenas toman en cuenta el caso como parte de la corriente generalizada de ajuste en América Latina. James Petras y Morris Morley, por ejemplo, desconocen tanto la crisis de 1985 como la política económica que se inició ese año (Petras y Morley 2000). En cuanto a la ola de adopción de medidas económicas neoclásicas en América Latina, Michel Camdessus, presidente del Fondo Monetario Internacional, dijo en 1989: “allí donde mi predecesor (...) empleaba todo su tiempo en persuadir a los ministros (de economía latinoamericanos) acerca de lo que había que hacer, yo he encontrado que ahora son ellos mismos quienes quieren hacer lo que hay que hacer” (Camdessus; en: Williamson 1989; cit. Camou

financiera del país requiere la adopción de nuevas soluciones de política económica que enfrenten los problemas en las raíces mismas de la crisis, la cual ha adquirido en los últimos tiempos características de verdadero colapso nacional" (D.S. N° 21060).<sup>130</sup> A la hiperinflación que alcanzaría —recordemos— más de 8.000% en 1985 se sumaban la recesión, la caída de la productividad de las empresas estatales y un creciente déficit fiscal, (Antelo 2000: 18). El tratamiento que indicaba fue duro: una nueva disciplina cambiaria, libre importación y exportación de bienes (se establecieron regalías para cada producto de exportación, eliminando subvenciones y tratamientos especiales), libre contratación e inseguridad del empleo, libre mercado en bienes de consumo cotidiano y racionalización de los organismos estatales. Como se vio, la caída de los precios del estaño provocó el despido de los trabajadores mineros (*Cf. Supra*) y la desestructuración del hasta entonces poderoso sindicalismo minero boliviano y el debilitamiento consecuente de la COB.

Hacia finales de 1986 las reformas "de primera generación" habían diseñado *grasso modo* el nuevo escenario político y económico del país. En lo político, resaltaba el hecho de que los partidos políticos empezaban a jugar el rol de mediación que la legislación les imponía; la COB había perdido su base minera y ya no podía representar las demandas de las "clases populares"; los partidos, además, habían iniciado la dinámica de los pactos y coaliciones de gobierno. En lo económico, detenida la hiperinflación, el Estado se desligó de sus anteriores tareas empresariales y abrió el libre mercado.

Un problema fundamental que tuvo que encarar la democracia fue una nueva forma de emergencia de la diversidad cultural del país a través de sujetos sociales que planteaban demandas particulares de reconocimiento cultural. La modernización del Estado no evitó tomar en cuenta esta problemática. Así, en la reforma de la Constitución Política del Estado (que fue promulgada en 1995 aunque su contenido fue definido en 1993), se modificaron varios artículos; el primero, de la siguiente manera:

---

s.f.: 62). "Querer hacer lo que hay que hacer" era lo que John Williamson (1990) llamó "el consenso de Washington", aludiendo a la coincidencia de propuestas —de política económica y sobre la relación del Estado con la economía— de las instituciones multilaterales con sede en Washington. Según reconoce el mismo Williamson, esta frase es equívoca (bien puede aplicarse a una coincidencia claramente fortuita o a una conjura oscura y madurada) y reduccionista (no toma en cuenta variables institucionales y políticas) (Williamson 2000: 255, 262).

<sup>130</sup> "Bolivia se nos muere", había dicho menos prosaicamente Víctor Paz Estenssoro al hacer pública la nueva política económica.

Art. 1.- Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

Con la reforma constitucional —aprobada en primera instancia en 1993 y refrendada en 1995, como se indicó— se iniciaron las “reformas de segunda generación”, que son las que nos interesan de manera particular porque afectan más directamente la gestión municipal.<sup>131</sup> Las agruparemos en tres clases correspondientes a tres preguntas: ¿quién?, ¿qué? y ¿cómo? Más precisamente, nos referiremos, en primer lugar, a la definición de las posiciones de sujeto en la gestión, señalando los canales de participación ofrecidos a las organizaciones sociales. En segundo lugar, resaltaremos el enfoque de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible adoptado a partir de 1993 y cómo se adecuan a él las prioridades de las políticas. Finalmente, detallaremos algunas características del enfoque de gestión adoptado en Bolivia, que puede enmarcarse en las corrientes de “la nueva gestión pública”, a la cual dedicaremos un apartado especial posterior.

### 3.3.2. Las posiciones de sujeto

De acuerdo con Claude Lefort, la democracia introduce una concepción del lugar del poder como un lugar vacío, que no se identifica necesariamente con ningún grupo ni individuo, y que tiene ocupantes apenas temporales (Lefort 1990: 190).<sup>132</sup> Las reformas políticas en Bolivia establecen los “lugares vacíos” y las maneras en que se llenarán esos espacios.<sup>133</sup> ¿Cuáles son esos lugares en el nivel municipal? El instrumento legal que los

<sup>131</sup> No se tomarán en cuenta todas esas reformas. Se dejarán de lado la Ley de Reforma Educativa, la Ley de Capitalización (privatización), la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, la Ley de Medio Ambiente (que aunque es anterior fue reglamentada recién junto con las otras que se enumeran), Ley del Consejo de la Judicatura y otras.

<sup>132</sup> Lefort amplía: “quienes ejercen la autoridad política son simples gobernantes y no pueden apropiarse del poder, incorporarlo. Más aún, este ejercicio está sometido al procedimiento de una renovación periódica. Esta implica una competencia regulada entre hombres, grupos, y muy pronto partidos, supuestamente encargados de drenar opiniones en toda la extensión de lo social” (*idem*). Esta idea, asimilable con el apego a la certeza en las reglas y la incertidumbre en los resultados (Cf. Przeworski), reconoce el carácter latente o virtual de la soberanía del pueblo (el pueblo unido no existe como tal). En el siguiente capítulo observaremos que algunos movimientos sociales pueden asumir que el pueblo unido realmente existe y actuar, en consecuencia, en nombre de su soberanía.

<sup>133</sup> Según Roberto Laserna, algunas de estas reformas tuvieron “origen e imposición (...) verticales. Son proyectos en busca de actores. Ni siquiera la coalición gubernamental parece estar plenamente comprometida con las iniciativas de cambio. No existe una coalición gubernamental, sólo hay acuerdos de jefes con el jefe supremo; no hay ninguna circulación de comunicación, de información, de apoyo entre los distintos niveles de la militancia de las organizaciones partidarias. Dentro del propio MNR hay conflictos, hay discrepancias, fragmentación; existen pugnas que en

define es la Ley N° 1551, de Participación Popular, promulgada en abril de 1994. Esta ley, junto con la N° 1654, de Descentralización Administrativa (1995), establece no solamente las posiciones de sujeto importantes en la gestión de las organizaciones estatales sino también el ámbito y la escala de acción de tales organizaciones y qué sujetos sociales pueden participar —y cómo deben hacerlo— en esa acción. Vayamos por partes, definiendo inicialmente el escenario que arma la ley.

### *La Ley de Participación Popular*

Bolivia es un país unitario conformado por nueve *departamentos*; los departamentos se dividen en *provincias* (112 provincias, en total); y las provincias se dividen en *secciones de provincia* o *municipios* (un total de 314 secciones o municipios, en la actualidad). Entre 1982 y 1993 se había animado airadamente un debate relativo a las deficiencias del centralismo y de la necesidad de descentralizar la gestión estatal. Se discutieron decenas de proyectos de ley que reglamentaban la descentralización administrativa enunciada en la Constitución Política del Estado o propugnaban el establecimiento de un régimen federal o descentralizado políticamente. Todas las propuestas se dedicaban al nivel departamental, y enfatizaban la elección de autoridades, la distribución de recursos y las atribuciones legislativas que podrían tener los representantes de la población en cada departamento.

En esos años, tal como se expresó anteriormente, el Estado no cubría todo el territorio nacional. Si bien las prefecturas departamentales y las subprefecturas provinciales que dependían de ellas abarcaban en sus jurisdicciones todo el territorio de cada uno de los nueve departamentos, permanecía la inercia de etapas anteriores, cuando los prefectos y subprefectos tenían atribuciones policiales y, en tanto que *autoridades políticas*, dependían directamente del Ministro del Interior. La definición de las autoridades como *políticas* enfatizaba, pues, sus caracteres represivos. Los servicios, los proyectos económicos y ambientales —en fin, el bienestar de la población— dependían de las municipalidades. Pero las municipalidades, como se recordará, existían solamente en los centros urbanos y

---

gran medida no se explican. No se presentan actores políticos que se hallen comprometidos con este proceso de cambios. Hay actores individuales (...) pero ciertamente no todos, y mucho menos la militancia de base" (Laserna 1997: 243).



su área de influencia se delimitaba con una ley particular para cada municipio. ¿Quién se ocupaba entonces de los pobladores del área rural? Formalmente, las subprefecturas de cada provincia; pero las subprefecturas, repitamos, eran instancias *políticas*. La Ley de Participación Popular resolvió estos problemas de manera novedosa. Por un lado, superó la visión que identificaba el nivel departamental como el único sujeto a descentralización. Por el otro, llenó los vacíos de presencia estatal en el área rural.

Recurramos operativamente a un esquema que nos permitirá entender el alcance de la Participación Popular en la creación y reconocimiento de sujetos. Las reformas institucionales llevadas a cabo en Bolivia a partir de 1985 y con mayor precisión entre 1993 y 1997 pueden entenderse a partir de cinco grandes aspectos: 1) la aparición o desaparición de instancias estatales; 2) la modificación de la distribución de recursos entre ellas; 3) la modificación del mapa de su cobertura territorial; 4) los cambios en las atribuciones de las mismas; 5) la relación con los sujetos sociales.

La Ley de Participación Popular —en palabras del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, “la más importante redistribución de poder político y económico de la República desde la Revolución de 1952” (cit.: Gray-Molina *et al.* 1999: 7)<sup>134</sup>— enfrenta esos cinco aspectos de la siguiente manera: 1) determina la creación de gobiernos municipales en todo el país similares a los que existían anteriormente sólo en los centros urbanos. Igualmente señala la desaparición de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, instancias de planificación y ejecución proyectos que existían en cada departamento. Amplía el período de administración municipal de dos a cinco años. 2) establece que las municipalidades del país percibirán el 20% del total de la recaudación tributaria nacional y que ese dinero será distribuido entre todos los municipios de acuerdo con el tamaño de

---

<sup>134</sup> Sánchez de Lozada escribió: “Bolivia requiere de un cambio radical en su estructura política, económica y administrativa, porque, en las condiciones actuales, el nuestro es un país no sólo atrasado y dependiente sino también profundamente injusto. El abismo que separa a los más ricos de los más pobres, al campo de las ciudades, a las provincias de las capitales, es demasiado grande. El Proyecto de Ley de Participación Popular, pretende corregir esta gran deficiencia de nuestra sociedad” (Sánchez de Lozada 1997: 19). Aunque el diseño de la ley se hizo paradójicamente sin participación (ése fue uno de los motivos del rechazo inicial por parte de las principales organizaciones sindicales), la acogida de la reforma fue notable en los sectores “populares” de las ciudades y sobre todo del área rural. Fue el más publicitado proyecto del gobierno de Sánchez de Lozada. Otros, ciertamente menos ventajosos para la población (específicamente, la privatización de las empresas estatales y el manejo de los hidrocarburos), no fueron tan difundidos ni conocidos en el país.

la población.<sup>135</sup> 3) la ley indica que la jurisdicción de los gobiernos municipales es la de la sección de provincia *completa* (la Quinta Sección, en nuestro caso); es decir que, a partir de entonces, tanto el área urbana como la rural tienen autoridades locales autónomas. 4) entrega a las municipalidades la infraestructura de salud, cultura, educación, deporte, microrriego y caminos vecinales y establece una serie de mecanismos de gestión para la programación de operaciones, la ejecución de las mismas y la evaluación correspondiente (que veremos más adelante con mayor énfasis). Particularmente, impone la necesidad de formular Planes de Desarrollo Municipal quinquenales (PDMs) que deben hacerse practicables en Programas de Operaciones Anuales (POAs). 5) reconoce oficialmente a las organizaciones territoriales existentes en el municipio (juntas vecinales, comunidades campesinas e indígenas, pueblos originarios) y les encarga la labor de vigilar el ejercicio del gobierno municipal agrupadas en un Comité de Vigilancia.

Veamos en mayor detalle los artículos que la Ley de Participación Popular dedica al último punto. Aparte de las posiciones de sujeto establecidas por la anterior Ley Orgánica de Municipalidades —recordemos: Concejo Municipal y Alcalde, según los órganos de poder municipal—, se reconoce la participación de las organizaciones “naturales” existentes en cada municipio:

**ARTÍCULO 3º. (Organizaciones Territoriales de Base y Representación).-**

I.- Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias.

II.- Se reconoce como representante de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios (as) Generales y otros (as), designados (as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

---

<sup>135</sup> “ARTÍCULO 20º. (Coparticipación Tributaria).- I.- La coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los Ingresos Nacionales (...) para el ejercicio de las competencias definidas por ley, ya para el cumplimiento de la Participación Popular. (...) II.- De la recaudación efectiva de las rentas nacionales definidas en el Art. 19 inc. a) de la presente ley [ocho tipos de impuesto recaudados nacionalmente], el 20% será destinado a los Gobiernos Municipales y el 5% a las Universidades Públicas.

“ARTÍCULO 21º. (Distribución por habitante de la Coparticipación Tributaria).- La coparticipación tributaria señalada en el Art. anterior, se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren” (Ley 1551).

Esta medida multiculturalista profundiza la vena inaugurada en la reforma constitucional y abre la vía a modalidades de democracia participativa o de autogestión sobre todo en áreas indígenas. Sin embargo, se reconocen *solamente las organizaciones territoriales de primer nivel* y las posibilidades de acción que tienen no llegan a la influencia directa en la toma de decisiones:

- a) Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, microriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.
- b) Participar y promover acciones relacionadas a la gestión y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible.
- c) Representar y obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos, cuando sean contrarios al interés comunitario (Ley 1551; Art. 7).

Las jurisdicciones municipales son divididas en distritos o cantones. Las organizaciones territoriales asentadas en un distrito o cantón deben nombrar a un representante distrital que formará parte del Comité de Vigilancia, *organización social de segundo nivel creada por la ley* con los siguientes objetivos:

- a) Vigilar que los recursos municipales de participación popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, constituyendo el nexo para que las Organizaciones Territoriales de Base ejerzan los derechos reconocidos por la presente ley.
- b) Controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 10% de los recursos de la Participación Popular.
- c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal (Ley 1551; Art. 10).

El poder del Comité de Vigilancia y de toda la participación popular está en ese pronunciamiento, porque, si es negativo, determina el cese de las transferencias de los montos de coparticipación tributaria a la municipalidad correspondiente. Pero la Ley 1551 y sus reglamentos hacen más énfasis en el proceso de planificación participativa, bajo la asunción de que una definición adecuada de los problemas y una selección racional entre varias alternativas de solución son en sí parte de la solución. Como se verá posteriormente, los mayores problemas se presentan en la ejecución de la alternativa seleccionada.

Según George Gray-Molina y José Carlos Campero, los problemas que pretende encarar la Ley de Participación Popular se refieren a la inclusión plena de la ciudadanía,<sup>136</sup> a la falta de espacios de participación directa en la toma de decisiones referidas a la gestión de los recursos públicos y a la previamente poco equitativa distribución de los recursos económicos generados en el país (Gray Molina y Campero 2001: 174; *Cf. Supra.*). Su propuesta de descentralización en el nivel local dejó intactas las demandas de nivel regional o departamental por una mayor capacidad de decisión. El escenario de la gestión se completó en 1995 con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa.

#### *La descentralización administrativa*

La Ley de Descentralización Administrativa, de 28 de julio de 1995, fue la respuesta a las demandas regionales por una mayor autonomía de gestión en los departamentos. Se enmarca en el enunciado constitucional que señala que Bolivia es un país unitario y que solamente puede llevarse a cabo una descentralización administrativa (los movimientos regionales demandaron en varias instancias también la descentralización política). Su propósito es regular el régimen de administración del poder ejecutivo en el nivel departamental, descentralizando las atribuciones de carácter técnico y administrativo cuya decisión antes correspondía al gobierno central, delegando responsabilidades en el poder ejecutivo departamental personificado en el *Prefecto*. El Prefecto, a su vez, opera a través de Secretarías o Direcciones Departamentales, con recursos económicos transferidos desde el Tesoro General de la Nación.

Los Prefectos deben realizar un trabajo coordinado con los Gobiernos Municipales, con el fin de supervisar y controlar el uso de los recursos (materiales, económicos y humanos), para canalizar de esta manera los diferentes requerimientos de los municipios. Las prefecturas centralizan información brindada por las municipalidades (documentos que se reúnen en el Ministerio de Hacienda y de cuya entrega depende el desem-

---

<sup>136</sup> "El cuerpo de la ciudadanía de un Estado gobernado democráticamente debe incluir a todas las personas sujetas a las leyes de dicho Estado, excepto a los transeúntes y a aquellas que han mostrado ser incapaces de cuidar de sí mismas" (Dahl 1999: s.p.; cit.: Gray Molina y Campero 2001: 174; n. 2).

bolso de la coparticipación tributaria) y sostienen equipos de apoyo técnico a los municipios pequeños. Los prefectos, además, son acompañados por cuerpos consultivos llamados Consejos Departamentales, conformados por "consejeros" elegidos por los Concejos Municipales de cada departamento. Las atribuciones del Consejo incluyen aprobar los planes, programas, proyectos y contratos de obras presentados por el prefecto. Durante el período estudiado, el consejero que representaba los intereses de los municipios del trópico se adscribía al movimiento y al instrumento político campesino.

### *Descentralización y participación*

Según George Gray-Molina y Ernesto Yáñez, la Ley de Participación Popular:

junto a la de Descentralización Administrativa (...), sería proselitizada como el "modelo boliviano" de descentralización y constituiría uno de los pilares de la segunda generación de reformas de estado de los últimos años. La Participación Popular fue concebida como una forma de devolución de poder hacia los gobiernos municipales y de creación de mecanismos de participación ciudadana (...). Por su parte, la Descentralización Administrativa surgió como una reforma complementaria de desconcentración del poder ejecutivo. Propuso una nueva arquitectura estatal para la provisión de servicios públicos en los nueve departamentos, y articuló las relaciones fiscales y administrativas entre los niveles central y municipal de gobierno (Gray-Molina y Yáñez 1999: 7).

En la siguiente tabla se explicitan los sujetos reconocidos para cada escala de jurisdicción por las leyes descentralizadoras y se observa que las organizaciones sociales de segundo o mayor nivel —y todas las que no son territoriales— no tienen una participación reglada en la gestión de los distintos niveles del Estado. La selección de los funcionarios estatales se hace, en algunos casos, de acuerdo con la votación popular (parlamentarios y concejales, Presidente y Alcaldes); en otros, por designación del superior (prefectos y subprefectos). El caso de los consejos departamentales y provinciales es más complejo, por cuanto sus miembros no cumplen permanentemente labores representativas. La dirigencia de las organizaciones sociales, huelga decirlo, es elegida de acuerdo con los estatutos o usos y costumbres de cada una.

Tabla N° 3.2. Escalas territoriales, órganos estatales y sujetos a partir de las Leyes 1551 y 1654

Nivel de la jurisdicción	Carácter de la descentralización	Cuerpo legislativo o consultivo	Ejecutivo	Organización rural	Participación social (relación con la política)
País	No se aplica	Congreso Nacional Diputados y Senadores Elección popular	Presidente de la República	Confederaciones	Ninguna
Departamento (9 departamentos)	Administración	Consejo Departamental (consultivo) Consejeros Elección indirecta	Prefecto Designado por el presidente	Federaciones	Ninguna
Provincia (112 provincias)	Dependencia de las prefecturas	Consejo Provincial de Participación Popular (no ha funcionado) Elección indirecta	Subprefecto Designado por el prefecto	Centrales	Ninguna
Municipio (314 municipios)	Autonomía	Consejo Municipal Concejales Elección popular	Alcalde	Subcentrales Se reconocen las organizaciones territoriales de primer nivel	Las CFTB en el proceso de planificación y luego a través del Comité de Vigilancia

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con Fernando Mayorga (comunicación personal), ambas leyes comparten la tendencia a discernir la gestión *política* de la *gestión social*. Las características de ambas gestiones serían éstas:

Se tiene, por un lado, la *gestión política*, que se refiere a las formas y mecanismos de vinculación de la sociedad civil con el Estado (...) y en la cual el sistema político aparece como una instancia de mediación general que tiende a asegurar la reproducción de la sociedad; y, por otro lado, está la *gestión social*, que se refiere a los modos internos de organización y funcionamiento de una colectividad para reproducirse a nivel micro; es decir, a nivel de demandas de baja agregación —o necesidades básicas— (Mayorga 1993b: 93).

Entonces, las reformas estructurales bolivianas marcan con claridad el límite entre la *gestión política*, encargada a los partidos en su búsqueda del *poder*, y la *gestión social*, de la que se ocupan las organizaciones territoriales en su persecución del *desarrollo local*. Es decir que se trata de una demarcación simultáneamente de *ámbito* (el poder es separado del desarrollo) y de *escala* (lo político corresponde a lo macro y lo micro es despolitizado). El esquema es claro. Las organizaciones sociales pueden incidir en el desarrollo (local, micro), pero sin salir del marco (nacional, macro) de las reformas estructurales y de la delimitación de roles que éstas asignan a los diferentes grupos (los partidos políticos, al poder; las organizaciones sociales, al desarrollo) (Véase el Gráfico N° 3.1.). Sin embargo, como se verá más adelante, el establecimiento de fronteras nunca es definitivo y lo políti-

co se mezcla con lo social y opera con mayor o menor énfasis en todos los niveles. Esto sucedió claramente en el caso de los municipios tropicales, y particularmente en Puerto Villarroel, tal como se verá más adelante.

Gráfico N° 3.1. Sujetos de la gestión municipal



Elaboración propia.

En palabras de Carlos Hoffmann, el impacto de la Ley de Participación Popular en la calidad de vida de la población es difícil de medir en tanto que no ha pasado mucho tiempo de su aplicación y que no existe una línea de base en relación con la cual establecer cuánto pueden haber cambiado los indicadores de bienestar (Hoffmann 2002: 301).

Hasta ahora vimos quiénes son reconocidos como sujetos en la gestión. A continuación revisaremos brevemente la adopción del paradigma de desarrollo sostenible y desarrollo humano seguido a partir de 1993 por todos los gobiernos bolivianos. Este paradigma marca las vías de qué es lo que deben hacer los sujetos definidos en los apartados anteriores.

### 3.3.3. El desarrollo humano sostenible

La situación de subdesarrollo en Bolivia fue asumida como un dato negativo y un punto de partida por el gobierno que inició su administración en 1993. Una de sus primeras

medidas fue crear los Ministerios de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible. Desde entonces se adoptó oficialmente un nuevo paradigma de desarrollo, menos centrado en el crecimiento económico y más orientado hacia la equidad, "un desarrollo en favor de los pobres, de la Naturaleza, del empleo, de la democracia y de la integración social" (Grebe 1997: 15). Hasta 1995, en algunas ocasiones, el énfasis estaba en el desarrollo humano (en una vida digna); en otras, en el desarrollo sostenible (la equidad intergeneracional y la protección del medio ambiente). Finalmente los gobiernos optaron por el *desarrollo humano sostenible*. El Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), de 1998, lo enuncia así:

Proceso integral, sistémico y complejo que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de toda la población a través del desarrollo productivo integral, el desarrollo social con equidad y la participación ciudadana plena, bajo los preceptos de la conservación de la base de recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental (Presidencia de la República 1998: 5).

De acuerdo con las definiciones oficialmente válidas para el país, las cuatro facetas del desarrollo son el *crecimiento económico*, la *equidad social*, el *uso racional de los recursos naturales* y la *gobernabilidad* (ENDS-CAD/OCDE 2001). El enfoque fue planteado como una respuesta a los problemas que atravesaba y continúa atravesando Bolivia: "el estancamiento económico; el desempleo y los bajos salarios; el abandono de la educación y la salud; la dramática situación en el campo y las provincias, y la crisis moral e institucional del Estado" (Grebe 1997: 13).

El plan de gobierno presentado como oferta electoral en 1993 por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR, y el Movimiento Revolucionario Túpaj Katari de Liberación, MRTKL, aliados que triunfaron en las elecciones generales, propuso, bajo este enfoque:

- Respeto a las diferentes formas de organización social en la producción rural.
- Asignación de recursos públicos bajo el principio de igualdad de todos los bolivianos.
- Apoyo del Estado a las actividades y servicios que se ejecuten mediante la autogestión de las diversas formas de organización.
- Fortalecimiento de los pueblos intermedios a nivel provincial para apoyar las iniciativas del campo y para que se constituyan en centros articuladores entre la ciudad y el campo.



— Recuperación y sostenimiento de los recursos naturales renovables a largo plazo (MNR-MRTKL 1993; cit.: Galindo 1998: 230).

A poco tiempo de ser creado, el Ministerio de Desarrollo Humano, encargado de ejecutar parte de ese plan, hizo un diagnóstico de la realidad nacional e identificó los siguientes problemas:

- la persistencia de la pobreza rural;
- el empobrecimiento urbano;
- la desactualización del sistema educativo;
- la atención insuficiente en materia de salud;
- el aumento creciente del déficit en materia de vivienda;
- la insuficiente cobertura del saneamiento básico;
- la insuficiente participación popular;
- los insuficientes recursos asignados al desarrollo humano;
- la falta de integración intersectorial e interinstitucional, y
- la limitada capacidad de ejecución y administración (MDH 1993; cit. Grebe 1997: 13).

La nueva propuesta de desarrollo fue considerada como la mejor manera de encarar esos problemas. Así, se impulsaron una Ley de Reforma Educativa (1994) con rasgos interculturales que fue muy resistida por las organizaciones sindicales de maestros, la reglamentación de la Ley del Medio Ambiente (1992), la ley del Servicio de Reforma Agraria (1996), la Reforma del Sector Salud (a partir de 1995).

Por principio se necesitaba el compromiso de la población y la apertura de canales de participación,<sup>137</sup> que se consolidaron en la participación popular. Si el fin buscado era el desarrollo humano, la vía era el municipio: "En el enfoque del desarrollo humano, el municipio participativo es garantía para un desarrollo sustentable y sostenido" (PNUD Bolivia 1998: 15). Se plantearon entonces algunos cuestionamientos sobre la capacidad de gestión de las municipalidades creadas por la Ley 1551 y sobre su idoneidad para encargarse del desarrollo. La respuesta a estos cuestionamientos fue un paquete de sistemas de gestión y su difusión en todos los municipios del país.

---

<sup>137</sup> "La participación efectiva para el desarrollo humano implica que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas (...) La participación efectiva es factible en la medida en que no existan obstáculos en el sistema jurídico, en las normas y procedimientos administrativos, en el sistema de valores sociales, en la distribución de ingresos y en las instituciones" (PNUD 1993; cit. PNUD Bolivia 1998: 15).

### 3.3.4. La nueva gestión pública, *governance* pública y gerencia social

¿Qué es la nueva gestión pública a la cual apuntan las reformas bolivianas? ¿Cuáles son sus rasgos distintivos? Según Isabel Licha:

Nueva Gerencia Pública<sup>139</sup> consiste básicamente en la adopción de modelos organizativos flexibles, la descentralización de actividades, y la introducción de mecanismos de mercados (competencia entre organismos públicos, contrataciones externas con el sector privado lucrativo y no lucrativo, modernización de arreglos administrativos, experimentación con nuevas fórmulas de gestión y los servicios) (...). Puede ser visto como un enfoque desde el cual se intenta hacer una transferencia de la lógica de gestión privada a las organizaciones públicas (Licha 1999: 2).

La Nueva Gestión Pública fue promovida por la OCDE como una manera de enfrentar el déficit fiscal, la ineficacia estatal y los desafíos de la globalización (*Idem.*). En palabras de Aare Kasemets:

De acuerdo con el informe de OCDE (1997), "ha emergido un nuevo paradigma para la gestión pública, apuntando a promover una cultura orientada al rendimiento en un menos centralizado sector público". Brevemente, este nuevo paradigma se caracteriza por seguir nueve tendencias principales: 1) *devolver autoridad, dar flexibilidad*; 2) *asegurar rendimiento, control, rendición de cuentas*; 3) *desarrollar mecanismos de competición y elección según el modelo del mercado*; 4) *proveer servicios responsables, orientarse hacia el cliente*; 5) *mejorar la gestión de los recursos humanos*; 6) *optimizar la tecnología de información*; 7) *mejorar la calidad de la regulación*; 8) *fortalecer las funciones de liderazgo del centro*; 9) *gestión según el estilo del sector privado* (Kasemets 2000: s.p.).

Este enfoque, introducido por la tecnocracia que apoyó a Gonzalo Sánchez de Lozada en su primer gobierno, considera simultáneamente la cooperación y la toma de decisiones "según el modelo del mercado" y "a menudo significó la redefinición del rol

---

<sup>139</sup> No haremos distinción entre "gestión" y "gerencia" o "sustentabilidad" y "sostenibilidad". Estas sutiles discusiones semánticas están fuera de los intereses de este trabajo y parecen derivar más de problemas de traducción que de dudas analíticas. Hay términos de otros idiomas que tienen más de una traducción posible al español, lo cual no quiere decir que los referentes sean más de uno. Es decir que alguna "taxonomía conceptual" no puede ser sostenida en otros idiomas porque el vocabulario técnico ya está estabilizado. Sucede lo mismo con la diferencia entre "mundialización" y "globalización".

del gobierno [... para el caso boliviano, según la ministra de Asuntos Urbanos de 1998, Amparo Ballivián:] 'Los pasos dados en mi país incluyen la retirada del estado del control de lo que llamamos las 'altas cumbres rectoras de la economía' para actuar como facilitador' (Keul 2000: 61). Su énfasis "eficientista" ("hacer más con menos") no implica necesariamente la participación social en la gestión.

La *Governance* pública, por el contrario, no se centra tanto en el manejo de los recursos como en la eficacia de las decisiones adoptadas en las instituciones estatales y sus relaciones con la sociedad. Su principal impulsor es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (o Banco Mundial, como es mejor conocido), que en su Informe sobre el desarrollo Mundial 1997 expuso las características del enfoque. A las características de eficiencia y estabilidad institucional que comparte con la Nueva Gestión Pública, agrega el elemento de fortalecimiento de la capacidad gubernamental y la posibilidad de la participación para democratizar la gestión (Licha 1999: 4-5, 7).

Ninguno de estas dos perspectivas logró resultados satisfactorios. La *Gerencia social* intenta superar esas deficiencias sobre la base de la formación de "gerentes públicos" capaces de manejar la complejidad dentro y fuera de las organizaciones estatales, articularlas con la sociedad, concertar, apropiar tecnologías y desarrollar una ética de compromiso (Licha 1999: 14). Hacia finales del período estudiado se difundió este enfoque en Bolivia. Su principal dificultad fue hallar funcionarios con el perfil de "gerentes sociales" en los municipios pequeños. Sin embargo, quedó como referente normativo de la gestión.

¿Cuáles son los instrumentos legales que tienen que ver con estos enfoques (fundamentalmente el de Nueva Gestión Pública) e influyen en la gestión municipal? A continuación haremos una revisión de los más importantes. Partiremos de la Ley N° 1178, conocida como Ley SAFCO, de 20 de julio de 1990.<sup>139</sup> Esta ley sirvió como un inicio de

---

<sup>139</sup> Si bien la Ley SAFCO es anterior al conjunto principal de reformas "de segunda generación", sus reglamentos fueron diseñados y promulgados en el mismo lapso en que se adoptó ese conjunto.

la lucha contra la corrupción que hoy es parte del discurso gubernamental.<sup>140</sup> Tiene los siguientes objetivos:

- a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;
- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos (...)
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado (Art. 1.).

La Ley SAFCO establece tres clases de sistemas de gestión: "a) Para programar y organizar las actividades (...) b) Para ejecutar las actividades programadas (...) c) Para controlar la gestión del Sector Público" (Art. 2.). Toda la gestión pública se rige según sus dictados. Los sistemas que incluye son los siguientes:

**Tabla N° 3.3. Sistemas de la Ley SAFCO**

Clases de sistema	Sistemas
Para programar y organizar las actividades	Programación de Operaciones. Organización Administrativa. Presupuesto.
Para ejecutar las actividades programadas	Administración de Personal. Administración de Bienes y Servicios. Tesorería y Crédito Público. Contabilidad Integrada
Para controlar la gestión del Sector Público	Control Gubernamental: Control Interno y Control Externo Posterior.

Fuente: Elaboración propia con base en el Art. 2. de la Ley N° 1178.

En este instrumento legal se establecen también las responsabilidades de los funcionarios públicos. Sobre la gestión misma, no aclara cuáles son sus etapas ni enfatiza la importancia de la planificación, tal como hacen las normas posteriores a 1993.

<sup>140</sup> "En una mayoría de los casos (...) corrupción se refiere ordinariamente al uso de (bienes) públicos para beneficio privado, donde la autoridad (el agente) encargado de realizar una tarea por el público (el mandante) se compromete en algún tipo de fechoría para el enriquecimiento privado, lo cual es difícil de vigilar por parte del mandante" (Bardhan 1997:1321; cit.: Gray-Molina *et al.* 1999: 8).

### *El reduccionismo de la planificación*

De acuerdo con un mecanismo metonímico incorporado en la normativa, toda la gestión municipal se reduce a la planificación, es decir a una sola de sus etapas o niveles, a un momento previo a la acción. ¿Cómo se llega a esta reducción? Vayamos por partes, definiendo primero qué se entiende formalmente por planificación: "La Planificación Participativa Municipal es la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación al contexto municipal, con una efectiva participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo" (R.S. 216961, 3.a.). Esta Planificación Participativa Municipal se plasma en un plan quinquenal:

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) constituye la expresión de la problemática, potencialidades, limitaciones, objetivos, políticas, programas, proyectos y demanda social priorizada, a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio. El PDM está constituido por diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo (R.S. 216961, 3.b.).

Cuando las definiciones ancladas en lo que comúnmente se conoce como planificación intentan hacerse operativas en procesos y actividades surgen algunas dificultades:

El proceso de Planificación Participativa Municipal se traduce en un conjunto de actividades estructuradas metodológicamente e integradas en seis etapas consecutivas retroalimentadas permanentemente que hacen al PDM y su implementación y que son:

- a) Preparación y organización del proceso.
- b) Elaboración del diagnóstico municipal.
- c) Formulación de la Estrategia de Desarrollo.
- d) Programación de Operaciones Anuales.
- e) Ejecución y Administración.
- f) Seguimiento, evaluación y ajuste (R.S. 216961, Art. 20.).

Es decir que en la planificación se condensaría toda la gestión, incluyendo la ejecución y la evaluación. Sin embargo, se da una segunda reducción de hecho: la planificación —entendida, tal y como está en la normativa, como la gestión completa— se reduce al PDM, es decir a la elaboración del PDM —que vendría a ser la planificación propiamente dicha o la elaboración de políticas, según veremos más adelante—. Esto repercute

en el hecho de que el mayor esfuerzo de trabajo participativo se haga en la planificación. El énfasis dado a esta fase puede agotar las energías de las organizaciones sociales en definiciones que no tienen resultados inmediatos.

En el nivel municipal se presenta un fenómeno análogo al de la elaboración de las leyes de reforma en el nivel nacional: los técnicos "de planta" de las agencias estatales no participan en la formulación de las políticas pero sí lo hacen en su ejecución.<sup>141</sup> En ambos casos puede darse el problema de la falta de compromiso e interiorización de las políticas por parte de los funcionarios. En el caso local se observa una dificultad adicional: además del *abandono* de los consultores o profesionales de apoyo —que cumplen la labor de plantear las soluciones técnicas y no pueden responsabilizarse de su ejecución—, también se da un "abandono" por parte de la población. Las organizaciones territoriales y funcionales *deben* participar de la formulación del PDM, pero la necesidad de su concurso en momentos posteriores no está señalada por la normativa (salvo en el caso de la vigilancia). Así, los técnicos y funcionarios "de planta" deben asumir la responsabilidad de ejecutar programas y proyectos definidos por los profesionales de apoyo y las organizaciones en un proceso de planificación en el que ellos no estuvieron involucrados.

Según I. A. Goudsmit y James Blackburn, "el excesivo 'participacionismo' —la casi ciega adhesión a lo que la población local proponga— puede poner en riesgo la sostenibilidad del proceso de desarrollo local si el equipo de planificación no evalúa rigurosamente la factibilidad técnica de lo que es propuesto" (Goudsmit y Blackburn 2001: 589; parafraseando a Cox 1996: 12).

### *Los sistemas de gestión*

Veamos cuáles son las directrices nacionales de la planificación, explícitas en el Sistema Nacional de Planificación, SISPLAN. El SISPLAN establece normas que deben ser seguidas por las agencias estatales de nivel nacional, departamental y municipal. Se-

---

<sup>141</sup> "La burocracia formal es amenazada por una red informal igualmente institucionalizada de consultores de medio tiempo, políticos, tecnócratas y funcionarios de ONGs vinculados a los proyectos de cooperación. Esta red es particularmente importante durante la formación de la agenda y el diseño de políticas. La burocracia de planta juega un papel más prominente durante la ejecución de la política" (Gray-Molina y Chávez s.f.).

ñala que la *planificación indicativa* u oferta nacional y departamental *desde arriba* se debe complementar con la *planificación participativa* hecha *desde abajo* en el nivel municipal. Sus principios son la integralidad, la subsidiariedad, la participación social, la equidad y la eficiencia (Véase el Recuadro N° 3.1.).

### **Recuadro 3.1. Principios del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)**

Artículo 6.- Para el funcionamiento del SISPLAN se establece como principios la integralidad, la subsidiariedad, la participación social, la equidad y la eficiencia.

a) La integralidad determina que las decisiones adoptadas en el proceso de planificación se asienten en la interrelación e interdependencia de:

i) El ámbito económico, el ámbito social, el uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad.

ii) Las políticas y acciones del conjunto de sectores que constituyen, cada uno de los ámbitos mencionados.

iii) Los aspectos territoriales, sectoriales y ambientales de los planes en cada ámbito y jurisdicción de los niveles e instancias del SISPLAN.

iv) Los planes de desarrollo, la programación de mediano y largo plazo y las normas básicas y complementarias.

b) La subsidiariedad establece una organización administrativa descentralizada de las actividades de planificación.

Las instancias y entidades de los distintos niveles del SISPLAN deben planificar en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

c) La participación social determina el carácter participativo del proceso de planificación en todas sus fases, etapas y niveles, en particular en el establecimiento de las prioridades de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal

d) La equidad asegura, en los planes y programas de desarrollo, una mejor correlación de la diversidad social y territorial en la participación en los procesos de toma de decisiones, en el acceso a los recursos productivos, financieros y no financieros, y en las oportunidades y servicios.

e) La eficiencia optimiza en los planes, programas y proyectos el uso de los recursos para maximizar la satisfacción de la demanda social.

Fuente: Normas básicas del SISPLAN

El SISPLAN tiene vínculos estrechos con otros dos sistemas de gestión: el Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, y el Sistema de Programación de Operaciones, SPO. En la Tabla N° 3.4. se resumen sus principales características.

El Sistema de Programación de Operaciones (SPO) es un conjunto de normas que permiten hacer operativas las acciones establecidas en los planes de desarrollo y for-

mular los Programas Operativos Anuales (POAs) en concordancia con los otros sistemas de gestión de la Ley SAFCO y las atribuciones que los demás instrumentos legales establecen para las diferentes agencias estatales. Incluye dos subsistemas; el primero, de elaboración, y el segundo, de seguimiento y evaluación del POA. Este Programa no puede ser ejecutado sin el soporte de la inversión pública, que también debe concordar con los planes de desarrollo y la normativa vigente.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) define los instrumentos y procedimientos mediante los cuales las entidades públicas se relacionan y coordinan para formular, evaluar, *priorizar*, financiar y ejecutar las opciones de inversión que constituyan las alternativas más favorables desde el punto de vista económico y social. Define un conjunto de normas para concretar la asignación y uso eficiente de los recursos de inversión pública.

El SNIP tiene por objeto recoger la programación de mediano plazo y las demandas *priorizadas* en los Planes Municipales, transformándolas en proyectos de inversión pública viables. Para que los planes y las iniciativas de inversión se ejecuten, primeramente se debe garantizar la relación y correspondencia entre los planes, estrategias, políticas y programas de desarrollo e inversión pública a escala nacional, departamental y municipal. De esta manera, la asignación de la inversión pública a proyectos de beneficio social busca generar mayores márgenes de rentabilidad socioeconómica y reducir así los niveles de pobreza que afectan a la mayor parte de la población.



Tabla N°. 3.4. Sistemas de gestión

Sistema	Definición	Objetivos e Indicadores
SISPLAN Sistema Nacional de Planificación	"conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo".	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Integralidad</li> <li>— Subsidiariedad</li> <li>— participación social</li> <li>— equidad</li> <li>— eficiencia</li> </ul>
SPO Sistema de Programación de Operaciones	Conjunto de normas que permiten hacer operativas las acciones establecidas en los planes de desarrollo y formular los Programas Operativos Anuales	traducirá los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes y políticas generados por el Sistema Nacional de Planificación, en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo; en tareas específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar, todo ello en función del tiempo y del espacio. Esta programación será de carácter integral, incluyendo tanto las operaciones de funcionamiento como las de ejecución de preinversión e inversión. El proceso de programación de inversiones deberá corresponder a proyectos compatibilizados con las políticas sectoriales y regionales, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.
SNIP Sistema Nacional de Inversión Pública	"conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades del sector público mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales, constituyan las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social".	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos.</li> <li>b) Establecer las metodologías, parámetros y criterios para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos que deberán aplicar las entidades del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión Pública.</li> <li>c) Establecer los procedimientos por los cuales los Proyectos de inversión Pública, accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán al Presupuesto General de la Nación.</li> <li>d) Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión entre las entidades públicas y el Gobierno Central.</li> <li>e) Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable sobre la inversión pública.</li> <li>f) Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP el Sistema Nacional de Planificación y los otros sistemas establecidos en la Ley 1178.</li> </ul>

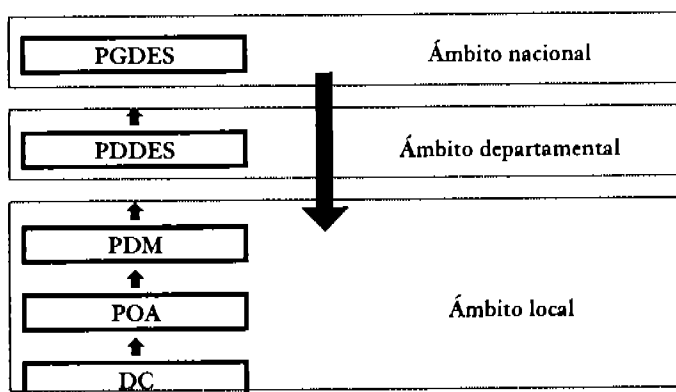
Fuente: Elaboración propia con base en decretos de Normas básicas de los sistemas.

El SISPLAN señala que a cada nivel del Estado corresponde un instrumento de gestión. El principal es el Plan General de Desarrollo Económico y Social, PGDES, de

mediano plazo. El responsable de su elaboración y ejecución es el Presidente de la República. Contiene las indicaciones de políticas que se deben observar en los otros niveles. Cada departamento debe tener su Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social, PDDES, también de mediano plazo, enmarcado en el PGDES y nutrido por los PDMs. El PDM es el tercero de los tres instrumentos de gestión más importantes. Se basa, como ya se vio, en un diagnóstico general del municipio hecho con las comunidades y en los Programas Operativos Anuales (POAs). Todos estos planes y programas *deben* inscribirse en el paradigma del desarrollo humano sostenible.

La toma de decisiones de planificación municipal depende tanto del diagnóstico comunitario (DC) como del PDDES y el PGDES. Se realiza según el siguiente gráfico:

Gráfico N° 3.2. Proceso de toma de decisiones en la planificación municipal



Elaboración propia con base en Gray-Molina y Campero 2001.

En este marco de coordinación, a partir de 1998 el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación impulsó el Desarrollo Institucional Municipal, cuyas características están en la Tabla N° 3.5.

Tabla N° 3.5. Metas del Desarrollo Institucional Municipal

De un enfoque	A un enfoque
De Fortalecimiento Municipal y Fortalecimiento Comunitario	De Desarrollo Institucional Municipal
Asistencialista	Reafirmación de la autonomía municipal
Oferta	Demanda
Acciones de fortalecimiento desarticuladas de los procesos de desarrollo del municipio	Acciones de Desarrollo Institucional Municipal concurrente con los planes y programas de desarrollo del municipio
De la participación social ejercida solo en las fases de planeación y control de la gestión	A una gestión participativa que involucra a los actores sociales
Modelos homogéneos	Instrumentos diversificados
Capacitación a individuos	Acompañamiento a procesos
Acciones dispersas y desarticuladas	Acciones articuladas en torno al plan DIM.

Fuente: Lea Plaza 1999.

Los intentos de impulsar los cambios institucionales se enfrentaron con la inercia de las modalidades de gestión anteriores. De hecho, la puesta en práctica de estos instrumentos no pudo soslayar la herencia institucional de las décadas pasadas:

Los esfuerzos en la construcción de incentivos institucionales formales para la construcción de capacidades (*capacity building*) son continuamente minados por poderosas prácticas informales basadas en redes de patronaje y clientelismo en la administración pública. Esta suerte de 'dualismo institucional' provee un conjunto distorsionado de incentivos para la cooperación técnica y una sostenida construcción de capacidades. Programas bien diseñados (...) a menudo se disgregan entre el apego a la regla formal y las presiones informales (...). Desde una perspectiva institucional, la informalidad actúa como una presión nociva sobre la *capacity building* (Gray Molina y Chávez s.f.).

"Lejos de constituir una *tabula rasa*, el legado institucional en el que se desarrollaron los cambios sugiere un complejo entramado de oportunidades y restricciones que marcaron el curso de cada una de ellas durante este periodo". Ese tejido incluía la "ausencia de Estado", ausencia física (las instancias estatales no cubrían todo el territorio na-

cional) y ausencia "técnica" (existían una enorme debilidad institucional que propiciaban el caudillismo, el clientelismo y la corrupción). Comprendía también el presidencialismo híbrido o parlamentarizado, un "contexto de aislamiento y protección política" que permitió la toma de decisiones presidenciales —efectivas y sin contraste— con el respaldo de una coalición parlamentaria que legitimaba y sustentaba al Ejecutivo. El tercer elemento de esta trama fue, precisamente, el despliegue del liderazgo de Gonzalo Sánchez de Lozada.<sup>142</sup>

Las vinculaciones entre las reformas "de segunda generación" fueron de dos tipos: *programáticas*, en tanto que se presentaron como un paquete consistente, e *intersectoriales*, ya que el éxito de unas dependía de los resultados de otras (la Reforma Educativa, por ejemplo, aprovechó la conformación de sujetos promovida por la descentralización y la participación popular). La adopción de las reformas no estuvo exenta de conflictos. En algunos casos, la reforma misma cambiaba el escenario, las reglas y los motivos posibles de un conflicto. Por ejemplo, la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, específicamente, modificaron la estructura espacial del Estado, y no se plantearon polémicas mayores porque no afectaban directamente los intereses de ningún grupo constituido previamente y, más bien, reconocían y favorecían a organizaciones que antes no estaban integradas en la dinámica institucional. Las reformas de pensiones y de la educación, por el contrario, se enfrentaron a organizaciones existentes que vieron afectados los beneficios que antes percibían.

Pero la reforma institucional no concluye en la adopción de instrumentos legales. En cuanto a su aplicación, se evaluó su viabilidad con base en tres criterios: técnicos (existencia de personal capacitado para formular propuestas), administrativos (el apoyo financiero nacional e internacional) y políticos (restringidos al contexto de la formulación de las reformas). En el caso boliviano, se cumplieron los dos primeros criterios, pero "no aparece la necesaria viabilidad política que permita que la propuesta trascienda la esfera tecnocrática del gobierno". Así, incluso desde el punto de vista de la promoción de los cambios institucionales, "(v)iejos actores bajo nuevas reglas tendrán, finalmente, un

---

<sup>142</sup> Este liderazgo se basó en los rasgos técnicos o "procedimentales" de la gestión. Era, en rigor, una dirección tecnocrática separada de las opiniones de la población.

rol crítico en la definición del grado de inercia o aceptación de los cambios propiciados por la segunda generación de reformas” (Gray-Molina *et al.* 1999: 50-53). Transitamos así a la consideración de los actores en los escenarios institucionales diseñados por las reformas.

### *Cómo son reconocidos los sujetos. El enfoque de stakeholders*

Uno de los elementos de gestión adoptados en consonancia con el desarrollo sostenible es el enfoque de los *stakeholders*, recogido también de la gestión empresarial. En el enfoque de *stakeholders* (grupos con intereses), los accionistas (*shareholders, stockholders*) ya no acaparan toda la importancia en la toma de decisiones empresarial. También se toma en cuenta lo que piensen los usuarios, clientes o beneficiarios. Se trata de una perspectiva *ética* empresarial y difundida hacia la gestión pública en el sentido del desplazamiento de la matriz estadocéntrica hacia las formas de participación de los grupos sociales.<sup>143</sup>

La definición más común de *stakeholder* es la siguiente: “Un *stakeholder* en una organización es (por definición) cualquier grupo o individuo que puede afectar o es afectado por el logro de los objetivos de la organización” (Freeman 1984: 46; cit. Orts y Strudler 2002: 218; Poloudi 1999: 2).<sup>144</sup> Generalmente, el término *stakeholders* fue tradu-

<sup>143</sup> Desde un punto de vista postcolonial, Subhabrata Bobby Banerjee (2002) afirma que la sostenibilidad también es una preocupación estrictamente empresarial (lo importante sería, en última instancia, la sostenibilidad de las empresas más que la relación de las actividades económicas y sociales con el medio ambiente y las generaciones futuras). “El desarrollo sostenible debe ser gestionado en el mismo modo en que fue gestionado el desarrollo: a través de nociones etnocéntricas y capitalistas de eficiencia gerencial que simplemente reproducen anteriores articulaciones de capitalismo descentralizado en la vertiente del ‘capitalismo sostenible’. Los criterios macroeconómicos del desarrollo sostenible ahora se han corporativizado: es sostenible sólo si es rentable; es sostenible sólo si puede ser objeto de transacción en el mercado” (Banerjee 2002: 15).

<sup>144</sup> El sesgo “racionalista” es evidente desde el momento en que la influencia se reduce a los objetivos de las organizaciones. Pero los objetivos no son lo único que importa en una organización; entre otras cosas, deben considerarse también las maneras en que se trata de alcanzarlos. Según Banerjee, “Esta visión amplia no carece de problemas: diferentes *stakeholders* tienen diferentes cosas en juego (*stakes*), y equilibrar las necesidades de *stakeholders* que compiten no es una tarea fácil. Más allá, la teoría de los *stakeholders* deriva de nociones occidentales de racionalidad (económica) y erra cuando se enfrenta a necesidades de varios grupos marginados como los *stakeholders* indígenas” (Banerjee 2002: 7). Otra definición más amplia es: “*Stakeholders* son personas o grupos que detentan, o reclaman, propiedad, derechos o intereses en una corporación y sus actividades pasadas, presentes o futuras. Tales derechos o intereses reclamados son el resultado de transacciones con —o acciones ejecutadas por— la corporación y pueden ser legales o morales, individuales o colectivos. Los *stakeholders* con intereses, reclamos o derechos similares pueden clasificarse según su pertenencia un grupo: empleados, accionistas, clientes y así” (Clarkson 1995: 106; cit. Barrett 2001: 38).

cido en las reformas bolivianas como "actores involucrados" o "actores". El enfoque fue adoptado sobre todo en las leyes relativas a la reforma económica, la gestión ambiental, educativa y municipal. En el caso de la gestión municipal, se trata de las Organizaciones Territoriales de Base, cuyas posibilidades de acción se confinan, como vimos, a la participación en la planificación y al pronunciamiento sobre los POAs. Están formalmente excluidas las organizaciones de mayor nivel y las capacidades de decisión.

Desde esta perspectiva, la población y sus organizaciones son vistas de manera ambigua, como un instrumento para el logro de los objetivos de las empresas u oficinas estatales o como sujetos en sí mismos (Burton y Dunn 1996). Eso repercute en otro problema: definir quiénes son o no son *stakeholders* y cuáles de los que son tienen la mayor importancia. R. Mitchell y sus colaboradores (1997) clasificaron a los *stakeholders* en términos de "*poder* (el poder del stakeholder de influir en la compañía), *legitimidad* (de la relación del *stakeholder* con la compañía) y *urgencia* (la medida en que las demandas del *stakeholder* requieren de atención inmediata)" (Banerjee 2002: 9; cursivas añadidas). Los criterios nunca están claros y deben ser definidos *por alguien*, que suele ser un "tomador de decisiones" vinculado a las empresas. Un campo de disputa que involuntariamente abre este enfoque es el de la legitimidad, no solamente la legitimidad de la relación de un grupo con una empresa u organización sino la legitimidad de quien define cuáles *stakeholders* son importantes y cuáles no. Como veremos más adelante, las organizaciones colegadas no pueden ser definidas con precisión como *stakeholders*.

### 3.3.5. Partir de la democracia y llegar a la democracia

En un conocido texto sobre los "nuevos movimientos sociales", Claus Offe señala que la convivencia democrática consiste en el mantenimiento de la diversidad y la posibilidad del disenso sin amenazar la integridad del conjunto. Según el artículo, hay al menos dos niveles de desacuerdo en una sociedad: el desacuerdo de intereses y el desacuerdo de valores. Cuando el desacuerdo es de intereses, la solución no es compleja porque el conflicto no amenaza las bases de la convivencia. Un desacuerdo de valores, sin embargo, es más difícil de arreglar (Offe 1988: 163-64). Es más, ni siquiera es seguro que deba existir necesariamente una solución.

¿Sobre qué valores se basa la reforma municipal boliviana? Mejor: ¿Qué valores persigue esta reforma?<sup>145</sup> Radicalizando el razonamiento de Offe, es posible indicar que los valores tampoco se ubican en un solo nivel; la referencia de una *escala de valores* (difícil de operativizar en una investigación como ésta) puede ser muy útil en nuestro estudio, aunque preferiremos hablar de un núcleo valorativo y de las ramificaciones de ese núcleo.<sup>146</sup> La reflexión puede partir del núcleo difuso de los valores de la democracia boliviana y continuar en la manera en que las leyes intentan hacer operativa la búsqueda de los mismos. Si adoptamos la terminología de Max Weber (1996: 20), nuestro intento es argumentar que, al margen de un arreglo a fines más o menos evidente en cada caso, la racionalidad de la "lógica institucional" se basa en un arreglo a normas (y en los valores que éstas expresan), tomando en cuenta que la racionalidad de la acción sindical o del movimiento cocalero en sus cuatro ámbitos de acción se arraiga en un arreglo a valores más "fundamentales" que los que se expresan en las normas (tampoco olvidaremos que el hecho de que se den acciones "irracionales" es bastante común).<sup>147</sup>

Hablamos entonces de un grupo de valores centrales. De acuerdo con los primeros artículos de la Constitución, la soberanía del pueblo, la convivencia en el mismo país y la lucha contra la pobreza son los principales. Las reformas de segunda generación intentan acercarse a la realización de estos valores haciéndolos menos abstractos y traduciendo en distintas maneras de equidad (intercultural, de género, intergeneracional...) incorporadas en políticas de desarrollo. La ejecución de las políticas se rige según valores de eficiencia, transparencia, *accountability* y responsabilidad que no tienen que ver necesariamente ni con la equidad ni con la lucha contra la pobreza. En ese caso, la "lógica"

---

<sup>145</sup> La diferencia en el fraseo de esta pregunta tiene repercusiones analíticas importantes. La última manera de plantearla admite que esos valores pueden no estar realizándose; la primera, por el contrario, supone que sí se realizan y por ello los toma como base. Esta diferencia de perspectiva es la que existe entre un proyecto y una teleología. En términos de Michael Oakeshott (1998), la política de la fe se ubicaría en la primera formulación; la política del escepticismo, en la segunda.

<sup>146</sup> Dos maneras de complejizar de la idea de escala son la pirámide y las esferas. Si vemos una configuración valorativa en forma de pirámide de varios niveles, habría un grupo de valores que serviría de base para otros valores menos importantes y así, hasta llegar a una cúspide; aquí la referencia de Hans Kelsen es inevitable y contamina el análisis, ya que tratamos de observar, precisamente, un grupo de reformas que se plasman en leyes y normas de distinto nivel. La idea de una esfera de núcleo duro y de vínculos con otras esferas permite evitar la rigidez de un crecimiento vertical claro y disunto (verticalidad que sí debe existir en un cuerpo legal).

<sup>147</sup> De acuerdo con Max Weber, el arreglo a fines puede combinarse de muy diversas maneras con el arreglo a valores; en algunos casos pueden primar los fines; en otros, los valores (Weber 1996: 21).

de la gestión se resume en el cumplimiento de normas y no en la satisfacción de necesidades. Es posible, entonces, que los sujetos sociales acudan a la referencia de los valores centrales y actúen en función del espíritu de las leyes y no en función de su letra.

Sobre eso, aunque en esta parte del texto nos interesan el espíritu y la letra de las reformas, debemos reconocer que esos enunciados, evidentemente, son difícilmente cumplidos incluso en municipalidades más grandes que la de Puerto Villarroel. Existen elementos informales que influyen notablemente. Sin embargo, por la brevedad del lapso en que operan, es difícil evaluar estos aspectos (arraigados algunos en la herencia de la burocracia de décadas pasadas). Nos ocuparemos de algunos de ellos en el siguiente capítulo.



## CAPÍTULO 4. UNA GESTIÓN FLEXIBLE EN PUERTO VILLARROEL

Nos están matando como a una paloma, por eso yo le digo gracias a mi municipio (...) de la agricultura no hay ningún resultado para mantener a la familia, pero ahora cuando hay siquiera diez libras de coca para cosechar eso también llega la tropa todo se lo sacan.

Un poblador del área rural de la Quinta Sección.

### 4.1. UNA DEFINICIÓN DE GESTIÓN

La declaración que sirve de epígrafe expresa la mixtura de elementos que se ponen en juego en la vida cotidiana de los productores de coca del trópico de Cochabamba: la violencia policial, la coca, la falta de alternativas económicas, la erradicación forzosa. Entre esos elementos está también el municipio —"mi municipio"—, único ingrediente positivo de la declaración. Como se observó en el segundo capítulo, la gestión municipal es muy importante para el movimiento (Cf. la afirmación de que la elaboración del PDM fue uno de los más importantes acontecimientos en los que la FSTCC participó en los años anteriores). En este capítulo veremos cómo se hace la gestión municipal en Puerto Villarroel, armando el escenario en el que se pondrán en juego los elementos esbozados previamente sobre el movimiento cocalero y la reforma municipal.

En un principio definiremos operativamente la gestión y esbozaremos un modo de entenderla tomando en cuenta dos dimensiones. La primera corresponde a los elementos técnicos y se refiere al cumplimiento de los objetivos iniciales; la segunda tiene que ver con las relaciones entre los sujetos que participan, que establecen y modifican esos objetivos y la valoración de su cumplimiento. Posteriormente expondremos someramente los elementos técnicos, haciendo énfasis en dos etapas ilustrativas de la gestión: la planificación y el seguimiento; sobre la base del estudio de dos conflictos, dedicaremos después un apartado a las relaciones entre los sujetos. El capítulo concluirá con una síntesis de las dos dimensiones. Un elemento notable a lo largo de la exposición será la influencia del movimiento en las acciones de la municipalidad.

Empecemos definiendo la gestión. Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez (1994: 23), estudiosos de los temas municipales y de servicios públicos, la entienden como la administración de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar objetivos y cumplir funciones de satisfacción de necesidades de diversos grupos de la sociedad. Estos objetivos, funciones y necesidades determinan el tipo de gestión de la cual se trata (municipal o educativa, por ejemplo). La gestión tiene dos aspectos principales que interactúan: un aspecto *sociopolítico*, relativo a las relaciones que establecen entre sí los individuos y grupos que intervienen, y otro aspecto *técnico*, que tiene que ver con los elementos más operativos. Ambos se desarrollan en varios *niveles de la gestión* o etapas que a su vez se relacionan mutuamente. Estos niveles o etapas son:

- la *elaboración de políticas*, en la que se definen los lineamientos globales que orientan todo el proceso;
- la *planificación*, que es la traducción de las soluciones posibles de los problemas principales en programas o proyectos concretos;
- la *inversión financiera*, que se refiere al origen del financiamiento que se usará para producir efectos en la realidad;
- la *ejecución*, consistente en el desarrollo concreto de las actividades correspondientes a esos efectos que se desea producir, principalmente en el caso de obras;
- la *operación*, referida fundamentalmente al ejercicio de operaciones continuadas tales como la prestación de servicios (no tomaremos en cuenta esta etapa por su escasa relevancia en la gestión municipal en el trópico cochabambino), y
- la *evaluación y seguimiento*, que es el control de las actividades llevadas a cabo en todos los niveles y de los resultados alcanzados en términos de eficacia.

Los elementos que determinan la *modalidad de gestión*<sup>148</sup> son la preeminencia del aspecto *sociopolítico* o del *técnico* y la forma en que se da la presencia o ausencia de los *actores* en cada uno de los niveles de gestión (Rodríguez y Velásquez 1994: *pass.*). Inicialmente se adoptará la definición de gestión municipal:

---

<sup>148</sup> En este trabajo se optó por utilizar la expresión *modalidad de gestión*, en vez de "tipo" o "forma", en tanto que hablar de tipos exige el desarrollo de una tipología más o menos rígida y exhaustiva y que privilegiar el estudio de las *formas* de la gestión soslaya el examen de *sostenidos*.

Manejo de una serie de recursos de diverso orden: institucionales, financieros, técnicos y capacidades humanas, por parte de la municipalidad (...) para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo (Vargas 1994: 5).

Agregaremos un enfoque distinto, que privilegia una visión de conjunto de la gestión y permite evaluar también la pertinencia de los objetivos que se plantean, algo que es más difícil en el otro enfoque (ya que se encontraría encerrado en la relación medios-fines y no pondría en duda la racionalidad de los fines). Se trata del estudio de la gestión o gerencia pública municipal —recordemos que no haremos entre gestión y gerencia un distinguo que no es relevante en este trabajo—, tal como la presenta Enrique Cabrero:

la gerencia pública construye espacios de diagnóstico y decisión alrededor de los tres ejes de diferencia y al interior de los cuales se desplazan las opciones de la acción gubernamental: la *eficiencia*, como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo /producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que poseen; la *eficacia*, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la *legitimidad*, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrero 1999: 22).

La gestión enfrentaría el problema de armonizar las tres dimensiones.<sup>149</sup> Desde este punto de vista teórico, el concepto de gerencia pública municipal podría asimilarse al

---

<sup>149</sup> "La dificultad de la gerencia municipal radica en *integrar los tres ejes o dimensiones en cada acción gubernamental*, es decir en lograr la *mezcla estratégica* apropiada de estos ingredientes. Encontrar los equilibrios necesarios para llevar a cabo los programas a un costo bajo o al menos razonable, lograr con precisión los efectos buscados, y hacerlo integrando las preferencias de diversos agentes, generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad. Todo ello se dice fácil pero constituye el conjunto cotidiano de los dilemas del gobierno, por lo que los desequilibrios que en este proceso se generen, los sesgos en el análisis, serán —entre otros— elementos que propicien crisis de gobierno. Los motivos para dichas crisis podrán ser de carácter fiscal, presupuestal, financiero o hacendario, ante el ineficiente uso de los recursos; podrán ser técnicos o de coordinación, generando una mala imagen ante la imposibilidad de lograr los fines anunciados; o podrán ser de falta de credibilidad, desconfianza, poca aceptación ciudadana, e inconformidad por la ausencia de mecanismos de interacción permanente" (Cabrero 1999: 2223).

de gobernabilidad, ya que considera dos relaciones: la relación con los objetivos de la gestión (eficiencia, eficacia) y la relación con la ciudadanía (legitimidad). “(L)a dificultad de acción dadas las tres dimensiones de referencia, las cuales por cierto generalmente tienen una lógica particular y no tienen necesariamente la misma orientación ni racionalidad. Esto significa que la búsqueda de eficiencia, por ejemplo, puede fácilmente alejarnos de los objetivos de eficacia y legitimidad” (Cabrero 1999: 23).

El enfoque analítico de este concepto de gerencia pública municipal enfatiza la distinción entre Estado —como tomador de decisiones— y sociedad —como beneficiaria y como proveedora de la legitimidad de las acciones del Estado—. Podría suponerse que este triángulo conceptual responde preguntas relacionadas con el qué y cómo de la gestión (eficacia y eficiencia) y con el quiénes (legitimidad). Sin embargo, la legitimidad no se agota en la voluntad de algunos sujetos —los sujetos, por otra parte, no son puros—. Podríamos entonces agregar complejidad al análisis tomando en cuenta los ejes técnico y sociopolítico de la gestión, tal como se muestra en la Tabla N° 4.1.

**Tabla N° 4.1.**  
**Dimensiones y factores de la gestión municipal**

Aspectos	Eficiencia (proceso)	Eficacia (resultado)	Legitimidad (procesos y resultado)
<b>Aspectos técnicos</b>	Uso racional de recursos en cada acción	Alcance de los objetivos propuestos	Cumplimiento de normas técnicas y legales
<b>Relaciones entre sujetos</b>	Primacía de los objetivos (formales o informales) de las acciones por encima de los sujetos y de las relaciones entre ellos	Satisfacción de necesidades y demandas	Respaldo de las organizaciones, funcionarios, políticos y agentes externos a la gestión

Elaboración propia.

Una vez establecido el marco que guiará el examen de la gestión en Puerto Villarroel, veamos cómo se organizó el gobierno municipal que inició su administración en 1996.

## 4.2. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE 1996 A 1999

Antes de la Ley de Participación Popular, la municipalidad de Puerto Villarroel funcionaba solamente con recursos propios de los principales centros poblados de la sección (Ivirgarzama, Puerto Villarroel, Valle Ivirza y Mariposas). La coparticipación tributaria que percibió el año 1993 alcanzó apenas a Bs 332 (alrededor de 100 dólares estadounidenses) (LT, 30.3.2003.).<sup>150</sup> La gestión acusaba altos grados de improvisación. La provisionalidad era la norma estable. La institucionalidad era muy precaria por la estrechez de los recursos en relación con las atribuciones municipales. Los servicios y las obras públicas municipales se dedicaban sobre todo a la capital, Puerto Villarroel, de donde provenían en mayor proporción los concejales y Alcaldes; los otros centros poblados suplían gran parte de sus necesidades con recursos propios.

Las elecciones municipales de diciembre de 1995 fueron las primeras en las que los habitantes del área rural podían ser elegidos como autoridades. Fue también la primera contienda en la que intervino el "instrumento político" de las organizaciones campesinas y la primera manifestación seria de apropiación de las reformas estatales por parte del movimiento cocalero.<sup>151</sup> Se presentaron diez listas de candidatura. Cada lista debía contener cinco candidatos a concejales municipales con sus respectivos suplentes. Los candidatos a la primera concejalía eran también candidatos a Alcalde. Desde la definición de la lista del "instrumento político", la participación de la Federación fue determinante. Así, "los candidatos a concejales fueron designados por las centrales de colonizadores que corresponden a los cuatro cantones existentes en el municipio" (Vargas *et al.* 1996: 11). "En general el perfil social de los otros concejales, salvando el caso del de

---

<sup>150</sup> En 1994, año de aprobación de la ley, la coparticipación se elevó a Bs1.752.702,06; y en 1995, en que se realizaron las elecciones municipales, a Bs2.912.590,10. El primer gobierno cocalero pudo contar en 1996 con Bs 3.159.025,69 (<http://www.municipio.gov.bo/promati/Asp/RecCopa.asp?MuniID=31205>).

<sup>151</sup> "En un principio la Ley de Participación Popular fue rechazada por los colonizadores, por la desconfianza que el gobierno ha generado en ellos y por la decisión de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos y de las Federaciones de Colonizadores. Sin embargo, no todos los sindicatos se opusieron, lo que generó que fueran marginados, por un corto tiempo, de la Federación de Colonizadores de Carrasco" (Vargas *et al.* 1996: 13). "Estas organizaciones, a partir de las elecciones de 1995, tienen una influencia casi determinante en las decisiones del Gobierno Municipal; situación coherente con el objetivo de convertirse en factor determinante del poder local. Lo mismo ocurre con los Sindicatos y las Centrales de Colonizadores, cuya relación con el Gobierno municipal es también muy estrecha e influyente" (Vargas y Vargas 1998: s.p.).

Puerto Villarroel, que es residente del pueblo y de origen urbano, son colonizadores y dirigentes que ocupaban cargos jerárquicos en sus Sindicatos o Centrales” (Vargas *et al.* 1996: 12). No eran, pues, políticos de profesión; su postulación había pasado por una evaluación de sus méritos como dirigentes:

Para ser candidato para alcalde o para un concejo municipal había que pasar por todo un proceso de selección. Había que tener una trayectoria sindical. Don Guido Tarqui, por ejemplo, en su juventud había sido dirigente de las minas. En el caso de los otros concejales, ellos habían (...) sido más bien dirigentes del trópico y los cocaleros (...) los postulantes a los cargos de alcalde o concejales tenían que haber sido por lo menos miembros de la Federación. Ser miembro de la federación en la jerarquía sindical ya es alto (...) se habían iniciado como secretarios generales en los sindicatos y luego habían pasado a ser secretarios ejecutivos de la Central y después habían ejercido algún cargo en la Federación (...) Eso los habilitaba (Entrevista con Alberto Lizárraga; Cochabamba, julio de 2003).

Guido Tarqui era el candidato a primer concejal (simultáneamente a Alcalde) por el “instrumento”. La campaña electoral desarrollada por el instrumento —recordemos que utilizaba la sigla de Izquierda Unida— se distinguió de la de los otros partidos. En vez de la oratoria basada en las bondades de las reformas y el uso de volantes, afiches y medios de comunicación, los candidatos cocaleros ejecutaron acciones novedosas como una gira en bicicleta, por ejemplo, y “apelaron a un discurso centrado en aspectos reivindicativos de los colonos y de las etnias, así como se refirieron a los símbolos definidos en la sigla del Instrumento Político: el arado, el martillo, el libro y los de la cosmovisión andina (la Luna y el Sol)” (Vargas *et al.* 1996: 11). Los resultados fueron los siguientes:

**Tabla N° 4.2.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Resultados de las elecciones municipales de diciembre de 1995**

Partido	Votos	Porcentaje
MNR	359	5,37%
CONDEPA	74	1,11%
EJE	109	1,63%
TU (ASP)	3.923	58,69%
FRI	70	1,05%
MBL	398	5,95%
AND-PDC	210	3,14%
UCS	1.129	16,89%
VR-9	56	0,84%
MIR	356	5,33%
<b>Total votos válidos</b>	<b>6.684</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Vargas *et al.* 1996: 10

De acuerdo con la Constitución Política del Estado (Art. 90), el resultado otorgaba a Tarqui el cargo de Alcalde y le garantizaba estabilidad.<sup>152</sup> El Concejo Municipal no podía alejarlo de sus funciones sino por cargos graves en su contra:

Mi cargo como Alcalde no ha sido producto de la elección de los concejales, sino que es directo, y por esta razón creo no solamente esta alcaldía, sino también la alcaldía de Chimoré y Villa Tunari, que han pasado el 50 % de votación son alcaldes a los que solamente se los puede suspender bajo un proceso de sumario, y entonces creo que vamos a culminar nuestra gestión [...] eso significa que existe una unidad en torno al gobierno municipal, y no puede modificarse porque tenemos que terminar así (Guido Tarqui, entrevista con CIUDAC, Puerto Villarroel, 1998).<sup>153</sup>

Era la primera elección en la que los campesinos podían votar y ser elegidos. La habían ganado y ahora los encaraban los retos de la gestión municipal: organizar la municipalidad, aportar y promover la mejora de la calidad de vida en las comunidades.

<sup>152</sup> La figura de "Alcalde constitucional" se aplica a los ganadores de elecciones municipales por mayoría absoluta. Si nadie obtiene más de la mitad de los votos, los concejales electos eligen por mayoría al Alcalde entre los dos candidatos que obtuvieron la mayor votación. El Alcalde elegido de esta manera no es "constitucional" y puede ser cambiado por el Concejo si su desempeño anual es deficiente.

<sup>153</sup> En esta declaración el Alcalde ya entrevé dificultades con el Concejo Municipal. Es sintomática esta suposición: "creo que vamos a culminar nuestra gestión".

Pero 1996 no fue el año de cambios más determinantes en la primera administración municipal campesina. Sí lo fue 1997, ya que en su transcurso se configuraron los elementos que se pondrían en juego en la gestión municipal, no solamente por acontecimientos y procesos ligados a los aspectos *técnicos o sociopolíticos* internos de la misma sino también por la dinámica de los otros ámbitos de acción del movimiento cocalero (Véase la tabla temporal en Anexos). Las elecciones nacionales de ese año fueron un quiebre en la gestión porque expresaron conflictos en el interior del "instrumento político", en la lucha por la hegemonía del movimiento campesino y en la modificación de la estrategia nacional de lucha contra el narcotráfico (que daría a luz al Plan Dignidad promovido por las autoridades estadounidenses) y de reducción de cocaes "excedentarios".

Al principio de ese año se realizó el Congreso del "instrumento político" en la ciudad de Potosí. La Federación solicitó a la municipalidad apoyo para facilitar la asistencia de los delegados de Carrasco Tropical.<sup>154</sup> En el Congreso, recordemos, se manifestaron grupos interesados en hegemonizar la participación política de las organizaciones campesinas y no hubo acuerdo sobre la suerte del instrumento. La FSUTCC y los cocaleros persistieron en su intención de participar en las elecciones nacionales y tuvieron que negociar nuevamente con el Partido Comunista e Izquierda Unida para conseguir registrar a sus candidatos.

El proceso electoral repercutió en Puerto Villarroel en dos sentidos. En primer lugar, el Concejo Municipal tuvo que recomponerse porque su presidente fue elegido como suplente del diputado Evo Morales.<sup>155</sup> Ya vimos que el resultado de las elecciones dis-

---

<sup>154</sup> La carta enviada al Concejo Municipal señala: "Respetando las convocatorias de las confederaciones nacionales hemos entrado de acuerdo a asistir cinco delegados por central entre hombres y mujeres y por tal razón pedimos el apoyo económico para los miembros del Comité Ejecutivo de las dos Federaciones (de hombres y mujeres) que el evento se llevará del 13 al 15 de enero en la ciudad de Potosí en la recomendación del PRIMER CONGRESO DE INSTRUMENTO POLÍTICO Y TIERRA-TERRITORIO" (Carta de 7.1.97.)

<sup>155</sup> Los miembros de los cuerpos de representación (diputados, senadores y concejales municipales) no necesitan renunciar a sus mandatos para habilitarse como candidatos a una nueva elección o reelección. El respaldo tácito de la municipalidad a la candidatura del presidente del Concejo se ejemplifica en la resolución 053/97, que le autorizó la realización de varios viajes y le permitió recorrer la circunscripción del trópico y ocuparse de la campaña electoral con mayor dedicación.



tanció a Alejo Véliz y Morales. Las ondas expansivas de su disputa fueron notorias en la Quinta Sección porque el ex presidente del Concejo y a la sazón suplente de Morales era simpatizante de Véliz, al igual que el Alcalde Municipal.

La elección de una nueva directiva de la Federación a finales de julio expresó un respaldo de la Federación al liderazgo de Morales. El Comité de Vigilancia empezó a criticar el desempeño del Alcalde con cada vez mayor dureza, aunque no se planteó un conflicto explícito sino hasta comprobar que las autoridades municipales mantenían lealtad con Véliz.

El cierre de la primera administración de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) fue violento en el trópico por la necesidad que las autoridades salientes tenían de cumplir *un poco más* los compromisos de reducción de coca. Durante el primer semestre del año el diálogo había sido abandonado y fueron continuos los enfrentamientos entre la policía y los piquetes armados de autodefensa. El cambio de gobierno supuso una tregua que daría paso luego al Plan Dignidad (iniciado el treinta de diciembre), cuyos "éxitos" en las cantidades de plantaciones de coca erradicada serían notables. La división del "instrumento político" y la nueva política contra las drogas constituyeron el telón de fondo y en ocasiones determinaron la actividad municipal hasta el año 2000. Empecemos el examen de esa actividad en la estructura de la municipalidad.

#### **4.2.1. La organización de la municipalidad**

Como se señaló, las municipalidades en Bolivia tienen un Órgano Deliberante —el Concejo Municipal, formado en este caso por cinco concejales— y un Órgano Ejecutivo —el Alcalde—. El Alcalde está formalmente subordinado a las decisiones del Concejo y tiene en la Alcaldía los recursos para ejecutarlas.

## El Concejo Municipal

El Concejo Municipal es la más alta autoridad del Gobierno Municipal. A pesar de eso —probablemente por la herencia de la Revolución Nacional, que clausuró los concejos municipales e impuso la designación de Alcaldes “a dedo”—, durante parte del período estudiado algunos pobladores y funcionarios suponían el Concejo Municipal era parte de la Alcaldía.<sup>156</sup> El Concejo tiene una directiva compuesta por un presidente, un vicepresidente y un secretario. Aparte, dentro se forman comisiones (Económica, Social, de Planificación y Participación Popular). Las decisiones a las que arriban las comisiones son habitualmente asumidas por el pleno del Concejo (pueden ser rechazadas por una proporción mínima de dos tercios de los concejales presentes).

Los resultados de las elecciones de diciembre de 1995 definieron que cuatro de los cinco concejales pertenecieran al “instrumento” (Véase la Tabla N° 4.3.). Se estableció un compromiso preelectoral entre los candidatos campesinos y las organizaciones sindicales. Los concejales titulares renunciarían a su mandato al concluir la mitad del período correspondiente, para que los suplentes ocupen su lugar en el Concejo y sus comisiones. Era una medida de aprendizaje y formación de los dirigentes que finalmente no obtuvo los resultados esperados.<sup>157</sup>

**Tabla N° 4.3.**  
**Composición del Concejo Municipal de Puerto Villarroel hasta 1998**

1984 - 1997		PARTIDO POLÍTICO	Desde 1997 hasta 1998	
TITULAR	SUPLENTE		TITULAR	SUPLENTE
1. Guido Tarqui Jamira	1. Valentín Gutiérrez Q.	IU	1. Guido Tarqui Jamira	1.
2. René Choque Pérez	2. Jerónimo Quiroz E.	IU	2. René Choque Pérez	2. Jerónimo Quiroz E.
3. Ricardo Argandoña S.	3. Silvio Estrada Flores	UCS	3. Ricardo Argandoña S.	3. Silvio Estrada Flores
4. Alejandro Rojas R.	4. Edmundo Mamani D	IU	4. Alejandro Rojas R.	4. Edmundo Mamani D
5. Rosendo Mira Yucra	5. -----	IU	5. Rosendo Mira Yucra	5. -----

Fuente: Lizárraga y Villarroel 1998a y 1998b.

<sup>156</sup> Por ejemplo, el organigrama incluido en el POA de 1996 se denomina “Organigrama de la II. Alcaldía Municipal de Puerto Villarroel” e incluye tanto al Comité de Vigilancia (que no es parte de la municipalidad) como al Concejo Municipal (véase Organigrama N° 1., en Anexos).

<sup>157</sup> Como se verá más adelante, el cumplimiento (incumplimiento, más bien) de este compromiso fue parte de una fuerte crisis que perjudicó la gestión durante meses.

El proceso de aprendizaje de las labores de deliberación, legislación y fiscalización fue complejo no solamente por la asunción de responsabilidades públicas sino también por la relación con las organizaciones sindicales, que observaban atentamente el desempeño de sus representantes. Veamos un ejemplo de ese desempeño en el año 1997: la emisión de los principales tipos de normas municipales, las ordenanzas (de mayor nivel en la pirámide de leyes, dedicadas a reglamentar la vida en comunidad) y las resoluciones (de menor nivel y encargadas de temas específicos y administrativos).

Las Tablas N° 4.4. y 4.5. muestran la cantidad de ordenanzas y resoluciones aprobadas en 1997. En el caso de las ordenanzas, es de notar que un mismo número (023/97) corresponde a dos de ellas (relativas a asuntos distintos, por otra parte: el aniversario departamental de Cochabamba y el nombramiento de dos parlamentarios coreanos como huéspedes ilustres). La debilidad institucional es ciertamente connotada por hechos como éste. El conjunto de las ordenanzas expresan algunas preocupaciones municipales: la inserción de la municipalidad en un escenario institucional con oportunidades para el desarrollo local (mediante las varias ordenanzas que hemos llamado "protocolares"), la subsistencia económica (a través de varias ordenanzas relativas a la recaudación de impuestos) y la estabilización organizativa.

**Tabla N° 4.4.**  
**Ordenanzas emitidas por el Concejo Municipal**  
**de Puerto Villarroel en 1997**

Temas	Número de ordenanzas
Protocolares	9
Impuestos	8
Organización interna	5
Locales públicos	3
Distribución/territorio	3
Transporte	2
Mancomunidad	2
Leyes y sistemas	2
Auditoría	1
<b>Total general</b>	<b>35</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Archivo del Concejo Municipal

El examen de las resoluciones, por su parte, permite observar también las dificultades de gestión: la mayoría de las resoluciones de autorización de viaje son extemporáneas (referidas a viajes ya realizados por el Alcalde). En diecinueve de ellas, además, no se consigna explícitamente el motivo del viaje. Al margen de esos problemas, un asunto que ocupó al Concejo fueron las solicitudes de reconocimiento de personalidad jurídica por parte de las OTBs y otras organizaciones para poder ejercer los derechos establecidos por la Ley de Participación Popular. Al igual que en el caso de las ordenanzas, la organización interna de la municipalidad fue también motivo de varias resoluciones.

**Tabla N° 4.5.**  
**Resoluciones emitidas por el Concejo Municipal**  
**de Puerto Villarroel en 1997**

Asunto	Número de resoluciones
Autorización de viaje	45
OTBs y organizaciones sociales	22
Sin especificar	11
Organización interna	9
Urbanismo	5
Indígenas	4
Adquisiciones/recursos materiales	3
Finanzas	3
Relación con la Alcaldía y agencias	3
Relaciones interinstitucionales	3
Transporte	3
Defensa de la coca	2
Educación	2
Mancomunidad	2
Recursos naturales	2
Salud	2
Auditoría	1
PDM	1
Servicios básicos	1
<b>Total general</b>	<b>124</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Archivo del Concejo Municipal

Son notables en este año dos resoluciones referidas a la actuación de los dirigentes en el ámbito de la defensa de la coca. Una decide aprobar el texto de un comunicado a la opinión pública, suscrito por los concejales y el Alcalde, protestando por la violencia poli-

cial y pidiendo *el cumplimiento de la Ley 1008*<sup>158</sup> (Res. 026/97, de 25 de febrero). La otra destina Bs 20.000 a los gastos judiciales de defensa de autoridades y funcionarios municipales acusados de delitos tipificados en esa ley (Res. 084/97, de 21 de julio).

Organizado sin formalización rígida, con problemas administrativos, el Concejo acusó durante el lapso estudiado la influencia de las organizaciones sindicales, que en ocasiones lo usaron como transmisor "fiel" de sus demandas ante el Alcalde. En lo que sigue examinaremos la Alcaldía.

### *La Alcaldía municipal*

Los Programas Operativos Anuales incluyen una descripción de la organización interna de la Alcaldía. Los POAs de Puerto Villarroel presentan cada año una estructura distinta. La base es, sin embargo, la misma: un Oficial Mayor subordinado al Alcalde y responsable ante él de los aspectos técnicos de la gestión (uso racional de recursos, alcance de objetivos y cumplimiento de normas), y, subordinados al Oficial, los encargados de las Direcciones municipales. Este organigrama (véanse los Organigramas N° 1. a 4., en Anexos) es similar al de varios otros municipios pequeños del país. Aparte —y aquí se establece una diferencia—, de acuerdo con declaraciones de algunos funcionarios y pobladores (Cf. Lizárraga y Villarroel 1998b), existe la certeza errónea de que el Comité de Vigilancia no es exactamente una instancia de la sociedad sino una parte del gobierno municipal. De la misma manera —como se vio—, puede pensarse que el Concejo es una dependencia de la Alcaldía (Cf. la nota anterior).

En 1996, se propusieron tres Direcciones: Finanzas, Planificación y Obras públicas. Formalmente, Planificación (el aspecto más enfatizado de la reforma municipal, tal como se indicó) no tenía para ese año departamentos ni jefaturas a su cargo. Finanzas y Obras Públicas eran los dos pilares de la organización municipal (véase el Organigrama N° 1., en Anexos). Otro elemento importante de la estructura de la Alcaldía en 1996 era la consideración de una sola Agencia Cantonal y una sola Subalcaldía (había tres agen-

---

<sup>158</sup> Ya vimos que esa ley quebraba los preceptos constitucionales de presunción de inocencia y los derechos civiles. Sin embargo, el gobierno municipal declaró que las autoridades nacionales la incumplían porque no impulsaban el desarrollo alternativo.

cias y seis subalcaldías, a las cuales se aumentará una el año siguiente). Se trata de una estructura sobredimensionada en relación con el tamaño del municipio.

En 1997, a pesar de que el POA señala que “las modificaciones efectuadas en la organización de la estructura de funcionamiento actual de la Alcaldía, se realizaron con el objetivo de mejorar su eficiencia de funcionamiento” (HAMPV 1997b: 13), continuaban las tres mismas Direcciones con el mismo problema de falta de “operatividad” de Planificación (véase el Organigrama N° 2., en Anexos). De hecho, el presupuesto de sueldos de los funcionarios de ese año contemplaba solamente dos Direcciones: Finanzas y *Urbanismo* (tampoco tomaba en cuenta Obras Públicas, aunque se trataba aparentemente de un problema de nombre). Ese año se creó la Unidad Forestal, en cumplimiento de un requisito establecido en la Ley Forestal (1996), según el cual las municipalidades podían acceder a derechos y atribuciones respecto de la explotación de los bosques solamente si actuaban a través de una unidad semejante. También se creó el departamento de Tráfico y Transporte dependiente de la Dirección de Obras Públicas y *Urbanismo* (Ordenanzas 16/97 y 26/97), y la Unidad de Servicio Municipal de Equipo Pesado (USMEP), dependiente del nuevo departamento (Ordenanza 19/97). Como se verá, ni el departamento de Tráfico ni la USMEP fueron tomadas en cuenta formalmente en el organigrama de 1998 ni menos en el presupuesto de sueldos de ese año.<sup>159</sup>

El organigrama de 1998 era más complejo que el del año anterior (véase el Organigrama N° 3., en Anexos). Eliminaba la Dirección de Planificación y colocaba en un lugar de igual nivel la Unidad Forestal. Ese año, durante un taller de análisis de la organización, los funcionarios municipales graficaron la estructura municipal de manera muy diferente (véanse los Gráficos N° 4. y 5., en Anexos): la figura principal era el Alcalde (acompañado de un asesor y una secretaria); bajo él, el Oficial Mayor; y bajo éste, los directores y jefes y el intendente municipal, todos en el mismo nivel):

Si realizamos una comparación del organigrama vigente en 1997 con la información sobre los principales cargos existentes obtenida en el taller, se puede establecer que existe una variación. Así del 100 % de unidades administrativas mayores (con alguna dependencia) contempladas en el

---

<sup>159</sup> El proyecto “Unidad Forestal Municipal en Puerto Villarroel”, de 1997, no contempla el financiamiento de los sueldos del personal de la Unidad.

organigrama, el 73,33 % de ellas fueron nombradas por los asistentes al taller, excluyéndose de entre todas las nombradas a la Dirección de Planificación, al Departamento de Contabilidad, al Tesorero Municipal y al Departamento Técnico y Mantenimiento (...). Por otro lado, en el taller se mencionó a dos unidades que no están contemplados en el organigrama y ellas son la Unidad Técnica Forestal y Almacenes (Lizárraga y Villarroel 1998b).<sup>160</sup>

En 1999 (véase Organigrama N° 5., en Anexos), las tres Direcciones eran: Obras Públicas, Administrativa y Financiera y de Desarrollo y Medio Ambiente (de la cual se hacía depender la Unidad Forestal). Las Agencias Cantonales y Subalcaldías no dependían directamente del Alcalde sino del Oficial Mayor.

Uno de los elementos básicos de la estabilidad institucional es la estabilidad del personal, de que un mismo funcionario esté en un cargo determinado el tiempo suficiente para adquirir los conocimientos necesarios para cumplir eficazmente sus funciones. En este caso, se trata de la estabilidad *de la estructura de cargos* que debe ser cubierta por el personal. La inestabilidad de la estructura completa involucra también la de los funcionarios:

Era una gestión bastante difícil. Había bastantes demandas; había escasos recursos económicos, y había escasos recursos humanos. Los técnicos de la alcaldía en más de un caso ocupaban más de un cargo. El director de Obras Públicas era el Oficial Mayor; el Oficial Mayor era todo. Cuando uno hace todo es más difícil abarcar (Entrevista con Alberto Lizárraga; Cochabamba, julio de 2003).

Un análisis organizativo de la municipalidad realizado en 1998 observó que el Alcalde y el Concejo mantenían relaciones diferentes con las instituciones presentes en el municipio (Véase el Gráfico N° 3., en Anexos). Debido a las necesidades ejecutivas, el Alcalde "pedía" más a los entes externos (ONGs, agencias del gobierno central); las relaciones del Concejo eran menos asimétricas. El caso del vínculo del Alcalde con las bases sindicales era particularmente importante, tal como se verá posteriormente.

---

<sup>160</sup> Lizárraga y Villarroel observaron que aunque la estructura jerárquica formal garantizaba que las decisiones de mando un funcionario de nivel superior se impusieran a los de niveles inferiores, había también este tipo de relaciones de mando y obediencia entre funcionarios del mismo nivel (Lizárraga y Villarroel 1998b).

En cuanto al manejo de la información dentro de la organización municipal, el Alcalde es el que más la concentra y distribuye a través de cuatro canales: el Concejo, los Agentes Cantonales, los Subalcalde y al Oficial Mayor. El Oficial Mayor es quien mayores obligaciones asume porque suplente al Alcalde en ausencias cortas y se responsabiliza de los aspectos técnicos de la gestión.

Los Agentes Cantonales son funcionarios elegidos por voto popular y tienen tuición en un cantón del municipio. En el caso de la Quinta Sección, desde el momento en que se empezó a aplicar la Ley de Participación Popular surgieron problemas de atribuciones con la Agencia de Ivirgarzama. Al ser el centro urbano más importante de todo el trópico, disponía de ingresos propios con menor vigilancia que la Alcaldía.<sup>161</sup>

Tal como se señaló, un elemento informal importantísimo en el funcionamiento de la organización municipal es el "control social" ejercido por los pobladores campesinos sobre las autoridades.

Ahora, un aspecto sobresaliente en el marco de todas estas relaciones es la relación alcalde-comunidades campesinas (...) abarca también el ámbito político sindical y se caracteriza por un lado por el control que hacen las bases campesinas de los actos del alcalde independientemente de la fiscalización de que es objeto por parte del Concejo y de la vigilancia por parte del Comité de Vigilancia debido a que su candidatura fue fruto de decisiones sindicales (Lizárraga y Villarroel 1998a).

Durante el período estudiado, el Alcalde no fue el único en responder a este control. También lo hicieron los concejales. Lo mismo pasó con los otros funcionarios. Estos funcionarios llegaron al cargo también con el aval —más bien, sin las objeciones— de la organización sindical.

En algunos casos [la contratación] era cosa del Alcalde. Yo recuerdo que al Oficial Mayor lo contrató el Alcalde y a uno que otro funcionario más.

---

<sup>161</sup> El Agente Cantonal de Ivirgarzama en 1999 declaró: "hay que aclarar el sistema de trabajo de la agencia cantonal, de las atribuciones legalmente de la agencia cantonal como yo personalmente y el pueblo sabe que en elecciones por voto también salimos. Entonces tengo atribuciones como alcalde (...) por eso yo le digo al pueblo decía estos últimos años que había problemas mis atribuciones tengo para dur minutos para sacar un conjunto de plata para gastar y eso (...) hemos tenido reunión con el Comité Cívico, hemos tenido reuniones con OTBs y por tal razón y eso estamos manejando" (Luciano Huaranca, entrevista con CIUDAC, 1999).



Después venían un poco en recomendación a partir de la Federación. Pero hay que ver que los funcionarios (...) no eran de la comunidad (...) los dos o tres técnicos eran profesionales universitarios, jovencitos también ellos. Estaban haciendo sus primeras experiencias. En tanto que los cargos inferiores sí estaban ocupados por gente ligada al partido político, al sindicato o a la Federación (...) en algunos casos ha sido por concurso (...) los cargos no eran así tan a dedo; había una forma de la selección (Entrevista con Alberto Lizárraga; Cochabamba, julio de 2003).

Tal como se infiere, el órgano municipal ejecutivo carecía de formalidad o estabilidad institucional tanto como el Concejo. Ello repercutió en la manera en que encaró los aspectos técnicos de la gestión, que es lo que veremos a continuación.

### 4.3. LOS ASPECTOS TÉCNICOS DE LA GESTIÓN

Dedicaremos los siguientes apartados a examinar las etapas de la gestión haciendo énfasis en los aspectos técnicos.<sup>162</sup> Centraremos nuestro análisis en la planificación anual.

#### 4.3.1. Elaboración de políticas

Las políticas de desarrollo en los municipios de Bolivia, después de la Ley de Participación Popular, se concentran en el PDM quinquenal. Una Resolución Suprema de nivel nacional indica que la elaboración de este instrumento de gestión debe hacerse de manera participativa. En el período investigado, Puerto Villarroel tuvo dos PDMs (siendo uno la reformulación o "ajuste" del otro). Cuando se hizo la primera versión, la metodología oficial todavía no estaba definida. Ello permitía una cierta flexibilidad y espacio a la iniciativa de los diversos sujetos que influyen en la gestión municipal. Así:

Para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el gobierno local en conjunción con la Federación de Colonizadores establecieron una modalidad participativa consistente en reuniones organizadas por los dirigentes sindicales de cada colonia. En estas reuniones se definieron las

---

<sup>162</sup> Aunque debe aclararse que es inevitable tocar cuestiones relativas a las relaciones entre sujetos, privilegiaremos inicialmente lo técnico.

demandas a ser atendidas por el Gobierno Municipal (Vargas *et al.* 1996: 14).<sup>163</sup>

Ya se indicó que según el directorio de la FSTCC de 1998 uno de los principales acontecimientos en que participó la organización en la segunda mitad de los años noventa fue la formulación del PDM. Para estos dirigentes, los principales sujetos participantes en el proceso fueron las juntas vecinales, los sindicatos, la Federación y la municipalidad (Véase el Cuadro N° 1., en Anexos).

El PDM "ajustado" de Puerto Villarroel<sup>164</sup> sigue la metodología oficial en cuanto a las dimensiones que deben tomarse en cuenta para un proceso de diagnóstico y planificación del desarrollo. Define inicialmente las potencialidades y limitaciones en las cuatro factores que se definieron desde el gobierno central: aspectos físico-naturales, socioculturales, económico-productivos y organizativo-institucionales. De acuerdo con la metodología, las potencialidades y limitaciones deberían señalar las vías que podría seguir el municipio para alcanzar el bienestar de la población. ¿Cuáles son las que el PDM identifica en el municipio de Puerto Villarroel? Aquí nos interesan sobre todo las que tienen que ver con los aspectos socioculturales y organizativo-institucionales.

---

<sup>163</sup> El proceso recibió simultáneamente elogios y críticas. Como ejemplo de las últimas puede indicarse esta declaración: "la población no sabía para qué servía. (El PDM) Estaba desviado. Priorizaron [sic] cosas grandes cosas que no estaban en la competencia del municipio. [Fue un plan] mal planificado pero bien hecho" (Entrevista con un concejal del MAS Ivirgarzama, septiembre de 2002).

<sup>164</sup> El "PDM ajustado" fue elaborado a partir de octubre de 1996 y fue aprobado por el Concejo Municipal en junio de 1997. Los ajustes del PDM elaborado en 1996 respondieron a recomendaciones de instancias del gobierno central en cuanto a la metodología, las unidades territoriales de planificación, el refinamiento de la definición de estrategias de desarrollo y el establecimiento de nuevas prioridades en las demandas planteadas por los pobladores (HMPV 1997: 1).

La normativa de planificación municipal nacional fue elaborada y aprobada mientras se llevaba a cabo el proceso de ajuste del PDM. Las Normas Básicas de Planificación Participativa Municipal fueron emitidas mediante la Resolución Suprema N° 206961 de mayo de 1997. En esa Resolución se establecen las etapas de la planificación sin aclarar detalladamente las actividades correspondientes a cada una.

**Tabla N° 4.6.**  
**Potencialidades y limitaciones de Puerto Villarroel, identificadas en el proceso de elaboración del PDM**

Aspectos	Potencialidades	Limitaciones
Socioculturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Presencia de población joven, el 40,76% de la población es menor a 14 años</li> <li>— Sólida organización en torno a los sindicatos</li> <li>— Conocimientos socioculturales de pueblos indígenas<sup>165</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Población de origen andino, sin tradición, ni conocimientos de agricultura tropical (sólo el 23% de la población originaria del municipio)</li> <li>— Alarmante situación de la pobreza que alcanza al 80,5% de los hogares, considerando la cobertura y calidad de Servicios Básicos como Educación, Salud y Saneamiento Básico</li> <li>— Migración temporal de los residentes de la zona</li> <li>— Analfabetismo que alcanza al 24,61% en la población mayor de 15 años</li> <li>— La existencia de la heterogeneidad cultural repercute en una débil identificación cultural con el municipio<sup>166</sup></li> </ul>
Organizativo-institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Presencia institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Falta de lineamientos institucionales para la definición de las áreas de intervención de las instituciones</li> </ul>

Fuente: HMPV 1997a: 62.

La consideración de potencialidades y limitaciones desemboca en la propuesta de la "visión" de futuro del municipio. De acuerdo con el PDM ajustado, las vocaciones de Puerto Villarroel son las siguientes:

**Tabla N° 4.7.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Vocaciones del municipio en función de potencialidades y limitaciones**

Vocación	Prioridad
Agrícola	1
Pecuaria	2
Forestal	3
Puerto fluvial	4
Servicios	5

Fuente: Extracto de: HMPV 1997a: 64

<sup>165</sup> Aquí se denomina "pueblos indígenas" a los originarios de la zona tropical.

<sup>166</sup> Entre las limitaciones socioculturales también se incluyen varias relacionadas con la cobertura y la calidad de los servicios básicos y con la salud (HMPV 1997a: 62).

El siguiente paso en la planificación es la formulación de objetivos. El objetivo general del Plan es: "Contribuir al logro de los objetivos estratégicos nacionales planteados en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, PGDES" de nivel nacional (HMPV 1997a: 65).<sup>167</sup> Los objetivos específicos son los siguientes:

- Mejorar y diversificar el aparato productivo
- Mejorar y ampliar de manera gradual la infraestructura y los servicios de la Quinta Sección Municipal
- Fortalecer la estructura administrativa de la Institución, coadyuvando de manera paralela al fortalecimiento de la estructura organizativa de la sociedad civil
- Impulsar la aplicación del Plan de Uso de Suelos PLUS, que garantice las actividades económicas sustentables en la zona (*Idem*).

Como se ve, se trata de objetivos vagos y, hasta este punto, sin ninguna claridad en las metas que se deberían alcanzar. El paso siguiente en la exposición del PDM es la formulación de estrategias. La primera de ellas tiene que ver con la búsqueda del respaldo de los "actores externos" al municipio y la incorporación de los "actores internos" en las políticas municipales. La segunda propone a la intervención en aspectos que traban las potencialidades de desarrollo: el bajo nivel de educación, la carencia de infraestructura de apoyo a la economía y de servicios, el uso desordenado del suelo y una incipiente imagen de la municipalidad frente a los pobladores. La tercera estrategia se refiere a la capacitación de la mano de obra para ejecutar el plan. La cuarta, a la formación de organizaciones que respalden la formulación de proyectos económicos y que faciliten la implementación del PDM (HMPV 1997a: 66-68).

---

<sup>167</sup> Estos objetivos nacionales corresponden más bien a las condiciones que deberían guiar la administración: "el cambio en el carácter de la inserción internacional, la transformación productiva, la igualdad de oportunidades para la población, la ampliación de la democracia participativa, el perfeccionamiento de la democracia, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente y la relación armónica entre la población y los recursos naturales renovables" (HMPV 1997: 65).

**Tabla N° 4.8.**  
**Puerto Villarroel**  
**Programas del PDM 1996-2000 reformulado**

Programas	Subprogramas
Desarrollo económico	Producción agrícola
	Producción pecuaria
	Forestal
	Industria
	Promoción de servicios
	Infraestructura vial
Recursos naturales y medio ambiente	Manejo y gestión de recursos naturales
Desarrollo humano	Salud
	Educación
	Cultural
	Deporte
	Agua, saneamiento básico y electrificación
	Urbanismo
Fortalecimiento organizativo e institucional	Fortalecimiento de la capacidad administrativa y financiera del gobierno municipal
	Fortalecimiento de las capacidades institucionales de las organizaciones sociales, culturales y productivas del municipio

Fuente: HMPV 1997a: 68.

Los subprogramas se hacen operativos en proyectos que se deben ejecutar en los cinco años de vigencia del PDM. En el caso de Puerto Villarroel, se privilegian los programas de Desarrollo económico y Desarrollo humano. Entre ambos superan en promedio el 90% del presupuesto anual. La tabla 4.9. resume la asignación presupuestaria de cada subprograma entre 1997 y 1999.

**Tabla N° 4.9.**  
**Puerto Villarroel**  
**Asignación presupuestaria según año y programa del PDM**

Programas	1997		1998		1999		2000		Total general	
	\$Us	%	\$Us	%	\$Us	%	\$Us	%	\$Us	%
Desarrollo económico	743.737,83	32,5	1.548.000,00	60,4	1.725.000,00	60,1	2.330.000,00	73,5	6.346.737,83	58,3
Recursos naturales y medio ambiente			68.860,00	2,7	80.000,00	2,8	120.000,00	3,8	268.860,00	2,5
Desarrollo humano	1.441.215,04	63,0	894.136,82	34,5	1.043.546,82	36,4	682.000,00	21,5	4.060.898,68	37,3
Fortalecimiento organizativo e institucional	102.884,65	4,5	50.000,00	2,0	20.000,00	0,7	40.000,00	1,3	212.884,65	2,0
<b>Total general</b>	<b>2.287.837,52</b>	<b>100,0</b>	<b>2.560.996,82</b>	<b>100,0</b>	<b>2.868.546,82</b>	<b>100,0</b>	<b>3.172.000,00</b>	<b>100,0</b>	<b>10.889.381,16</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMPV 1997a: 8497.

Y la tabla que se incluye a continuación detalla la cantidad de proyectos por año.

Tabla N° 4.10.  
Puerto Villarroel

Cantidad de proyectos por programa en el PDM de 1997 por año

Programa	1997	1998	1999	2000	Total general
Desarrollo económico	5	14	15	16	50
Recursos naturales y medio ambiente		1	2	2	5
Desarrollo humano	20	12	11	11	54
Fortalecimiento organizativo e institucional	6	3	1	2	12
<b>Total general</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>121</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMPV 1997a: 8497

#### 4.3.2. Planificación

La segunda etapa en el proceso de gestión municipal es la planificación. Ello puede identificarse, en las municipalidades bolivianas, con la formulación de Programas Operativos Anuales (POAs), que son los instrumentos que hacen operativas las directrices presentes en el PDM. Los POAs, al igual que los PDMs, deben formularse de manera participativa. El POA no tiene ninguna validez si no es refrendado por el Comité de Vigilancia. La falta de respaldo por parte del Comité puede significar la suspensión del traspaso de los fondos de coparticipación tributaria. El peso de la participación en la gestión se da fundamentalmente en la planificación (con la planificación participativa) y en la evaluación y seguimiento (a través del Comité de Vigilancia). La presentación del POA tiene un plazo perentorio establecido por el Viceministerio (antes Secretaría) de Hacienda y se hace comúnmente *para cumplir con ese plazo*. Las primeras versiones de los POAs deben ser aprobadas por los Concejos Municipales antes del inicio del año, aunque el plazo se extiende hasta finales de marzo. Posteriormente, esta Secretaría emite sus observaciones sobre el programa y propone modificaciones; entonces da un nuevo plazo para la presentación de un programa definitivo y "ajustado" o "reformulado", que usualmente es el mes de septiembre. La experiencia de Puerto Villarroel, como la de muchos otros municipios pequeños, incluye la aprobación de POAs en los meses de noviembre y diciembre.

El primer POA, el correspondiente al año 1996, se hizo antes de la conclusión de la formulación del PDM. Por ello no puede observarse si ambos instrumentos guardan entre sí una relación de correspondencia. Cuando se concluyó su elaboración, había satisfacción manifiesta en relación con la calidad del programa: "Según diversas expresiones, el trabajo participativo en la elaboración del PAO de la Quinta Sección ha permitido que las autoridades [nacionales lo] reconozcan como uno de los mejor elaborados en municipios pequeños del país" (Vargas *et al.* 1996: 15). Se trataba del primer intento de planificación participativa en el municipio. Fue hecho con el apoyo de la Unidad de Fortalecimiento Municipal de la Prefectura del departamento. Incluyó sobre todo proyectos de saneamiento básico, iniciando una tendencia que la municipalidad seguiría durante los siguientes años (Véase la Tabla N° 4.11., que contiene el presupuesto municipal *de inversión*).

**Tabla N° 4.11.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Asignación presupuestaria por programa**  
**POA 1996**

Programas	Asignación presupuestaria	Asignación presupuestaria en porcentaje
Conservación y fortalecimiento del patrimonio cultural	40.000,00	0,90%
Mejoramiento de infraestructura urbana	524.849,00	11,77%
Conservación, ampliación y mejoramiento de vías urbanas	99.175,00	2,22%
Servicios de salud	409.735,00	9,19%
Dotación de infraestructura en saneamiento básico	1.804.722,00	40,48%
Servicios de educación	462.490,00	10,37%
Ampliación y mejoramiento de la infraestructura deportiva	82.651,00	1,85%
Programas multisectoriales	164.800,00	3,70%
Equipamiento del municipio	809.128,00	18,15%
Apoyo al Plan de Acciones Estratégicas	60.240,00	1,35%
<b>Total</b>	<b>4.457.700,00</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: HMPV 1996: *pass.*

Es notoria la ausencia de un programa de apoyo explícito a la producción o de desarrollo económico, que en el PDM atrae más de la mitad de todo el presupuesto de inversión. Solamente se tomó en cuenta un monto de Bs 10.000 para el seguimiento de tres

proyectos productivos. La demanda por el establecimiento de políticas de desarrollo económico fue constante en los POAs siguientes.<sup>168</sup>

De acuerdo con un dirigente del Comité de Vigilancia, la formulación del POA de 1996 se hizo por consenso y sin claridad por parte de la población: “El alcalde convocó a las OTBs, a una reunión global (...) en la tarde se aprobó el POA. Se les ha envuelto”.<sup>169</sup> Ya en ese año existía una pugna con el Comité de vigilancia, que sentía recelo de la manera en que el Alcalde administraba la municipalidad. Así: “El Comité de Vigilancia se dio cuenta (...) empezaron a observar al alcalde a través del Honorable Concejo Municipal” (*Idem*). El Concejo aprobó el Programa en abril con pocas observaciones.

El año siguiente el POA se hizo con el apoyo de la organización no gubernamental que apoyó la formulación del PDM. Sus objetivos eran los siguientes:

- Mejorar y diversificar el aparato productivo de la V Sección
- Mejorar y ampliar de manera gradual la infraestructura y los servicios de la Quinta Sección Municipal, precautelando por sobre todas las cosas que éstos sean autogestionarios
- Fortalecer la estructura administrativa de la Institución, coadyuvando de manera paralela al fortalecimiento de la estructura organizativa de la sociedad civil
- Impulsar la aplicación del Plan de Uso de Suelos, PLUS, que garantice las actividades económicas sustentables en la zona (HMPV 1997b: 10).

---

<sup>168</sup> Examinando las demandas presentadas a las municipalidades pequeñas, las autoridades nacionales reconocieron que los avances democratizadores de la Ley de Participación Popular y los resultados iniciales en la instalación y mejora de servicios básicos e infraestructura urbana y rural no eran suficientes para impulsar el desarrollo económico local. Esto guarda similitudes con lo que sucedía a escala nacional: la democracia se consolidaba y las políticas neoclásicas fracasaban en el impulso de la economía. Los riesgos de que las políticas económicas fueran en contra de las reformas políticas — muy visibles en 2003 — no parecían tan grandes en lo local. De todas maneras, a partir de 1998 se propuso el “segundo momento de la Participación Popular”, a través de experiencias de *municipio productivo*, en las que la municipalidad hacía *promoción económica local* sin intervenir directamente en las actividades económicas.

<sup>169</sup> El mismo dirigente amplió en una entrevista posterior: “Para entonces todavía no sabíamos qué era el POA, qué era la formulación de los POAs, qué deberes teníamos por la ley, nada. Ese año creo que el alcalde se hizo su gusto (...) Más incluso invirtió plata en la capital, en Puerto Villarruel, el 40% de los recursos de la PP (...) y en otros cantones como Ivirgarzama que estaban más poblados invirtió poca plata en pocos proyectos”.



La estructura programática con que se intentó hacer operativos esos objetivos no incluyó finalmente un programa productivo (correspondiente a la tarea de “mejorar y diversificar el aparato productivo”). La construcción de un mercado campesino—que en la primera versión del POA tenía un presupuesto de casi Bs 300.000— fue desestimada en la reformulación porque no se había especificado una fuente efectiva de recursos.

**Tabla N° 4.12.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Asignación presupuestaria por programa**  
**POA 1997 (primera versión, reformulado y ejecución)**

Ítem	Aprobada (1)	Reformulado (2)	Diferencia (2)-(1)	Ejecutada (3)	Diferencia (3)-(2)
Funcionamiento	970.535,00	995.535,00	-25.000,00	791.674,78	203.860,22
Inversiones	13.305.299,00	4.037.084,00	9.268.215,00	3.859.231,25	177.852,75
Programa productivo	299.040,00	-	299.040,00	-	-
Equipamiento y maquinaria	862.417,00	815.017,00	47.400,00	815.737,72	-720,72
Mantenimiento de caminos	3.672.520,00	499.282,00	3.173.238,00	553.356,69	-54.074,69
Salud	3.028.066,00	856.494,00	2.171.572,00	928.034,52	-71.540,52
Educación	2.450.302,00	876.821,00	1.573.481,00	650.822,10	225.998,90
Saneamiento básico	2.443.550,00	346.500,00	2.097.050,00	343.179,77	3.320,23
Fortalecimiento municipal	253.520,00	334.970,00	-81.450,00	264.751,45	70.218,55
Fortalecimiento comunitario	53.400,00	40.000,00	13.400,00	27.145,00	12.855,00
Programa forestal	242.484,00	79.000,00	163.484,00	87.578,90	-8.578,90
Desarrollo urbano	-	189.000,00	-189.000,00	188.624,90	375,10
<b>Total</b>	<b>14.275.814,00</b>	<b>5.012.619,00</b>	<b>9.243.215,00</b>	<b>6.650.966,03</b>	<b>1.612.712,97</b>

Elaboración propia con base en HMPV 1997b, 199c, 1997d.

Nótese que la primera formulación, en el mes de marzo, sobredimensionó el presupuesto en casi tres veces la cantidad final. Lo hizo sin definir las fuentes de recursos que sustentarían el POA. En el programa reformulado, del mes de noviembre, el número de proyectos prácticamente no disminuye pero sí el presupuesto, que se hace de manera más realista. En cuanto a la relación entre el POA de 1997 y lo que señala el PDM para ese año existe una notable correspondencia (Véase la Tabla N° 4.13.). Observaremos esa relación con la base simple del número de proyectos.

**Tabla N° 4.13.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Correspondencia entre la programación del PDM para 1997 y el POA 1997**

Programa según el PDM	Programa según el POA 1997	Número de proyectos en PDM	Número de proyectos en POA 1997
Desarrollo económico	Mantenimiento de caminos	4	4
	Productivo	1	1
Desarrollo humano	Educación	6	6
	Salud	6	6
	Saneamiento básico	8	8
Fortalecimiento organizativo e institucional	Forestal	2	2
	Fortalecimiento comunitario	1	1
	Fortalecimiento municipal	3	3
No previsto en el PDM	Desarrollo urbano		3
	Educación		1
	Equipamiento y maquinaria		4
	Saneamiento básico		1
<b>Total general</b>		<b>31</b>	<b>40</b>

Elaboración propia con base en HMPV 1997a, 1997b.

Debe repararse en que no se mantiene la estructura programática del PDM. A pesar de ello, en el POA de 1997 están incluidos la totalidad de los proyectos previstos en el PDM, además de nueve que se adicionan. Esta correspondencia tiene que ver con que el PDM fue reformulado precisamente en ese año y con que el POA contó con el apoyo técnico de la misma institución que se hizo cargo de la formulación del PDM. Para 1998 las diferencias son notables.

Ese año el POA se planteó los siguientes objetivos:

- Mejorar los niveles de vida de la población, por medio de acceso a los servicios de salud y educación sobre todo al binomio madre niño.
- Apoyo a la producción mediante: construcción de mercados, mejoramiento y apertura de caminos, construcción de puentes y otras infraestructuras productivas.
- Alcanzar la Eficiencia y la Equidad administrativa del Gobierno Municipal (HAMPV 1998).

La estructura programática del POA de 1998 se puede observar en la Tabla N° 4.14. Nuevamente se nota la ausencia de inversiones productivas o de apoyo al desarrollo económico.

**Tabla N° 4.14.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Asignación presupuestaria por programa**  
**POA 1998**

Item	Aprobado	Desformulado	Diferencia
Funcionamiento	1.004.454,69	1.159.385,87	-154.931,18
Pasivos	58.969,44	1.961,89	57.007,55
<b>Total inversión</b>	<b>5.493.531,00</b>	<b>5.356.476,88</b>	<b>137.054,12</b>
Productivo	44.768,00	14.122,00	30.646,00
Equipamiento y maquinaria	540.872,00	586.079,33	-45.207,33
Mantenimiento de caminos	258.462,32	447.239,44	-188.777,12
Salud	803.491,42	1.145.294,49	-341.803,07
Educación	1.391.423,27	1.371.254,15	20.169,12
Saneamiento básico	1.253.796,55	466.949,60	786.846,95
Fortalecimiento municipal	260.110,81	277.299,67	-17.188,86
Fortalecimiento comunitario	15.000,00	17.547,50	-2.547,50
Forestal	324.142,63	390.177,31	-66.034,68
Desarrollo urbano	601.464,00	640.513,39	-39.049,39
<b>Total inversión</b>	<b>6.556.285,13</b>	<b>6.517.824,64</b>	<b>38.460,49</b>

Elaboración propia con base en HMPV 1998a y 1998b.

En cuanto a la relación del POA de 1998 con el PDM, no se mantienen siquiera los nombres de los programas. Y solamente se ejecuta uno de los proyectos previstos para ese año en el PDM. Es más, a pesar de que los proyectos cuadruplican en cantidad a los incluidos en el plan quinquenal, tal como se observa en la siguiente Tabla, no hay relación siquiera con lo que este plan prevé para el resto de los años.<sup>170</sup>

<sup>170</sup> Lo que hemos llamado "reduccionismo de la planificación" tomaría el PDM como una camisa de fuerza voluntaria de la gestión, asumida participativamente por todos. En ese sentido, apartarse del plan en cada POA sería un defecto del POA y no del PDM. Lógicamente, ambos instrumentos de gestión pueden tener defectos y la población puede perfecta y legítimamente cambiar de opinión de un año a otro.

Tabla N° 4.15.  
Municipio de Puerto Villarroel  
Correspondencia entre la programación del PDM para 1998 y el POA 1998

Programa según PDM	Programa según POA 1998	Proyectos en PDM para 1998	Proyectos en POA 1998
Desarrollo económico	No presente	14	
Recursos naturales y medio ambiente	No presente	1	
Desarrollo humano	Saneamiento básico	1	2 de 1997
	No presente	11	1 (salud, 1997)
Fortalecimiento organizativo e institucional	No presente	3	
	Productivo		4
No presente en el PDM	Equipamiento y maquinaria		3
	Mantenimiento de caminos		21
	Salud		9
	Educación		45
	Saneamiento básico		6
	Fortalecimiento municipal		5
	Fortalecimiento comunitario		1
	Forestal		10
	Desarrollo urbano		24
	<b>Total general</b>		<b>38</b>

Elaboración propia con base en HMPV 1997a, 1998a.

La diferencia será mayor en relación con el POA de 1999. Ese año, los objetivos eran:

- Ampliar la Cobertura de Servicios de Salud, desplegando campañas de vacunación y otros
- Mejorar y en lo posible elevar los niveles de Educación
- Incorporar a más comunidades con la dotación de Agua Potable
- Fortalecer y consolidar las organizaciones locales (HMPV 1999).

La Tabla N° 4.16. Detalla la estructura programática y el presupuesto del POA de 1999. Tal como veremos al referirnos a la dimensión de las relaciones entre los sujetos (*Infra*), el año 1999 fue muy especial en la gestión municipal de Puerto Villarroel. La dinámica del movimiento cocalero en ámbitos distintos (sobre todo en la lucha por la hegemonía del movimiento campesino boliviano) repercutió en el municipio con el esta-

lido de un conflicto que se había gestado durante los años anteriores. Nos detendremos un poco en el proceso de formulación de este POA.

Tabla N° 4.16.  
Municipio de Puerto Villarroel  
Asignación presupuestaria por programa  
POA 1999

Item	Aprobado	Porcentaje
Servicios de salud	1.612.993,25	23,08%
Servicios de educación	968.315,00	13,85%
Dotación de infraestructura de saneamiento básico	1.211.535,61	17,33%
Apoyo al sector agropecuario	463.864,00	6,64%
Mejoramiento y apertura caminos vecinales	846.834,44	12,12%
Fomento al deporte y a la cultura	92.250,00	1,32%
Infraestructura urbana y rural	302.379,00	4,33%
Programa de acciones estratégicas	605.590,54	8,66%
Fortalecimiento municipal	532.599,47	7,62%
Partidas no asignables a programas	353.398,32	5,06%
<b>Total general</b>	<b>6.982.759,63</b>	<b>100,00%</b>

Elaboración propia con base en HMPV 1999

Este proceso se hizo participativamente y desde sus inicios (finales de 1998) expresó el conflicto que habría de escenificarse en 1999 (Cf. *Infra*). La asistencia a los talleres de planificación dependió del lugar en que se realizaron (los dirigentes "vetados" en algunas zonas no podían presentarse). Se apegó más al modelo seguido en 1996 (la estructura programática cambió cada año) que al de 1998. Incluso considera la realización del proyecto de construcción de un mercado propuesto en 1996 y que fue abandonado en la reformulación del POA de 1997. A simple vista se observa que no hay ya relación entre lo previsto en el PDM con las demandas levantadas en 1999. La influencia de las organizaciones campesinas fue más evidente durante este año. El Comité de Vigilancia tuvo una participación más activa en la programación operativa. De acuerdo con el dirigente sindical que entonces fungía como presidente,

Convoqué a una reunión del CV; aprobamos. Luego a un ampliado de las OTBs en Ivirgarzama y ahí aprobamos (...) Yo tenía en borrador hecho ya el sistema de formulación del POA 99. Ahí aprobamos y propuse que se forme una comisión interinstitucional de formulación del POA 99. Los dirigentes de toda la Quinta Sección han apoyado y han aprobado. Se conformó la comisión que estaba encabezada por mi persona. Haríamos hablando de fines del 98. La ley nos dice que antes del 10 de noviembre ya debe estar formulado el POA. El sistema de formulación era el siguiente. Primero, que los recursos de la participación popular se distribuyan por cantones, de acuerdo a la población de

da cantón. Dentro de cada cantón se distribuía en base a proyectos ya (...) Cada central ya tenía su listado de proyectos. Los POAs primero se han hecho en los sindicatos; luego en el distrito. En el distrito priorizan. Técnicamente lo que hemos dicho es que no debe faltar plata y tampoco debe sobrar. Eso hemos recomendado (Entrevista con Eugenio Luna, Ivirgarzama, julio de 2003).

Las organizaciones concluyeron la elaboración de un borrador con el ánimo de que fuera suscrito y aprobado por la Alcaldía y el Concejo sin modificaciones. Como las autoridades reaccionaron de la misma manera ante la presentación de un nuevo borrador,

Para entonces, la otra parte, como sabíamos que iban a hacer igualito nomás, mejor nos caremos que se cambien los concejales. Ya teníamos un grupo. Había consenso para cambiar a los concejales para hacer aprobar nuestro POA, nada más. Los concejales no querían aprobar nuestro POA. Queríamos un POA que nos sirva (...) defendíamos nuestro POA. Resulta que no han dejado sesionar a los titulares y se han habilitado los suplentes. Dentro de eso los suplentes han aprobado el POA con algunas revisiones técnicas pero en ningún momento ni un solo centavo ha variado; no se ha quitado a ningún cantón. Claro que algunas OTBs han priorizado proyectos que no son de competencia de la alcaldía. Se han cambiado por otros proyectos. Recién logramos hacer aprobar el POA (*Idem*)

A pesar de las dificultades que tuvo la administración municipal durante ese año —de sistemas contables, de falta de recursos e inclusión de obras no consideradas en el POA (Cf. el apartado sobre la inversión y ejecución)—, según el análisis realizado antes de la elaboración del POA de 2000, los proyectos de equipamiento e infraestructura educativa alcanzaron un cumplimiento de 90% sin financiamiento externo, “con recursos municipales y aportes —en dinero y especie— de los beneficiarios”. En otros rubros, se concluyeron varias obras que habían estado postergadas (un puente sobre el arroyo Magañños, en Ivirgarzama, por ejemplo) pero *no habían sido consideradas en la formulación del POA de 1999*. De hecho, en el presupuesto de ese año, el total según fuentes de recursos (el origen de los recursos) no corresponde al total según programas (el destino). Parte de esos problemas fueron subsanados en la reformulación del POA, que se hizo en el mes noviembre.

Durante ese año primaron evidentemente más las *relaciones entre sujetos* que los *aspectos técnicos*. La inclusión de obras no contempladas en el POA comportó críticas por parte de las instancias de auditoría nacional. La gestión afinó su eficacia en la satisfac-

ción de las demandas que surgieron de las organizaciones sindicales y su legitimidad en el respaldo que éstas le daban.

En 1999 hubo nuevas elecciones y en enero de 2000 se inició la segunda administración municipal del "instrumento". Con ello concluye el período que estudiamos; sin embargo, incluiremos también la programación de 2000 porque es el último año de validez del PDM. La presentación del POA de ese año fue también diferente (en ningún año se siguió el mismo formato).

**Tabla N° 4.17.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Asignación presupuestaria por programa**  
**POA 2000**

Item	Aprubiado	
Funcionamiento	1.051.466,80	9,44%
<b>Total inversión</b>	<b>10.084.066,04</b>	<b>90,56%</b>
Saneamiento básico	2.142.147,85	19,24%
Limpieza urbana	9.000,00	0,08%
Alumbrado público	73.500,00	0,66%
Control, regulación e infraestructura de mercados	42.348,57	0,38%
Desarrollo y preservación del medio ambiente	685.408,22	6,16%
Promoción de cultura y turismo	15.000,00	0,13%
Infraestructura urbana y rural	162.000,00	1,45%
Faenado de ganado	-	0,00%
Cementerios	5.000,00	0,04%
Salud	1.202.187,47	10,80%
Catastro urbano y rural	60.000,00	0,54%
Educación y deporte	1.146.957,86	10,30%
Desarrollo rural y agropecuario y cc vv	812.804,03	7,30%
Promoción y fomento de políticas de género	25.000,00	0,22%
Defensa y protección de niñez y adolescencia	8.000,00	0,07%
Fortalecimiento y equipamiento municipal	154.390,00	1,39%
Partidas no asignables a programas	3.540.322,04	31,79%
<b>Total general</b>	<b>11.134.332,84</b>	<b>100,00%</b>

Elaboración propia con base en HMPV 2000.

Una característica de la gestión en las municipalidades pequeñas es que éstas cuentan con el apoyo de consultores o asesores de las prefecturas en las etapas de formulación del PDM y los POAs. La participación de los funcionarios municipales no es tan importante, aunque cada año es mayor. Es común la hipótesis de que algunos problemas

de gestión surgen de la falta de compromiso de la burocracia municipal, ya que no se involucra desde las primeras etapas de la gestión y, además, carece en la ejecución del asesoramiento que los técnicos externos brindan cuando se elaboran el PDM o los POAs. Nos alejamos de esta sugerencia porque, lógicamente, la gestión es más que sus primeras etapas y sus éxitos o fracasos no derivan necesariamente del mayor o menor cumplimiento de los planes.

Pero los funcionarios municipales están conscientes de que debe existir correspondencia entre el PDM y los POAs. La declaración del Oficial Mayor de 2002 es ilustrativa:

el POA es la extracción del PDM. Porque el PDM está hecho para cinco años, entonces se extrae. La ley nos permite que podamos incorporar mínimamente (...) el 70% del PDM de cada año. Entonces los otros proyectos a mucha necesidad se incorporan dentro de éste, porque hay emergencias. Tampoco podemos ser duros con el PDM. ¿Qué tal si avanza el río por aquí y no estaba en el PDM, y entonces hay que hacer muros, defensivos? Entonces es un proyecto de urgencia. Así por encima del PDM entra. ¿Por qué? Porque es de urgencia (Entrevista con el Oficial Mayor, UMSS 2002).

Ya indicamos que la aprobación de los POAs al principio del año nunca es definitiva. Puerto Villarroel no solamente necesitó los meses de reformulación. Los tardíos meses de oficialización de sus POAs sugieren que la programación siguió a la acción y no viceversa. ¿Por qué? Entre otros motivos, está la inclusión extemporánea de proyectos demandados por la Federación:

Son gente que no tiene experiencia pero tiene muchas ganas; se equivocan en algunas cosas porque si bien se elabora un Programa Operativo las demandas de las comunidades siguen surgiendo. Como ellos representan a las comunidades campesinas, están haciendo obras al margen del PDM y de los POAs. Se desfasan porque no han entendido que los programas contienen lo que se va a desarrollar durante el año (...) Las comunidades rurales difícilmente entendían eso y reclamaban al alcalde que tenía que hacer las obras porque lo habían nombrado. Hay muchas obras que se han hecho al margen del POA. Con mayor razón había malestar en el centro poblado. Ellos reclamaban pero no recibían respuesta. Decían que había que igualar las condiciones de vida entre la gente de las comunida-



des y los centros poblados (...) que por eso estaban dando prioridad al área rural (Entrevista con Alberto Lizárraga; Cochabamba, julio de 2003).

La inclusión de proyectos puede ocasionar variaciones en el presupuesto, pues el dinero que se destine a una nueva obra, por ejemplo, comportará la disminución de los montos correspondientes a otras. Una solución es ejecutarla "por fases". Un ex técnico de la municipalidad juzga esta forma de planificar:

En términos de planificación estamos haciendo barbaridades. Un proyecto está tres años consecutivos porque no se ha terminado. Se está reprogramando y también nosotros lo hemos camuflado: "Fase 1", "Fase 2", "Fase 3", pero eso está mal. Nosotros como técnicos deberíamos tener la capacidad de decir a nuestros alcaldes: "Señor alcalde, esto está mal y debería ser así, así y así".

Efectivamente, la inclusión de un proyecto en el POA no siempre significa que se avance en su ejecución. Cuando la demanda de las organizaciones hace que una determinada obra sea considerada en el POA, traducir esa consideración en el presupuesto de inversión involucra problemas económicos: no es posible realizar la obra con los recursos existentes. Pero es posible que el hecho de tomar en cuenta la obra en la programación anual tenga motivos también simbólicos. Así, se le designa un presupuesto mínimo. Algunos ejemplos de *presupuestos mínimos* son los siguientes: una plaza en el centro poblado de Mariposas (incluida como primera fase y un presupuesto de Bs 6.897, alrededor de 1.200 dólares estadounidenses, en el POA de 1998); la construcción del sistema de agua potable Israel-Valle Sajta (en el POA de 1998 aparece con Bs 1.000 y en el de 1999 con Bs 117.421,61); el mejoramiento de calles en varias poblaciones. Esto plantea una discontinuidad entre la etapa de la planificación y la inversión, que se suma a la discontinuidad con la ejecución, que vimos anteriormente al referir que la programación se realiza en función de lo ejecutado. A continuación examinaremos, precisamente, la inversión y la ejecución.

### 4.3.3. Inversión y ejecución

Hasta ahora vimos que los dirigentes de los sindicatos cocaleros presentes en la municipalidad son muy flexibles en la elaboración de políticas y la planificación, dos de las etapas de la gestión que la reforma municipal privilegia. No sucede lo mismo en el caso de la inversión y la ejecución. En eso, la gestión en el trópico guarda un parecido de familia con otras experiencias participativas en Sudamérica.<sup>171</sup> De hecho, uno de los motivos de la participación del "instrumento político" en las elecciones municipales era la posibilidad de *usar los recursos municipales en beneficio de las comunidades* y bajo la vigilancia de los dirigentes y las bases de la organización. Como vimos al referirnos a los sindicatos, la asignación de recursos a proyectos comunitarios no es una novedad para las comunidades cocaleras, y la posibilidad del uso *autónomo* de las transferencias financieras de la coparticipación tributaria fue uno de los factores que impusieron a los campesinos la necesidad de apegarse lo más posible a las leyes y sistemas de gestión.

Aunque no es una regla, la distribución anual de recursos financieros se hace de acuerdo con el número de habitantes de los cuatro cantones y en concurridas reuniones de todas las OTBs.<sup>172</sup> El resultado generalmente es consensuado y cuenta con la admisión informal de las organizaciones campesinas. Posteriormente es propuesto por la Alcaldía y aprobado oficialmente por el Concejo Municipal. Sin embargo, en el momento de reformulación del POA (y del presupuesto), no hay tanta concurrencia. En ese momento se "corrigen" algunas demandas y aparecen peticiones difíciles de suplir.

Por lo general, los proyectos son financiados con aportes de la municipalidad (sea de los recursos de coparticipación tributaria o de los ingresos propios), aportes de los beneficiarios y con fuentes externas. La gestión descansa ampliamente en la coparticipación tributaria, que es el monto de la recaudación nacional que corresponde al municipio de acuerdo con su número de habitantes. Los ingresos propios son impuestos, tasas, paten-

<sup>171</sup> Se trata precisamente del *Orçamento Participativo* de Porto Alegre y otras ciudades brasileñas. Una comparación realizada entre el modelo portolegrense y la participación popular boliviana nos permitió ver que el énfasis de la gestión estaba, en un caso, en la inversión y, en el otro, en la planificación (Vargas y Córdova 1998).

<sup>172</sup> Recordemos la declaración del dirigente que entre 1998 y 1999 fungía como presidente del Comité de Vigilancia: "El sistema de formulación era el siguiente. Primero, que los recursos de la participación popular se distribuyan por cantones, de acuerdo a la población de cada cantón".

tes y transferencias por las propiedades en la jurisdicción o las actividades económicas que se realizan en ella. Los aportes de los beneficiarios llegan a ser en algunos casos el 25% del presupuesto total del proyecto. Las fuentes externas son sobre todo Fondos dependientes del gobierno central.<sup>173</sup> Durante esos años, la municipalidad de Puerto Villarroel no acudió prácticamente a esos fondos.<sup>174</sup> Aparte de ello, el problema de la producción de coca impide una relación estable y fluida con agencias financieras internacionales, las cuales condicionan su apoyo a la política nacional de reducción de cocaes. Las fuentes de los recursos de funcionamiento e inversión de la municipalidad de Puerto Villarroel en el período estudiado se detallan en la Tabla N° 4.18.

---

<sup>173</sup> La más importante de esas entidades era el Fondo de Inversión Social, FIS, que financiaba proyectos de saneamiento básico, salud, educación y apoyo institucional. Otros fondos importantes eran el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), especializado en proyectos agrícolas y de apoyo a la producción; el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), que centraba sus financiamientos en las zonas de expulsión de población hacia el trópico cocalero y en el trópico mismo; el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que básicamente daba créditos para obras de infraestructura, y el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS).

<sup>174</sup> Los Fondos tienen generalmente dos exigencias difíciles de cumplir: un proyecto *diseño final*, cuya elaboración supone tiempo, esfuerzo y dinero que no siempre están disponibles (al menos si la consecución de recursos financieros no está asegurada), y una contraparte monetaria de alrededor de 20% del presupuesto total del proyecto. Cuando se cumplen ambas, suele suceder que los proyectos empiezan a ejecutarse con el dinero de contraparte y los desembolsos de los Fondos se retrasan y paralizan la ejecución. De acuerdo con el entonces presidente del Comité de Vigilancia (1999) "los proyectos que tienen contrapartida, la contraparte de lo externo no financian".

Tabla N° 4.18.  
Municipio de Puerto Villarroel  
Fuentes de financiamiento según POAs 1996-2000  
Montos en bolivianos

FUENTES DE RECURSOS	1996	1997	1998	2000
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>4.196.522,34</b>	<b>5.832.618,76</b>	<b>6.517.824,64</b>	<b>11.133.532,24</b>
<b>RECURSOS PARA GASTO CORRIENTE</b>				
Recursos de coparticipación tributaria (15%)	443.322,42	564.409,80	646.063,05	675.893,46
Recursos propios municipales (45% para 1997 y 40% después)	149.229,87	406.125,00	475.398,32	340.000,00
Otros recursos (subalcaldías)	14.358,91			
Apropiaciones financieras			37.933,50	
Fondo de control social				35.573,34
<b>TOTAL RECURSOS PARA GASTO CORRIENTE</b>	<b>606.911,20</b>	<b>970.534,80</b>	<b>1.159.385,87</b>	<b>1.051.466,80</b>
<b>DEVENGADOS GESTIÓN 97</b>			<b>1.961,89</b>	
<b>RECURSOS PARA GASTOS DE INVERSIÓN</b>				
Recursos de coparticipación tributaria (85%)	2.444.320,00	3.198.327,20	3.661.023,95	6.031.645,20
Saldo caja y bancos Coparticipación tributaria		20.820,97		112.490,63
Saldo caja y bancos recursos propios		98.635,78		
Seguro materno infantil	no se usó	39.880,01		
Deuda Iva -IT hidrocarburos		133.050,00	82.964,58	
Recursos propios municipales (55% hasta 1997 y 60% después)	267.000,44	496.375,00	713.083,98	510.000,00
Otros recursos (subalcaldías)	38.537,46			
RTZ	24.890,00			
Crédito bancario	359.748,50			
De unidades familiares (aporte de la comunidad)		50.000,00		103.963,00
Apropiaciones financieras		25.000,00		
Saldo caja y bancos			48.624,47	
Otros recursos (FIS)			209.358,00	383.806,00
Otros recursos (REGALÍAS)			366.115,08	
Otros recursos (BENEFICIARIOS)			275.386,82	
Saldo caja / bancos recursos propios (31/12/99)				1.190,50
Saldo caja / bancos seguro básico de salud (31/12/99)				18.042,47
Saldo caja / bancos patente forestal (31/12/99)				2.318,22
Recursos patente forestal				168.809,00
Prædae (Gestión 1999)				727.741,00
Prædae (Gestión 2000)				1.426.078,00
PFCEE-VMEDPS-FIS-PEN				508.119,00
Fonamía-Astrama				510.480,00
Programa de apoyo a la niñez P.A.N. Gestión 2000				1.683.587,00
<b>TOTAL RECURSOS PARA GASTO DE INVERSIÓN</b>	<b>3.134.456,40</b>	<b>4.062.883,96</b>	<b>5.356.476,88</b>	<b>16.084.066,04</b>

Elaboración propia con base en HMPV 1996, 1997c, 1998a, 2000.

Según declaraciones de ex funcionarios, las proporciones de gastos de funcionamiento en ocasiones se excedieron de lo establecido por las directrices de gestión nacionales. Éste fue un problema compartido por la mayoría de las municipalidades pequeñas, ya que los recursos disponibles no eran suficientes.

En cuanto a la etapa de ejecución, veamos esta declaración del Alcalde Rosendo Mita (1999):

Las dificultades, es verdad, el rato menos pensado llegan. Es que cien por cien no podemos cumplir siempre porque el dinero de coparticipación no viene todo en efectivo, solamente vienen goteando de coparticipación, por eso las demandas así cien por cien no se puede realizar (...) los compañeros se sienten que algunos que no hacemos por marginarlos, pero no es eso (Rosendo Mita, entrevista con CIUDAC, 1999).

Esto no sucedía solamente en Puerto Villarroel. En todo el trópico se observaba la dispersión de esfuerzos en la ejecución de proyectos y la ausencia de estrategias coherentes de desarrollo. Un trabajo publicado en 2002 resumía las obras municipales en tres momentos: el de las inversiones en la "fachada del municipio", el de las inversiones sociales (saneamiento básico, salud, educación) y el de las inversiones productivas (caminos, puentes, mercados).

Estas inversiones en gran medida están respondiendo a acciones también coyunturales desligadas del "Plan de Desarrollo Municipal", ya que no coinciden precisamente con la estrategia esbozada en su formulación (...) Bajo este panorama el "desarrollo" está siendo asumido por instancias independientes y desarticuladas, con acciones que no responden a una estrategia conjunta e integral (Hoffmann 2002: 307).

Aparte de la relación entre lo planificado y lo ejecutado y la necesidad de una visión de conjunto de toda la gestión, también es importante considerar el cumplimiento de las directrices o sistemas que el Gobierno central emite y que son válidas para todas las instancias estatales. Sobre ello, revisemos una evaluación del año 1999 hecha por la misma Alcaldía Municipal:

- El área administrativa, se evidenció deficiencias en el manejo del sistema contable-presupuestario (SINCOM), puesto que a la fecha (marzo de 2000) no se tiene la información de la ejecución presupuestaria ni los estados financieros de la pasada gestión
- Ha existido en el área técnica, carencia considerable de equipos y de personal capacitado, deficiencias que impidieron una oportuna y efectiva atención de las necesidades de las diferentes comunidades de la Sección
- Insuficiencia de recursos que se dispone versus la cantidad de demanda de servicios y otros por parte de la población
- Falta transparencia con respecto a la ejecución de obras y otros servicios que brinda la Alcaldía (...)
- En el ámbito de recaudación, se tiene el problema de la falta de información de los ingresos generados en las Agencias Cantonales, debiendo corregirse esta deficiencia, puesto que se debe contar con una sola contabilidad del municipio, y efectuarse un mayor control de los recursos propios (HMPV 2000: 15-16).

El aprendizaje de los sistemas de la Ley SAFCO (Cf. el capítulo tercero, *Supra*) fue en los últimos años promovido por la Prefectura en cursos de los que participaron todas las autoridades y los principales funcionarios de la municipalidad.

#### 4.3.4. Evaluación y seguimiento

En la última etapa de la gestión (y hasta este punto vimos ya que al menos en Puerto Villarroel no hay necesariamente una secuencia en la que cada etapa ocupe un lugar fijo) se hace mayor la importancia de la participación de las organizaciones territoriales. Formalmente, el Comité de Vigilancia está formado por delegados de las juntas vecinales y sindicatos; precisamente, un delegado por cantón. Las exigencias de su trabajo de seguimiento de la gestión exceden sus esfuerzos: el municipio es grande; los caminos no son buenos; el Comité no tiene presupuesto, y la población reclama más de lo que contienen los POAs. Según reconoció su presidente en 1999:

Primero yo debo decir que es el problema económico, y segundo tal vez aún falta la información de los compañeros. No entienden todavía qué es POA. Eso habría que superar (...) pienso que a nivel nacional no están cumpliendo los comités de vigilancia porque tienen dificultades en cues-

ción económica. Yo considero que así va a funcionar a media máquina,<sup>175</sup>

La importancia de la Federación en la labor de vigilancia fue notable desde 1996. El Alcalde Rosendo Mita lo atestiguó en 1999:

con los Comités de Vigilancia a nivel Quinta Sección hemos ido a verificar juntamente con mi persona las obras. No solamente con los Comités de Vigilancia, también con las autoridades de los sindicatos a nivel de la Federación, también a veces me han acompañado a verificar las obras. En ese sentido se ha constatado cómo se están realizando las obras (...) y también (...) han quedado conformes los Comités de Vigilancia, los dirigentes de sindicato (Rosendo Mita, entrevista con CIUDAC, 1999).

El control social de la ejecución de obras es riguroso. Según un dirigente de Valle Ivirza: "Había una temporada que un mayor porcentaje daban fichas a los volqueteros, igual al tractorista, al operador. 'Hoy día has trabajado simplemente tres horas; el día tiene ocho horas. Cinco horas qué has hecho' (...) había este tipo de control y hasta ahora existe" (Entrevista, agosto de 2003).

El primer año se observaba ya una disputa entre el Alcalde y el Comité, la disputa que culminaría con la destitución del Alcalde en 1999. Un estudio realizado a mediados de 1996 supuso que el que corría riesgos era el Comité: "En cuanto a las tareas del Comité de Vigilancia, es evidente que de seguir el proceso actual, la credibilidad y legitimidad que sobre este aparato tiene la población corre un riesgo inminente" (Vargas *et al.* 1996: 24).<sup>176</sup> Ya estamos en el terreno de las *relaciones entre sujetos*.

---

<sup>175</sup> Varios Comités pidieron al Gobierno central el establecimiento de un presupuesto, entre dos el de Puerto Villarroel: "Nosotros hemos planteado al Ministerio de Hacienda tanto (como) al Viceministerio de Participación Popular que presupuesten algún gasto de funcionamiento, pero para qué vamos a sugerir si no nos hacen caso las autoridades del gobierno. Es imposible. Yo no puedo sugerir. Es... para qué, si nos van a mentir, nos van a engañar. Yo no creo ya en definitiva a los gobiernos de turno". Las autoridades centrales adujeron siempre que había que mantener la independencia del Comité: una asignación de parte del presupuesto municipal la ponía en riesgo y creaba además la tentación de la corrupción.

<sup>176</sup> "Aunque hay criterios que señalan cómo el Presidente del Comité no está actuando coherentemente y que su caso funcionamiento se debe principalmente a la falta de interés o de motivación que de él pueda emanar, aunque también manifiestan que la cuestión del Comité de Vigilancia ligado al Instrumento Político le quita idoneidad a sus acciones y (...) su grado de dependencia es muy alto" (Vargas *et al.* 1996: 19). "Como se señaló, la mayoría de los miembros del Comité de Vigilancia [...] o fueron dirigentes sindicales y en esa calidad fueron elegidos, lo que les otorga un buen nivel de legitimidad, aunque en opinión de algunos habitantes de los pueblos hay rechazo a esta representación" (Vargas *et al.* 1996: 20).

#### 4.4. LAS RELACIONES ENTRE SUJETOS

Tal como señalamos anteriormente, los sindicatos no son el único actor de la gestión municipal en Puerto Villarroel. Aparte de las juntas vecinales y asociaciones (que también son OTBs), los comités de agua potable, los sindicatos de comerciantes y transportistas, las juntas escolares, las agrupaciones de madereros y pescadores, los comités cívicos y la Fuerza Naval, existen una serie de organizaciones que desarrollan proyectos vinculados al desarrollo local aunque su influencia en la municipalidad no es muy importante. En 1998, eran las siguientes:

- Programa de Desarrollo Alternativo Regional (PDAR)
- Fondo de Inversión Social (FIS)
- Plan Integral del Trópico (GTZ)
- Secretaría Nacional de Desarrollo Rural (SRDR)
- Fortalecimiento Municipal Secretaría de Participación Popular
- Cáritas
- Dirección de Reconversión de la Hoja de Coca (DIRECO)
- Centro de Desarrollo Agropecuario y Protección del Medio Ambiente
- Centro de Investigación y Educación Popular
- Oficina Técnica de Planificación/Organización Panamericana de Salud (OTEPLAN/OPS)
- Agrocapital
- Instituto Boliviano de Estudios Sociales y Técnicos
- Fundación para el Desarrollo Sostenible (Lizárraga y Villarroel 1998b: 17).

Actualmente, se ha incrementado la participación del Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo de Cochabamba (PRAEDAC), dependiente de la Unión Europea. Este programa tiene mejor acogida que el PDAR, financiado por el gobierno estadounidense. La participación de estas organizaciones en la gestión no es determinante en tanto que no se da de manera continua ni estable.

Volviendo a nuestro esquema, para el caso de Puerto Villarroel en el período estudiado, sostenemos que la gestión se rigió más por su eje sociopolítico —o, lo que es lo mismo, por las relaciones entre sujetos y sobre todo por el movimiento— que por los criterios técnicos. Desde este punto de vista, la eficacia se entiende como la satisfacción de



las necesidades y demandas de la población, y la legitimidad, como el respaldo de los "actores importantes" a la gestión. Debe señalarse cuáles son esos "actores importantes". Tal como vimos anteriormente (Cf. el Capítulo 3.), las reformas institucionales reconocen la participación de los *políticos* (el Alcalde, los concejales) y *dirigentes de organizaciones* territoriales de primer nivel (las OTBs, que se agrupan en el Comité de Vigilancia). Debe reconocerse también a los funcionarios; pero como los funcionarios adquieren importancia en función del peso de los aspectos técnicos en la gestión, lógicamente no serán preponderantes en este análisis.

Veamos primero la participación "habitual" de la FSCCT en la gestión municipal con base en documentos de la Federación. Esta participación excede los marcos de los *stakeholders* definidos por las reformas en tanto que se trata de una organización de tercer nivel y de toma de decisiones sobre la composición del gobierno municipal. Los memoranda y pronunciamientos referidos a la gestión municipal son numerosos. La Tabla N° 4.19. detalla a qué aluden específicamente estas labores sindicales.

**Tabla N° 4.19.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Relaciones de la FSCCT con la Municipalidad**

Tipos de relación	Recursado	Algunas actividades
Vigilancia del desempeño de representantes, autoridades y funcionarios	— Alcalde — Concejales — Agentes cantonales — Comité de Vigilancia	— Respaldo — Censura — Cambio — Petición de cumplimiento con la organización — Petición de rendición de cuentas ante la Federación
Uso de la municipalidad como un recurso	— Alcaldía — Concejo Municipal	— Uso directo de bienes municipales — Petición de apoyo económico para la Federación o el Instrumento — Petición de acciones de premio/castigo con obras municipales a determinados sindicatos
Demandas "normales"	— Alcalde — Concejo	— Petición de obras públicas — Petición de servicios públicos — Petición de promulgación de normas de <i>decencia</i> (ley seca y otras)

Elaboración propia con base en archivos de la FSCCT.

Para ver cuáles son las características de estas acciones veamos los siguientes ejemplos. En el caso de la vigilancia del desempeño de representantes, autoridades y funcionarios, se incluirá el fragmento de una convocatoria publicada el 15 de julio de 1997 para un ampliado del instrumento político de la Central Valle Hermoso:

Un Ampliado el día 27 de julio de 1997 en lugar población de Vueltradero en galpón de coca Hrs 10 A.M. donde se llevará rendición de cuentas del manejo de Alcaldía del gestión 96 y 97 del año y por cual se llevará el Cabildo abierto para corregimiento [cambiar al corregidor] y los Centrales deben traer un candidato titular y suplente para Autoridad política.

Como ejemplo del uso de la municipalidad como recurso, veamos la siguiente carta, dirigida al Alcalde por la Central Iro de Mayo en fecha 21 de agosto de 1996 dice textualmente:

Por incumplimiento para con nuestra central de la colonia Esmeralda pedimos la paralización de la construcción de las aulas educativas y otras obras en ejecución, hasta que cumplan con los requisitos de la central Iro. de Mayo.  
Las bases del ampliado analizamos no en contra de la educación sino viendo el futuro de los niños.

La influencia de la Federación en la gestión municipal es expresada adecuadamente por Rosendo Mita, dirigente de la Federación y Alcalde municipal durante algunos meses de 1999:

Yo como Alcalde Municipal del 70%, alcalde de abarcas, estoy puesto por las mayorías a nivel Federación, entonces yo tengo que obedecer a ellos y también justamente estamos trabajando con ellos entonces de ambas partes coordinamos bien, la coordinación llevamos bien con los dirigentes de sindicatos, con los dirigentes de sus centrales y también juntamente con la Federación (Entrevista con Rosendo Mita, CIUDAC 1999).<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Igualmente, un ex funcionario declara: "La influencia de las federaciones en la toma de decisiones y en la gestión edil es alta (...) Definen proyectos, definen reformulaciones y últimamente están siendo más sutiles. Están tomando decisiones vía Concejo, y el Concejo responde a las federaciones. El concejo ahora está mandando solicitud de formulación de proyectos" (Entrevista, agosto de 2003).

¿Cómo llegó este dirigente campesino ("de abarcas") a ser "puesto por las mayorías" en el cargo de Alcalde? Eso nos lleva a los ejemplos que utilizaremos en nuestro intento de examinar las relaciones en la gestión municipal en Puerto Villarroel. El primero, la "crisis municipal" de 1999 por la que Mita fue designado Alcalde, muestra el impacto que tienen en la gestión los otros ámbitos de acción del movimiento cocalero. El segundo, el traslado de la sede de la municipalidad, ocurrió efectivamente fuera del período que estudiamos. Lo incluimos porque se incubó desde el momento mismo de la participación campesina en las elecciones municipales y porque revela las relaciones entre dos sectores de la población del municipio.

#### 4.4.1. Un conflicto municipal

Aunque la legislación municipal boliviana define claramente la primacía del Concejo Municipal, en los hechos es posible que el Alcalde bloquee, al menos temporalmente, sus decisiones, tal como sucedió en Puerto Villarroel en 1999. Ese año la gestión municipal se vio alterada por un conflicto que resultó en la destitución del Alcalde y en la reconfiguración del Concejo. En su desarrollo se expresó con claridad la influencia de la acción del movimiento en otros ámbitos (su lucha por la hegemonía del movimiento campesino) sobre la FSCCT y la municipalidad. Establezcamos brevemente los antecedentes.

##### *Antecedentes*

Vimos que el "instrumento político" fue fundado en 1995 con el nombre de Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, ASP. La llegada de Guido Tarqui a la Alcaldía de Puerto Villarroel fue parte de las victorias que ASP obtuvo en las elecciones municipales de ese año en el área rural del departamento de Cochabamba. Pero a mediados de 1997, durante el proceso electoral que definió la llegada de Hugo Bánzer a la Presidencia de la República, cuando Alejo Véliz y Evo Morales, principales dirigentes del "instrumento", candidateaban por diputaciones, pareció que los pobladores del Chapare habían perjudicado deliberadamente al primero favoreciendo con sus votos a otro partido. En-

tonces empezaron a manifestarse las divergencias, que se hicieron cada vez más pugnares y llevaron a los cocaleros a la fundación del IPSP y a la adopción de la personalidad jurídica del MAS.

Esta disputa que corresponde con precisión a la lucha por la hegemonía en el movimiento campesino repercutió también en la gestión local en Puerto Villarroel. Recordemos que en septiembre de 1998 Evo Morales fue expulsado de ASP. Cuando se dio la expulsión, Valentín Gutiérrez, suplente de Morales en la Cámara de Diputados, continuó en ASP, al igual que el Alcalde Guido Tarqui. En función de esa disputa hegemónica, algunos dirigentes promovieron entonces un giro tanto en la municipalidad como en la FSCCT, un giro que implicaba el alejamiento del Alcalde y el cambio del Ejecutivo de la Federación.

El cambio en la Federación se hizo sin sobresalto. El cambio en la municipalidad fue más complejo. Al concluir la gestión correspondiente a 1998, la distancia entre el Alcalde y la FSCCT era insalvable. El Comité de Vigilancia criticó con severidad el informe económico anual:

se evidencia que la mayoría de las obras ejecutadas en la gestión de Guido Tarqui Jamira, están marcadas por SOBRE PRECIOS [sic] y que están fuera de la realidad (...) los comunarios de las regiones, han aportado con su parte (...) han estado colaborando con la compra de combustible y otros detalles, pero todos esos aportes no han sido tomados en cuenta en los Informes del Ejecutivo Municipal. Por lo tanto si tomamos en cuenta los aportes de las comunidades, el costo de las obras, toman proporciones fuera de todo presupuesto o costo real (Carta del Comité de Vigilancia).

La crítica se plasmó en un rechazo del informe:

Estas actitudes han causado la permanente protesta de los pobladores de la quinta sección, ya que nadie ve los beneficios de la gestión municipal y por el contrario se pueden contar con la mano los beneficiarios, que son los muy allegados a Guido Tarqui Jamira (...); pero lo que es peor no se han cumplido las obras presupuestadas dentro del POA 98 (...) Por estos detalles (...) MANIFESTAMOS NUESTRO TOTAL DESACUERDO CON LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 1998 (*Idem*).

Simultáneamente, el Concejo Municipal se pronunció también negativamente acerca del informe del Alcalde y le abrió un proceso informativo para establecer si sus faltas ameritaban su destitución:

el Órgano Deliberante [deslinda] responsabilidades por el mal manejo presupuestario y los estados financieros de la gestión de 1998 por el máximo ejecutivo (Guido Tarqui Jamira) y posterior proceso (sumario informativo) por las irregularidades cometidas en las funciones desempeñadas por el máximo ejecutivo de la gestión 1998 (...) dicta la respectiva Resolución Municipal, para que se prosiga en el manejo regular de la presente gestión (1999) y evitar el congelamiento de cuentas (Resolución Municipal 30/99).<sup>178</sup>

#### *Cabildo abierto*

Pero en el Concejo había tres concejales de ASP. Ya vimos que se había establecido un compromiso de alternancia entre titulares y suplentes. Como los suplentes eran del IPSP-MAS, los titulares no renunciaron.<sup>179</sup> "Los renunciaron", sin embargo, como veremos más adelante. La Federación convocó el 3 de marzo de 1999 a una asamblea extraordinaria para tratar el tema municipal. La asamblea se convirtió en un cabildo abierto que decidió destituir a los concejales titulares. Los nuevos concejales decidieron suspender a Tarqui hasta la conclusión de la auditoría de su gestión (Véase la Tabla N° 4.20.). Ese mismo día se hizo pública una carta de renuncia firmada por Tarqui.

**Tabla N° 4.20.**  
**Nuevas autoridades después del cabildo de marzo de 1999**

Concejales titulares	Cargos	Partido
Rosendo Mita Yucra	Alcalde	MAS-IPSP
Roberto Guzmán (habilitado)	Presidente del Concejo	MAS-IPSP
Edmundo Mamani	Concejal	MAS-IPSP
Jerónimo Quiroz	Concejal	MAS-IPSP
Ricardo Argandoña	Concejal	UCS

Fuente: Lizárraga y Herbas 2001: 45

<sup>178</sup> La crítica principal del manejo económico fue en relación con la compra de dos automóviles no adaptados a la topografía de la región: "Funcionan a la fuerza las chatarras", dijo un dirigente (comunicación personal). Para el Comité de Vigilancia, los funcionarios "Compraron cosas fuera del POA y[las] acomodaron en el reformulado".

<sup>179</sup> "Lo que se conoce de la crisis es el asunto de la alternabilidad y que los titulares no quisieron dar paso a los suplentes y que a causa de eso las comunidades les quitaron su apoyo. Pero al parecer la cosa va más allá y tiene que ver con la crisis del partido y la lucha de los líderes por el poder. El IPSP ya quería tomar el poder y los de ASP se resistían a entregarlo" (Entrevista con Alberto Lizárraga, Cochabamba, julio de 2003).

### *Amparos constitucionales*

El ex alcalde recurrió a un amparo constitucional que dos semanas después le devolvió la concejalía (pero no la Alcaldía). No pudo reasumir su cargo, sin embargo, por acciones del IPSP-MAS y la Federación, las mismas que determinaron que los concejales titulares fueran destituidos por inasistencia.<sup>180</sup> La Federación desconoció el amparo que favorecía a Tarqui y los concejales destituidos desconocieron a su vez haber incurrido en inasistencia y tramitaron exitosamente otro amparo constitucional también desconocido por las organizaciones sindicales.<sup>181</sup> Entonces Puerto Villarroel tuvo simultáneamente dos Concejos Municipales, tal como se detalla en la Tabla N° 4.21. Uno funcionaba en Puerto Villarroel; el otro, en Ivirgarzama.

Tabla N° 4.21.  
Composición del gobierno municipal durante el conflicto

Alcalde: Rosendo Mita (MAS-IPSP)			
Concejo titular	PARTIDOS	Concejo paralelo	PARTIDOS
Guido Tarqui	ASP	Roberto Guzmán	MAS-IPSP
René Choque	ASP	Edmundo Mamani	MAS-IPSP
Alejandro Rojas	ASP	Jerónimo Quiroz	MAS-IPSP
Henry del Carpio (habilitado)	UCS	Ricardo Argandoña	UCS

Fuente: Lizárraga y Herbas 2001: 47.

### *La solución*

Uno de los concejos —el de concejales suplentes— arraigaba su legitimidad en el apoyo de la población; el otro —el de los titulares—, en el ordenamiento legal. Entre mayo y agosto se plantearon ocho propuestas y contrapropuestas de solución. Los concejales titulares exigían el pago de sus dietas retenidas por la supuesta inasistencia. Los suplentes, la renuncia de los anteriores. Tuvieron que llegar las nuevas elecciones munici-

<sup>180</sup> El reglamento del Concejo señalaba que la inasistencia a tres sesiones sucesivas implicaba el abandono y la renuncia a la concejalía. Fueron convocadas tres sesiones a las que los concejales titulares fueron impedidos de asistir.

<sup>181</sup> René Choque declaró: "El rol respectivo del Concejo está desempeñando casi normalmente en el principio, pero (...) ha venido una reestructuración en cuanto a la clase social, donde que ellos se opusieron con los concejales titulares y ya llamándolos a los concejales suplentes (...) era una maniobra política" (Entrevista con René Choque, CIUDAC, 1999).

pales (diciembre de 1999) para resolver totalmente el conflicto. Los resultados y la nueva composición del Concejo se muestran en las Tablas N° 4.22. y 4.23.

**Tabla N° 4.22.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Resultados de las elecciones municipales de diciembre de 1999**

Participación	Votos	Porcentaje
MRI	77	0.54%
FSB	25	0.50%
MIR	843	16.85%
VR-9	8	0.16%
CONDEPA	25	0.50%
MSM	52	1.04%
FRI	46	0.92%
NFR	238	4.76%
UCS	475	9.50%
AND	375	7.50%
PCB	215	4.30%
MNR	563	11.26%
PS	16	0.32%
PDC	28	0.56%
MAS	2.066	41.30%
<b>Total inscritos en lista</b>	<b>4.000</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Corte Nacional Electoral

**Tabla N° 4.23.**  
**Concejales electos en 1999**

Concejal electo	Partido
Agapito Olivera Trujillo*	MAS-U
Eugenio Luna Quintana	MAS-U
Porfirio Delgado Ventura	MIR
Beatriz Flores	MAS-U
Eudoro Barrientos Fuentes	MNR

Olivera fue elegido Alcalde

Fuente: Corte Nacional Electoral

La participación de las organizaciones sindicales fue determinante en el crecimiento y las propuestas de solución del conflicto. Las acciones de la Federación fueron las mismas que en las disputas habituales por el liderazgo: las soluciones de hecho, la justicia del *ithapallo* (el castigo con ortiga a los concejales titulares). Los pobladores de la

capital del municipio. Puerto Villarroel —sobre los que nos detendremos con mayor profundidad más adelante— también hicieron lo suyo en el conflicto con la esperanza de que las inversiones municipales los favorecerían más.<sup>182</sup> Uno de sus dirigentes decía:

Hemos sacado el 99 al alcalde Tarqui por haber hecho abuso en la población; lo hemos sacado con el Comité Cívico esa vez. Se ha hecho un movimiento pero un movimiento muy polemizado, que dio fruto. Por ahí dicen que el remedio es peor que la enfermedad. Son errores de ellos, no de nosotros. Nosotros hemos cumplido con cambiar a la autoridad, pensando en otro que sería mejor, pero en eso nos equivocamos (Entrevista de agosto de 2003).

Las autoridades nuevas tampoco favorecieron al centro poblado de Puerto Villarroel. Su labor fue concluir el período de administración tratando de ejecutar proyectos de acuerdo con la demanda de los sindicatos. Esto nos lleva al siguiente ejemplo, referido al traslado de la sede del gobierno municipal al centro poblado de Ivirgarzama.

#### 4.4.2. El traslado de la capital del municipio

A finales del año 2000 el gobierno municipal de Puerto Villarroel —alcalde, concejales, funcionarios, mobiliario, equipos y documentos— se trasladó del puerto a la localidad de Ivirgarzama, abandonando su capital para instalarse en el centro urbano más poblado de la sección municipal y del trópico cochabambino. En este traslado se condensan varios de los conflictos que conforman la Bolivia contemporánea: la rivalidad regional secular entre amazónicos y andinos —conocida como conflicto *camba-kolla*—, la disputa entre pueblos y comunidades rurales, los entredichos entre partidos “tradicionales” y movimientos sociales y la ambigüedad de la relación de los movimientos con la institucionalidad. En este apartado se examinará el desarrollo de este acontecimiento.

---

<sup>182</sup> Como se verá, el puerto es la capital histórica del municipio. No tiene plantaciones de coca y sus pobladores dicen ser marginados por los gobiernos municipales de los cocaleros.



### *Ivirgarzama versus Puerto Villarroel*

Ya vimos que Ivirgarzama es el centro más poblado del municipio de Puerto Villarroel. Actualmente, de acuerdo con información emitida por el Instituto Nacional de Estadística con base en datos del Censo de 2001, tiene 6.366 habitantes. Puerto Villarroel, que cuenta con 1.778 habitantes, es, por su parte, la capital municipal histórica; el municipio debe su nombre a este poblado. Su asentamiento y posterior fundación en octubre de 1972 se debieron a las iniciativas que buscaban un vínculo entre la zona de los valles y la Amazonia, aprovechando el carácter navegable del río Ichilo. La instalación de una guarnición de la Fuerza Naval fue el epítome de la voluntad estatal de dar vida al puerto.

En abril de 1980 se creó oficialmente la Quinta sección municipal de la provincia Carrasco. Su capital indiscutible era Puerto Villarroel. El primer registro de la población de la sección municipal data de 1992, en que se realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda. Hacia 1975, Puerto Villarroel era uno de los más importantes asentamientos urbanos del trópico:

El centro principal, Villa Tunari, cuenta con una población estimada en 1.500 habitantes; está ubicado en la pucrta de entrada del Chapare, y presenta limitaciones para una posible expansión urbana por estar rodeado de los ríos Chapare y Espíritu Santo. *El segundo centro es Puerto Villarroel, de unos 1.000 habitantes*, y se sitúa al otro extremo de la región; su ubicación en las orillas del río Ichilo tampoco es muy apropiada (...) Los demás centros poblados se ubican en su mayoría a lo largo del camino troncal "Villa Tunari-Puerto Villarroel", y *no pasan de los 400 habitantes* (Chimoré, *Ivirgarzama*, etc.) (OEA 1975; énfasis añadido).

Pero por esa misma época comenzó el *boom* de la coca. Ivirgarzama se fue poblando cada vez más, en función del crecimiento de las actividades económicas en el área rural y llegó a constituirse en el mayor centro urbano de la región (Véase el Mapa N° 3., en anexos). La diferencia actual en el tamaño de las poblaciones se traduce en otras diferencias notables relativas a la disponibilidad de servicios de salud y educación.<sup>183</sup>

<sup>183</sup> El 12 de marzo de 2001, con el fin de justificar el traslado de la sede del gobierno municipal, el Alcalde y el Concejo Municipal solicitaron a los Servicios Departamentales de salud y educación una comparación de la oferta y demanda de servicios en las dos localidades. Las respuestas no fueron del todo precisas, ya que la cartografía que usan estos servicios no se refiere a los centros poblados sino a los cantones. En todo caso, el número de unidades educativas de Ivirgarzama fue definido en dieciséis (en el pueblo de Puerto Villarroel sólo existe una). Igualmente,

### *El traslado*

Aunque el traslado no fue planificado, tampoco fue una acción totalmente espontánea. De acuerdo con un ex funcionario municipal,

La Federación ya había definido un año atrás el traslado de Puerto a Ivirgarzama, por ser en términos geográficos el lugar más cercano a todos, primer argumento; segundo argumento: era el lugar que más población tenía y finalmente era el centro motor de la economía de la Quinta Sección (Entrevista de agosto de 2003).<sup>184</sup>

El ex presidente del Concejo Municipal narra cómo se inició el desenlace del problema: "Dice la ley que el 25% de las sesiones del concejo municipal deben realizarse en los distritos, lo mismo que las audiencias, y el 75% en la sede oficial. Por ahí empezamos a realizar las sesiones en los rincones de nuestro municipio, casi en las fronteras". Viendo la dificultad de los pobladores de esas zonas de llegar a la capital para hacer peticiones al Concejo, decidieron trasladar una Secretaría Administrativa a Ivirgarzama (Entrevista con Eugenio Luna, Ivirgarzama, julio de 2003).

El conflicto se inició precisamente con el traslado de la Secretaría Administrativa del Concejo Municipal. El 22 de noviembre de 2000, el presidente del concejo municipal convocó a una sesión ordinaria del Órgano Deliberante en Puerto Villarroel, en la que se iba a tratar el asunto del traslado. Dos días más tarde se aprobó una resolución municipal (RM N° 59/00) que definía que esa secretaría iba a funcionar desde entonces en la localidad de Ivirgarzama. La población del puerto, que sabía desde hacía meses que existía la intención de llevar el gobierno municipal a Ivirgarzama, supuso que junto a la Secretaría se irían todo el Concejo y la Alcaldía. El sábado dos de diciembre por la noche, un grupo de vecinos se dispuso a tomar las instalaciones de la municipalidad en Puerto Vila-

---

en Ivirgarzama existen dos hospitales y siete postas sanitarias; en Puerto Villarroel, sólo dos postas (Correspondencia municipal).

<sup>184</sup> Tiempo atrás se hablaba del traslado de la capital y el puerto mismo: "Existen discusiones sobre el posible traslado del Puerto por el permanente riesgo, pensamiento que no es compartido por el conjunto social" (Vargas 1996: 7)

roel.<sup>185</sup> Dos días después las autoridades fueron recibidas en Puerto Villarroel con franca hostilidad:

El cuatro, que era día lunes, nos constituimos a nuestra fuente de trabajo en Puerto Villarroel, alcalde, algunos funcionarios y concejales: Antes de llegar hemos escuchado petardos que han sonado. Han sonado petardos y empieza a reunirse la gente. Algunos estaban en la puerta de la alcaldía y calculamos que iba a pasar algo (...) Me han rodeado y no sabía cómo escaparme (...) Ese día nos hacen regresar en taxis (...) Antes de venimos, hay que dialogar hemos dicho. Dialogamos en la Fuerza Naval, en las oficinas de la Capitanía y no hemos llegado a ningún acuerdo (Entrevista con Eugenio Luna, Ivirgarzama, julio de 2003).

Al día siguiente, el Concejo y el Alcalde volvieron a Puerto Villarroel acompañados por cientos de campesinos y pobladores de Ivirgarzama. Las oficinas estaban cerradas con candados y las cerraduras habían sido malogradas con pegamento. Al igual que el día anterior, la gente esperaba reunida alrededor de las oficinas municipales. En la puerta se encontraban los automóviles del Concejo y la Alcaldía, sin llantas.

Se improvisó una reunión en la que los visitantes eran mayoría. Los representantes del Comité Cívico de Puerto Villarroel declararon que desconocían la autoridad de la municipalidad y señalaron que habían nombrado como nuevo alcalde al candidato que había obtenido el primer lugar en las elecciones de 1999 en el centro poblado. Expusieron su decisión de expulsar tanto al Concejo como al Alcalde. Esa expulsión fue tomada en Ivirgarzama como un consentimiento tácito del traslado.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> "Esa noche han hecho reunión. Yo sabía de las reuniones, pero yo nunca había pensado de que la reunión era para que nos boten o algo así. Y esa noche a las 11, día sábado 3 (2), han llegado. Han tocado la puerta (...) cuando he abierto estaban más de 100 personas y había PM (Policía Militar) (...) me han dicho de que en la reunión se ha decidido, de que este lugar nos debes entregar, todo, las llaves. Debes abandonar en este momento pero yo he dicho no puedo, porque yo soy responsable de aquí (...) sin hacer caso yo me he quedado, no me he salido" (Entrevistas con el almacenero municipal, Ivirgarzama, agosto de 2003).

<sup>186</sup> "Ahí nos han dicho: 'Llévenselo sus basuras. Váyanse. Nosotros tenemos ya otro alcalde'. De todo nos han tratado. Ahí parece que se ha aprobado, por parte de ellos y de nosotros, el traslado del gobierno municipal a Ivirgarzama (Entrevista con Eugenio Luna, Ivirgarzama, julio de 2003). "Por consenso unánime de los representantes de la Sala aceptamos la propuesta realizada por la población de Puerto Villarroel para el traslado de la administración del Gobierno Municipal a nuestra población" (pronunciamento del Comité Cívico de Ivirgarzama, Ivirgarzama, 5.12.2000.).

Horas después, los funcionarios municipales residentes en Puerto Villarroel fueron expulsados del pueblo por un grupo del pueblo.<sup>187</sup> Ese mismo día se convocó a la que sería última sesión regular del Concejo en las oficinas de Puerto Villarroel. Su asunto principal era el traslado del gobierno municipal. La sesión se llevó a cabo el 7 de diciembre de 2000, y resultó en la aprobación del traslado transitorio de la municipalidad a Ivirgarzama. Los argumentos que respaldaban la decisión hacían énfasis en el carácter sedicioso de la expulsión de los funcionarios municipales, la violencia contra las autoridades, el deterioro de los automóviles, el cierre de las oficinas y el nombramiento ilegal de un alcalde.<sup>188</sup>

A principios de 2001 se cambió la directiva del Concejo Municipal. Este cambio generó un conflicto entre el presidente saliente y el resto de los concejales del Instrumento Político, y tal situación de inestabilidad distrajo la atención de los dirigentes de Puerto Villarroel y les brindó la esperanza de que la nueva presidenta podría tener una actuación menos radical.<sup>189</sup> Sin embargo, fue tan rigurosa como su predecesor. El 2 de febrero el Concejo aprobó una ordenanza en la que se declaraba

de forma definitiva como nueva Sede Oficial Administrativa del Gobierno Municipal de la Quinta Sección a la localidad de Ivirgarzama, autorizando el traslado y funcionamiento de la Administración Central del Municipio a esta nueva Sede Oficial; por considerarla centro estratégico

<sup>187</sup> "A las cuatro y media o cinco de la tarde vienen ya las juntas vecinales y nos dicen: "Todo el personal (...) exactamente tienen quince minutos para abandonar esto. Estaba el oficial mayor actuó don Orlando Choquepalpa ahí, el Director de finanzas vivía, el cajero vivía, el Director de la Unidad Forestal vivía, las secretarías vivían, vivía el asesor, el intendente, mi persona y varias personas" (Entrevista con el almacenero municipal, Ivirgarzama, agosto de 2003). En una carta dirigida al Alcalde, los funcionarios afectados decían: "El personal administrativo en su conjunto ha decidido no volver a trabajar más en las oficinas de la H. Alcaldía Municipal de la población de Puerto Villarroel por nuestra seguridad personal, ya que hemos sido amenazados por los mismos pobladores. Por lo que solicitamos a Ud. considere nuestra petición y encontrar otra ubicación en este caso en la población de Ivirgarzama para continuar con la administración del municipio y la normal atención a los ciudadanos de toda la Quinta Sección" (carta de 5 de diciembre de 2000; énfasis en el original).

<sup>188</sup> La Ordenanza aprobada en la sesión resuelve: "Disponer con carácter transitorio y mientras se desarticula el movimiento sedicioso que impide el normal desenvolvimiento de actividades del Municipio, el traslado de la Sede Administrativa de funcionamiento del Gobierno Municipal en su conjunto, a la Localidad de Ivirgarzama a los fines de prosecución de las labores de la Alcaldía y el Concejo Municipal" (Ordenanza N° 32/2000; énfasis en el original).

<sup>189</sup> Aunque pertenecía al Instrumento Político, la nueva presidenta, a diferencia del presidente saliente, no era productora de coca y contaba con un título universitario. El día primero de febrero, los representantes de Puerto Villarroel le hicieron llegar una carta en la que la felicitaban por la asunción de su cargo y le pedían que respondiera una solicitud de retorno del gobierno municipal a la capital seccional. Textualmente, decían del anterior presidente: "ha demostrado descuido y desinterés (...) amparado en su desconocimiento de las leyes que rigen en nuestro país, impotencia e incapacidad para el ejercicio de sus funciones".

para el funcionamiento municipal y de mayor beneficio para todos los habitantes de la Quinta Sección (Ordenanza N° 007/01).

Los considerandos de la ordenanza referían los múltiples pronunciamientos públicos de las organizaciones sociales (juntas vecinales, sindicatos y comités cívicos) en apoyo de un traslado definitivo de la sede municipal y la hostilidad demostrada por los dirigentes del centro poblado de Puerto Villarroel. De acuerdo con la Ley de Municipalidades, el alcalde tenía un lapso de diez días para promulgar la ordenanza, pedir modificaciones o vetarla, y la población podía recurrir a su autoridad para impugnarla. Tres días después de la aprobación del Concejo, el cinco de febrero de 2001, los representantes de Puerto Villarroel solicitaron ante la Corte Superior de Distrito de Cochabamba un Amparo Constitucional en contra del Órgano Deliberante por el traslado definitivo de la Secretaría Administrativa y el traslado transitorio del resto del gobierno municipal.

Al día siguiente de la solicitud de amparo el Alcalde promulgó la ordenanza del traslado definitivo. La petición de los pobladores del puerto había sido presentada "siendo dichos actos de los concejales, completamente ilegales que avasallan derechos, vigentes y consolidados de la población de Puerto Villarroel en su conjunto y no existiendo ningún otro medio o recurso legal de protección de los mismos" (Solicitud de Amparo, 5.2.01.).<sup>190</sup>

La Corte declinó su competencia y señaló que el recurso de amparo sea tramitado en el juzgado provincial de Sacaba, geográficamente el más cercano al lugar. El 9 de febrero se hizo una nueva petición ante el Tribunal de Garantías Constitucionales de Sacaba. Esta vez los argumentos incluían además la promulgación supuestamente ilegal de la Ordenanza N° 007/01. El 21 del mismo mes, el tribunal de Sacaba dictaminó que la solicitud era procedente y ordenó a las autoridades municipales debían retornar inmediatamente a Puerto Villarroel.

---

<sup>190</sup> Como se vio, el amparo no era el único medio legal disponible en la fecha de su solicitud: la población portefaña no había solicitado al alcalde el veto de la ordenanza.

Cuando las autoridades se dispusieron a obedecer la orden judicial y retornar a sus anteriores oficinas, encontraron los caminos bloqueados. Un dirigente cívico recuerda:

habíamos decidido de que ese amparo constitucional que había perdido la Alcaldía, (...) organizarnos para frenar esto de que se traslade la administración municipal (...) Ya a las ocho de la mañana nos fuimos al puente Magariño, que era la carretera Puerto-Ivirgarzama (...) Ellos salieron de la oficina conjuntamente con todos los equipos movilidades y de qué manera no hemos dejado pasar sobre ese puente (Entrevista con ex dirigente cívico, Ivirgarzama, agosto de 2003).

El 6 de marzo el Concejo Municipal apeló al Tribunal Constitucional de la República, con sede en Sucre. El 16 de abril, el Tribunal Constitucional declaró que el amparo no procedía porque los recurrentes no habían agotado los recursos legales disponibles, especialmente la reconsideración de la ordenanza en el mismo Concejo Municipal (Resolución Constitucional N° 334/01). Así se consolidó de hecho el traslado de la sede de gobierno municipal. Esta consolidación, sin embargo, no tiene todavía el respaldo del Congreso nacional plasmado en una ley.

Así, gestiones realizadas en La Paz por parte de algunos pobladores de Puerto Villarroel culminaron en la aprobación de una minuta de comunicación de la Comisión de Descentralización y Participación Popular de julio de 2001, con una resolución que reza:

Dígase al Gobierno Municipal de Puerto Villarroel (...) que la H. Cámara de Diputados considera de urgente necesidad la restitución de la Sede del Gobierno Municipal al Cantón Puerto Villarroel, toda vez que la Ley de Creación de la Segunda [Quinta] Sección de Provincia establece expresamente su Capital y por consiguiente la Sede de Gobierno. Asimismo, las Leyes de Participación Popular y de Municipalidades no otorgan ninguna atribución a los Gobiernos Municipales para establecer nuevas Sedes de Gobierno (Resolución N° 089/2000-2001).

En esa oportunidad, al disponerse a retornar a Puerto Villarroel obedeciendo la orden congresal, las autoridades y funcionarios volvieron a encontrar caminos bloqueados. Por segunda vez, las organizaciones del cantón habían dispuesto impedir la reinsta-

lación de la municipalidad en la capital de la sección.<sup>191</sup> La decisión de los concejales fue entonces promover la modificación de la Ley de Creación de la sección municipal. A través de los diputados Evo Morales y H. Novillo se presentó en dos oportunidades un Proyecto de Ley que todavía no fue considerado en el parlamento pero permitió anular la decisión de la Comisión de Diputados.

Los representantes de Puerto Villarroel, principalmente las Juntas Vecinales y el Comité Cívico, pidieron varias veces la revocatoria de la Ordenanza N° 007/01 con el argumento de que era ilegal. En diciembre de 2002 fue presentado un segundo recurso de Amparo Constitucional en contra del Concejo Municipal, en el Tribunal de Totorá, capital de la misma provincia Carrasco. El fallo del tribunal dictaminó la improcedencia de la petición de amparo por su carácter extemporáneo (excedía los seis meses) y porque se aludía a la Ley de Unidades Político Administrativas, que no tenía aplicación en el caso particular. El fallo fue refrendado por el Tribunal Constitucional en abril de 2003 (Sentencia Constitucional 0510/2003-R).

#### *Argumentos de ambas partes*

¿Cuáles son los argumentos expuestos por las partes en conflicto? Recurramos al Proyecto de Ley presentado por los dirigentes cocaleros y la oposición a ese proyecto presentada por el Comité Cívico de Puerto Villarroel. En el informe sobre el Proyecto de Ley de la Cámara de Diputados, se muestran las razones económicas, políticas y sociales del traslado de la sede administrativa de la municipalidad a Ivirgarzama (no el traslado de la capital):

- En la actualidad, el Cantón Ivirgarzama es el centro económico de distribución de todos los rubros de toda la Quinta Sección y de la provincia Carrasco.
- El aspecto político, como factor importante de la concentración de las entidades políticas, civiles, militares, en el Cantón Ivirgarzama, por el

---

<sup>191</sup> "Había también una minuta de comunicación de La Paz, de los diputados. Ese día una mañana nos estuvimos trasladando a Puerto Villarroel (...) Al salir de aquí de la población de Ivirgarzama la comunidad creo que se enteró del retorno y no nos dejaron pasar, nos bloquearon ahí en la carretera, al entrar a la carretera de Puerto Villarroel (...) con camionetas, palos, la gente se amontonó, más decien personas" (Entrevista con la secretaria de la Alcaldía municipal, Ivirgarzama, agosto de 2003).

crecimiento poblacional del cantón y la cercanía a las vías camineras primarias y como red de vinculación principal de la Quinta Sección de la Provincia José Carrasco.

— La razón social del traslado de la Capital al Cantón Ivirgatzama, a solicitud de todas las juntas u organizaciones, por la relación de concentración de entidades y la facilidad económica del Cantón Ivirgatzama d los factores territoriales de la Quinta Sección (Informe de la Comisión N° 16/2001-2002).<sup>192</sup>

El Recurso de Oposición, por su parte, señala:

Nuestra demanda (...) es por la reposición de todo el Gobierno Municipal de Puerto Villarroel a la legítima sede de sus funciones en la localidad de Puerto Villarroel.

La CPE [Constitución Política del Estado] (...) establece que en los cantones habrá agentes municipales bajo la supervisión y control del Gobierno Municipal (...). En nuestro caso todo el Gobierno Municipal está ejerciendo sus funciones en el cantón de Ivirgatzama y no en la capital (...).

[Puerto Villarroel] se encuentra ubicado al centro de la sección de Provincia con respecto a las demás provincias (...) y con los departamentos de Santa Cruz y Beni, porque (...) conecta al Departamento del Beni por la única vía fluvial navegable del río Ichilo Mamoré (...).

Asimismo Puerto Villarroel cuenta con estructura física para el funcionamiento del Gobierno Municipal y cuenta con todas las facilidades necesarias (Recurso de Oposición, febrero de 2002).

Claramente, unos fundamentan su proyecto en función de la sección municipal, mientras que los otros lo hacen en función de las vinculaciones del puerto con otros departamentos. Pero detrás de estos argumentos se encuentran pugnas incubadas durante años.

#### *Antecedentes de la disputa*

Los desencuentros entre los dirigentes de Puerto Villarroel y las autoridades municipales comenzaron con la aplicación de la Ley de Participación Popular; más precisamente, después de las primeras elecciones municipales con participación de la pobla-

---

<sup>192</sup> El diputado que firma el informe es el mismo que promovió meses antes la minuta de comunicación que restituyó la sede de la municipalidad en Puerto Villarroel.



ción rural, a fines de 1995, y con el primer gobierno municipal campesino, a partir de 1996.

Desde al año 96, con el alcalde Guido Tarqui a la población nos ha engañado bastante. Nació un revanchismo social político del alcalde porque en esta población nadie votó por el MAS. Él decía: "Por qué voy a hacer obras aquí si aquí nadie me ha apoyado". Voy a hacer obras donde me han apoyado. Lógicamente, atendía al sindicato, a las centrales (Entrevista con un dirigente de Puerto Villarroel, Puerto Villarroel, agosto de 2003).

Cada principio de año, los pobladores de Puerto Villarroel rechazaban el POA elaborado por la alcaldía y proponían un plan de inversiones particular.<sup>193</sup> Continuamente declaraban sufrir las postergaciones que les infligía el gobierno municipal y acusaban a las autoridades de discriminarlos por no sembrar coca:

Desde el año 1996 (...) se ha marginado completamente a la Comunidad Vía Recuate o Etnia Yuquí, la más pobre del cantón (...) ni una sola obra, ni un solo centavo; es cierto, los Yuquises no siembran coca, al igual que nosotros, ¿pero será ésta una causa para no tener derecho a los dineros municipales de la participación popular? (Carta de octubre de 2001).

### *Las claves de la disputa*

¿Quiénes son los habitantes de ambos lugares? Las respuestas dadas a una pregunta incluida en el censo de 2001 serán útiles para identificarlos. Se trata de la pregunta sobre el pueblo indígena al que se adscribía la población mayor de quince años. Las diferencias son claras. Según se ve en la Tabla N° 4.24., la proporción de población quechua (79% en toda la sección municipal) es mucho mayor en Ivirgarzama (65%) que en Puerto Villarroel (22%). Contrariamente, la población no adscrita a ningún grupo originario es proporcionalmente mayor en el puerto (65% frente al 25% de Ivirgarzama).

---

<sup>193</sup> Por ejemplo, en marzo de 2000 un Comité Interinstitucional por el Desarrollo de Puerto Villarroel envió una carta al Concejo Municipal que decía: "Rechazamos el POA2000 aprobado por la Federación de Carrasco Tropical, ordenado malintencionadamente por el Dip. Nal. Evo Morales. (...) Los moradores de esta localidad estamos hartos de observar que los recursos que se generan con el esfuerzo y trabajo de su gente, sean desviados y mal utilizados en otras comunidades que nada tienen que ver con las necesidades nuestras; somos el cantón menos desarrollado, menos atendido" (Carta de 27 de marzo de 2000).

Tabla N° 4.24. Municipio de Puerto Villarroel  
Autoidentificación de la población según el censo de 2001

AUTOIDENTIFICACIÓN	Total	Originario Quechua	Originario Aymara	Originario Guaraní	Originario Chilquitano	Originario Mojeno	Originario Otro Na- tivo	Ninguno
Todo el municipio	22.829	18.128	721	107	67	72	334	3.400
Puerto Villarroel (pueblo)	1.052	233	33	5	17	36	43	685
Ivirgatzama	3.727	2.440	233	41	24	22	51	916

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Una de las claves del conflicto es precisamente la confrontación entre los "originarios" que habitan Ivirgatzama<sup>194</sup> y los "no indígenas" de Puerto Villarroel, la pugna regionalista entre los andinos (*kollas*) y los pobladores de las tierras bajas (*cambas*). De acuerdo con los *kollas*, los *cambas* se sentían anteriormente propietarios de la municipalidad y no aportaban nada en la gestión municipal:

El Pueblo de Puerto Villarroel, antes del problema del Municipio, antes de que nos boten de allá, se dedicaban ellos al trabajo de la pesca, la caza y la madera, más que todo a la madera, porque ellos, siempre como personas del oriente más se dedicaban a talar madera (...) El comportamiento de la gente, así, para que empiece el problema ha sido siempre que ellos todo querían servido para ellos. (...) Siempre ellos querían el cien por cien o si no, no se hacía. Ese era el comportamiento de ellos, por el hecho de que la Alcaldía esta ahí (un funcionario municipal).

Por su parte, los *cambas* identifican a los *kollas* con una invasión y con una economía ligada al narcotráfico. Por oposición, la economía del puerto es lícita y sana.

El recurso que genera Puerto Villarroel es un recurso sano, lícito, porque Puerto Villarroel vive de la navegación, de la madera, de la pesca, del transporte y la agricultura (...) En Puerto Villarroel no existió coca; no hay coca; si bien hemos escuchado hablar de desarrollo alternativo, no conocemos qué es el desarrollo alternativo (...) Estamos marginados, relegados de esos proyectos de ONGs que vienen de otros países. No nos toman en cuenta porque nuestro pecado ha sido no tener coca (...) Aquí no existe narcotráfico (Entrevista con un dirigente de Puerto Villarroel, agosto de 2003).

<sup>194</sup> Ya se vio que los pobladores del trópico *sonoriginarios* de otros puntos del país.

En los momentos más tensos del conflicto los insultos que se utilizaron apelaron a este sustrato "regionalista". El almacenero municipal, por ejemplo, narra: "La gente me insultaba de todo: '¡Abarcudo!' '¡Come coca!' De todo gritaban (...) Y ha habido esa reunión; han hablado con el alcalde ya los han tratado de todo (...) *como siempre un cambia trata a un kolla*, con insultos" (Entrevista, Ivirgarzama, agosto de 2003; énfasis añadido). Un dirigente de una de las centrales de la Federación expresa: "Creo que los cambitas no tienen valentía. Parece que saben hablar nomás. Han tenido miedo a los productores de coca especialmente porque son machos para pelear".

La fuga posible de los habitantes de Puerto Villarroel, al menos discursivamente, es la anexión a otros departamentos del país; precisamente a dos departamentos cambas con los que la Quinta Sección es limítrofe:

La alcaldía aquí está cerrada. Se han ido las autoridades. Les vale un bledo (...) a la brigada parlamentaria no se le entiende porque hay voces disonantes (...) Nosotros como población hemos hecho una alianza estratégica entre los pueblos indígenas y las juntas vecinales de que, si no se respeta a Puerto, nosotros vamos a tomar la decisión de unirnos a otro departamento. Nosotros hemos pensado irnos al Beni o a Santa Cruz. Si Cochabamba no nos quiere y no nos toma en serio (...) si las autoridades del gobierno que les toca tomar el tema en serio no lo están tomando, nosotros vamos a actuar por nuestra cuenta (Entrevista con un poblador de Puerto Villarroel, Puerto Villarroel, agosto de 2003).

La clave *camba-kolla* acompaña la relación inarmónica entre los centros poblados y el área rural, también secular y agudizada por la reforma agraria de 1953<sup>195</sup> y el proceso centralizador de la Revolución Nacional. La supresión de las elecciones municipales entre los años cincuenta y 1985 contribuyó al mantenimiento de las *élites* pueblerinas que lograban pactos favorables con los gobiernos de turno al margen de la voluntad de la población local. Además —posteriormente inclusive—, la delimitación de la jurisdicción municipal a los centros poblados generaba asimetrías notables en cuanto al ejercicio de los derechos políticos. En efecto, en Puerto Villarroel se recuerdan esos años:

---

<sup>195</sup> En algunos municipios de Cochabamba, los habitantes del centro poblado son descendientes de las familias que poseían *en propiedad* el área rural de su municipio; la relación previa entre los sujetos (de patrón a peón; de moderno a premoderno o de civilizado a bárbaro) permanecía latente en las reuniones relativas a la gestión municipal.

Antes del 96 yo creo que era mejor, porque los recursos manejaba la población (...) La Ley de Participación Popular es buena, pero la están manejando mal, mal están manejando, no es como debería ser. Le falta más control (...) Entonces se ha manejado una cosa que es como una dictadura sindical del MAS porque, si algún campesino reclama algo, se le aplica el *ihupallu* (...) Por eso mucha gente no quiere denunciar, pero Puerto Villarroel es muy diferente (Entrevista con un dirigente de Puerto Villarroel, Puerto Villarroel, agosto de 2003).

Como se ve, se cruza además la disputa abierta entre los partidos "tradicionales" y el MAS, manifiesta en cada campaña electoral y que remite a la actual confrontación entre partidos y movimientos sociales en Bolivia. No debe olvidarse que el movimiento cocalero mantiene en el ámbito local una relación estratégica con las leyes y una relación táctica en el ámbito nacional: *las leyes referidas a la gestión municipal se usan; las leyes referidas a la participación de los dirigentes cocaleros en la política nacional se cumplen.*

Pero las claves *camba* versus *kolla*, urbano versus rural, economía sana versus economía de la coca y partido político versus movimiento social no son suficientes para explicar el desarrollo del conflicto. También deben tomarse en cuenta la notable conflictividad interna del movimiento cocalero.

#### *Disputas internas*

Otra explicación que tiene que ver con la coyuntura del traslado se refiere a las rivalidades entre el agente cantonal de Ivirgarzama y el Alcalde, por el establecimiento de un principio de autoridad (el agente cantonal "mandaba" en el cantón Ivirgarzama más que el Alcalde de toda la sección) y por el manejo independiente de recursos económicos recaudados por el agente (las normas indican que debe haber solamente una contabilidad en toda la municipalidad):

El alcalde es la autoridad máxima de acuerdo a ley, pero detrás del trono estaba el agente cantonal de Ivirgarzama (...) Pero había una rivalidad increíble con el Alcalde, a tal punto que la oficina del agente cantonal de Ivirgarzama era más grande y mejor equipada. Cuando a veces el alcalde tenía la necesidad de trabajar en Ivirgarzama, le daban ese cuartucho de la secretaria. Sin escritorio; a veces ni silla tenía (...) ¿Por qué esa rivalidad? Porque un buen porcentaje del POA, me animo a decir un 40%, se

quedaba en Ivirgarzama. Y ellos decían que ellos generaban esos recursos. De recursos propios, el 100% se quedaban en Ivirgarzama. El agente cantonal era el que manejaba la economía (Entrevista con ex funcionario municipal).

Efectivamente, los problemas crecieron cuando la Alcaldía se trasladó a las instalaciones de la Agencia Cantonal de Ivirgarzama, y la Federación —de acuerdo con declaraciones anónimas— tuvo que promover el cambio del Agente Cantonal.

#### 4.5. EFICIENCIA, EFICACIA Y LEGITIMIDAD

##### La eficiencia del proceso

Aunque no se tiene información completa sobre todos los años estudiados, se puede señalar que la gestión no es eficiente en tanto que primaron los sujetos por encima de las acciones. La asignación equitativa de los recursos en los planes de inversión anuales dispersó espacial y temporalmente las metas; espacialmente, en función de la cantidad de habitantes de los cantones; temporalmente, a través del mecanismo de los presupuestos mínimos y las fases. Esto perjudicó probablemente la ejecución de obras que habrían sido realizadas con mayor concentración.

En un principio, existió una tensión entre el Alcalde y las demandas de la población. El Alcalde actuaba con mucha cautela para no transgredir los complicados límites de los sistemas de gestión gubernamental. Esta cautela expresa uno de los dilemas de la gestión, relativo no a sus fines sino a sus procedimientos. Sus términos son la improvisación (que acelera las obras pero puede descalificarlas) y el apego a los sistemas (que demoran pero legitiman). Por otro lado, el uso de recursos propios para pagos de empleados de la planilla de sueldos de la municipalidad significó un desperdicio de fondos, al igual que la inclusión de otros empleados en la misma planilla. Aparte, el incumplimiento de los Fondos de Desarrollo en los desembolsos también retrasó la ejecución de otras acciones.

## La eficacia

La consideración de la eficacia de la gestión municipal en Puerto Villarroel no puede hacerse en términos técnicos porque no se sigue la linealidad propuesta por las directrices de gestión. Como vimos, es la planificación la que se ajusta a lo ejecutado y no viceversa. Sin embargo, si observamos la gestión en ese marco técnico, el cumplimiento de los POAs no fue totalmente adecuado porque se enfocó sobre todo en la satisfacción inmediata de demandas y no tanto en el logro de beneficios de plazo más largo relativos a necesidades más apremiantes. Sobre todo durante los primeros años se programaron obras de infraestructura que tampoco fueron concluidas. En palabras de un ex funcionario:

En cuestión de satisfacción de necesidades, no hay criterio técnico (...) porque todos se van por lo urgente. "Esto es lo urgente; esto es lo que ha pedido la Federación". En términos estratégicos o de impacto no es; puede esperar al año tranquilamente. Este año es agua potable y al año haremos canchitas, pero lo primero son las canchas.

¿Y si por el contrario revisamos la respuesta a las demandas? El ejemplo de 1999 es ilustrativo; se trabajó en función de las demandas pero se presentó el riesgo de que las instancias nacionales de auditoría juzguen la gestión como negativa. En éste, como en otros aspectos, la municipalidad tuvo que enfrentarse a un dilema. En este caso se trata de la decisión entre el cumplimiento de los POAS o de las demandas. Esta tensión tiene sus salidas en la posibilidad de reformular los POAs, pero tiene límites (al menos) temporales.

## La legitimidad

El mayor peso de la gestión se recarga en la legitimidad que le otorgan los sindicatos. El discurso cocalero utiliza muy frecuentemente la relación entre legalidad y legitimidad, como si la única fuente de legitimidad fuera la voluntad de la población y como si los instrumentos legales no fueran por principio legítimos. Ésta fue la dimensión más

difícil de la gestión. Fueron estos problemas los que por un lado desestabilizaron un gobierno y por el otro avalaron decisiones y acciones que no siempre tenían respaldo legal.

El traslado del municipio y el cambio de autoridades en un cabildo abierto son ejemplos suficientes de la primacía de la "legitimidad" en la gestión municipal en Puerto Villarroel. Más allá, remite a la diferencia entre táctica y estrategia esbozada por el dirigente campesino Román Loayza, asimilable a la versión de Michel de Certeau (*Cf. Supra*), y a la relación con las leyes en el nivel local y nacional. En lo local se practica la estrategia porque hay un dominio sobre el territorio; en lo nacional, la táctica, porque el territorio es ajeno. En el mismo sentido se puede pensar el *uso* local y el *cumplimiento* nacional de las leyes.

Sin embargo, no todo lo local es territorio propio en el que se puedan aplicar estrategias. Las decisiones directas y participativas de las comunidades no pueden traducirse fácilmente en la municipalidad. Ahí se presenta otro dilema: la municipalidad, así como toda la institucionalidad, es un recurso en tanto que su carácter de institución sea indiscutible. Una ley es válida mientras su carácter vinculante esté intacto.

## CONCLUSIONES

La hipótesis con la que iniciamos el trabajo suponía una absorción de la "lógica" de gestión oficial en las actividades habituales de las organizaciones del movimiento cocalero. Como los términos de este planteamiento simplificaban excesivamente el objeto estudiado, se impuso una alternativa diferente: la posibilidad de "contaminación mutua" de ambas tendencias y el surgimiento constante de dilemas en el emprendimiento de cualquier acción municipal.

Las consecuencias lógicas de la primera hipótesis habrían connotado la incapacidad del movimiento cocalero para la cooperación o, en sentido amplio, para la relación con los otros: si los cocaleros veían la gestión municipal (y la democracia representativa municipal) en términos estrictamente instrumentales, su capacidad de aprendizaje, escucha y diálogo sería muy estrecha; su discurso sería autorreferente y difícil de cambiar. Esta hipótesis (la subordinación de la gestión a la acción sindical del movimiento más que su reverso, la subordinación del movimiento a la gestión oficial) negaba posibilidades innovadoras, constructivas y democráticas a la experiencia municipal cocalera.

El movimiento cocalero no tiene un repertorio de acción rígido. Tampoco opera exactamente igual en sus cuatro ámbitos: la defensa de la coca, la lucha por la hegemonía del movimiento campesino, la entrada en la arena política institucional y la gestión local. Las posibilidades positivas o constructivas de los sindicatos de base, por ejemplo, no se reflejan en los intentos de hegemonizar el movimiento campesino. La regulación de la vida comunal, la toma de decisiones deliberada y por consenso (aunque el consenso en ocasiones suele eclipsar la expresión de opiniones particulares que harían más democráticas las discusiones), la participación en la decisión sobre un problema y en los intentos consensuados de solución, la elección de dirigentes por mérito, por turno rotativo o para que el elegido "aprenda" no se recuperan en otros ámbitos. Al contrario, los problemas y conflictos planteados en la disputa por la hegemonía del movimiento campesino y la defensa de la coca, principalmente —en menor grado, la lucha política formal—, influyen en la gestión local.



Por su parte, las directrices oficiales de gestión tampoco conforman un cuerpo acabado y sólido. Su aplicación depende siempre del contexto, de la disponibilidad de recursos (materiales, financieros, personal capacitado) y de la adecuación con las condiciones culturales, sociales e institucionales del municipio. La nueva gestión pública y el enfoque de *stakeholders* presuponen la primacía de una racionalidad que no siempre corresponde a los sujetos sociales rurales. La precariedad institucional anterior a la reforma municipal, la improvisación y los caracteres de "normalidad" de lo provisional no desaparecieron con la aplicación de la Participación Popular. Por el contrario, sirvieron de base para la nueva gestión. Es decir que ni la acción del movimiento ni las directrices oficiales de gestión son elementos puros y acabados. Llegamos, entonces, a la opción de la "contaminación".

La posibilidad del planteamiento de disyuntivas que exigen soluciones rápidas permite reconocer el potencial efectivo del movimiento cocalero en la gestión municipal y en la democracia. No se puede afirmar que todas las soluciones de las disyuntivas en Puerto Villarroel fueron necesariamente correctas en lo técnico y democráticas en cuanto a las relaciones entre sujetos. La importancia de las primeras gestiones municipales campesinas es que muestran un aprendizaje cuyos resultados podrían influir en la acción del movimiento cocalero en los otros ámbitos.

En la gestión municipal de Puerto Villarroel, la tensión entre una "lógica" sindical de acción y las directrices estatales de gestión no se resuelve ni hacia el lado sindical ni hacia el lado estatal. En el período estudiado esas directrices no se habían consolidado; por su lado, la "lógica" sindical es muy dinámica y está en permanente cambio. Por tanto, es imposible oponerlas como objetos acabados. La tensión permanece y se traduce en varios dilemas que son enfrentados de manera distinta en cada ocasión, y en cada ocasión lo estatal y lo sindical se modifican sin obedecer a ningún plan deliberado.

El surgimiento constante de dilemas impide la burocratización en el sentido weberiano. La exigencia de tomar decisiones ante las continuas demandas de la población organizada necesita de un alto nivel de participación, un nivel que el movimiento cocalero puede proveer. Esto favorece el conocimiento más certero de las demandas y necesidades de la población pero va en contra de la estabilidad técnica de la gestión, traducida en el cumplimiento

de un plan quinquenal a través de programas anuales. En otras palabras, es difícil que la gestión en Puerto Villarroel se establezca y consolide en los términos "asépticos" de la reforma municipal porque la participación de los sindicatos y la relación con los otros ámbitos de acción del movimiento imponen cambios de manera permanente. Por otro lado, la misma participación que desestabiliza esa modalidad institucional es el único elemento que puede garantizar una gestión adecuada.

Las demandas de las bases y el uso de los recursos municipales suelen armar los dilemas de la gestión. La municipalidad es en sí el recurso más importante, y sólo admite ser usado en determinadas condiciones. El hecho de participar en las elecciones es la mayor de esas condiciones y connota el reconocimiento tácito de la primacía del "orden institucional" por parte de los cocaleros. Es al mismo tiempo el inicio lógico de las concesiones que el sindicalismo hace frente al Estado.

En el período estudiado, la gestión municipal de Puerto Villarroel dependió parcialmente de las oscilaciones del movimiento cocalero en los cuatro ámbitos de su acción (ya vimos que esas oscilaciones no son uniformes). Las características conflictivas de la acción en esos ámbitos se reprodujeron en el nivel municipal. Sobre todo las repercusiones de las rivalidades que dividieron el movimiento campesino boliviano influyeron en el desempeño municipal del instrumento político de los cocaleros.

La gestión no muestra un aprovechamiento del potencial constructivo de los sindicatos, desplegado a lo largo de las últimas décadas en la organización de los asentamientos desde el desbroce de las tierras. Lo mismo sucede en el ámbito de la lucha política en el nivel nacional y en la disputa de la hegemonía del movimiento campesino, que se hacen en términos "tácticos" siguiendo las reglas formales e informales del sistema político y de las grandes organizaciones sindicales nacionales.

La actuación en distintos niveles territoriales puede resultar en desventajas para la gestión municipal. El movimiento puede privilegiar uno de esos niveles en detrimento de lo local, tal como sucedió sobre todo entre 1998 y 1999. Las acciones de hecho siempre son una posibilidad latente en el movimiento cocalero. Esto puede fortalecer y también debilitar la

democracia municipal. La perplejidad entre la estrategia de un movimiento social y la táctica de un partido puede desnaturalizar al partido y también al movimiento.

Desde el punto de vista de la gestión se presentan oportunidades amplias de impulsar estrategias de desarrollo sólidas. Y es que los hábitos de participación permiten que el Estado local pueda demandar exitosamente el apoyo de las bases de los sindicatos. También se presentan riesgos relativos a la primacía de la tendencia a responder tan bien y tan pronto como se pueda las demandas intempestivas de la población. La fortaleza de la participación popular en el trópico cochabambino es precisamente la amplia legitimidad y el respaldo de los que gozan los gobiernos municipales.

En relación con las directrices estatales, existe la necesidad de reformularlas de manera que los esfuerzos de planificación tengan una utilidad efectiva en las programaciones de operaciones y no se abandonen los planes apenas se aprueban. El peso que se da a la planificación quinquenal es excesivo en tanto que los planes no siempre son tomados en cuenta y que la población altera sus prioridades continuamente. En ese sentido, el esfuerzo que se dedica a la elaboración de PDMs también es excesivo.

Finalmente, la investigación permite formular dudas relativas a la experiencia de los cocaleros desde el punto de vista de la democracia representativa. Cuatro elementos son particularmente interesantes: la relación entre representación funcional y representación territorial (los sindicatos versus los partidos), la relación entre libertad de mandato y mandato imperativo (la democracia asambleísta y los cuerpos de deliberación), la revocatoria de funcionarios y representantes y la correspondencia de las circunscripciones territoriales con las acciones del movimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁGREDA, Evelyn *et al.*  
1996 *Mujeres cocaleras marchando por una vida sin violencia*. Cochabamba: CEDIB.
- ALBÓ, Xavier  
1985 "De MNRistas a kataristas. Campesinado, estado y partidos, 1953-1983". En: *Historia Boliviana*, V. 1-2, La Paz, pp. 87-127.
- ALBÓ, Xavier *et al.*  
1995 *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz: CIPCA-Fundación Milenio.
- ALLEN, V.  
1968 "An Essay on Analytical Methods in Studies of Trade Unionism". En: *International Bibliography on Trade Unionism*. Londres: Merlin Press.
- ANDERSON, Perry  
1999 "Neoliberalismo. Balance provisorio". En: VV. AA., *La trama del Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO/EUDEBA.
- ANTELO, Eduardo  
2000 "Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985". En: L. C. Jemio y E. Antelo (comps.), *Quince años de reformas estructurales en Bolivia. Sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. La Paz: CEPAL-UCB, pp. 15-98.
- ANTEZANA, Luis H.  
1983 "Sistema y proceso ideológicos en Bolivia (1935-1979)". En: R. Zavaleta (comp.), *Bolivia, hoy*. México: Siglo XXI. pp. 60-84.
- ARANCIBIA, José  
1989 *Legislación municipal*. La Paz: ILDIS.
- ARRUETA, José Antonio  
1994 *Campesinado, coca y Estado. Sindicalismo y movilización de productores de coca en torno al Plan Trienal de lucha contra el narcotráfico*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.  
1997 "Productores de coca y gobierno. Jaque a la concertación". Cochabamba: PIEB-CERES (ms.).
- ARZE, René Danilo  
1987 *Guerra y conflictos sociales*. Cochabamba: CERES
- BANERJEE, Subhabrata Bobby  
2002 "Contesting Corporate Citizenship, Sustainability and Stakeholder Theory: Holy Trinity or Praxis of Evil?" Ponencia presentada a la Academy of Management Conference, Denver, 9-13 de agosto.

- BARDHAN, Pranab  
 1997 "Corruption and Development. A Review of Issues". En: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (Septiembre), pp. 1320-1246.
- BARRETT, Mark  
 2001 "A Stakeholder Approach to Responsiveness and Accountability in Non-Profit Organisations". En: *Social Policy Journal of New Zealand*, 17, pp. 36-51.
- BENFORD, Robert D.  
 1997 "An Insider's Critique of the Social Movement Framing Perspective". *Sociological Inquiry*, 67, pp. 409-430.
- BLANES, José y Gonzalo FLORES  
 1982 "Campesino, migrante y 'colonizador'." La Paz: CERES (ms.). Publicado como libro con el mismo nombre en 1984.
- BLANES, José y H.C. Felipe MANSILLA  
 1994 *La percepción social y los hechos reales del complejo coca/cocaína. Implicaciones para una política nacional*, La Paz: SEAMOS.
- BOOTH, David y Humberto VARGAS (comps.)  
 s.f. *Ojotas y machetes en el poder local*. Cochabamba: CERES/Universidad de Hull. (en prensa).
- BOZEMAN, Barry  
 1998 "Introducción: Dos conceptos de gestión pública". En: B. Bozeman (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*. México: FCE. pp. 37-42.
- BROONER, W.  
 1981 *Bolivian Coca. Technical Evaluations of Recent Aerial Survey Projects in the Chapare of Bolivia*. Berkeley: Earth Satellite Corporation.
- BURTON, B.K. y C.P. DUNN  
 1996 "Stakeholder Interests and Community Groups. A New View". Ponencia para las International Association for Business and Society Annual Meetings. Internet: [www-rohan.sdsu.edu/faculty/dunnweb/pubs.iabs96.html](http://www-rohan.sdsu.edu/faculty/dunnweb/pubs.iabs96.html). Acceso: 15.9.2003.
- CABRERO, Enrique  
 1998 "Estudio introductorio". En: B. Bozeman (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*. México: FCE. pp. 19-36.  
 1999 "Gerencia pública municipal. Marco estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales." En: Enrique Cabrero y Gabriela Nava (comps.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: CIDE/Porrúa. pp. 19-90.

- CALDERÓN, Fernando  
1984 "Migración rural-rural. El caso de los colonos." En: VV. AA., *Tras nuevas raíces. Migraciones internas y colonización en Bolivia*. La Paz: PPP/MPC/UNPFA. pp. 51-252.
- CAMACHO, Natalia  
1999 "La marcha como táctica de concertación". En: R. Laserna *et al.*, *Empujando la concertación. Marchas campesinas, opinión pública y coca*. La Paz: PIEB-CERES. pp. 7-64.
- CAMOU, Antonio  
1997 "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". En: *Nueva Sociedad* (Caracas) 152. pp. 54-67.
- CEDIB (Centro de Documentación e Información Bolivia)  
2001 "Biblioteca coca-cocaína". Internet: [www.cedib.org](http://www.cedib.org). Acceso: 3.4.2001.
- CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social)  
1998 Informes de talleres de análisis institucional y organizativo en el Trópico de Cochabamba, Cochabamba, CERES-CIUDAC.
- CERTEAU, Michel de  
2000 *La invención de lo cotidiano. 1. Artes de hacer*. México: UIA-ITESO.
- CIDES (Centro de Investigaciones y Desarrollo Social)  
2002 "Informe anual". Proyecto Autonomía Multicultural, una condición necesaria para el desarrollo sostenible en América Latina, LATAUTONOMY. Cochabamba: CIDES. Internet: [www.latautonomy.org](http://www.latautonomy.org). Acceso, 2.7.2003.
- CLARKSON, M.E.  
1995 "A Stakeholder Framework for Analysing and Evaluating Corporate Social Performance". En: *Academy of Management Review*, 20, 1, pp. 92-117.
- CLEARY, M.C.  
1985 "The Changing Character of Agricultural Syndicates in Aveyron, 1944-1960". En: *Sociologia Ruralis*, XX2, 2, pp. 117-129.
- CORDECO-GTZ  
1996 "Plan integral de desarrollo del Trópico". Cochabamba: CORDECO-GTZ.
- CÓRDOVA, Eduardo  
1999 "La opinión pública y el problema de la coca". En: R. Laserna *et al.*, *Empujando la concertación. Marchas campesinas, opinión pública y coca*. La Paz: PIEB-CERES. pp. 65-151.

- COX, R.  
1996 *El saber local. Metodologías y técnicas participativas.* La Paz: NOGUB-COSUDE, CAF.
- CURRIE, Elliott y Jerome H. Skolnick  
1990 "A Critical Note on Conceptions of Collective Behavior." *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 39: 34-55.
- DAHL, Robert  
1999 *La democracia. Una guía para los ciudadanos.* Madrid: Taurus.
- DANDLER, Jorge  
1984 "La *ch'ampa* guerra de Cochabamba. Un proceso de disgregación política". En: J. Dandler y F. Calderón (comps.), *Bolivia. La fuerza histórica del campesinado.* Cochabamba: CERES. pp. 241-271.
- DÁVILA, Amanda  
2000 "Coca Cero al 2000. La falsa dignidad del gobierno". En: *Pulso*, 13-19 de octubre. pp. 16-17.
- DELLA PORTA, Donatella y Mario DIANI  
1999 *Social Movements. An Introduction.* Londres: Blackwell.
- DERRIDA, Jacques  
1997 *Fuerza de ley. El "fundamento místico de la autoridad".* Madrid: Tecnos.
- DIRECO (Dirección Nacional de Reconversión Agrícola)  
1988 "Programa de reconversión agrícola". Cochabamba: MACA-SDA-DIRECO.
- D'ORBIGNY, Alcide  
2002 *Viaje a la América meridional.* Tomo III. La Paz: Plural-IFEA-Embajada de Francia en Bolivia-IRD.
- EISINGER, Peter  
1973 "The Conditions of Protest Behavior in American Cities." *The American Political Science Review* 67, 1: 11-28.
- ENDS/CAD-OCDE  
2001 "Revisión de situación de las estrategias de desarrollo sostenible en Bolivia". Santa Cruz. Informe de Bolivia al Taller Internacional de la CAD/OECD. 12-16 de febrero.
- EVANS, John  
1997 "Multi-organizational Fields and Social Movement Organization Frame Content. The Religious Pro-Choice Movement". *Sociological Inquiry.* s.p.

- EYERMAN, Ron y Andrew JAMISON  
1991 *Social Movements. A Cognitive Approach*. Cambridge: Polity Press.
- FLORÉS, Alcides  
2000 "En el Trópico impera una dictadura sindical." *Los Tiempos* (Cochabamba), 19 de noviembre.
- FOUCAULT, Michel  
2000 *Defender la sociedad*. México: FCE.
- FREEMAN, R. E.  
1984 *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- FROST-KUMPF, Lcc y Barton WECHSLER  
1998 "Una metáfora arraigada en una fábula". En: B. Bozeman (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*. México: FCE. pp. 56-60.
- FSCCT (Federación Sindical de Colonizadores "Carrasco Tropical")  
1994 "Estatutos". Ivirgarzama.
- GALINDO, Mario  
1998 "La Participación Popular y la Descentralización Administrativa". En: VV. AA., *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio. pp. 223-282.
- GAMSON, William  
1992 *Talking Politics*. Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.
- GAMSON, William y David S. MEYER  
1999 "Marcos interpretativos de la oportunidad política". En: Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. 389-412. México: Istmo.
- GARCÍA ARGARAÑÁS, Fernando  
1997 "Congreso político en Potosí". *Presencia* (La Paz), 28 de enero.
- GOFFMAN, Erving  
1974 *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- GOUDSMIT, Into A. y James BLACKBURN  
2001 "Participatory Municipal Planning in Bolivia. An Ambiguous Experience". En: *Development in Practice*, 11, 5, noviembre. pp. 587-596.
- GRAY-MOJINA, George, Ernesto PÉREZ DE RADA y Ernesto YÁÑEZ  
1999 "Transparency and Accountability in Bolivia. Does voice Matter?" Washington: BID.



- GRAY-MOLINA, George y José Carlos CAMPERO NÚÑEZ DEL PRADO  
 2001 "Gestión pública bajo captura y fragmentación política. Cuatro estudios de caso en Bolivia". En: *Revistas Instituciones y Desarrollo* N° 10. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. pp. 171-200.
- GRAY-MOLINA, George y Gonzalo CHÁVEZ  
 s.f. "Technical Cooperation and Capacity Building". La Paz: UICB.
- GREBE LÓPEZ, Horst  
 1997 "La propuesta del desarrollo humano en Bolivia". La Paz: Milenio. Serie *Estudios de Milenio* N° 7.
- GUSFIELD, Joseph  
 1981 "Perspectives of linearity and fluidity." En: *Research in Social Movements, Conflict and Change. Vol. 4*, L. Kriesberg (comp.). 317-39. Greenwich, Connecticut: JAI Press.  
 1994 "The Reflexivity of Social Movements. Collective Behavior and Mass Society Theory Revisited." En: E. Laraña *et al.*, *New Social Movements. From Ideology to Identity*. Filadelfia: Temple University Press.
- GUSFIELD, Joseph, Hank JOHNSTON y Enrique LARAÑA  
 1994 "Identities, Grievances, and New Social Movements" En: E. Laraña *et al.*, *New Social Movements. From Ideology to Identity*. 3-35. Filadelfia: Temple University Press.
- HEALY, Kevin  
 1986 "The Boom within the Crisis. Some Recent Effects of Foreign Cocaine Markets on Bolivian Rural Society and Economy". En: D. Pacini y C.. Franquemont, *Coca and Cocaine. Effects on People and Policy in Latin America*. Cambridge, MA: Cultural Survival/Universidad de Cornell. pp. 101-144.
- HOFFMANN, Carlos  
 2002 "Participación popular y desarrollo local en el trópico de Cochabamba". En: M. de la Fuente (comp.), *Participación popular y desarrollo local. La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*. Cochabamba: PROMEC/CEPLAG/CELSU-UMSS. pp. 299-309.
- INE (Instituto Nacional de Estadística)  
 2002 *Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001. Cochabamba. Resultados Finales*. La Paz: INE.
- INE y UDAPE (Instituto Nacional de Estadística y Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales)  
 2002 *Mapa de pobreza 2001. Necesidades básicas insatisfechas*. La Paz: INE.

- JOHNSTON, Hank  
1995 "A Methodology for Frame Analysis: From discourse to Cognitive Schemata". En: H. Johnston & B. Klandermans (comps.), *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of California Press. pp. 217-246.
- KASEMEIS, Aare  
2000 "Implications of new public management theory in the research services". Internet: <http://www.ifla.org/IV/ifla66/papers/073-98c.htm>. Acceso: 15.6.2003.
- KETTL, Donald F.  
2000 *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington: Brookings.
- KLANDERMANS, Bert  
1984 "Mobilization and Participation. Social-Psychological Expansions of Resource Mobilization Theory." *American Sociological Review*, 49. pp 581-599.
- KÖLBLE, Thomas A.  
1991 "Nuevos movimientos sociales, postmarxismo y estrategia socialista. ¿Son los nuevos movimientos sociales un catalizador para el rejuvenecimiento socialista?" *Revista Mexicana de Sociología*, LIII, 2. pp. 223-234.
- KRASNER, Stephen D.  
1999 *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- LACLAU, Ernesto  
2001 "Democracy and the Question of Power." *Constellations* (Oxford) 8, 1: 3-14.
- LARSON, Brooke  
1984 *Explotación agraria y resistencia campesina. Cinco Ensayos Históricos sobre Cochabamba, Siglos XVI – XIX*. Cochabamba: CERES.
- LASERNA, Roberto  
1992 "Informality and Illegality. The case of Coca production in Bolivia". En: *Berkeley Planning Journal*. Vol. 7. Berkeley. pp. 124-133.  
1996 *Veinte juicios y prejuicios sobre coca-cocaína*. La Paz: Clave.  
1997 "La economía de la coca en Bolivia. Cinco preguntas y una duda". En: M. Hopenhayn (comp.), *La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina*. Santiago: NN.UU.-CEPAL.
- LASERNA, Roberto, Juan TORRICO & Gonzalo VARGAS  
1995 "La estructura industrial del narcotráfico en Cochabamba." Cochabamba: UNDCP-PNUD.

- LAZARTE, Jorge  
2000 *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia.* La Paz: Plural.
- LEA PLAZA, Mauricio  
1999 "La normativa y las instituciones de la descentralización participativa. La experiencia boliviana". Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. (ms.)
- LEFORT, Claude  
1990 *La invención democrática.* Buenos Aires: Nueva Visión.
- LEHM, Zulema y Silvia RIVERA  
1988 *Los artesanos libertarios y la ética del trabajo.* La Paz: THOA.
- LEMA, Ana María  
2001 *De la huella al impacto. Historia de la aplicación de la Ley de Participación Popular en municipios con población indígena (Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes) 1994-1999.* La Paz: PIEB.
- LÉONS, Madeline Barbara y Harry SANABRIA  
1997 *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality.* Albany: State University of New York Press.
- LICHA, Isabel  
1999 "El enfoque de gerencia social". Washington: BID/INDES. (ms.)
- LIZÁRRAGA, Alberto y Héctor VILLARROEL  
1998a "Sindicalismo campesino en la gestión local." Cochabamba: CERES (ms.).  
1998b "Diagnóstico de los municipios de Chimoré y Puerto Villarroel." Cochabamba: CERES (ms.).
- LOAYZA, Román  
2000 *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos.* La Paz: s.c.
- LÓPEZ, Guisela  
1998 "Cocaleros plantean lucha armada contra el gobierno." *El Deber* (Santa Cruz), 29 de mayo.
- MARCONI, Reynaldo  
1994 *El drama del Chapare. La frustración del desarrollo alternativo.* La Paz: CEDLA.
- MARX-FERRE, Myra  
1992 "The Political Context of Rationality. Rational Choice and Resource Mobilization". En: Aldon D. Morris y Carol McClurg Mueller (comps.), *Frontiers in Social Movement Theory.*

- MAYORGA, Fernando  
 1993a *Discurso y política en Bolivia*. La Paz: ILLDIS-CERES.  
 1993b Participación en: J. L. Exeni y C. Toranzo (comps.), *Lo pluri-multi o el reino de la diversidad*. La Paz: ILLDIS. pp. 93-97.
- McADAM, Doug, John D. McCARTHY y Mayer N. ZALD  
 1999 "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores. Hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales." En: Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas*. 21-46. Madrid: Istmo.
- McCARTHY, John D. y Mayer N. ZALD  
 1977 "Resource Mobilization and Social Movements. A partial Theory." En: John D. McCarthy y Mayer N. Zald, *Social Movements in an Organizational Society, Collected Essays*. 15-41. New Brunswick y Oxford: Transaction Books.
- MDH (Ministerio de Desarrollo Humano)  
 1993 *El desafío del desarrollo humano*. MDH: La Paz.
- MEDINACELI, Sergio y Jebner ZAMBRANA  
 2000 *Coca-cocaína. Más allá de las cifras. 1985-1999*. La Paz: H. Cámara de Diputados.
- MELUCCI, Alberto  
 1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- MITCHELL, R., B. AGLE y D. WOOD  
 1997 "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts". En: *Academy of Management Review*, 22, 4, pp. 853-886.
- MNR-MRTKL (Movimiento Nacionalista Revolucionario-Movimiento Revolucionario Túpaj Katari de Liberación)  
 1993 *El plan de todos*. La Paz: MNR-MRTKL.
- MOLINA Monasterios, Fernando  
 1997 *Historia de la Participación Popular en Bolivia*. La Paz: ILLDIS.  
 Hay una síntesis: "Historia de la Ley de Participación Popular", En: *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. 109-127. Caracas: MDH /SNPP /Nueva Sociedad, 1997.
- MORALES, Evo  
 2002 "From coca to Congress". Entrevista en: *Ecologist* 32, 9, pp. 28-31.
- MOUFFE, Chantal  
 2003 *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.

- MOYANO, Eduardo  
 2002 "Interlocución social en la agricultura española". En: VV.AA., *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*. Jornada temática "La vertebración de sectores. Interlocución sectorial". Internet: <http://www.libroblancoagricultura.com>. Acceso: 20.03.2004. 32 p.
- MURRA, John V.  
 1975 *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: IEP.  
 2002 *El mundo andino. Población, medio ambiente y economía*. Lima: IEP.
- MURRA, John V. y Nathan WACHTEL  
 1982 "Introduction". En: J.V. Murra y N. Wachtel (comps.), *Anthropological History of Andean Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OAKESHOTT, Michael  
 1998 *La política de la fe y la política del escepticismo*. Buenos Aires: FCF.
- OEA (Organization of American States, OAS)  
 2001 "Case study 5. The Chapare region study, Bolivia". Internet: <http://www.oas.org/usdc/publications/Unit/oca03e/ch10.htm>. Acceso: 15.5.2002.
- OFFE, Claus  
 1988 *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- OLIVER, Pamela y Hank JOHNSTON  
 2000 "What a Good Ideal Frames and Ideology in Social Movement Studies." Ms. Internet: [www.ssc.wisc.edu/~oliver/PROTESTS/ArticleCopies/Frames.2.29.00.pdf](http://www.ssc.wisc.edu/~oliver/PROTESTS/ArticleCopies/Frames.2.29.00.pdf). Acceso: 15.9.2003.
- ORTS, Eric W. y Alan STRUDLER  
 2002 "The Ethical and Environmental Limits of Stakeholder Theory". En: *Business Ethics Quarterly*, 12, 2, pp. 215-233.
- OXHORN, Philip  
 2001 "La construcción del Estado por la sociedad civil. La Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local". Washington: DIB/INDES, Serie *Documentos de Trabajo del INDES*.
- PADER (Proyecto Apoyo al Desarrollo Rural)  
 1999 *Municipio productivo*. La Paz: PADER.
- PAINTER, Michael  
 1991 "Rural migration and coca production in Bolivia's Chapare region". Gainesville: Institute for Development Anthropology.

- PEARSE, Andrew  
1984 "Campesinado y revolución. El caso de Bolivia". En: J. Dandler y F. Calderón (comps.), *Bolivia. La fuerza histórica del campesinado*. Cochabamba: CERES. pp. 309-358.
- PÉREZ, Carlos  
1991 "Migration and the Breakdown of a Peasant Economy in Central Bolivia". Binghamton: Institute for Development Anthropology. IDA Working Paper, N°. 82.
- PETRAS, James  
2000 *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- PETRAS, James y Morris MORLEY  
2000 "Los ciclos políticos neoliberales". En: J. Petras, *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*. Madrid: Akal. pp. 162-187.
- PIVEN, Frances Fox y Richard A. CLOWARD  
1977 *Poor People's Movements. Why They Succeed, How They Fail*. Nueva York: Pantheon.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
1993 *Report on Human Development*. Washington: PNUD.  
2003 *Informe sobre desarrollo humano, 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Madrid: PNUD.
- PNUD Bolivia  
1998 *Informe de desarrollo humano*. La Paz: PNUD.
- POULOUDI, Athanasia  
1999 "Aspects of the Stakeholder Concept and their implications for Information Systems Development". Ponencia para la 32ª Hawaii International Conference on System Sciences.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA  
1994 *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1994-1998. El cambio para todos*. La Paz: MDSMA.  
1998 *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002. Bolivia XXI. País socialmente solidario*. La Paz: MDSP.
- REGINI, Mario  
2000 "Sindicalismo". En: N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*. México: Siglo XXI. pp. 1446-1454.

- RIVERA, Silvia  
 1983 "Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia. El movimiento 'katarista', 1970-1980". En: René Zavaleta (comp.), *Bolivia hoy*. México: Siglo XXI. pp. 129-168.  
 1984 *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara quechwa de Bolivia, 1900-1980*. La Paz: s.c.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Fabio VELÁSQUEZ (eds.)  
 1994 *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: SUR.
- RODRÍGUEZ, Gustavo  
 1995 *Estado y municipio en Bolivia. La Ley de Participación Popular en perspectiva histórica*. La Paz: MDSMA/SNPP.  
 1997 *Historia del trópico de Cochabamba*. Cochabamba: Prefectura de Cochabamba.
- ROJAS, Gonzalo  
 1998 *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal*. La Paz: FES-ILDIS.  
 1999 "Gestión, participación y cultura ciudadana en Bolivia". Cochabamba: CERES-FORHUM.
- ROJAS, Gonzalo y Laurent THÉVOZ (comps.)  
 1998 *Participación Popular. Una Evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. La Paz: VPPFM.
- RUBIO, Blanca  
 2001 *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Plaza y Valdés.
- SANABRIA, Harry  
 1993 *The Coca Boom and Rural Social Change in Bolivia*. S.I: University of Michigan Press.
- SÁNCHEZ DE LOZADA, Gonzalo  
 1997 "Bolivia debe cambiar". En: VV. AA., *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: MDII /SNPP /Nueva Sociedad. pp. 19-20.
- SANDÓVAL, Godofredo (coord.)  
 1998 "Organizaciones de base y desarrollo local en Bolivia". Working Paper N° 4. Washington: Banco Mundial.
- SCHMITT, Carl  
 1988 *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Cambridge, Mass/Londres: MIT.  
 1991 *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

- SNOW, David *et al.*  
 1986 "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation". *American Sociological Review*, 51. pp. 464-81.
- SNOW, David A. y Robert D. BENFORD  
 1988 "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. En: Bert Klandermans, Hans Kriesi, and Sidney Tarrow. (eds.), *International Social Movement Research*. Greenwich, Connecticut: JAI Press. 1. pp. 197-217.  
 2000 "Clarifying the Relationship Between Framing and Ideology in the Study of Social Movements. A Comment on Oliver and Johnston". Ms.
- SNOW, David y Jason CLARK-MILLER  
 2002 "Frame Articulation and Amplification in a Right-Wing Group. An Empirical Examination of Framing Processes." Ms. Internet: [www.sscnet.ucla.edu/soc/groups/ccsa/snow.pdf](http://www.sscnet.ucla.edu/soc/groups/ccsa/snow.pdf). Acceso: 15.9.2003.
- de SOUZA, Antonio Ricardo y Vinícius CARVALHO ARAÚJO  
 2003 "O estado da reforma. Balanço da literatura em gestão pública (1994/2002)". Internet: [www.iigov.org](http://www.iigov.org). Acceso: 15.10.2003.
- STATEN, Henry  
 1984 *Wittgenstein and Derrida*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- TAYLOR, Charles  
 1998 "The Politics of Recognition". En: David Theo Goldberg (comp.), *Multiculturalism. A Critical Reader*. Oxford: Blackwell. pp. 75-106.
- TOURAINÉ, Alain  
 1995 *Producción de la sociedad*. México: IIS-UNAM.  
 2002 "The Importance of Social Movements". En: *Social Movement Studies*, 1, 1. Londres. pp. 89-95.
- TURNER, Ralph y Lewis KILLIAN  
 1972 *Collective Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.  
 (1957)
- VACA VILLCA, Mery Margarita  
 1999 "Campesinos y policías están expuestos. Los derechos humanos desconocen las sendas del Chapare". En: VV.AA., *Derechos humanos. Discurso y realidad en Bolivia*. La Paz: Capítulo Boliviano de Derechos Humanos. pp. 137-156.
- VARGAS, Humberto  
 1994 "Poca agua y mucha basura. Servicios básicos en la ciudad de Cochabamba". Cochabamba: CERES.



- VARGAS, Humberto y Eduardo CÓRDOVA  
 1998 "Porto Alegre y Cochabamba. Dos realidades en comparación".  
 Washington: BID. Ponencia para la Reunión de Gobernadores del BID.
- VARGAS, Humberto *et al.*  
 1996 "Informe sobre el estado de la participación popular. Municipio de Puerto  
 Villarroel, Carrasco Tropical." Cochabamba: CERES/Universidad de  
 Hull.
- VARGAS, Gonzalo y Humberto VARGAS  
 1998 "Ojotas en el municipio. Puerto Villarroel e Independencia". Cochabamba:  
 CERES/Universidad de Hull. ms.
- VÁSQUEZ, Mario C.  
 1988 "Organizaciones campesinas de colonizadores en Bolivia." Ginebra: OIT.
- VIOLA RECASSENS, Andréu  
 1996 "*Cautachun coca, wañuchun yanquis*. Etnicidad e invención de tradiciones en el  
 Chapare (Bolivia)". En: C. Caravantes (coord.), *Antropología social de América  
 Latina*. Zaragoza: III Congreso de Antropología Social.  
 s.f. "Continuidades y rupturas en la organización comunitaria andina. El caso  
 del sindicato campesino en Bolivia". Barcelona: Universidad de Barcelona.
- WACQUANT, Loïc  
 2000 *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- WEBER, Max  
 1996 *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.
- WEBSTER, Neil  
 1998 "Introduction." En: N. Webster (comp.), "In Search of Alternatives. Poverty, the  
 Poor and Local Organisations." Internet:  
[http://www.cdr.dk/working\\_papers/wp98-102.htm](http://www.cdr.dk/working_papers/wp98-102.htm). Acceso: 23.11.00.
- WILLIAMSON, John  
 1990 "The Progress of Policy Reform in Latin America". Institute for  
 International Economics. 28, 1.  
 2000 "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?"  
 En: *The World Bank Research Observer*, 15, 2. pp. 251-264.
- YOUNG, Iris Marion  
 1990 *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press
- ZAVALETA, René (comp.)  
 1983 *Bolivia, hoy*. México: Siglo XXI.

ZIBECHI, Raúl

2003

"Los movimientos sociales latinoamericanos. Tendencias desafíos" En:  
O.S.A.L. 185-188. Buenos Aires: CLACSO.

## LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS OFICIALES REVISADOS

### BOLIVIA, LEYES, DECRETOS

- 1953 Decreto Ley de Reforma Agraria.
- 1967 Constitución Política del Estado.
- 1985 Ley N° 696 Orgánica de Municipalidades.
- 1985 Decreto N° 21060.
- 1990 Ley N° 1178. Ley SAFCO. Sistema de Administración y Control Gubernamental.
- 1992 Ley N° 1333 General del Medio Ambiente
- 1992 Decreto Supremo N° 23318-A (Reglamento de las Responsabilidades por la Función Pública)
- 1994 Ley N° 1544 de Capitalización
- 1994 Ley N° 1551 de Participación Popular.
- 1994 Ley N° 1565 de Reforma Educativa
- 1994 Decreto Supremo N° 23813: Reglamento de la Ley de Participación Popular (Aspectos Económicos y Patrimoniales)
- 1994 Decreto Supremo N° 23858 (Reglamento de la Ley de Participación Popular Organizaciones Territoriales de Base)
- 1995 Ley N° 1615 Reforma de la Constitución Política del Estado
- 1995 Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa
- 1995 Decreto Supremo N° 24202 (Población y Coparticipación)
- 1995 Resolución Suprema N° 216145 (Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios para el Sector Público Boliviano)
- 1996 Decreto Supremo N° 24447 (Reglamentación Complementaria de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa)
- 1997 Resolución Suprema N° 216961 (Normas de Planificación Participativa y comunitaria)
- 1997 Resolución Suprema N° 217064 (Normas Básicas del Sistema de Administración Personal)
- 1998 Decreto Supremo N° 25060 (Estructura de las Prefecturas de Departamento)
- 1998 Decreto Supremo N° 24997 (Consejos Departamentales)
- 1999 Decreto Supremo N° 25286 (Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario)
- 1999 Ley N° 2028 de Municipalidades

HMPPV (Honorable Municipalidad de Puerto Villarroel)	
1996	"Plan Anual Operativo".
1997a	"Plan de Desarrollo Municipal". Puerto Villarroel.
1997b	"Programa Operativo Anual" (primera versión).
1997c	"Programa Operativo Anual" (reformulado).
1997d	"Ejecución presupuestaria".
1998a	"Programa Operativo Anual" (primera versión).
1998b	"Programa Operativo Anual" (reformulado).
1999	"Programa Operativo Anual".
2000	"Programa Operativo Anual".
2001	"Plan de desarrollo municipal 2002-2006".

### **Hemerografía**

D, *El Deber*  
 ED, *El Diario*  
 H, *Hoy*  
 LT, *Los Tiempos*  
 O, *Opinión*  
 P, *Presencia*  
 PP, *Primera Plana*  
 UH, *Última Hora*

### **Archivo televisivo**

Canal 8, *Santa María de los Ángeles*, Ivirgatzama

### **Documentos de archivos**

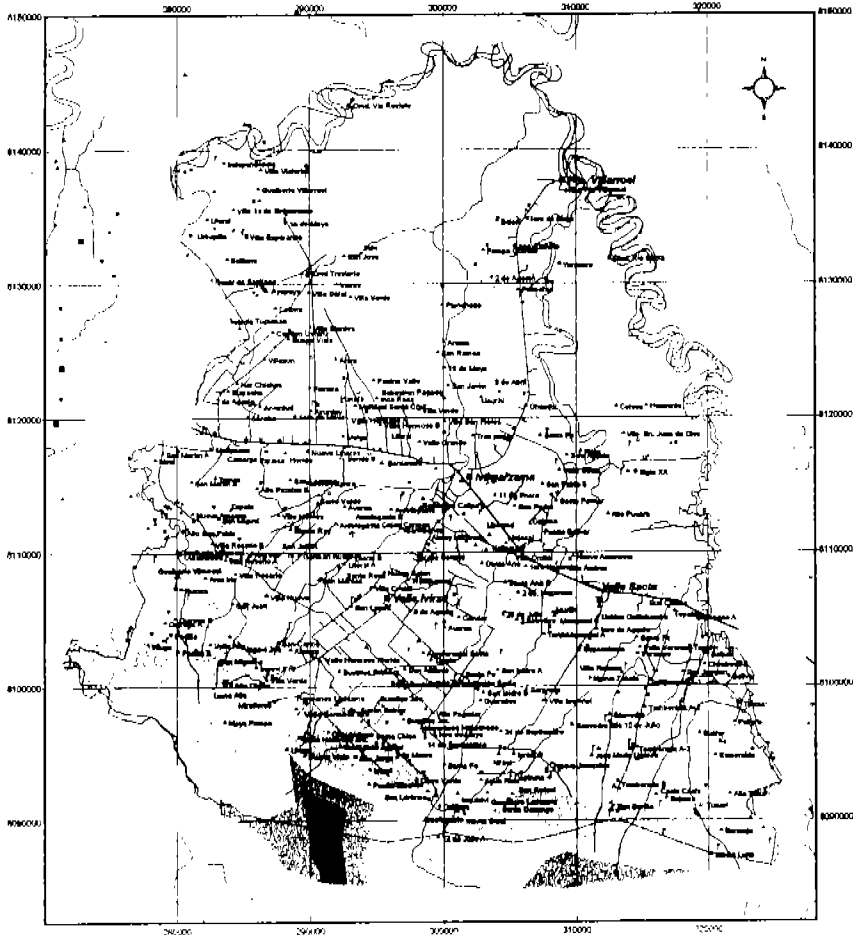
Concejo Municipal de Puerto Villarroel  
 FSCCT.

## **ANEXOS**

# Mapa N° 1.



## MAPA MUNICIPIO PUERTO VILLARROEL escala 1:150000



0 5 10 15 20 25 30 Kilometros

Elaborado por (F. Rocha y P. Prado) PROGRAMA DE GEOGRAFIA - UMSS (04/2003) en base a datos del INE e imagen satelite Landsat 2000. Propiedad Intelectual PROHIBIDA SU REPRODUCCION TOTAL O PARCIAL

PROY: UTM Zona 20 WGS 84

**REFERENCIAS**

- Poblaciones e Identificables
- Poblaciones de 1000 habitantes
- ▲ Comunidades campesinas
- ▲ Campesinos
- ▲ Salinas
- ▲ Corrales
- ▲ Comederos
- ▲ Iglesias
- ▲ Campos de cultivo

Río  
 Cauce  
 Cauce Primario  
 Cauce Secundario  
 Límite  
 Límite departamental  
 Límite municipal  
 Límite cantonal

Elevación:  
 0 - 400  
 400 - 700  
 700 - 1000  
 1000 - 1300  
 1300 - 1700



**Gráfico N° 1. Niveles de las organizaciones sindicales del área rural en Bolivia**

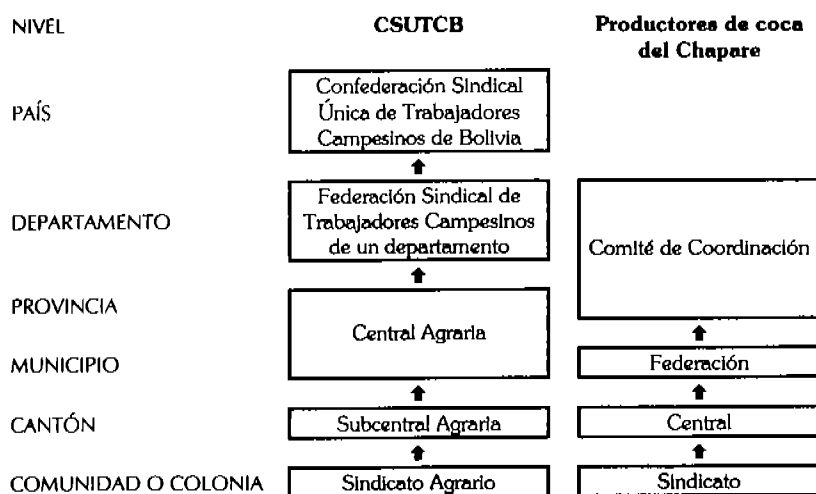


Gráfico N° 2.

**ESTRUCTURA DE COMUNICACION E INFORMACION ENTRE LOS MIEMBROS DEL DIRECTORIO DE LA FEDERACION DE COLONIZADORES DE CARRASCO TROPICAL**

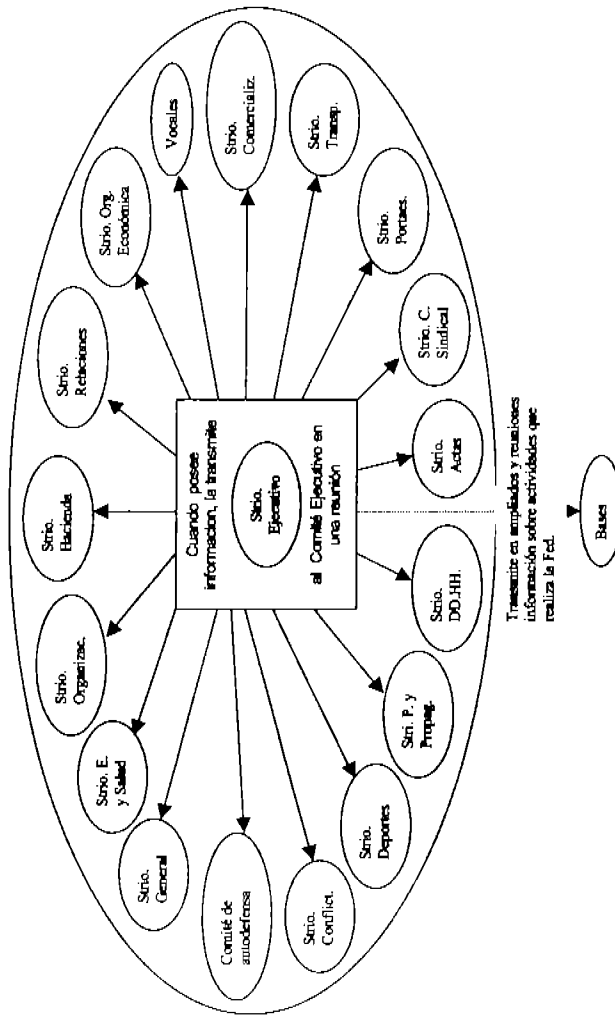
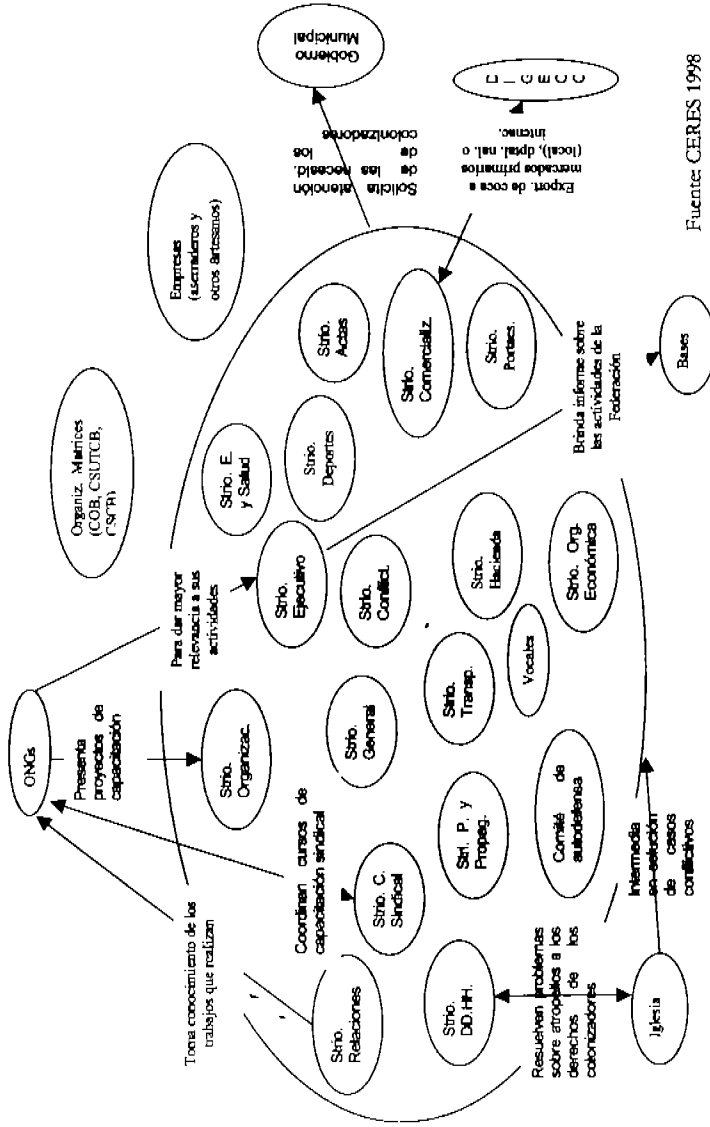




Gráfico N° 3  
 ESTRUCTURA DE RELACIONES ENTRE INSTITUCIONES Y MIEMBROS  
 DEL DIRECTORIO DE LA FEDERACION DE COLONIZADORES DE CARRASCO TROPICAL



Fuente: CERES 1998

Gráfico N° 4.  
 ESTRUCTURA DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN ENTRE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS  
 DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE PUERTO VILLARROEL

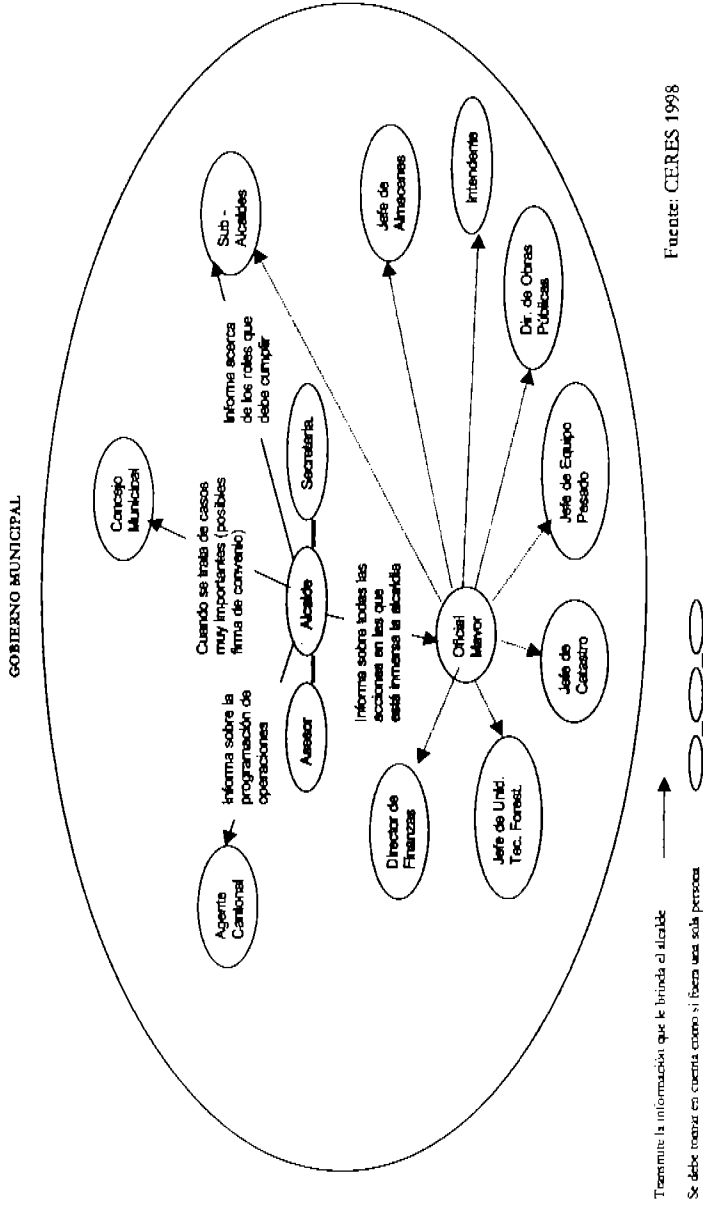
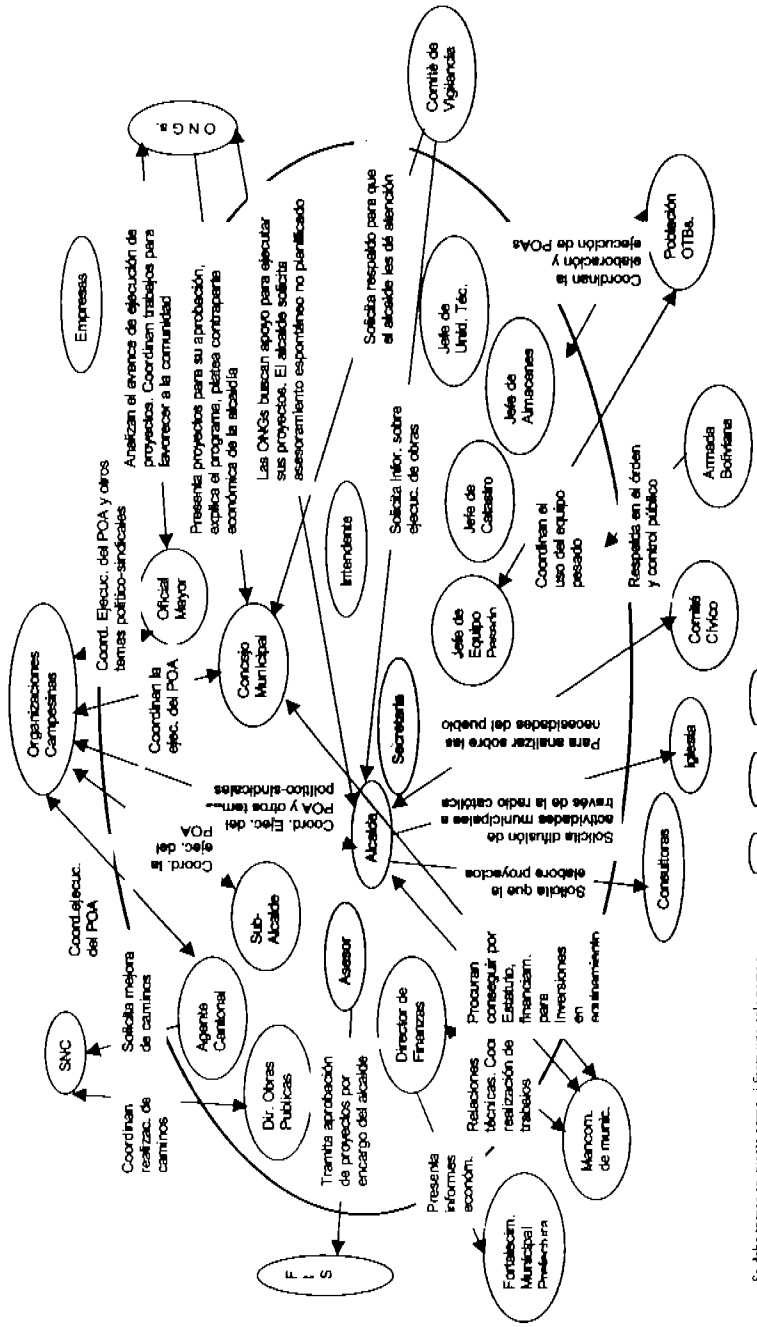


Gráfico N° 5  
**ESTRUCTURA DE RELACION  
 ENTRE INSTITUCIONES LOCALES Y AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS  
 DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE PUERTO VILLARROEL.**



Se debe tomar en cuenta como si fuera una sola persona

Fuente: CERES 1998

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
<b>ACTIVIDAD NACIONAL</b>	Investigación sobre presencia del MRTA en Bolivia	Policía tortura a activista de derechos humanos	Se modifica el Código de Minería	Se anuncia pago de BonoSol a ancianos	Hay crisis de gobierno. Las elecciones se acercan	Haygo Bizarro sale por segunda vez primero en las elecciones
<b>DEFENSA DE LA COCA</b>	Ministerio de Gobierno afirma que en Bolivia se lava dinero del narcotráfico	Gobierno informa de 700 lab. clandestinos y 100 cooperativas presas en proceso de droga	Miembros de justicia propone crear oficinas de derechos humanos en el interior	Un policía muere en enfrentamiento. Hay 14 heridos	Comité de Acordados en proceso	
<b>POLÍTICA NACIONAL</b>		Cocaleros incendian oficinas de eradicadores en Itepujumi	Los enfrentamientos entre cocaleros y policía no cesan	Ampliación de cinco federaciones decide usar "mano propia"	Continúan arrestos y enfrentamientos. 12 presos son liberados	Policía apresca a narcotraficantes en el Chapare
<b>MOVIMIENTO POPULAR</b>	Se inicia año electoral	Partidos grandes acuerdan reformar la ley electoral	No hay consenso sobre las reformas pero finalmente se aprueban	Más enfrentamientos. 6 muertos, 20 heridos y 98 desalojados	Congresistas estadounidenses visitan Chapare	Bánzer es primero
<b>GESTIÓN LOCAL</b>	Organización cívica pide justicia por "Masacre de Navidad"	Convictos inician una huelga que será masiva	Se definen candidaturas. Las inscripciones concluyen	MDI es antigubernista por autoridades cocaleras	Recomiendan primer lugar a ex alcalde Hugo Bizarro	Candidato de I MNR es segundo
	Congreso del "Instrumento" cuestiona a Alvaro Veliz	Indígenas amazónicos piden apoyo por inundaciones	Reforma penal impone transparencia a partidos		Candidatos de ASP atacan al gobierno de intentar suspender elecciones	Se niega la coalición más grande de la época cocalera
	Los campesinos en su poder de acuerdo a una del "Instrumento"	COB convoca a huelga nacional	Indígenas amazónicos piden apoyo por inundaciones	Reacción ambigua ante pago del BonoSol	COB y maestros intentan nuevamente iniciar una protesta nacional	Dirigentes critican elecciones
	Federación pide apoyo para asistir a Congreso del "Instrumento"	Aprueban presupuesto de agencias cocaleras	Se presenta primera versión de Programa Operativo Anual	Presidente del Consejo es candidato a diputación	Huelga de hambre no tiene éxito	Disputas de liderazgo en ASP
	Se aprueba districción del municipio	Se inician reclutamientos y arrollos de personal en subcabales y agencias	Hay disputa de firmas con el municipio de Chimoré	Continúan problemas con agentes cantonales		Proponen crear canal de televisión cocalero
	Centrales piden y Consejo aprueba reducción de venta de tabaco alcohólico al	Comunicado oficial contra UMOPAR por arrojillos	Se intenta crear un Fondo Municipal mancomunado			Problemas de límites con Chimoré
	Eligen directorio del Consejo Municipal	La esposa del presidente visita el municipio				Versiones de litigios entre subcabales infructuosamente a la IJAM y a la PSCCT
	Consejo aprueba Informe de 1996 y Plan de desarrollo Yuki					

JULIO

AGOSTO

SEPTIEMBRE

OCTUBRE

NOVIEMBRE

DICIEMBRE

ACTIVIDAD NACIONAL

Se concluye gasoducto a Brasil

Notas americanas preocupadas por presencia de MIR en coalición

Agencias multilaterales ponen condiciones a nuevo gobierno

Acuerdo con BIRP, FMI y BID reduce deuda externa

Dílogo Nacional para definir plan de gobierno

DETERMINA DE LA COCA

Informe ante comisión no reconoce apoyo limitado en lucha contra las drogas

Más endemoniamento. Un acuerdo y siete heridos. Frena sus golpes.

Acusan a Evo Morales de asesinato de policía

La "erradicación" y la "ayuda" peligran por erradicación insostenible

Acusan a la DEA de usar herbicidas

Banco Mundial anuncia que apoyará desarrollo alternativo

Gobierno promete erradicar 6.000 ha de coca hasta diciembre

Campesinos y gobierno no se ponen de acuerdo en plan de desarrollo

Operativos "antidrogas" son constantes

FUCU ingresa a plan de erradicación

Barry McCaffrey, zar antidrogas, llega al Chapare

Gobierno ofrece erradicar coca con condiciones hasta 2002

Al exportar el coca se han eliminado 4.361 ha de las 7000 plantadas

Comienza la tala ilegal de bosques. Erradicación y no le ha comprendido

Gobierno cree pronto que se posicione que los hectáreas erradicadas

Bánzer ermite en el Chapare la hectárea 7.000

Comienza la tala ilegal de bosques. Erradicación y no le ha comprendido

Gobierno cree pronto que se posicione que los hectáreas erradicadas

POLÍTICA NACIONAL

Bánzer ofrece investigar masacre de fin de año y caso del "marcoverde"

Coalición de cinco partidos designa presidente a Bánzer

Hay cinco diputados del "Instrumento político"

Estadounidenses preocupados por presencia del MIR

Coalición carece de plan de gobierno

Basando del "Instrumento" presenta pliego acusatorio

Propuesta juicio de responsabilidades a su gobernancia

Surgen primeros conflictos en la "megacoalicción"

Gobierno cierra año sin plan de gobierno

CONFLICTO POPULAR

Disputas internas en la COB

CSCB acusa a Véliz de divisionismo

Directiva de la COB renuncia

Alejo Véliz se reconcilia con chaqueo a divisionistas

Reacción ambigua ante diálogo nacional

En ejecución de la COB denuncia que dirigentes recibieran sobornos

Organizaciones confluyen el año divididas y débiles

Cocaleros se reúnen con levantamiento popular

CRISIS LOCAL

Ampliación del "Instrumento" Valle Hermoso cambia al corregidor

Se crea en la HAM una unidad de equipo pesado

Municipalidad gasta en la defensa legal de sus funcionarios

Se aprueba el PDM

Congreso de la Federación en Boló Boló

Cocaleros deciden levantar apunte

Hay cambios en la directiva por elección de diputado

Se aprueban algunas normas de gestión en la municipalidad

Campesinos se oponen a presencia de empresas privadas en el trópico

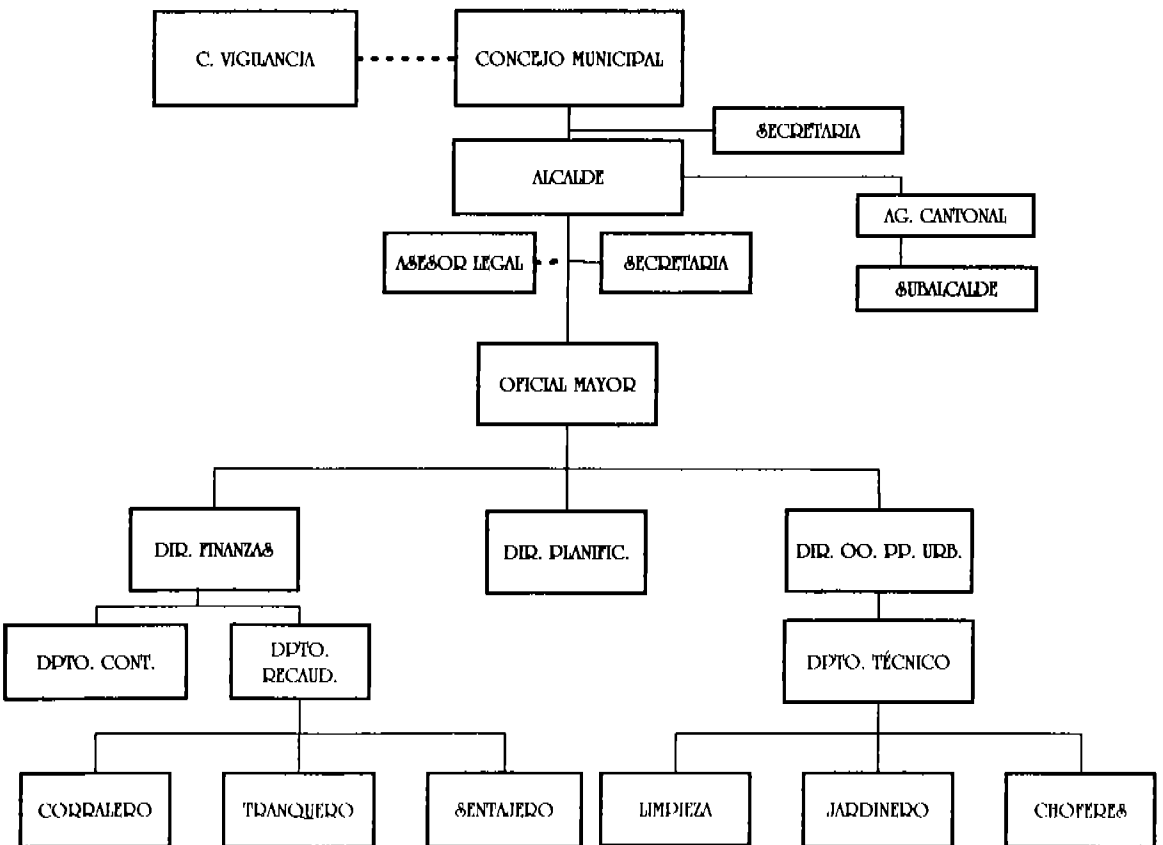
Se presenta el POA reformulado

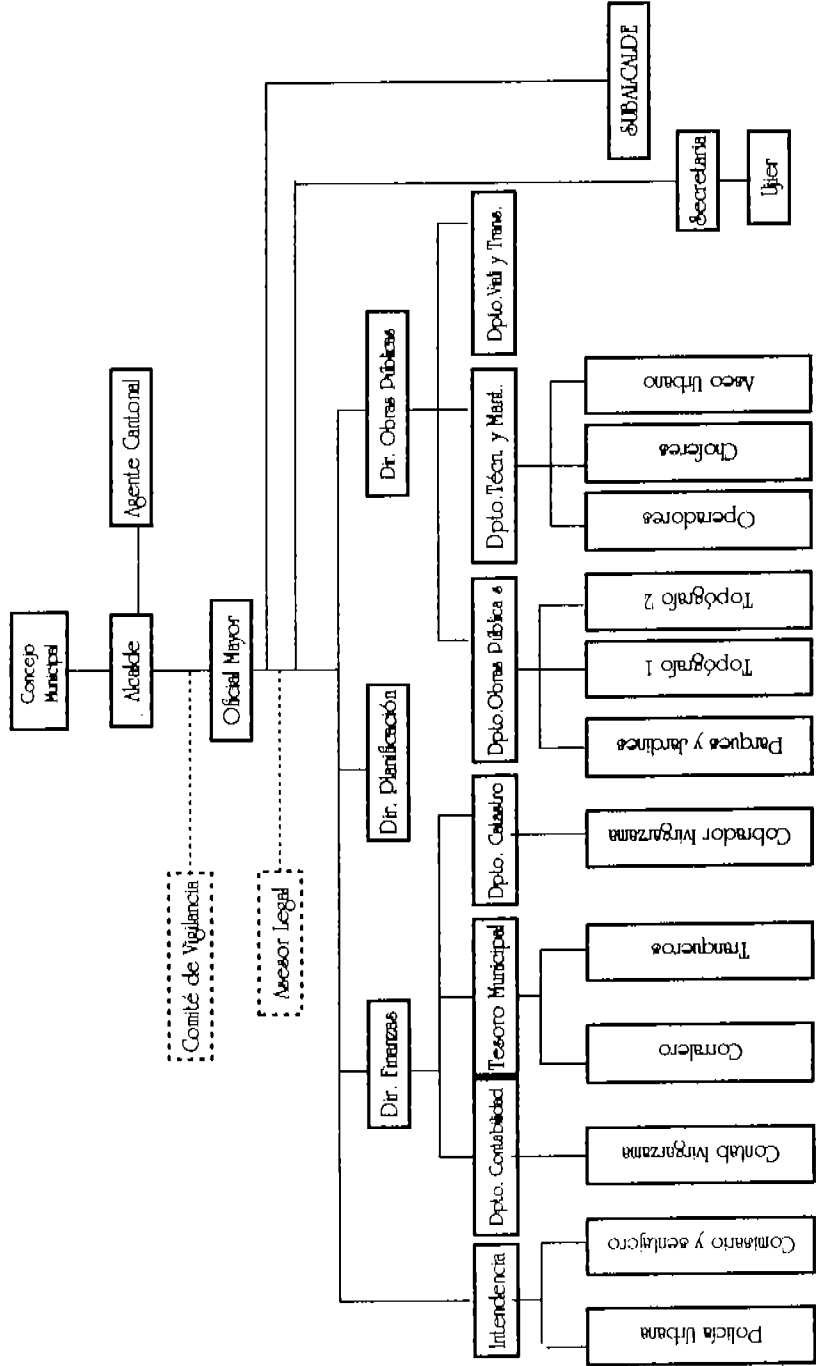
Iniciaciones en Puerto Villares se recuperan capacidad de municipalidad

Se inicia elaboración de POA de 1998

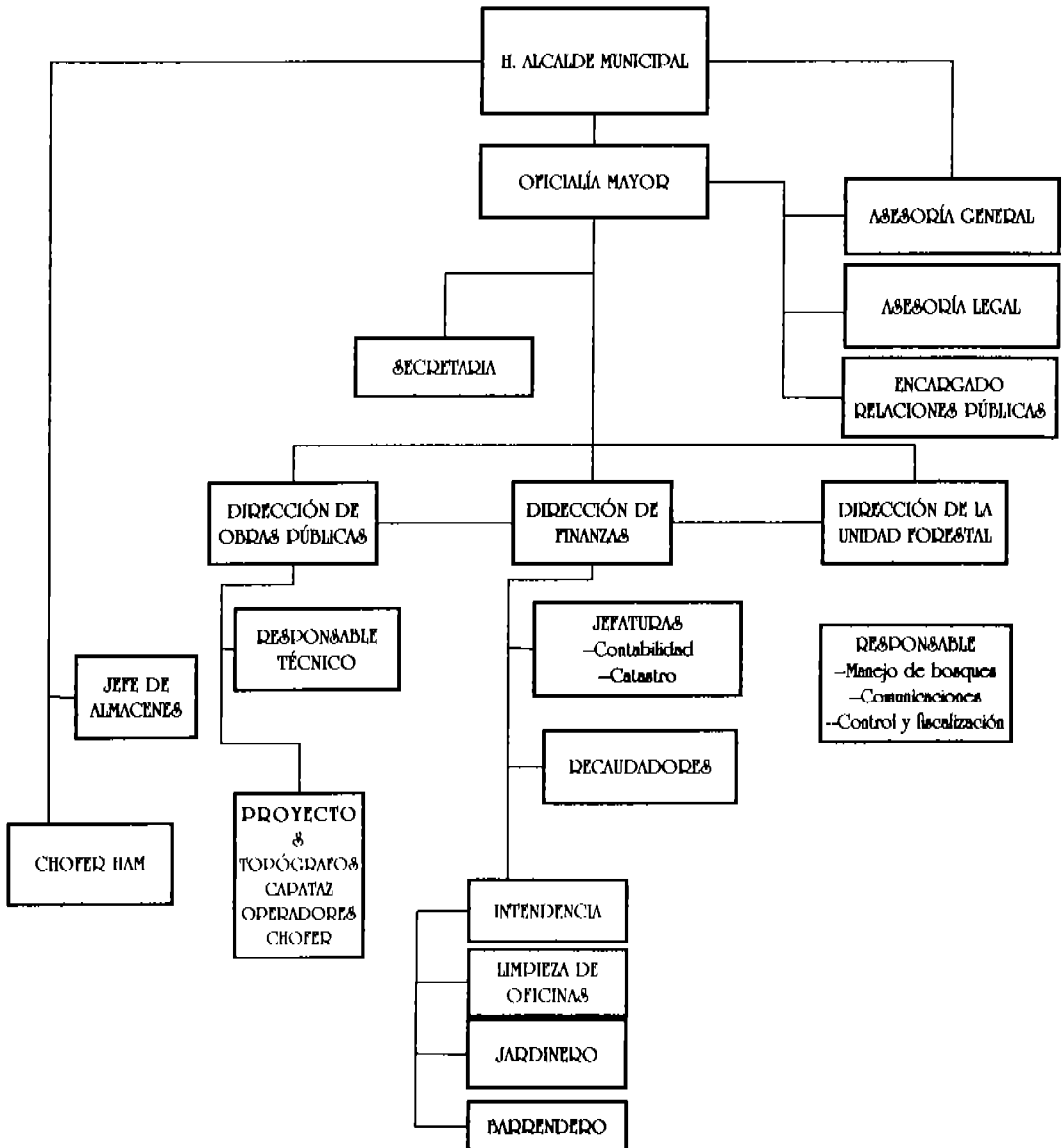
CV y controles empiezan a criticar a Tarqui

### ADMINISTRACIÓN CENTRAL 1996



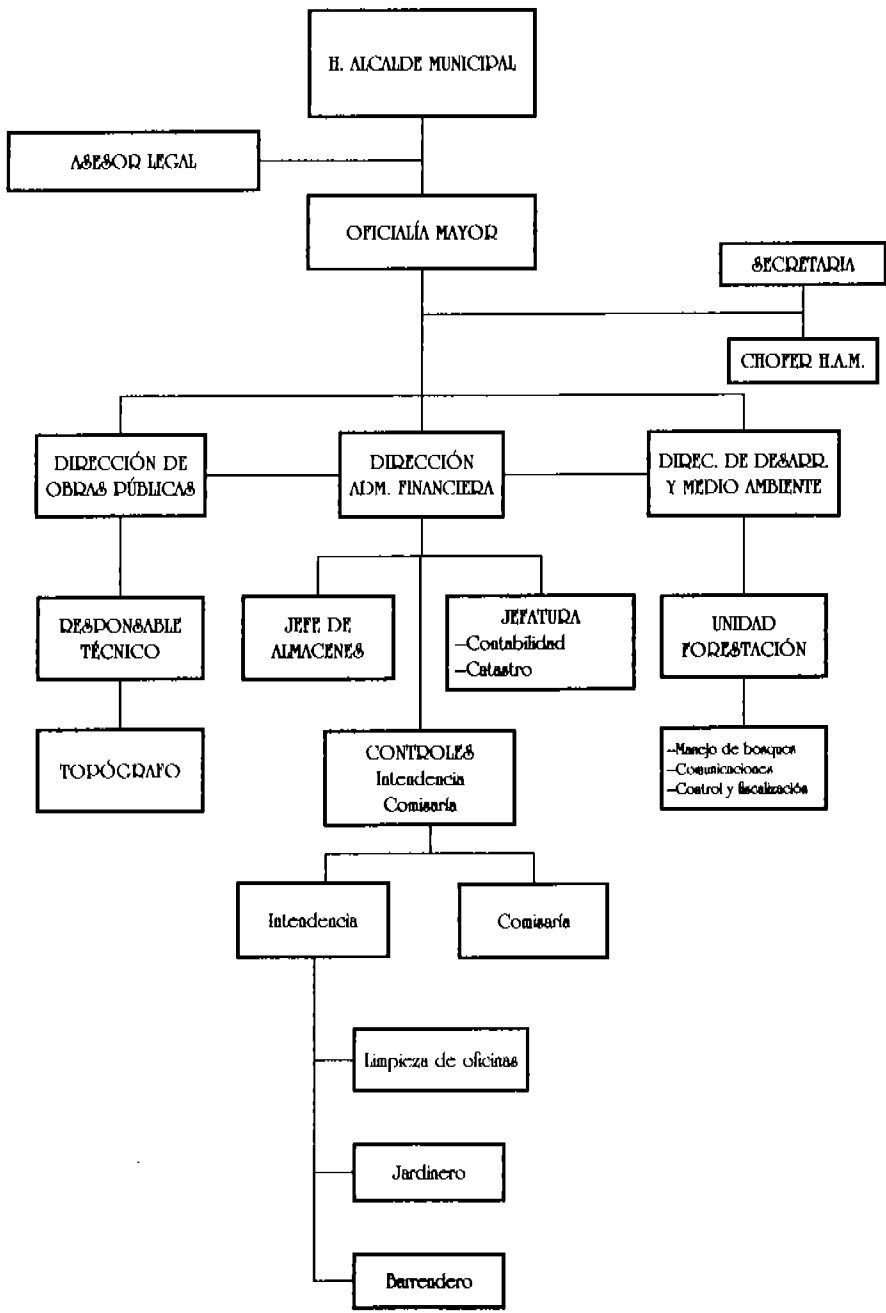


# ADMINISTRACIÓN CENTRAL 1998





# ADMINISTRACIÓN CENTRAL 1999



## ORGANIZACIONES LOCALES

ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS	ÁREAS DE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	ACTIVIDADES QUE REALIZA	BENEFICIARIOS
1. Federación Sindical de Colonizadores de Carrasco tropical	Área rural del interior de la provincia Carrasco.	Defensa y fortalecimiento social de los colonizadores.		Mujeres, sindicatos y comités afiliados a la Federación de Mujeres.
2. Federación Sindical de Mujeres de Carrasco tropical	Área urbana de Invergaza y Puerto Villarruel.	Defensa y fortalecimiento social de las mujeres colonizadoras.		Mujeres y población urbana de la Quinta Sección.
3. Juntas vecinales	Caseros poblados de Invergaza y Puerto Villarruel	Buscar mejores condiciones de vida de la comunidad y población urbana		Vecinos y población urbana de la Quinta Sección.
4. Sindicatos Campesinos	Diversas comunidades del Área rural de Carrasco tropical.	Defensa y fortalecimiento social de los colonizadores. Buscar mejores condiciones de vida de la comunidad rural		Colegios y comunidades de colonizadores campesinos de Carrasco tropical.
5. Comité de Vigilancia	Puerto Villarruel	Vigilar que los recursos municipales de participación popular sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa.		Población de las áreas urbanas y rurales de la Quinta Sección.
6. Partidos políticos	Invergaza, Puerto Villarruel y diversas comunidades de la Quinta Sección	Acceso al gobierno nacional y local para administrar el aparato estatal.		Por lo general los políticos que acceden al gobierno local o nacional.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL PDM 1996-2000 POR PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS  
(Cantidades en dólares estadounidenses)

Programa	Subprograma	1997	1998	1999	2000	Total
Desarrollo económico	Producción agrícola		12.000,00	4.000,00	4.000,00	20.000,00
	Producción pecuaria			4.000,00	10.000,00	14.000,00
	Forestal		10.000,00			10.000,00
	Industria		4.000,00	4.000,00	12.000,00	20.000,00
	Promoción de servicios	743.737,83				743.737,83
	Infraestructura vial		1.522.000,00	1.713.000,00	2.304.000,00	5.539.000,00
<b>Total desarrollo económico</b>		743.737,83	1.548.000,00	1.725.000,00	2.330.000,00	6.346.737,83
Recursos naturales y medio ambiente	Ríos		68.860,00	50.000,00	120.000,00	238.860,00
	Flora y fauna			30.000,00		30.000,00
<b>Total r. nat y medio ambiente</b>			68.860,00	80.000,00	120.000,00	268.860,00
Desarrollo humano	Salud	533.190,26	160.000,00	160.000,00	160.000,00	1.013.190,26
	Educación	450.431,14	478.546,82	456.046,82	205.000,00	1.590.024,78
	Cultural			20.000,00		20.000,00
	Deporte				27.000,00	27.000,00
	Agua, saneamiento básico y electrificación	457.593,64	245.590,00	390.000,00	265.000,00	1.358.183,64
	Urbanismo		10.000,00	17.500,00	25.000,00	52.500,00
<b>Total desarrollo humano</b>		1.441.215,04	894.136,82	1.043.546,82	682.000,00	4.060.898,68
Fortalecimiento organizativo e institucional	Fortalecimiento institucional	47.475,66	10.000,00			57.475,66
	Fortalecimiento organizativo	55.408,99	40.000,00	20.000,00	40.000,00	155.408,99
<b>Total fortalecimiento org. e inst.</b>		102.884,65	50.000,00	20.000,00	40.000,00	212.884,65
<b>Total general</b>		2.287.837,52	2.560.996,82	2.868.546,82	3.172.000,00	10.889.381,16

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMPV 1997: 84-97.

PROPORCIÓN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL PDM 1996-2000 SEGÚN PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS  
(Porcentajes en relación con el monto total asignado a cada programa)

Programa	1997	1998	1999	2000	Total general
Desarrollo económico					
Producción agrícola		0,78%	0,23%	0,17%	0,32%
Producción pecuaria			0,23%	0,43%	0,22%
Forestal		0,65%			0,16%
Industria		0,26%	0,23%	0,52%	0,32%
Promoción de servicios	100,00%				11,72%
Infraestructura vial		98,32%	99,50%	98,88%	87,27%
Total desarrollo económico	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Recursos naturales y medio ambiente					
Ríos		100,00%	62,50%	100,00%	88,84%
Flora y fauna			37,50%	0,00%	11,16%
Total r. n. y medio ambiente		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Desarrollo humano					
Salud	37,00%	17,89%	23,46%		24,95%
Educación	31,25%	53,52%	43,70%	30,06%	39,15%
Cultural			1,92%		0,49%
Deporte				3,96%	0,66%
Agua, saneamiento básico y electrificación	31,75%	27,47%	37,57%	38,86%	33,45%
Urbanismo		1,12%	1,68%	3,67%	1,29%
Total desarrollo humano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Fortalecimiento organizativo e institucional	46,14%	20,00%			27,00%
Fortalecimiento organizativo	53,86%	80,00%	100,00%	100,00%	73,00%
Total fortalecimiento org. e inst.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMPV 1997: 84-97.

RESUMEN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL PDM 1996-2000 POR PROGRAMAS  
(Cantidades en dólares estadounidenses)

Programa	1997	1998	1999	2000 Total general
Desarrollo económico	743.737,83	1.548.000,00	1.725.000,00	2.330.000,00
Recursos naturales y medio ambiente		68.860,00	80.000,00	120.000,00
Desarrollo humano	1.441.215,04	894.136,82	1.043.546,82	682.000,00
Fortalecimiento organizativo e institucional	1.02.884,65	50.000,00	20.000,00	40.000,00
Total general	2.287.837,52	2.560.996,82	2.868.546,82	3.172.000,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMPV 1997: 84-97.

RESUMEN DE LA PROPORCIÓN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL PDM 1996-2000 POR PROGRAMAS

Programa	1997	1998	1999	2000 Total general
Desarrollo económico	32,5%	60,4%	60,1%	73,5%
Recursos naturales y medio ambiente		2,7%	2,8%	3,8%
Desarrollo humano	63,0%	34,9%	36,4%	21,5%
Fortalecimiento organizativo e institucional	4,5%	2,0%	0,7%	1,3%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMPV 1997: 84-97.

## **DESARROLLO DE LA CRISIS MUNICIPAL**

ESCENARIOS

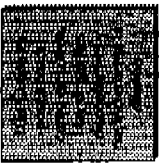
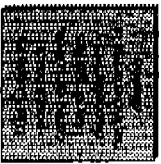
ACLABRACIONES

JUSTICIA

FEDERACIÓN

MUNICIPALIDAD

INSTRUMENTO POLÍTICO

	ACLABRACIONES	JUSTICIA	FEDERACIÓN	MUNICIPALIDAD	INSTRUMENTO POLÍTICO
ANTECEDE	<p>En 1995, en un Congreso de la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTCB) realizado en Santa Cruz, se funda la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, "Instrumento Político" del movimiento sindical campesino. Guido Tarqui ocupa una carrera de la Dirección.</p> <p>Ya que ASP no cuenta con personalidad jurídica como partido político, Asamblea Unida (AU) le cede su sigla para participar en las elecciones municipales de diciembre de 1995.</p> <p>El resultado es un triunfo en Chimore, Puerto Villarroel, Villa Tunari y otros ocho municipios de Cochabamba.</p> <p>La composición del Consejo Municipal de Puerto Villarroel es la siguiente: cuatro concejales de ASP y uno de Unidad Cívica Solidaridad (UCS). La mayoría absoluta obtenida lleva a Guido Tarqui directamente al cargo de Alcalde y tiene todo el respaldo de la Federación.</p> <p>En las elecciones generales de junio de 1997 ASP se presenta con la sigla IU. Evo Morales, máximo dirigente de la Coordinadora de las Federaciones de colonizadores y campesinos del trópico, es candidato a una diputación uninominal. Alejo Veliz, ejecutivo de la Federación Sindical de Trabajadores Campesinos de Cochabamba (FSTCC), es candidato a la presidencia de la república y a una diputación plurinominal.</p> <p>Evo Morales vence por mayoría absoluta. Hay otros cuatro diputados de ASP. La votación que obtiene Alejo Veliz no alcanza a otorgarle la diputación plurinominal. Surgen entonces versiones de que Evo Morales había instruido votar por él para la diputación uninominal y por otro partido para la presidencia y diputaciones plurinominales, con el fin de perjudicar a Alejo Veliz.</p>			<p>Se crea ASP</p> <p>ASP participa en elecciones municipales como IU</p> <p>Triunfo electoral en 11 municipios</p> <p>ASP participa en elecciones generales como IU</p> <p>Guido Tarqui es elegido alcalde</p>	<p>ASP participa en elecciones generales como IU</p>
EVOLUCIÓN DEL	<p>La Federación de Colonizadores de Carrasco Tropical se reconstruye sin la realización de un Congreso. Luis Cumpa es nombrado ejecutivo y Primo Chacua, dirigente afín a Guido Tarqui, es sustituido directamente asistido en las decisiones y marginado de su cargo directivo.</p>				<p>Dirección de colonización por el presidente de Carrasco Tropical</p>

ESCENARIOS

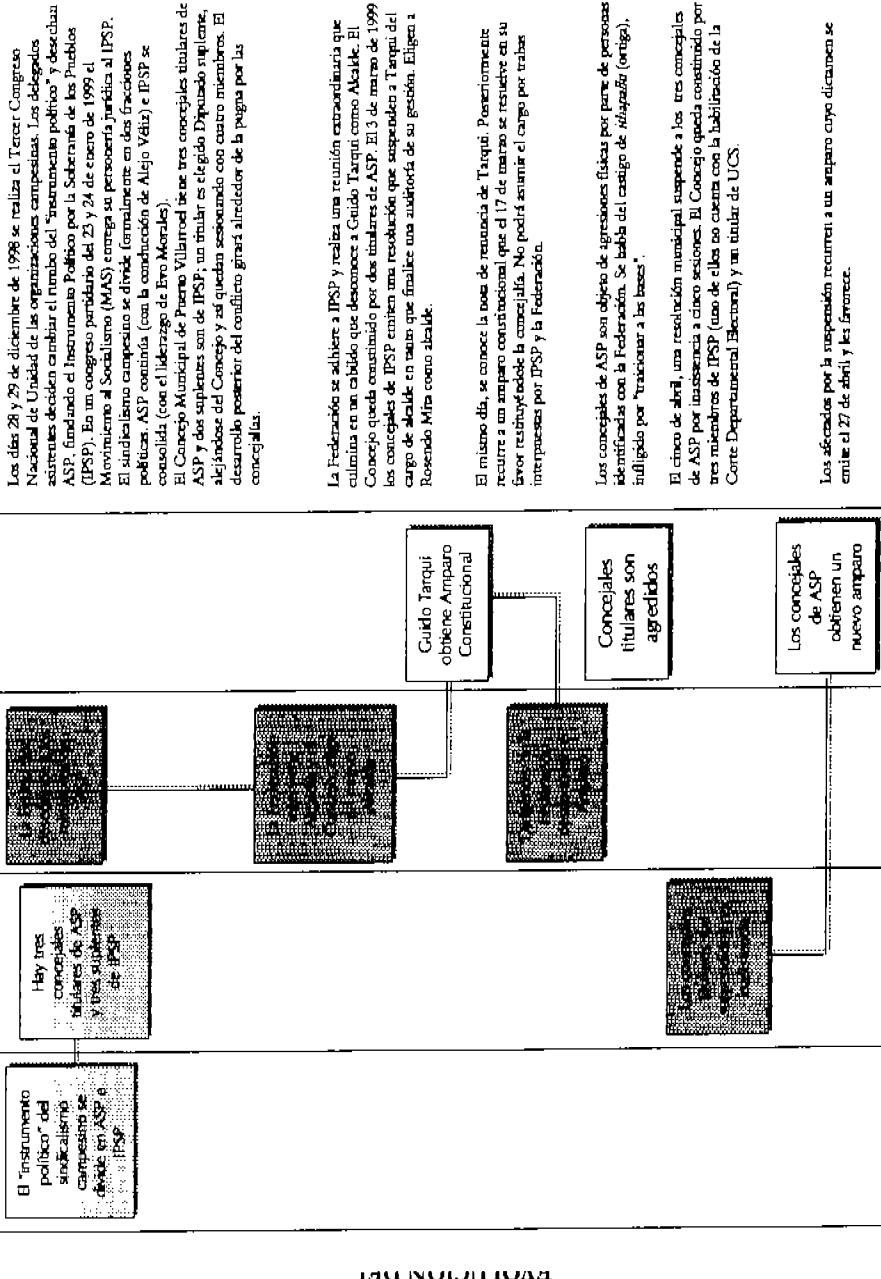
INSTRUMENTO POLITICO

MUNICIPALIDAD

FEDERACIÓN

JUSTICIA

ACLARACIONES



Los días 28 y 29 de diciembre de 1998 se realiza el Tercer Congreso Nacional de Unidad de las organizaciones campesinas. Los delegados asistentes deciden cambiar el nombre del "Instrumento político", y desechan ASP, fundando el Instrumento Político por la Substrata de los Pueblos (IPSP). En un congreso paralelo del 23 y 24 de enero de 1999 el Movimiento al Socialismo (MAS) entrega su personería jurídica al IPSP. El sindicalismo campesino se divide formalmente en dos fracciones políticas: ASP continúa (con la conducción de Alejo Yáñez) e IPSP se consolida (con el liderazgo de Ivro Morales).

El Consejo Municipal de Puerto Villarroel tiene tres concejales titulares de ASP y dos suplentes son de IPSP; un titular es elegido Diputado suplente, alejándose del Consejo y así quedan sesionando con cuatro miembros. El desarrollo posterior del conflicto girará alrededor de la pugna por las concejalías.

La Federación se adhiera a IPSP y realiza una reunión extraordinaria que culmina en un cabildo que desocupa a Guido Tarqui como Alcalde. El Consejo queda constituido por dos titulares de ASP. El 3 de marzo de 1999 los concejales de IPSP emiten una resolución que suspenden a Tarqui del cargo de alcalde en tanto que finalice una auditoría de su gestión. Eligen a Rosendo Mira como alcalde.

El mismo día, se conoce la base de renuncia de Tarqui. Posteriormente recurre a un amparo constitucional que el 17 de marzo se resuelve en su favor restituyéndole la concejalía. No podrá asumir el cargo por trabas interpuestas por IPSP y la Federación.

Los concejales de ASP son objeto de agresiones físicas por parte de personas identificadas con la Federación. Se habla del castigo de *Wápatu* (ortiga), infligido por "traicionan a las bases".

El cinco de abril, una resolución municipal suspende a los tres concejales de ASP por inasistencia a cinco sesiones. El Consejo queda constituido por tres miembros de IPSP (uno de ellos no cuenta con la habilitación de la Corte Departamental Electoral) y un titular de UCS.

Los señalamientos por la suspensión recurren a un amparo cuyo dictamen se emite el 27 de abril y les favorece.



ACLARACIONES

JUSTICIA

FEDERACIÓN

MUNICIPALIDAD

INSTRUMENTO  
POLÍTICO

Ante ese fallo favorable, Guido Tarqui conforma un Concejo paralelo congegnado por el ex corno Presidente y dos concejales titulares de ASP y el suplente de la UCS; sesionan en la localidad de Ingarrazana. Así, el Municipio de Puerto Villarruel deja dos Concejos Municipales. La Federación manifiesta su reconocimiento al Concejo que permanece en Puerto Villarruel, aunque uno de sus miembros no goza de legalidad.

El Alcalde, por instrucciones de la Federación, ordena no pagar las dietas al Concejo acumulado (ahora presidiado por Tarqui), desde el mes de marzo. Paralelamente los concejales titulares (de ASP) inician procesos penales por las agresiones sufridas. Posteriormente este Concejo amenaza con solicitar congelamiento de cuentas municipales.

Después de varios intentos, en agosto de 1999 Guido Tarqui propone: el pago de dietas, equilibrar el Concejo con dos concejales para ASP y dos para IPSF, para este logro renunciará uno de los titulares de la ASP y previamente, los agresores, deberán pedir disculpas, finalmente, otorgan una fecha límite de respuesta.

La propuesta es inicialmente aceptada, por miembros de la Federación, pero su ejecución está condicionada por el no pago de dietas en tanto no se llegue a un acuerdo, la renuncia del titular René Chofoe y el levantamiento de los procesos iniciados.  
Estas condiciones irravilibilizan la negociación. Hasta las elecciones municipales de diciembre de 1999.



Funcionan dos  
Concejos  
Municipales



Los concejales  
de ASP  
sesionan  
paralelamente



Se plantean  
procesos de  
sanción por  
agresión

Los concejales  
de APS inician  
procesos por las  
agresiones