

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
DOCTORADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

**DEMOCRACIA SINDICAL Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.  
ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES DE COCA Y GOBIERNOS  
MUNICIPALES EN EL TRÓPICO DE COCHABAMBA, BOLIVIA, 1995-2005**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE  
DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA: GUSTAVO EDUARDO CÓRDOVA EGÚVAR

TUTORA: DRA. MARGARITA FAVELA GAVIA

México, D.F., 2010



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.

## **Agradecimientos**

Debo agradecer a quienes apoyaron la elaboración de este documento y a quienes apoyaron los estudios de los cuales es la culminación. Agradezco en primer lugar al Programa de Cooperación a la Investigación Científica Suecia- Universidad Mayor de San Simón, ASDI-UMSS, que financió mis estudios en México desde que inicié la maestría.

En México, a Margarita Favela, cuya dirección y apoyo nunca terminaré de reconocer suficientemente; a Lucio Oliver, Rosa María Larroa, Raquel Sosa, Benjamín Ardití, Maya Aguiluz, Norma de los Ríos, el personal de apoyo del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos y del Centro de Estudios e Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; a Juan Carlos Guerrero, Gerardo Cruz, Julio Áibar, Enrique Enciso, Marcos Glauser, Juan Guillermo Ferro, Mariana Serrano, Hernán Salas.

En Bolivia, a Eduardo Zambrana, Javier Salinas, Octavio Chávez, Édgar Sejas, Paola Fernández, de la Dirección de Investigación Científica y Tecnológica de la UMSS; en el Instituto de Investigaciones de Arquitectura y en la Facultad de Arquitectura, a Luis Ramírez, Néstor Guzmán, Óscar Terceros, Edwin Magne, Teresa Ledezma, Giovanna Valverde; al equipo del CESU, especialmente a Fernando Mayorga y Luis H. Antezana. A Eugenio Luna Quintana, Richard Pérez, Richard Rioja, Fernando Salazar, Paulino Guarachi, Roxana Liendo, Cecilia Córdova, Alejandro Córdova. A los miembros de CIUDADANÍA, especialmente a Alberto Lizárraga, Miguel Villarroel y Daniel Moreno.

A personas que compartieron incondicionalmente su información, en varios países.

Hay cosas que las palabras no pueden expresar, como mi agradecimiento a mis padres y a sus padres y a mis hermanos y a sus familias.

Doy finalmente gracias al Rodrigo, que parece que ya entiende por qué, y a la Marlene, que supo entender desde el principio. Ellos me soportaron durante estos años. A ellos les debo todo y un poco más.



## Índice

PRESENTACIÓN.....	1
INTRODUCCIÓN. OBAMA NO PUDO GANARLE.....	1
Definición del problema y el objeto de la investigación.....	3
Delimitación y periodización.....	5
Objetivos.....	5
Contexto político del ascenso del movimiento cocalero .....	10
1. MOVIMIENTOS SOCIALES.....	17
1.1. Debates en las teorías de los movimientos sociales.....	20
1.1.1. Los movimientos y el sistema social.....	22
1.1.2. El surgimiento de los movimientos.....	23
1.1.3. Acciones colectivas fuera de los canales institucionales.....	27
1.1.4. Tiempos de cambio.....	32
1.1.5. Espacios del cambio.....	35
1.2. América Latina y Bolivia.....	36
1.2.1. Estudios sobre los movimientos en América Latina.....	36
1.2.2. Estudios sobre los movimientos en Bolivia.....	38
1.2.3. Producción sobre los cocaleros y el MAS-IPSP.....	41
2. LOS COCALEROS EN LOS MOVIMIENTOS DE BOLIVIA Y AMÉRICA LATINA.....	47
2.1. Los movimientos en Bolivia.....	47
2.1.1. Sujetos y movilizaciones.....	47
2.1.2. Movimientos y democracia entre 1990 y 2005.....	49
2.1.3. Los números también cuentan.....	60
2.2. El movimiento cocalero en las convergencias latinoamericanas.....	65
3. EL MOVIMIENTO COCALERO Y LA GESTIÓN SINDICAL.....	79
3.1. La constitución del movimiento cocalero.....	80
3.1.1. Orígenes de los cocaleros.....	82
3.1.2. Los impulsos de la Revolución Nacional.....	85
3.1.3. El sindicalismo campesino en Cochabamba.....	88
3.1.4. La migración.....	90
3.2. El discurso cocalero.....	95
3.2. La Coordinadora.....	123
4. LOS SALTOS DEL MOVIMIENTO COCALERO. DEL CHACO AL INSTRUMENTO POLÍTICO.....	127
4.1. ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL MOVIMIENTO.....	127
4.1.1. La lucha por la hegemonía del movimiento campesino.....	138
4.2. Colonizar la política. El instrumento político.....	145
4.2.1. Principios del MAS-IPSP.....	155
4.2.2. Rupturas y liderazgo.....	174
5. EL MOVIMIENTO COCALERO Y LA DEMOCRACIA.....	179
5.1. Dilemas de la democracia en el movimiento cocalero y el MAS-IPSP.....	183
5.1.1. Institucionalidad, libre mercado y preferencia por la soberanía.....	188
5.2. La democracia en el trópico.....	199
5.2.1. Los cocaleros y la democracia en el municipio.....	199
5.2.2. Cambios de autoridades.....	207



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.

5.2.3. El caso del traslado.....	215
6. GESTIÓN MUNICIPAL .....	239
6.1. LAS REFORMAS ESTATALES EN BOLIVIA.....	239
6.1.1. La descentralización y la participación local.....	241
6.1.2. La Participación Popular .....	249
6.2. El ciclo de las políticas .....	258
6.4. La gestión municipal en el trópico.....	262
6.4.1. El gobierno municipal .....	268
6.4.2. La población y las municipalidades.....	278
6.5. ESTABLECIMIENTO DE AGENDA.....	282
6.6. TOMA DE DECISIONES .....	287
6.7. IMPLEMENTACIÓN .....	303
6.8. EVALUACIÓN Y TERMINACIÓN .....	312
6.9. Eficacia, eficiencia y legitimidad .....	315
Conclusiones.....	319
Bibliografía .....	325

## PRESENTACIÓN

Una de las huellas más curiosas del pasado auge del complejo coca-cocaína en los mercados públicos de los pueblos del trópico de Cochabamba es la existencia de locales abiertos y pequeños con televisores de pantalla gigante. En algunos casos, estos locales suplen la ausencia del cine y atraen a campesinos y pueblerinos con su oferta de películas de artes marciales y ficción científica. En esta ocasión las imágenes que reúnen a la gente no incluyen a Jean-Claude Van Damme, a Arnold Schwarzenegger ni a Jackie Chan. Tampoco juega la selección nacional de fútbol. Los campesinos del trópico están reunidos hoy porque Evo Morales asumirá la presidencia de la república.

El discurso del presidente Morales después de su posesión es un contrapunto con los comentarios y vítores de la audiencia. El Evo no discursa solo. Cada frase suya es respondida con exclamaciones de júbilo y miradas de complicidad que los espectadores se lanzan unos a otros. Ningún grupo puede hacer suya la toma de mando como estos campesinos que a través de sus sindicatos organizaron de hecho los principales asentamientos humanos del trópico cochabambino y resistieron por dos décadas la intimidación policial y las políticas de represión.

¿Cómo fue posible que un dirigente indígena, originario y campesino, esté ahora en el mismo lugar que dejaron vacante los gobernantes neoliberales, el lugar desde el cual se tomaron las más cruciales decisiones de la revolución boliviana de 1952, el mismo que ocupara el presidente mártir Gualberto Villarroel (para no extender la evocación hasta Andrés de Santa Cruz, Antonio José de Sucre o Simón Bolívar)? ¿Cómo llegaron al poder los excluidos, los pobres, las “hordas de los que no se lavan”? Para responder estas preguntas debe relativizarse en primer lugar la idea de exclusión *plena* de los pueblos indígenas y de los habitantes del área rural en general. Admitir la exclusión de los indígenas y campesinos a lo largo de la vida republicana de Bolivia es admitir tácitamente que la historiografía oligárquica —que por más de un siglo y medio contó una historia oficial excluyente— es *verdadera*. Esta afirmación merece al menos un examen crítico si no

un rechazo palmario. Todas las grandes transformaciones en la historia boliviana tuvieron una participación decisiva, aunque no siempre protagónica, de las comunidades indígenas y campesinas. En los no tan prolongados lapsos de calma política, el área rural y las zonas indígenas distaron de la pasividad; los pueblos indígenas y originarios no dejaron de estar activos; continuaron con la vitalidad que posibilitó que uno de los dirigentes que reivindica la *indianidad* sea hoy el presidente de Bolivia. En este trabajo se examina parte de la experiencia vital de los campesinos cocaleros, intentando rastrear algunos de los hilos que la eslabonan con procesos, acontecimientos y líderes previos, y destacando la importancia de su acción en los ámbitos locales. Se analiza la gestión municipal en la zona de producción de coca y las vinculaciones de esa experiencia con la política nacional, el debate sobre el cambio en Bolivia, la democracia y las relaciones con otros movimientos de América Latina.

Los sindicatos de productores de coca constituyen el sujeto social más importante de las últimas dos décadas en Bolivia y específicamente en el departamento de Cochabamba. Asentados en municipios y cantones del área tropical de las provincias Chapare (Villa Tunari), Tiraque (Shinahota) y Carrasco (Chimoré, Puerto Villarroel, Entre Ríos), son la principal base del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) y sus principales impulsores como instrumento político dependiente de las decisiones sindicales. En su camino a su actual posición hegemónica en el trópico y a su importancia nacional, tránsito iniciado a mediados de la década del ochenta, el movimiento cocalero intentó en primera instancia conseguir el apoyo de otras organizaciones populares (la Central Obrera Boliviana, principalmente) en la defensa de sus cultivos, aliarse instrumentalmente con partidos políticos y finalmente fundar su propio partido o instrumento político. Asimiló la retórica antiimperialista del sindicalismo obrero y pasó discursivamente de la defensa económica a la coca a la defensa de los derechos humanos, a la resistencia contra las políticas neoliberales y a la recuperación de elementos culturales alrededor de la consideración de la coca como hoja sagrada y a la propuesta de cambios profundos en el país.

La reforma municipal de 1994 permitió a las organizaciones cocaleras ocupar la política institucional en el nivel local. Su constante resistencia y ascenso político (en comparación con el reflujo de otras organizaciones) les dio la posibilidad de disputar la hegemonía del movimiento popular a escala nacional, promover el “instrumento político” y ocupar escaños parlamentarios. La crisis del sistema de partidos de la democracia pactada les abrió la oportunidad de “colonizar” la política institucional nacional. En estos cruces del sindicato al movimiento y al partido, de la movilización a la política institucional, de lo local a lo nacional y de la oposición al gobierno, el control que todavía ejercen los cocaleros sobre el MAS-IPSP no desapareció aunque fue debilitándose.



## INTRODUCCIÓN. OBAMA NO PUDO GANARLE

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).

Pero Obama no pudo ganarle al líder boliviano Evo Morales, quien dijo que el gobierno estadounidense continúa entrometiéndose en su país (...) El año pasado, Morales expulsó al embajador estadounidense en La Paz y a la Drug Enforcement Administration con la sospecha de que trabajaban con la oposición política.

*Washington Post*, 20 de abril de 2009.

Es difícil no apreciar la diferencia entre los dos epígrafes. Expresan con suficiencia el cambio de percepción del público y las autoridades estadounidenses frente a los productores de coca bolivianos y a su principal dirigente, el actual presidente boliviano Evo Morales. En la nota de desdén inicial de la misión de la Cámara de Representantes abundan afirmaciones que desde aquí podríamos juzgar fácilmente como imprecisas. El Movimiento Al Socialismo, MAS, “instrumento político” fundado por los cocaleros, es actualmente el partido más importante de Bolivia. Su “presión política” se hace desde las calles y desde el gobierno que ganó con una histórica proporción de voto. A pesar del ostensible incumplimiento de las predicciones que auguraban la insignificancia de los campesinos, resalta una certeza incontestable: la *difícultad* —“Es difícil creer”, en términos



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.

del informe de la misión de 1982— de que los productores de coca se convirtieran en una fuerza política.

La discutible percepción de la pasividad de los campesinos bolivianos puede deberse a preconceptos más que a constataciones empíricas. Algunos autores y “tomadores de decisiones” suponen que los campesinos tenían una economía de autosubsistencia en la que el trueque y la reciprocidad prevalecían sobre la producción dirigida al mercado. Desde este punto de vista, los campesinos habrían sido fáciles instrumentos de los narcotraficantes (*Cf.*, por ejemplo, Malamud-Gotti 1992 y una eficaz reseña en Healy 1993). Estos juicios contrastan con la historia de la participación política campesina en Bolivia y aun con estudios realizados en años anteriores sobre los productores de coca. Un artículo publicado en 1977 afirma: “Se oponen y probablemente desafiarían cualquier intento gubernamental de reducir los niveles de producción (de coca)” (South 1977: 32); otro, anterior, infiere que habría resistencia frente a la sustitución de cultivos (Keller y Aitken 1974: 10).

Sea cual haya sido el punto de partida —la humildad o la actitud desafiante—, el camino recorrido por los cocaleros hasta su actual importancia en la política latinoamericana fue ciertamente difícil; les exigió mucho empeño, y en su andadura tuvieron que enfrentar repetidamente las invectivas de los funcionarios antidrogas y la represión policial y modular sus difíciles relaciones con otros movimientos de raigambre popular. Este texto transita algunos pasos de ese camino que se inició en la aparente pasividad. Examinaremos los factores que confluyeron en la experiencia política cocalera en el nivel local y observaremos su posterior irradiación nacional. En lo local, nos detendremos específicamente en tres municipios de la zona tropical de departamento de Cochabamba: Villa Tunari, en la provincia Chapare, y Chimoré y Puerto Villarroel, en la provincia Carrasco, y en la labor de las federaciones sindicales campesinas.

## Definición del problema y el objeto de la investigación

El *sujeto* de esta propuesta de investigación es el movimiento cocalero de Bolivia. La investigación fue planteada antes del éxito electoral de Evo Morales y el MAS-IPSP. El trabajo se dedica a su acción en el nivel municipal —a su ejercicio de gobierno en las secciones municipales cuya población se adscribe mayoritariamente a los sindicatos de colonizadores productores de coca— en relación con su expansión a otros ámbitos, en los que se disputan los sentidos de la democracia y el cambio en Bolivia.

Dos reflexiones animaron la propuesta. En primer lugar, una referencia de la aproximación al conflicto como una estrategia adecuada para conocer sociedades diversas como la boliviana; en segundo lugar, la consideración de la importancia adquirida el movimiento de productores de coca en la política del país y sus similitudes y diferencias en relación con movimientos de otros países de América Latina. Es que, en su ejercicio del poder municipal, los cocaleros expresan un conflicto entre *una matriz de acción sindical*, caracterizada por la conflictividad y la capacidad de resistencia, y *las normativas de acción estatales* tanto de administración y gestión como de representación y elección de autoridades locales.

Efectivamente, el conflicto (y las situaciones excepcionales que alcanza) puede considerarse como un punto de entrada especialmente útil para el conocimiento de realidades sociales heterogéneas.<sup>1</sup> Sin embargo, debe aclararse que los conflictos pueden referirse no solamente a la disputa de dos o más sujetos por un bien escaso o a la imposibilidad del logro simultáneo de sus objetivos. Se refieren también a la diversidad de posiciones que puede adoptar un mismo sujeto, a la divergencia de las pautas de acción

---

<sup>1</sup> Cf. la referencia de la situación de excepción, en Carl Schmitt (1991), 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).

que correspondan a esas posiciones (admitiendo que ninguna correspondencia tiene caracteres de necesidad).<sup>2</sup>

Por el lado de la *instalación* de los cocaleros y otros campesinos y originarios en la política *institucional*, cuando se planteó la investigación se destacaban ya los diputados del MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti, MIP, cuya presencia en el Congreso era uno de los síntomas más visibles del cambio en Bolivia. Otras señales notables del cambio eran una serie de protestas escenificadas entre 2000 y 2003, demandas por la convocatoria de una asamblea constituyente y por la nacionalización de los hidrocarburos, que ponían en juego los rasgos más importantes de la manera en que había funcionado la democracia desde 1985 y la continuidad de las políticas económicas neoliberales. Lo más notable, en relación con el movimiento cocalero, era que había participado en todas esas protestas y demandas. Había optado por la protesta pero *al mismo tiempo intentaba aprovechar los canales institucionales creados por las reformas* para ocupar la política institucional.

La importancia de los sindicatos cocaleros 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. Con la apertura de la municipalidad por medio de la reforma de la Constitución Política del Estado y la Ley de Participación Popular (ambas de 1994), 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 en su ejercicio. Efectivamente, en las elecciones municipales de diciembre de 1995 se dio en los tres municipios tropicales de Cochabamba —Puerto Villarroel y Chimoré (de la provincia Carrasco) y Villa Tunari (de la provincia Chapare)— un amplio triunfo electoral de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), *instrumento político* de las federaciones sindicales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Esta consideración de conflictos “incorpóreos” (que desplaza lo conflictivo de la divergencia entre los objetivos de los sujetos a las pautas de acción que éstos mantienen) guarda un parecido de familia con las perplejidades o conflictos psicológicos. No involucra asumir las identidades de los sujetos como acabadas ni sus acciones como necesariamente “racionales con arreglo a fines”.

<sup>3</sup> En el municipio de Puerto Villarroel, ASP logró 58,69% de los votos; en Chimoré, 63,26%; en Villa Tunari, 61,23%. Ello llevó a sus candidatos directamente al sitial de alcaldes y sus dirigentes a dominar mayoritariamente los concejos

El desempeño del instrumento político en las municipalidades era forzosamente una novedad que podía observarse desde dos puntos de vista complementarios. Podía pensarse, por un lado, que los campesinos se ajustarían a la gestión municipal, *aprendiendo* la terminología de la burocracia estatal y los códigos de las relaciones que se dan entre las autoridades y los políticos. Por el otro lado, era posible también suponer que el extraordinario vigor de la organización sindical acabaría por subsumir la gestión, fundiéndola en la dinámica habitual de los sindicatos. Era previsible, finalmente, que ambos extremos se cumplieran parcialmente, que la acción de los cocaleros acabara por dar rasgos definitorios particulares a la democracia representativa en el nivel municipal y que, simultáneamente, los cocaleros *se convirtieran* al municipalismo.

### **Delimitación y periodización**

La investigación se enmarcó espacialmente en los municipios de Puerto Villarroel, Chimoré y Villa Tunari, de las provincias Carrasco y Chapare del departamento de Cochabamba, en Bolivia (V. Mapa 1, en Anexos). Temporalmente, se delimitó de octubre de 1995 a diciembre de 2004, lapso correspondiente a la campaña electoral y a la administración municipal de los gobiernos elegidos en diciembre de 1995 y 1999 y a la elección municipal de 2004.

### **Objetivos**

Objetivo general: *Determinar la relación que se establecen entre las modalidades de acción sindical, por un lado, y la gestión municipal y la democracia representativa, por el otro.*

---

municipales (Vargas *et al.* 1996: 10; MPR 1997). A fines de 1998 ASP se escindió en dos fracciones: el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) y ASP, que pugnaron posteriormente por controlar los aparatos municipales.

## Objetivos específicos

Objetivo 1. Determinar la relación que se establece entre la matriz de acción sindical y las directrices oficiales de gestión gubernamental en los municipios del Trópico de Cochabamba en la administración municipal de 1996 a 2004.

Objetivo 2. Determinar la relación establecida entre la matriz de acción sindical y los procedimientos la democracia representativa en el nivel municipal en los municipios del Trópico de Cochabamba entre 1996 y 2004.

La propuesta connotaba la necesidad de definir la matriz de acción sindical, cuyo estatuto había que aclarar desde el principio: como articulación de marcos de interpretación de la acción colectiva, como cultura política que guiaba la acción sin ser acción en sí misma o como reglas codificadas. Operativamente se asumió que este elemento *ad hoc* se refería a las orientaciones habituales de la acción de los sindicatos: la soberanía de las bases y los rasgos concomitantes de delegación, mandato imperativo e imposibilidad de la deliberación.

## Metodología

La intención de formular el proyecto con aspiraciones analíticas y explicativas implicó tres premisas fundamentales. Primeramente, el tema de estudio (la acción de un movimiento en varios ámbitos y en un contexto sociopolítico cambiante) es un proceso *sobredeterminado* y en curso; en consecuencia, exige abordajes que consideren su carácter inacabado y su causalidad múltiple. Segundo, la explicación obliga a considerar un contexto más amplio que el país —otros países, la región o el continente— y también los hilos históricos que se anudan en la experiencia cocalera. Finalmente, también exige plantear la problemática de modo pertinente y crítico en relación con los debates teóricos contemporáneos en las disciplinas que toca la investigación.

En relación con la primera premisa, la sobredeterminación del objeto estudiado revela las limitaciones forzosas de cualquier proyecto de investigación. En el extremo, no se puede aspirar tomar en cuenta *todos* los factores que influyen en el objeto. En cuanto a la segunda premisa, se buscó arraigar los análisis históricamente. Por otra parte, el trabajo no evitó una perspectiva comparada, en relación con el país y con fenómenos sucedidos en otros países. Pese a que muchas de las investigaciones que se publicaron sobre Bolivia en los últimos años adoptan una perspectiva comparada (*Cf.* Seligson *et al.* 2006, Domingo y Grindle 2003, para dar dos ejemplos explícitos y disímiles), y pese a que muchos estudiosos bolivianos son parte de circuitos académicos que se dedican a la comparación de varios casos nacionales, persiste en las ciencias sociales y políticas bolivianas el riesgo del “excepcionalismo”. El “excepcionalismo boliviano” haría innecesaria la consideración de otras realidades. Desde su punto de vista, se darían en el país los extremos del “abigarramiento”,<sup>4</sup> la inestabilidad, la debilidad estatal, el vigor de la sociedad o la fragilidad de las fronteras entre la política institucional y la acción directa de las masas.

La propuesta metodológica no se restringe a la respuesta de qué es lo que se quiere averiguar y cómo se averiguará. También se refiere a la pertinencia del proceso mismo de la investigación y los resultados, a la cuestión de si el esfuerzo es válido en relación con los campos disciplinarios que toca. La tercera premisa vincula los objetivos de la investigación y la teoría. Se funda en la certeza de que “(l)a teoría y el trabajo empírico (...) no pueden existir productivamente si están aislados” (Keohane, King y Verba 1995: 476). En este proyecto se parte de la idea de que las peculiaridades de la acción local de los campesinos cocaleros no son parte de los problemas particulares de un país heteróclito. Tienen que ver, fundamentalmente, con asuntos teóricos y filosóficos centrales en el debate sobre la democracia.

---

<sup>4</sup> El “abigarramiento” de la formación social boliviana país serviría no como un desafío analítico —explicar la heterogeneidad— sino como la clausura de los esfuerzos investigativos: desde un punto de vista, explicaría todo; desde el otro, indicaría, por su insuperable incertidumbre, los territorios vedados a la investigación.

El trabajo acudió a varias fuentes: toda la documentación oficial disponible sobre el período estudiado en el momento en que se realizó la recolección de datos; funcionarios, dirigentes, miembros de las organizaciones, técnicos y asesores; bases de datos de encuestas de opinión pública, protestas y prensa. Se combinaron varias técnicas de análisis documental y entrevistas. A pesar de una limitación inicial de enfoques —ya que el trabajo fue realizado por un solo investigador—, la escasa formalización de la vida académica en Bolivia impone sin propósito orientaciones interdisciplinarias en la formación y el desempeño profesional, que son utilizables como ventajas en el abordaje de un objeto complejo. A diferencia de lo sucedido en otros países con tradiciones académicas consistentes, las carreras de la universidad boliviana no consolidaron barreras rígidas entre las disciplinas de las ciencias sociales. En algunos casos, la sociología o el derecho suplían, por ejemplo, la inexistencia de carreras de antropología o ciencia política.

La región del trópico de Cochabamba se encuentra en los límites departamentales con el Beni y Santa Cruz. Los tres principales municipios que lo conforman son: Villa Tunari, Chimoré y Puerto Villarroel. Villa Tunari es la Tercera Sección de la provincia Chapare; Chimoré, la Cuarta Sección de la provincia Carrasco; Puerto Villarroel, la Quinta Sección de la provincia Carrasco del departamento de Cochabamba. Los tres municipios se encuentran en la zona tropical que da inicio a la cuenca amazónica. Las principales actividades económicas en la región son agrícolas. La región es conocida como Chapare, por el río Chapare. La zona fue abierta a la colonización desde inicios de la república, pero su poblamiento más efectivo se hizo en las últimas décadas, en función de la producción de coca.

Se conoce que el MAS es el partido izquierdista del indígena cocalero Evo Morales, que su desempeño electoral fue mejorando en cada uno de los comicios en que participó desde 1999 y que hoy ejecuta un proyecto gubernamental socialista. Esta afirmación vela el proceso intrincado y arduo que la hizo posible. En primer lugar, no debe perderse de vista la muy estrecha relación de la acción política con la vida cotidiana campesina. En segunda

instancia, la adopción de la personería jurídica de un partido político desfalleciente (el MAS) sancionó finalmente la existencia legal del instrumento político —que ya tenía varios años de vida y que no había manifestado una predilección explícita por el socialismo—, después de numerosos intentos de alianzas, conflictos, negociaciones y “préstamos de siglas” de otros partidos. No se trataría de un “partido” tradicional sino un ente pensado como dependiente de las organizaciones campesinas; precisamente, el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (la sigla completa es: MAS-IPSP). La relación de los pueblos indígenas y campesinos con los partidos bolivianos de izquierda fue en general difícil debido a la manipulación, el paternalismo y la discriminación que los militantes izquierdistas ejercieron; podría decirse que el instrumento político no solamente surgió contra los partidos de derecha sino también contra la izquierda tradicional. Tercero, la afirmación de los cocaleros como indígenas u originarios no es automática. Bolivia es un país en el que la *taxonomía* de la población rural y la acción política —apelando a expresiones como “campesinado”— evadió y encubrió por décadas y de varias maneras las dimensiones racial y étnica; la identificación como indígenas fue sobre todo una labor de los propios sujetos que reivindicaron su *ser originario*. Además, hay una notable heterogeneidad en los orígenes de los productores de coca. Finalmente, el liderazgo de Evo Morales tampoco fue un resultado necesario de las luchas cocaleras y, por otro lado, no da cuenta de todo el movimiento aunque sí le otorga un referente de unidad tanto internamente como hacia el exterior.

Durante la década del ochenta se dieron en Bolivia tres fenómenos que influyeron notablemente en la historia del país de las dos décadas posteriores y condicionaron el surgimiento del movimiento cocalero: la “*transición a la democracia*”, con la *pérdida de vigencia de los actores y discursos de la etapa del nacionalismo revolucionario*; la *adopción de políticas económicas neoliberales* que intentaron responder a la crisis incubada durante las dictaduras y que estalló incontenible durante el primer gobierno civil, y el *aumento de la importancia del “complejo coca-cocaína”* —impuesto por el peso de las relaciones del país con los Estados Unidos—. Actualmente, los cocaleros constituyen uno de los *puntos nodales* del movimiento popular boliviano. El MAS —un partido abiertamente antineoliberal—, es el principal partido

político del país. Alcanzar esa relevancia nacional fue ciertamente difícil y precisó del esfuerzo incesante de los sindicatos campesinos y sus dirigentes y tuvo que enfrentar, entre otros obstáculos, la pérdida de más de cien vidas de campesinos. Entre esos esfuerzos están —indiscutiblemente— la decisión de crear el “instrumento político”, la participación exitosa en tres elecciones municipales sucesivas (1995, 1999 y 2004) y el ejercicio del gobierno en los municipios del trópico del departamento de Cochabamba no siempre armonizando las resoluciones de las organizaciones de base con la democracia representativa y las directrices nacionales de gestión municipal. La apuesta por el “instrumento político” debeló —aunque no definitiva ni completamente— los temores que auguraban la aparición de grupos armados en la selva cochabambina y por otro lado revistió a los concejos municipales y al parlamento de una representatividad que antes no tenían.

### **Contexto político del ascenso del movimiento cocalero**

El ciclo del nacionalismo revolucionario concluyó con el “retorno a la democracia”, que involucró la retirada tácita de los protagonistas de la escena política de las dos décadas anteriores: los sindicatos, congregados en la Central Obrera Boliviana, COB, y los militares. Desde 1982 los partidos políticos debieron asumir el papel de mediación que la legislación preveía. Hacia inicios de esa década, el Estado de 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 a favor de la restauración de los derechos civiles y la democracia representativa, saliéndose de hecho de los marcos del proyecto de *transición regulada* que algunos militares promovían.

Después de uno de los períodos más convulsos de la historia política reciente en Bolivia (un lapso de golpes militares absurdamente cruentos, elecciones trucas y tenaces movilizaciones populares que intentaban recuperar la democracia, con un total de ocho presidentes y un triunvirato a partir de 1978), en octubre de 1982 el gobierno fue entregado los civiles. En los años siguientes, de finales de 1982 a 1985, el bloqueo parlamentario de las propuestas gubernamentales, el estallido hiperinflacionario de la crisis económica y la saturación de demandas de las organizaciones sociales provocaron el acortamiento del período del primer gobierno democrático y la convocatoria a elecciones generales. Así, en 1985 Víctor Paz Estenssoro, del MNR, llegó por cuarta vez a la presidencia. Enfrentó la hiperinflación adoptando severas medidas neoclásicas y la inestabilidad política a través de un pacto del MNR con el principal partido de oposición, que le garantizaba el respaldo de una mayoría parlamentaria. Todos los gobiernos posteriores repitieron la misma fórmula y el “modelo neoliberal” y la democracia pactada parecieron consolidarse sin contraste.<sup>5</sup> Se armó un régimen neoliberal de ciudadanía (*Cf.* Yashar 1999; *Infra*) que combinó el deterioro de derechos sociales con el fortalecimiento de la mediación a través de los partidos políticos.<sup>6</sup>

Correspondientemente, el discurso hegemónico articulaba la economía de mercado y la democracia representativa; los partidos políticos más importantes y muchas organizaciones sociales se convirtieron a este credo o lo asumieron pragmáticamente. Desde el inicio, la estabilidad económica y política degeneró en el empobrecimiento de amplios sectores de la población y en la enfeudación de la política a los políticos. El fracaso de las medidas económicas —que en el último período intentaron favorecer la inversión extranjera en detrimento de la población y el Estado—, y una incapacidad miope de los partidos —que se ganaron la desconfianza de la población con los “cuoteos” de cargos y la ineficiencia—

---

<sup>5</sup> El papel de Bolivia como “país experimento” del neoliberalismo en democracia que se aplicaría en Europa Oriental es realzado por Perry Anderson, quien señala que, después de la experiencia autoritaria chilena, el boliviano fue el caso latinoamericano más novedoso, 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, pasan por alto la crisis boliviana de la primera mitad de la década del ochenta y la política económica que se inició en 1985 (Petras y Morley 2000).

<sup>6</sup> En este trabajo, concebimos la ciudadanía como una relación cambiante con el Estado y la comunidad política que permita el reconocimiento mutuo y la participación individual o colectiva en las decisiones sobre los asuntos de interés común. La vigencia efectiva de los derechos (civiles, políticos, sociales) es una condición de la participación.

acunaron el surgimiento de movimientos sociales que no se sentían representados ni atendidos en el sistema político. Los cauces institucionales que se impusieron a la participación social (la Ley de Participación Popular, de 1994, fundamentalmente) se restringían a las políticas de desarrollo local y no impidieron la manifestación de demandas populares correspondientes a otros ámbitos: la defensa de las empresas estatales frente a la privatización, el manejo de los recursos naturales, los territorios indígenas o la erradicación de la coca. Favorecieron el acercamiento de los campesinos a la gestión pública y fortalecieron a algunas organizaciones que consiguieron que sus dirigentes lleguen a las alcaldías y concejos municipales.

Deben marcarse algunos hitos claros de descontento social y declive de este “modelo”. El primero es una serie de movilizaciones populares —urbanas y rurales— realizadas durante el año 2000. La más importante es la “guerra del agua” de Cochabamba, una protesta local masiva que logró la expulsión del consorcio privado que pocos meses antes se había encargado de la gestión del servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad.<sup>7</sup> En septiembre y octubre del mismo año 2000 se llevaron a cabo protestas que paralizaron parcialmente el país durante varias semanas. El segundo hito es el resultado de las elecciones generales de 2002, en las que, a pesar de las “recomendaciones” del embajador norteamericano —de no favorecer al narcotráfico con el voto popular—, gran parte de los bolivianos votaron por el MAS-IPSP. El tercero es la matanza de febrero de 2003 —iniciada con una disputa entre policías y militares—, que significó la pérdida de legitimidad de la violencia estatal y derivó en una serie de actos vandálicos en protesta por la creación de un impuesto al salario. Después de dos días de incertidumbre y de más de treinta muertes, el impuesto fue anulado.

---

<sup>7</sup> Prácticamente toda la población se unió con firmeza en la demanda de anular la concesión. 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 los regantes rurales y las juntas de vecinos en los barrios periféricos de la ciudad; para otros, el 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 la Coordinadora del Agua —formada por varias organizaciones ambientalistas, sindicales, gremiales y populares cuando se vislumbró el problema— radicó en que dio sentido a la rescisión del contrato de concesión precisamente en esos problemas que cada grupo había identificado particularmente.

La Guerra del agua sembró la certeza de que parte de la población podía sobrepasar la mediación ejercida por los políticos y que la opción de la protesta siempre estará presente ante cualquier decisión gubernamental que los movimientos sociales interpreten como injusta. Las elecciones hicieron verificable el desencanto de un amplio sector de la población. Febrero enseñó que se podían esperar reacciones desproporcionadas por parte de la policía y el ejército. El cuarto hito fue la revuelta de octubre de 2003, que se planteó en torno a la exportación de gas natural y culminó, después de la muerte de alrededor de setenta personas, con la huida de Sánchez de Lozada y la asunción de su cargo por el vicepresidente Carlos Mesa.

Con el ánimo de no ahuyentar la inversión extranjera, durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) se habían establecido condiciones de exportación de gas natural muy desventajosas para el Estado boliviano y muy favorables para las empresas privadas (entre ellas, se les otorgaba por decreto la propiedad de los recursos del subsuelo, contraviniendo los preceptos constitucionales que establecen la propiedad estatal inalienable). La normatividad de los hidrocarburos y la regulación sectorial no solamente sacrificaba los intereses nacionales en aras de la atracción de inversores sino que abría muchas rendijas a la corrupción (mediante fondos destinados a sobornos disfrazados y cláusulas de confidencialidad), anulando la capacidad de negociación del Estado frente a las empresas transnacionales, que inclusive habían “asesorado” la redacción de las leyes sectoriales.<sup>8</sup> En un momento que expresaba la crisis no solamente del “modelo” sino de un ciclo estatal, Mesa se comprometió a llevar a cabo la “agenda de octubre”: referéndum vinculante sobre la política de hidrocarburos, reforma de la ley de hidrocarburos y convocatoria a una asamblea constituyente. Los acontecimientos posteriores confirmaron la transición: la renuncia de Mesa, la convocatoria de elecciones, el triunfo mayoritario de Evo Morales.

Volvamos al período previo. Como parte del ciclo de reformas institucionales y “consolidación democrática”, en julio de 1988 fue promulgada la Ley 1008, del Régimen de

---

<sup>8</sup> Cf. los boletines *OjoEnergético* y *Temas Globales en Bolivia* del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón ([www.cesu.umss.edu.bo](http://www.cesu.umss.edu.bo)).

la Coca y Sustancias Controladas, que formaliza algunos prejuicios en contra de la hoja de coca y de sus productores. Según esta ley, el territorio boliviano tiene *áreas de producción legal tradicional de coca*, por un lado, *áreas en transición, en las cuales hay coca que no es ilegal pero debe erradicarse*, por otro, y, finalmente, *áreas donde la producción es ilícita*. Según esta ley, el trópico de Cochabamba, conocido como Chapare, es un área en transición, sujeta a erradicación y sustitución de cultivos. Esta *penalización parcial* formal de la coca se traduce en *una penalización parcial de los productores de coca* y se suma a la importancia de la coca en la vida cotidiana de las familias campesinas<sup>9</sup> y a la validez de sus usos rituales, medicinales y alimenticios. Se arma así un conflicto de interpretaciones irresoluble, que nunca criminaliza por completo a los campesinos cocaleros ni los exime plenamente de responsabilidades sobre el uso de la coca para fines ilícitos.

El Chapare está ubicado en el centro del territorio boliviano y a través de su superficie se extiende la principal carretera que une el oriente y el occidente del país. La habitual interdicción establecida en la zona hizo que el estado de excepción sea cotidiano y generó una relación perversa entre las entidades estatales y los campesinos, que vedaba el ejercicio de los derechos civiles y realzaba el carácter represivo del Estado.

El movimiento cocalero y su instrumento político surgieron en el núcleo de este ambiente de reforma económica e institucional y represión de la producción de coca. Constituyen un desafío contra las *élites* económicas y políticas y también contra las *élites* intelectuales que se dedicaron al estudio de las reformas económicas y políticas de los años ochenta y noventa.<sup>10</sup> Durante ese lapso, *era difícil imaginar que un instrumento propio llegara a tener importancia en el sistema de partidos y —menos— ser el partido político más importante del país*. Las intuiciones académicas más avanzadas veían el desarrollo político de los cocaleros en términos del uso que —se suponía— intentaban hacer del movimiento campesino nacional para enfrentar las políticas del gobierno, o en términos de alianza con actores

---

<sup>9</sup> En el caso de los Yungas, la “integración productiva y simbólica es uno de los factores que hace casi imposible erradicar la coca sin erradicar o expulsar también a toda la población” (Spedding 1997: 48).

<sup>10</sup> Evo Morales declaró durante la campaña electoral de 2002: “Vamos a dar sorpresas. Que los viejos políticos se preparen y los analistas, periodistas y demás gente aún incrédula se alisten porque el 30 de junio será el triunfo del pueblo organizado” (O, 28.5.2.).

marginales: otros sectores populares, partidos políticos de izquierda, en ámbitos sindicales y en el parlamento, para buscar apoyo en su lucha contra la erradicación de cicales.

La exposición se hace en seis capítulos. El primero se dedica al estudio de los movimientos sociales, mostrando los enfoques de análisis alrededor de varios problemas importantes. El segundo capítulo se dedica a la ola de las movilizaciones en Bolivia y en América Latina para ubicar el movimiento cocalero en este contexto. El tercero se dedica a la constitución del movimiento cocalero y a su acción sindical. En el cuarto capítulo se muestran los ámbitos en los que actúa el movimiento cocalero, haciendo énfasis en la creación del instrumento político y su participación en la política institucional. El quinto capítulo discute la idea de la democracia sindical y examina la manera en que los cocaleros combinan su acción sindical con las instituciones representativas. El último capítulo se dedica a la gestión municipal en sus aspectos más técnicos en los tres municipios estudiados.



## 1.MOVIMIENTOS SOCIALES

Mis amigos reconocerán este libro por lo que es: sopa de piedra. Como los pícaros de la fábula, herví una olla de agua, puse algunos guijarros e invité a los que pasaban a agregar los ingredientes de sopa que pudieran conseguir.

Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*.

Retostar el charque, machacarlo y desmenuzarlo. En una olla de barro con agua y sal poner cebolla, charque, ajo, perejil, las papas peladas y partidas en ocho, ají colorado y la jankakipa disuelta en un poco de agua, incorporar las piedras y dejar hervir hasta que esté cocido.

*Cocina tradicional boliviana*, edición especial en miniatura para la feria de Alasita.

En un texto clásico del estudio de la acción colectiva y los movimientos sociales, Charles Tilly —uno de los más lúcidos estudiosos de estos fenómenos— supone que las sopas de piedra son una ocurrencia picaresca y fermentada. En Bolivia, por el contrario, las sopas de piedra distan de ser inventos recientes. Son parte de la *rica* tradición culinaria andina. Análogamente, algunos elementos recurrentes en las numerosas protestas y conflictos que tienen lugar en el país —rasgos culturales, la persistencia del colonialismo, la heterogeneidad social, los momentos de crisis y de condensación de la acción colectiva, la debilidad ingénita del Estado y la consiguiente precariedad de la estabilidad democrática— parecerían ubicarse en los puntos ciegos de los enfoques más establecidos en la investigación de los movimientos sociales (las teorías de movilización de recursos, privación relativa, oportunidades políticas y proceso político, las variantes remozadas de los enfoques de la lucha de clases). Es posible sostener que el estudio de los movimientos sociales en Bolivia —para no hablar del Área Andina o América Latina— no puede ser emprendido sobre la base exclusiva de los presupuestos teóricos de las teorías “del Norte”.



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.

Sin embargo, la mayor parte de sus preguntas son pertinentes para los casos de nuestro continente.

En la actualidad la discusión sobre los movimientos sociales en Bolivia excede los marcos académicos. Los dirigentes sociales, los parlamentarios y los funcionarios del poder ejecutivo —hoy “órgano ejecutivo”— arraigan la legitimidad de sus actos en las decisiones tomadas por los movimientos sociales; varios ministros del gobierno del presidente Evo Morales acuden a reuniones con representantes de los movimientos; el mismo presidente utiliza en sus discursos la expresión “movimientos sociales” más que “pueblo”. Esta importancia de alcance nacional es parte de una tendencia que comprende varias experiencias que si bien no están articuladas constituyen referentes en América Latina: el movimiento zapatista, en México; el Movimiento Sin Tierra, en Brasil; los piqueteros, en la Argentina; el movimiento indígena ecuatoriano, si se citan solamente los ejemplos más conocidos. Por otro lado, en Bolivia la movilización realizada fuera de los cauces institucionales no es patrimonio exclusivo de los sectores “progresistas” o “populares”. Con la crisis de la *díada democracia pactada-neoliberalismo* y con el ascenso de los movimientos populares, se inició un proceso de movilización competitiva —entre estos movimientos populares y movimientos cívicos de varias regiones del país— que acompaña el debate público sobre el *proceso de cambio* —específicamente, sobre el rumbo que debería tomar este proceso—.

En el lenguaje político que se utiliza en el país, la expresión “movimiento social” denota una variedad amplia y heterogénea de organizaciones, protestas, movilizaciones y sectores que en general fueron contestatarios al “modelo neoliberal” que imperó durante dos décadas y actualmente apoyan (militante o “críticamente”) los cambios que impulsa el gobierno de Evo Morales. Los movimientos sociales están presentes en los medios de comunicación, en las calles y también en la estructura del poder ejecutivo, en la retórica de la propaganda gubernamental y en las políticas públicas, en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas que ejecutan los ministerios. Frente al uso tan difundido de “movimiento social”, es necesaria una discusión de los conceptos y los enfoques que se

usaron durante las últimas décadas. Las mayor parte de las definiciones “se basan en tres o más de los siguientes ejes: acción colectiva o conjunta; demandas u objetivos con orientación al cambio; alguna acción colectiva extra o no institucional; algún grado de organización, y algún grado de continuidad temporal” (Snow *et al.* 2004: 6).<sup>11</sup>

Partiremos de la afirmación amplia según la cual los movimientos sociales son grupos organizados que persiguen promover o detener algún cambio en el sistema social del cual son parte sin tener los recursos “esperables” —los recursos formales e informales que el sistema político reconoce como legítimos— para garantizar el éxito de su empresa o siquiera el planteamiento de sus demandas. Cuentan básicamente con su acción —su *movimiento*, precisamente, que en algún momento se manifiesta fuera de los canales institucionales— y su organización. Con cierto grado de continuidad, se enfrentan conflictivamente a quienes sí tienen recursos —poder, dinero, reconocimiento—, y en su desarrollo despiertan o refuerzan lazos de solidaridad en sus miembros. Una de las definiciones más conocidas y precisas de movimiento social se debe a Charles Tilly. Tilly afirma que desde la segunda mitad del siglo XVIII los movimientos que tuvieron lugar en el hemisferio occidental sintetizaron los siguientes elementos:

1. un esfuerzo público sostenido y organizado en hacer demandas colectivas a autoridades determinadas (llamémoslo *campana*);
2. el empleo de combinaciones entre las siguientes formas de acción política: creación de asociaciones y coaliciones con fines específicos, reuniones públicas, procesiones solemnes, vigias, marchas, manifestaciones, cartas abiertas, declaraciones a y en los medios de comunicación y panfletería (llamemos a la reunión de estas acciones *repertorio del movimiento social*), y
3. la representación pública y coordinada de VUNC: valía, unidad, número y compromiso por parte de los participantes y sus bases (llamémosle *expresión de VUNC*) (Tilly 2004: 3-4).

---

<sup>11</sup> Entre las propuestas más sugerentes es destacable la siguiente: “Un segmento auto-movilizado de la sociedad civil (o actor colectivo) involucrado en una praxis social y política que conduce, cuando está guiada por un interés emancipado y cuando es exitosa, al auto-empoderamiento individual y colectivo, a identidades sociales nuevas y a la autoproducción de la vida” (Friedmann 1989: 503).

## 1.1. Debates en las teorías de los movimientos sociales

Tal como sucede con otros conceptos y otros referentes empíricos de las ciencias sociales, no hay una definición universal de lo que sería un movimiento social. En esto contribuirían la complejidad de los fenómenos y también ciertas “tradiciones” teóricas arraigadas. En algunos textos ya clásicos esta diversidad se connota con la parábola de los seis ciegos que deben identificar un mismo animal —un elefante— mediante el tacto. Como cada uno posa la mano en un lugar diferente del animal, resultan identificados seis animales diferentes (Cf. Gusfield 1994: 58-59). Los enfoques no alcanzarían a dar cuenta de la totalidad del objeto estudiado, a pesar de sus esfuerzos y de la validez indudable pero incompleta de sus hallazgos. No existe una definición unívoca ni se ha establecido una lista única de criterios que servirían para articular esa definición. Existen varios debates que permiten distinguir los enfoques de estudio de los movimientos: ¿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 exhaustivamente 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 duraderos? ¿Terminan en la institucionalización o pueden ser infinitamente *ainstitucionales*? ¿Por qué la sociología de la organización no puede explicarlos plenamente? ¿Cuál es su relación con la cultura, la ideología y la identidad? ¿Cuál es su manera de actuar, sus “lógicas” de acción? ¿Cuáles son sus consecuencias? ¿Generan necesariamente cambios positivos?

Alberto Melucci entiende que no hay una definición analítica de movimiento social. Toda la investigación sobre los movimientos sociales se habría plasmado en generalizaciones empíricas. Después de tanto esfuerzo empírico 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 propone: “La definición analítica (...) 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).

Así como no existe una definición universal, tampoco se unificó una sola discusión académica sobre los movimientos. Esta discusión es promisorio, ya que hay un cúmulo apreciable y creciente de investigaciones empíricas en todos los continentes. Los intentos de enlazar los debates particulares en un diálogo común se refieren sobre todo a Europa y Estados Unidos y suelen soslayar los aportes de enfoques provenientes de otras regiones, tales como los estudios subalternos que, aunque no explicitan la denominación de “movimientos sociales”, expresan un potencial analítico crítico notable en relación con países del Sur. En este texto se utilizarán sobre todo las revisiones realizadas por Donatella della Porta y Mario Diani (1999) y David Snow, Hanspeter Kriesi y Sarah Soule (2004), que servirán para establecer un panorama de los problemas y los enfoques más recurridos en el estudio de los movimientos. Della Porta y Diani destacan cuatro perspectivas contemporáneas. 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 (la perspectiva de los *nuevos movimientos sociales*; della Porta y Diani 1999:3). Por la importancia de sus aportes en el análisis del surgimiento de los movimientos, agregaríamos la *teoría de la privación relativa*. Las diferencias que existen entre estos enfoques dependen no solamente de la dinámica académica, que incluye tradiciones, puntos de vista y opciones metodológicas que enmarcan las investigaciones, sino de las diferencias “objetivas” entre los fenómenos estudiados.

Derivada de algunos estudiosos de la denominada Escuela de Chicago, la teoría del comportamiento colectivo se refiere sobre todo al origen de los movimientos. Las reflexiones iniciales acusan un sesgo racionalista, en tanto que las movilizaciones serían reacciones (irracionales) frente a frustraciones y penurias sufridas por algún grupo social cuando el sistema social en crisis no provee mecanismos eficaces de cohesión. La teoría de

la privación relativa explica el surgimiento de los movimientos en el hecho de que un grupo social infiere que su situación es injusta en comparación con la de otros grupos. La teoría de la movilización de recursos enfatiza el carácter racional de los movimientos, que utilizarían los recursos existentes para conseguir algún fin específico. Dos de sus propulsores, John D. McCarthy y Mayer Zald, escribieron: “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). Apoyada en el trabajo de estudiosos como William Gamson, Charles Tilly, Douglas McAdam y Sidney Tarrow, entre otros, la teoría de las oportunidades políticas y del proceso político resalta la importancia del contexto en el que se *mueven* los movimientos, sobre todo las aperturas en el sistema político, que impulsarían la movilización como una promesa de éxito relativo. El enfoque de los nuevos movimientos sociales se debe a autores —a Touraine se suman Claus Offe y Alberto Melucci, entre otros— que entre las décadas de los años setenta y ochenta plantearon una oposición a las concepciones marxistas que enfatizaban el conflicto de clases y lo explicaban como expresión de fuerzas objetivas más que en función de los actores. Para esta teoría, los cambios en las sociedades occidentales desarrolladas impondrían cambios en la acción colectiva; los *nuevos movimientos* —más “identitarios” o ambientalistas que obreros o campesinos— serían los movimientos de las nuevas sociedades postfordistas o postindustriales. A continuación esbozaremos las principales características de esas teorías alrededor de algunos asuntos centrales del estudio de los movimientos.

### **1.1.1. Los movimientos y el sistema social**

La relación de los movimientos con el sistema social es vista de maneras diversas por las distintas corrientes teóricas. En general se enfatiza que los movimientos establecen una ruptura con la dinámica del sistema, al promover o resistir cambios que afectan las esferas social, política o económica. Existe una relación evidente entre los movimientos y el cambio sociopolítico. Por un lado, los movimientos producen el cambio. Por el otro,

son producto del cambio. En Bolivia, por ejemplo, la *proliferación* de movimientos sociales se relaciona indudablemente con el llamado *proceso de cambio*. Se asocia a la debilidad institucional inherente a la transición estatal que sucede a la crisis del “modelo” que combinó la democracia liberal con el neoliberalismo.

Lo más destacado por los estudios de movimientos sociales es la relación conflictiva establecida entre los movimientos y el *establishment*. El conflicto puede ser visto como una interacción dañina para el sistema social o, a partir de las propuestas de autores como Georg Simmel (1903) y Lewis A. Coser (1956), como una interacción que cumple funciones importantes. La teoría del comportamiento colectivo reconocía en los movimientos una reacción frente a un cambio brusco y —si se adopta la perspectiva de Coser— una insuficiencia del sistema institucional de gestión de los conflictos. Los movimientos aparecerían 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).

### **1.1.2. El surgimiento de los movimientos**

Las respuestas dadas por los enfoques teóricos más establecidos en relación con el surgimiento de los movimientos se basan en caracteres de sus miembros o en el contexto en el que actuarán. Según la teoría del comportamiento colectivo, la aparición de los movimientos estaba determinada por algún deterioro o carencia que afectaba repentinamente a un grupo. El comportamiento colectivo sería una reacción irracional en los momentos de crisis que comporta la transformación de las sociedades. 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. Postular un carácter inherentemente irracional en el 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 movilizadora 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 responder a la crisis con el establecimiento de creencias que sirvan de base a una nueva cohesión.

Considerando el contexto de diferente manera, la *teoría de la privación relativa* basa el surgimiento de los movimientos en la percepción, por parte de un grupo particular, de que otros grupos gozan injustamente de mayores privilegios. Por tanto, las privaciones y frustraciones “absolutas” no serían suficientes para explicar las movilizaciones. Según Lewis A. Coser (1956: 203), “la mera frustración no conducirá a cuestionar la legitimidad de la posición de los intereses particulares y de ahí al conflicto. Los niveles de aspiración, así como los sentimientos de privación, se relacionan con expectativas institucionalizadas y se establecen mediante la comparación”.<sup>12</sup>

Al margen del problema de la relación micro-macro (el carácter contingente de la traducción de las penurias individuales en movimientos sociales), otra crítica severa de los postulados de la teoría del comportamiento colectivo afirma que la acción colectiva no es necesariamente irracional ni responde siempre a disfunciones de los aparatos de integración del sistema social. La teoría de la movilización de recursos propone, contrariamente, que los movimientos son racionales. El aguijón de las privaciones, que según el enfoque del comportamiento colectivo provocaría los movimientos, sería solamente un elemento en su génesis. Las dos asunciones básicas de esta teoría que adquirió vigor a partir de los años setenta con el impulso de estudiosos norteamericanos

---

<sup>12</sup> El concepto de privación relativa fue propuesto en el primer volumen de la conocida investigación que se publicó con el nombre de *American Soldier* (Stouffer *et al.* 1949). A finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta era ya usado en relación con las movilizaciones sociales (Cf., por ejemplo, Searles y Williams 1962).

como Mayer Zald, Charles Tilly y John D. McCarthy son: “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). Según Bert Klandermans, “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).

Los movimientos no serían la expresión de una coyuntura anormal sino parte de la normalidad de la política. No todas las coyunturas de penuria o privación generan automáticamente un movimiento social. Lógicamente, la existencia de un movimiento descansa en gran medida en los esfuerzos y la acción deliberada de sus miembros. Los activistas jugarían un papel importantísimo en la movilización de los recursos —materiales y no materiales— que constituirían la base de la acción colectiva. Los activistas no reconocerían solamente los elementos de una situación de dificultad o penuria; también podrían interpretarlos y aun crearlos: “(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 y organizaciones de determinado tema (McCarthy y Zald 1977: 18).

Más que una respuesta automática frente a las situaciones de dificultad o desintegración social, los movimientos serían el resultado de una evaluación de costos y beneficios: los movimientos se conformarían al estar de acuerdo sus miembros en que la acción colectiva es una opción conveniente (della Porta y Diani 1999: 7-8).

La teoría de las oportunidades políticas considera el contexto de manera diferente. Un movimiento en un país que sufre una dictadura prolongada es distinto de un movimiento en una democracia consolidada. Las connotaciones inescapablemente

democratizadoras, en el primer caso, difieren de las propuestas probablemente más particularistas o corporativas del segundo. El contexto influye necesariamente en la configuración de los movimientos y también en lo que signifiquen para futuros movimientos. Los movimientos serían acciones racionales que dependen del ambiente en que suceden. La relación entre acción y estructura es considerada por la teoría de las oportunidades políticas y el proceso político en el examen del contexto de la conformación de los movimientos —que otras teorías no enfatizaban—. Hacia mediados de los años setenta los análisis de la acción colectiva connotaban que las elecciones de los actores sobre sus estrategias no estaban influidas por elementos del ambiente como su posición en la estructura social o su relación con otros sujetos (Piven y Cloward 1977: 14-15). Esta ausencia fue respondida con la propuesta de considerar la *estructura de oportunidades políticas* en que se dan esas elecciones. Peter Eisinger fue quien explicitó este concepto:

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

Las oportunidades políticas serían elementos ambientales favorables que un movimiento puede aprovechar: fisuras en el sistema político, el posible apoyo de otros actores, la tolerancia de las *élites* en relación con la protesta (della Porta y Diani 1999: 9-10). Los estudios realizados con este enfoque superaron definitivamente los prejuicios de la *anormalidad* o *antiinstitucionalidad* de los movimientos (della Porta y Diani: 10). Sin embargo, en los hechos las investigaciones reconocieron una variedad tan amplia de “oportunidades políticas” que su potencial explicativo fue deteriorándose: “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). Algunos autores reconocen el riesgo de que el concepto mismo se vacíe de sentido: “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). Por otro lado, la noción de oportunidad es insuficiente para cubrir todo el contexto de aparición de un movimiento (se referiría solamente a aspectos relevantes que favorecen las movilizaciones, aunque no existen criterios generales para caracterizar la relevancia).

Junto a esta dificultad relacionada con las oportunidades, subyace otra, referida a la centralidad del sistema político. Desde el punto de vista de los teóricos de los nuevos movimientos sociales, hay que tomar en cuenta que la importancia del sistema político o la política institucional no es constante para la acción colectiva. De hecho, los nuevos movimientos serían nuevos porque no asumen necesariamente que la política institucional es central. Según Alberto Melucci, “este punto de vista (el de las oportunidades políticas) exagera la función de la política, exactamente en un momento en el que los movimientos se desvían hacia un terreno no político” (Melucci 1999: 40).

### **1.1.3. Acciones colectivas fuera de los canales institucionales**

Las acciones de los movimientos son tácticas, en el sentido de que no tienen dominio formal y reconocido del terreno en que operan. Michel de Certeau destaca esta connotación de la relación entre táctica y estrategia:

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).

Los movimientos carecen del dominio territorial pero cuentan con su propio *movimiento*. La relación con los canales institucionales es generalmente ambigua: en gran proporción los movimientos buscan modificar la institucionalidad que no resuelve sus problemas pero no necesariamente ponen en duda los fundamentos de esa institucionalidad.

En este punto deben marcarse dos aspectos relativos al carácter colectivo de la acción y a los canales institucionales que la acción *no* transita. Ambos asuntos son importantes para el caso boliviano, porque desde la época de la colonia, para no ir más allá, el Estado fomentó las relaciones con sujetos colectivos; además, el Estado boliviano es notoriamente más débil que otros de la región. La expresión “acción colectiva” se convirtió en las ciencias sociales bolivianas en sinónimo de “movimiento social”. Se acepta generalmente que los movimientos son una especie del género acción colectiva (junto al comportamiento de las muchedumbres de hinchas deportivos o los disturbios callejeros que se enfurecen más con unos edificios que con otros; *Cf.* Snow et al. 2004: 6), aunque, si se da prioridad a la dimensión subjetiva de los movimientos, las acciones colectivas serían acciones realizadas por los movimientos. Existe un problema analítico poco visible, relativo a la constitución de los sujetos que conforman los movimientos —si los individuos forman los movimientos o son las colectividades las que conforman tanto los movimientos como a los individuos, si la participación de un individuo es estrictamente resultado de un análisis personal de costos y beneficios—, que se aloja en uno de los problemas básicos de las ciencias sociales: la relación entre lo individual y lo colectivo.

En general se admite que la acción de los movimientos sociales no se reduce a la plasmación de la acción habitual de organizaciones sociales preexistentes. Hay siempre algo *nuevo* en las movilizaciones: al margen de formas de acción novedosas, aparecen grupos antes “invisibilizados”, problemas ignorados, relaciones desdeñadas por estar sumergidas en una complejidad social que da relieve a otros fenómenos. Para la teoría del comportamiento colectivo, los movilizados serían los afectados por alguna penuria o frustración. Una de las principales dificultades analíticas de esta teoría se refiere a la manera en que los sentimientos de frustración individual (micro) se traducen en

fenómenos colectivos como los movimientos sociales (macro). Para resolverla sin modificar sustancialmente el enfoque, 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” (della Porta y Diani 1999: 4).

En las movilizaciones se combinan las tres “lógicas” que según della Porta y 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*. La última lógica es la *lógica del testimonio* o del sacrificio, expresada en las marchas prolongadas o en las 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. En todos los casos, se puede buscar una visibilidad que los sujetos antes no tenían. Puede suceder, por ejemplo, que se hagan movilizaciones para que queden registradas por los medios de comunicación: bloqueos de calles que se acaban cuando llegan los reporteros, protestas momentáneas hechas frente a lugares concurridos. En relación con los movimientos y el uso de la tecnología, es menos probable una acción *de testimonio* que la *disrupción* (el llamado *hacktivismo*), la *presencia* masiva en un sitio de internet o la firma de una carta abierta por parte de un público numeroso.

La explicación de la acción colectiva mediante el enfoque de la movilización de recursos considera recursos materiales, morales, organizativos, humanos y culturales

(McCarthy y Edwards 2004). Es criticada porque pasa por alto los aspectos culturales, psicológicos y las relaciones de poder. Por otro lado, da un valor excesivo a la racionalidad con arreglo a fines.<sup>13</sup> Myra Marx-Ferree resume estos argumentos de esta manera:

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).

La teoría de oportunidades políticas da mayor valor al contexto (precisamente, al contexto de oportunidades). En cuanto a la carencia de elementos culturales e ideológicos, se intentó suplirlos a través de la consideración de *marcos de interpretación*. El 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

---

<sup>13</sup> Más allá, las perspectivas basadas en la elección racional (Baumol 1952, Samuelson 1954, Olson 1965; Cf. Hardin 1982) discuten cuán conveniente es para un individuo contribuir al propósito común de un grupo considerando la existencia de bienes públicos que se distribuyen a todos por igual y no en función del esfuerzo desplegado por cada uno.

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).

Radicalizando una idea expuesta por 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).

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 debe guardar relación con las orientaciones generales de la época (della Porta y Diani 1999: 77). Pero aquí se presenta un problema importante: ¿están en un mismo nivel analítico las herencias de cultura política del país y las instituciones? Yendo más allá, ¿con los marcos se estudia todo lo que tenga que ver con la cultura y los valores?<sup>14</sup> ¿La perspectiva de los marcos es tan limitada que no alcanza a distinguir las

---

<sup>14</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

“creencias profundas” de los intereses, y razonamientos estratégicos? ¿Los marcos sustituyen, por ejemplo, a la ideología?<sup>15</sup> Según David Snow y Jason Clark-Miller, “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 ellas ni son isomórficos con ellas” (Snow y Clark-Miller 2002: 36). Por tanto, 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>16</sup> pero, aunque en los marcos convivan elementos analíticamente heterogéneos, su uso empírico es posible.

#### 1.1.4. Tiempos de cambio

Suele afirmarse que existen ciclos de movilizaciones (otros autores prefieren pensar en olas de movilizaciones, ya que “ciclo” involucra una regularidad, aunque sea débil, y connota que hay concentraciones o condensaciones *periódicas* de acciones colectivas (Cf. Koopmans 2004). Los movimientos no son necesariamente episodios fugaces de actuación

---

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 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>15</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>16</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).

colectiva. Aunque algunos autores (McAdam *et al.* 2001, por ejemplo) realzan el carácter no programado de las acciones de los movimientos en relación con la dinámica política *normal*, se asume que son esfuerzos sostenidos y deliberados, en función de los cambios que se intenten frenar o promover:

Los tipos de cambios que persiguen los movimientos, sin importar su grado o nivel, requieren típicamente de alguna medida de actividad organizada y sostenida. La continuidad, al igual que la organización, es un asunto de grado, por su puesto. Pero es difícil imaginar algún movimiento logrando avances notables en la persecución de sus objetivos sin realizar acciones colectivas de manera persistente y aun porfiada. Consiguientemente, algún grado de acción colectiva sostenida y de continuidad temporal es una característica esencial de los movimiento sociales (Snow *et al.* 2004: 11).

Tal como se señaló, los movimientos son vistos simultáneamente como productores y productos, creadores y criaturas de los procesos de cambio social. Dependiendo de su intensidad, pueden ser vistos como síntomas del cambio (en el sentido de que señalan que sucede algo irregular en algún *otro* lugar del sistema social). Las teorías del comportamiento colectivo y de los nuevos movimientos sociales vinculan explícitamente los movimientos con el cambio social.

Algunas investigaciones en Bolivia suelen referirse a los “nuevos movimientos sociales” como si *solamente* fueran una realidad efectivamente nueva y no (también) un enfoque analítico. Probablemente la influencia de algunos estudiosos europeos (particularmente, Alain Touraine) opacó la lectura de la producción de otros —sobre todo de los estadounidenses—. Frente a los determinismos de la teoría marxista, los teóricos de los nuevos movimientos sociales pusieron en duda la centralidad del conflicto entre clases y la homogeneidad y fijeza de los “sujetos de la historia”. De acuerdo con Alain Touraine, “(l)a idea de movimiento social fue concebida (...) en oposición al concepto tradicional de clase (...) Cuando empezamos a hablar (...) de movimientos sociales tratamos de elaborar un nuevo enfoque y pasar al lado del actor” (Touraine 2002: 89). Este punto de vista asume básicamente que los países desarrollados se encuentran en una época histórica

distinta: la sociedad “postindustrial”, “postfordista”, “programada”, según algunas denominaciones conocidas. El conflicto entre clases no ocuparía en esta sociedad el lugar central que se le reconocía en períodos anteriores. Con su acción, los nuevos movimientos otorgarían la centralidad a asuntos como la identidad y el medioambiente, que, aunque no son novedosos, habrían estado subordinados antes al conflicto clasista (della Porta y Diani 1999: 56).

Alberto Melucci afirma que el enfoque de los nuevos movimientos sociales responde la pregunta del *porqué* de los movimientos, mientras las otras perspectivas se dedican al *cómo*. Joseph Gusfield, Hank Johnston y Enrique Laraña reconocen las siguientes características en los nuevos movimientos. En primer lugar, no guardan relación fija con la posición de los participantes en la estructura social. No comparten la concepción marxista de la ideología como elemento totalizador para la acción colectiva. En ellos surgen dimensiones de la identidad nuevas o antes opacadas. En su accionar “se difumina la relación entre el individuo y el colectivo”. Los nuevos movimientos “a menudo involucran aspectos personales e íntimos de la vida humana”. Sus radicales tácticas de acción difieren de las obreras. Su proliferación se relaciona con la crisis de los canales de participación en las democracias occidentales. Por último, su organización es segmentada y descentralizada (Gusfield, Johnston y Laraña 1994: 6-8).

Aunque el enfoque es más constructivista y reconoce el papel decisivo de los actores, no se ocupa de la manera en que se pasa del conflicto a la acción (explícitamente su prioridad es el *porqué* y no el *cómo*). Aunque supera algunos determinismos (el clasista sería el más notorio), puede incurrir en otros:

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 (...) 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 Laraña 1994: 6).

### 1.1.5. Espacios del cambio

La mayor parte de las investigaciones sobre movimientos sociales se refieren a casos nacionales, a movimientos sucedidos dentro de un país determinado y que tienen en el Estado correspondiente su principal adversario. Algunos movimientos exceden los marcos nacionales. La escala de acción es también objeto de las disputas de los movimientos.<sup>17</sup> Actualmente, con el proceso de globalización, los movimientos transnacionales son más comunes. Sin salir de los marcos de las teorías más comunes sobre los movimientos sociales es posible encontrar tendencias de imitación y difusión que traspasan las fronteras nacionales. Investigaciones comparativas revelan las similitudes entre movimientos de países distintos, explicables en función de factores internos como el objeto de las movilizaciones, factores externos como el hecho de que los ambientes en que se desarrollan los movimientos se van pareciendo cada vez más o, en tercer lugar, debido a la interacción entre movimientos. Muchas modalidades de protesta pasaron de un movimiento a otro, de un país a otro. Esta tendencia puede rastrearse, en los años sesenta, en las revueltas estudiantiles, y, más allá, en la época de las revoluciones de 1848 o los movimientos por la abolición de la esclavitud en el mismo siglo. En las últimas décadas los vínculos entre movimientos se hicieron más fluidos y facilitaron la emulación de formas de protesta, la estructuración de redes y la consolidación de los propios movimientos locales. Las redes de movimientos feministas, por ejemplo, se iniciaron con contactos personales y luego adoptaron otros medios (publicaciones periódicas, libros, aparición en medios masivos) (McAdam y Rucht 1993: 71; cit. Della Porta y Diani 1999: 247). Las relaciones

---

<sup>17</sup> Hace más de tres lustros Erik Swyngedouw (1992) propuso el término "glocalización" para expresar que tanto los arreglos institucionales como las actividades económicas se *localizan* y *transnacionalizan* simultáneamente. Para Swyngedouw, los cambios de escala involucran cambios de correlaciones de fuerza y configuraciones de poder ("geometrías del poder"), de manera que la adopción de una escala determinada también es un motivo clave de disputa.

entre movimientos no se agotan en la “réplica” de mecanismos de protesta o en el establecimiento de redes solidarias. Existen problemas que solamente se pueden plantear y enfrentar en el nivel internacional. La creación de organizaciones multilaterales dedicadas a esos problemas favoreció la formación de movimientos transnacionales especializados en acciones supranacionales (Della Porta y Diani 1999: 249).

Marco Giugni explica las similitudes entre los movimientos que se refieren a temas globales sobre la base de tres posturas teóricas. La primera enfatiza los procesos globales (como el ajuste estructural), que pueden producir respuestas parecidas en lugares diversos. La segunda se fija en las estructuras de oportunidades de los movimientos, que se parecen más, lo cual puede favorecer el establecimiento de redes. La tercera afirma que la difusión puede permitir que los mismos movimientos compartan métodos de acción y formas de organizarse. Sidney Tarrow, por su parte, realiza el esfuerzo analítico de distinguir los movimientos por la justicia global (no unificados ni permanentes que se oponen a las instituciones que representan la globalización neoliberal) de los “movimientos sociales globales” (redes permanentes que coordinan acciones en varios países). Según Tarrow, también deben distinguirse tres tipos de lucha: *interpretación en marco global* [*global framing*] (campañas dentro de un país contra actores nacionales en nombre de la lucha antiglobalización); *nacionalización* [*domestication*] (campañas nacionales contra actores extranjeros) y *disputa transnacional* [*transnational contention*] (campañas transnacionales realizadas por redes de activistas contra actores o instituciones internacionales) (Tarrow 2003: 4).

## **1.2. América Latina y Bolivia**

### **1.2.1. Estudios sobre los movimientos en América Latina**

Un artículo publicado en 1991 se preguntaba si existían los movimientos sociales (Díez 1991). Hoy es indudable que existen y que están modificando los escenarios sociopolíticos en América Latina, dando relieve a la etnicidad, a la cultura, los recursos

naturales y la posibilidad de plantear una política diferente de la que encarnaron las élites. Lejos de esa duda sobre la existencia material y teórica de los movimientos sociales, en la última década se publicaron varios estudios sobre los movimientos sociales en el continente. Hay estudios que establecen las modalidades que adoptaron históricamente los movimientos: desde los movimientos clásicos influidos por el anarquismo, los movimientos ligados al populismo y a las luchas nacional-democráticas, los movimientos autónomos que resistieron el neoliberalismo y los que animan la globalización de las luchas sociales (Bruckmann y Dos Santos 2005). Existen compilaciones que incluyen análisis de casos (*Cf.*, por ejemplo, Seoane 2003, que presenta artículos sobre varios países; Stahler-Sholk *et al.* 2008, que tiene una variedad ilustrativa de artículos sobre etnicidad, género, estrategias de los movimientos y organización transnacional).

También se estudió la relación con los movimientos y su participación en la política (por ejemplo, Van Cott 2005, que enfatiza la participación política de los movimientos en algunos países y especialmente su éxito electoral en Ecuador y Bolivia, y Albó 2008, que compara los movimientos indígenas en Bolivia, Ecuador y Perú usando la distinción entre “indio permitido” e “indio alzado”). Algunos autores vinculan el crecimiento de los movimientos con la implementación de políticas neoliberales. En el caso de Bolivia y Brasil, Harry Vanden concluye que el crecimiento y la politización de los movimientos los convierte en respuestas frente a esas políticas. “En la medida en que se involucran en la organización de base y en movilizaciones masivas locales y nacionales, los diversos grupos en Bolivia, Brasil y otros lugares desafiaron la forma en que se conduce la política en la región” (Vanden 2007: 29). Los movimientos sociales serían el principal obstáculo frente a la política imperialista norteamericana (Cockcroft 2006).

Hace algunos años Raúl Zibechi realizó el esfuerzo de comprender las particularidades de los movimientos latinoamericanos para distinguirlos de los movimientos clásicos —el movimiento obrero— y los que se llamaron “nuevos” en los países desarrollados. A pesar de que la generalización siempre es cuestionable,<sup>18</sup> propone

---

<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

siete tendencias comunes a varios fenómenos latinoamericanos (tendencias que no son recientes pero que se articularían de manera novedosa): 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 *medioambiente* y un repertorio de *acciones* “*autoafirmativas*” (Zibechi 2003: 185-187). Después de este momento ascendente, la periodización de los movimientos incluiría un lapso de desafíos inéditos por el triunfo electoral de los candidatos de izquierda en varios países, que habría movido a los movimientos del centro de la escena política y les impondría dilemas sobre su autonomía y su relación con el poder (Zibechi 2006).

### 1.2.2. Estudios sobre los movimientos en Bolivia

Entre los intentos más serios de estudiar los movimientos en Bolivia está la obra colectiva *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política* (García et al. 2004). Asimismo, otro libro, *Mujeres en los movimientos sociales en Bolivia 2000-2003* (Arnold y Spedding 2005) realiza aportes sugerentes mediante un análisis que combina una perspectiva diacrónica y enfoques antropológicos y de subalternidad. En *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia* se acude a las teorías que se refieren al comportamiento colectivo, a la movilización de recursos, y al lazo entre proceso político y oportunidades políticas. Aunque no se explicita de inicio una justificación de la elección teórica del concepto de movimiento social en vez de la noción de organización social, el principal aporte de este trabajo es la agregación de información empírica de múltiples fuentes, la descripción detallada de las organizaciones y movimientos tomados en cuenta y la posibilidad de comparar en términos uniformes la acción, el discurso y las estructuras de algunos de los principales actores sociales del país. El estudio pretende definir los movimientos sociales a partir de evaluar las características de una docena de organizaciones, la mayoría de carácter sindical campesino e indígena, y su influencia en las

---

insurgencia indígena portadora de una cosmovisión distinta de la occidental y el guevarismo inspirador de la militancia revolucionaria” (Zibechi 2003: 185). Las comunidades eclesiales no llegaron a todas partes; no existe *una* cosmovisión indígena (ni tampoco *una* occidental); los movimientos no tienen necesariamente de militancia revolucionaria.

modificaciones del campo político. Un problema conceptual básico del libro es la cuestionable restricción de lo político a lo estatal:

Son políticos porque los sujetos de interpelación de la demanda que desencadenan las movilizaciones son en primer término el Estado (...) y el sistema de instituciones supra-estatales de definición de las políticas públicas (...). Incluso, la propia afirmación de una política de la identidad indígena (...) se la hace frente al sistema institucional estatal que en toda la vida republicana ha racializado la dominación y la exclusión de los indígenas (García *et al.* 2004: 16).

El punto de partida es definir un movimiento social como “un tipo de acción colectiva que intencionalmente busca modificar los sistemas sociales establecidos o defender algún interés material, para lo cual se organizan y cooperan con el propósito de desplegar acciones públicas en función de esas metas o reivindicaciones”. Empero, desde otra perspectiva se define a los movimientos sociales, en plural, y glosando un texto de Anthony Oberschall (1973), como “actores colectivos plurales conformados por una variedad de organizaciones dotadas de intereses propios que se proponen definir un objetivo común, un cambio social, cultural o político, que permita que sus intereses sean reconocidos”. En el afán de delimitar el estudio de los movimientos sociales, en *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia* se hace énfasis, basándose en las obras de Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer Zald (1999) y Charles Tilly (1995, 1998) en sus “componentes internos”, entre los cuales se engloban los siguientes aspectos:

a) una estructura de movilización o sistema de toma de decisiones, de deliberación, de participación, de tareas (*sic*), procedimientos, de jerarquías y mandos que le permiten llevar adelante sus acciones públicas (...), b) una identidad colectiva y registros culturales que le permitan diferenciarse colectivamente, articular experiencias pre-existentes, cohesionar a sus miembros, legitimar sus acciones, identificar sus oponentes y definir sus demandas, c) unos repertorios de movilización o métodos de lucha, mediante los cuales despliega públicamente su escenografía (*sic*) de acción colectiva para hacerse oír, lograr adherentes y lograr sus metas (: 21-22).

En su tratamiento se consideran los “repertorios de acción” y los “marcos de interpretación” como conjunto de significados y estructuras simbólicas que orientan la acción. Metodológicamente, la manera en que los autores emplean los marcos de interpretación es cuestionable y hace casi imposible el aprovechamiento de los potenciales analíticos de esta noción. En la “Introducción” se ofrece una lista de “ejes de resignificación colectiva” que debería guiar el estudio de los marcos de interpretación. Entre los diversos ejes que se toman en cuenta están: la identidad colectiva que provee pautas de identificación a sus miembros, la definición de adversarios que permite unificar la acción en el transcurso del tiempo, los objetivos trazados en eventos anteriores como elementos que otorgan sentido a las acciones del presente, el carácter de las reivindicaciones inmediatas que permiten la movilización en consonancia con objetivos estratégicos, y la percepción del Estado y del gobierno respecto a la acción colectiva desplegada. En general esos elementos remiten a los aspectos generales de la acción de los movimientos sociales; sin embargo, son considerados no solamente como herramientas de análisis sino también como elementos de clasificación y descripción de acciones cuyo sentido está definido por la estrategia sociopolítica. Como el establecimiento de marcos de interpretación depende de la dinámica de cada movimiento, es lógicamente imposible señalar *a priori* cuáles serían los “ejes de resignificación colectiva” válidos para una docena de movimientos u organizaciones.

Por su parte, *Mujeres en los movimientos sociales en Bolivia 2000-2003* aborda los conflictos por el agua y la coca, y las protestas populares de febrero y octubre de 2003 que, según las autoras, no son en rigor movimientos sociales. Se afirma, por ejemplo, que la *guerra del agua* sería más bien un conflicto social. Por el otro lado, se sostiene también que los “movimientos sociales” de Bolivia serían más correctamente denominados como “organizaciones populares” (Arnold y Spedding 2005:16). Esto, a partir de definir el objeto de su estudio: “un movimiento social describe a una agrupación o aparato movilizador que comparte una posición y/o determinados intereses, por ejemplo, la reversión de las exclusiones previas de género, raza y etnia. Su base institucional puede ser más o menos formal, pero, en general, tiene una duración en el tiempo y una proyección hacia el futuro

dirigidas a la realidad objetiva de la mencionada posición o interés” (: 15-16). Su postura crítica es alimentada por enfoques poco comunes en las teorías más persistentes de los movimientos sociales en los países del Norte; enfoques históricos, de subalternidad, antropológicos, que sumados a las propuestas más lúcidas de la sociología y a un recuento de la relación de los movimientos con las mujeres se revelan fructíferos en el análisis de realidades como la boliviana.

Al margen de la notable y numerosa participación de las mujeres en los movimientos en Bolivia, la pregunta central del libro se refiere precisamente a la existencia de demandas de mujeres en esos movimientos, que se desplaza a la manera en que se construyen y gestionan las demandas. De inicio, reconocen que no necesariamente deben existir demandas específicas de género o “de mujeres” en cualquier movimiento en el que participan las mujeres. Así, la participación de las mujeres en movilizaciones sobre temas de carácter nacional no sería como mujeres sino por su interés en las demandas o por la exigencia de sus organizaciones. Según las autoras, “no hay ningún motivo para exigir que las mujeres deban tener siempre demandas explícitas ‘de mujeres’. Además, y ahí está el paso a la necesidad de investigar la construcción de demandas, “es un error pensar que ‘las demandas’ (...) existen de antemano y no hay más que hacer que preguntar a algunos integrantes del grupo en cuestión para ‘recogerlas’” (: 38-39). El énfasis en la construcción de demandas es un corolario de la afirmación de que los movimientos no expresan identidades fijas que los anteceden. Lo que interesa, al lado del contenido de las demandas, es su proceso de surgimiento y su gestión.

### **1.2.3. Producción sobre los cocaleros y el MAS-IPSP**

Desde 2002, y con mayor énfasis desde la victoria electoral de Evo Morales, en 2005, se publicaron varios estudios sobre el MAS-IPSP. Algunos de ellos incluyen elementos biográficos de Evo Morales (Díaz 2005, Contreras 2006, Do Alto y Stefanoni 2006, Sivak 2007, Pinto y Lora 2007). Otros se refieren a lo que en este trabajo se denominan los “saltos” del movimiento cocalero, aunque no enfatizan el salto de lo local a

lo nacional, que nos interesa principalmente, sino la transformación de un movimiento social en un partido o un movimiento político. Entre éstos, deben destacarse *De la coca al poder* y “De movimiento social cocalero a movimiento político nacional”, de Fernando Salazar (2008a, 2008b). Aunque no se detalla el paso “de la coca al poder”, se presentan análisis fundamentados sobre las políticas estatales en relación con la erradicación de coca y sobre el crecimiento de las organizaciones cocaleras durante la implementación del desarrollo alternativo y la represión contra los campesinos. Salazar también compiló *Kausachun coca* (2008c), que constituye el esfuerzo más documentado de sistematización sobre la lucha social y política de los cocaleros. Los dos tomos publicados hasta ahora incluyen información extensiva, valiosa y de primera mano sobre los sindicatos y sobre las violaciones de los derechos humanos en el trópico.

Hervé do Alto y Pablo Stefanoni (2006) vinculan la figura de Evo Morales al crecimiento del MAS-IPSP y tratan de arraigar el análisis del instrumento político en la historia de las movilizaciones en Bolivia, con la idea de que las protestas del año 2000 constituyen un nuevo hito en la memoria social campesina. Asumen la propuesta de Silvia Rivera Cusicanqui (1983), que plantea la coexistencia de una memoria larga, ligada a las rebeliones de finales del siglo XVIII y, específicamente, a Túpaj Katari, y una memoria corta, situada en la reforma agraria (iniciada en 1953). La definición de la memoria coincide con los estudios de memoria colectiva, que entienden que, a diferencia de la historia, la memoria colectiva puede permitirse pensar desde el presente poniendo en sincronía hechos y procesos de distintos momentos.<sup>19</sup> La idea de las memorias debe discutirse más, en tanto que el lapso transcurrido parece demasiado corto como para que las movilizaciones de 2000 *funcionen como memoria* —dando sentido a los acontecimientos contemporáneos— para la población campesina, considerando además que el vigor de los sucesos acaecidos desde 2000 probablemente excluya la posibilidad de interpretarlos pensando en ese hito. Marta Harnecker y Federico Fuentes (2008) sostienen también la articulación de las tres memorias (la anticolonial, de 1781; la antiimperialista, de 1953, y la antineoliberal, de 2000) en un nuevo nacionalismo indígena:

---

<sup>19</sup> Cf. la discusión de la relación entre la memoria colectiva y la historia en Misztal (2003).

Hoy, el MAS-IPSP representa la continuidad, y al mismo tiempo la superación de estas dos memorias. Se nutre tanto de la historia de luchas anticoloniales y antiimperialistas como de la experiencia de los kataristas, combinando corrientes y pensamientos indigenistas, nacionalistas y aquéllos provenientes del *marxismo minero*, dentro un *nuevo nacionalismo indígena* (Harnecker y Fuentes 2008: 38; cursivas originales).

El trabajo de Harnecker y Fuentes se basa en una entrevista colectiva con políticos bolivianos y entrevistas individuales con militantes y asesores del MAS.

En *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*, Jorge Komadina y Céline Geffroy caracterizan el MAS en función de tres elementos: la *estrategia política*, el *arraigo organizativo* y las *estructuras simbólicas*. En relación con la estrategia, dan cuenta de la participación del masismo en todas las protestas importantes en Bolivia desde los años noventa y su afirmación democrática a partir de las elecciones municipales y sobre todo de su extraordinario desempeño electoral nacional. El año 2002 es considerado un hito importante, ya que marca la consolidación del partido y lo que aquí denominaríamos el “giro del MAS a la izquierda y el giro de la izquierda (tradicional) hacia el MAS”. Este proceso acompañaría lo que podríamos llamar “giro cultural”, que significó la afirmación de caracteres étnicos en las organizaciones del trópico de Cochabamba (la valoración cultural de la coca, reconocerse como “originarios” más que como “colonizadores”) y el apoyo de varias organizaciones indígenas al MAS. La importancia del factor organizativo se arraiga sobre todo en los sindicatos cocaleros y se decanta en un fortalecimiento del líder y de su papel dirimente, tanto en las organizaciones como entre las varias tendencias existentes en el partido político. Las estructuras simbólicas serían tan importantes que el MAS podría ser considerado como “un sistema de signos” que permite conjugar la apelación a elementos discursivos tan disímiles como la hoja de coca y el Che Guevara. En el examen del MAS y sus mutaciones, sobresale la noción de *movimiento político*, una forma de acción colectiva peculiar que se ubica a horcajadas entre la sociedad civil y la política. Esta definición permite superar los debates que rodean a los movimientos que salvan las fronteras (ficticias o innecesarias)

erigidas entre lo social y lo político —la política, en rigor—, debates (también ficticios o innecesarios, consiguientemente) sobre la posibilidad o imposibilidad de seguir siendo “social”, sobre la “desnaturalización” en que incurren los movimientos cuando buscan la toma del poder y sobre los “peligros” que afectan la institucionalidad cuando se dan incursiones de este tipo —la colonización de la política por los colonizadores del Chapare, en el caso que aborda el libro—. Otros autores sostienen también la propuesta teórica de movimiento político (Salazar 2008b, García 2008).

De acuerdo con Moira Zuazo (2009), los ejes constitutivos del MAS son tres: 1) la creación del instrumento político de las organizaciones campesinas, indígenas y originarias; 2) el recurso electoral para consolidar el liderazgo de los cocaleros y Evo Morales; 3) montarse en la ola de protestas iniciada en 2000. Desde su punto de vista, la creación del instrumento político debería separarse de la búsqueda de autonomía organizativa de los campesinos y vincularse más bien con la municipalización y la campaña internacional Quinientos Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular. En este trabajo examinamos la experiencia municipal en la trayectoria del MAS. En cuanto a los Quinientos Años, es indiscutible su influencia en la recuperación pública de los sujetos indígenas. Consideramos que la relación del instrumento político con el sindicalismo campesino —específicamente con la búsqueda de autonomía frente al Pacto Militar-Campesino— es más directa, ya que ambos procesos confluyen en lo que actualmente es el MAS.

En relación con el recurso electoral, Zuazo critica a otros autores que no dan relieve a la participación de ASP en las elecciones municipales de 1995 y generales de 1997, asumiendo que la elección de 1995 se dio *antes* de la elección de Evo Morales como presidente de la Coordinadora de las Federaciones de cocaleros.<sup>20</sup> Tal como se verá más adelante, el recurso electoral fue empleado hacia fuera como hacia dentro del instrumento político; las acciones de Evo Morales (la manera en que llegó a ser candidato a diputado por la Circunscripción 27, el “voto cruzado” que perjudicó al dirigente Alejo Véliz, que

---

<sup>20</sup> Evo Morales fue elegido como principal dirigente de las federaciones en 1994.

Zuazo no considera) apelaron a las elecciones para hegemonizar el instrumento. Finalmente, tal como otros autores reconocen (Cf. Healy 1991), uno de los rasgos definitorios del movimiento cocalero es tratar de vincularse con las movilizaciones de otros sectores populares. En 2000 la participación de alrededor de diez mil cocaleros contribuyó sin duda a las “victorias de abril” en la guerra del agua de Cochabamba (Cf. Vargas y Kruse 2000). En otros términos, la ola de protestas (sobre la que los masistas se habrían montado) es también una consecuencia de la acción de los cocaleros. Más allá, el repunte de las movilizaciones en Bolivia se inició en 1998 precisamente en el trópico, en la resistencia frente al Plan Dignidad. En los siguientes apartados nos dedicaremos precisamente a la ola de movimientos sociales en Bolivia.



## 2. LOS COCALEROS EN LOS MOVIMIENTOS DE BOLIVIA Y AMÉRICA LATINA

### 2.1. Los movimientos en Bolivia

—Si se huye hay que meterse por las callejas. No hay fuerza pública capaz de controlarlas todas, y ni siquiera los policías se atreven a entrar en ellas separándose del grueso de la tropa. Si te encuentras con dos solos, ellos tienen más miedo que tú y de común acuerdo os echáis a correr en direcciones contrarias. Cuando se participa en una concentración de masas, y no se conoce bien la zona, el día anterior hay que explorarla bien y después situarse en la esquina donde empiezan las callejuelas.

— ¿Ha seguido un curso en Bolivia?

Umberto Eco, *El péndulo de Foucault*.

#### 2.1.1. Sujetos y movilizaciones

Pese a que hace pocos años se habla de los “movimientos sociales”, las experiencias de movilización en Bolivia se arraigan en una tradición comunitaria inveterada y en el fomento institucional de la participación colectiva. La historia boliviana no consolidó la figura del ciudadano individual. Los ejercicios de ciudadanía difieren cuando los realizan los individuos o los grupos. El último *Informe de Desarrollo Humano. El estado del Estado*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia 2007), detalla con claridad las diferencias: *cuando nos relacionamos colectivamente con el Estado, exigimos; cuando actuamos como individuos, suplicamos.*<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Sobre la premisa del reconocimiento de una constitución de sujetos que es diferente en relación con los países del Occidente desarrollado, se puede inferir que el estudio de los movimientos exigiría aproximaciones particulares.



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.

Por otro lado, debe considerarse la debilidad, fragmentación e insuficiente ejercicio de soberanía por parte del Estado, que es todavía el principal referente o adversario de las movilizaciones. Los “huecos” del Estado se deberían a la debilidad de las *élites*, a la fortaleza de las organizaciones sociales y a la dependencia económica de la extracción de recursos naturales. Según los *imaginarios* sociales (lo que los grupos sociales creen que el Estado es *realmente*), el Estado sería una criatura colonial (posterior a las culturas indígenas) e inconclusa (PNUD-Bolivia 2007). Arrastraría problemas de exclusión de distintos orígenes históricos (la colonia, la época oligárquica, la Revolución Nacional, el neoliberalismo). Sin duda, las movilizaciones del período actual exceden los marcos del neoliberalismo y no pueden explicarse como una reacción popular más o menos unánime ante la “malignidad” de este “modelo”.<sup>22</sup>

Observando la relación de las reformas políticas con la dinámica de los movimientos, asumimos que la ola de movilización iniciada en 1990 no sería la creación novedosa de la acción colectiva sino una manifestación del contrapunto de los “dos niveles de la política boliviana”, según la formulación de Laurence Whitehead (Whitehead 2001:10; *Cf.* también Crabtree 2005: xvii): un sofisticado sistema institucional y una tradición pertinaz de participación directa. La aparición de movimientos sociales contemporáneos sería la actualización de la participación colectiva en un escenario articulado en función del régimen neoliberal de ciudadanía, que combina la disminución de derechos sociales con el fortalecimiento de la mediación a través de los partidos políticos, en detrimento de las organizaciones corporativas (*Cf.* Yashar 1999). Su novedad

---

<sup>22</sup> Algunas investigaciones refieren factores que son relativamente útiles para entender el ciclo de movilizaciones pero no alcanzan por sí solos a explicarlo con suficiencia: una cultura política rentista (Laserna *et al.* 2006); el vigor “natural” del tejido social, que irrumpiría cíclicamente (García *et al.* 2004a); el “contraataque” continental de la izquierda mediante la conversión de un sujeto social anterior (los mineros) en otro nuevo (los cocaleros) (Petras 2000); la acumulación de fuerzas del mesianismo katarista y el marxismo (Prada 2004); la crisis o la descomposición del ciclo político (Tapia 2000, 2004); la conjunción de una tradición de protesta con un contexto de injusticia y de descrédito de los políticos (Crabtree 2005). El rentismo, el tejido social o la “acumulación de fuerzas” son limitados si queremos proponerlos como causas fundamentales; explican parcialmente y ellos mismos deben ser explicados. La “reconversión” de ex mineros en cocaleros es numéricamente poco significativa, a diferencia de lo que asume erróneamente James Petras. Además, en todos los casos debe darse cuenta del esfuerzo de los sujetos sociales particulares.

se expresaría en el contraste con etapas históricas anteriores, en las diferencias de sujetos, modalidades de acción, demandas y circunstancias de las movilizaciones y, sobre todo, en sus efectos en los sujetos y en el resto de la sociedad.

### **2.1.2. Movimientos y democracia entre 1990 y 2005**

En este apartado nos referimos a dos momentos de la dinámica de la relación entre las reformas de la democracia y la movilización social. Desde finales de la década de los ochenta la acción social en Bolivia adoptó caracteres distintos de los períodos históricos anteriores y modificó la relación de las organizaciones sociales y movimientos con la institucionalidad. Las formas de protesta pasaron de la preeminencia de la huelga sindical a modalidades más dinámicas y visibles (marchas, tomas y motines). Geográficamente, las movilizaciones se desplazaron de las zonas mineras al área rural y luego a todo el país (con núcleos claros en el altiplano aymara, la ciudad de El Alto, Cochabamba y el Chapare, y Santa Cruz). El discurso de los sujetos sociales más vigorosos pasó de la defensa del trabajo y las condiciones de vida a la defensa de los recursos naturales y a la propuesta de un Estado plurinacional. Las vías que practicaron transitan de la movilización callejera a la ocupación de la arena institucional y viceversa.

#### *Resistencia y recomposición*

El primer momento abarca de 1990 a 1999. Sobresalen en su transcurso la primacía de las reformas políticas y una suerte de extrañamiento de la protesta social. La democracia pactada mostraba solidez (desde 1985, no había habido peligro real de golpe de Estado ni de ingobernabilidad por bloqueo mutuo entre los poderes ejecutivo y legislativo). Después del práctico desmantelamiento de la Central Obrera Boliviana, COB, y su núcleo más poderoso —los sindicatos mineros—, las organizaciones populares no afectaban el centro de la política ni la acción gubernamental, cuya dedicación principal era la “administración del modelo”. El ejercicio del poder del Estado parecía fluido; el recurso

de la violencia por parte de los gobiernos, marginal, a pesar de episodios como la llamada “Masacre de Navidad”, en 1996, y procesos sostenidos como la represión en las zonas de producción de coca. Los actores estratégicos del período posterior —los indígenas y campesinos, especialmente— se encontraban en un período que podríamos llamar de incubación.

Para las organizaciones y movimientos sociales, éste fue un lapso de resistencia y recomposición. Desde 1985 la iniciativa estaba en manos de los partidos políticos y en el ámbito de la política institucional. A partir de 1993 y 1994, sobre todo, se dio un proceso de reformas “desde arriba” que definieron la coexistencia del neoliberalismo, la democracia representativa y el multiculturalismo. Apuntaban a la separación de niveles estatales y de esferas o subsistemas sociales: la economía y la política se desvinculaban, privatizando las principales empresas estatales, enfeudando la política “seria” (nacional) a los partidos políticos y limitando la incorporación de las organizaciones sociales a los asuntos del desarrollo local.

Con la consolidación de la democracia (que fue en el fondo la consolidación de la política institucional), se modificaron las condiciones de participación política; pareció generarse un proceso de “ciudadanización” que opacaría la participación directa y la representación corporativa. La Ley de Participación Popular (1994) estableció gobiernos municipales que hoy cubren todo el territorio nacional; redefinió la estructura estatal y las posibilidades de acción desde la sociedad civil. Pese a su formulación municipalista, permitió el fortalecimiento de algunos sectores —indígenas, campesinos— que posteriormente irrumpirían con vigor en la política nacional. De hecho fue la mayor ampliación de los derechos políticos después de la recuperación de la democracia, la consolidación efectiva del voto universal en elecciones locales en el área rural.

El hecho de que las políticas privilegiaran la dimensión local de la participación no evitó el surgimiento de demandas más globales: la defensa de las empresas estatales, el

manejo de los recursos naturales, los territorios indígenas o la erradicación de la coca. Desde otro punto de vista, el modelo de descentralización encarnado en la municipalización consiguió postergar pero no detener las demandas de descentralización departamental, que hasta entonces habían prevalecido y cuyo avatar contemporáneo es el proyecto de autonomías propugnado por los movimientos cívicos de algunos departamentos.

En ese contexto de reformas confluyó además el debilitamiento de las anteriores formas organizativas y modalidades de acción. Como se anotó, había decaído el poder de la Central Obrera Boliviana, COB —que en las décadas pasadas había constituido la principal vía de representación de la población y un insoslayable canalizador de demandas—. La “forma COB”, eficaz en el ciclo de la Revolución Nacional y en la resistencia frente a las dictaduras, no se adecuaba a una situación en la que las mediaciones dependían del sistema de partidos —y de la cual sus adversarios tradicionales, las Fuerzas Armadas, estaban ausentes—. Los sindicatos mineros habían abandonado la escena política y era ostensible la incapacidad estratégica de las organizaciones populares y su necesidad de optar por mecanismos de acción tácticos como las marchas hacia la ciudad de La Paz y muestras extremas de sacrificio como la crucifixión.<sup>23</sup>

Entre los hitos más notables de la movilización en este lapso está la Marcha por el Territorio y la Dignidad, emprendida en 1990 por representantes de los grupos indígenas

---

<sup>23</sup> En consonancia con la definición de táctica y estrategia, en junio de 1997 el dirigente campesino Román Loayza, posteriormente senador y constituyente por el MAS, hoy alejado del partido, declaró: “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”.

Si durante el ciclo de 1952 las medidas de presión de los sindicatos obreros se hacían desde los centros mineros —de hecho, *la represión militar acudía a las minas*—, en 1986 los trabajadores mineros tuvieron que marchar hacia La Paz para dar visibilidad a sus demandas. La Marcha por la Vida, realizada por varios centenares de mineros, fue detenida por un cerco de las fuerzas armadas ochenta kilómetros antes de llegar a su destino. Frente a una amenaza militar de consecuencias incalculables, los mineros decidieron abandonar la marcha y acogerse a la “relocalización” (desahucio). Ese hecho significó la despedida práctica de los mineros de la escena política. La relocalización afectó más de veinte mil trabajadores y derivó el desmadejamiento de la columna vertebral de la COB.

amazónicas hacia la ciudad de La Paz.<sup>24</sup> La marcha consiguió la titulación de parte de los territorios ancestrales por medio de decretos presidenciales. Sus repercusiones, sumadas a las demandas de otros grupos indígenas y a la circulación de propuestas multiculturalistas en la *élite* académica, derivaron, en la reforma constitucional de 1994, en la enunciación de la heterogeneidad cultural del país en el primer artículo de la Constitución Política del Estado vigente hasta 2009.

La creación de organizaciones<sup>25</sup> fue acompañada en este período por el planteamiento de nuevos problemas. Las movilizaciones —sobre todo de las organizaciones más establecidas— en general enfrentaron o intentaron resistir las políticas públicas. El temario de las protestas de las nuevas organizaciones era parcialmente compatible con la consolidación del “modelo neoliberal” y el multiculturalismo: reconocimiento, apertura de canales de participación; pero también se incluían demandas que tácitamente ponían en duda la validez de la democracia pactada y de las medidas neoliberales y aun la configuración del Estado: se planteaba, por ejemplo, aunque no en los términos de la discusión posterior, la autonomía indígena. Un examen de las demandas de los movimientos campesinos en el período permite observar que antes de 1994 las reivindicaciones políticas no alcanzaban a cuestionar el Estado. Había planteamientos simbólicos como el uso de la *wiphala* junto a la bandera nacional (hoy ambas son reconocidas como símbolo nacional). Entre 1994 y 2000, se consolidó la idea de autonomía y de Estado plurinacional, pero las reformas institucionales demandadas no llegaban a proponer una asamblea constituyente o un cambio radical en función de la

---

<sup>24</sup> Un acontecimiento anterior que no repercutió en los medios de comunicación fue la adopción de la tesis de la Asamblea de Nacionalidades en el congreso extraordinario de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), realizado en Potosí en 1988. La tesis, influida fuertemente por activistas del desarrollo rural, recuperaba la propuesta de “sociedad plurimultinacional” de otros congresos de la confederación en un contexto de ascenso del neoliberalismo (Cf. Patzi 2007: 81 y ss; Mamani s.f.:4). Después de la marcha de 1990 se planteó programar la instalación de la Asamblea en 1992, coincidiendo con el quinto centenario de la llegada de los españoles a América.

<sup>25</sup> Desde la restauración de la democracia se fundaron varias organizaciones alrededor de objetivos y criterios de agregación no exclusiva ni explícitamente clasistas o laborales: la CIDOB, nacida como Central Indígena del Oriente Boliviano, en 1982; la Asamblea del Pueblo Guaraní, APG, en 1987; La Central de Pueblos Indígenas del Beni, CPIB, en 1989; la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia, CIRABO, en 1991; el Comité de Coordinación de las federaciones de cocateros, en 1992; el Consejo de Federaciones Campesinas de los Yungas de La Paz, COFECAY, y la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, CPESC, en 1994; El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo, CONAMAQ, en 1997.

“plurinacionalidad” o la descolonización del Estado; a lo sumo se reclamaba la creación de viceministerios relacionados con la problemática campesina e indígena (Cf. Camacho 2001: 12-13, 16-18).

Como se verá con mayor detalle, en el caso de los cocaleros del Chapare, los intentos iniciales de atraer la simpatía de otros sujetos populares y acomodar la defensa de sus cultivos en los pliegos petitorios de la COB (Cf. Healy 1991) cedieron la prioridad a la intención de consolidar una organización propia. El ascenso político de los productores de coca continuaría con la propuesta de crear un “instrumento político” dependiente de las organizaciones matrices —la CIDOB, la CSUTCB y la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, CSCB—. El instrumento fue creado en 1995, en un congreso de la CSUTCB, con el nombre de Asamblea por la Soberanía de los Pueblos. Usando la personería jurídica de Izquierda Unida (sus intentos de registrarse como partido político fueron infructuosos), participaría en las elecciones municipales de 1995, con éxito sobre todo en los municipios rurales del departamento de Cochabamba, no exclusivamente en la zona de producción de coca. La creación del instrumento involucraba una crítica del accionar de los partidos y un apego a la institucionalidad democrática. Respondía a la necesidad de consolidar la presencia local de las organizaciones accediendo a los recursos municipales y, simultáneamente, respondía a la disposición de salir de este marco y coordinar visiones y acciones con otros sectores.

Tal como se verá más adelante, en las elecciones generales de 1997 Evo Morales logró ingresar al parlamento con más del 70% de los votos válidos de su circunscripción — la más alta proporción de todo el país—. Otros tres dirigentes campesinos obtuvieron escaños en circunscripciones rurales.<sup>26</sup> Las disputas de liderazgo y sobre la relación que el partido debía tener con los sindicatos provocaron una división. A principios de 1999 los cocaleros y otras organizaciones campesinas de siete departamentos se separaron de ASP y

---

<sup>26</sup> Fernando Salazar (2008b) indica que también el dirigente David Herrada fue elegido diputado en 1997, por el MBL. Sin embargo, ese año el MBL solamente ganó diputaciones en circunscripciones uninominales en La Paz, Chuquisaca y Potosí y no en Cochabamba y a escala nacional no superó la barrera electoral de 3% para obtener diputaciones en circunscripciones plurinominales.

fundaron el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, IPSP. Un pequeño partido, el MAS, les cedió incondicionalmente su personería jurídica, que les fue entregada el 22 de enero de ese año.<sup>27</sup>

### *Toma de iniciativa*

El segundo momento transcurre de 2000 a 2005 y expresa la crisis de la “democracia pactada”, el descontento popular con las políticas neoliberales y el ascenso de los movimientos. Marca la toma de iniciativa por parte de los sujetos conformados los años anteriores y por parte de agrupaciones nuevas, constituidas en actores estratégicos de los procesos políticos. En este período se desnudan las relaciones de poder prevalecientes: la violencia estatal es empleada repetidamente, con resultados ominosos, sobre todo durante el año 2003, particularmente en la crisis de octubre, conocida como “guerra del gas”.

Hacia 1999 la estabilidad económica había derivado en un proceso recesivo y de bajas tasas de crecimiento.<sup>28</sup> Ya se habían realizado cinco cambios de gobierno constitucionales y la “clase política” era objeto de crítica constante. El período de reformas de mediados de los años noventa, que había afectado varios aspectos de la política y la economía y el manejo de algunos recursos (los hidrocarburos, la biodiversidad), no había modificado oficialmente la gestión del agua, aunque se discutía una posible Ley de Aguas. Los activistas sociales adelantaron su iniciativa en este tema, de manera que cuando se promulgó la ley que privatizaba el agua en el área de una concesión y se entregó el servicio de la ciudad de Cochabamba a un consorcio internacional, en octubre de 1999, existía ya un debate amplio en organizaciones ambientalistas, vecinales y sindicales del departamento. La *guerra del agua* puede interpretarse como el inicio de una nueva

---

<sup>27</sup> Exactamente siete años más tarde, el 22 de enero de 2006, Evo Morales fue posesionado como presidente de la república.

<sup>28</sup> El crecimiento del Producto Interno Bruto de ese año fue el más bajo desde 1986, cuando todavía se sufrían los efectos de la crisis económica y la hiperinflación. Estuvo entre 0,4% —con base en cifras del Instituto Nacional de Estadística— y 0,6% —según el Banco Central de Bolivia (BCB 2000:11)—.

conciencia de las privatizaciones y como la disyunción entre las demandas de la población organizada, la representación y la institucionalidad estatal. Al mismo tiempo, sería la inauguración de una forma de protesta novedosa que no puede ser entendida de manera suficiente en función de elementos exclusivamente locales ni solamente como efecto de las políticas neoliberales o la avidez desenfrenada de las empresas transnacionales.<sup>29</sup>

Las movilizaciones ocurridas entre la guerra del agua y el triunfo de Evo Morales en las elecciones presidenciales de 2005 fueron numerosas. Sobresalen los conflictos por recursos naturales, que sintomáticamente adoptan el nombre de “guerras”: bloqueos de caminos, la guerra de la coca —alrededor del cierre de un mercado de coca en Cochabamba—, una marcha indígena demandando la convocatoria de la asamblea constituyente, en 2002; “febrero negro” y la guerra del gas, en 2003; la guerra del agua de El Alto, los cabildos autonomistas de Santa Cruz, las marchas por la ley de hidrocarburos, que provocaron la renuncia del presidente Carlos Mesa, entre 2004 y 2005.

Un rasgo organizativo que puede destacarse es la constitución de coordinadoras de movilización que articulan circunstancialmente a diferentes grupos y sujetos sociopolíticos. A partir de la creación de la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, en Cochabamba (noviembre de 1999), surgieron otras y aun otras organizaciones existentes cambiaron de nombre. En noviembre de 2000, meses después de la guerra del agua y al concluir el convulso período que se denominó “septiembre y octubre negro” (que paralizó gran parte del país durante tres semanas), se conformó la Coordinadora de Movilización Única Nacional, COMUNAL, sobre la base de las principales organizaciones contestatarias. Un esfuerzo organizativo que se inició en enero de 2003 y se diluyó durante el actual gobierno fue el Estado Mayor del Pueblo, conformado por cinco de las Centrales Obreras Departamentales, fabriles, maestros, colonizadores, mujeres campesinas, regantes, universitarios, campesinos sin tierra, prestatarios, desocupados y una asociación

---

<sup>29</sup> Para ver detalles e interpretaciones diversas de la guerra del agua, *Cf.* Kruse y Vargas 2000, Crespo 2000, Laserna 2000, Assies 2001, Ceceña 2004, Olivera 2004. Una novedad del desarrollo de esta “guerra” fue la coordinación de las movilizaciones locales con la solidaridad de activistas en los Estados Unidos (contra la empresa estadounidense Bechtel, principal accionista del consorcio privado que administraba el servicio de agua potable en Cochabamba).

civil nacionalista. Ese mismo año, la propia Coordinadora de Cochabamba se convirtió en Coordinadora de Defensa del Gas. En julio de 2004 se firmó el Pacto de Unidad de pueblos indígenas y originarios, campesinos y colonizadores, que adquiriría protagonismo en el desarrollo de la Asamblea Constituyente.<sup>39</sup>

Durante este período de protestas el sistema de partidos inició un proceso de descomposición del cual pocos partidos sobrevivieron; la representación fue asumida parcialmente por los movimientos; en el terreno electoral, la reforma constitucional de 2004 abrió la posibilidad de presentar candidaturas por medio de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Las protestas expresaron la desaprobación social del desempeño de los gobiernos y, simultáneamente, la recuperación del vigor de la acción social (sustentada durante varios años en los sindicatos rurales pero en general venida a menos desde la recuperación de la democracia y el desmantelamiento de las minas estatales). Lograron definir la agenda pública y determinaron la adopción de algunas decisiones institucionales “saltando” la mediación de los partidos políticos (la convocatoria de la asamblea constituyente es la más importante de estas decisiones). Así abrieron el campo de “la política que importa” y permitieron con ello la manifestación de movimientos contrarios que también combinan las protestas con actuaciones institucionales.

En este período las movilizaciones sociales desplegaron un papel más activo y señalaron la eficacia de la “política en las calles”. El descontento popular con el “modelo” se expresó en las protestas que desnudaron de modo irreversible la debilidad estatal y, por otro lado, en una afirmación simultánea de la opción de conducir la resolución de los procesos convulsivos por vías institucionales: la reformulación de una ley, en la guerra del agua; la “sucesión constitucional”, en el caso de las renunciaciones de dos presidentes.

---

<sup>39</sup> En 2007 se crearía la Coordinadora Nacional por el Cambio, CONALCAM, como coalición de movimientos y organizaciones de apoyo y acompañamiento al gobierno de Evo Morales.

Los dos elementos más debatidos fueron la propiedad y gestión de los recursos naturales y la reconfiguración del Estado. Las “guerras del agua” de Cochabamba (2000) y El Alto (2005) reafirmaron la opción de que los servicios básicos no sean privatizados y el agua se mantenga como recurso de propiedad estatal aunque su gestión sea comunitaria. Precisamente después de la guerra del agua de 2000, algunos dirigentes propusieron mantener la dinámica de las protestas introduciendo un *mito movilizador* general: la convocatoria de una asamblea constituyente, que creció como demanda de varios sectores y fue asumida por el gobierno en octubre de 2003, después de la guerra del gas. En cuanto a la tierra, a partir de la creación del Movimiento Sin Tierra (2000) y sobre todo desde 2002 se incrementaron las tomas por parte de grupos campesinos, que en muchos casos fue respondida con violencia por los terratenientes.<sup>31</sup>

El año más convulsivo de esta etapa fue 2003. En febrero, tras más de treinta muertes ocasionadas por un combate que sostuvieron la policía y el ejército frente los palacios legislativo y de gobierno (cuyo corolario fue la deslegitimación de la violencia estatal), las protestas acaecidas en La Paz consiguieron la modificación del proyecto de Ley Financial de ese año, que incluía impuestos a los salarios. En octubre, la resistencia movilizada de los grupos aymaras, los vecinos de la ciudad de El Alto y campesinos y sectores urbanos de varios departamentos del país ocasionó —después de las masacres militares que tuvieron el saldo siniestro de alrededor de setenta muertos— la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia. Modificaron la política energética (la venta del gas natural) y lograron que el nuevo gobierno se comprometiera a legalizar el referéndum y la asamblea constituyente, instrumentos que fueron incluidos en la reforma constitucional de 2004, que además, como se vio anteriormente, “desmonopolizó” la representación política y abrió la disputa electoral a pueblos indígenas y a agrupaciones ciudadanas.

---

<sup>31</sup> El hecho más sangriento sucedió en noviembre de 2001 cerca de la frontera con la Argentina, en el Chaco, en la denominada Masacre de Pananti, cuyo saldo fue de ocho muertos y más de veinte heridos por arma de fuego.

En enero de 2005 las movilizaciones cívicas en Santa Cruz impusieron al gobierno el compromiso de un referéndum sobre autonomías departamentales y la elección directa de prefectos, cuya designación hasta entonces había sido prerrogativa presidencial. La “agenda de enero” se oponía entonces a la “agenda de octubre”; se enfrentaban en la práctica propuestas que tenían que ver directamente con la modificación de la institucionalidad del país: las autonomías departamentales y la asamblea constituyente. Como contrapeso de los movimientos populares, campesinos e indígenas del occidente del país, aparecían los movimientos cívicos del oriente, agrupados en torno a la demanda de autonomía y con hegemonía de las organizaciones corporativas empresariales.

En junio de ese mismo año la presión de campesinos indígenas y obreros contribuyó a la renuncia de Carlos Mesa e hizo que ésta no derive en la asunción del mando por parte de los presidentes de las cámaras legislativas —vistos por los movilizadores como representantes de la “partidocracia”—. Entonces el presidente de la Corte Suprema de Justicia —último eslabón en la cadena institucional de prelación— asumió el mando de la nación y la tarea de convocar a elecciones generales. El “instrumento político” de los campesinos llegaba a los comicios del 18 de diciembre de 2005 con diez años de vida y con el respaldo de decenas de organizaciones sobre todo campesinas e indígenas y la esperanza de convocar el apoyo complementario de las clases medias urbanas. Ese día se elegía también, por primera vez mediante el voto popular, a los prefectos departamentales. Evo Morales superó la mayoría absoluta, clausurando la necesidad de un pacto postelectoral. Junto a él fueron elegidos nueve prefectos (solamente tres de ellos postulados por el MAS). Desde la restauración de la democracia, ninguna elección había definido un ganador directo de la presidencia. Sin duda, Evo Morales era el presidente más legítimo en más de dos décadas; pero la elección de prefectos marcaba notorios límites institucionales a sus decisiones. Morales declaró que su gobierno iba a ser “de los movimientos sociales”.

El escenario político en el que Evo Morales ascendió a la presidencia combinó varios elementos. Existía el “giro a la izquierda” en América Latina que, si bien no

expresaba una visión unánime por parte de la población y los gobiernos de algunos países, connotaba la crisis del Consenso de Washington y la viabilidad de opciones alternativas. La crisis de la “democracia pactada” se hacía evidente en la desaparición de casi todos los partidos políticos que habían cogobernado desde 1985. La guerra del gas había sido una crítica de la “partidocracia” y también una expresión popular que demandaba el fortalecimiento del Estado frente a la inversión extranjera. Había posiciones aparentemente incompatibles en cuanto a la reforma estatal; por un lado, la demanda de asamblea constituyente promovía la refundación del Estado; por el otro, la demanda de autonomías departamentales apuntaba a una mayor descentralización en el nivel departamental. Ambas propuestas debían resolverse durante el gobierno de Morales. Dos leyes promulgadas en el gobierno anterior habían fijado en el 2 de julio de 2006 la fecha de elección de constituyentes y realización de un referéndum sobre autonomías departamentales.

Los focos geográficos de los movimientos eran cuatro. En primer lugar, estaba la ciudad paceña de El Alto, con la Federación de Juntas Vecinales y la Central Obrera Regional, ambas organizaciones animadas por un discurso radical y con el peso específico de “haber puesto los muertos” en las protestas que culminaron con la renuncia de Sánchez de Lozada. En segundo lugar, la zona rural andina, sobre todo con los sindicatos agrarios y el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo, que promovía el establecimiento de un Estado plurinacional. Cochabamba era el tercer núcleo, con presencia, en el área rural y las provincias, de las seis federaciones de campesinos cocaleros del trópico, los sindicatos campesinos de tierras altas y la Federación Departamental Cochabambina de Regantes, FEDECOR; y, en la capital del departamento y sus alrededores, la Coordinadora de Defensa del Gas. El cuarto núcleo era la ciudad de Santa Cruz, con el movimiento cívico autonomista y tres organizaciones principales: el Comité Pro Santa Cruz, la Cámara Agropecuaria del Oriente y la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz. Los tres primeros focos podrían denominarse “populares”; el cuarto, “cívico”.

### 2.1.3. Los números también cuentan

La deliberada paradoja con que se nombra este apartado apunta a complementar cuantitativamente el análisis de las movilizaciones sociales. Utilizamos la Base de datos sobre conflictos sociales en Bolivia, cuya acumulación inició Roberto Laserna y que actualmente alimenta y mantiene Miguel Villarroel, en CERES y Ciudadanía.<sup>32</sup> Un examen del número de protestas en este ciclo de movilización muestra una caída más o menos constante de las movilizaciones entre 1985 y 1993, en que se inicia un lapso de “silencio social” relativo que dura hasta 1997 y coincide con el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. A partir de 1998 hay una subida tortuosa en la cantidad de protestas, sobre todo de los grupos campesinos e indígenas, que dura hasta 2008, con un descenso durante el primer año del gobierno de Evo Morales (V. Gráfico A1, en Anexos). Desde ese año, y más claramente desde 2002, las medidas de presión son empleadas por todos los sectores.

La base de datos permite hacer una observación diacrónica y examinar cuándo y en qué circunstancias surgen cierto tipo de demandas, aparecen actores nuevos o nuevas formas de protesta. Revela una suerte de ciclos ligados a los períodos de gobierno. En general, se registraron disminuciones notables en el número de protestas en los años electorales, específicamente en las que se plantean oposiciones, demandas y críticas contra el Estado central (que constituyen el 59% de todos los casos). Entre 1988 y 1989, la cifra cayó de 203 protestas a 127; entre 1992 y 1993, de 143 a 114; entre 1996 y 1997, de 143 a 110. La diferencia es menor en 2002, cuando el número disminuyó de 181 a 179 en relación con el año anterior (lo cual puede expresar ya una crisis del ciclo de la democracia pactada y el neoliberalismo) (V. Gráfico A1, en Anexos).

---

<sup>32</sup> Esta base consigna las acciones de protesta registradas en diarios de circulación nacional a partir de 1970. En relación con los alcances de su uso, en primer lugar, no incluye una caracterización del vigor, la importancia o la intensidad de las protestas, de manera que una marcha “vale” lo mismo que una huelga general (probablemente incluir esta dimensión involucraría el riesgo permanente de emitir juicios de valor). En segundo lugar, por cambios en el propio desarrollo de la labor periodística, la prensa no es lógicamente un testigo inmóvil —no tiene un punto de vista único igualmente válido para todo el período estudiado, lo cual afecta también el inevitable *subregistro* de los acontecimientos conflictivos—. Tampoco pueden considerarse las relaciones establecidas por los medios con los gobiernos o los grupos de interés, que pueden esconder algunos hechos (como evidentemente sucedió durante las dictaduras militares) o hiperbolizar otros.

En cuanto a las modalidades de protesta, se observa con claridad el declive de la huelga como manifestación dominante, frente al ascenso de la marcha y de medidas más disruptivas como el bloqueo y las tomas o motines, sobre todo a partir de 1998, que marca el aumento general de la conflictividad (V. Gráfico A2, en Anexos). El gobierno de Hugo Bánzer se enfrentó ese año conflictos con los sectores obreros, que pedían aumentos salariales, y, sobre todo, la resistencia de los productores de coca frente a la política de erradicación de cultivos, que registró un número elevado de enfrentamientos.<sup>33</sup> A pesar de una campaña mediática gubernamental destinada a estigmatizar el cultivo de coca e identificarlo con el narcotráfico, los cocaleros supieron ganar la solidaridad de los sectores obreros y campesinos, sobre todo en una marcha que realizaron hacia la ciudad de La Paz durante el mes de septiembre de ese año. A partir de 1998, la marcha callejera fue empleada más por las organizaciones cívicas que por los sindicatos. Las tomas de tierras se iniciaron con vigor a partir de 2000, cuando se creó el Movimiento Sin Tierra, y acrecieron desde 2002. El año 2007 registra un número elevado de paros cívicos (29, frente a 9 del año anterior).

El examen de los sujetos movilizados muestra una constante conflictividad en las organizaciones campesinas tradicionales, especialmente a partir de 1998, que expresaría el “empoderamiento” del sector. Los años 2004 y 2005, durante la presidencia de Carlos Mesa, son los de mayor cantidad de protestas campesinas. Sucede algo similar, aunque en menor escala, con las organizaciones de vecinos urbanos, que en 1998 empezaron a manifestarse contra la privatización de los servicios básicos. Los campesinos cocaleros, por su parte, fluctúan en sus acciones de protesta en función de los planes gubernamentales de erradicación y represión. Los obreros constituyen el único sector que mantuvo un número alto de protestas durante el período de “calma” de 1993 a 1997, sobre todo por su oposición a la privatización de las empresas estatales y a la reforma del sistema de pensiones. A diferencia de los campesinos o las juntas de vecinos, las organizaciones cívicas no muestran un curso constante en sus manifestaciones, que están en función de

---

<sup>33</sup> El informe de Amnistía Internacional de ese año registra “mínimamente” quince muertos (AI 1999).

demandas regionales. Constituyen el grupo más conflictivo durante el gobierno actual (de hecho, son el único sector que incrementó consistentemente sus protestas en los años de la presidencia de Evo Morales).

Los motivos de las protestas expresan una tendencia clara de disminución de las movilizaciones por asuntos laborales (estabilidad, condiciones económicas) entre 1985 y 1995. Al lado de esos temas, los motivos más importantes son el rechazo frente a los gobiernos y la vigencia o modificación de alguna ley. Las protestas relacionadas con leyes suceden sobre todo entre 2004 y 2005, alrededor de la modificación de la Ley de Hidrocarburos. Las protestas contra los gobiernos disminuyen claramente los años electorales, a excepción de 2002, que señala el rigor de la crisis política. La mayor parte de las protestas se dan contra los órganos estatales (V. Gráfico A5, en Anexos). Los departamentos más conflictivos son Cochabamba, La Paz y Santa Cruz. Santa Cruz — fundamentalmente su área rural, con organizaciones afines al gobierno nacional y opuestas a la prefectura— es el único departamento en el que las protestas aumentaron en 2006 en relación con el año anterior.

## **LOS MOVIMIENTOS Y LA DEMOCRACIA**

La ola de movilizaciones iniciada en 1990 señala el ascenso de la movilización como acción política legítima, al lado de la acción institucional afectada por la crisis política del ciclo de la democracia pactada y el neoliberalismo. Con la mayor presencia y validez de la política “en las calles”, los movimientos consiguieron ensanchar de hecho el espacio de la política, restringido entre 1985 y 2000 al campo de las relaciones institucionales. La acción política por fuera de los “conductos regulares” dejó de ser un patrimonio de los movimientos “populares” y ahora es empleada por todos los sectores.

La reflexión sobre los movimientos sociales es inevitablemente una reflexión sobre la democracia “realmente existente”. En efecto, los movimientos son una respuesta a problemas que no se canalizan adecuadamente por las vías institucionales vigentes debido

a los límites de estas vías o al exceso de la dinámica sociopolítica. Los movimientos bolivianos contemporáneos constituyen un desafío para la democracia ya que afirman un principio democrático que habitualmente es subordinado por la democracia liberal: la soberanía popular. Con su acción directa plantean una crítica tácita de la representación política, señalando deficiencias en el sistema de partidos. El aporte de los movimientos a la democracia —de legitimación, ampliación institucional y recuperación del principio de soberanía popular— puede desvirtuarse en función de las disputas políticas. El voto mismo se puede convertir en un mecanismo de fuerza en el que se impone la mayoría (o la minoría, como en el caso de los dos tercios en la asamblea constituyente) y la apelación “al soberano” en referendos, manipulando a los movimientos, puede convocar la participación popular con menos violencia pero igualmente sin diálogo.

Los movimientos bolivianos no son homogéneamente radicales. Salvo algunos casos, no ponen en duda la existencia de la comunidad nacional ni el andamiaje institucional en que se encarna. Si bien existen demandas que disputan la validez de algunas leyes y otras políticas públicas, no se impugnan los fundamentos de la normatividad. La relación de las movilizaciones con la reforma política es ambigua. Por un lado los movimientos afirman contundentemente la validez de la institucionalidad, ocupando los lugares definidos por las reformas (gobiernos municipales, parlamento) y dándoles mayor legitimidad. Por el otro, su accionar pone en duda la vigencia de algunos elementos institucionales. Esta relación es de ida y vuelta. Mientras las oportunidades políticas abiertas en el período reformista de 1993-1997 favorecieron la conformación y el fortalecimiento de los sujetos sociales, estos sujetos promovieron posteriormente las modificaciones institucionales.

El vigor y la heterogeneidad de la sociedad y la debilidad del Estado se conjugan en Bolivia en los rasgos peculiares de la participación de los movimientos en la política. Claramente, la “política en las calles” tiene impactos verificables como la política institucional. Los movimientos —aquí el movimiento cocalero es el ejemplo más expresivo— pueden pasar de lo local —la comunidad, el sindicato— a lo nacional —la

disputa por la hegemonía del movimiento popular nacional, el parlamento, el gobierno—; de lo *social* a lo *estatal*; de las vías de hecho a los canales institucionales; de la oposición al gobierno.

Los desplazamientos realizados por los movimientos contemporáneos (“de la protesta a la propuesta”, de la acción extrainstitucional a la ocupación de los gobiernos municipales, luego el parlamento y actualmente el gobierno nacional) no constituyen aparentemente pasos sin retorno. Bolivia es una sociedad heterogénea que no ha consolidado la diferenciación funcional moderna presente en otros países. La conformación de un partido político desde un movimiento no significa, por tanto, *convertir* el movimiento en partido o dejar de ser un movimiento social y consagrarse exclusivamente a la democracia liberal.

La acción de los movimientos tiene una influencia ambigua en la institucionalidad. Por un lado, la decisión de formar partidos y participar en elecciones legitima el orden democrático para amplios sectores de la población. Por el otro lado, estos partidos se presentan como *outsiders*, opuestos explícitamente al *sistema*. La mayor representatividad del poder legislativo constituye también la solución de continuidad de la democracia pactada y abre un escenario de incertidumbre que los movimientos no pueden resolver por sí solos. La ambigüedad también se presenta en cuanto a la relación entre la política institucional y la “política en las calles”. Mientras las demandas de los movimientos favorecerían potencialmente el fortalecimiento de la institucionalidad, ya que entre ellas se encuentra el establecimiento de mecanismos de democracia participativa, por el otro lado la acción directa socava la centralidad de las instituciones de modos imprevisibles. Desde otro punto de vista, es posible que los grupos de interés y los movimientos empleen corporativamente la institucionalidad solamente como una refrendación de decisiones tomadas fuera de los ámbitos regulares.

Así como las instituciones podrían subordinarse a intereses corporativos, es posible que los movimientos mismos sean manipulados. Lógicamente, es más probable inducir comportamientos en una sociedad movilizadora que en una sociedad inmóvil. El devenir de

la autonomía de los movimientos —tanto de los movimientos “populares” como de los “cívicos”— es afectado por las contingencias políticas, ya que, pragmática o ideológicamente, conforman bloques que subordinan sus demandas específicas y en sus acciones y podrían establecerse relaciones de corporativismo.

De acuerdo con varios autores (principalmente Tapia 2007, Viana y Orozco 2007, García 2007), la llegada de Evo Morales a la presidencia de la república plantea un cambio de perspectiva en los movimientos, que de una lucha “universalista” pasaron a demandas “corporativistas” más concretas. En el caso del movimiento cocalero, el desplazamiento fue diferente, ya que el hecho de que Evo Morales sea presidente los obliga a pensar en el resto del país y no solamente en sus parcelas.

## 2.2. El movimiento cocalero en las convergencias latinoamericanas

*La línea recta que convergió.*

Bienvenido Julián Gutiérrez y Marcelino Guerra, *Convergencia*.

¿Se puede hablar de *nuevos movimientos sociales* en América Latina? En principio, no parece pertinente porque se daría inevitablemente un conflicto semántico con la propuesta teórica de los nuevos movimientos sociales. No es posible trasplantar directamente esa expresión a las movilizaciones que se observan actualmente en América Latina. Hace más de dos décadas se reconoció que “una característica propia de América Latina es que no existen movimientos sociales puros, o claramente definidos, dada la multidimensionalidad de sus relaciones sociales y también la de su propio sentido de acción colectiva” (Calderón y Jelín 1987; cit. Palau 1991: 8). Los movimientos latinoamericanos no serían entendibles con un trasplante analítico semejante. Al margen del asunto de las palabras, si es que puede hablarse de *nuevos movimientos* o *movimientos diferentes*, deben establecerse los criterios de novedad o diferencia —que pueden diferir de los criterios de novedad de la teoría de los nuevos movimientos sociales—: ¿son nuevos porque la sociedad es nueva o diferente? Si así fuera, ¿cuál sería la novedad de esta nueva sociedad? ¿Los movimientos son nuevos

porque su constitución y acción son diferentes de las que caracterizaron a los viejos movimientos? ¿Son nuevos porque se ocupan de asuntos diferentes? ¿Son nuevos porque consiguieron tener efecto en los mismos asuntos en que los movimientos viejos fracasaron?

Si se toma en cuenta la ya señalada *multidimensionalidad* de los movimientos sociales en América Latina, las generalizaciones podrían connotar que lo que asemeja los movimientos es *algo que los movimientos no son*, algo externo que sería relativamente uniforme (movimientos *frente al* Consenso de Washington, *frente a* las empresas transnacionales, *frente a* los gobiernos neoliberales, a la partidocracia o *frente a* alguna forma de exclusión). Intentamos evadir esta perspectiva, ya que privilegiamos la acción y el esfuerzo de los sujetos sociales. Conjeturar un entorno similar —una agresión unánime de los gobiernos partidarios del neoliberalismo, un único tipo de oportunidades políticas— involucra una perspectiva que enfatiza el entorno y puede esconder las diferencias en los movimientos —que no son necesariamente reacciones *frente a* lo externo— y en el entorno mismo, que no es necesariamente uniforme.

Algunos autores remontan la ola de movilizaciones al *caracazo* de 1989 (Vanden 2004; Zibechi 2009, s.f.),<sup>34</sup> haciendo un énfasis implícito en un carácter reactivo que tendrían en común los levantamientos en el Ecuador, las guerras del agua y del gas en Bolivia, la crisis argentina de 2001, entre otros acontecimientos. Los movimientos, sin embargo, no son solamente reacciones multitudinarias —algunos autores afirman que esas reacciones *no son* movimientos sociales—. Desde nuestro punto de vista, interesa destacar los elementos activos y los puntos de convergencia entre los movimientos más que un origen reactivo común. En otros términos, el hecho de que se hable de movimientos en

---

<sup>34</sup> Zibechi afirma: “Cuando en febrero de 1989 la población más pobre de Caracas bajaba de los cerros para frenar el ajuste neoliberal implantado por el recién electo Carlos Andrés Pérez, nadie pensaba que aquella insurrección popular —sofocada por el ejército asesinando cientos de personas— representaba una inflexión de larga duración en las luchas sociales de ese país, pero también a escala continental. Con los años llegaron otros levantamientos (Ecuador a partir de 1990, luego Chiapas, Paraguay, Argentina, Bolivia...) que, salvando algunas diferencias, encarnaban el nacimiento de nuevos actores sociales que tenían en común que vivían en los ‘sótanos’ de sus sociedades, por utilizar un término acuñado por el subcomandante insurgente Marcos” (s.f.). También se refiere al *caracazo* como “la primera gran insurrección popular bajo el neoliberalismo” (2009).

América Latina es también fruto del esfuerzo de los movimientos y del establecimiento de redes de activistas e intelectuales. Es necesario entender los factores “externos” (y también los factores “internos”) en su contribución a las *resonancias* y las *convergencias* entre los movimientos.

Si puede hablarse de los puntos nodales que condensan la resistencia activa frente al neoliberalismo y las exclusiones, la protesta y la apuesta por “otro mundo posible” en América Latina, el zapatismo, los movimientos indígenas y de afrodescendientes en el Ecuador, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra brasileño, los piqueteros de la Argentina serían, entre otros movimientos, algunos de esos puntos. Son notables la lucidez de sus críticas del orden existente, su capacidad de salir del marco estrecho de la demanda corporativa, la constancia de su lucha y la innovadora recreación de formas de convivencia complementarias o alternativas a la forma hegemónica de la democracia. Los cocaleros bolivianos estarían también en este grupo.

Esta parte del texto se dedica al lugar del movimiento cocalero en el contexto de las movilizaciones de los últimos tres lustros en América Latina. La circunscripción a una década y media no indica que los movimientos se inician en 1994 y terminan en 2009; se refiere a una nueva convergencia que hizo eclosión con el levantamiento zapatista, en enero de 1994. Para esa fecha tanto el zapatismo como el movimiento de los campesinos sin tierra o los movimientos indígenas en Ecuador o Bolivia tenían ya varios años de existencia, pero la ola de convergencia global desatada con el zapatismo dio mayor visibilidad a los pueblos indígenas, reveló al “gran público” las injusticias que se vivían y continúan viviéndose en el continente y fortaleció las redes transnacionales de activistas.

Se argumenta que no se trata solamente de una ola de protestas *contra* el neoliberalismo, ya que los movimientos latinoamericanos son más que una reacción. Se afirma que existe una dimensión performativa en las movilizaciones, que permite entender que el carácter de movimiento, la connotación de “latinoamericano” y, en el extremo, la propia posibilidad de América Latina se construyen en la acción; en otras palabras, los

movimientos construyen otros mundos posibles en el momento en que proclaman que otro mundo es posible. El énfasis se concentrará en tres elementos: la consideración de los *derechos humanos* (especialmente en relación con las problemáticas social, económica y cultural), la revalorización de la *soberanía popular* (en relación con el sistema político) y la *convergencia* de los movimientos (en relación con el devenir de los movimientos en sí mismos).

### Los efectos

Una aproximación innovadora a los estudios de ciudadanía recurre a los actos del habla (Cf. <http://www.enacting-citizenship.eu>). La ciudadanía existiría en la acción, en *actos de ciudadanía*. Las protestas que demandan el ejercicio de ciudadanía serían un ejercicio de esa ciudadanía demandada. Benjamín Arditi realiza un planteamiento similar en relación con el giro a la izquierda en América Latina, que no se puede circunscribir a las victorias electorales de candidatos izquierdistas; depende, más bien, de las luchas políticas que se llevan a cabo en la práctica (gran parte son, precisamente, las luchas de los movimientos):

No siempre se requiere esperar a que todos los que están en el poder se hayan ido (...) para verificar si la iniciativa política marca o no una diferencia (...) Antonio Gramsci propuso una estrategia no leninista al sostener que una fuerza política no toma el poder sino que deviene Estado a través de guerras de posición (...) los cambios ya están ocurriendo mucho antes de que el último político corrupto y burócrata mezquino se hayan ido. De un modo análogo Slavoj Žižek habla de “utopía escenificada” para indicar que la sombra del futuro ya está operando aquí y ahora porque “*ya comenzamos a ser libres al luchar por la libertad, ya comenzamos a ser felices mientras luchamos por la felicidad, sin importar cuán duras puedan ser las circunstancias*” (Žižek 2002: 559; en itálicas en el original) (Arditi 2009: 134-135).

¿Es libertad o felicidad lo que es *actuado* en las luchas emprendidas por los movimientos sociales en América Latina? Los movimientos no son necesariamente dueños de sus efectos; un movimiento de características autoritarias puede generar efectos

democratizadores. Inversamente, un movimiento que expresa valores democráticos puede tener consecuencias autoritarias o totalitarias. Lo importante en los movimientos de los últimos lustros es su influencia en los sistemas democráticos; específicamente, su aporte en la redefinición del centro ideológico en la región y, por otro lado, su influencia en el balance entre la soberanía popular y la vigencia de derechos y leyes, que es consustancial a la democracia liberal. Al margen de su carácter o no de movimientos, las revueltas o insurrecciones expresan no solamente la frustración o la disconformidad con la situación *actual* sino, sobre todo, la superación de las coordenadas de esa situación: la acción que no se limita a decidir *libremente* entre las opciones que se presentan sino que rompe con los criterios que definen esas opciones y crea una opción propia que antes no se vislumbraba.<sup>35</sup>

De acuerdo con Victor Armony, con el ascenso de los movimientos insurgentes y los grupos y partidos de izquierda —ya que no todo se debe a los movimientos— y con el declive del Consenso de Washington, el centro en América Latina está más a la izquierda: “el descontento con el status quo y el deseo de un cambio social se enmarcan en una narrativa que se presenta a sí misma como una alternativa a la narrativa de reformas orientadas hacia el mercado (...) *hoy en día esa narrativa es la que define el centro ideológico en América Latina*” (Armony 2007, en itálicas en el original; cit Arditi 2009: 130). En otros términos, el esfuerzo de los movimientos contribuyó a que la agenda pública incluya asuntos alejados de la ortodoxia del mercado y propuestas críticas y aun incompatibles con el neoliberalismo. Dedicaremos mayor detalle a la soberanía popular.

### **Revalorización de la soberanía popular**

Entre las claves de los movimientos contemporáneos en su relación con la democracia sobresale la reactivación de la soberanía popular —elemento subordinado en la democracia liberal, que suele destacar la vigencia de los derechos individuales y las

---

<sup>35</sup> La idea de acto como la acción que configura retroactivamente sus propias condiciones de posibilidad (Žižek 1998: 252) es útil en el examen de estas revueltas multitudinarias. Slavoj Žižek asimila las posibilidades de una revolución a la elección libre fuera de las coordenadas de la situación; la elección imposible sería la única expresión de la libertad real (Žižek 2002: *pass.*).

leyes— en varios países del continente. La existencia misma de los movimientos fue una expresión de crítica frente a algunas exclusiones constitutivas de los sistemas de partidos. La soberanía se plantea en términos de soberanía popular; soberanía nacional, vinculada a la lucha contra los tratados de libre comercio, y soberanía alimentaria, en relación también con los tratados y sus contenidos referidos a la agricultura, la producción de transgénicos o el biocombustible.

La Segunda Declaración de la Selva Lacandona contiene una expresión suficiente de las demandas del zapatismo en relación con la soberanía, que es, como en los otros casos, simultáneamente soberanía nacional y soberanía popular:

Hermanos mexicanos:

En diciembre de 1993 dijimos ¡BASTA! El primero de enero de 1994 llamamos a los poderes Legislativo y Judicial a asumir su responsabilidad constitucional para que impidieran la política genocida que el poder Ejecutivo Federal impone a nuestro pueblo, y fundamentamos nuestro derecho constitucional al aplicar el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (Segunda Declaración, 10 de junio de 1994).

Pocos meses después en Bolivia se crearía la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, como instrumento político de las organizaciones campesinas e indígenas. En el caso argentino, la idea de: “Que se vayan todos, que no quede ni uno solo”, proclamada durante en la crisis de 2001, muestra con claridad la crítica de los operadores políticos e implícitamente reclama la vigencia de la soberanía popular. En 2004 se creó el Encuentro Nacional por la Soberanía Popular, con participación de dirigentes sociales y la adhesión de artistas e intelectuales (Cf. <http://www.encuentro-nacional.com.ar/>). La práctica del Movimiento de Trabajadores Desocupados trasluce también una revalorización de la

soberanía: “La democracia directa practicada desde el MTD tiene virtudes tales como la soberanía popular efectiva, igualdad política, igualdad económica y ciudadanía fuerte” (Bukstein 2008: 155). El Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra, de Brasil, puso como lema de su quinto congreso, realizado en 2007: “Reforma Agraria: por justicia social y soberanía popular”. Por las características de este movimiento, la soberanía que se invoca es también soberanía alimentaria, lo cual se vincula con las luchas contra el libre comercio y constituye una crítica de las políticas agrícolas de los países desarrollados.

Sin duda, una de las novedades principales de las olas de movilizaciones de las últimas décadas fue planteada por el movimiento zapatista. La idea de “cambiar el mundo sin tomar el poder” expresa una concepción diferente del poder y específicamente una relación diferente con el poder del Estado. El zapatismo buscaría “no tomar el poder y ejercerlo sobre otros, sino democratizar las relaciones de poder en todas las esferas de la vida” (Harvey 2005: 14). La globalización neoliberal y la “difusión del enemigo” en instituciones multilaterales —de imagen abstracta pero de efectos concretos— contribuyen de algún modo a la vigencia de esta idea. También la convergencia posterior de los movimientos hizo más o menos posible considerarla. Los coccaleros, por ejemplo, optaron por la toma del poder por vías democrático-liberales, aunque su principal dirigente solía asimilar desde 1994 la importancia de la rebelión zapatista con su propia experiencia de resistencia frente a la intromisión estadounidense en el trópico cochabambino, y aunque, en su discurso después de las elecciones que ganó en 2005, afirmó que *mandaría en Bolivia obedeciendo al pueblo boliviano*. Al igual que esta divergencia crucial, existen otras no menos divisivas.<sup>36</sup>

## Los derechos humanos

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, en 2002 se organizó en la UNAM un seminario con la participación de políticos, analistas y dirigentes de varios movimientos indígenas de América Latina. El dirigente aymara Felipe Quispe propuso a los demás dirigentes iniciar una revuelta de escala continental; la experiencia de las organizaciones aymaras permitía realizar esta propuesta para Bolivia, pero los contextos de otros países, la fuerza de los movimientos y sus formas de toma de decisiones la hacían impensable.

Los problemas relacionados con el ejercicio de los derechos humanos fueron principales en el período dictatorial que afectó a varios países del continente. Las redes de exiliados, activistas solidarios de países desarrollados y dirigentes sociales permitieron entablar una disputa desigual pero sin desmayo a favor de las libertades básicas y la restauración de la democracia. Si en las décadas de los setenta y ochenta las luchas sociales se vinculaban con la recuperación y consolidación de la democracia y la vigencia de los derechos civiles, las luchas posteriores, durante el neoliberalismo, se relacionaron más con la ampliación o *democratización de la democracia* y con los derechos sociales, económicos y culturales.

Las movilizaciones actuales no se separan de la vigencia de los derechos humanos. Al margen de que en algunos países los derechos fundamentales no pueden ejercerse efectivamente (por restricciones impuestas por los Estados o por acción de los *poderes fácticos*), las luchas sociales pueden entenderse en su relación sobre todo con temas más colectivos, que incluyen los derechos sociales y también la soberanía nacional y el medioambiente y los recursos naturales.

## Convergencia

Kurt Weyland propone estudiar el cambio político sobre la base de la psicología cognitiva: “La búsqueda del riesgo en un ambiente de pérdidas es crucial para explicar la ‘demanda’ de un cambio dramático de régimen”. Según Weyland, la “demanda” no es suficiente para explicar los cambios radicales; la “oferta” de alternativas de política — innovaciones que aparentemente son exitosas en otros países, “recetas” de organizaciones internacionales— es necesaria (Weyland 2008: 308-309). En otras palabras, la explicación de los problemas no equivale a la explicación de las soluciones. Las soluciones *salen de alguna parte*. Tal como el mismo Weyland admite, esta dinámica de “oferta y demanda” debe observarse en el juego de fuerzas que caracteriza las interacciones políticas (314).<sup>37</sup> Las

---

<sup>37</sup> Weyland documenta algunas opciones por el riesgo tomadas por los gobiernos (entre ellos el de Víctor Paz Estenssoro, que en 1985 liberalizó la economía boliviana e inició el programa de ajuste estructural) observando que un ambiente de

“olas” de gobiernos dictatoriales, transición y a la democracia y al neoliberalismo y el “giro a la izquierda” en América Latina podrían explicarse mediante esta propuesta. Las modificaciones institucionales se deberían también a efectos de contagio en la misma región y al hecho de que parte de las *élites* y algunos grupos sociales sufrieron pérdidas materiales o simbólicas que facilitaron la toma de opciones arriesgadas por modelos de reforma existentes en el medio cercano. Análogamente, los movimientos sociales plantean nuevas demandas y realizan acciones novedosas en función de *parecidos de familia* con otros movimientos y del conocimiento de experiencias más o menos cercanas. Las “olas” de protesta se entenderían también en parte por la resonancia y el contagio entre movimientos sociales.

Los movimientos contemporáneos en América Latina no pueden entenderse sin la globalización, que *es más un proceso complejo que un estado* de homogeneidad o interconexión generalizada. En el aspecto económico, durante los noventa las políticas asociadas al llamado Consenso de Washington determinaron la subordinación de los intereses nacionales a empresas privadas y la vulneración de los derechos sociales en gran parte de los países latinoamericanos. Por el lado de los movimientos, se establecieron vínculos, se crearon redes y se coordinaron acciones solidarias. La celebración de los quinientos años de la llegada de los españoles fue el telón de fondo de la vinculación entre activistas de los derechos indígenas.<sup>38</sup>

Raúl Zibechi propone que “la insurgencia indígena portadora de una cosmovisión distinta de la occidental” es uno de los tres elementos que informan los movimientos

---

pérdida (la hiperinflación de 1985 y la crisis política) genera disponibilidad por soluciones de resultado incierto. En ese momento es importante la disponibilidad de una alternativa institucional (la “receta” del ajuste estructural). David Harvey destaca el hecho de que el primer experimento neoliberal en América Latina se hizo en Chile, durante la dictadura de Pinochet, con el respaldo estadounidense y la participación de economistas chilenos que habían estudiado en Chicago (los gobiernos norteamericanos financiaron estudios universitarios durante la guerra fría con el afán de contrarrestar la influencia izquierdista en la región) (Harvey 2005: 7-8). La crisis de la deuda, por el lado de la demanda, y la experiencia chilena y la receta neoliberal, por el lado de la oferta, se habrían conjuntado en la opción neoliberal. En relación con los movimientos, la creación de *coordinadoras* se convirtió en una alternativa organizativa en Bolivia debido al éxito inicial de la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, en Cochabamba. La noción de Estado plurinacional, presente en la nueva Constitución Política del Estado, se debe parcialmente a la experiencia ecuatoriana de demandas de la CONAIE y otras organizaciones indígenas y afroecuatorianas ante la asamblea constituyente de 1998.

<sup>38</sup> La creación de Vía Campesina, en 1992, es ejemplo de la coordinación transnacional de la sociedad civil.

sociales de principios de siglo en América Latina (junto a la influencia de las comunidades eclesiales de base y el guevarismo) (2003: 185; *Cf. Supra*). Las tradiciones indígenas son demasiado diversas como para que exista *una sola* cosmovisión. Además, no es posible considerar lo indígena como un insumo de los movimientos en América Latina. También es un resultado; precisamente, resultado del esfuerzo de los sujetos indígenas. No se trata, entonces, de una herencia que se plasma automáticamente, sino de la recreación y la revalorización contemporánea de la memoria indígena. En algunos sectores de Bolivia, la influencia de organizaciones no gubernamentales fue crucial en esta revalorización.

La intención del gobierno estadounidense de crear un área de libre comercio en todo el continente fue respondida con campañas transnacionales coordinadas. No es posible asumir la existencia de un solo movimiento antiglobalización en América Latina. A escala hemisférica, la Campaña Continental contra el ALCA vinculó movilizaciones que se realizaron en cada país y articuló acciones en todo el continente. La crítica principal contra el ALCA se refiere a su asimetría, a su intento de proponer medidas iguales para sociedades de desarrollo diferente. La Campaña fue lanzada oficialmente en febrero de 2002, en el Foro Social Mundial de Porto Alegre. Sus objetivos iniciales eran bloquear la instauración del ALCA, defender la soberanía de cada uno de los países de América Latina, cambiar el modelo económico y promover otra integración que sea a la vez popular y soberana. Los ejes de realización de la campaña fueron: concientización, trabajo de base, movilizaciones de masas, consulta popular sobre el ALCA, movilizaciones paralelas a las reuniones de negociación de los gobiernos, protestas contra algunas empresas norteamericanas, presión para la realización de referendos en cada país, monitoreo de las negociaciones oficiales, difusión de información, producción de material didáctico, debates y seminarios, campañas en medios masivos, alianzas sociales y aprovechamiento de todos los foros y eventos para debatir y presentar la problemática asociada al ALCA. Sus actividades principales incluyeron jornadas de resistencia continental, consultas a la población, seguimiento de las negociaciones y difusión de los contenidos de los acuerdos y de las acciones que se realizan en su contra ([www.movimientos.org/noalca](http://www.movimientos.org/noalca)). La Alianza Social Continental, ASC, coordinó la Campaña contra el ALCA. El movimiento

continental contra el libre comercio pudo articularse gracias a las facilidades de comunicación provistas por el proceso de globalización.

El acontecimiento que vinculó a los movimientos bolivianos con sus pares de la región fue la guerra del agua de Cochabamba. La guerra del agua fue una protesta local masiva que logró en abril de 2000 la expulsión del consorcio privado que pocos meses antes se había encargado de la gestión del servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Cochabamba. El consorcio Aguas del Tunari había recibido el servicio tras haber sido el único proponente en la licitación; el contrato incluyó cláusulas que garantizaban un muy alto porcentaje de beneficio; no se conocía qué personas o empresas conformaban el grupo de accionistas del consorcio (la principal accionista resultó ser la empresa Bechtel, cuya base de operaciones está en San Francisco, Estados Unidos); además, se había promulgado la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario que privatizaba el agua y las instalaciones de los servicios en el área de una concesión, lo cual significaba la expropiación de decenas de sistemas autogestionarios que funcionaban en el área urbana. El alza de tarifas inició la ola de repudio, que fue articulada por la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, organización innovadora conformada por grupos de regantes, ambientalistas y sindicalistas. El gobierno nacional se comprometió a subvencionar el alza de las tarifas sin afectar el contrato, pero las protestas continuaron, reclamando su rescisión y la modificación de la Ley 2029. Tras jornadas de protesta en enero y febrero, la Coordinadora convocó en abril a la “batalla final” por la recuperación del agua. El gobierno reprimió con dureza pero finalmente cedió (*Cf.* Kruse y Vargas 2000; Crespo 2000; Laserna 2000; Assies 2001; Ceceña 2004; Olivera 2004).

### **Los contramovimientos**

Otra característica del período es que, conforme el centro ideológico se desplazó a la izquierda y las propuestas izquierdistas obtuvieron victorias electorales, grupos anteriormente privilegiados percibieron que perdían recursos de poder que antes *les correspondían*. Así, en el mismo escenario de crítica de la representación política y de acción

colectiva que los movimientos insurgentes contribuyeron a configurar, emergieron *contramovimientos* (Cf. Pichardo 1995, Piñeiro 2004).<sup>39</sup> Los ejemplos de los movimientos cívicos en Santa Cruz, en Bolivia; Guayaquil, Ecuador, y en Zulia, Venezuela, son suficientemente claros en relación con la aparición de *contramovimientos*.

Según entrevistamos anteriormente, los ámbitos de la acción del movimiento cocalero rebalsan las fronteras nacionales. La presencia de Evo Morales en la cumbre de las Naciones Unidas contra las drogas, en 1998, expresa la importancia del movimiento y de la sociedad internacional para el movimiento. En esa oportunidad, Morales señaló: “Deseamos, pedimos y exigimos que se nos respete como seres humanos, que se nos den oportunidades como campesinos, que se nos escuche como ciudadanos. No somos parte del problema. Ayúdenos a ser parte de la solución”. Al margen del contenido de esa apelación, resalta el reconocimiento internacional del movimiento cocalero como interlocutor en el tema de las drogas. La atención fue necesariamente mayor cuando Evo Morales ganó las elecciones generales y se convirtió en el primer presidente indígena elegido en Bolivia.

Desde su primer intento de articular una coordinadora andina de productores de coca, en 1991 (Cf. Salazar 2008b), los cocaleros se vincularon con movimientos campesinos “altermundistas” y “no-globales” como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas, CLOC, y otras redes: “No se puede derrotar a la fiera salvaje del imperio solo, por eso planteamos la urgencia de unir a nuestros hermanos originarios del continente para derrotar a la metrópoli opresora” (PA, 29.3.2). “El Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos MAS, encarnamos la lucha por la sobrevivencia de esos miles de millones de seres humanos, y para que las tesis de crecimiento y de industrialización que ponen en peligro la vida en el Planeta Tierra se detengan, porque encarnamos y representamos ambos principios, hemos logrado el apoyo de miles de latinoamericanos, miles de africanos, y hemos logrado contar con la simpatía de miles de norteamericanos y europeos. En este sentido el compañero Evo Morales, es el compañero

---

<sup>39</sup> En Diego Piñeiro la noción de contramovimiento se refiere solamente a la intención de oponerse a un cambio. Esto impide reconocer el campo de fuerzas en que operan los movimientos.

político aymara más conocido en el exterior que cualquier político de Bolivia y de América Latina” (resoluciones de la Comisión Política, VII Congreso de las Seis Federaciones, 2003).

Probablemente los cocaleros no explicitan los peligros prácticos de la discusión sobre la pertinencia de la toma del “poder del Estado”: respaldar involuntariamente la exclusión (“el poder no interesa”, mientras el poder es ejercido con injusticia) o no ver otra salida (“no es posible lograr nada sin tomar el poder”, cuando es posible hacer mucho sin orientarse al poder del Estado). Al parecer no se plantean un debate que se refiere en rigor a la pertinencia de que el “poder del Estado” exista o deje de existir en lo inmediato. Intentan, sin embargo, apuntalar y consolidar la inclusión y la integración de los indígenas y “originarios” en el Estado y la sociedad.

Los movimientos indígenas y campesinos han ganado en todo el mundo una visibilidad de la que antes no disfrutaban. Sus miembros no son vistos ya como elementos históricos arcaicos o residuales ni evocan inmediatamente la necesidad de establecer mecanismos de asimilación en las sociedades nacionales. Los debates sobre el multiculturalismo, la política de identidad y los estudios subalternos, por ejemplo, señalan gruesos puntos ciegos en la reflexión sociológica y política *mainstream* de hace algunas décadas. En la práctica, el zapatismo, los campesinos sin tierra o la CONAIE expresan las diferencias entre las propuestas de los varios movimientos de campesinos e indígenas y también, fundamentalmente, las dificultades de los modelos de ciudadanía neoliberales —individualistas y *racionales*— y la institucionalidad en asuntos tan concretos y cotidianos como la vigencia de los derechos humanos y el respeto de las formas de subsistencia. Las repercusiones de esos movimientos —la certeza de que *otros mundos son posibles*, entre ellas— modifican el escenario político de manera difícil de revertir. Estas experiencias deben examinarse particularmente para evitar explicaciones generales que privilegien prejuiciosamente alguna variable y desvíen la comprensión de sus potenciales prácticos.



### 3. EL MOVIMIENTO COCALERO Y LA GESTIÓN SINDICAL

De hecho, una vez escribí una monografía  
sobre una planta, precisamente sobre la  
planta de coca.

Sigmund Freud, *Interpretación de los sueños*.

no hay para qué pensar, que en el mundo  
haya habido yerba ni raíz ni cosa criada de  
árbol que críe y produzca cada año como  
ésta, fuera la especería, que es cosa diferente,  
se estimase tanto...

Pedro Cieza de León, *Crónica del Perú*.

En la *Interpretación de los sueños*, Sigmund Freud explica que los sueños se pueblan de pensamientos aparentemente desconectados y evidentemente distorsionados porque hay variadas realidades de la vigilia que los provocan. A través del análisis del “Sueño de la monografía botánica” —no se trata de su monografía sobre la coca, precisamente—, Freud muestra cómo cada elemento onírico manifiesto tiene múltiples causas latentes. Al hacerlo, presenta un dispositivo de análisis notablemente poderoso: la *sobredeterminación*. La coca podría ser un ejemplo suficiente de *sobredeterminación*: es medicina, alimento, elemento ritual *fitomántico* y de ofrenda, producto rentable; simboliza la soberanía popular frente a las intromisiones estadounidenses; es difícil pensar en cosa que “se estimase tanto”, como reconoce el cronista Cieza de León. Otro ejemplo de *sobredeterminación* sería la importancia actual de los productores de coca. Los cocaleros participan en un resurgimiento de escala continental de las opciones de izquierda. Tienen en Evo Morales al primer indígena elegido como presidente por voto universal y mayoría absoluta. Por los compromisos internacionales asumidos por los gobiernos bolivianos, se oponen directamente a las políticas estadounidenses de represión de la producción y tráfico de



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

drogas ilícitas. Son parte de movimientos de protección de los derechos humanos, de los recursos naturales y contra la globalización neoliberal. En el origen mismo del movimiento cocalero confluyen tradiciones organizativas diversas y circunstancias que coincidieron en favorecer su constitución.

Desde el principio, debe resaltarse un hecho más o menos obvio. *Los productores de coca no se reducen a un movimiento social*. Desde el punto de vista contrario, *el movimiento cocalero tampoco está formado exclusivamente por productores de coca*. Se adscriben a él campesinos de regiones que no producen coca, estudiantes, obreros, comerciantes y otros grupos. Esta adscripción —notoria sobre todo en la militancia del MAS-IPSP— agrega complejidad a los análisis, que no pueden reducirse al recuento de la acción de un solo sujeto en uno o varios ámbitos. La fortaleza de los cocaleros reside, sin embargo, en que *intentan* mantener el control de su “instrumento político” desde el trópico (los parlamentarios y asesores del instrumento y aun el presidente Morales rinden informes periódicos a las federaciones sindicales de campesinos). En relación con la vida cotidiana de los campesinos cocaleros, debe reconocerse que la discusión de la posible *etnogénesis cocalera* no está siendo muy desarrollada en los ámbitos académicos (*Cf.*, como excepción, Viola 2001). Si bien inicialmente la *etnogénesis* podría coincidir con la constitución del movimiento, esta correspondencia no reviste caracteres de necesidad. Huelga indicar que no se trataría en rigor de la *etnogénesis* del movimiento.

### **3.1. La constitución del movimiento cocalero**

En Bolivia existen dos grandes zonas de producción cocalera: la de los Yungas, en La Paz, y el Chapare, en Cochabamba. Aunque la dinámica de eliminación y defensa de los cultivos ha alcanzado un vigor notable en los Yungas (donde se ubica el área de producción reconocida legalmente como “tradicional”), nos dedicamos principalmente a los cocaleros asentados en el Chapare, que enfrentaron más continuamente las políticas de represión y erradicación. Algunos dirigentes de ambos lugares sugieren que separarlos es un artificio político. Suele decirse que la coca de los Yungas es mejor para la masticación y que su principal uso es tradicional. Por el otro lado, se afirma que la coca del Chapare es

“más apta” para producir cocaína, lo cual es un prejuicio destinado a estigmatizar a los campesinos y respaldar las políticas de represión.

El movimiento cocalero se constituyó a partir de la segunda mitad de la década del ochenta.<sup>40</sup> Está formado principalmente por campesinos que se trasladaron desde diversos puntos del país, mediante programas de colonización estatales o de manera espontánea, 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 se inició en la primera mitad del siglo XX y vio su auge muy posteriormente, entre los años setenta y ochenta).

El término “cocalero” es en cierta medida *reduccionista*. Los cocaleros no producen solamente coca; diversifican sus cultivos para garantizar el autoconsumo, pero afirman simultáneamente 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 (*akbulliku*) para soportar jornadas laborales prolongadas, el carácter de “hoja sagrada” que la coca detenta, que la hace indispensable para la adivinación y los ritos que los bolivianos dedicamos a la Pachamama (Madre Tierra).

Según ya señalamos, de acuerdo con la Ley 1008 la coca del Chapare tiene un estatuto legal ambiguo: no es ilegal pero debe ser erradicada paulatinamente.<sup>41</sup> El motivo

---

<sup>40</sup> Los datos sobre la producción de coca y la cantidad de gente involucrada siempre fueron discutibles. Tómese, por ejemplo, esta afirmación: “En Bolivia, donde un quinto de la población está oficialmente desempleada, la cocaína emplea un estimado de 350.000 a 400.000 personas (5 a 6% de la población); sin embargo, esto se refiere solamente al empleo directo” (Lee 1988: 89). El desempleo abierto en 1988 fue, según el Ministerio de Trabajo, de 6,7% (si se agrega el subempleo, que incluye a trabajadores por cuenta propia y de pequeñas unidades, se llega a 18%; ello no significa que “un quinto de la población está oficialmente desempleada”). Las 350.000 a 400.000 personas supuestamente empleadas directamente en la industria de la cocaína constituían más del 16% de la población económicamente activa del país (BCB 1989: 24). Para llegar a esa cantidad se habría necesitado juntar no solamente a los traficantes y a los *farmers* de las zonas cocaleras (con sus familias, incluidos ancianos y niños) sino también a los policías y militares encargados de luchar contra el narcotráfico.

<sup>41</sup> Aunque según estimaciones (estadounidenses) la variedad chapareña de la coca 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 de 12.000 hectáreas (ubicada

del enfrentamiento de los cocaleros con los funcionarios estatales encargados del cumplimiento de esa ley y con los sucesivos gobernantes es, precisamente, que demandan que no se erradique *toda* su coca. Como se señaló anteriormente, 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 operativos policiales de erradicación e *interdicción* impusieron en la población del Chapare un estado de persecución y alerta permanente que criminalizó su vida cotidiana, normalizó la arbitrariedad policial y el temor y simultáneamente dio vigor a 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*; 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 de las Seis Federaciones. Desde el punto de vista *interno*, la importancia de esta coordinadora radicó desde su inicio (1992) en que agrega la oposición a las políticas gubernamentales de erradicación de la coca del Chapare (derivadas de compromisos asumidos por los gobiernos de turno con organizaciones multilaterales y con el gobierno de los Estados Unidos). Desde un enfoque más *externo*, la coordinadora irradia modalidades organizativas y de acción política a movimientos nacionales y de otros países.

### 3.1.1. Orígenes de los cocaleros

El excelentísimo trompetista Wynton Marsalis suele quejarse con justicia del prejuicio que arraiga el talento de algunos músicos de *jazz* en el color de su piel. Según Marsalis, decir que alguien es un buen *jazzista* porque es negro niega el esfuerzo porfiado que todo músico debe desplegar para desarrollar sus talentos. Análogamente, la reducción del discurso y la experiencia de los cocaleros a la migración de ex obreros de las minas es la elisión del repertorio cultural y político campesino y de la lucha insistente y

---

sobre todo en los Yungas del departamento de La Paz) para estos usos. Las parcelas con coca que están fuera de esta zona —las del Chapare, por ejemplo— deben ser erradicadas y sustituidas. Al igual que lo que sucede con otras cifras, la definición del número de 12.000 estuvo en duda desde el inicio y no parece tener justificación técnica.

autogestionaria por garantizar colectivamente el sustento familiar. Según este punto de vista, todo el vigor de las movilizaciones cocaleras sería solamente una plasmación práctica de la experiencia minera en otro contexto. Como veremos, esta reducción es históricamente inexacta.<sup>42</sup> Para establecer quiénes son los campesinos del Chapare, es necesario hacer referencia del proceso de colonización de la región.

## La colonización

La colonización del trópico de Cochabamba se inició en las primeras décadas republicanas. El explorador Alcide D'Orbigny llegó a la zona en 1830. De acuerdo con Fernando Salazar, una colonia se fundó en 1854 en la provincia Chapare. La producción de coca estaba en función del auge de la goma (que, como todos los auges en la historia de Bolivia, necesitaba de braceros que en su trabajo necesitaban la hoja de coca). La

demanda de hoja de coca y la necesidad de una vía de acceso comercial a las plantaciones de goma permitieron la consolidación de asentamientos humanos en tierras del Trópico de Cochabamba, basada sobre todo en la producción mercantil de la hoja de coca que, a diferencia de otros casos de explotación de recursos extractivos agroforestales que generan ciclos de auge y agotamiento, permitió sostener y ampliar constantemente su frontera agrícola, mediante ciclos marcados de colonización de estas tierras (Salazar 2008a: 60).

Los hacendados de las tierras cercanas al trópico impulsaron incursiones de colonización para sembrar coca en tres zonas del departamento de Cochabamba: Arepucho, Vandíola y Chapare. En 1904 se fundó una misión franciscana en Chimoré; en 1905 se inició la construcción del camino de herradura entre Cochabamba y este pueblo. El gobierno recurrió al ejército para abrir carreteras y alrededor de ellas se crearon nuevos asentamientos que fueron consolidando la colonización. En 1921 se inició la colonización extranjera, que tuvo fracasos sucesivos con inmigrantes italianos, húngaros y judíos de Polonia. Una Junta de Propietarios de los Yungas, que agrupaba a los terratenientes,

---

<sup>42</sup> En todo caso, habría que indagar las influencias de *un origen común a cocaleros y mineros*, que podría estar en el campesinado cochabambino.

descontenta con las obras del ejército consiguió en 1941 que el gobierno creara un impuesto a los productos del Chapare para mantener y abrir caminos. El impuesto sería administrado por la Junta. Los excombatientes de la Guerra del Chaco dieron un nuevo impulso a la colonización campesina fuera de las haciendas. En 1948 cuarenta y tres familias de ex mineros empezaron un proceso de colonización que consolidó el modelo de los sindicatos para las décadas posteriores (60-72).

Se debe resaltar que, a partir de esta experiencia, la organización de los nuevos colonizadores asumió el modelo orgánico del “sindicato minero”, mediante el cual cada grupo de colonizadores (colonias) formaba una directiva con cargos que abarcaban secretaría general, tesorería, secretaría de actas, deportes, viabilidad y otros. El sistema de elección de cargos se realizaba mediante rotación de puestos entre los miembros del sindicato, como también por medio de elección democrática. Otra de las características principales fue el aporte económico fijo y extraordinario que realizaban los miembros del sindicato para cubrir los gastos de la organización (Salazar 2008a: 72).

Los campesinos 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, con la imposición de un modelo económico de libre mercado y con la creciente importancia de las identidades étnicas.

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

Central Obrera Boliviana, COB, y el sindicalismo campesino.<sup>43</sup> Aparte de la experiencia del sindicalismo (sea obrero o sea campesino), dos elementos que no se deben soslayar son los siguientes. En primer lugar, *la tradición sindical es eminentemente conflictiva*, al punto que el diálogo y el acuerdo pueden ser vistos como claudicaciones o concesiones espurias.<sup>44</sup> En segundo lugar, *la coca es parte de la vida cotidiana de los mineros y de los campesinos de todas las tendencias organizativas*.

### 3.1.2. Los impulsos de la Revolución Nacional

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 de la nación. Los hitos más importantes en estos intentos fueron la construcción de la carretera (hoy llamada *antigua*) entre Cochabamba y Santa Cruz,<sup>45</sup> las propuestas de diversificación económica impulsando la producción de hidrocarburos y cultivos tropicales 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, YPFB, mediante, entre otras medidas, la transferencia constante de fondos de la Corporación Minera de Bolivia, COMIBOL.

---

<sup>43</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 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”.

<sup>44</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>45</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, la *nueva*, fue construida en la década del ochenta y, desde Cochabamba, se dirige al este por el centro del Chapare. Ésta es la carretera que interrumpen los bloqueos emprendidos por los sindicatos cocaleros.

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, algunas 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 que se proponía ocupar. 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.

Aunque la proporción de ex mineros en el total actual de productores de coca en el trópico cochabambino es 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. Es imposible hablar de la izquierda y de marxismo en Bolivia sin hacer referencia de los sindicatos mineros. Los sindicatos mineros fueron el núcleo del aspecto “revolucionario” o de izquierda del nacionalismo revolucionario boliviano —el aspecto “nacionalista” o de derecha encontró su epítome en las Fuerzas Armadas— (Cf. Antezana 1983). Desde inicios de los cincuenta hasta inicios de los ochenta, la COB, alrededor de los siempre 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>46</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.

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

---

<sup>46</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.

mineras influían notablemente en la economía nacional, por la importancia de las exportaciones de minerales; ponían en jaque a los gobiernos; las minas llegaron a significar el reducto más inexpugnable de la resistencia popular ante las dictaduras.<sup>47</sup> El discurso minero, difundido en todas las organizaciones populares antes de la década del ochenta y heredado parcialmente por los cocaleros, produjo interpretaciones de la historia enmarcadas en la disputa antagónica entre la revolución y la contrarrevolución. De acuerdo con Jorge Lazarte: “El adversario es designado como ‘enemigo irreconciliable’, ‘rapaz’, ‘extorsionador’, ‘atizador de guerras’, ‘contrarrevolucionario’. La multiformidad 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: 136).

En el movimiento cocalero confluyen, no 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. Desde la colonia, la población cochabambina 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

---

<sup>47</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”.

tradicionales” como fundamento, y con 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). Estas tres modalidades de organización, sumadas a las herencias culturales indígenas, minera y de la colonización, aportaron a la conformación de un nuevo tipo de sujeto colectivo y de acción política. El que más influyó (por la proporción de chapareños provenientes del lugar) fue el del Valle Alto cochabambino.

### **3.1.3. El sindicalismo campesino en Cochabamba**

El sindicalismo campesino en Cochabamba tiene rasgos que lo distinguen de los que existen en otras zonas del país. Fue en el Valle Alto de Cochabamba donde se organizó el primer sindicato agrario, en la década del treinta, y fue en la misma zona donde se iniciaron las movilizaciones que condujeron a la reforma agraria de 1953. Según 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).

La reforma agraria fue iniciada por las organizaciones campesinas, que no sin violencia expulsaron a los terratenientes y repartieron la tierra entre los ex colonos (peones) de las haciendas. La incorporación 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 —aunque los militares no encontraron total aquiescencia y hubo notables muestras de resistencia y rechazo— 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. El sindicalismo campesino del valle de Cochabamba, principal punto de origen de los actuales cocaleros, fue tradicionalmente formado por pequeños propietarios, “modernos” y conflictivos, que delinearon la reforma agraria y posteriormente se aliaron con los militares para después romper duramente con ellos. Probablemente 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 cocalero. 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 cocaleros.

### 3.1.4. La migración

La mayoría de los habitantes del trópico de Cochabamba son originarios de otras zonas rurales del país.<sup>48</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*. Aunque los primeros intentos de ocupación de la zona datan de las primeras décadas de la república, fue entre las décadas del sesenta y setenta del siglo XX que 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 (de acuerdo con declaraciones de *pioneros* de la ocupación del trópico, 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, apertura de caminos, establecimiento de escuelas). 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

---

<sup>48</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 H.C. 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 alrededor de 90% de los 146.921 habitantes del trópico. Una investigación realizada en 2002 en una zona del Chapare 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 (CIDES 2002a).

solamente los beneficios del apoyo mutuo; estar fuera de un sindicato podía significar también perder la tierra (Blanes y Flores 1982).

El lapso de mayor movimiento poblacional al Chapare se dio entre mediados de las décadas del setenta y del ochenta, cuando las tierras del trópico acogieron a miles de inmigrantes.<sup>49</sup> Los nuevos asentados no tenían necesariamente relaciones equilibradas entre ellos. Por ejemplo, existían “partidarios” (trabajadores sin tierra que trabajaban para campesinos propietarios con el acuerdo de dividir el producto entre dos):

El Trópico de Cochabamba durante los años setenta fue el centro de concentración de una población campesina heterogénea y no siempre solidaria, ya que los dueños de los terrenos que tomaban “partidarios” daban diferente tipo de trato que muchas veces incluía “favores” extra de semiservidumbre, actitud autoritaria y exclusión de derechos comunales a quienes no eran miembros afiliados del sindicato (Salazar 2008a: 100).

La llegada del contingente de gente que pobló el trópico en esos años no consistió ciertamente en una “reconversión de los ex mineros en cocaleros”.<sup>50</sup> Las explicaciones de 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, no debe olvidarse que el arbusto de la coca no es una planta de las serranías andinas: se produce en el subtropico y el trópico, en los valles donde se inicia la cuenca amazónica. De acuerdo con los estudios publicados por John V. Murra en la década del setenta, 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 (donde se obtenían coca y frutas tropicales); otra parte, los valles mesotérmicos (donde se producía el maíz), y

---

<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 —excesiva, 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” (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).

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 subtropical y tropical por sus usos medicinales y rituales (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 riesgoso porque no se toman en cuenta variables importantes que tienen que ver con siglos de cambios y con los motivos coyunturales de las migraciones. De todas maneras, la migración al Chapare en muchos casos no significó un abandono de las zonas de origen, ya que los campesinos en el Chapare mantenían parcelas en esos lugares (Weil 1983).

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 producción de hoja de coca aceleró el traslado de miles de personas al Chapare y el incremento de la producción de coca en la región.<sup>51</sup> Algunas de las circunstancias que

---

<sup>51</sup> La producción de coca aumentó notablemente entre los inicios de la colonización y la década del 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 (1982): 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). De acuerdo con un informe reciente, desde la década del noventa los cocales pasaron de 47.900 hectáreas (en 1991) a 28.450 (en 2003) (Ferreira 2004). Las cifras que se manejan del área cubierta de cultivos de coca son siempre precarias y apoyan las intenciones políticas de quienes las publican. Según analistas entrevistados por Michael Painter, “el gobierno americano infla las cifras cuando busca imponer una estrategia represiva, y las desinfla cuando Bolivia busca una compensación económica por la reducción de cocales” (Painter 1994; cit. Rivera 2003: 100). Además, *no todos los cocales son iguales*: hay cocales con maleza, cocales con otros productos, de rendimientos variables y en terrenos diversos. En fin, los números relativos al consumo de coca, el rendimiento de coca por hectárea cultivada, los cocales erradicados son siempre dudosos y dependen de puntos de vista parcializados.

confluyeron en el *boom* tenían raíces históricas profundas. Por ejemplo, la importancia de la coca en todos los auges económicos del país y la reforma agraria, que 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 concurren 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).

De acuerdo con una encuesta realizada en 1994, las causas de migración al trópico 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; Pérez 1991).

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).

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 funda en sus precios relativamente altos. 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 cotidianamente hace uso tradicional de la hoja en Bolivia y en países vecinos. 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>52</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 de experiencias organizativas, tecnológicas y culturales —aportadas por los orígenes de los colonizadores—, que no eran suficientes para ocupar el Chapare sin dificultades. 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:

---

<sup>52</sup> Un comunario del cantón Valle Ivirza explica que en la colonización “mucho ha tenido que ver la coca. La coca salía como sea, hasta en el lomo salía. Le digo que nosotros realmente también en los primeros, casi son 18 kilómetros. Por aquí teníamos que cruzar el río Sajta en canoa y salíamos allá a Valle Ivirza y así llevamos en el lomo la coca a vender, porque la coca salía nomás como sea y donde sea, mientras que el arroz pesaba más, además la coca 50 libras costaba por lo menos 250 a 1.000 bolivianos, por lo menos era algo, pero cargarse dos quintales de arroz, para ganar de 15 a 20 bolivianos no valía la pena. Ésa ha sido la causa pero también el factor camino” (entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001).

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 “traída” 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; 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 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). Un dato muy sugerente relativo a la importancia cultural y laboral de la coca es el hecho de que las instituciones de trabajo recíproco (el *ayni*, la *mink’a*) se dan cuando se trata de la coca y no con los productos alternativos, para los que predominan otras modalidades de trabajo (Spedding *et al.* 2003a, 2003b).

### **3.2. El discurso cocalero**

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 y 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 pueblo, propietario legítimo del territorio nacional y sus recursos naturales.

Desde el *boom* a inicios de la década del 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 habían provocado su conversión en campesinos productores de coca. Más adelante, a partir la implantación de las políticas económicas neoclásicas, la pobreza fue explicada en función del “modelo” económico.<sup>33</sup> A partir de entonces las declaraciones y pronunciamientos de las organizaciones sindicales del trópico condenan sin reparo el neoliberalismo como causante de la pobreza; interpretan las políticas económicas nacionales como “arremetidas” de las instituciones financieras internacionales y las transnacionales, y usan estas referencias como percusores para la acción y fortalecer la organización y su instrumento político.

### **Gráfico 3.1. Transformaciones en el discurso cocalero**

---

<sup>33</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).

Globalización						Participación en la guerra del agua	Contra el ALCA
Etnización				Se promueve lo étnico alrededor de los 500 Años	La coca se incorpora en la etnicidad	Discurso "originario"	Indígena originario campesino
Soberanía			Los cocaleros se oponen a la Ley 1008, concertada con los Estados Unidos, y asimilan el antimperialismo de la COB.		A la soberanía nacional se suma la idea de soberanía popular		
Modelo económico		Se implanta el neoliberalismo			El discurso político es antineoliberal		
Supervivencia	Durante todo el período se plantea la defensa de una fuente de ingresos.						
Derechos			Hay violaciones de los derechos humanos en casi todo el período. En algunos momentos los cocaleros demandan que la Ley 1008 tenga vigencia plena				
Organización				Se crea la Coordinadora de las 5 Federaciones	Evo Morales, principal dirigente	Unificación del liderazgo con Evo Morales	
Política					Se crea el instrumento político. Se ganan varias municipalidades	División y adopción de la sigla del MAS	EL MAS es la principal alternativa política frente a la partidocracia
Cambio en Bolivia							Adopción de la agenda de octubre
	1980	1985	1988	1992	1995	1999-2000	2003-

Fuente: Elaboración propia.

A la luz del Quinto Centenario de la llegada de los españoles a América el discurso cocalero —al igual que el de algunas organizaciones 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 tupí-guaraníes’.<sup>54</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 enfatizado el trasfondo ritual y cultural de la ‘milenaria’ y ‘sagrada’ hoja de coca. Esta ‘re-sacralización’ (...) ha ido acompañada del uso propagandístico de ritos andinos como la *ch’alla* y la *q’oa*” (Viola Recasens 2001, 1996: 170, 171). La *ch’alla* (libación de celebración) y la *q’oa* (sahumerio) son ceremonias ofrecidas a la *Pachamama* (Madre Tierra). Están difundidas en amplios sectores de la sociedad boliviana. Un elemento que pasó a formar parte del repertorio de protestas del movimiento cocalero son las jornadas de *akhulliku* (masticación) en las que se comparte la coca con el resto de la

<sup>54</sup> Andréu Viola Recasens (1996) enfatiza que los *tupí-guaraníes* no son una etnia sino una familia lingüística.

población. La recuperación de los caracteres rituales de la coca sugiere una *invención de la tradición* en términos análogos a lo que planteó Eric Hobsbawm. Desde otro punto de vista, se puede afirmar 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).

El énfasis cultural —que permitiría caracterizar la acción política del movimiento en términos de política de la identidad— no es exclusivo de los principales dirigentes. Las bases asumieron positivamente su identidad de “originarios”.<sup>55</sup> 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 núcleo de la acción del movimiento sería la defensa de las tradiciones y la cultura nacionales. La siguiente frase, repetida en todas las movilizaciones importantes de los cocaleros del Chapare, es el epítome del intento de interpretar la problemática de la coca en una clave étnica: “¡*Kawsachun coca, wañuchun yankis!*” (“¡Viva la coca! ¡Mueran los yanquis!”).<sup>56</sup>

Uno de los esquemas interpretativos más usados y reproducidos hacia dentro de las organizaciones —en los 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 dividir y desintegrar la organización. Una manera habitual de descalificar a un dirigente o miembro de base de un sindicato es acusarlo de participar en esta conjura, cuyos culpables serían, en los años anteriores, “el modelo” o “el actual gobierno” y, en última instancia, los gobernantes norteamericanos —“sus amos”—. Veamos el siguiente ejemplo en el ámbito local: “Frente a algunos

---

<sup>55</sup> Frases como: “No somos migrantes, somos originarios” o “Los españoles son los colonizadores”, vertidas por miembros de base de un sindicato (CIDES 2002b), son bastante ilustrativas.

<sup>56</sup> Quienes participan en 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 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).

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 (...) 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>57</sup>

Se ha tratado de estudiar el surgimiento del movimiento cocalero en términos de *etnogénesis* (Cf. Viola Recasens 1996, 2001), que puede rastrearse en las transformaciones *identitarias* de su discurso, que en dos décadas transitó de una defensa de la economía campesina a la soberanía de los pueblos originarios. En términos “orgánicos”, tres elementos constitutivos de esta *etnogénesis* serían la ocupación colectiva del trópico, por un lado, la importancia de la hoja de coca en la vida cotidiana de la población urbana y rural del Ande y la presencia antagónica del *exterior constitutivo* encarnado en las autoridades norteamericanas y los funcionarios de la lucha contra el narcotráfico.<sup>58</sup>

Kevin Healy enfatiza un episodio importantísimo de la colonización: una reforma agraria de pequeña escala practicada de hecho por los campesinos durante el primer lustro de la recuperación democrática, en los años ochenta. La distribución de tierras que habían sido anteriormente concedidas a empresarios, funcionarios estatales y profesionales fue con seguridad un hito en la toma de conciencia de los campesinos sobre su potencial organizativo: “A principios de los ochenta, los sindicatos del Chapare probaron ser audaces reformadores agrarios. En 1983, bajo la protección de la coalición gobernante de centroizquierda, la Unidad Democrática y Popular (UDP), y con la asistencia del Instituto Nacional de Colonización, dependiente del gobierno, los sindicatos del Chapare llevaron a cabo una mini reforma agraria en su área. Los sindicatos locales organizaron, en un

---

<sup>57</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 de 1997).

<sup>58</sup> Deborah Yashar explica el surgimiento de los movimientos étnicos en función de conflictos étnicos y de clase, del nuevo papel del Estado, de redes organizativas previas y del movimiento internacional (Yashar 1995: 97-101).

modo rápido y *ad hoc*, la invasión de tierras de propiedad de profesionales, empleados del gobierno, oficiales de las fuerzas armadas y grupos comerciales. Docenas de propiedades, generalmente de entre 100 y 1.000 hectáreas, fueron distribuidas, total o parcialmente, por los reformadores campesinos” (Healy 1991).

Por sus características medicinales, alimenticias, rituales y comerciales, la hoja de coca connota la estabilidad laboral y económica, la salud y varios criterios de separación y unión en la sociedad boliviana: la distinción entre un “nosotros” *originario* y un “ellos” *colonialista*, manifiesta en la diferencia de usos que se da a la coca (rituales, en un contexto; mafiosos, en el otro); la unión alrededor de la defensa de la soberanía nacional.

La presencia constante y amenazadora de las fuerzas de represión del narcotráfico delinea también la acción del movimiento cocalero. Gran parte de esta acción es defensiva y depende de las políticas en curso y, en momentos críticos, de las campañas y operativos que se estén ejecutando en el trópico. En un contexto más amplio, el movimiento cocalero tiene una extraordinaria capacidad reactiva y suele fortalecerse en los momentos de mayor presión.<sup>59</sup>

La organización de los productores de coca del Chapare adopta una forma piramidal rígida. Según ya señalamos, un grupo de familias forman un sindicato; varios sindicatos forman una central; varias centrales forman una federación, y las seis federaciones forman el Comité de Coordinación o Coordinadora del trópico. Esto difiere de la organización campesina tradicional, que tiene en la subcentral un nivel intermedio entre el sindicato y la central y se corresponde con la estructura estatal de manera que cada departamento del país debería tener una federación. En el caso de los cocaleros, hay seis federaciones en un solo departamento.

## **El sindicalismo y la gestión local**

---

<sup>59</sup> En ocasiones operó en los sindicatos una “lógica” de guerra sustentada no sólo por sus dirigentes sino sobre todo por la persecución policial y la presencia estadounidense en la zona. La intromisión estadounidense se expresa con nitidez en la declaración de un militar norteamericano en una entrevista realizada por Eduardo Gamarra: “¿Por qué invadimos naciones y llevamos a cabo políticas de amedrentación? Porque podemos” (Gamarra 1997: 249).

Una de las características que distingue a los coccaleros bolivianos de sus pares de Colombia es el hecho de que continúan con la lógica campesina de asegurar un mínimo de subsistencia y no apostar solamente por el mercado (*Cf. Infra*). La diferencia con los coccaleros del Perú es organizativa. Una evaluación hecha al inicio de la década de los noventa afirma:

Los sindicatos representan un antiguo vehículo para representar los intereses de las bases, ya que permiten a los coccaleros del Chapare un nivel de participación in las decisiones que se toman sobre su futuro que exceden todas las experiencias de los campesinos del Alto Huallaga. Los sindicatos son la razón primaria para que el Chapare no sea el lugar violento que encontramos en el Alto Huallaga. Cualquier esfuerzo sincero para promover alternativas de desarrollo debe operar con y a través de ellos (Painter y Bedoya 1991: 77; cit Viola 2001: 33).

En este trabajo se denomina gestión sindical la toma de decisiones y ejecución de acciones en el ámbito de la organización sindical para encarar asuntos que influyen en la colectividad. No se trata de la organización interna o la estructura de cargos de los sindicatos. Tal como se indicó anteriormente, el sindicato no es exactamente una agrupación “racional” de grupos de productores que se asocian para mejorar sus ingresos. El estatuto de productores es también definido por la organización; en ese sentido, la pertenencia opera antes que las demandas económicas. El sindicato es, más bien, la comunidad. Así, los asuntos sindicales exceden lo económico y se extienden a otros problemas de la comunidad. La gestión sindical no puede considerarse *a priori* como democrática o no democrática. En el otro extremo, la gestión sindical no es la manifestación de grupos étnicos sin relación con la sociedad nacional ni el mercado.

El ámbito de acción más *estratégico* de la acción del movimiento coccalero es la gestión local (siempre asumiendo la connotación que Michel de Certeau da a lo estratégico). Además de considerarse como el nivel más cercano a la vida cotidiana, lo local puede ser el espacio de disputa permanente de intereses no siempre locales. En el

caso que estudiamos, esos intereses exceden las fronteras nacionales: corresponden a las organizaciones de tráfico ilícito de cocaína y a las autoridades estadounidenses. En cuanto a lo estrictamente local, *el sindicato es la principal organización en los asentamientos tropicales*, tanto en relación con la vida comunal como en la gestión municipal. Según 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 supervivencia. 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” (LT, 19.11.00.). La gestión local realizada por las organizaciones cocaleras excede los marcos de las colonias, comunidades o sindicatos y abarca también los centros poblados.<sup>60</sup>

En el área rural del departamento 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. 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 “campesina” anterior, cambiando el nombre de “comunidad” por el de “sindicato”. En otras ocasiones, el sindicato sirvió para articular la comunidad reconstituída después de la reforma agraria. También, tratándose de comunidades indígenas aisladas, la sindicalización significó la imposición intolerante de un modelo organizativo modernizante en un contexto cultural supuestamente atrasado.

---

<sup>60</sup> Los sindicatos “han fundado la mayoría de los pueblos. Tenían incluso la potestad de cobrar peaje a los camiones” (Flores 2000).

Al igual que en otros sectores rurales en Bolivia, en el trópico de Cochabamba el sindicato no es una organización de la comunidad campesina; *es la comunidad misma*. No se dedica solamente a la defensa de las condiciones económicas de subsistencia de sus miembros sino a toda la gestión local, desde la distribución de tierras hasta la construcción de una escuela. Su actividad tiene que ver con las condiciones laborales de sus miembros, la subsistencia y la regulación de la vida en comunidad. De acuerdo con José Blanes y Gonzalo Flores (1982), desde los primeros asentamientos su influencia excedía a los jefes de hogar y afectaba centralmente la vida de las familias afiliadas. El otorgamiento de parcelas, por ejemplo, se hizo a través de los sindicatos, y los afiliados no contaban con otra garantía de posesión y aprovechamiento de la tierra que su pertenencia a la organización. La pequeña reforma agraria que recuerda Healy podría ser no solamente la constitución de los cocaleros como campesinos (“campesinos con tierra”, precisamente) sino la consolidación de la organización misma en el momento *soberano* de la distribución. La distribución de tierras varió dependiendo del proceso de colonización; en la colonización dirigida se organizaba por sendas y en la espontánea por filas (Beetstra 2005: 26). Actualmente, en la mayor parte del trópico, las parcelas adoptan la forma de rectángulos muy delgados acomodados alrededor de los caminos y sendas principales a la manera de los dientes de un peine: “Primeramente nosotros según esa senda nos hemos medido más o menos al calculo, calculando unos 100 metros de frente, y nos hemos repartido. Posteriormente ha venido el Instituto Geográfico siempre. Nosotros mismos hemos contratado un topógrafo pero aprobado por el Instituto Geográfico Militar, entonces él ha hecho el parcelamiento, y posteriormente ha venido el replanteo y recién han salido los títulos” (comunario del cantón Valle Ivirza, entrevista de PCIC/PCIC/PROGEO-UMSS, 2001).

Los sindicatos gestionan también el acceso a servicios básicos, mediante actividades comunales en las que participan hombres y mujeres, y administran justicia, entre otras tareas (Vargas y Vargas 1998).<sup>61</sup> La participación en obras comunales es siempre mayoritaria. Al igual que en las comunidades andinas tradicionales, en ciertos sectores del trópico

---

<sup>61</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).

persisten algunas instituciones de trabajo recíproco y solidario (la *mink'a*, el *ayni*).<sup>62</sup> La participación de las mujeres y los hombres es diferenciada en los trabajos colectivos. Por ejemplo, cuando se trata de una escuela son las mujeres las que se reúnen en las faenas comunales; contrariamente, si hay que refaccionar un camino, la labor corresponde a los varones. La tenencia de la tierra es mayoritariamente individual (el promedio de la extensión de los chacos o parcelas en el municipio de Puerto Villarroel va de las quince a las veinte hectáreas), aunque algunas comunidades mantienen parcelas comunales con productos básicos.

La mayor parte de las obras de infraestructura de las comunidades fueron construidas con el aporte en trabajo de las familias afiliadas a los sindicatos.<sup>63</sup> Uno de los elementos que facilita la participación igualitaria es que la diferenciación social entre los cocalleros fue escasa durante varias décadas.<sup>64</sup> Los colonizadores del Chapare “son pequeños productores, que siguen la tradición piquera, del pequeño agricultor parcelario aglutinado en sindicatos que garantizan la producción y comercialización: chaco [parcela]

---

<sup>62</sup> “[Los] principios económicos vigentes en el área rural, nos han permitido mantener con todo vigor a nuestras organizaciones originarias, el Ayni, la Minka y otras formas de ayuda mutua, que se han mantenido vigorosas, a pesar del dominio colonial y del colonialismo interno durante toda la era republicana. Nos fortalecen al ingresar al Tercer Milenio, nuestros principios económicos que son los contrarios de la economía capitalista, se impondrán más temprano que tarde en Bolivia, y de Bolivia para toda América Latina” (MAS-IPSP 2004). Tal como señalamos anteriormente, la *mink'a* (convertida en jornales para trabajar en una unidad doméstica) y el *ayni* (trabajo de apoyo recíproco) operan en la coca y no tanto en los productos del desarrollo alternativo. En el Chapare existe mucho mayor empleo de mano de obra remunerada ajena a la unidad doméstica que en los Yungas de La Paz (Spedding et al. 2003a, 2003b).

<sup>63</sup> Un *comunario* de Valle Ivirza explica: “Todo ese trabajo de la escuela, la cancha, nosotros hemos hecho desde la concesión. Así hecho les hemos entregado a manos del comité cívico y tiene su propia autonomía, ahora ellos son los que se encargando de la escuela de todo el funcionamiento nosotros seguimos apoyando, fortaleciéndolo” (entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001). La reforma municipal modificó esta forma de trabajo. Según sentenció en 1999 el entonces alcalde del municipio de Chimoré: “Antes de la Ley las organizaciones sindicales podría decirse que eran más organizadas que ahora, existía más coordinación en la dirección sindical, porque no había un dinero por ejemplo que llegaba hacia ellos. La Ley de Participación Popular, en algunas centrales, comunidades y sindicatos, empieza a hacer pelear [...] Anteriormente no había eso. Como no había plata de la alcaldía, no había, plata del gobierno central, la gente de los sindicatos estaba más unida y existía más coordinación, porque se realizaba trabajos comunales con aportes comunales. Si nosotros queríamos por ejemplo hacer una escuelita [...] necesariamente todos los compañeros, acordábamos y planificábamos bien y hacíamos un trabajo comunal de cinco días o a diez días. Y esa escuela era propia del sindicato. Así, por ejemplo, las escuelitas que existen en todos los sindicatos son el esfuerzo de las comunidades [...] Ahí nosotros hemos aportado cada familia [...] entonces de esa forma se hacían las obras de beneficio social. Pero ahora con la Ley de Participación Popular esas escuelas han pasado a la administración de los gobiernos municipales” (entrevista con Epifanio Cruz 1999).

<sup>64</sup> La controvertida interpretación de Harry Sanabria (1993) supone que la economía de la coca depende del narcotráfico y que los industriales de la droga dejaron el cultivo de coca en manos de los campesinos —un blanco menos fácil para las agencias antidrogas— y no hubo proletarización ni concentración de tierras para dedicarlas a producir coca para fabricar cocaína.

y feria son los ejes que explican el poder decisivo de los sindicatos en esta región tropical” (Vargas y Vargas 1998: 74).<sup>65</sup> El número de familias afiliadas varía entre cincuenta y ochenta (Lizárraga y Villarroel 1998: 29).

Tal como anota Alexandros Gezerlis (2002: 89), cuando los activistas de un movimiento se adelantan —como “catalizadores del cambio”— es posible que se distancien de las bases lo suficiente como para crear estructuras jerárquicas —una capa de “propietarios del cambio”—. En el movimiento cocalero esta situación es importante pero no determinante. La mayor parte de los pobladores actuaron colectivamente desde los inicios de la política represiva. Sin embargo, la participación en actos de protesta significativos otorga prestigio y contribuye a la diferenciación interna. Por ejemplo, las dirigentas que hicieron la marcha de 1995-1996 hacia La Paz incluyen esa experiencia, que otras dirigentas nuevas no pudieron tener, en su carrera sindical.

Inicialmente, de acuerdo con Xavier Albó: “En su estilo, la organización sindical es [era] 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>66</sup> El transcurso del tiempo y la consolidación de la vida comunitaria fueron modificando esa “debilidad” cultural; los cocaleros ya no son “colonizadores” sino

---

<sup>65</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>66</sup> Actualmente, en consonancia con la recuperación de caracteres étnicos, la elección de dirigentes puede acudir al expediente del turno (lo cual evita la formación de cacicazgos) y a otras modalidades (como la de elegir al tímido, “para que aprenda”; CIDES 2002b).

“originarios”; sus asentamientos son “comunidades” y no “colonias” y el recurso de las instituciones andinas de trabajo colectivo y solidario es visto de manera más positiva.

La diferenciación interna, limitada anteriormente, se incrementó con la municipalización. Uno de los efectos inesperados y perversos de las reformas fue la creación de una “carrera político-sindical”. Los dirigentes constituyen una capa diferente entre los cocaleros. Su *distinción* se establece en su trayectoria sindical y también en su participación en la política institucional. Para equilibrar estos factores, los que no tienen esa experiencia pueden acudir a la venta de coca o pasta base de cocaína a los narcotraficantes (F. Salazar, comunicación personal).

La toma de decisiones en los sindicatos tropicales es básicamente assembleísta y exige la presencia de las bases. La votación de los jefes de hogar se combina con la búsqueda del consenso propia de las comunidades andinas. En esos casos, “son discusiones donde el mismo tema es repetido de forma machacona por diversos participantes hasta llegar a cierto consenso comunitario explícitamente asimilado” (CIDES 2002a: 41). La combinación de elementos andinos y “modernos” también se presenta en el caso de la elección de dirigentes. En algunos casos, aunque no son numerosos ni representativos, “(e)l sistema de elección de dirigentes en el ámbito local es más bien por ‘turno’ que una elección por votación al estilo de una democracia occidental. La expectativa es que cada uno tiene que ‘cumplir’ con esa obligación. Ser autoridad sindical es un servicio civil a la comunidad que frecuentemente implica gastos económicos y que no reporta beneficios económicos [*sic*], sino prestigio personal”. Aparte de las capacidades que se aprecian habitualmente en un dirigente, la elección en los sindicatos incluye criterios particulares: “no siempre eligen al más capaz; puede que voten por la persona que ‘le toca el turno’; por aquél que ‘no ha tenido ningún cargo’; a veces ‘al que critica demasiado’; ‘al que falla a las reuniones de trabajos comunales’; al más tímido y retraído ‘para que aprenda’” (CIDES 2002a: 40).

En general, la asamblea del sindicato elige a las autoridades o dirigentes comunales. 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; la reelección no está prohibida. La estructura de carteras reproduce lo indicado por los estatutos de la federación (Lizárraga y Villarroel 1998: 29). No es necesario que todas las carteras funcionen estrictamente. 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 ni de la trasplatación de comunidades (Vargas y Vargas 1998: 77).

Los conocimientos agrarios y la tecnología productiva del altiplano y la serranía andina no son totalmente operativos en el monte tropical. La nominalización del adverbio *adentro* para referirse al Chapare muestra la ambigüedad de la relación con la selva. *Adentro* es el trópico; las comunidades de origen son *afuera*. Los colonizadores tuvieron que hacer un difícil aprendizaje colectivo para convivir con un medio ambiente asaz diverso del de sus lugares de procedencia. En algunos casos la recuperación de los conocimientos de los habitantes *originarios* del trópico sirvió para una mejor adaptación. Pero en ese proceso se sacrifican algunos elementos culturales: “nosotros sabíamos hacer llover y despachar al frío”; “En el trópico nos estamos olvidando de todo esto”; “En las culturas de afuera existen todavía estas costumbres y las sabidurías” (CIDES 2002b: s.p.).

Tal como ya vimos, 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. 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 —en general; hay excepciones— tiene una federación. Como en el caso de las colonias, los estatutos de la federación sirven para estructurar los cargos de una central (Lizárraga y Villarroel 1998: 32).

En general, cuando las decisiones que deben tomarse afectan a más de una colonia y exceden los marcos del territorio correspondiente a un sindicato, se discuten en la

central y así sucesivamente (Vargas y Vargas 1998). En los niveles superiores, la toma de decisiones se realiza a través de delegados que pueden tener mandato imperativo o — menos habitualmente— por medio de la presencia mayoritaria de las bases de la organización correspondiente. Desde el ascenso de las organizaciones de mujeres, a partir de la marcha de 1995-1996, las delegaciones tienen paridad de género. En el caso del mandato, si es que los delegados reunidos en la asamblea de la central o la federación, o en el “Ampliado” de federación o coordinadora, no alcanzan una decisión por consenso o voto, deben “volver a las bases” y exponer el problema y las opciones de decisión posibles. En una situación extrema, este tipo de mandato podría eliminar 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 otras circunstancias, cuando la representación es más directa o el mandato es más libre, la asistencia a los ampliados y congresos 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).

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. Los sindicatos se encargaron de 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).

La fortaleza de los sindicatos depende en cierta medida de la manera en que se organizan. “El diseño organizacional está constituido por unidades funcionales de talla reducida que hacen que la estructura sindical sea altamente eficiente. En términos políticos, por ejemplo, el funcionamiento sindical, permite una rápida circulación de información. En términos de movilización, el tamaño de las unidades y su reagrupación, permiten que toda la organización sea fácilmente manejable” (Benavides 2005: 44).

Suplir el papel del Estado en la provisión de servicios y reconocer en él principalmente sus caracteres represivos cohesionaron el movimiento desde la base. Hacia finales de los ochenta la importancia de los sindicatos cocaleros ya era notoria no solamente en el trópico sino en todo el país:

Al igual que los patrones prevalecientes en la Bolivia rural, los sindicatos son una forma de gobierno local en esta área de reasentamiento. Poseen la autoridad, legitimidad y poder para establecer límites de tierras privadas para nuevos colonos, influir en las tarifas de transporte y administrar y definir tributos en los mercados de hoja de coca en los pueblos del Chapare, destinando los recursos recaudados a proyectos de obras públicas locales de pequeña escala (caminos, escuelas, puestos de salud). Los sindicatos tienen la autoridad de exigir a sus miembros participar en protestas colectivas mediante sanciones tales como multas. Varios factores —aumento de los ingresos, malos tratos, amenazas constantes de las agencias de represión y esfuerzos estatales para reducir sus cicales— se combinaron para convertirlos en los más conscientes contribuyentes de los sindicatos rurales bolivianos. Los miembros aportan habitualmente un dólar mensual por hogar para subvenir los gastos organizativos de sus dirigentes en todos los niveles (local, central y regional).<sup>67</sup> Los campesinos del Chapare participan

---

<sup>67</sup> Actualmente, en Carrasco Tropical, según resoluciones del X Congreso de la FSCCT, de 2003, el aporte se congeló en cincuenta centavos de boliviano. Todavía están por hacerse estudios de caso a lo largo del tiempo sobre los aportes directos (cuotas para las organizaciones) e indirectos (por venta de productos, por las cuotas en los mercados primarios de

en frecuentes reuniones en el nivel local, y envían a sus delegados a los congresos de las centrales y federaciones para definir sus estrategias políticas, intercambio de información sobre las actividades del gobierno y escoger tácticas de acción directa para enfrentar los esfuerzos estatales para controlar sus medios de vida. Los congresos locales rutinarios reciben frecuentemente la mayor cobertura de la prensa boliviana (Healy 1991: 4-5).

Tal como señaló el entonces alcalde de Chimoré, el Chapare estaba aislado del Estado: “Frente a este aislamiento de parte del gobierno municipal y olvido de las autoridades nacionales las comunidades campesinas del área rural desarrollaron su propia modalidad de gestión consistente en la realización de trabajos comunales con recursos económicos generados por ellos mismos consistente en los aportes sindicales” (Epifanio Cruz, entrevista con CIUDAC, 1998).

Durante esos años los aportes de los campesinos permitían el desenvolvimiento de los sindicatos. Esos aportes se destinaban a estos fines:

- Pagos por ingreso y afiliación:
  - Inscripción en el sindicato, central y federación.
- Cuotas sindicales mensuales:
  - Aportes para el sindicato, central y federación.
  - Por inasistencia a reuniones y trabajos comunales.
  - Por trámites de título de tierras.
  - Para fiestas o actos cívicos (día de la madre, de la patria, del indio).
  - Para construcción de escuela y ayuda al profesor.
- Cuotas para comisiones sindicales:
  - Pago de cuota fija por comisiones de la central, sindicatos e instituciones externas en resolución de conflictos (tierras), asistencia a ampliados y cursillos de capacitación.
- Carnetización como productores de coca:

---

la coca) que los afiliados hicieron desde el *boom* de la coca al mantenimiento de la estructura sindical. De acuerdo con Fernando Salazar la afirmación de una cuota única (y en dólares, además) es difícil de generalizar porque las exigencias de los sindicatos, centrales y federaciones varían en función de la situación particular de cada momento, en la que podían influir los operativos de represión, la erradicación forzosa y los rigores climáticos, por ejemplo (comunicación personal, 2005). En este trabajo no nos ocupamos de los aportes económicos y su administración en la FSCCT, aunque reconocemos la importancia de este factor en la fortaleza de la federación. Según Salazar, la captación y el manejo de recursos es otro elemento clave en el *boom* sindical (que no puede identificarse con el *boom* de la coca).

- Pagos por carnetización y renovación de carnés.
- Pago por venta de paquete de coca en mercados primarios de las federaciones.
- Pago por venta de paquete o carga de hoja de coca en el mercado de Sacaba (un porcentaje se destina al gobierno y el resto a la federación).
- Cuotas extraordinarias para la federación:
  - Para movilizaciones (marchas, concentraciones, bloqueos, etcétera).
  - Para trámites (personería jurídica, título de propiedad, etcétera).
  - Para impulsar proyectos específicos (radio, compra de vehículos, departamento en la ciudad, contratación de consultores para industrialización de la coca, etcétera).
  - Para congresos ordinarios y extraordinarios.
- Pago para obras públicas:
  - Impuesto del 2% sobre el valor de la coca y productos agropecuarios para obras públicas.
  - Cuotas extraordinarias para obras comunales.
  - Aportes en trabajos comunales (pago de peones o aporte en mano de obra) (Salazar 2008a: 116-117).

Según algunos autores, en el transcurso entre la colonización y el inicio de una serie de marchas hacia La Paz (la primera marcha se realizó efectivamente en 1994; una marcha anterior fue detenida por la policía, en 1988), se abrió una brecha entre las bases y los dirigentes principales, en una especie de caída en la “ley de hierro”. “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). La formación de un “instrumento político” (1995) y el incremento constante de su importancia en la política boliviana harían pensar que el ensanchamiento de la brecha entre las bases y la cúpula de dirigentes es cada vez más efectivo. Ciertamente, las posibilidades de “control” de las bases sobre los líderes parecen mayores en los sindicatos y en el nivel local que con sus representantes en el parlamento nacional. Sin embargo, las organizaciones del trópico

continúan con un seguimiento persistente de sus diputados y senadores (sobre todo a los de Cochabamba, sin importar si son de origen cocalero) y de los asesores del “instrumento”. Se realizan reuniones periódicas en las que los diputados y dirigentes nacionales informan a las bases de su desempeño y pueden recibir críticas duras de los delegados sindicales.

Durante las primeras etapas de la colonización, los sindicatos del Chapare dependían originalmente de la Central del Morro de Sacaba (en la provincia Chapare pero en otro piso ecológico). En 1968 se organizaron independientemente en la Federación Especial Agraria del Chapare Tropical, FEACHT. En esa temprana ocasión desecharon el nivel de la subcentral y se agruparon directamente en centrales campesinas. Las divisiones y el aumento de afiliados provocaron la dilución de la FEACHT y la creación las actuales federaciones. Así, en 1971 se separaron la Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba, FETCTC, y la Federación Especial de Colonizadores de Chimoré, FECCH, o Federación Especial del Trópico de Chimoré, FETCH. En 1984 la Federación Sindical de Colonizadores Carrasco Tropical, FSCCT, se separó de la FETCH. En 1986 la Federación Única Centrales Unidas, FUCU, y la Federación Especial Yungas del Chapare, FEYCH, se separaron de la FETCTC. Un nuevo criterio de creación y consolidación de federaciones surgió en 1994, con la reforma municipal: una federación debía corresponder solamente a un municipio o a los cantones o distritos tropicales de un municipio ubicado en más de un piso ecológico. Así, con la creación del municipio de Entre Ríos, como consecuencia de las protestas de septiembre y octubre de 2000, se consolidó la Federación Mamoré, desprendida de la FSCCT.<sup>68</sup> Existe, además la Federación Tiraque Tropical, conformada por campesinos dedicados a los cultivos alternativos y que por ello no participa en la estructura de defensa de la coca (Benavides 2005: 41).

Hasta mediados de la década del ochenta, el número de sindicatos y de colonizadores creció de acuerdo con la expansión de la frontera agrícola. Si se proponía una nueva zona de colonización, los pobladores (aun siendo ellos mismos parte de otros sindicatos) creaban una

---

<sup>68</sup> Las protestas que se denominaron “Septiembre y octubre negro” de 2000 se iniciaron con un bloqueo carretero de los campesinos cocaleros, que reclamaban la creación de un nuevo municipio en Entre Ríos.

organización nueva que en realidad podía ser la división de otra anterior (división que en casos también se debía a que un grupo de afiliados no encontraba ya mayor beneficio en la pertenencia a la organización que los cobijaba ese momento). Posteriormente el número de miembros de los sindicatos continuó creciendo aceleradamente pero el número de sindicatos, que ya habían logrado ocupar prácticamente todo el territorio tropical prácticamente se estancó. De acuerdo con Jean Paul Benavides:

al inicio de la colonización, los límites del sindicato no estaban claramente definidos, éstos dependían de la llegada de más miembros. Entonces (...) en el período de expansión y ampliación de la frontera agrícola, hasta mediados de los 80, cada nuevo sindicato se asentaba sobre terreno “virgen”. Desde los 85 hasta los 90, en cambio, se ha dado un proceso de densificación del número de afiliados, cada nuevo colono se asentaba en el área de un sindicato establecido con anterioridad (Benavides 2005: 43).

En 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 (Plan del Trópico 1996). Actualmente existen alrededor de 800 sindicatos con una centena de centrales y seis federaciones. La siguiente Tabla detalla los nombres de las federaciones:

**Tabla 3.1. Federaciones de productores de coca**

Federación	Sede	Creación	Municipio	Centrales	Sindicatos	Afiliados
Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba, FETCTC,	Villa Tunari	1971	Villa Tunari, tercera sección municipal de la provincia Chapare	33	325	21.726
Federación Especial del Trópico del Chimoré, FETCH	Chimoré	1971	Chimoré, cuarta sección de la provincia Carrasco	11	82	2.522
Federación Sindical de Comunidades “Carrasco Tropical”, FSTCC	Ivirgarzama	1984	Puerto Villarroel, quinta sección de la provincia Carrasco	31	364	14.678
Federación Especial Yungas de Chapare, FEYCH	Paracruto	1986	Villa Tunari, tercera sección de la provincia Chapare	7	67	2.646
Federación Única Centrales Unidas, FUCU	Shinaota	1986	Tiraque, primera sección de la provincia Tiraque	13	97	2.071
Federación Mamoré	Bulo Bulo	2001	Entre Ríos, sexta sección de la provincia Carrasco	14	152	1.857

Elaboración propia con base en información del Plan del Trópico, DIRECO y Salazar 2008a.

A partir de 1994, las mujeres se organizaron en federaciones paralelas a las federaciones “de hombres” y en una Coordinadora Campesina de Mujeres del Trópico de Cochabamba, COCAMTROP, en 1997 (COCAMTROP 2004; *Cf.* Ágreda et al. 1996). Los intentos de promover “equidad de género” en el trópico son notorios; aparte de la formación de organizaciones paralelas de mujeres, existe la condición de que en ciertas reuniones exista paridad de delegados o “cuotas”. La “problemática de género”, sin embargo, está subordinada a los problemas generales de las organizaciones; además, la “paridad” suele ser entendida solamente como distribución cuantitativamente igualitaria. Una dirigente entrevistada afirma:

La discriminación en cuanto a lo económico se traduce cuando cada afiliado aporta 1 boliviano para la organización masculina y 0.50 de boliviano para la femenina. Por esto, en el último Ampliado de la Federación de los hombres, las dirigentas han exigido que se ponga en las resoluciones, que haya igualdad de género, es decir que la organización de

mujeres debe recibir la misma cantidad de aportes que la organización de los compañeros, porque “... ni el micro, ni en el restaurante nos cobran la mitad por ser mujeres, igualito que cualquier compañero tenemos que pagar completo, no por ser mujeres nos cobran medio pasaje o medio plato” (COCAMTROP 2004: 15).

La FETCTC está a cargo de la Coordinadora o Comité de Coordinación. Las federaciones están afiliadas a la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia, CSUTCB (FETCTC, FUCU y FEYCH), o a la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, CSCB (FSCCT, FECTH); y a través de estas entidades matrices, a la Central Obrera Boliviana, COB.

Aunque hay personas que ven su sindicato como una gran familia<sup>69</sup> pertenecer a este tipo de organizaciones es considerablemente exigente para los afiliados. El afiliado *debe* al menos estar presente en las decisiones y trabajos colectivos. Desde el principio de la colonización, existen mecanismos que garantizan la participación activa de cada miembro. De acuerdo con un poblador del cantón Valle Ivirza:

Para que toda la organización funcione mejor y más o menos también seleccionando un poco a la gente, gente que no quería trabajar, que no tenía necesidad, *no podemos servir a otra gente, no queríamos aprovechadores, y empezar una colonización no había sido fácil*, trabajos comunales en el que tantas cosas hay que hacer para poblar y dentro el mes no sólo era la reunión toda esa responsabilidad y no cumplían, tampoco querían pagar multas entonces *se caducaba*, pero esto ha dejado de entrar en práctica después que hemos conseguido los títulos de propiedad, cada uno como dueño de su propio terreno (entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001; énfasis añadido).

Efectivamente, la colonización no fue fácil. La instalación de los asentamientos exigió un cuantioso esfuerzo y muchos desistieron:

---

<sup>69</sup> Especialmente los que emprendieron la colonización siendo jóvenes y solteros: “así me he casado, en el Valle Central con toda la gente me he conocido y ahora como en toda una familia estoy” (Grupo de enfoque en Valle Ivirza, PCIC/PROGEO-UMSS, 2002).

Bueno, la gente que no trabajaba, que no respondía a las obligaciones, a las costumbres de la comunidad, de la central campesina, sindicato con sus cuotas, obligaciones trabajos comunales, porque en aquella época no había, el gobierno nunca ponía ni un ladrillo para los colegios. Nosotros hemos fundado este colegio, de puro material de la zona, y había mucho trabajo comunal, la construcción del camino. Casi diario trabajábamos y todo ese trabajo no soportaba la gente. Pensaron que era fácil tener terreno; sin embargo, en la práctica era difícil. Entonces la gente un 70% se quedó y un 30% se fue y esos terrenos se caducaron y se entregaba a gente nueva, que respondía a todas las obligaciones de la comunidad (*comunario* de Valle Ivirza, entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001).

La posibilidad de que los sindicatos “caduquen” (expropien) las posesiones deriva del hecho de que fueron estas organizaciones las que hicieron la delimitación y el reparto de la tierra en el inicio de la colonización. La “caducación” era la manera en que los sindicatos recuperaban las tierras que algún afiliado abandonaba. La posesión de la tierra se garantizaba solamente a través de la organización sindical. Tomando la “caducación” como punto de apoyo, quienes se oponen a los cocaleros hablan con frecuencia de una “dictadura sindical” vigente en el trópico (desde este punto de vista la “caducación” expresaría la imposibilidad de la disidencia y también la posibilidad de que los dirigentes usen el pretexto de la aparente ausencia o dejadez para desterrar a algunos afiliados). Son comunes las denuncias que refieren la rigidez de los mecanismos de control, 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 desaparece por dos años, se le caduca la propiedad del terreno, aunque el dueño tenga título ejecutoriado” (Flores 2000). Según otro *comunario* de Valle Ivirza, en los primeros tiempos de la colonización “han sacado un reglamento interno en una reunión el que faltaba más de tres veces ya se caducaba nomás los terrenos y con lo que no se tenían papeles con qué se iban a defender” (entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001).

La organización sindical no es monolítica. Su solidez varió durante los años estudiados en función de su propio desempeño, de las condiciones ambientales, de la

intensidad de la represión policial, de la erradicación de coca y el contexto político. Así, hacia mediados de 2001, cuando se ejecutaba el Plan Dignidad,<sup>70</sup> un dirigente de Valle Ivirza declaraba: “Antes era Dios el sindicato, Diosito chico era, porque se mandaba y ordenaba como en el ejército. Ahora no. Si eres dirigente o representante de la organización igual te pasan por encima, no te dan importancia. Así que no eres nada. Se pelean encima de ti, vas a defenderlos, te pegan a ti más”. Otro señala: “Actualmente, desde que ha habido la erradicación forzosa, todo desorganizados estamos (...) se ha dejado a otro lado el sindicato. Algunos de los compañeros no quieren meterse ni saber nada del sindicato. Todos estamos afiliados pero no hacemos ni reuniones” (*comunario* de Transversal II, Valle Ivirza, entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001).

Los funcionarios estadounidenses y bolivianos de la lucha contra el narcotráfico siempre vieron a los sindicatos como un obstáculo en sus programas de erradicación de coca (la percepción era que los sindicatos tenían su razón de ser en la resistencia frente a las políticas de erradicación). Intentaron de manera explícita o encubierta deslegitimar a los dirigentes y *desestructurar* las organizaciones. La persecución promovió en los sindicatos un estado de desconfianza y vigilancia constante capaz de tipificar cualquier presencia externa como engranaje de una política norteamericana de división sindical.

La creación de *asociaciones de productores* es uno de los modos que los programas de reducción de cultivos promovieron para favorecer el desarrollo alternativo y simultáneamente socavar el vigor de las organizaciones sindicales. La inseguridad física y económica llevó a algunos *comunarios* a probar el camino de la asociación: “Nosotros trabajamos con el desarrollo alternativo. El sindicato nos lleva a bloqueos, marchas, y para nosotros es perder el tiempo. Nos hemos retirado desde hace cinco, seis años ya. Para mí el sindicato no funciona. La asociación es organizada. También tenemos Cámara del

---

<sup>70</sup> El Plan Dignidad fue un intento gubernamental (coordinado con autoridades estadounidenses) para “sacar a Bolivia del circuito del narcotráfico” durante la administración de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga (1997-2002). Su ejecución se basó en cuatro componentes: erradicación, desarrollo alternativo, interdicción y prevención global y tuvo como premisa el prejuicio de que los campesinos estaban involucrados en el narcotráfico y producían no solamente coca sino sulfato base de cocaína. Sus logros principales fueron la aparente erradicación de casi toda la coca del Chapare y la detención de cerca de 15.000 personas “ligadas a la producción y la venta de drogas”.

Trópico” (poblador de Israel, Valle Ivirza, entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001). O: “Aquí la gente está aburrída ya porque hay problemas, bloqueos y a uno le obligan. Porque ponen sanciones muy altas, por ejemplo una multa por un día que no asiste al bloqueo 100, 150 bolivianos le quieren hacer pagar y a uno a la fuerza le quieren llevar y eso cansa a uno” (poblador del cantón de Valle Ivirza, entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001). Después de un período de conflictos y enfrentamientos entre sindicatos y asociaciones, algunos *comunarios* empezaron a combinar la pertenencia a ambas organizaciones: “El sindicato es más el brazo social y la asociación el económico y las dos buscan el beneficio de la comunidad, mejoramiento de la escuela, caminos. Pero la asociación ayuda también en el mejoramiento de parcelas, producción” (poblador del cantón de Valle Ivirza, entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001).

Otros reconocen en las asociaciones la intención de dividir la organización sindical: “Bueno, ellos han venido a desorganizar la organización de la defensa de la coca que éramos fuertes, ellos han venido a deshacer y formar grupitos. Un grupito aquí; otro allá, así (...) Estamos haciendo proyectos, estamos preparando, nos dicen, pero nosotros no hemos visto (...) Nosotros, haciendo grupitos, deshaciendo la organización sindical, les hemos apoyado en los proyectitos... para ellos. Está claro que para ellos es el desarrollo alternativo, y así sacan el dinero en nombre de nosotros (...) para que se compren autos de lujo, para que tengan sueldos altos y todo” (entrevista de PCIC/PROGEO-UMSS, 2001).<sup>71</sup> Pocos meses después de estas declaraciones, a principios de 2002, el intento de cierre de un mercado secundario de coca, las reacciones violentas de los cocaleros y el desafuero de

---

<sup>71</sup> La impresión que se tiene en el trópico es que gran parte del dinero que debió dedicarse al desarrollo alternativo se gastaba en sostener las agencias que impulsaban el desarrollo alternativo. Las publicaciones de propaganda y de divulgación de estas agencias, por ejemplo, eran de muy alta calidad y probablemente alto costo de imprenta. La ejecución de los programas de desarrollo alternativo fue muy criticada en varios aspectos que incluyen la selección poco equitativa de los beneficiarios (al principio era como un premio a los que tenían coca y marginaba a los que no la sembraban; después se impuso casi como una condición la certificación de “área libre de coca”, impulsando la división de los sindicatos) y el énfasis excesivo en la experimentación y validación *técnica* de cultivos descuidando su validación económica y comercial. Comparar la calidad de vida de los funcionarios del desarrollo alternativo con los técnicos de ONGs más ligadas a las federaciones en el trópico alrededor de 2000 muestra diferencias enormes: alojamiento y alimentación en hoteles de lujo versus casas alquiladas sin todos los servicios y pensiones populares; transporte contratado “puerta a puerta” mensualmente versus transporte público, entre otros rasgos que hacían pensar a los campesinos que *su* dinero se gastaba en el sostenimiento de una política equivocada que parecía ser solamente una fachada de la industria de la lucha contra las drogas.

Evo Morales en la cámara de diputados volvieron a dar impulso a las organizaciones y al instrumento político. La oposición de la embajada estadounidense a la candidatura presidencial del MAS en las elecciones de ese año fortaleció el movimiento todavía más.

Las federaciones son las principales organizaciones sociales de todo el trópico. La FSCCT, por ejemplo, se asume como:

la máxima autoridad e instancia gremial de los trabajadores campesinos de comunidades de la provincia Carrasco Tropical, del Departamento de Cochabamba organizados en sindicatos y Centrales, sus actividades están sujetas a los fines y objetivos especificados en el acta de su constitución, el segundo estatuto orgánico y su reglamento Interno el estatuto de la Confederación sindical de comunidades [colonizadores] de Bolivia de la Central Obrera Boliviana demás instituciones legales ordinarias vigentes en el País que regulan de manera orgánica (FSCCT 2003, Art. 2).

Entre los objetivos de esta Federación (FSCCT 2003, Art. 5) están aspectos relacionados con la coca, la economía campesina, los derechos de sus afiliados, la cultura indígena (“Rescatar, profundizar y revalorizar nuestra cultura originaria Quechua aymara Tupiguaraníes sus usos y costumbres”) y el movimiento cocalero (“la unidad indestructible de la Federación, de las Centrales y los sindicatos afiliados a la Federación, bajo los principios de la participación y el centralismo democrático”, la “lealtad al instrumento político fundado por las organizaciones matrices”). Según los resultados de un taller de análisis de la organización realizado en 1998 los dirigentes de la Federación manifestaron que ésta se había fundado:

1) 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. 2) 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. 3) 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).

Estos objetivos de creación coinciden con los que exponen los dirigentes de las centrales de la federación.<sup>72</sup> En este caso, sin embargo, se acentúa más el carácter político de la organización. Los estatutos de 2003 dieron mayor importancia a la defensa de la coca (“Defender la hoja de coca por ser considerado científicamente el mejor alimento del mundo y el sustento económico sociocultural y tradicional de las naciones originarias”; Art. 5).

Las federaciones cobijan también a organizaciones no estrictamente campesinas:

Todas las familias campesinas asentadas en la provincia Carrasco del departamento de Cochabamba, dedicadas a las actividades de la producción agrícola, pecuaria y agroecológica sus derivados [*sic*], que estén organizados en sindicatos, cooperativas multiactivas y centrales comunitarias” (Art. 6).<sup>73</sup>

Uno de los requisitos de pertenencia es contar con el carné de productor de hoja de coca; sin embargo, depender económicamente de la coca no es una exigencia inevitable: de hecho otras organizaciones también forman parte de la federación. El estatuto de 2003 de la FSCCT es muy riguroso en cuanto a las causas de separación de la organización: incumplimiento de obligaciones económicas, inasistencia a congresos, ampliados y movilizaciones, desacato, corrupción, traición. El Comité Ejecutivo de la Federación está formado por quince secretarios, de los cuales los más importantes son el Ejecutivo, el General y el de Relaciones (Art. 25). Resaltan además las carteras de Comités de Autodefensa y Derechos Humanos, poco habituales en las federaciones campesinas tradicionales. Los requisitos para ser miembro de este comité también son rígidos:

- a) Poseer una parcela propia y trabajar en ella (...)
- b) Tener permanencia en la jurisdicción de Carrasco Tropical (...)

---

<sup>72</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>73</sup> No debe perderse de vista que la federación no agrupa a “todas las familias de la provincia Carrasco” sino a las de un solo municipio de dicha provincia.

- c) Haber ejercido por lo menos dos veces la Secretaría General de su Central (...)
- d) Ser proclamado por su Central (...)
- e) Tener una conducta intachable, y una definición ideológica clara ante las bases (...)
- f) No tener antecedentes penales ni cuentas pendientes con su Sindicato, Central o con la Federación” (Art. 29.).

La Comisión Orgánica del X Congreso de 2003 incluyó en los requisitos la militancia en el MAS-IPSP con una antigüedad de cinco años, la presencia en todas las actividades de la Federación, no tener relaciones con los partidos tradicionales ni ser “entremetidos con las asociaciones” (FSCCT 2003: 9).

La elección de los miembros del Comité Ejecutivo se realiza en un congreso ordinario. En el caso de los tres cargos principales (secretarios Ejecutivo, General y de Relaciones), se usa el mecanismo de la “fila comunitaria” (*Cf. Infra*). Las demás secretarías se eligen por aclamación (Art. 26). Según una declaración recogida en Valle Central, un candidato:

[t]iene que ser afiliado al sindicato, a la central. Tiene que tener su chaco en propiedad propia y tiene que haber ejercido por lo menos miembro de la central; no tener antecedentes; ser leal a su comunidad (...) esos requisitos tiene que tener (...) Se eligen primero en sindicato. Eligen mayormente por aclamación. Hay varios nombres (...) en un sindicato (...) el ganador es postulante al Comité Ejecutivo de la Federación y tiene que ganar en la central va al congreso. El congreso es convocado por el Comité Ejecutivo cesante. Después de deliberar y tratar y sacar conclusiones y después del informe y plenario. El congreso al último se elige al comité ejecutivo (...) puede ratificarse o no. Cada central presenta su candidato. Como hay 22 centrales, hay 22 candidatos. Primero eligen al Ejecutivo, Secretario General y Secretario de Relaciones. De las 22 centrales se eligen tres personas... a los mejores... De los tres candidatos la forma de votación es en fila. No hay voto secreto. Todos los delegados congresales titulares tienen derecho a votar... el ganador es como ejecutivo de la Federación Carrasco Tropical; el segundo es secretario general y el tercero secretario de relaciones. Así de tres en tres se elige: secretario de hacienda, actas, así sucesivamente.

Después de acuerdo a su votación se acomodan hasta los últimos cargos. Todos en fila se eligen.<sup>74</sup>

La selección del candidato masista a la diputación por la circunscripción uninominal 27 también recorre vías similares. De acuerdo con declaraciones del actual diputado Asterio Romero:

En Chapare hemos sido preelegidos o preseleccionados desde sindicatos. En el sindicato tienes 100 personas, de las 100 una tiene que salir. Luego se va a la central, la cual tiene como 10 ó 15 sindicatos, de los cuales cada uno presnetta un candidato y entre todos sale uno, en este caso mi persona. Pero en mi federación ha sido muy distinto, la gente que participaba del ampliado no quiso esta clase de elección, toda la gente (...) decía que ya tenía un candiadto electo y que no era necesario bajar a las bases o volver a preseleccionar (...) una gran mayoría, decían que su candidato iba a ser don Asterio Romero, en este caso mi persona. Ahí se cerró y posteriormente se convocó a las seis federaciones, éstas ponen sus seis candidatos (en Zuazo 2009: 183).

Al igual que en las organizaciones de otras zonas y sectores, los rígidos requisitos impuestos a los candidatos pretenden evitar las improvisaciones. Difieren notablemente de las amplias posibilidades que existen para ser dirigente de un sindicato. Inicialmente, todos pueden ser dirigentes de su sindicato. Las exigencias aumentan según la escala de la organización. Desde la participación en elecciones municipales, las exigencias de partida también se aplican a los dirigentes que desean ser candidatos a concejales o alcaldes (*Cf. Infra*). Lo mismo sucede con los miembros de los Comités de Vigilancia municipal. Últimamente, la militancia en el MAS-IPSP fue también definida como condición para postular a algún cargo de votación popular.

---

<sup>74</sup> El anterior estatuto hacía referencia a la 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 delegados por cada Central—. Esta forma de elección sólo se efectuaba en el caso de los tres principales cargos (Secretaría Ejecutiva, General y de Relaciones); los restantes secretarios eran elegidos por aclamación (FSCCT 1994: 17). Describimos la “fila comunitaria” al referirnos a las elecciones municipales de 2004.

En palabras de algunos dirigentes, los rasgos más considerados en la elección 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).

Los Congresos ordinarios de la FSCCT sesionan con delegados de todos los sindicatos y operan mediante comisiones (comisión social, tierra y territorio, orgánica, política sindical, coca y agropecuaria, económica). El último congreso se realizó en octubre de 2003, cuando la Guerra del Gas estaba ya en curso. El tema del gas fue tratado en todas las comisiones, a excepción de la orgánica y de la coca. El tenor general de las deliberaciones fue la condena de la exportación del gas a través de un puerto chileno y la reversión del proceso de privatización.

### **3.2. La Coordinadora**

Los esfuerzos por crear una organización que agrupara a todas las federaciones s iniciaron en la década de los ochenta, en el período en que se discutía la legislación sobre la coca. No se podía crear una confederación porque las federaciones correspondían a la CSUTCB y a la CSCB, dos confederaciones ya existentes, y porque una de éstas había manifestado que se opondría a esa iniciativa. En 1992 se creó el Comité de Coordinación Interfederaciones del Trópico de Cochabamba, con las siguientes características:

Objetivos	Lograr la unidad coyuntural como paso previo a la unidad estratégica en las luchas reivindicativas y políticas de los campesinos productores de coca. Modificar, aprobar y ejecutar el Programa a Corto Plazo (PACP), como paso previo a la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Campesino.
Funciones	Definir la plataforma de lucha de las cinco federaciones sindicales del Trópico cochabambino, en el campo político, sindical y técnico. Convocar a movilizaciones conjuntas y dirigir las. Convocar a ampliados extraordinarios de las cinco federaciones. Firmar compromisos, convenios, planes, proyectos, etc., que involucren a las cinco federaciones.
Estructura organizativa	La nueva organización está dirigida por un directorio de diez miembros, dos por cada federación. La representación es rotativa, cada seis meses (Salazar 2008a: 128).

La narración que Evo Morales hace de la creación de la Coordinadora es la siguiente:

El año 1991, espero no estar equivocado, intentamos organizar, juntar, por entonces éramos cinco federaciones, y hemos convocado a un encuentro de las cinco federaciones en Shinahota. Había muchos celos de algunos dirigentes, de algunas federaciones, no sé si estaban equivocados o tenían razón, decían, que Evo y Valentín Gutiérrez están organizando para ellos dominar las cinco federaciones. El interés o la intención no era manejar sino se trataba de unir a las seis federaciones. Y organizamos. El primer presidente de esta Coordinadora de las seis federaciones ha sido justamente de Yungas del Chapare, el compañero Germán (Portanda), que él no quería, y para meterla a esta coordinadora hemos dicho que el sea presidente de las seis federaciones. Para que sepan, compañeras y compañeros, no había interés en dirigir o de figurar. Yo era el último vocal de la primera directiva de las seis Federaciones del Trópico de Cochabamba. Y en el segundo encuentro, los compañeros, pienso que se equivocaron porque yo estaba en una campaña por la coca en el exterior, no participé en el segundo encuentro, y habían elegido no a ejecutivos de las cinco federaciones, sino otros dirigentes (...) Felizmente las razones se han impuesto en (el tercer encuentro, en) Ivirgarzama, y ahí gané la presidencia de las seis federaciones en la tercera gestión, y desde la tercera gestión con esta ratificación seguimos como presidente de las seis federaciones del Trópico de Cochabamba (Evo Morales en la clausura del VIII Congreso de las Seis Federaciones, febrero de 2006).

Desde el inicio, el principal problema de la Coordinadora fue unificar a los campesinos. Las políticas gubernamentales tratarían de dividirlos por varios medios, con

el fin de anular su resistencia. Cuando se aprobó la Ley 1008, el *territorio* de dos federaciones fue reconocido como de cultivo legal de coca; el territorio de las restantes se encontraba en el área “en transición”: su coca no era ilegal pero debía erradicarse. La primera fuerza divisiva que tuvieron que enfrentar los propulsores de la unidad fue la posibilidad de que esas dos federaciones, favorecidas por la ley, optaran por plegarse a las políticas gubernamentales. El primer ejecutivo, Germán Portanda, representaba precisamente a una de las federaciones con producción de coca reconocida como legal.

Desde la llegada de Evo Morales a la presidencia de la Coordinadora los esfuerzos de unificación se encarnaron en su liderazgo, de manera que quienes se oponían a él podían estar representando “intereses divisionistas”. Ello reforzó la centralidad de Morales y opacó el crecimiento de otros dirigentes que habrían podido ser importantes en el gobierno del MAS.



## 4. LOS SALTOS DEL MOVIMIENTO COCALERO. DEL CHACO AL INSTRUMENTO POLÍTICO

### 4.1. ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL MOVIMIENTO

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.

Las simpatías que Morales despierta alcanzan un techo máximo del veinticinco por ciento del apoyo popular. El setenta y cinco restante sabe que la aventura de Morales llevaría a Bolivia al abismo.

Carlos Alberto Montaner, noviembre de 2003.

El fuego emprende incipiente su labor irreparable y la tela muestra todavía el nombre de la Federación Sindical de Mujeres Carrasco Tropical. La pancarta que las mujeres productoras de coca llevan habitualmente en sus movilizaciones fue *capturada* en la Plaza de las Banderas de Cochabamba y ahora es víctima de las llamas. Quienes ahora ocupan el lugar la muestran ardiendo a las cámaras de televisión.

Es el 11 de enero de 2007. Faltan once días para cumplir el primer año del gobierno de Evo Morales, el dirigente cocalero que venció en las elecciones generales con el



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

histórico respaldo de cerca del 54% de los votos de la ciudadanía boliviana. La Plaza de las Banderas ha sido “recuperada” por habitantes de la ciudad (sobre todo de la más acomodada zona norte) que con variedad de armas (palos, sobre todo) y cansados de la “invasión” campesina que ya lleva una semana partieron en una marcha “pacífica” para “defender la democracia”, que concluyó en el enfrentamiento. Aunque algunos marchistas enarbolan banderas blancas y banderas nacionales y manifestaron con claridad sus deseos genuinos de respaldar la institucionalidad, participan también grupos que tenían el propósito explícito de sentar un escarmiento a los campesinos que desde hace una semana ocupan el centro de la ciudad pidiendo la renuncia del prefecto del departamento. La policía no puede evitar que la “marcha” se enfrente con los campesinos que habían tomado la plaza y los haga retroceder hasta el centro de la ciudad. El saldo de la ominosa refriega incluye tres muertos (un joven ciudadano y dos campesinos cocaleros), más de dos centenares de heridos y la instalación aparentemente irrevocable de la intolerancia y la incertidumbre en la ciudad. La fuerza inconfutable de los hechos convirtió la reconciliación en una aporía.

Hacia solamente siete años, durante la guerra del agua, la cooperación entre habitantes de la ciudad y campesinos cocaleros había sido estrecha y armoniosa. Alrededor de diez mil cocaleros habían llegado para apoyar a la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida. En 2007 los ciudadanos movilizados y los cocaleros eran *enemigos*. Esto expresa la diversidad de problemas que los cocaleros enfrentan cuando adelantan la intención de ocupar otras arenas políticas. Entre las connotaciones más controvertidas de la definición de movimiento social en la obra de Alain Touraine está la dimensión teleológica, que involucra alguna claridad en relación con el proyecto *societal* esgrimido por los movimientos. No todos los movimientos actuales en Bolivia piensan en la totalidad social. El movimiento cocalero llegó a hacerlo *sobre el camino*; pensar en Bolivia también es parte de sus logros, salir del *cercos de la coca* y de lo local, donde operan estratégicamente, a *colonizar* terrenos diferentes: el movimiento popular, el parlamento, el gobierno, imprimiendo en todos casos una huella distintiva. En el caso del gobierno, por ejemplo, desde que Evo Morales llegó a la presidencia, ya no se habla de *cuotas de poder*, que era la manera en que se

repartían los cargos públicos entre los partidos políticos que conformaban las coaliciones de gobierno de la democracia pactada. Se habla de *espacios de poder* para los *movimientos sociales* y organizaciones que apoyan al MAS. Existe, en estas organizaciones, una idea de ámbito de ejercicio del poder del Estado que debería corresponderles por algún derecho natural o adquirido.

En este apartado se verá cómo se ampliaron los ámbitos “naturales” del movimiento cocalero y cómo consiguientemente se amplió el espectro de sus demandas y su importancia en la política boliviana. Pese a que se concentran en el trópico de Cochabamba, los cocaleros siempre tuvieron efectos nacionales y, por la importancia de la coca en la relación con los Estados Unidos, también efectos internacionales. Su ubicación en el centro del país y alrededor de la principal carretera interdepartamental influyó también en su importancia nacional.

En Bolivia la coca es un cultivo *legal pero no plenamente legal*. A lo largo de la historia republicana, los grupos dominantes no reaccionaron de una manera única y constante frente a la producción y venta de 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 degradante 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>75</sup> La producción de coca estaba en manos de hacendados. Frente a la visión “moderna” que condenaba el “cocaísmo” y lo toleraba solamente porque favorecía los esfuerzos físicos de los indígenas, estos hacendados propugnaban la defensa de la coca en términos no muy distintos de los que animan contemporáneamente el debate sobre la erradicación: discernimiento entre cocaína y coca, énfasis en las virtudes nutritivas y medicinales de la coca y en rasgos culturales inveterados (Lema 1997). El eficaz cabildeo de los productores impidió por décadas que el gobierno nacional asumiera efectivamente y sin crítica las conclusiones de estudios pretendidamente científicos que afirmaban que la coca era causante de los problemas de salud (desnutrición,

---

<sup>75</sup> Sobre este tema, Cf. Mayorga 1993a: 57-69.

mal de Chagas), condición económica (pobreza) y “comportamiento” (la posibilidad de las temidas revueltas) de sus consumidores indígenas. Así, el país se sumó con reservas la Convención de Ginebra, de 1925, sobre el opio y los opiáceos, afirmando que en el territorio nacional no había tráfico ilícito de drogas (Lema 1997: 104). El giro condenatorio de las políticas nacionales sobre la coca tuvo lugar durante la Revolución Nacional iniciada en 1952. El gobierno revolucionario pretendía modernizar y desarrollar el país superando tácitamente algunas rémoras hereditarias entre las que se incluía la producción y el consumo de coca. El país suscribió las resoluciones de 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, contradictoriamente, el gobierno alentó la colonización del trópico y la extensión de los cocales (Laserna, Torrico y Vargas 1995: 55-56).

En concordancia con la suscripción de 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). Esta ley impone con dureza una *penalización* de la coca y de la condición de productor cocalero. Como ya vimos, 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).

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 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*. A lo largo de casi dos décadas, los campesinos denunciaron continuamente que la *erradicación forzosa* se extendió también a los cultivos de coca “vieja” y a otros productos plenamente lícitos y que era acompañada de un ejercicio excesivo de violencia por parte de la policía y los militares encargados de llevarla a cabo.<sup>76</sup> Además, reclamaron con igual frecuencia que los programas de desarrollo alternativo no llegaban a todos los productores, que gastaban irracionalmente los recursos de la cooperación internacional, y que sus logros eran forzosamente incompletos porque introducían productos de difícil comercialización o incapaces de adaptarse a plenitud a la región.

La defensa de la coca se hizo con estrategias mixtas que involucraban en gran parte de los casos continuar sembrando mientras se negociaba la erradicación. Fernando Salazar hizo una periodización de la faceta clandestina de estas estrategias. Entre 1986 y 1989, se empleó una combinación de aceptación de la erradicación con el rebrote de plantas de coca. Los campesinos erradicaban su coca y el gobierno les pagaba la mano de obra de la erradicación, primero con montos de 300 dólares y posteriormente de 2.000 dólares (1987-1989). El *rebrote* renovaba la productividad de plantas de coca antigua mediante la práctica denominada *pilluda* y llevaba a una confusión doble. Salazar revela que las agencias norteamericanas no se dieron cuenta de que con la *pilluda* se hacía una “poda profunda de

---

<sup>76</sup> En general se establecieron dos modalidades de erradicación de coca: la erradicación voluntaria y compensada y la erradicación forzosa. La primera debía corresponder a la coca *antigua* y se compensaba de varias maneras (con alambres de púas, semillas para otros cultivos, dinero). La compensación económica individual empezó al finalizar la década del ochenta con un monto de 2.000 dólares estadounidenses por hectárea. También hubo compensación comunitaria que propició la consecución de varias obras en las comunidades: los campesinos renunciaban a parte de sus cocales para aportar al desarrollo comunal. Al empezar la década del noventa la compensación subió a 2.500 dólares y posteriormente empezó a rebajar; para 2002 el gobierno decidió que ya no habría compensaciones. La erradicación forzosa tiene lugar en operativos violentos consistentes en la invasión del terreno por las tropas erradicadoras y en arrancar todas las plantas de coca sin hablar siquiera con el propietario (Spedding et al. 2003a, 2003c).

la planta de coca”, que *podía pasar por erradicación* y rebrotaba después de algunos meses para explotarse intensivamente. Cuando había rebrote, los técnicos del desarrollo alternativo suponían entonces que ésa era *coca nueva*, sujeta a erradicación forzosa. Salazar consigna un total de 4.355 hectáreas erradicadas en el trópico durante ese período (Salazar 2008b: 121).

Entre 1990 y 1997, la principal estrategia clandestina de los cocaleros fue el replante de coca, en las parcelas que habían sido objeto de erradicación o en nuevas zonas. En esos años la erradicación alcanzó 41.086 hectáreas en el trópico. La desventaja económica frente al rebrote era que para alcanzar una productividad semejante en las plantas con el replante había que esperar al menos medio año más.

La estrategia clandestina siguiente —bajo el Plan Dignidad (1997-2002), concertado por el gobierno del general Bánzer con las agencias estadounidenses— consistió en la plantación clandestina, escondiendo los arbustos de coca en medio de otros cultivos y plantando en el monte. Con datos oficiales, Salazar afirma que en esos años hubo una erradicación de 98.880 hectáreas (contando 7.026 de 1997, incluidas también en las cifras correspondientes al período 1990-1997). El período posterior, sobre todo a partir de 2004, en que se consiguió un acuerdo con el gobierno de Carlos Mesa, es de erradicación concertada con los campesinos (Salazar 2008b: 122-123).

La defensa de la coca se acomoda en varios puntos de vista adoptados 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).

El salir del ámbito local y corporativo para ocupar otras arenas comportó que no se tratara ya solamente de la defensa de los cocales sino de *la coca en sí*: se defiende la coca porque es la hoja sagrada, medicinal, de adivinación, ofrenda y alimento. Esas otras arenas influyeron también en el movimiento, imponiéndole la necesidad de pensar en el movimiento popular en Bolivia, en la política nacional y en la globalización. La Tabla 4.1 muestra los ámbitos en que el movimiento realiza la defensa de la coca:

**Tabla 4.1. Ámbitos de acción del movimiento cocalero**

	Ámbitos institucionales		Ámbitos extrainstitucionales	
	Particulares	Amplias	Particulares	Amplias
<b>Local</b>	Uso de los recursos municipales en actividades de las organizaciones	Gestión municipal	Gestión sindical	Movilizaciones coordinadas con otras organizaciones
<b>Nacional</b>	Lucha parlamentaria en defensa de las demandas específicas de los cocaleros	Lucha política formal, elecciones	Marchas a La Paz para demandar respeto de la producción de coca y de los derechos humanos	Participación en movilizaciones de otros sectores  Hegemonía del movimiento popular
<b>Internacional</b>	Declaraciones en la ONU sobre la coca	Declaraciones sobre los pueblos indígenas y contra el neoliberalismo	Coordinar con productores de coca del Área Andina	Apoyo a los movimientos por la justicia global

Elaboración propia.

Indudablemente, el más conocido curso de acción del movimiento cocalero desde sus inicios es la defensa de sus cultivos frente a la erradicación forzosa de la coca. Huelgas de hambre, marchas y bloqueos de caminos fueron los medios más habituales que adoptó la resistencia cocalera. La acción pública del movimiento deriva de la oposición frente a las políticas de erradicación de la coca y criminalización de sus productores.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Hasta el MAS-IPSP es producto de la defensa de la coca: “Podemos afirmar, sin temor a equívoco, que el Instrumento Político es el hijo legítimo de la hoja de coca, por la defensa de la hoja de coca hemos recuperado la cosmovisión andina y amazónica que hoy se expresa en el poder del pueblo aymara, quechua y guaraní y otros pueblos originarios que hoy están dispuestos a rescatar su tierra usurpada por los latifundistas, su territorio que contiene las riquezas no renovables como el

En otro apartado del trabajo se toman en cuenta las relaciones de los cocaleros con otros movimientos de fuera del país. En todo caso, la configuración y la ocupación de estos ámbitos no están dadas de antemano. También son parte de los esfuerzos políticos del movimiento. Podría decirse que hubo también una *colonización* de las esferas políticas a partir de la experiencia local del asentamiento en el trópico. En primer lugar, siempre partiendo de la gestión local que hubo de instalar las comunidades en el Chapare, se inició la defensa de la coca como respuesta a las políticas de represión del narcotráfico. La acción en otros ámbitos parte de la defensa de la coca: “Por la defensa de la hoja de coca, hemos devuelto el coraje antiimperialista en nuestras clases medias y urbanas que por el dominio neoliberal se había extinguido. En la lucha y los combates por la hoja de coca, hemos hecho conciencia que estos combates también están ligados a lucha contra la política neoliberal del gobierno norteamericano, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional” (resoluciones de la Comisión Política, VII Congreso de las Seis Federaciones, 2003). La demanda de respetar la coca como medio de subsistencia fue incorporada en la agenda del movimiento popular, específicamente en las declaraciones de la COB y la CSUTCB. Durante la segunda mitad de la década del ochenta —y sobre todo alrededor de la represión y de la aprobación de la dura legislación contra la coca, en 1988—, los dirigentes cocaleros fueron ganando protagonismo en el movimiento popular y simultáneamente consiguieron el apoyo de otras organizaciones para su causa y comprometieron el suyo para impulsar las luchas que involucraban a esas otras organizaciones.

En ese mismo período y hasta 1993, la consolidación de la mecánica electoral y el acercamiento de algunos partidos de izquierda fueron también aprovechados para incluir candidatos del trópico en elecciones nacionales, aunque en condiciones desventajosas y sin éxito: los partidos planteaban exigencias fuertes y los resultados electorales eran deficientes. La reforma municipal de 1994, con la posibilidad de candidaturas campesinas, permitió pensar en una presencia autónoma en las elecciones y el ejercicio del poder local y

---

petróleo y el gas y las riquezas mineralógicas” (resoluciones de la Comisión Política, VII Congreso de las Seis Federaciones, 2003).

superar los desencuentros entre los campesinos y la política también en el nivel nacional. Ese intento tuvo su primer éxito en las elecciones municipales de 1995, que otorgaron al instrumento político cocalero el gobierno de los municipios tropicales de Cochabamba. Las Tablas 4.2 a 4.5 ofrecen los resultados en las elecciones municipales de 1995, 1999 y 2004. El mejor resultado obtenido por el MAS-IPSP fue sin duda el de 2004.

Las elecciones municipales de 2004 determinaron triunfos del MAS-IPSP en la mayoría de los cuarenta y cinco municipios del departamento de Cochabamba. Además de obtener concejalías suficientes para controlar veintidós concejos municipales, son notables sus mayorías absolutas en cinco de las seis secciones de la provincia Carrasco y el hecho de conseguir todas las concejalías en Entre Ríos, Pojo y Villa Tunari. Logró el segundo lugar solamente en ocho municipios (Cercado, Independencia, Sacabamba, Cliza, Vinto, Colcapirhua, Alalay y Punata); el tercero, en Anzaldo; el sexto, en Toco, y no presentó candidatura en Tacachí. Estos dos últimos municipios son los únicos en los que el MAS no llegó al concejo (información de la Corte Nacional Electoral y Los Tiempos, 10.12.2004).

Desde el éxito electoral, la actividad en varios ámbitos nacionales es paralela y se suma a la dinámica internacional de los movimientos por la justicia global. Claramente, la experiencia política del movimiento traza un camino desde el exterior de la política (desde el exterior mismo de la frontera agrícola, en términos físicos) hacia la centralidad, de la vida comunitaria al parlamento nacional, de la necesidad económica a la afirmación cultural y política.

**Tabla 4.2. Municipios del Trópico. Resultados de las elecciones municipales de 1995**

Partido	Villa Tunari		Chimoré		Puerto Villarroel	
ADN-PDC	373	4,8%	64	1,8%	210	3,1%
EJE	89	1,1%	53	1,5%	109	1,6%
MNR	560	7,2%	198	5,5%	359	5,4%
FRI	71	0,9%	46	1,3%	70	1,0%
CONDEPA	245	3,2%	98	2,7%	74	1,1%
IU	4.741	61,2%	2.268	63,3%	3.923	58,7%
MBL	595	7,7%	201	5,6%	398	6,0%
MIR	208	2,7%	244	6,8%	356	5,3%
UCS	787	10,2%	375	10,5%	1.129	16,9%
VR-9	74	1,0%	38	1,1%	56	0,8%
<b>VALIDOS</b>	<b>7.743</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.585</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.684</b>	<b>100,0%</b>
BLANCOS	275		93		234	
NULOS	279		93		319	
<b>TOTAL</b>	<b>8.297</b>		<b>3.771</b>		<b>7.237</b>	

Elaboración propia con información de la Corte Nacional Electoral.

**Tabla 4.3. Municipios del Trópico. Resultados de las elecciones municipales de 1999**

Partido	Villa Tunari		Chimoré		Puerto Villarroel	
ADN	274	3,8%	118	5,7%	375	7,5%
CONDEPA	61	0,8%	12	0,6%	25	0,5%
FRI	82	1,1%	18	0,9%	46	0,9%
FSB	68	0,9%	16	0,8%	25	0,5%
MAS-U	4.271	58,6%	957	46,0%	2.066	41,3%
MBL	57	0,8%	14	0,7%	27	0,5%
MIR	401	5,5%	129	6,2%	843	16,9%
MNR	868	11,9%	285	13,7%	563	11,3%
MSM	230	3,2%	33	1,6%	52	1,0%
NFR	425	5,8%	218	10,5%	238	4,8%
PCB	35	0,5%	38	1,8%	215	4,3%
PDC	26	0,4%	9	0,4%	28	0,6%
PS	37	0,5%	10	0,5%	16	0,3%
UCS	232	3,2%	220	10,6%	475	9,5%
VR9	217	3,0%	4	0,2%	8	0,2%
<b>Validos</b>	<b>7.284</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.081</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.002</b>	<b>100,0%</b>
Nulos	221		75		207	
Blancos	210		48		124	
Emitidos	7.715		2.204		5.333	
Inscritos	18.897		4.973		13.607	

Elaboración propia con información de la Corte Nacional Electoral.

**Tabla 4.4. Municipios del Trópico. Resultados de las elecciones municipales de 2004**

Organización	Villa Tunari		Chimoré		Puerto Villarroel		Entre Ríos	
CAAP	297	2,9%						
CDSP			304	9,7%			280	5,4%
CT-1					356	4,7%		
JCP	201	1,9%						
MAS	9.064	87,1%	1.868	59,4%	5.956	78,7%	4.293	83,5%
MCUP			891	28,3%				
MICP					897	11,8%		
MIP							305	5,9%
MIR-NM	187	1,8%						
MNR	153	1,5%	83	2,6%	363	4,8%		
PP							266	5,2%
UN	505	4,9%						
<b>VÁLIDOS</b>	<b>10.407</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.146</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.572</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.144</b>	<b>100,0%</b>
BLANCOS	259		71		123		91	
NULOS	618		198		443		281	
EMITIDOS	11.284		3.415		8.138		5.516	
INSCRITOS	21.121		6.600		16.139		10.608	

Elaboración propia con información de la Corte Nacional Electoral.

**Tabla 4.5. Cochabamba. Desempeño del MAS en las elecciones municipales de 2004**

Desempeño electoral			Número de municipios
Con presencia en el concejo municipal	Primer lugar en la votación popular	Mayoría absoluta en la votación popular	9
		Mayoría simple en la votación popular	25
		Todas las concejalías	3
		Mayoría absoluta en el concejo	19
		Segundo lugar en la votación popular	8
	Tercer lugar en la votación popular	1	
	Sin concejalías		2

Elaboración propia con información de la Corte Nacional Electoral.

El movimiento opera en espacios institucionales y extrainstitucionales (tal como expresa el epígrafe de Román Loayza; *Supra*). La Tabla 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. En consonancia con el dirigente Loayza —alejado hoy del MAS-IPSP—, 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).

#### **4.1.1. 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 el trópico.

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 instrumento político] y no un grupículo de personas y asesores que en vez de apoyar, están asesorando mal (LT, 19.11.96.).<sup>78</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>79</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

---

<sup>78</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>79</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.).

indeterminación continuó igualmente rígida cuando las discusiones se reanudaron y el Congreso fue clausurado sin arribar a conclusiones (UH, 25.1.97).<sup>80</sup>

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 en circunscripciones uninominales. Véliz también postuló a una diputación por la circunscripción plurinominal del departamento de Cochabamba. 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>81</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>82</sup> Las dos comisiones en las que hubo mayor discusión fueron las de política y

---

<sup>80</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 Argarañás, 28.1.97).

<sup>81</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 *chicoteados* 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>82</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 aunar criterios para fortalecerlo [el instrumento político] sin fines sectarios” (LT, 30.6.98.).

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 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 antineoliberal, 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 de las municipalidades del trópico.

Antes del congreso las declaraciones públicas de Véliz y Morales se hicieron más explícitamente conflictivas. Tal como se observa en la Tabla 4.6, los argumentos eran irreconciliables:

**Tabla 4.6. Argumentos de Evo Morales y Alejo Véliz en su disputa por el liderazgo**

Evo Morales	Alejo Véliz
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p> <p>Él se hace problema, yo no. Sólo las bases nos van a juzgar (LT, 9.8.98.).</p>	<p>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 (parcela) 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.</p> <p>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.).</p>

Elaboración propia con base en información de prensa.

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 cocaleros (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; LT, 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 cocaleros el 22 de enero.<sup>83</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 Áñez, 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 cocaleros. Su máximo dirigente señaló:

---

<sup>83</sup> Al referirse de la formación del IPSP-MAS, Alejo 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 Áñez, 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” (LT, 25.1.99.).

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.).

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.

El año 2002 es un hito importante, ya que marca lo que aquí denominaríamos el “giro del MAS a la izquierda y el giro de la izquierda tradicional hacia el MAS”, por un lado, y el “giro cultural” que significó la afirmación de caracteres étnicos en las organizaciones del trópico de Cochabamba (cambiar el nombre de “colonia” por el de

“comunidad”, afirmar que “los españoles eran los colonizadores”, reconocerse como “originarios”) y el apoyo de varias organizaciones indígenas al MAS. Según el ex senador masista Filemón Escóbar (fue expulsado del partido en 2004), la izquierda tradicional ingresó al MAS sobre todo en 2002, cuando el proclamado candidato vicepresidencial José Antonio Quiroga por el partido renunció a la candidatura y fue remplazado por Antonio Peredo, antiguo militante comunista y hermano de los conocidos guerrilleros Inti, Coco y Chato Peredo. Los resultados dieron el segundo lugar nacional al MAS y algunos militantes de la “izquierda tradicional” lograron acceder al Congreso Nacional con el MAS.

#### **4.2. Colonizar la política. El instrumento político**

Las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, a la cabeza de los pobres de Bolivia debemos continuar en la ruta de las victorias políticas por pequeñas que sean.

Resoluciones de la Comisión Política, VII Congreso de las Seis Federaciones, 2003.

El Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP, es un fenómeno singular. Es un sujeto complejo que se inició en organizaciones que enarbolaban una demanda específica que fue enriqueciéndose con los años; participó exitosamente en elecciones municipales, como partido o instrumento político, aprovechando la apertura inscrita en la reforma municipal; consiguió un lugar en el parlamento, aprovechando la reforma del sistema electoral; buscó la hegemonía en el movimiento popular; saltó a la arena institucional nacional; llegó al gobierno con el respaldo electoral de más de la mitad de los ciudadanos. En esta dinámica no exenta de dificultades y esfuerzos, el MAS está delineando trayectorias imaginarias y simbólicas que todos los bolivianos acompañamos voluntaria o involuntariamente: de la defensa económica a la afirmación cultural, de las calles y carreteras a los palacios legislativo y de gobierno, del campo a la ciudad, de lo local a lo nacional, de la oposición al gobierno, de

la táctica a la estrategia, de la protesta a la propuesta, de quinientos años de resistencia a quinientos años de ejercicio del poder.

Bolivia está en un momento de inflexión que se dilata desde hace ya varios años — 2000 suele proponerse como la fecha convencional de su inicio—. Atravesamos una coyuntura de cambio que, como otros fenómenos que nos suceden, involucra elementos de origen diverso y ocurre con ritmos desiguales. El país todavía oscila entre lo que no puede dejar de ser y lo que todavía no es, entre lo que Gilles Deleuze llamaría el *presente* y lo *actual*. El MAS-IPSP es el principal actor de este proceso en el que están en juego la configuración del Estado, el ejercicio de la ciudadanía, la convivencia intercultural y aun la unidad territorial, la democracia y la república.

El actual MAS fue concebido como un instrumento político de las organizaciones campesinas, contra la difundida idea leninista que daba mayor peso al aparato central, más allá del dilema entre partido de masas o partido de cuadros, contra la izquierda boliviana, que siempre había despreciado a los campesinos e indígenas, contra los partidos que medraban de la democracia pactada. El MAS es fruto del esfuerzo de los campesinos cocaleros, y también de los regantes y los campesinos más tradicionales de Cochabamba, que en más de una ocasión vieron frustrada su aspiración de ser reconocidos como partido por el organismo electoral. Es la muestra de la apuesta campesina por la democracia —una apuesta extraordinariamente lúcida, si se juzga por los resultados, una “conversión sin fe”, según algunos autores (*Cf.* Molina 2007)—; expresa también los conflictos que siempre se levantaron entre los dirigentes campesinos, ya que ni el MAS ni sus antecesores pudieron unificar la representación de los movimientos campesinos.

Tal como se señaló anteriormente, el recorrido del movimiento cocalero incluye un denso tramo de búsqueda de una expresión propia y autónoma en la política, la intención de crear un “instrumento” subordinado a las organizaciones campesinas y libre de los vicios que aquejaban a los partidos “tradicionales”. Tal idea descansaba tácitamente en una crítica profunda de la institucionalidad democrática, de su posible desvirtuación como

consecuencia de su ocupación excluyente por políticos que la usaban como máscara de intereses particulares y de políticas que los cocaleros consideraban tan represivas como las de una dictadura. Evo Morales expresó así estas ideas: “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; cursivas nuestras).<sup>84</sup>

A finales de la década del ochenta Kevin Healy estudió el “Ascenso político de los productores de coca bolivianos” (1991) y halló que su defensa nacional de la hoja de coca había tomado varios senderos; entre ellos, la búsqueda de alianzas con organizaciones de otros sectores populares mediante una labor de convencimiento y concesiones mutuas. Según Healy, su éxito fue claro en incluir el tema de la coca en la agenda de la Central Obrera Boliviana, COB, y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB, y su fracaso fue igualmente visible en la evitación de la Ley 1008. Entonces los cocaleros habían asimilado solamente la retórica antiimperialista de la COB y todavía no habían recuperado —o politizado— sus raíces indígenas y originarias. El planteamiento autónomo de una propuesta política particular era impensable. Además, la legislación electoral apuntaba a consolidar un sistema sin partidos pequeños. En todo caso, los acuerdos con algunos partidos permitieron la inclusión de dirigentes cocaleros —sin éxito electoral— en las listas de candidatos a diputados para las elecciones generales de 1993. Así, Evo Morales fue candidato a diputado por el movimiento Pachakuti, en 1993, que se presentó bajo la sigla del Eje de Convergencia Nacional.

Según vimos, hacia 1992 la publicidad que adquirió la conmemoración de los quinientos años del “encuentro de dos mundos” y las movilizaciones indígenas y populares que se organizaron en contra de la celebración marcaron un hito en la acentuación de los caracteres étnicos en los discursos de los movimientos sociales. Al

---

<sup>84</sup> 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.

mismo tiempo, el discurso oficial adquirió elementos multiculturalistas y empezó a observar la diversidad cultural como elemento positivo exaltando su existencia y continuidad. La vicepresidencia del aymara Víctor Hugo Cárdenas, entre 1993 y 1997, fortaleció esta tendencia. Sin embargo, esta exaltación no hacía un énfasis suficiente en el carácter conflictivo de la diversidad —el discurso de la diversidad no solamente promovía la integración sino que cobijaba la desigualdad y además dejaba pendiente el ajuste de cuentas con abusos y exacciones anteriores— ni en el hecho de que algunas discriminaciones e injusticias adoptaban formas nuevas buscando legitimación en el respeto de la diferencia.

Si bien hablar de la “reconversión de mineros en cocaleros” es un exceso —como vemos en otra parte de este mismo texto, la proporción ex mineros entre los *comunarios* del trópico cochabambino es numéricamente pequeña—, a partir de mediados de la década del ochenta varios sectores de la izquierda desplazaron sus esperanzas de cambio de los sindicatos obreros a las organizaciones campesinas e indígenas. En 1992, algunos intentaron crear el *mito movilizador* de una “Asamblea de las nacionalidades” para agrupar a las “mayorías nacionales” en contra de las medidas económicas que entonces se ejecutaban y para lograr una mayor inclusión en un proyecto de cambio. Aunque en ese momento la propuesta no tuvo acogida, es sin duda uno de los antecedentes de la discusión posterior de la asamblea constituyente.

En un ambiente de creciente importancia de los temas étnicos, el levantamiento zapatista de 1994 en México también repercutió en la conciencia de participación del movimiento cocalero. A finales de ese año 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).<sup>85</sup> Según Morales, su elección fue señal de que “los

---

<sup>85</sup> Sobre el desarrollo de la marcha, *Cf.* Contreras 1994. 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 Mineros de Bolivia, que

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). En abril del mismo 1994 se aprobó la Ley de Participación Popular. Esta ley modificó el escenario político nacional. Amplió la jurisdicción de los gobiernos municipales al área rural y desde entonces los campesinos pueden efectivamente ser candidatos y votar por alcaldes y concejales municipales. Con una ley nacional en contra de la coca y una constante represión policial en el trópico, con la experiencia de fracasos electorales en las alianzas con otros partidos y la apertura de las municipalidades a la participación campesina, los coccaleros vieron la oportunidad de crear un “instrumento” propio.

El instrumento político es parte de una serie de alternativas políticas con contenido étnico en América Latina. En relación con estas alternativas, Donna Lee Van Cott señala:

Su éxito resulta en parte de la fragmentación y debilidad de la izquierda política y los partidos tradicionales, permitiendo a los partidos indígenas liderar coaliciones contra las políticas económicas neoliberales. Suficientemente efectivo para expulsar a dos presidentes y bloquear políticas neoliberales, su poder político de obstrucción ha excedido su capacidad de ofrecer una alternativa coherente a los modelos políticos y económicos prevalecientes. Aun así, los partidos políticos indígenas ensancharon la calidad de la democracia latinoamericana, a pesar de las inquietudes de las élites conservadoras (Van Cott 2004: 80).

Se diría que los regímenes neoliberales de ciudadanía promueven el crecimiento de los actores indígenas. Pero no hay que olvidar, por un lado, que el MAS no es precisamente un “partido indígena” y que las protestas contra el neoliberalismo en Bolivia

---

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 marcha de 1986 fue una expresión del debilitamiento del movimiento minero. Anteriormente, durante la etapa del nacionalismo revolucionario, tanto las negociaciones como la represión se hacían en los mismos centros mineros. En ese sentido, la “relocalización”, término que designa el despido de los trabajadores mineros, derivó en la reubicación de la protesta, en su centralización en la ciudad de La Paz.

no tienen solamente contenido étnico; por otro lado, la importancia de un sujeto social siempre depende de su propio esfuerzo.

Los campesinos entienden que la importancia nacional del “instrumento” es producto precisamente de su esfuerzo y ello les significa un motivo de satisfacción:

Los productores de la hoja de coca desde el año 1995 al finalizar el S. XX, debemos declarar con profundo orgullo de que nuestra lucha en defensa de la hoja de coca, con cientos de víctimas se han traducido en un poderoso movimiento político de los pueblos originarios, de los pobres de la ciudad, de los trabajadores, de los estudiantes y de la intelectualidad boliviana (...) En la historia política del país, los partidos siempre han sido obra de los intelectuales, han nacido del vientre de las universidades. A diferencia de esta vieja tradición por vez primera que un movimiento social de originarios de aymaras y quechuas, y por la defensa de la hoja de coca, es que muy pronto se expresa en la defensa de un poderoso Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, expresado hoy en sigla del MAS (resoluciones de la Comisión Política, VII Congreso de las Seis Federaciones, 2003).

La propuesta del MAS a Bolivia, según su estatuto, implica una reforma intelectual y moral que no es emprendida en los hechos: “El ‘MAS’ fuera de constituir una fuerza organizada, nacional y popular, que además de estar personificando en su programa de principios, en su Programa de Gobierno y en su Estatuto Orgánico, es por sobre todo, una conducta pública de entrega al servicio de Bolivia y de su Pueblo” (MAS-IPSP 2004).

### **La formación del MAS-IPSP**

La intención de participar en la política institucional con candidatos propios tiene su antecedente inmediato en las elecciones de 1993, que fueron poco exitosas para los cocaleros. De acuerdo con dirigentes masistas, la idea de formar un partido político dependiente de las organizaciones campesinas surgió en el trópico de Cochabamba — precisamente, en la Federación Especial del Trópico— en 1994, un año antes de su

plasmación como Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, y fue propuesta entonces en un Congreso de la COB (entrevista con un ex diputado del MAS). 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. Otros remontan la idea a principios de los noventa.

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 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). Años después la opinión sobre los partidos no había variado. Según Evo Morales: “nosotros somos eternos votantes para los partidos tradicionales y ellos son eternos gobernantes, pero no resuelven los problemas sociales” (LP, 30.6.2.). 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 (del trópico y de otros sectores del país).

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>86</sup> Decía 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<sup>87</sup> se llevaron el anillo de matrimonio de una compañera muerta, porque no encontraron nada más que robar” (EM, 6.2.95).

La posible creación de un partido campesino fue recibida de maneras diversas por los miembros de los partidos políticos existentes. Unos saludaban el enriquecimiento de la institucionalidad democrática con una nueva organización; otros desdeñaban la noticia y proponían a los dirigentes del trópico sumarse a sus filas; otros, finalmente, les advertían de los “peligros de la política”.<sup>88</sup> En marzo de 1995, en la ciudad de Santa Cruz, se realizó

---

<sup>86</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 baleaduras 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.).

<sup>87</sup> Unidad Móvil para el Patrullaje Rural, cuerpo policial especializado encargado de la represión del narcotráfico.

<sup>88</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: “Lo primero que les pasará, cuando tengan un partido político, es que

un congreso denominado “Tierra, Territorio e Instrumento Político”. Participaron la CSUTCB, la CSCB, y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano, CIDOB. En el congreso 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, recayeron 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). Se propuso para el nuevo partido el nombre de Asamblea por la Soberanía de los Pueblos.

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 en propiedad 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 capacidad de decisión en los seis restantes. 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 esa ocasión, el PCB exigió que algunos de sus militantes fueran incluidos en las listas de candidatos a diputados de circunscripciones plurinominales.

Desde el inicio, uno de los elementos más peculiares del instrumento fue 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 *itbapallo* (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

---

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” (UH, 5.2.95). Sánchez fue ministro de Defensa durante la crisis de octubre de 2003, sin duda uno de los principales responsables de las masacres en la ciudad de El Alto.

después se cumplen, sin embargo, los [dirigentes] desleales y traidores serán castigados de acuerdo a nuestras costumbres” (PP, 30.11.95).

Las disputas de liderazgo y sobre la relación que el partido debía tener con los sindicatos provocaron una honda división. En enero de 1999 los cocaleros y otros sectores 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>89</sup> y un notable segundo lugar general, con 20,94% de los votos nacionales. En las elecciones municipales de 2004 lograron un primer lugar en todo el país: 18,2% de los votos, más de cuatrocientas concejalías en la mayoría de los más de trescientos municipios.

Con el *salto a la política* los campesinos buscaban los ampliar sus recursos en función de la defensa de la hoja de coca y de la gestión local —además de la consigna de “llegar al poder”, compartida con los otros partidos políticos—. No se pensó que la posible *institucionalización* del movimiento derivaría en el abandono de sus raíces campesinas favoreciendo la participación electoral o la búsqueda del poder. Así como la democracia “realmente existente” no es necesariamente la única democracia posible, los partidos “realmente existentes” no tienen por qué ser la única expresión activa de la democracia.<sup>90</sup> La idea de crear un instrumento político para tomar el poder —local, en primera instancia; nacional, posteriormente— no fue polémica. Derivaba de la intención manifiesta de formar gobiernos municipales autónomos legitimados por la institucionalidad nacional y lograr el acceso a recursos económicos para la gestión local. Involucraba una crítica del accionar de los partidos y un apego a la institucionalidad democrática vigente. El

---

<sup>89</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.

<sup>90</sup> Bernard Manin (1998) expone la evolución de los gobiernos representativos sin establecer la necesidad de la existencia de un determinado tipo de partidos políticos. Sobre la relación de la democracia y los partidos, *Cf.* Anckar y Anckar (2000), que explican la existencia de democracia en varios países que no tienen partidos políticos en función de los caracteres culturales de su población.

instrumento político es un esfuerzo articulador de los campesinos en el movimiento popular y en la política nacional. A pesar de los consistentes vínculos del MAS con las bases cocaleras, el “instrumento” es más que cocalero; pretende explícitamente salir del trópico, depender de organizaciones de base en zonas distintas y ganar la simpatía y adhesión de otros sectores de la población boliviana.

La opción de crear partidos era parte de la normalidad política. Se reconocía la imposibilidad de otras vías de lucha. Cuando se dice que pasar a jugar según las reglas “del sistema” es desnaturalizarse, es necesario aclarar de qué “sistema” se trata. Debe evitarse tomar el sistema como universalidad; las universalidades no se explican por sí mismas. Aparte del “sistema”, que en su fase democrático-neoliberal tiene una historia corta en Bolivia, siempre hay que tomar en cuenta la historia de las luchas sociales o de la acción colectiva, muy rica en el país. Volveremos a esta discusión al concluir el texto.

#### **4.2.1. Principios del MAS-IPSP**

Los principios ideológicos del MAS fueron aprobados en el congreso partidario de diciembre de 2001, en Cochabamba. Manifiestan una oposición tajante a la “cosmovisión occidental”. Las apelaciones a “Un jefe indígena de los pieles rojas en la carta dirigida a George Washington, Presidente de los EEUU” (probablemente se trata de la carta al presidente Pierce atribuida al *jefe* Seattle) y el hecho de declararse “adversarios del paradigma Newtoniano [...] adversarios del siglo de las luces encarnados en John Locke, Thomas Hobbes, filósofos y economistas ingleses de los fundamentos económicos de Adam Smith, todos ellos ideólogos de la actual sociedad industrial, de la llamada sociedad moderna” (MAS-IPSP 2004: 12, 15) se alejan notablemente del discurso de las bases.

En el congreso de diciembre de 2003, en la ciudad de Oruro, veintiún principios fueron especificados. Se refieren a seis asuntos básicos: *la justicia social, los derechos humanos y la igualdad; la democracia participativa de consenso y el socialismo comunitario; el respeto de la diversidad y las autonomías indígenas; la soberanía, el anticolonialismo y antiimperialismo; el tejido social*

*y la importancia de la familia y las organizaciones; la seguridad alimentaria y la defensa de la economía popular.* Es de notar que el término neoliberalismo se emplea una sola vez y no hay ninguna referencia de la coca. Transcribimos algunos de estos principios:

“1. [El MAS] Aspira realizar la justicia social en Bolivia, sin explotadores ni explotados, sin opresores ni oprimidos (...)

“3. Postula una verdadera democracia participativa de consenso, respeto y reconocimiento de las diversas organizaciones sociales, donde las Comunidades y las personas encuentren su liberación de todas las formas de pobreza, miseria y discriminación sin ser sometidos ni explotados (...)

“6. Considera a Bolivia como un Estado multinacional y pluricultural en una integración de convivencia y existencia del respeto mutuo (...)

“8. Rechaza toda forma de penetración o sojuzgamiento imperialista (ejemplo ALCA) que pretende ejercer dominio sobre la voluntad del pueblo boliviano, el Estado Nacional y sobre las riquezas y el destino de la República (...)

“11. La Comunidad, el Sindicato y la Familia, constituyen para el Movimiento al Socialismo las bases del desarrollo social, siendo éstas protegidas por el sistema de gobierno que adopte la República.

“12. La provisión de seguridad alimentaria suficiente, dotación de un eficiente servicio de salud y la seguridad de un sistema educativo, sin discriminación alguna, ocuparán la preferente atención en un futuro gobierno del Movimiento Al Socialismo.

“13. El Movimiento Al Socialismo, constituye una acción creciente, una conducta frente a la problemática del pueblo boliviano. Su socialismo comunitario, se inspira en la valoración del ser humano y de la sociedad como factores trascendentales de la historia.

“14. Por la gravedad de la crisis galopante y desbocada, que hiere principalmente a los sectores pobres, el Movimiento Al Socialismo, expresa su compromiso con la defensa de los derechos las reivindicaciones sociales económicas, o culturales de los desposeídos y marginados, así como de la clase media desprotegida, económica y socialmente, sin oportunidades para desarrollar sus amplias posibilidades y potencialidades, así como sus capacidades productivas.

“15. El Movimiento al Socialismo, expresa su profunda convicción en el desarrollo de una Democracia Comunitaria, de consenso y Participativa, de contenido social y económico. Esta democracia debe contar con mecanismos políticos que constituyan canales de vinculación entre el gobierno y todos los sectores populares (...)

“17. Movimiento Al Socialismo, declara sus principios, así como en su Programa Político, que la primera obligación es la defensa de la Soberanía económica, es la defensa de la soberanía y desarrollo paralelo a la creciente capacidad adquisitiva del pueblo, a través de un salario digno y precios justos para los productores originarios y protección a sus productos ecológicos.

“18. Para el Movimiento Al Socialismo, es una necesidad administrativa e institucional del Estado Nacional, reconociendo la autonomía de las naciones originarias para garantizar las libertades públicas de los derechos humanos, las prerrogativas ciudadanas y soberanía nacional.

“19. Solamente un pueblo organizado institucionalmente como plantea el Movimiento Al Socialismo, con sus sectores populares participando en la actividad pública y privada, puede forjar una democracia de consenso que respete la identidad originaria y el equilibrio del hombre consigo mismo con la comunidad la familia y la naturaleza.

“20. Frente a las contradicciones de la Deuda Externa la Política hipotecaria neoliberal que globaliza el destino Nacional; el Movimiento Al Socialismo, se constituye en una fuerza comprometida a desarrollar una condición ideológica que actúe contra el Estado semicolonial que somete al pueblo a una mayor dependencia que genera más hambre, pobreza y miseria”.

La constitución como partido político y movimiento deriva en el reconocimiento simultáneo de la formalidad democrática de la institucionalidad estatal y la democracia “informal” de la sociedad:<sup>91</sup> “El Movimiento Al Socialismo ‘MAS’, es una fuerza

---

<sup>91</sup> En relación con el respeto de la institucionalidad estatal, existe una prolongada evidencia de la existencia de pactos entre las comunidades andinas de lo que hoy es Bolivia y el Estado (incaico, colonial, republicano). Las interpretaciones de esta historia difieren. Por un lado, Tristan Platt (1982) asume que se trata de una tendencia estatista intrínseca. Silvia Rivera (1990), por otro lado, señala que no es posible equiparar el estado incaico con el estado colonial, y que más bien se trataría de tendencias autonomistas. Los acuerdos con los estados no buscaban la inclusión sino, por el contrario, garantizar la autonomía.

democrática nacional y participativa, que reconoce y acata la Constitución Política del Estado y se somete a la estructura jurídica de la República (...) El Partido reconoce todas las formas de organización democrática existentes en la diversidad social y cultural de Bolivia” (MAS-IPSP 2004). Sus fines y objetivos expresan también esta hibridez:

“a) Observando el Art 1 de la Constitución Política, proclama su adhesión a los principios multiétnicos que conforma la raíz de la nacionalidad boliviana.

“b) Propugna el respeto de la identidad, las costumbres, tradiciones de las distintas culturas y etnias nativas originarias, que conforman nuestro país.

“c) Hacer cumplir la Constitución Política del Estado. Defender y hacer respetar los Derechos Humanos y sociales.

“d) Defensa de los recursos naturales, del patrimonio de la nación del territorio y el medio ambiente, como factores esenciales de la soberanía nacional.

“e) Defender la Democracia de las Organizaciones Sindicales, Organizaciones Indígenas Populares y Sociales, de acuerdo a los intereses de las mayorías nacionales”.

La estructura del partido depende de las organizaciones sociales: “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). En concordancia con esta idea, los estatutos no son precisos: “El MAS se estructura en función de la división Territorial y Política Administrativa de la República. Así también como por la actividad ocupacional de grandes agrupaciones sociales o de identidad cultural” (Art. 8.; MAS-IPSP 2004). La base del MAS-IPSP son las organizaciones sociales: “el pueblo espera que el MAS-IPSP consolide su presencia orgánica a todo nivel con la construcción de un instrumento de nuevo tipo, sustentado en la participación amplia y democrática de sus bases, con genuinos representantes de sus organizaciones matrices, dejando otras

prácticas sectoriales, verticalistas y desterrando para siempre los oportunistas y dueños de ‘feudos sociales’ que en nada contribuyen a la unidad y fortalecimiento del instrumento político” (*Soberanía*, 3,19: 4).

El MAS intenta siempre apartarse de las prácticas de los partidos “tradicionales”. Esto sucede claramente en su relación con la CNE, que regula la vida de los partidos exigiendo rendiciones de cuentas por el dinero que les otorga como financiamiento o pidiendo actualizaciones de sus listas de militantes. En 2003, el MAS devolvió parte del dinero que la CNE le había asignado en función de su extraordinario desempeño electoral en las elecciones generales del año anterior. En esa oportunidad también fue el primero en entregar los libros de militantes inscritos a la CNE: “En el campo económico se informó que en la gestión 2002 el MAS recibió un financiamiento estatal de Bs 8.249.747 y un aporte propio partidario de Bs 187.337. Habiéndose devuelto a la Corte Nacional Electoral la suma de Bs 4.476.732 en razón de que no se gastó el total del financiamiento recibido (...) Finalmente en cuanto al tema de la personería jurídica (...) se presentaron a la Corte Nacional Electoral un total de 140 libros de los cuales existen 70.146 inscritos válidamente y un total de 24.858 anulados haciendo un total de inscritos de 95.004” (MAS-IPSP 2004: 71; *Soberanía*, 3,17: 6-7).

En 1997 Evo Morales consiguió una victoria determinante en el liderazgo del movimiento cocalero. Ese año se realizarían las primeras elecciones de diputados en circunscripciones uninominales. Morales, con ya amplia trayectoria sindical y política y con la experiencia de ser presidente de la Coordinadora de las Cinco Federaciones, parecía candidato seguro a la diputación por la circunscripción del trópico. Debían realizarse elecciones primarias. La Federación de Carrasco Tropical, la que contaba con mayor cantidad de miembros, presentó la candidatura del dirigente Valentín Gutiérrez, militante del Partido Comunista de Bolivia, PCB. Tal como relata Fernando Salazar:

El día del ampliado, ya en el momento de la elección, Valentín Gutiérrez ganó en votación interna a Evo Morales como candidato a diputado titular. La Federación de Carrasco logró vencer política y electoralmente a la

Federación del Trópico. Sin embargo, esta decisión electoral no fue aceptada por Evo Morales, quien amenazó con retirar su candidatura en caso de no ser “candidato titular”. Esta situación estuvo a punto de generar una ruptura interna de la Coordinadora de las Federaciones del Trópico de Cochabamba.

Sin consulta alguna con sus bases, Valentín Gutiérrez retiró públicamente su titularidad para ceder a Evo Morales su puesto y aceptó la suplencia, actitud que demostraba la madurez política de un militante del PCB, para quien primero se encontraba la unidad sindical y el nuevo proyecto político (Salazar 2007: 141, 2008: 232).

Después de las elecciones, que Morales ganó con indiscutible mayoría, sus seguidores intentarían copar la Federación de Carrasco, de la cual provenía Gutiérrez, y la municipalidad de Puerto Villarroel.

Este año durante nuestra gestión podrían presentarse algunos problemas, pero esos problemas hay que enfrentarlos a través del diálogo y creo que hasta este momento no hay ningún conflicto como los que han pasado con otros municipios. Sobre todo nosotros hemos utilizado el diálogo para solucionar los problemas básicos de la gente. Pero por factores políticos hay alguna gente que no está conforme con nuestra gestión y hacen un desconocimiento de nuestra autoridad, pero hay una conciencia de nuestras bases campesinas de que ellos eligieron un gobierno municipal por una propuesta a través de la Federación, entonces creo que somos producto de ellos y la mayor fortaleza tenemos en la Federación y en las bases campesinas (Guido Tarqui, entrevista con CIUDAC, 1998).

Ese año se presentarían problemas “por factores políticos”. Frente a esta municipalidad respaldada por la Federación, los seguidores de Evo Morales intentarían descabezar tanto la alcaldía como la federación.

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>92</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 en la circunscripción 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).

Los resultados fueron éstos:

---

<sup>92</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.

Tabla 4.7. Bolivia y circunscripción uninominal 27. Elecciones generales de 1997. Resultados finales

Partidos	Bolivia		Cochabamba		Circunscripción 27 Votación general		Circunscripción 27 Votación por diputado	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PDB	10.381	0,5%	2.268	0,7%	105	0,5%	156	0,8%
EJE	18.327	0,8%	1.397	0,4%	67	0,3%	79	0,4%
IU	<b>80.806</b>	<b>3,7%</b>	<b>59.036</b>	<b>17,5%</b>	<b>11.613</b>	<b>55,5%</b>	<b>14.024</b>	<b>70,1%</b>
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%
UCS	350.728	16,1%	51.040	15,1%	1.682	8,0%	1.207	6,0%
USB	30.212	1,4%	4.044	1,2%	92	0,4%	77	0,4%
CONDEPA	373.528	17,2%	13.115	3,9%	280	1,3%	127	0,6%
MIR	365.005	16,8%	67.264	19,9%	<b>4.629</b>	<b>22,1%</b>	<b>2.163</b>	<b>10,8%</b>
MBL	67.244	3,1%	8.155	2,4%	264	1,3%	297	1,5%
<b>VALIDOS</b>	<b>2.177.171</b>	<b>100,0%</b>	<b>338.203</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.941</b>	<b>100,0%</b>	<b>19.996</b>	<b>100,0%</b>
BLANCOS	76.743		13.503		1.223		2.320	
NULOS	67.203		11.125		599		365	
EMITIDOS	2.321.117		362.831		22.763		22.681	
INSCRITOS	3.252.501		527.160		37.305		37.305	

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

Para comparar la incidencia del voto cruzado, se presentan los resultados de las elecciones de 2002 en la misma circunscripción y en el país.

Tabla 4.8. Bolivia y circunscripción uninominal 27. Elecciones generales de 1997. Resultados finales

Partidos	Bolivia		Cochabamba		Circunscripción 27 Votación general		Circunscripción 27 Votación por diputado	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
CONDEPA	10.336	0,4%	1.185	0,2%	28	0,1%	24	0,1%
UCS	153.210	5,5%	23.012	4,8%	427	1,8%	338	1,5%
NFR	581.163	20,9%	140.740	29,1%	1.750	7,3%	949	4,2%
MCC	17.405	0,6%	3.298	0,7%	37	0,2%	82	0,4%
ADN	94.386	3,4%	6.270	1,3%	109	0,5%	304	1,3%
MIR	453.375	16,3%	29.800	6,2%	974	4,1%	799	3,5%
MAS	<b>581.884</b>	<b>20,9%</b>	<b>182.211</b>	<b>37,6%</b>	<b>19.209</b>	<b>80,1%</b>	<b>18.890</b>	<b>83,2%</b>
MIP	169.239	6,1%	3.619	0,7%	81	0,3%	97	0,4%
MNR	624.126	22,5%	81.850	16,9%	1.195	5,0%	1.041	4,6%
PS	18.162	0,7%	2.356	0,5%	40	0,2%	66	0,3%
LJ	75.522	2,7%	10.061	2,1%	140	0,6%	125	0,6%
<b>VALIDOS</b>	<b>2.778.808</b>	<b>100,0%</b>	<b>484.402</b>	<b>100,0%</b>	<b>23.990</b>	<b>100,0%</b>	<b>22.715</b>	<b>100,0%</b>
BLANCOS	130.685		22.524		1.183		2.445	10,8%
NULOS	84.572		15.677		367		328	1,4%
EMITIDOS	2.994.065		522.603		25.540		25.488	112,2%
INSCRITOS	4.155.055		725.414		40.774		40.774	179,5%

En 1997 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. Véliz denunció después que algunos votos que *debían 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 el Tribunal Constitucional y pudo recuperar su condición de congresista).

La elección de 1997 fue la última en que el instrumento político recurrió al registro electoral y a la sigla de otro partido. A partir de las elecciones municipales de 1999, se presentó como Movimiento Al Socialismo. En otro apartado se revisan los resultados de las elecciones municipales. A continuación examinaremos la actuación nacional del MAS-IPSP a partir de las elecciones de 2002 y de la guerra del gas.

### **La marcha de los colores de la tierra**

Hace un año, Gonzalo Sánchez de Lozada y sus más cercanos colaboradores huyeron de Bolivia. Hoy, 17 de octubre de 2004, la mañana altiplánica se ilumina con la más multicolor de las marchas. Los “pueblos originarios” se aproximan a la ciudad de La Paz enarbolando decenas de *wiphalas* que suman sus tonos de arco iris al abigarrado panorama de las vestimentas “originarias” de los *marchistas*. Representantes de

comunidades indígenas de todo el país se dirigen a la sede de gobierno para exigir la instauración de un juicio de responsabilidades contra el ex presidente y la recuperación de la soberanía sobre los hidrocarburos. Aunque las jornadas de octubre de 2003 no tuvieron como protagonistas principales a los productores de coca, Evo Morales y sus compañeros están a la cabeza de esta marcha que cierra el año que se inició con la renuncia de Sánchez de Lozada.<sup>93</sup> Una dirigente grita: “¿Pueblo quién es? Nosotros, hermanos”. Sin interrumpir la caminata Morales declara a una radio: “Después de tantos años (...) los hermanos indígenas originarios encabezamos la nacionalización en nuestro país por tercera vez (...) eso significa recuperar la propiedad, recuperar el territorio para los bolivianos”.

El papel de los parlamentarios y dirigentes masistas durante este año dio estabilidad al gobierno *sin partidos* del presidente Carlos Mesa y pareció consolidar al instrumento político como la principal agrupación política del país. Pero varias indefiniciones —ser o no ser aliados del gobierno, optar por la protesta callejera o por las vías institucionales, privilegiar la “agenda de octubre” de 2003 o las elecciones municipales de 2004 y la proyección del MAS hacia las elecciones generales— agregaron contingencia a su actuación y generaron incertidumbre en la población. Dedicaremos este apartado a la actuación del MAS-IPSP en el nivel nacional en el período de “salida” de la democracia pactada (entre las elecciones de 2002 y la elección de Evo Morales como presidente)

Debe recordarse brevemente la lucha por la hegemonía del movimiento popular boliviano, que es otro ámbito en que ocurre la experiencia cocalera. Se trata de un ámbito conflictivo, que tiene su escenario principal en las organizaciones campesinas matrices y sus protagonistas en los liderazgos de Evo Morales, Felipe Quispe, Alejo Véliz y Román Loayza, entre otros, que intentan imponer sus proyectos en las organizaciones campesinas. La separación de ASP y el IPSP, los encuentros y desencuentros entre Evo Morales y Felipe

---

<sup>93</sup> Gonzalo Sánchez de Lozada acusó siempre a Evo Morales de haber propiciado su caída. Poco antes de los acontecimientos de los meses de septiembre y octubre, Sánchez de Lozada decía: “La percepción de que la solución para Bolivia era hacer caer al Gobierno y cambiar el sistema democrático ha pasado, pero espero que poco a poco (el MAS) acepte el desafío de ser una oposición dentro del sistema y no fuera de él [...] los partidos se van a recuperar, serán más fuertes y esenciales [...] no se permitirá que el autoritarismo sindical quite la virtud y descalifique el gran logro de la democracia que cada hombre expresa en el voto libre y secreto” (*Soberanía* 3,17: 6-7).

Quispe, la conformación de dos directivas simultáneas en la CSUTCB, la realización de dos congresos paralelos en la FSUTCC y la violencia ejercida por los acólitos de un líder en contra de los seguidores de otro son parte de esta disputa. Ha llegado a darse una pelea sorda por el protagonismo y el impacto de las movilizaciones. Al margen de toda posibilidad de coordinación, en algunas ocasiones sucedieron bloqueos simultáneos de caminos en varios puntos del país llevados a cabo por organizaciones vinculadas con uno u otro liderazgo; en ese momento la confrontación no sólo era con el gobierno y por alguna demanda específica sino también por definir quiénes bloqueaban primero o quiénes hacían durar más sus medidas de presión. Algunas de estas disputas repercutieron precisamente en el municipio de Puerto Villarroel, cuando “evistas” y “alejistas” se enfrentaron por el control del gobierno municipal.

En el nivel local existe un cruce claro entre la institucionalidad municipal y la acción de las federaciones sindicales de cocaleros. En función de caracteres “propios” o de un enemigo que represente un exterior constitutivo, el “nosotros” de la gestión municipal se asemeja mucho al “nosotros” de la organización campesina (aunque no hay una identificación plena). Las condiciones de negociación y diálogo democrático son favorecidas por la igualdad —que está cambiando— entre las bases y las autoridades. La acidez de la crítica de la gestión y del desempeño de la municipalidad no deriva necesariamente en rupturas insalvables entre grupos locales. En el nivel nacional esa coincidencia parcial no existe: la heterogeneidad se impone y las posibilidades de diálogo democrático parecen lograrse solamente en situaciones de excepción (en las que puede ponerse en duda la institucionalidad). Además la política institucionalizada y las organizaciones populares están separadas y hasta enfrentadas.

A diferencia de lo que sucede en el ámbito local, a escala nacional no hay una decisión tomada por alguna organización que pueda ser refrendada fielmente por el parlamento o el poder ejecutivo. No existe un actor hegemónico; el escenario es distinto. En el mismo movimiento aparecen actores que no gravitan en lo local y que no son sujetos “orgánicos” en ese nivel: los asesores, los militantes urbanos, los militantes de otras zonas

rurales. Los asesores acompañan sobre todo el liderazgo de Evo Morales en diversas situaciones. Varios intelectuales, no siempre allegados al MAS-IPSP, aconsejan a Morales de manera informal. En relación con la política nacional y las decisiones vinculantes legitimadas por el ordenamiento jurídico, el movimiento cocalero y el instrumento político actúan simultáneamente como partido, en el parlamento, y como movimiento, en las calles y carreteras, buscando la aceptación de sus propuestas y demandando y a la vez presionando en el mismo sentido —tratando, en este último caso, de presentarse como vanguardia del movimiento popular frente a las *élites* económicas y políticas—.

La existencia del MAS-IPSP es un intento de “recuperar la democracia” confiscada por los políticos y es en sí misma una crítica de la actuación de los partidos existentes.

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.).

En el nivel nacional, parte de la legitimidad del MAS se funda en su presentación simultánea como partido y movimiento. La presión constante y radical de las bases cocaleras y las exigencias de rendición de cuentas a los representantes impiden un alejamiento de los parlamentarios y el “entibiamiento” de sus posiciones. Esto también entraña el riesgo de imponer círculos viciosos en los que el radicalismo de los dirigentes alimenta el de las bases y viceversa sin importar el contenido de las demandas en juego en un determinado momento.

La convivencia con los partidos es ciertamente difícil. Ya vimos la “bienvenida” de Carlos Sánchez a ASP, en 1995 (“Otra cosa es con guitarra”). Cuando se iniciaba la campaña electoral de 2002, algunos militantes de otros partidos consideraban que la candidatura del MAS-IPSP no tendría una votación muy amplia por su anclaje en la zona cocalera: “no tiene una proyección nacional” (Mauricio Antezana, del MNR); “Tendrá apoyo de los cocaleros pero no de otros sectores que lo rechazan por mantener una actitud perturbadora” (Roberto Fernández, de Nueva Fuerza Republicana, NFR); “Esta candidatura tiene un tinte clasista y sectorial con los cocaleros del Chapare y quieren darle un contenido indígena” (Guido Áñez, del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, MIR); “Tendrá respaldo de los cocaleros porque es su representante. Lamentablemente, esta gente es utilizada por su dirigente para llegar al Congreso” (Moisés Jarmusz, de Unidad Cívica Solidaridad, UCS) (D, 7.3.2.).

En enero de 2002 se desarrolló lo que parte del periodismo exaltó como la “Guerra de la coca”. El gobierno decidió cerrar el mercado legal de la coca en Sacaba. Las protestas campesinas derivaron en actos de violencia y en la muerte de policías. Los partidos “tradicionales” y el gobierno aprovecharon la ocasión para expulsar a Evo Morales del parlamento acusándolo de haber abusado de la representación al incitar a la violencia en ese caso y en el de los militares asesinados en septiembre de 2000. La comisión de ética de los diputados desahogó el caso con una rapidez poco ética —condensado un trámite de diez días en apenas dos— y Morales quedó fuera del congreso. Sus apelaciones al Tribunal Constitucional fueron exitosas y recuperó su fuero posteriormente. El caso, al margen de la anécdota de la esmerada prisa de la comisión de ética y el pleno de los diputados, da una señal de las relaciones del MAS y su líder con los políticos tradicionales, que apuntaban en realidad a “erradicar” la candidatura presidencial del dirigente campesino de la campaña electoral de 2002.

Los masistas, por su parte, no desperdician las oportunidades de criticar a los partidos. En el caso de la definición de la política de hidrocarburos y la asamblea constituyente, por ejemplo, publicaron: “El MAS como instrumento de soberanía de los pueblos, debe estar alerta para denunciar e impedir que los partidos de la oligarquía

continúen atentando contra los intereses del pueblo la democracia y pasar de la etapa representativa a la participativa con el referéndum vinculante y la Asamblea Constituyente” (*Soberanía*, 3,22: 2). El MAS enarboló esos dos temas pero no fue capaz de articularlos como momentos discursivos exclusivos para proponerlos al país como *su* propuesta. El caso del referéndum sobre los hidrocarburos muestra otro conflicto importante. El MAS-IPSP lo apoyó sin reservas aunque propuso dar un “sí” solamente a tres de las cinco preguntas (las preguntas se referían a la abrogación de la ley de Sánchez de Lozada, la recuperación de la propiedad para el Estado, la refundación de la empresas estatal del petróleo, el uso del gas en función de la reivindicación marítima, la exportación y la renta petrolera). Una de las dos preguntas a las que el instrumento dijo “no” se refería al 50% de renta, interpretado por el gobierno según una fórmula de 18% de regalías más 32% de impuestos y por el MAS como 50% de regalías. La formulación era: “que Bolivia (...) cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50 por ciento del valor de la producción del gas y el petróleo a favor del país”. Según los masistas, “(e)sta pregunta implica una trampa porque habla de cobrar a las petroleras transnacionales hasta un máximo de 50%. No señores los bolivianos tenemos derecho a recibir más del 50%. En Venezuela el Estado recibe el 90%, en Colombia y Ecuador reciben entre el 60% y el 70% ;por qué los bolivianos vamos a recibir sólo hasta el 50 %?” (*Soberanía*, 3,22: 5).

Si bien el instrumento político no logró apropiarse exclusivamente de las banderas de octubre no dejó de intentarlo, tal como se observa en estas declaraciones: “Debemos estar orgullosos de haber propuesto al pueblo los ejes centrales para resolver nuestra crisis histórica”. “Esta Asamblea [constituyente] no es una concesión política de nadie. Es, sobre todas las cosas, una conquista del pueblo boliviano y de él recibirá su poder ilimitado, como máxima expresión de la soberanía popular” (*Soberanía*, 3,22: 5). La figura de la asamblea constituyente expresa la idea de “refundar Bolivia”.<sup>94</sup> Fue difundida ampliamente por el “Estado mayor del Pueblo”, creado durante el último gobierno de Sánchez de

---

<sup>94</sup> La idea difiere notablemente de la postura adoptada por algunos líderes aymaras como Felipe Quispe: “Nuestro proyecto no es refundar Bolivia, los indígenas vamos a plantear la reconstitución del Qollasuyo, y autodeterminarnos como nación indígena en la República del Qollasuyo. Aquí hay que cambiar el sistema capitalista con un sistema comunitarista de Ayllus, donde no haya ni pobres ni ricos, donde vivamos en mejores condiciones de vida (que) en la llamada Bolivia (Quispe 2003).

Lozada por varias organizaciones populares. “El Estado mayor del Pueblo ha decidido construir un Estado multinacional, pluricultural, socialista, comunitario, democrático, con dignidad participativa, respeto mutuo entre naciones originarias, obreros, trabajadores por cuenta propia, clase media y pueblos mestizos” (*Soberanía*, 3,16: 4).

La idea de *refundar* Bolivia a través de un proceso constituyente con la participación de los pueblos indígenas —que no tuvieron voz en la primera fundación del país— es un reconocimiento de la validez que tiene la institucionalidad democrática: “(E)l MAS está convencido que, la superación de la crisis económica y política que agobia a la nación, sólo podrá resolverse por vías democráticas, mediante la defensa de las conquistas sociales y la ampliación de los derechos ciudadanos, avanzando hacia formas más participativas y comunitarias de convivencia”. El movimiento y su instrumento manifiestan con constancia su apego a la institucionalidad y se muestran como sus defensores, identificando a sus enemigos: “El ex presidente Sánchez de Lozada, en una actitud vengativa e irracional, conspira desde el exterior contra la institucionalidad democrática: su conducta sólo puede ser calificada como traición a la patria” (*Soberanía*, 3,22).

El apego a la institucionalidad no contradice la intención de ser una vanguardia popular: “el haber definido los temas del gas, hidrocarburos, Asamblea Popular Constituyente, tierra y territorio, coca como las cuestiones centrales a discutir por la sociedad boliviana nos permitió ponernos a la cabeza del movimiento social organizado y paralizar el país el 19 de septiembre dando inicio al proceso que culminaría con la expulsión de Sánchez de Lozada de la presidencia (...) También fuimos muy atinados en proponer la sucesión constitucional por sobre alternativas maximalistas y alejadas de la realidad”; “el pueblo espera que el MAS-IPSP consolide su presencia orgánica a todo nivel con la construcción de un instrumento de nuevo tipo, sustentado en la participación amplia y democrática de sus bases, con genuinos representantes de sus organizaciones matrices, dejando otras prácticas sectoriales, verticalistas y desterrando para siempre los oportunistas y dueños de ‘feudos sociales’ que en nada contribuyen a la unidad y fortalecimiento del instrumento político” (*Soberanía*, 3,22).

Aunque las propuestas del movimiento al país no tienen que ver principalmente con la coca, el núcleo organizativo de los campesinos del Chapare continúa irradiando hacia otros sectores. Vimos que se trata de una gran proporción de *migrantes*. La influencia de estos *migrantes* en sus lugares de origen es también política: “Tengo informaciones, algunos compañeros ya están haciendo su campaña por el Instrumento Político en sus tierras de origen, para ser autoridad, y claro tienen un poquito, se han preparado y creo, compañeros, como hace un momento el profesor decía: ‘Esta organización es la semilla y la lucha por la dignidad y soberanía’” (Evo Morales ante el presidium del VII Congreso de las Seis Federaciones, 2003).

En cuanto a su planteamiento sobre la coca, el movimiento y su instrumento político entienden que: “Los gobiernos neoliberales, sometidos a la voluntad de Washington, ‘cocainizaron’ la política internacional de Bolivia. Las relaciones económicas y políticas, pasaron a depender del cumplimiento de un memorándum o de un convenio por el que se fijaban metas de erradicación de la coca, a cambio de lo cual se recibía montos de ayuda económica y certificaciones para acceder a créditos internacionales (...) Hay que formular una política nacional, que sea el resultado de un consenso entre la sociedad y el gobierno que sea sustentada firmemente ante la comunidad internacional. El MAS ha presentado un proyecto de ley que modifica el artículo 10 de la Ley 1008, para establecer y garantizar la producción de coca legal en el Trópico de Cochabamba, sobre una superficie máxima de tres catos [tres extensiones de 1.600 m] por familia (...) Como ha dicho muchas veces, la Coordinadora de las Federaciones del Trópico de Cochabamba, está dispuesta a luchar contra el narcotráfico. Puede garantizar que, en toda la extensión del Chapare, se impedirá cualquier actividad de los narcotraficantes” (*Soberanía*, 3,22: 3).

Durante el gobierno de Carlos Mesa, los programas de erradicación se expandieron del Chapare a los Yungas paceños. Los continuos diálogos entre los cocaleros y el gobierno fueron infructuosos en cuanto a la definición de una política nacional sobre la coca. En septiembre de 2004 lograron una tregua en la erradicación y en la plantación de

nuevos cultivos y el respeto de un mínimo de 3.200 hectáreas de coca en el Chapare por el lapso de un año (Ferreyra 2004). El resultado de todas las negociaciones espera siempre el visto bueno de la presión sorda que ejercen los funcionarios estadounidenses.

La política estadounidense de luchar contra las mafias de traficantes de cocaína eliminando la coca —y a los cocaleros— es la mayor intromisión extranjera en Bolivia. El exterior constitutivo del movimiento cocalero se expresa en la frase más repetida por sus miembros en las protestas, movilizaciones y proclamas electorales: *¡Kawsachun coca, Wañuchun yankis!* La oposición entre la vida y la muerte, la cultura y la agresión, la tradición andina y la “cosmología occidental”, la soberanía y la intromisión se resumen en esta consigna.<sup>95</sup> Durante el período preelectoral de 2002 la injerencia del embajador norteamericano Manuel Rocha fue tan abierta que desde el inicio Evo Morales lo reconoció irónicamente como su principal “jefe de campaña”. Al referirse a Rocha, llegó a utilizar términos poco habituales en un candidato: “Es evidente que Estados Unidos arruina mucho al país, como en términos vulgares se dice, el embajador jode mucho, ojalá que el diplomático respete al país y a un pueblo fundamentalmente. Si quieren respeto que nos respeten” (D, 10.5.02). Morales fue constante en los reclamos de respeto: “En el momento que no nos respeten se hacen irrespetar, el embajador de EE.UU. siempre se hace faltar al respeto, pero yo nunca le he faltado el respeto al embajador de EE.UU.: y cuando provoca tenemos que defendernos, tenemos que defendernos, tenemos derecho. Si no respeta las políticas nacionales y a un gobierno y viene con políticas de chantaje e imposición, de sometimiento es preferible no tener relaciones” (D, 25.6.02).

Rocha llegó a condicionar la ayuda económica estadounidense al resultado de las elecciones: “Quiero recordarles que si eligen a los que quieren que Bolivia vuelva a ser un exportador de cocaína, pondrán en peligro el futuro de la ayuda de los Estados Unidos”

---

<sup>95</sup> Las declaraciones de los dirigentes del movimiento y sus asesores insisten en la especificidad de las culturas originarias y en el rechazo de modelos “civilizatorios” occidentales: “El concepto de desarrollo ha nacido muerto para Bolivia como para todo el sur del mundo”. Los movimientos “de originarios” serían víctimas de las estigmatizaciones norteamericanas: “En el presente período la hoja de coca y el 'terrorismo' son los enemigos declarados de la doctrina de la seguridad y el ejército y la policía han tomado el camino de liquidar el movimiento social y cultural de los cocaleros, a los indígenas, a los hombres y mujeres sin tierra 'dizque' combatiendo el terrorismo y en defensa de los principios de la cosmología occidental” (MAS-IPSP 2004: 5-6).

(D, 27.6.02). Probablemente esa declaración, emitida tres días antes de la elección, fue uno de los más importantes “actos de campaña” del instrumento político y contribuyó decisivamente a su caudal electoral.

### **Las elecciones de 2002**

El intento de llegar a ser vanguardia fue favorecido por las situaciones de excepción. La intromisión norteamericana y la represión permitieron proponer eficazmente un “nosotros” en contraposición a un enemigo claro —el embajador Rocha, durante el proceso electoral; Sánchez de Lozada, en la crisis de octubre—. En la situación de excepción, además, se suspende la diversidad de las actividades cotidianas de la población y hay una atención unánime alrededor de un tema. La campaña de las elecciones generales de 2002 fue especialmente *excepcional* porque contrapusieron a los movimientos y los partidos “tradicionales”, tuvo el ingrediente de la intromisión de Rocha y sus resultados fueron —según una feliz fórmula verbal utilizada con insistencia por Evo Morales— una “insurrección electoral”.

Las elecciones mostraron algunos elementos claves en el movimiento: el manejo del territorio en el trópico, la dificultad de vincularse con otros sectores y la persistencia de la hibridez entre partido y movimiento. En cuanto al territorio, los candidatos del MNR tuvieron que enfrentar el rechazo de algunas organizaciones cuando trataron de llevar a cabo proclamas en la zona aymara. Entonces Evo Morales ofreció garantías a los otros partidos para hacer proselitismo en el Chapare: “pero ojalá la gente los acepte, yo les doy seguridad para que vayan a hacer campaña”. Los titulares de la prensa señalaban que Evo Morales daba visas a sus rivales políticos (VO, 30.4.02.).

Las dificultades de vincularse con otros sectores se muestran en la elección del candidato a la vicepresidencia del MAS-IPSP en 2002. En primera instancia los dirigentes del instrumento buscaron mostrar la apertura del partido a la diversidad del país: “Queremos que un indio con un acompañante k’ara (blanco) sean los candidatos de este

movimiento” (Evo Morales; O,12.1.02). También intentaron *asegurar* la votación campesina e indígena a través de un acuerdo con Felipe Quispe, pero las negociaciones tardaron mucho: “(Quispe) Todavía está ch’allando [haciendo festejos rituales de inauguración] su partido. No pudimos llegar a un acuerdo. Espero que mañana pueda lograrse” (Evo Morales; LR, 5.3.02). Posteriormente, en una concentración en la ciudad de La Paz, Morales forzó la proclamación de un candidato que renunció al día siguiente. De acuerdo con Pablo Stefanoni (2003), la elección del acompañante de Evo en las elecciones de 2002 expresó la fragilidad del vínculo del movimiento con los intelectuales urbanos. Desde nuestro punto de vista, esa elección muestra algo más: la constatación de esos problemas por parte del instrumento mismo y la intención —clara en sus fines pero tortuosa en sus búsquedas— de lograr la aceptación de otros sectores de la población: la clase media, los orientales.

El segundo lugar resultante de la “insurrección electoral”, las ocho senadurías y las veintisiete diputaciones fueron una sorpresa para los propios militantes del instrumento. Un ejemplo es suficiente para expresarlo. El MAS-IPSP había inscrito a un solo candidato para las senadurías del departamento de Potosí (en cada departamento hay tres senadurías que corresponden a los dos partidos más votados, dos al primero y una al segundo). La elección le dio dos escaños y el instrumento tuvo que pedir la habilitación del senador suplente como segundo senador titular. Aunque la elección de candidatos a diputados de las zonas rurales fue realizada de manera “orgánica” —sobre todo tratándose de los uninominales, no sólo en la zona tropical—, en algunos casos las listas de los candidatos plurinominales fueron cubiertas con nombres de simpatizantes que no esperaban llegar al parlamento.

La doble entidad del movimiento fue reafirmada también durante la campaña. El entusiasmo por las elecciones propició la idea de que Evo Morales se dedique plenamente “a la política” y abandone las labores de las organizaciones del trópico. Cuando Morales intentó dejar la dirigencia sindical y pedir una licencia para consagrarse al instrumento político, se lo impidieron. Luis Cutipa, diputado y ex ejecutivo de la FSCCT, fue

explícito: “Como fue electo por las bases, no puede tener licencia, no es como otros dirigentes caído del cielo” (LT, 8.3.02.).

Resalta un elemento importantísimo en relación con la resolución de las elecciones. Gonzalo Sánchez de Lozada y Evo Morales fueron habilitados para disputar la presidencia en el parlamento. Como ninguno contaba con los votos parlamentarios suficientes, debían hacerse alianzas. El programa que el MAS puso como condición de una alianza coincide con la agenda que se intenta desarrollar a partir de octubre de 2003: asamblea constituyente, política energética consensuada, institucionalización del poder ejecutivo y elección de prefectos mediante asamblea departamental (D, 24.7.2.).

#### 4.2.2. Rupturas y liderazgo

El abandono del proyecto de ASP puede interpretarse —aunque no exhaustivamente— en función de las disputas de liderazgo entre Evo Morales y Alejo Véliz y la existencia latente o manifiesta de caudillismo y autoritarismo en ambos dirigentes. En todos sus niveles, el instrumento político ha sufrido varias divisiones a lo largo de los últimos años. Uno de los episodios más importantes de esta tendencia fue la ruptura entre Evo Morales y Filemón Escóbar, que en las anteriores décadas había sido uno de sus más dedicados mentores ideológicos y sindicales. Morales acusó a Escóbar de haber recibido dinero de la directiva de la cámara de senadores con el fin de propiciar la aprobación de un convenio que permitía que funcionarios norteamericanos actúen impunemente en el país. Escóbar señaló en esa oportunidad: “En una reunión que tuvimos en la Casa Campestre, le dije eso, le dije que yo he conocido a Evo Morales como un llokalla [despectivamente: muchacho indígena] huaso [maleducado, insolente] y malcriado. Así era Evo Morales cuando yo lo conocí. Y a mí me parece que sigue siendo huaso y malcriado” (LP, 31.5.04).<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Las relaciones de la dirigencia cocalera y del MAS-IPSP con los líderes de otras organizaciones nunca fueron estables. Un ejemplo de los conflictos entre Evo Morales y el movimiento obrero es una discusión que el líder cocalero sostuvo en 1994 con Óscar Olivera —que seis años después cobraría fama internacional por su participación durante la “Guerra del agua”—, cuando se iniciaba el desfile de homenaje a los trabajadores, el primero de mayo. Morales pedía que los cocaleros desfilaran en primer lugar. Olivera argüía que era un desfile obrero y que, como era tradición, la primera fábrica

Según señalamos, el liderazgo de Evo Morales cohesiona el movimiento tanto internamente como hacia el exterior. El discurso que Morales emite es diferente según el contexto y los problemas a los que se refiere: la globalización, en un encuentro internacional; la labor parlamentaria, nacionalmente; la erradicación, en el trópico. Uno de los elementos “sin retorno” del ascenso político del movimiento —y su notable ascenso personal—<sup>97</sup> es el hecho de que Evo Morales llegó a disputar la presidencia con Sánchez de Lozada y ya no puede ocuparse solamente de temas locales o la erradicación de la coca. El apoyo electoral de 2002 lo comprometió a extender su propuesta a otros sectores.

A diferencia de los líderes políticos “tradicionales”, de los cuales se espera el incumplimiento o la doblez, probablemente la población es más sensible en relación con los dirigentes de los movimientos sociales. En el caso de la difusión nacional de asuntos relacionados con el trópico, las declaraciones públicas de Evo Morales deben equilibrar la respuesta a sus bases y la atracción del resto de la población. El equilibrio es difícil. Por ejemplo, durante los bloqueos de caminos del “septiembre negro” de 2000 desaparecieron en el Chapare dos militares, tres miembros de la policía y la esposa de uno de ellos. El gobierno acusó de las desapariciones a algunos dirigentes e indirectamente a Evo Morales. Cuando Morales se enteró, señaló inoportunamente que se trataba de un *show* gubernamental, que algunas de esas personas estaban de vacaciones en otra zona del país. Posteriormente, al comprobarse que habían sido asesinadas, rectificó sus declaraciones y manifestó sus condolencias.

---

de Cochabamba —de cuyo sindicato Olivera era dirigente—, debía iniciarlo. Los desencuentros con Felipe Quispe son constantes. Éste declaró: “Evo Morales ya no es ese Evo de aquellos tiempos que era antiimperialista, anticolonialista, antineoliberal, él sabe que ha sido absorbido con el gobierno capitalista, él está con el gobierno, él es co-gobierno. Dos ministerios controla, el de asuntos de campesinos y de educación, así que inclusive tiene 3 preguntas en ese referéndum tramposo [...] Bueno, Evo Morales no es un indígena consecuente, sino un traidor que traicionó a sus hermanos indígenas y originarios, de manera que por lo menos se ha desenmascarado a tiempo, ahora ya podemos ver tal cual cómo es el tal Evo Morales” (entrevista en Radio Universidad de Guadalajara, julio de 2004).

<sup>97</sup> El crecimiento político de Evo Morales es singular. Es originario de Orinoka, en el altiplano orureño, y en su adolescencia y juventud fue, entre otras cosas, trompetista de una de las mejores bandas populares del país, soldado en la época de la represión contra los cocaleros de los Yungas y secretario de deportes en el Sindicato San Francisco en el trópico (Díaz 2004: 175-180; LR, 16.01.05.).

Pablo Stefanoni enfatiza el papel arbitral de Evo Morales en el movimiento: “la inexistencia real de institucionalización en el MAS y de mecanismos internos de expresión de mayorías y minorías, abona un sistema de toma de decisiones en las que el líder (y árbitro) se apoya alternativamente en coaliciones coyunturales e inestables (...) en cuyo poder y capacidad de persuasión sobre el líder intervienen capitales legítimos variados, que difieren según la temática en discusión: capacidad de movilización sindical-corporativa, capacidades discursivas, formación ‘técnica’, etcétera. Más que de fracciones se trata de grupos de presión informales (según proveniencia ideológica, relaciones personales, étnicas, etc.), que en un escenario gelatinoso, corrientemente no logran ‘solidificarse’. Más bien, diferentes clivajes operan (aunque no de forma lineal) al interior del MAS: indigenistas–(ex) izquierdistas (provenientes del trotskismo, guevarismo, Partido Comunista, etc.); clases medias urbanas-campesinos indígenas; bloque parlamentario-sindicatos campesinos. Todo lo cual reafirma el papel arbitral de Evo Morales como garantía de continuidad del MAS como una empresa política común” (Stefanoni 2003: 24-25). Volvemos aquí a la existencia simultánea como movimiento y partido. Recordemos que los dirigentes cocaleros negaron a Morales la licencia para dedicarse a la política y consolidar su lugar en el instrumento y el lugar del instrumento en la política institucionalizada. Al parecer, la raigambre corporativa opera al lado del papel arbitral de Morales, y menos ambiguamente, como condición de continuidad del MAS-IPSP como instrumento.

Más adelante hablaremos de la relación del instrumento político con el resto de la sociedad. Señalemos por ahora, de modo hipotético, que el liderazgo de Morales da identidad al movimiento ante la población en general. El apoyo —al menos el apoyo electoral— de ésta es volátil y, tomando en cuenta los sustratos de discriminación todavía vigentes, puede diluirse en función de la actuación del líder y de las interpretaciones públicas que se hacen de esta actuación (Morales es acusado habitualmente de “incendiar el país” con *sus* movilizaciones y protestas, cuando ni él ni ningún dirigente podría dictar el curso de esas protestas; por el otro lado, y simultáneamente, es acusado de aplacar las protestas y sacrificar el movimiento en aras de su ambición de ser presidente). El salto del

movimiento a la arena de la política institucionalizada nacional también es la propuesta cocalera de liderazgo y depende de la aceptación de Evo Morales por parte de la población de todo el país.

El avance político logrado por el MAS-IPSP lo hace vulnerable. Como llegó a ser el principal partido político del país, *siempre tiene algo que perder*. A diferencia de algunas organizaciones y movimientos que se radicalizan con ligereza, el instrumento político tiene la posibilidad cierta de llegar al poder a través del voto popular. Por ello no puede abandonar las movilizaciones para privilegiar la actuación parlamentaria ni hacer lo contrario. Su actuación durante los conflictos de mayo y junio de 2005, por ejemplo, intentó equilibrar constantemente ambos elementos, de manera que pareció errática y aun improvisada.

Uno de los eslóganes más usados por los dirigentes del MAS-IPSP es el siguiente: “El MAS es un instrumento para servir al pueblo y no para servirse del pueblo”. ¿El MAS es instrumento de los campesinos o los usa para llegar al poder? Es claro que no depende exclusivamente de las bases sindicales en el trópico. Tiene vida propia, aunque no puede prescindir del impulso que las organizaciones cocaleras le otorgan. Aspira a ser el instrumento de las organizaciones sociales del país. A pesar de esta intención, es claro que no toda la población boliviana está organizada ni comparte las mismas bases ideológicas. Así, la búsqueda hegemónica del campesinado cocalero mantiene su importancia. Por otro lado, la dinámica política nacional impone al MAS la necesidad de tomar decisiones que no pueden ser consultadas con *todas* las organizaciones. En un lapso crítico como el de los últimos años, perseguir certezas puede derivar en establecer *reduccionismos* o simplificaciones. En este trance, es posible que deje de actuar como instrumento de los campesinos y los utilice, por el contrario, como instrumentos en la búsqueda del poder o en el enfrentamiento con los partidos tradicionales o las *élites* conservadoras. De acuerdo con Jean Paul Benavides (2005: 44), los intentos masistas de “copar” la dirigencia de las organizaciones sociales en el país puede ocasionar precisamente el cambio de sentido de la expresión “instrumento”. De hecho, uno de los mayores dilemas que el gobierno actual de

Evo Morales plantea a los movimientos la opción de subordinarse a la dinámica política apoyando al gobierno o mantener la autonomía sin renunciar al “proceso de cambio” que lidera Morales.

Dentro del MAS existen diferentes grupos, aunque los cocaleros tienen *prioridad* por la presencia de Evo Morales y su liderazgo indiscutible. Para algunos estudiosos, el MAS no es solamente una revuelta de los campesinos indígenas originarios contra los políticos tradicionales (incluidos los izquierdistas); también sería una revuelta contra la izquierda pero desde la izquierda:

Hay un punto que hay que resaltar aquí, a diferencia de lo que ya se ha escrito. Hay que hacer énfasis en dos cosas cuando hablamos del MAS. En este caso podemos hablar de tres grandes movimientos: los cocaleros, los regantes y los campesinos. En los dos primeros hay un importante aporte de la izquierda, en dotarles de organización, ideología, estrategia. Los intelectuales indigenistas están haciendo creer que estos movimientos salieron de la nada, pero en cada una de las etapas hay una fuerte presencia y aportes de la izquierda boliviana (F. Salazar).

## 5. EL MOVIMIENTO COCALERO Y LA DEMOCRACIA

Las mayorías nacionales tienen la obligación de recuperar la democracia para las mayorías nacionales y no para una pequeña clase dominante.

Evo Morales (H, 16.6.97.).

Uno de los rasgos definitorios de la democracia es la aceptación de que en la sociedad pueden darse conflictos y que esos conflictos pueden ser gestionados de manera pacífica y con la participación de todos los que son de una u otra manera afectados. Se asume generalmente que las sociedades heterogéneas son potencialmente más conflictivas que las homogéneas y que en aquéllas el diseño de la democracia debería ser diferente. La teoría pluralista indica que eso no es necesario, ya que hay segmentaciones cruzadas que atenúan la conflictividad: por ejemplo, hay obreros protestantes y católicos —contrarios en asuntos religiosos— que conviven e interactúan cotidianamente y, frente a sus empleadores, están en el mismo lado. Como esta atenuación cruzada —el hecho de que unos *clivajes* mitigan la influencia de otros— no se da en todos los países, la posibilidad de conflictos y de la consiguiente inestabilidad de la democracia es clara (Andeweg 2000:509-510).

En Bolivia, por ejemplo, los *clivajes* no se mitigan mutuamente: se refuerzan. Los excluidos socialmente (en cuestión de acceso a beneficios estatales y en ubicación en la estructura social), económicamente (en cuestión de clases sociales) y territorialmente (en la relación campo-ciudad) son, *habitualmente*, los mismos. La estabilidad de la democracia podría afirmarse en la dominación excluyente de un grupo sobre los otros o, en otro caso, en acuerdos que tomen en cuenta a la diversidad de sujetos e intereses en juego. En Bolivia se puso en práctica la primera opción a lo largo de más de dos décadas; esa estabilidad habría sido *a costa de la exclusión de la mayoría*: los conflictos se reducían a la relación entre los poderes y al escenario institucional del Congreso. Los acuerdos interpartidarios tenían



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.

efecto en todo el sistema político. Gracias al empuje de las movilizaciones sociales y a la capacidad de los movimientos sociales —particularmente del movimiento cocalero— de imponer asuntos en la agenda pública y ganar espacios en los espacios reservados a la política institucional, la exclusión no puede sostenerse ya en el país. Eso deriva también en un debate activo sobre la democracia.

El título de un artículo de Dick Howard (1996) expresa las ambigüedades y paradojas que nos enfrentan cuando estudiamos ese informe objeto que es la democracia: *just democracy* —un nombre bien elegido— significa simultáneamente “democracia a secas” y “democracia justa”. En este apartado discutiremos algunas de esas ambigüedades (ambigüedades cuya radicalización comporta la imposibilidad de definir la democracia “a secas” y de establecer con plenitud la democracia justa). Al igual que la ley o la justicia — que se instauran continuamente y no preexisten efectivamente a su aplicación particular<sup>98</sup>—, la democracia es un *universal* y como tal no se explica por sí misma.<sup>99</sup> Su existencia depende de los casos singulares en que se manifiesta; su institución, por tanto, siempre está en un campo polémico y nunca es definitiva. El caso del movimiento cocalero —y su afirmación contundente de algunos caracteres democráticos aparentemente contradictorios— expresa esa contingencia y la fragilidad o delicadeza de la democracia.

Aunque se trata de un objeto de continuo *desacuerdo* —en el sentido de Jacques Rancière: dos personas no disputan si algo es o no democrático; concuerdan en que *es* democrático pero cada una tiene un concepto distinto de lo democrático (Cf. Rancière 1996)—, la democracia tiene un indiscutible peso normativo y simbólico. El “poder del pueblo” goza —*justamente*— de *popularidad* aunque sus connotaciones no sean unívocas — o precisamente por eso— y remitan a *cosas* distintas, incompatibles y hasta opuestas.

---

<sup>98</sup> Sobre el carácter incompleto de la ley y su necesidad de la decisión de un juez para ser aplicada, Cf. Schmitt 1988; Derrida 1997.

<sup>99</sup> Según Gilles Deleuze y Félix Guattari, “se cree que el universal explica, cuando es él el que ha de ser explicado” (Deleuze y Guattari 1993: 53). Para Benjamín Arditi, “(s)on universales mundanos cuya condición no es la de un referente autónomo. Su universalidad está sujeta a controversia y a la redescipción, y por lo tanto su condición *como* universales siempre es indecidible y requiere de un involucramiento ético en ‘batallas políticas’ o negociaciones para afirmar su condición de validez” (Arditi 1997: 66-67).

Pero detengámonos un momento para adoptar provisionalmente una definición amplia. Acudiremos a Michelangelo Bovero: “Un régimen político puede ser definido como una democracia —cualquiera sea su forma específica— cuando todos los sujetos a los que se dirigen las decisiones colectivas políticas (leyes y disposiciones válidas *erga omnes* ‘para todos’) tienen el derecho-poder de participar, con igual peso con respecto de cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de dichas decisiones. Así, tanto la democracia directa como la representativa son tales en la medida en que el derecho de participación política es equitativamente distribuido entre todos los ciudadanos, sin exclusión de género, raza, religión o censo” (Bovero 1995: 16). Pensamos que la democracia tiene los siguientes tres elementos básicos: la inclusión de todos los miembros de la comunidad en los asuntos comunes; la indiferencia o igualdad formal entre gobernantes y gobernados; la posibilidad de que todos puedan definir a quién se asigna temporalmente una de estas dos o ambas posiciones de sujeto (o la definición de que todos sean al mismo tiempo gobernantes y gobernados, aparte de otros asuntos de *interés común*).<sup>100</sup> El aspecto fundamental en los tres es la *igualdad*; al menos formalmente, *todos cuentan*. Las luchas democráticas serían, en el fondo, las luchas desarrolladas por *los que no cuentan*<sup>101</sup> para lograr la igualdad con el resto de la comunidad, logrando inclusión y acabando con privilegios. Como la inclusión o igualdad completa son inalcanzables, siempre hay tareas democráticas pendientes.

La crisis boliviana de octubre de 2003 impone dos certezas a la reflexión sobre la democracia. Primero, el carácter contingente y discursivo (hegemónico) de la definición

---

<sup>100</sup> 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 no tiene ocupantes permanentes sino transitorios (Lefort 1990: 190). 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. Ésta implica una competencia regulada entre hombres, grupos, y muy pronto partidos, supuestamente encargados de drenar opiniones en toda la extensión de lo social” (*Ídem*). Esta idea, asimilable con el apego a la certeza en las reglas y la incertidumbre en los resultados, reconoce el carácter latente o virtual de la soberanía del pueblo (el *pueblo unido* no existe como tal). En relación con la incertidumbre, Adam Przeworski escribe: “El establecimiento de la democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre (...) La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la incertidumbre. Es precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos el que constituye el paso decisivo hacia la democracia” (Przeworski 1988: 96).

<sup>101</sup> Apelamos a la definición de *demos* propuesta por Rancière: los que no son tomados en cuenta (Rancière 1996; 2003).

de democracia.<sup>102</sup> En segundo lugar, la contingencia obliga a no identificar la democracia solamente con su mínima expresión (la “democracia mínima”). Evidentemente hay muchos elementos que quedan “en el aire” si se define la democracia como las reglas de la elección de autoridades y representantes mediante el voto popular. En Bolivia, el argumento de que lo “poco” que dio hasta este momento la democracia *realmente existente es todo lo que la democracia puede dar* es compartido por dos grupos distintos en los que se alinean tanto investigadores como sujetos sociales. Ambos grupos adoptan perspectivas parciales. Es así en el caso del primero—que reuniría a “procedimentalistas”—, porque evidentemente no se puede considerar que lo necesario sea suficiente; ya que puede plantearse una disputa hegemónica, el sistema democrático no ha alcanzado sus límites lógicos. El segundo — conformado por quienes vendrían a ser “sustancialistas”— se ve ante la tentación de proponer un cambio total de sistema aunque las alternativas propuestas son diversas y hasta incompatibles. Así, por la vía conformista de la negación de un mayor desarrollo o por la vía voluntarista de la transformación, podrían ampliarse y ponerse en riesgo los visibles avances democráticos conseguidos en las últimas dos décadas. Aquí argumentamos que, según la experiencia cocalera, no es necesario renunciar a esos avances y ni considerarlos como elementos absolutos.

No intentaremos hacer un examen de las definiciones contemporáneas de democracia en este apartado del trabajo. Sin embargo, en relación con lo que acabamos de señalar, vale la pena reconocer algunos extremos en las teorizaciones: la reducción de la democracia a los procedimientos, por un lado, y la reducción a la voluntad soberana del pueblo y la reducción a la sustancia de la democracia, por el otro. En todo caso, son inevitables las dificultades de establecer definiciones precisas universalmente válidas.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Es difícil —aunque no lógicamente imposible— pensar en política sin hegemonía. La concepción hegemónica de la política requiere de la hegemonía. La forma hegemónica de la política es la democracia; la forma hegemónica de la democracia es la democracia representativa. La primacía actual de la democracia no es natural. Mientras la ausencia de hegemonía sea impensable, la definición de lo que es importante para la democracia o lo que es democrático dependerá también de su articulación en algún discurso hegemónico.

<sup>103</sup> De acuerdo con David Collier y Steven Levitsky, en las últimas décadas se dio una proliferación de democracias en el mundo y una proliferación de reflexiones sobre la democracia en el mundo. Los estudiosos se encuentran en vías de perseguir dos objetivos incompatibles: precisar el carácter democrático de las experiencias de muchos países, por un lado, y mantener un concepto general sólido —que connote y denote mucho, en términos de Giovanni Sartori— de la democracia (Collier y Levitsky 1996).

Nuestro interés por la democracia es doble. Por un lado, buscamos examinar la relación entre las democracias no representativas —en nuestro caso, la que rige en las organizaciones de productores que forman las bases del movimiento cocalero boliviano— y la democracia representativa —en la que participa el partido político fundado por el movimiento—. Simultáneamente, y al margen de esta relación, nuestro esfuerzo necesita tomar en cuenta además las características de la democracia representativa que favorecen o promueven el surgimiento de movimientos como el que forman los cocaleros bolivianos. Ya revisamos este último punto al tratar de las reformas políticas que modificaron el contexto de actuación del movimiento cocalero.

### 5.1. Dilemas de la democracia en el movimiento cocalero y el MAS-IPSP

La democracia involucra una serie de dilemas teóricos y prácticos que no están resueltos a priori y —cuando se resuelven— no se resuelven de manera definitiva.<sup>104</sup> Nos referiremos primeramente a la relación entre particularidad y universalidad. La democracia “requiere unidad, pero ésta es pensable solamente a través de la diversidad. Si alguna de estas dos dimensiones incompatibles prevalece más allá de un cierto punto, la democracia se vuelve imposible” (Laclau 2001: 4). Las pretensiones de universalidad de la democracia se persiguen al costo de universalizar una particularidad. Esta diferencia se asimila con la tensión entre *cierre* (la necesidad de un “nosotros” estable) y *apertura democrática* (la

---

<sup>104</sup> “Todas las sociedades que emprenden la tarea de construir una democracia se topan con tres cuestiones genéricas: sustancia *versus* proceso, acuerdo *versus* competencia, y mayoritarismo *versus* constitucionalismo. ¿Debería la democracia organizarse de modo de facilitar explícitamente la consecución de ciertos objetivos normativos —por ejemplo, la justicia social o ciertos valores del cristianismo— o debería ser neutral respecto de todos los valores —promoviendo sólo la libertad y la igualdad políticas, estableciendo sólo procedimientos y dejando los resultados sustantivos en manos del proceso democrático—? ¿Deberían las instituciones democráticas estar imbuidas de un contenido moral específico o deberían ser sólo un sistema de leyes para regular los conflictos? ¿Deben algunas instituciones, como los tribunales, las fuerzas armadas o los monarcas, actuar como árbitros sobre el proceso competitivo o deberían todas ellas someterse al veredicto periódico de las elecciones? ¿Deberían algunas decisiones —como el derecho a la propiedad privada en las constituciones de Venezuela y de España o la separación de la Iglesia y el Estado— ser removidas de la esfera de competencia? Finalmente, ¿en qué medida y por qué medios debería la sociedad sujetarse a sí misma para prevenir algunas transformaciones potenciales? ¿Deben los resultados del proceso democrático ser sensibles a la voluntad de las mayorías actuales, o esta voluntad debe ser refrenada por medio de provisiones constitucionales?” (Przeworski et al. 1998: 69-70).

posibilidad de redefinir las fronteras de ese “nosotros” para incluir a otros), expuesta por Alan Keenan (2003).

En otros términos, cuando el “pueblo” de un país apoya contundentemente una política de expulsión o discriminación de una minoría, ¿es algo democrático? ¿Es suficiente el criterio numérico o constatar que hay participación “popular” para caracterizar una acción como democrática? Efectivamente, no. Jacques Rancière distingue que el pueblo no necesariamente es *demos*. “Pueblo” remite a los opuestos *ethnos* (los que tienen un origen común) y *demos* (los que no son tomados en cuenta).<sup>105</sup> Otra tensión inherente se plantea entre la forma y el contenido o, lo que es lo mismo, entre el procedimiento y la sustancia. De acuerdo con Ernesto Laclau, esta tensión no tiene una solución definitiva: “La democracia es simplemente el nombre del terreno de aquella indecidibilidad entre el contenido y los procedimientos (¿separarlos no es en realidad una operación intelectual artificial?), los cuales nunca pueden unirse en un diseño preciso de sociedad. Dar a los procedimientos o al contenido alguna especie de prioridad histórica es ubicarlos más allá del poder, olvidando que las relaciones democráticas son relaciones de poder, en tanto que presuponen ese juego indecible entre la universalidad y la particularidad del que obtiene su dimensión hegemónica específica” (Laclau 2001: 11).<sup>106</sup>

Aparte de la indefinición entre particularidad y universalidad, cierre y apertura, *demos* y *ethnos*, procedimiento y sustancia, en la democracia “realmente existente” conviven dos tradiciones en última instancia incompatibles: la tradición liberal de los derechos

---

<sup>105</sup> “‘Pueblo’, digo yo, es el nombre de dos cosas opuestas: *demos* o *ethnos*. El *ethnos* es el pueblo identificado con el cuerpo viviente de aquellos que tienen el mismo origen, han nacido en el mismo suelo o veneran al mismo dios. Es el pueblo como un cuerpo dado opuesto a otros cuerpos semejantes. El *demos* es el pueblo concebido como un suplemento a las partes de la comunidad —lo que llamo la cuenta de los que no cuentan—. Es la inscripción de la mera contingencia de haber nacido aquí o allá, como opuesta a cualquier ‘calificación’ para gobernar, y aparece a través del proceso de verificación de esa igualdad, la construcción de formas de disenso. Ahora está claro que la diferencia no está dada de una vez y para siempre” (Rancière 2003: 4).

<sup>106</sup> Una manera muy sugerente de enfocar el debate entre procedimiento y sustancia es recurrir, como hace Chantal Mouffe (2003: 82-83), a Ludwig Wittgenstein: las reglas no pueden separarse de los valores que las sustentan. Para Wittgenstein (y en esto podríamos decir que adelanta el desacuerdo de Jacques Rancière), es necesario un acuerdo en el nivel de las definiciones y en el nivel de los juicios, en los procedimientos y en los contenidos.

humanos y la tradición democrática de la soberanía popular.<sup>107</sup> La identificación de la democracia con la primacía del derecho sobre la soberanía no es, pues, natural, a pesar de su dominancia actual. Según Chantal Mouffe: “La tendencia dominante en nuestros días consiste en considerar la democracia de una forma que la identifica casi exclusivamente con el *Rechtsstaat* y la defensa de los derechos humanos, dejando a un lado el elemento de soberanía popular, que es juzgado obsoleto. Esto ha creado un ‘déficit democrático’ que, dado el papel central desempeñado por la idea de soberanía popular en el imaginario democrático, puede tener efectos muy peligrosos sobre la lealtad mostrada a las instituciones democráticas” (Mouffe 2003: 21).

La democracia existente no es, pues, natural ni está garantizada. Olvidarlo impone el riesgo de que “tan pronto como desaparece la propia idea de alternativa a la configuración existente de poder, lo que desaparece con ella es la propia posibilidad de una forma legítima de expresión de las resistencias que se alzan contra las relaciones de poder dominantes. El statu quo queda naturalizado y transformado en el modo en que ‘realmente son las cosas’” (Mouffe 2003: 22-23).<sup>108</sup> Obviamente, también existe el riesgo contrario de desvalorizar lo que se tiene en nombre de un futuro incierto.

Lo que vimos hasta ahora es sin duda útil analíticamente. Sin embargo, no ilumina explícitamente el surgimiento de los movimientos sociales desde el punto de vista de la democracia “realmente existente”. En un lúcido e influyente artículo publicado en 1999, Margaret Canovan propuso una manera de examinar la democracia a la luz de la distinción propuesta por Michael Oakeshott (1998) entre política de la fe (la creencia de que la vida política puede lograr la redención humana en la tierra) y política del escepticismo (la certeza de que la política puede solamente establecer un ambiente en el que los conflictos se resuelvan sin violencia). Según Oakeshott, toda la actividad de gobernar durante la

---

<sup>107</sup> Así como su preferencia por el “contenido” es más o menos clara, el movimiento cocalero se decanta claramente por la soberanía. Tal como veremos más adelante, sus movilizaciones serían la expresión de la soberanía de las bases, del pueblo y de la nación.

<sup>108</sup> Un ejemplo de tal naturalización es el siguiente: “*La democracia es siempre democracia política [...] siempre democracia formal [...] Rechazar formas democrático-representativas en nombre de quién sabe qué democracia directa significa rechazar la democracia sin más y optar por mecanismos que no pueden sino generar caudillismo, clientelismo, paternalismo, intolerancia, etc. La democracia es siempre democracia representativa*” (Pereyra 1990: 85-86).

modernidad europea osciló entre los dos estilos. Canovan reprodujo este esquema traduciéndolo en las dos caras de la democracia: redención (la fe) y pragmatismo (el escepticismo). El exceso del pragmatismo alejaría la vida política del ideal aureolado de la democracia redentora y posibilitaría la aparición del populismo y los movimientos sociales. Los movimientos compartirían con el populismo un cierto desdén por los canales institucionalizados y una oposición a la monopolización de las decisiones por parte de una “clase política” (1999: *pass.*). Pero *¿en función de qué se afirma que hay un exceso del pragmatismo? ¿En función de una falta de elementos redentores?* Entendemos que el esquema de Canovan puede enriquecerse si se toma en cuenta un “tercero excluido” que define cuándo uno de los rostros de la democracia es excesivo. Avancemos en el examen de ese tercero excluido.

Desde nuestro punto de vista, la discusión sobre las indefiniciones de la democracia se afina si se toma en cuenta lo político o, con mayor precisión, la diferencia entre la política y lo político. Efectivamente, parte de las confusiones de esa discusión derivan del hecho de que la democracia es considerada al mismo tiempo como una forma de la política y como una manifestación deseable de lo político. Expliquemos la diferencia apelando a Slavoj Žižek: “‘La política’ es un complejo social separado, un subsistema positivamente determinado de relaciones sociales en interacción con otros subsistemas (la economía, las formas culturales...), y ‘lo político’ es el momento de apertura, de indecidibilidad, en el que se cuestiona el principio estructurante de la sociedad, la forma fundamental del pacto social: en síntesis, el momento de crisis global superada por el acto de fundar una ‘nueva armonía’” (Žižek 1998: 253).<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> En términos extremos, en lo político sobrevivirían elementos del estado de naturaleza. Esta consideración es asaz importante en teóricos de la multitud como Paolo Virno (2003), quien, con base en Hobbes, contraponen pueblo (la comunidad domesticada por el contrato social) y multitud (formada por individuos o grupos que no han cedido sus derechos al soberano creado por el contrato). La contraposición es evidentemente excesiva; la definición hobbesiana de pueblo es demasiado estrecha. Sin embargo, la idea de renuncia incompleta de los derechos, que corresponde a identificaciones deficientes con el Estado, es altamente sugerente. Así, es posible pensar —hipotéticamente— la inestable relación de los indígenas aymaras del altiplano boliviano y el Estado (incaico, colonial, republicano) como un fracaso de integración desde arriba y una búsqueda de conservación de la autonomía desde abajo. Las continuas alianzas indígenas con los grupos dominantes serían en realidad contratos colectivos precarios que se hacen *con el Estado*; contratos sociales en los que no hay plenitud ni en la subordinación ni en la protección.

El dispositivo metodológico de la relación entre el sustantivo y el adjetivo (la política y lo político, la sociedad y lo social) permite pensar la democracia como un avatar (encarnación) de la política; lo democrático sería un avatar especial de lo político. La democracia sería entonces un régimen identificable con las instituciones y reglas “democráticas”; aspiraría a encauzar lo político (convertirlo en *normalmente democrático* en algunos aspectos importantes como la designación de autoridades). La democracia afinca su existencia en la aspiración de normar lo político de manera que sea democrático, o de domesticar lo político imponiéndole el nombre de “democrático”. ¿Cómo se establece qué es lo democrático? La definición depende de la dinámica hegemónica de cada momento histórico.

La democracia redentorista aspira a *igualar o coincidir con lo político democrático* (lo político excepcional sería lo habitual y las reglas coincidirían con eso) o a *impedir la existencia de elementos no democráticos en lo político*. La democracia pragmática pretende *establecer que lo democrático sea la normalidad de lo político en un mínimo de aspectos* (por ejemplo, la señalada indiferencia formal entre gobernantes y gobernados y la posibilidad formal de que todos puedan definir a quién se asigna temporalmente una de estas dos o ambas posiciones de sujeto).

¿De dónde surgen los movimientos en democracia? Primero debemos admitir que los movimientos sociales no son exclusivos de los regímenes democráticos. Según Canovan, cuando la brecha entre las dos caras de la democracia se ensancha por un exceso de pragmatismo, pueden surgir el populismo y los movimientos sociales. Introduciendo el elemento de lo político, diremos que los movimientos y el populismo pueden aparecer cuando los marcos pragmáticos de la política no corresponden a la dinámica de lo político. Esta falta de correspondencia no es en rigor valorativamente favorable a los movimientos ni al populismo; no tiene necesariamente un signo positivo o negativo. La reflexión sobre los movimientos sociales y movimientos populistas es inevitablemente una reflexión sobre la democracia “realmente existente”. En efecto, son la respuesta a problemas que no se

canalizan adecuadamente por las vías institucionales vigentes debido a los límites de estas vías o al exceso de la dinámica sociopolítica.<sup>110</sup>

### 5.1.1. Institucionalidad, libre mercado y preferencia por la soberanía

Para nuestra reflexión específica serán útiles los “dos niveles de la política boliviana” que Laurence Whitehead identificó (Whitehead 2001: 10): un sofisticado sistema institucional y una tendencia inveterada de participación directa, en reflujo desde mediados de la década del ochenta pero renacida a fines de la década siguiente. La aparición de movimientos sociales sería la muestra del renacimiento de la participación directa. El escenario es distinto de la época del nacionalismo revolucionario porque los referentes institucionales de la política fueron modificados en función del régimen neoliberal de ciudadanía (Cf. Yashar 1999). En cuanto a los cambios institucionales, Donna Lee Van Cott (2003) examinó las reformas políticas en seis países sudamericanos y concluyó que son necesarias pero no suficientes para dar viabilidad a los partidos indígenas. Sobre la senda de la propuesta de Whitehead, diríamos que la tenaz tradición de participación directa en Bolivia aportaría un impulso ambiguo a la viabilidad de esos partidos (no olvidemos que el MAS-IPSP es *más que solamente étnico*): *favorable* en términos institucionales —tal como se demostró en las elecciones municipales desde 1995 y en las elecciones nacionales de 2002—, *desfavorable* —porque la tendencia de acción directa soslaya la mediación partidaria— o *innovadora* —porque estos partidos tienen una relación estable y estrecha con sus bases y pueden optar por acciones diferentes dependiendo de los casos—.

El movimiento cocalero y el instrumento inclinan la balanza por el contenido más que por la forma; más por la soberanía que por los derechos. Sin embargo, mantienen la indefinición en todos los casos. Aparte de las ambigüedades políticas, se ha hecho común reconocer una paradoja *económica* fundamental: *los cocaleros demandan que la coca se venda según*

---

<sup>110</sup> Las condiciones institucionales no son solamente la traba que no se ajusta a lo político. Pueden ser también elementos que facilitan el surgimiento de los movimientos.

*las leyes del mercado*. Hablar de la demanda “neoliberal” de los campesinos cocaleros del Chapare es voluntariamente provocador y merece algo más de discusión. Huelga afirmar que los cocaleros no suscriben *el* credo “neoliberal” —un credo que no es único, por otra parte—; al contrario, manifiestan abiertamente su condena tanto de la política económica instaurada a mediados de la década del ochenta como de sus propulsores. Probablemente los cocaleros estarían satisfechos si el Estado comprara su producción de coca. Además, en general suele decirse no sin razón que los campesinos constituyen el sector más golpeado por el neoliberalismo al ser innecesaria su participación como proveedores de alimentos baratos después del desmantelamiento del estado benefactor. Más allá, los cocaleros bolivianos no pueden reducirse a su dimensión económica y están lejos de producir exclusivamente para la venta y de pensar en subsistir con lo que venden. Son campesinos que continúan la tradición de producción diversificada de sus lugares de origen: cultivan varios productos; usan parte de ellos en autoconsumo y destinan otra parte al mercado.

El mercado tampoco se puede identificar con una mano invisible o con el *libre mercado*; se trata de un *mercado campesino*, sobre el cual los productores tienen control. Esto los diferencia notablemente de los cocaleros de algunas regiones de Colombia, empujados a la monoproducción por la compleja trama de conflictos entre la guerrilla, el narcotráfico y el Estado: “Después del paro cocalero de 1996 fuimos conscientes de que no se sembraba comida. Ahora estamos cultivando plátano y yuca, pero obligados por la guerrilla. Por causa de la coca los campesinos preferimos comprar la comida para sembrar sólo coca” (Líder campesino en Yapurá 1998; en Ramírez 2001: 19). En todo caso, en el último período las principales protestas y movilizaciones nacionales de los cocaleros no tuvieron su motivo solamente en la coca. Aparentemente, los sindicatos cocaleros estarían perdiendo vigencia. Podría pensarse, desde otro punto de vista, que han *diversificado* su “temario” (esta tendencia tiene ya varios años) en función de las circunstancias del país y de las probables amenazas para su soberanía.

Junto a la explicación económica y el posicionamiento contra el neoliberalismo, la defensa de los derechos humanos fue desde el inicio un elemento fundamental en las

demandas de los cocaleros.<sup>111</sup> Se decía que, en última instancia, las agresiones de las que eran objeto eran generadas en los Estados Unidos. Las decenas de muertes de campesinos despertaron la solidaridad de la opinión pública desde los inicios de la política represiva contra los habitantes del trópico (1986). Sobre el fondo de los derechos humanos, los operativos de reducción forzosa de coca son interpretados como represión y violencia abiertas.<sup>112</sup>

Vimos que las relaciones de los sindicatos cocaleros con la COB y la CSUTCB en la década del ochenta permitieron la inclusión de la problemática de la coca en la agenda de los movimientos populares y la difusión de la retórica antiimperialista en el trópico. Los cocaleros convirtieron el antiimperialismo que heredaron del sindicalismo obrero en propuestas de soberanía. El término “soberanía” no tiene equivalente en aymara o quechua; para los sindicatos y el instrumento político alude simultáneamente a la autonomía sindical, a la preeminencia del pueblo sobre los políticos y a las decisiones autónomas del gobierno nacional frente a los gobiernos, instituciones o empresas extranjeras.<sup>113</sup> Se trata, en otras palabras, de la *soberanía de las bases*, cuando la responsabilidad de las decisiones debe ser compartida por todos los afiliados a un sindicato; *soberanía del pueblo*, cuando las protestas populares no buscan los canales institucionales; *soberanía “nacional”*, cuando se pretende enfrentar la intromisión de los funcionarios norteamericanos y la influencia de las empresas extranjeras.

---

<sup>111</sup> La existencia de secretarías de derechos humanos en la estructura sindical es una señal de la importancia de este tema.

<sup>112</sup> 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).

<sup>113</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).

En el primer caso —el de la soberanía de las bases— se busca más bien establecer límites para la acción de los dirigentes.<sup>114</sup> El nombre del “instrumento político”, precisamente, incluye el término *soberanía*, entendido tal como 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>115</sup>

Los cocaleros son discursivamente más antiimperialistas que el resto de los sujetos populares. Sin embargo, no difieren mucho del resto del país en relación con las nociones de democracia y participación directa. Para examinar estas diferencias utilizamos las encuestas que el Barómetro de las Américas, coordinado desde la Universidad de Vanderbilt, en los Estados Unidos, realiza cada dos años en más de veinte países de América. Este uso será indicativo, porque las provincias que tienen área tropical también tienen población en otros pisos ecológicos. La pregunta: “¿Qué significa para usted la democracia?” no obtuvo respuestas. Mientras en el país existen personas que definen la democracia como la vigencia de libertades políticas o como la participación, en las provincias del trópico más de la mitad de las respuestas se abstuvieron de dar su definición.

---

<sup>114</sup> Por ejemplo, cuando la dirigente Silvia Lazarte fue elegida para encabezar el *presídium* 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>115</sup> Esta interpretación permite disputar la soberanía del Estado en el Chapare, algo similar a las *no-go areas* de Ralf Dahrendorf (1985), lugares en los que el Estado no impone su institucionalidad al igual que en el resto de su territorio (para gran parte de la población del trópico el Estado central *solamente reprime*). Pongamos dos ejemplos separados en el tiempo. 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). Los políticos, policías y militares son vistos como representantes norteamericanos. Así lo expresa este voto resolutorio 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.).

**Tabla 5.1. ¿Qué significa para usted la democracia?**

Respuestas	2008	
	Trópico	Bolivia
Otra respuesta	8,3	8,9
Libertades políticas	16,7	37,6
Participación	3,3	12,7
Problemas y carencias	1,7	2,4
Sufragio		3,5
Igualdad	13,3	9,7
Estado de derecho	5,0	3,0
No respuesta	51,7	22,2

Fuente: LAPOP.

La aceptación de la democracia como la mejor forma de gobierno fue mayor en el trópico el año que Evo Morales inició su gobierno. En otros años no hay diferencias relevantes.

**Tabla 5.2. Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno**

Respuestas	2004		2006		2008	
	Trópico	Bolivia	Trópico	Bolivia	Trópico	Bolivia
Muy en desacuerdo	2,5	2,5		1,5		1,8
2	5,0	3,6		2,0	2,4	2,7
3	5,0	10,6	2,7	7,9	9,5	8,0
4	25,0	21,5	24,3	21,8	11,9	16,2
5	40,0	29,2	16,2	32,6	35,7	22,4
6	20,0	20,2	27,0	21,8	23,8	27,6
Muy en acuerdo	2,5	12,5	29,7	12,4	16,7	21,3
Promedio en porcentaje	60,83	63,66	76,13	66,19	69,84	70,49

Fuente: LAPOP.

En cuanto a la posibilidad de la existencia de democracia sin partidos políticos, no existen diferencias significativas. Al contrario de lo que se podía suponer inicialmente, los pobladores de las provincias del trópico están, en promedio, menos de acuerdo con la idea de que puede haber democracia sin partidos políticos:

**Tabla 5.3. Puede haber democracia sin partidos políticos**

Respuestas	2008	
	Trópico	Bolivia
Muy en desacuerdo	11,9	12,9
2	19,1	11,0
3	9,5	13,6
4	16,7	19,4
5	28,6	17,9
6		14,9
Muy en acuerdo	14,3	10,3
Promedio en porcentaje	48,0	50,7

Fuente: LAPOP.

La satisfacción con la democracia es mayor en el trópico que en el resto del país, tal como muestra la Tabla 5.4.

**Tabla 5.4. Satisfacción con la democracia**

Nivel de satisfacción	2004		2006		2008	
	Trópico	Bolivia	Trópico	Bolivia	Trópico	Bolivia
Muy satisfecho	2,56	5,65	25,64	4,05	2,44	6,31
Satisfecho	51,28	42,62	51,28	35,92	65,85	41,75
Insatisfecho	46,15	47,73	20,51	53,19	31,71	47,39
Muy insatisfecho		4	2,56	6,84		4,55
Promedio en porcentaje	52,13	49,97	66,67	45,73	56,90	49,94

Fuente: LAPOP.

Hay algunas diferencias, explicables sobre todo por la llegada de Evo Morales al gobierno, no

En los congresos cocaleros se expresa la hibridez de las influencias políticas e ideológicas del movimiento. Las siguientes fórmulas de juramento de los miembros de las comisiones en el VII Congreso de las Seis Federaciones son una muestra adecuada de ello:

Compañeros, tienen que cumplir lo que dice el Congreso. Si no cumplen en el nombre del Padre, en el nombre de la Madre, de la Pachamama, después de los dirigentes del pasado Atahualpa, Túpaj Katari, comandante Che Guevara, y después de los que han muerto, compañeros, defendiendo la organización sindical, la hoja de coca. Si así lo hicierais, este Magno VII Congreso les va a premiar, después Tata Dios. Caso contrario, si ustedes no cumplen según lo que dice este congreso, que Dios les castigue. Besen la cruz, compañeros. Quedan posesionados, compañeros (Actas del VII Congreso de las Seis Federaciones).

Véase este otro ejemplo:

Compañeras de la Comisión Coca, hagan la señal de la cruz según su política y su religión. Compañeras de la Comisión Coca, en nombre de la Pachamama, de Tata Dios, en nombre de quienes ofrendaron su vida, ¿juran llevar adelante esta Comisión Coca, ustedes juran, compañeras? Si ustedes juran, la Pachamama, Tata Dios, así como los mártires los bendigan, pero si no lo hacen, la Pachamama, Tata Dios, los mártires y este VII Congreso los castiguen (Actas del VII Congreso de las Seis Federaciones).

En cuanto a la política y lo político, el discurso del movimiento defiende la acción de las bases y la democracia y ataca a los políticos “tradicionales”, a quienes se enfeudó la política en la transición desde la dictadura. Habitualmente se identifica 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 —privilegiado y reconocible— hasta reducirla a un disfraz de la dictadura. 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>116</sup>

---

<sup>116</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

El desajuste entre la institucionalidad y la sociedad fue explicado en función de las deficiencias de una u otra. Explicaciones más complejas se fijan en la heterogeneidad territorial (Guillermo O'Donnell) o en la dificultad de imponer leyes homogéneas en sociedades heterogéneas (Jorge Lazarte). Partiendo de la constatación de una débil institucionalización del sistema de partidos en países latinoamericanos con alta proporción de población indígena, Donna Lee Van Cott (2000) argumenta que las *élites* gobernantes aprovecharon todos los mecanismos de exclusión posibles para mantener sus privilegios e impedir el acceso de los indígenas a la política: el analfabetismo, los “empleos serviles”, los ingresos. En la década del noventa estas barreras eran difícilmente sostenibles en el terreno institucional. A ello se sumó una politización voluntaria de las diferencias (los “clivajes” étnicos) por parte de los indígenas. Así fue posible la participación de partidos y alianzas de “originarios” en elecciones. Agregaríamos que, como en otros casos, los ritmos de los cambios no siempre son coincidentes. La diversidad étnica y cultural es exaltada en la reforma constitucional pero extensos grupos de la sociedad manifiestan inconsistencia en este aspecto: probablemente algunos de los que protestaron contra la represión ejercida por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada son los mismos que un año y medio después exigieron a Carlos Mesa que emplee “mano dura” para detener las movilizaciones campesinas.

En el nivel de lo local hay un cruce fecundo entre la acción sindical y la institucionalidad estatal. El expediente analítico más fácil, el tamaño (del lugar, de la población), no es una explicación suficiente de este fenómeno —o no es, en definitiva, ninguna explicación—: hay muchos lugares “pequeños” en los que este cruce de formas de acción política no se presenta; probablemente influyan la homogeneidad de la población, la validez de la representación corporativa, la construcción de un “nosotros” y la cultura de participación. Si las explicaciones se restringen al tamaño, se clausuran de hecho las posibilidades de usar a escala nacional algunos mecanismos que demostraron su eficacia en

---

maliciosos y egoístas de grupos claramente identificables, casi seguramente estará presente el componente emocional de un marco de injusticia” (Gamson 1992: 32).

lo local. ¿Cómo se posibilitan estas extrapolaciones? En una disputa hegemónica cuyos frágiles logros se expresaron en la “insurrección electoral” de 2002 y en la participación popular durante la crisis de 2003. En esos momentos la apelación del movimiento y del instrumento político al resto del país cruzó las fronteras de la coca y permitió el apoyo de campesinos de zonas alejadas, pobres urbanos y clases medias. Eran situaciones de excepción en las que los adversarios se distinguían con claridad: el embajador estadounidense, Gonzalo Sánchez de Lozada.

El intento de expandirse de la democracia sindical de base al nivel nacional involucra un dilema en el que para el análisis operan simultáneamente las nociones de soberanía y hegemonía. La soberanía es un elemento muy recurrido en el discurso cocalero. En el caso de la hegemonía, aunque no se repite ni se analiza con tanta frecuencia, este paso de lo local a lo nacional es en el fondo el enriquecimiento y la ampliación de la hegemonía que tiene el movimiento en el Chapare a todo el territorio boliviano: hacer que lo que es habitual en el trópico y excepcional en mayores escalas (la participación efectiva y decisiva) se haga frecuente para todo el país (lo cual es difícil ya que las organizaciones son distintas en el país y no toda la población es parte de alguna organización de base).

Según Jacques Rancière, la política (el cambio de la “partición de lo sensible” o de la manera que son las cosas) es excepcional; no todo lo que comúnmente se considera como política sería efectivamente política. En los términos de este autor, lo que sucede normalmente es “policía” (que sustenta precisamente la “partición de lo sensible”). La democracia (la política es la acción del *demos*) ocurriría pocas veces y en contextos poco habituales. La situación de excepción no es tan *excepcional* en la reflexión política.<sup>17</sup> Recordemos el vínculo de la soberanía con la situación de excepción, en Carl Schmitt; la crisis orgánica como escenario del cambio, en Antonio Gramsci; para Bolivia, los

---

<sup>17</sup> Con “excepción” aludimos a circunstancias de condensación y cambio social poco frecuentes. No nos referimos a los “gobiernos de excepción”, los estados de sitio o las maneras discrecionales y autoritarias de ejercer el poder, tal como podría sugerir aparentemente la referencia de Carl Schmitt y la soberanía. Según Andreas Kalyvas, eso tampoco es cierto en el propio Schmitt: la *dictadura soberana* difiere de la *dictadura comisaria* en que aquélla no consiste en el poder discrecional sino en los intentos de fundar un nuevo orden, sin identificar necesariamente al soberano con una persona o un colectivo determinado (Kalyvas 2000: 347).

momentos constitutivos y la crisis como método social de conocimiento, en René Zavaleta. De acuerdo con Renato Cristi, la situación de excepción es, en Schmitt, el momento de expresión de la soberanía como poder constituyente.<sup>118</sup> Esto, en el caso boliviano y la soberanía popular, es evidente: el encuentro del pueblo consigo mismo y los intentos de manifestación directa —no electoral— de su soberanía a escala nacional son escasos, costosos e inciertos (podrían contarse en el rosario de catástrofes que produjeron los cambios sociales en el país).

Recordemos que el movimiento cocalero apela constantemente a la soberanía (de las bases, nacional, que confluyen en la “soberanía del pueblo”), como un fundamento ético que va más allá de la política institucionalizada. Lo encara la dificultad de proponer ejercicios de la soberanía que no sean excepcionales y no conlleven resultados tan ominosos como los que se dieron en febrero y octubre de 2003. Ahí surge la importancia de la noción de hegemonía y la alternativa de construir el cambio desde el momento excepcional de la fuerza o a partir de una “guerra de posiciones”. La creación del “instrumento político” apegado a la democracia representativa —aunque probablemente sus pretensiones iniciales no tenían un alcance tan nacional— parece señalar una preferencia por la segunda vía. Sin embargo, la opción del cataclismo siempre está latente y la misma lucha cocalera por la hegemonía del movimiento campesino y popular se alimenta de la oscilación entre ésta y la institucionalidad.

Se diría que, para el movimiento y el MAS, la demanda de la asamblea constituyente apuntaría precisamente a ejercer el “poder constituyente” o la soberanía en el momento de refundación de Bolivia. Los asambleístas no tendrían que ser, en ese sentido, miembros de la “clase política” representando a los votantes; deberían ser, más bien, representantes corporativos, miembros de los grupos indígenas, sindicatos campesinos o gremios. El momento principal del ejercicio de la soberanía, la fundación de la comunidad

---

<sup>118</sup> “La soberanía se hizo visible solamente en circunstancias excepcionales, cuando una constitución fue destruida y nació otra. En estas circunstancias, la soberanía se mostró bajo la figura de poder constituyente” (Cristi 1998: 34; cit.: Kalyvas 2000: 351).

política, es también la oportunidad más clara de ampliar la participación e incluir a grupos anteriormente marginados. La asamblea constituyente, propugnada por los campesinos e indígenas desde 2000, tenía caracteres democráticos y parecía condensar la soberanía (simultáneamente de las bases, del pueblo y nacional) y la inclusión de quienes hasta hoy no participaron en la cuenta de los beneficios de la comunidad nacional.

Desde el punto de vista del voto, suele asumirse que la toma de decisiones por consenso, muy difundida en las comunidades indígenas del Ande, no es democrática porque las manifestaciones de disenso son acalladas. Por el otro lado, debe reconocerse que el voto tiene un germen de totalitarismo (se toman decisiones que son buenas para *todo* el municipio o *todo* el país) y expresa *la imposibilidad de continuar dialogando*. Nos hemos acostumbrado a ver la democracia como la expresión de alguna voluntad mayoritaria y no como el logro de decisiones compartidas. El movimiento cocalero emplea ambas modalidades de toma de decisiones en función del asunto que se observe.

## 5.2. La democracia en el trópico

El MAS se propuso perdurar en la democracia y, en consecuencia, se propuso ganar en las próximas elecciones municipales, controlando el mayor número posible de alcaldías.

Evo Morales, 2002.

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.

### 5.2.1. Los cocaleros y la democracia en el municipio

Corre la tarde del 21 de agosto de 2004. Lluve y más de cinco mil personas se han reunido en una cancha deportiva en Valle Ivirza para definir la candidatura del instrumento en las elecciones municipales de diciembre. Para poder ser vistos por todos, los cuatro candidatos titulares se paran en sendas mesas acomodadas en línea y hacen ondear, en una mano, los colores escalonados de la *wiphala* y, en la otra, el azul, blanco y negro de la bandera del MAS. Frente a cada uno de ellos, los electores llegados de toda la sección empiezan a formar filas que resisten el clima bajo improvisados cobertores plásticos que aparecieron de la nada, como siempre que las inclemencias de la lluvia enfrentan las movilizaciones o reuniones de la federación. Ponerse en una fila equivale a brindar apoyo al candidato al que corresponde; es la forma campesina de votar. Cuando la gente acaba de acomodarse, los encargados designados por los asistentes, la federación y el instrumento político cuentan a gritos para establecer cuántas personas hay en cada fila. Hay gente que controla que nadie sea contado en dos filas distintas y que la cuenta sea estrictamente correlativa y no soslaye un solo número o retroceda. El que reúna la fila más

larga será el candidato a la alcaldía municipal de Puerto Villarroel en las elecciones de diciembre. Los que logren los siguientes resultados serán candidatos a concejales.

En Bolivia no es habitual que un partido político reúna tal cantidad de gente para designar a sus candidatos, y más si tomamos en cuenta que el electorado inscrito de toda la sección supera apenas las 16 mil personas.<sup>119</sup> En lo que sigue veremos las relaciones entre el sindicalismo, la democracia representativa en el nivel municipal y las directrices oficiales de gestión considerando el proceso de las elecciones de diciembre de 2004 y la gestión municipal desde 1996. Para observar la relación entre la institucionalidad municipal y la organización sindical, examinaremos la definición de la lista de candidatos cuya culminación sirvió de punto de entrada a este apartado; también revisaremos una crisis que incluyó el cambio de autoridades hace algunos años; veremos igualmente el cambio de sede del gobierno municipal.

En las democracias “normales”, las elecciones son el principal acontecimiento —el único, en muchos casos— en que el “pueblo” puede manifestarse. Para Puerto Villarroel, la campaña electoral duró prácticamente todo el año. Los días 5 y 6 de enero de 2004 los dirigentes de la FSCCT se reunieron en ampliado para definir, entre otros asuntos, la participación del instrumento político en las elecciones municipales. Las resoluciones a que llegaron establecieron las condiciones que se exigían para ser candidato: no ser alcalde o concejal, ser elegido “desde el sindicato”, estar afiliado a un sindicato, tener al menos cuatro años de antigüedad “en lo orgánico y político”, ser “consecuentes en la lucha sindical y política” y ser militante del MAS-IPSP (Resoluciones de Ampliado, enero de 2004). El instrumento había establecido inicialmente que los diputados y senadores también estaban inhabilitados para postularse a cargos municipales electivos: “En principio, la decisión asumida por los cocaleros era que los alcaldes, concejales, consejeros, diputados, senadores titulares o suplentes, no podrán postular para candidatos municipales y nacionales, antes de haber cumplido su gestión completa. Los miembros de las Direcciones departamentales Regionales no podrán ser funcionarios públicos (...) Sin

---

<sup>119</sup> La cifra es alta para el instrumento político inclusive, si se toma en cuenta que el cabildo abierto que definió la candidatura para las elecciones de 1999 reunió a 1.800 personas.

embargo, el líder del MAS, Evo Morales, aclaró que la determinación de Chimoré alcanza sólo a los parlamentarios, mientras que el resto puede aspirar a una reelección o postulación. La otra resolución es que el 50 por ciento de las listas a candidatos a alcaldes y concejales será ocupado por mujeres, ampliando más de lo que dispone la ley (30 por ciento)” (*Soberanía*, 3,17: 12).

En abril, todos los sindicatos de la FSCCT debían elegir a dos personas, un hombre y una mujer, como precandidatos a una concejalía municipal. Según atestigua una ex autoridad municipal, actualmente *comunario* de base: “Todo el que asiste tiene derecho a dar nombre para el candidato. Entonces el secretario de actas pide el nombre; anota en el libro de actas (...) Se llama a los posibles candidatos a pasar al frente. Primero se presentan ante sus bases si aceptarían la postulación y cómo harían en la gestión municipal en caso de haber sido elegido como concejal. Hacen conocer su pequeña propuesta. Ahí escuchan las bases. Luego el dirigente procede a la elección. Mayormente se eligen por aclamación. Levantan la mano. El ganador es candidato a concejal titular y el perdedor es candidato a concejal suplente. Si el hombre tiene más votos, es candidato a concejal titular; si la mujer ganara, entonces [el hombre sería] suplente (...) En la votación todos participan. Hombres y mujeres eligen en forma conjunta. El que tiene mayor voto es el ganador. Entonces ese candidato va a competir en la central” (entrevista con ex concejal, septiembre de 2004).<sup>120</sup>

Cada sindicato presenta a sus dos candidatos —mujer y hombre— en el ampliado de su respectiva central. De un modo similar al que rige la elección en el sindicato: “Pasa la presentación de candidatos y entonces se paran al frente todos los candidatos, primero los hombres; después las mujeres. Primero entran en votación para los hombres. Para los hombres tiene que haber un solo ganador. Se entra en votación y la votación es en fila. El que tiene mayor votación de los hombres sería el ganador. Todavía no podemos decir si es titular o suplente: solamente el ganador de los hombres, y se anota cuántos votos tuvo el

---

<sup>120</sup> Un dirigente de la Central Villa Verde aclara: “Nos reunimos todos, varones, mujeres, jóvenes. Entre todos, cualquiera puede sugerir el nombre [...] es elegido en forma libre el candidato [...] La mayoría es la que manda. Una vez que está sugerido el nombre, sale elegido por la mayoría de votos [...] Elegimos siempre titular y suplente. Para la elección del suplente se dan tres nombres y levantan su mano y de ahí se elige quién ha de ser el suplente. Elegimos en forma democrática” (entrevista, septiembre de 2004).

ganador. Luego pasan a votar para las mujeres ya también. Las mujeres también se paran adelante y proceden a votar. Entonces de las mujeres tiene que haber un solo ganador. Pasa el conteo y sale una mujer. Entonces los votos suman. Entonces hacen una comparación con los votos de los hombres. Si el hombre tuvo más votación, entonces el hombre es titular y el ganador de las mujeres es suplente (...) Eso es lo que pasa en la central. Ahí se clasifican dos candidatos por central. Los demás vuelven a las bases y ya no pueden candidatear en la central porque han perdido” (entrevista con ex concejal, septiembre de 2004). Los candidatos no son en rigor titulares o suplentes porque en estos niveles prima la intención de mantener una proporción igualitaria de género.

En este punto del proceso de elección, la estructura sindical es relevada por la estructura institucional municipal. A partir de este momento, los candidatos serán elegidos en función de la división territorial del municipio. Vimos que después de la central el siguiente peldaño, ascendiendo en la pirámide organizativa sindical, es la federación. En la elección municipal, se introducen tres niveles: el distrito municipal, el cantón y el municipio o sección municipal. Así, los dos candidatos “clasificados” en la central postularán en el distrito; los ganadores del distrito, en el cantón; los ganadores de los cantones, en el municipio.<sup>121</sup> La elección en los cantones sigue los mecanismos de los niveles anteriores. Volvamos al testimonio del ex concejal: “De la misma manera como se eligió en la central, primero se eligen a los hombres, en fila. Todos participan. Nadie puede decir no ni nada. Primero los hombres se paran adelante. Se suben en una silla para diferenciarse, con su *wiphala* o bandera del MAS. Hacen fila. El que tiene más votación es el ganador a nivel del cantón. No es titular ni suplente todavía. En la votación de la misma manera participan hombres y mujeres. Luego se elige a las mujeres (...) Y luego para definir quién es el titular y el suplente hacen una comparación (...) El que tuvo más votación entonces es titular (...) Entonces ellos son candidatos oficiales para la quinta sección”. Aquí ya opera el criterio de titularidad y suplencia, porque todos los ganadores de los cuatro cantones —más sus respectivos suplentes— serán candidatos a concejales.

---

<sup>121</sup> En estas elecciones, no hubo primarias distritales en el cantón Mariposas; pasaron directamente al nivel del cantón. El cantón Ivirgarzama es predominantemente urbano y participaron en la elección el comité cívico, las juntas vecinales y las organizaciones de transportistas.

Llegamos entonces al 21 de agosto. El cabildo abierto fue convocado por la FSCCT y el responsable regional del instrumento político. En esa oportunidad se definió el orden de la lista de candidatura con los ganadores de cada uno de los cuatro cantones; el candidato del cantón Ivirgarzama fue elegido para la primera concejalía y la alcaldía. Se pensaba que, como los años anteriores, se iban a asignar cinco concejales al municipio de Puerto Villarroel. Para completar ese número, se eligió a uno más, entre los que habían resultado segundos en las primarias cantonales. En septiembre, la Corte Departamental Electoral anunció que el Concejo Municipal de la sección tendría siete miembros. Un ampliado de los dirigentes de la FSCCT eligió a los dos restantes entre los que no habían ganado en los cantones.

La lista definitiva de candidatos del MAS-IPSP fue enviada en carta del 27 de septiembre de 2004 a Evo Morales y Esteban Ramírez, presidentes de la dirección nacional y de la dirección departamental de Cochabamba, respectivamente. La nómina es la siguiente:

**Tabla 5.5. Lista oficial de candidatos de la FSCCT a la municipalidad de Puerto Villarroel**

Nro	NOMBRE Y APELLIDO TITULARES	NOMBRE Y APELLIDO SUPLENTE
1er.	Félix Acosta Vásquez Candidato a Alcalde	Zenobia Vásquez de Orellana
2do.	Desiderio Mendoza Tococari	Margarita Flores Condori
3ro.	Martha Gonzáles Flores	Manuel Beltrán Fajardo
4to.	Ramiro Terrazas Casilla	Benecia Ríos Gonzáles
5to.	Víctor García Jaure	Anselma Flores de Magne
6to.	Florentino Arce Ágreda	Gregorio Limache Quiroz
7mo.	Pascuala Martínez Ulpana	Adrián Vallejos Castro

Fuente: Carta enviada por la directiva de la FSCCT a las direcciones del MAS.

La confección de la lista de candidatos fue, como se vio, laboriosa. Por algunas semanas, antes de la presentación de la candidatura ante la Corte Electoral el 7 de octubre, era posible suponer que se modificaría e incluiría a un candidato del centro poblado de Puerto Villarroel, capital del municipio, debido a que la propuesta parecía poco atractiva para su población (mayoritariamente “no indígena” y “no cocalera”, a diferencia del resto

de los cantones) y a que por ello se añadiría al menos un nuevo nombre proveniente de las organizaciones urbanas de este puerto. Finalmente, la lista quedó sin cambios y se presentó tal como se había previsto en el ampliado y como se había enviado a las direcciones del MAS-IPSP. El instrumento consiguió seis de las siete concejalías del municipio. Si consideramos que el resultado no alteró las decisiones *orgánicas* sobre la lista de candidaturas, en realidad *la elección del alcalde y concejales se realizó aquella tarde lluviosa de agosto*.

Este ejemplo permite observar las imbricaciones que se dan entre las estructuras de decisión sindicales y la democracia representativa en el nivel municipal. Ninguna de las dos se impone a la otra: la última no es absorbida por la gestión sindical; por el otro lado, las formas de acción sindical tampoco se sujetan o adaptan con rigidez a las directrices de la democracia municipal. Se da un relevo que legitima de manera simultánea las decisiones en el ámbito institucional y *orgánicamente*.

La elaboración de la propuesta electoral —el “programa de gobierno” del MAS-IPSP— no fue hecha según la misma modalidad y no difiere mucho de las propuestas de otras candidaturas.<sup>122</sup> El contenido del programa, en este caso, no fue tan importante como la definición de la lista de personas que lo ejecutarían en nombre de la organización. Como se verá más adelante, *la primacía de los sujetos por encima de los aspectos técnicos es una de las características definitorias de la gestión municipal en el trópico cocalero*.

El resultado (78,66% de la preferencia popular) fue más favorable que el de las elecciones municipales anteriores (1995 y 1999). Probablemente una conciencia de la importancia del MAS-IPSP en el nivel nacional y la certeza de su triunfo promovió la participación.<sup>123</sup> Las elecciones de diciembre de 1995 fueron las primeras en las que los

---

<sup>122</sup> Es más, la lista de obras y acciones ofrecidas por el IPSP a la población no se ordena según los cuatro “aspectos fundamentales” de la propuesta de trabajo (educación, salud, producción agropecuaria y turismo comunitario) definidos en el mismo documento de propaganda electoral.

<sup>123</sup> Esto es más fácil de afirmar por la votación obtenida por el instrumento político (3.923, en 1995; 2.066, en 1999, y 5.956, en 2004, según datos oficiales de la Corte Nacional Electoral) que por el porcentaje de participación electoral (50,42%, en la última elección).

habitantes del área rural podían ser elegidos como autoridades. Constituyeron también la primera contienda en la que intervino el instrumento político y la primera manifestación seria de *apropiación* de las reformas estatales por parte del movimiento cocalero. En Puerto Villarroel, el instrumento político alcanzó el 58,69% de los votos. En 1999 se dio el triunfo más estrecho del instrumento; el 41,3% logrado no alcanzó para garantizar la asunción automática del cargo de alcalde por parte del candidato masista (el porcentaje mínimo necesario para ganar las elecciones en la elección popular es 50% más 1 de los votos).

La elección de candidatos según el estilo sindical —que, como vimos, es en definitiva la elección de autoridades— es una de las vías principales en que la FSCCT influye en la municipalidad. Los candidatos elegidos deben rendir informes periódicos a las organizaciones cocaleras y reciben calificaciones por parte de los delegados sindicales.<sup>124</sup> Los representantes deben sujetarse a las determinaciones de las bases y “cumplir con las exigencias de su organización”, “coordinar (...) entre alcaldes, concejales, comités de vigilancia y subalcaldes, para el mejor proceso de la gestión municipal (...) Servir al pueblo, y no servirse de ellos”. También deben tener reuniones de coordinación con las organizaciones al menos una vez al mes. Otras obligaciones de los representantes son “habilitar a sus suplentes de acuerdo a las determinaciones de la organización” (VII Congreso de las Seis Federaciones, 2003) y asistir a todas las actividades sindicales. Según el Estatuto del Comité de Coordinación de las Seis Federaciones, los cargos corresponden a las federaciones y la revocatoria de los mandatos depende de la evaluación orgánica. Una censura en un ampliado federativo implica el remplazo de la autoridad censurada. Un dirigente señaló en el congreso del MAS, en El Alto, en 2003: “si en el camino uno se tuerce, para eso está la revocatoria de mandato, esto se ha planteado en el congreso”.

Las organizaciones cocaleras también intervienen en la gestión de otras maneras. A continuación nos referiremos a dos ejemplos diversos que expresan un aprendizaje de la conciliación entre la acción sindical y la institucionalidad. En 1999 la gestión municipal se

---

<sup>124</sup> Las calificaciones a los concejales, alcaldes, consejeros departamentales, diputados y senadores no carecen de inventiva. En el VII Congreso de las Seis Federaciones, después de escuchar los informes de los representantes municipales o nacionales, pusieron notas a cada uno como si se tratara de un examen escolar: 60, 70 sobre 100; 28 (cobardía); Evo Morales fue calificado con 200 sobre un máximo de 100.

vio alterada por un conflicto que resultó en la destitución del alcalde de Puerto Villarroel y en la reconfiguración del Concejo Municipal. 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. La disputa de liderazgo entre Alejo Véliz y Evo Morales y la separación entre la ASP y el IPSP dieron escenario a una dura crisis que duró varios meses.

Como consecuencia de las elecciones municipales de 1995, el instrumento político (entonces ASP) obtuvo la alcaldía municipal y tres de las cinco concejalías de Puerto Villarroel. Al igual que en los otros municipios del trópico, los candidatos titulares se comprometieron a pedir licencia a la mitad del período de administración, con el fin de que también los suplentes adquirieran experiencia en el manejo municipal. El hecho de que no cumplieron ese compromiso es parte del conflicto que se expondrá a continuación.<sup>125</sup>

Entre finales de 2000 y principios de 2001 el gobierno municipal movió su sede de la población de Puerto Villarroel —la capital histórica, ubicada en los confines del municipio, a orillas del amazónico río Ichilo— a la localidad de Ivirgarzama —el centro urbano más poblado del trópico cochabambino, situado en el medio mismo de la sección—. El traslado no fue la culminación natural del proceso de desarrollo desigual de ambos lugares; tampoco resultó de un acuerdo relativo a los posibles beneficios que la ubicación central de Ivirgarzama podía aportar a la gestión municipal. Fue definido conflictivamente, por la dinámica social y política y bajo el protagonismo de la FSCCT, las autoridades municipales y las organizaciones vecinales y cívicas de las localidades de Puerto Villarroel e Ivirgarzama. Los hechos se describen con detalle con la intención de mostrar la variedad de argumentos y formas de acción a los que recurrieron las

---

<sup>125</sup> El problema de la alternancia no parece depender de los compromisos de los concejales con algún líder. Se dio en otros municipios y continuó en la administración posterior. El alcalde de Puerto Villarroel declaró en su informe a las Seis Federaciones en el congreso de 2003: “Hay un problema en Puerto Villarroel. Yo quisiera que en la Comisión Política con más fuerza para resolver estos problemas. Si nosotros hablamos de principios políticos, de ideología de todo hablamos, entonces eso tiene que respetar, pero en nuestro municipio de Puerto de Villarroel eso no se ha visto [...] ha habido compromiso en la campaña de trabajar dos años u medio después los suplentes, pero eso no se ha cumplido”. La Comisión Política decidió: “Para mayor coordinación con las bases, la Comisión Política considera que la gestión de los Concejales Titulares, sea por dos años consecutivos y luego deben asumir sus respectivos suplentes por dos años y el quinto año debe ser ejercido por el que mejor cumpla su función”.

organizaciones cocaleras para adelantar sus objetivos estratégicos. Esos argumentos y formas de acción se emplearon después a escala nacional, durante el gobierno de Evo Morales; por otro lado, el Comité Interinstitucional de Puerto Villarroel es la primera expresión de un contramovimiento en un departamento del occidente de Bolivia. Años después, durante el proceso constituyente, se crearía otro Comité Interinstitucional en la ciudad de Sucre, con presupuestos parecidos: la oposición al MAS, el racismo, la disputa por la sede histórica de los órganos de poder.

### 5.2.2. Cambios de autoridades

La relación entre los órganos de poder municipal —el alcalde, que encarna el ejecutivo, y el Concejo Municipal u órgano deliberante— puede ser conflictiva. Durante el período estudiado, las leyes de municipalidades daban primacía al Concejo, reconocido como la máxima instancia de decisión municipal. Sin embargo, existía de hecho, en consonancia con el presidencialismo que imperó siempre en el país, la posibilidad de bloqueo mutuo entre los dos órganos. La preeminencia del Concejo se condensa en el hecho de que formalmente no había candidatos a alcalde sino a primeras concejalías. Los concejales electos escogían, entre ellos, al alcalde. Aunque los concejos podían censurar y cambiar a los alcaldes, estos cambios ocasionaban crisis difíciles de tratar. En ocasiones la estabilidad municipal dependía de las disposiciones personales, ya que las prescripciones institucionales eran ambiguas (había una amplitud de opciones de bloqueo y vías legales para desestabilizar un gobierno municipal).

El gobierno municipal de Puerto Villarroel fue un objeto más en discordia en el enfrentamiento por la hegemonía del movimiento campesino. Las relaciones entre los liderazgos campesinos y las tendencias político-ideológicas escenificaron un conflicto de poderes entre el alcalde y los concejales y paralizaron durante varios meses la municipalidad. El conflicto expresa la ambigüedad de las relaciones del movimiento con la izquierda; ejemplifica el *desencuentro local* con el comunismo campesino cuando se consolidaba el liderazgo de Evo Morales en el trópico (posteriormente se daría un

*reencuentro* a nivel nacional con el comunismo más tradicional, cuando Morales buscaba el liderazgo nacional).

En ASP, el primer instrumento político, convivían ex dirigentes mineros —que cargaban el bagaje ideológico y la experiencia organizativa que correspondía a uno de los principales núcleos de la izquierda boliviana—, dirigentes campesinos con militancia política o trayectoria sindical y una nueva dirigencia gestada en el mismo trópico. Algunos de los fundadores de ASP eran ex dirigentes obreros que suponían que el campesinado era el *nuevo sujeto* transformador; otros se habían trasladado al trópico y vivían efectivamente ahí. Entre esos otros estaba Guido Tarqui, candidato a diputado en 1993 por el Eje Pachakuti y primer alcalde municipal del instrumento político en Puerto Villarroel. Tarqui había adquirido prominencia por su trayectoria y, más allá del ámbito estrictamente sindical, había realizado algunas publicaciones: *Coca. El legado de los dioses o la locura de los blancos* (en colaboración con Freddy Condo, 1992) y *La agresión. Así sentimos los cocaleros. Testimonios de Guido Tarqui, Andrés Zurita, Juan de la Cruz Villca, Modesto Condori y el pueblo* (compilación realizada por Condo a partir de testimonios de varios dirigentes, 1994).

Cuando Evo Morales obtuvo la candidatura de la circunscripción 27, en 1997, dio un paso de múltiple significación en la consolidación de su liderazgo. Ese paso comportaba su proyección nacional; reflexivamente daba mayor vigor a su presencia local y constituía, además de una adhesión manifiesta a la vía electoral, un destaque definitivo frente a otros dirigentes. Según se recordará, el ganador *inicial* de las elecciones primarias había sido el comunista Valentín Gutiérrez, de la Federación de Carrasco Tropical, afín a la tendencia del alcalde Guido Tarqui;<sup>126</sup> Evo Morales había conseguido la candidatura gracias al renunciamento de Gutiérrez. Con el “voto cruzado” y la victoria electoral, Morales impuso su figura por encima de las de Gutiérrez, localmente, y Alejo Véliz, a escala nacional. Pero la Federación de Carrasco y la municipalidad de Puerto Villarroel continuaban “en poder” de los grupos afines a Gutiérrez y Tarqui. Las divergencias con

---

<sup>126</sup> Gutiérrez había ingresado al Concejo Municipal como suplente de Tarqui y hasta el momento de las elecciones primarias había sido presidente de ese órgano deliberante.

Véliz se hicieron cada vez más pugnaces y llevaron a los cocaleros a la fundación del IPSP y a la adopción de la personalidad jurídica del MAS.

En septiembre de 1998 Evo Morales fue expulsado de ASP por Alejo Véliz, por no asistir al congreso de la organización. Valentín Gutiérrez, suplente de Morales en la Cámara de Diputados, continuó en ASP, al igual que Guido Tarqui. En función de esa disputa hegemónica, algunos dirigentes promovieron entonces un giro favorable a Morales 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 sobresaltos. El cambio en la municipalidad fue más complejo. Tratándose de una institución pública, se plantearon varios problemas legales que ninguna de las partes sabía manejar adecuadamente.

La Federación de Carrasco estaba dirigida por Primo Choque, de la Central Paraíso, vinculado a Tarqui. Algunos dirigentes promovieron su cambio. Sin realizar el congreso ordinario, obligaron la renuncia de Choque y eligieron a Luis Cutipa, que en 2002 sería candidato suplente de Evo Morales en las elecciones para diputado en la circunscripción 27. Cutipa provenía de una familia campesina y había trabajado en las minas antes de emigrar al Chapare.<sup>127</sup> El Comité de Vigilancia estaba dirigido por Eugenio Luna, que sería posteriormente candidato a concejal y presidente del Concejo Municipal por el MAS-U.<sup>128</sup>

Durante toda su gestión el alcalde Tarqui había realizado pocos gastos e inversiones con los fondos municipales por temor de los múltiples controles fiscales. Al

---

<sup>127</sup> El periodista cochabambino Wilson García escribió lo siguiente: “Luis Cutipa también nació en una choza rural del valle, fue pastorcillo en su niñez, asistió a una escuela a 20 kilómetros sin camino de su comarca, hizo el cuartel sirviendo como jardinero en un chalet del coronel y ancló su destino como peón de bocamina (...) migró al Chapare cuando el Estado cerró el estaño para abrir la coca” (<http://www.rebellion.org/hemeroteca/internacional/merida100902.htm>).

<sup>128</sup> Anteriormente el Comité de Vigilancia había sido crítico del gobierno municipal. Por ejemplo, en fecha 29 de enero de 1998 envió una carta a la FSCCT para ser considerada en el ampliado que se llevaría a cabo en Valle Sajta: “El motivo de la presente es para denunciar al MAGNO AMPLIADO la mala actitud de nuestros HONORABLES Consejales (*sic*) y del Ejecutivo Municipal de la 5ta Sección (...) Para justificarse como Autoridades del Instrumento Político, de llevar una Política de manera participativa, transparente y de manera honesta” (Carta del Comité de Vigilancia al magno ampliado de la FSCCT).

parecer, tenía la certeza de que cualquier error administrativo podía ser usado por sus circunstanciales adversarios políticos. Enfrentó un dilema en el que, por cualquier lado, salía perjudicado: si no hacía los gastos, su gestión sería ineficiente; si los hacía, posiblemente sería víctima de los exámenes rigurosos de sus enemigos políticos.

El informe anual correspondiente a 1998 fue rechazado tanto por el Concejo como por el Comité de Vigilancia. La carta del Comité indica:

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).

El rechazo del informe podía derivar en un proceso contra el alcalde y en la suspensión de las transferencias financieras de la coparticipación tributaria. El Comité estaba dispuesto a afrontar esos problemas:

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*).<sup>129</sup>

La correlación de fuerzas ya era desfavorable a Tarqui. El Comité de Vigilancia y la Federación estaban en su contra. Solamente el Concejo Municipal, que había abierto un sumario informativo contra el alcalde por denuncias de malos manejos económicos, podía respaldarlo. Sus adversarios encontraron con facilidad el argumento para cambiar a los

---

<sup>129</sup> Una carta similar sería enviada a la Prefectura de Cochabamba en abril de 1999. En su parte final, la carta dice: “Por estos detalles y otros que serían muy largos de enumerar, es que el Comité de Vigilancia de la 5ta. Sección (...) manifestamos QUE NO ESTAMOS DE ACUERDO CON LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 1998” (Carta de 15 de abril de 1999).

concejales. Hay autores que sostienen que la participación municipal sirvió como una escuela de formación de cuadros políticos (Cf., por ejemplo, Crespo 2009). Los dirigentes cocaleros tenían la misma idea. Así, en todos los municipios del trópico se acordó un compromiso de alternancia: los concejales titulares renunciarían a sus mandatos al terminar la mitad del período municipal, de manera que los suplentes pudieran tener la misma experiencia de gestión. En el caso de Puerto Villarroel y el período 1996-1999, tres de los cuatro titulares de Izquierda Unida pertenecían a ASP; el restante apoyaba a Morales y al IPSP, que pronto se convirtió en el MAS-IPSP; los suplentes eran también del IPSP. El argumento de la alternancia fue usado explícitamente por los miembros de la Federación en su relación con las bases. Un investigador que estuvo presente en el municipio durante todo el conflicto afirma:

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).

Como los titulares no renunciaron, “los renunciaron” forzosamente. 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 y al alcalde. Los nuevos concejales decidieron suspender a Tarqui hasta la conclusión de la auditoría de su gestión. Ese mismo día se hizo pública una carta de renuncia a la alcaldía firmada por Tarqui. Tarqui negó que la carta fuera suya pero en los hechos su condición de alcalde fue desconocida.

**Tabla 5.6. Nuevas autoridades después del cabildo de marzo de 1999**

Concejales titulares	Cargo	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

El nuevo Concejo Municipal se pronunció contra Tarqui pero intentó reconducir la gestión:

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>130</sup>

Tarqui recurrió a un amparo constitucional para recuperar la alcaldía. El amparo fue hallado procedente y le dio la posibilidad de reasumir la concejalía pero no la alcaldía. El amparo favorecía también a los concejales titulares que habían sido destituidos en el cabildo. Para destituirlos efectivamente, la Federación recurrió a una práctica que después se utilizaría a escala nacional, en el Congreso: los cercos. Organizó movilizaciones para cercar los lugares en que debía reunirse el concejo municipal, que impidieron que los concejales titulares pudieran pasar. En cada una de las tres sesiones en que hubo cerco, se llamó lista para controlar la asistencia de los titulares; las ausencias constaron en las actas.<sup>131</sup> De acuerdo con el reglamento del Concejo, tres inasistencias sucesivas a las sesiones implicaban la revocatoria del mandato de un concejal. Así, se asumió que los concejales suplentes adquirirían el estatus de titulares.<sup>132</sup> Los concejales destituidos presentaron otro recurso de amparo, que fue hallado procedente pero fue desconocido por la Federación y el Comité de Vigilancia. Un comunicado del Comité instruyó a la población no tomar en cuenta las decisiones asumidas por los concejales titulares:

Es por todos conocido que Guido Tarqui siendo alcalde de nuestra jurisdicción, malversó a su gusto los recursos económicos del municipio (...)  
El Concejo Municipal se puso a las órdenes de Guido Tarqui y nunca fiscalizó su gestión dejando pasar toda una serie de tropelías y malos manejos (...) Los directos responsables de este estado de cosas tienen nombre y apellido, son: Valentín Gutiérrez, Alejandro Rojas y René Choque Pérez, cómplices y encubridores de Tarqui (...)

---

<sup>130</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>131</sup> Durante el gobierno de Evo Morales, varias sesiones del Congreso nacional se hicieron “con cerco”. Por un lado, senadores suplentes de partidos de la oposición asistieron para dar quórum a las sesiones; por el otro, se realizaron cercos de organizaciones sociales para impedir el ingreso de los parlamentarios titulares.

<sup>132</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).

En su afán de seguir medrando de los recursos del Pueblo y sin vergüenza alguna, estos sujetos pretenden dar normas de conducta y enseñar legalidad al pueblo cuyo voto desconocieron en la práctica. Amparados por un Juez corrupto y que desconoce la majestad de la Ley ahora quieren entrometerse al Concejo, para perjudicar la labor Municipal en clara demostración de que existen turbios y graves intereses que unen mejor que con poxipol a Guido Tarqui y compañía.

(...) Guido Tarqui y su pandilla no son nada en nuestro municipio y como tales serán tratados (Comunicado “A la opinión pública” de 30 de abril de 1999).

Puerto Villarroel tenía dos concejos municipales. Uno funcionaba en la capital; el otro, en Ivirgarzama. La Tabla ... detalla la composición de ambos.

**Tabla 5.7. Composición del Concejo 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.

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. Rosendo Mita, el alcalde nuevo, solicitó el 16 de septiembre de 1999 amparo constitucional contra Tarqui y los concejales porque Tarqui aparecía como presidente del Concejo Municipal (de los titulares) sin haberse registrado la renuncia del presidente elegido anteriormente.<sup>133</sup> El amparo fue declarado procedente en fecha 28 de septiembre y fue ratificado por resolución del Tribunal Constitucional el 5 de noviembre. Así quedaron en nulidad todas las resoluciones del concejo de los concejales titulares.

<sup>133</sup> El propio Rosendo Mita seña procesado por uso indebido de bienes municipales por los concejales de la siguiente administración.

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. 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).

Uno de los más enérgicos opositores al gobierno municipal de Tarqui —el probable redactor de los comunicados más duros del Comité de Vigilancia— era Jaime Santa Cruz, representante del cantón Puerto Villarroel en el Comité. Poco más de un año después el presidente del Comité y el delegado de Puerto Villarroel ocuparían trincheras opuestas, en relación con el traslado de las oficinas municipales a la localidad de Ivirgarzama.

El Programa Operativo Anual de 1999 fue elaborado participativamente y tiene muy poca relación con el Plan de Desarrollo Municipal quinquenal, del cual debería derivar. Ese año las políticas municipales respondieron muy de cerca las demandas de los sindicatos pero se alejaron de las normas nacionales de administración. De hecho, la ejecución de las obras municipales no se ajustó a lo planificado sino al revés: el POA fue ampliamente reformulado en función de lo ejecutado. Las demandas iniciales de los sindicatos variaron durante el año y la aprobación final del POA se hizo en diciembre. En las elecciones municipales de ese mes el MAS-IPSP también triunfó y en el período posterior tanto los concejales como el alcalde fueron mucho más cuidadosos en la combinación de las decisiones de las bases campesinas y la acción municipal. Encontramos

una muestra de ese cuidado en el conflicto que resultó en el cambio de la sede del gobierno municipal.

### 5.2.3. El caso del traslado

#### **Conflicto CAMBA-COLLA en el centro de Bolivia**

Puerto Villarroel fue uno de los centros poblados más importantes del trópico de Cochabamba. Su ubicación junto al Ichilo, uno de los principales ríos amazónicos de Bolivia, permitía el tránsito de los productos más variados desde los valles del occidente a los pueblos y ciudades de la sabana del Beni. Con el auge del complejo coca-cocaína, a principios de los años ochenta, Ivirgarzama, una localidad ubicada en la misma sección municipal, creció rápidamente, en tamaño de población y en provisión de servicios, superando largamente la importancia que antes detentaba el puerto. Ivirgarzama llegó a ser el mayor centro poblado de todo el trópico. A finales del año 2000 la sede del gobierno municipal fue trasladada del puerto a Ivirgarzama. Los porteños intentaron resistir el traslado con todos los medios que estaban a su alcance —las movilizaciones, los procesos judiciales, acudir al parlamento—; los campesinos usaron el mismo empeño para conseguirlo. En este fenómeno que se consolidó a principios de 2004 se condensan varios de los conflictos que conforman la Bolivia contemporánea: la rivalidad regional secular entre amazónicos y andinos —conocida como conflicto *camba-colla*—, la disputa entre pueblos y comunidades rurales, los entredichos entre partidos “tradicionales” y movimientos sociales, la influencia de la política centralista en lo local.

#### **Ivirgarzama VERSUS Puerto Villarroel**

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 registró en Ivirgarzama a 6.366 habitantes. Puerto Villarroel, que contaba en el censo con 1.778 habitantes, es, 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, considerando que el río Ichilo es navegable. La instalación de una guarnición de la Fuerza Naval fue el epítome de la voluntad estatal de dar vida al puerto y explotar los potenciales integradores de ubicación. En abril de 1980 se crearía oficialmente la Quinta sección municipal de la provincia Carrasco, con Puerto Villarroel como capital indiscutible.

Hacia 1975, Puerto Villarroel era uno de los dos asentamientos más importantes del trópico:

El centro principal, Villa Tunari, cuenta con una población estimada en 1.500 habitantes; está ubicado en la puerta 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. La diferencia en el tamaño de las poblaciones se tradujo en otras diferencias notables relativas a la disponibilidad de servicios de salud y educación.<sup>134</sup> Durante el conflicto, la cantidad de organizaciones sociales era notablemente mayor en Ivirgarzama que en Puerto Villarroel: “en el municipio de la Quinta Sección hay un total 354 OTBs, de las cuales corresponden 5 OTBs de la área urbana de la población de Puerto Villarroel, incluso cuando había problema solamente había 4 OTBs, una se fundó recientemente” (Luna 2004: 5).

---

<sup>134</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, en Ivirgarzama existen dos hospitales y siete postas sanitarias; en Puerto Villarroel, sólo dos postas (Correspondencia municipal).

Era evidente que la dinámica socioeconómica y política tenía su centro en Ivirgarzama. Pero las leyes no ofrecían claridad en relación con un cambio de sede de gobierno municipal. Ni la Ley de Participación Popular (1994) ni la Ley de Municipalidades (1999) incluían apartados relativos a ese asunto. Adicionalmente, la reforma municipal había dejado intactas algunas inconsistencias institucionales como la elección popular de corregidores y agentes cantonales o municipales. Ivirgarzama tenía un agente municipal respaldado por la legitimidad del voto popular y que podía recaudar impuestos sin la necesidad de rendir cuentas al gobierno municipal. De hecho, el agente ostentaba continuamente su autoridad frente al alcalde. En el escenario se encontraban, entonces, el puerto, capital municipal, e Ivirgarzama, con pretensiones de ser sede del gobierno pero con un agente municipal en ejercicio. Las diferencias o los *clivajes* sociales confluían en la disputa. De esa manera, los campesinos de origen andino, los “excluidos de siempre”, los cocaleros, sindicalistas y masistas, estaban en el lado de Ivirgarzama. En el lado contrario, en Puerto Villarroel, había poca población indígena; no se producía coca y los partidos “tradicionales” recibían mayor votación.

Todos los alcaldes municipales elegidos antes de 1995 habían sido pobladores del puerto. Hasta ese año, los campesinos estaban excluidos en la práctica de la gestión municipal. Ninguno de los concejales titulares elegidos en diciembre de 1999 representaba a la capital municipal. En 2000 existía entre los porteños un sentimiento de pérdida y abandono, porque, desde que el gobierno local estaba en poder de los campesinos, la mayor parte de los recursos municipales se dedicaban a las colonias. Por el lado de los pobladores de Ivirgarzama, el cambio de sede era visto como una consecuencia del vigor social y económico del centro poblado pero también como una conquista frente a los “no originarios” y contra los partidos “neoliberales”.

Aunque la manera en que se realizó el traslado no fue detalladamente planificada, tampoco fue una acción totalmente espontánea. De acuerdo con un ex funcionario municipal: “La Federación (de Carrasco Tropical) 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” (Comunicación personal).<sup>135</sup>

El ex presidente del Concejo Municipal narra cómo se establecieron las bases 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 solicitudes ante el Concejo, decidieron trasladar *una Secretaría Administrativa*, encargada de registrar peticiones de los pobladores del municipio, a Ivirgarzama (Eugenio Luna).

El traslado de la Secretaría Administrativa del Concejo Municipal detonó el conflicto. 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 ese asunto. La sesión se realizó dos días más tarde y aprobó una resolución municipal (RM N 59/00) que definía que esa secretaría iba a funcionar desde entonces en la localidad de Ivirgarzama. En la población del puerto se sabía desde hacía meses que los campesinos tenían la intención de llevar el gobierno local a Ivirgarzama. Los dirigentes cívicos del pueblo supusieron que la resolución referida a la secretaría involucraba el traslado de todo el Concejo y también de la alcaldía. El sábado 2 de diciembre por la noche, grupos organizados de vecinos tomaron las instalaciones de la municipalidad en Puerto Villarroel.<sup>136</sup> Dos días después las autoridades fueron recibidas en el puerto con franca hostilidad. Un grupo de porteños movilizados cerraron el edificio municipal y, cuando llegaron las autoridades, arrebataron las llaves de los automóviles de la Alcaldía y el

---

<sup>135</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)

<sup>136</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” (Almacenero municipal).

Concejo: “Nos constituimos a nuestra fuente de trabajo en Puerto Villarroel, alcalde, algunos funcionarios y concejales (...) Algunos estaban en la puerta de la alcaldía y calculamos que iba a pasar algo (...) Me han rodeado y no sabía cómo escaparme” (Eugenio Luna). “Inmediatamente ellos sacaron la llave de contacto (...) Ya no me dejaron entrar a la oficina de la Alcaldía, porque estaba echada con pegamento en las chapas” (Agapito Olivera, alcalde municipal).

Al día siguiente, los concejales, el alcalde y los funcionarios municipales volvieron a Puerto Villarroel acompañados por cientos de campesinos y pobladores de Ivirgarzama. Las oficinas estaban cerradas con candados; las cerraduras continuaban 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 ruedas.

Se improvisó una reunión entre los pobladores locales y los que habían llegado de Ivirgarzama. Los representantes del Comité Cívico de Puerto Villarroel declararon que desconocían la autoridad de la municipalidad. De hecho, habían nombrado como nuevo alcalde al candidato que había obtenido el primer lugar en las elecciones de 1999 en el centro poblado. El presidente cívico proclamó, aludiendo a la Ley de Creación de la sección municipal:

Nuestras autoridades (municipales) han sacado una Resolución Interna Municipal para trasladar a Ivirgarzama el Concejo Municipal y su respectiva Secretaría Administrativa (...) Una Resolución Interna no va a derogar una Ley. No podemos quitar a Puerto Villarroel lo que por ley se creó (...) Acá el pueblo ha tomado la decisión de posesionar a don Ernesto Chávez como Alcalde Municipal porque él ganó en este pueblo de Puerto Villarroel. Como don Agapito y los otros Honorables ganaron en las colonias (...) entonces ellos que se vayan a gobernar allá (Archivo de televisión de Radio Santa María de los Ángeles).<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Otro dirigente declaró ante los medios de comunicación: “el pueblo ha tomado de poder nombrar su propio Alcalde; aunque ilegalmente, está posesionado; pero ya tenemos un Alcalde quien va a velar por los recursos propios que tiene nuestra población de Puerto Villarroel. Además, nuestro Alcalde ya está funcionando, porque no podemos esperar un solo día (por) que los recursos que se generan en Puerto Villarroel... (...) se pueden derrochar o (...) pueden faltar para las arcas

La versión más conciliadora de la insinuación de crear un nuevo municipio consistía en pedir la descentralización municipal.<sup>138</sup> Cuando el alcalde sugirió solucionar el problema mediante una mesa de diálogo, un ex presidente cívico y entonces presidente del Comité Interinstitucional de Defensa del Pueblo de Puerto Villarroel (antes Comité Interinstitucional por el Desarrollo de Puerto Villarroel) respondió: “Queremos tener un alcalde de la población de Puerto Villarroel. Eso queremos (...) Este pueblo de Puerto Villarroel no es un pueblo de imbéciles. Cualquier cosa se puede aceptar, evidentemente se ha aceptado durante tanto tiempo. Pero ahora no. Esto se ha terminado, señor alcalde y señores de Ivirgarzama. ¿Qué vamos a dialogar?” Tal como se observa en la Tabla ..., existía una coincidencia tácita entre los dos bandos: ambos preferían que los funcionarios salieran del puerto; unos —los porteños—, por un rechazo visceral resumido en la frase: “Váyanse. Nosotros tenemos ya otro alcalde”; los otros —los campesinos—, porque era su intención desde hacía tiempo.

**Tabla 5.8. Argumentos de las partes. Reunión de 3 de diciembre de 2000 en Puerto Villarroel**

Sujeto	Diagnóstico	Propuesta
Alcalde municipal	“No puedo explicarme cuál fue el motivo del problema”	Instalar una mesa de diálogo.
Comité Interinstitucional de Puerto Villarroel	“Hemos intentado por cinco años eso que usted dice ‘dialogar’ y no hemos encontrado nada”	Descentralización, que el puerto funcione como municipio autónomo. Que los funcionarios y autoridades abandonen el lugar.
Agente cantonal de Ivirgarzama Asesor legal de la alcaldía	“Hay una necesidad de Puerto Villarroel”	Trasladar la sede y tramitar ante el Congreso una declaratoria de que el puerto sea considerado como un cantón autónomo.
Representante de OTBs del cantón Puerto Villarroel	“Sólo el pueblo del área urbana de Puerto Villarroel está protagonizando el conflicto”	Dialogar.

Elaboración propia.

---

(...) de nuestra Alcaldía. Por otra parte, los Concejales no deben sacarse de la cabeza que la capital de la Quinta Sesión es Puerto Villarroel, quieran o no” (Mariano Pachajaya, archivo de Radio Santa María de los Ángeles).

<sup>138</sup> Según el presidente del Comité Cívico de Puerto Villarroel: “lo único que queremos es la descentralización económica para la localidad de Puerto Villarroel (...) para que cada pueblo maneje sus recursos económicos de la Participación Popular y los recursos propios en obras de prioridad de cada comunidad” (Archivo de video de Radio Santa María de los Ángeles).

La propuesta de descentralizarse fue interpretada por los concejales del MAS-IPSP y por los pobladores de Ivirgarzama como una admisión de que el traslado de sede debía realizarse.<sup>139</sup> Sin un acuerdo, las autoridades municipales retornaron abandonaron Puerto Villarroel. Por la noche los empleados municipales que trabajaban en el lugar fueron expulsados.<sup>140</sup>

Ese mismo día se convocó la que sería última sesión regular del Concejo en las oficinas de Puerto Villarroel. Su asunto principal era el traslado del gobierno municipal. El 7 de diciembre, fecha señalada para la sesión, los concejales municipales y el alcalde fueron al puerto acompañados de una caravana de pobladores del área rural, vecinos de Ivirgarzama y transportistas. Por segunda vez encontraron las cerraduras y los candados del edificio municipal sellados con pegamento. La intención de los concejales del MAS-IPSP era celebrar de todas maneras la sesión en su sede oficial, de manera que no se pudiera argumentar nulidad de las resoluciones. La toma de las oficinas y la inutilización de las cerraduras servirían como sustento a la decisión del cambio de sede. Después de algunas horas de espera, las oficinas fueron abiertas. Instalado el quórum, se tocó el único punto del orden del día: la solicitud del alcalde de trasladar el funcionamiento del gobierno municipal a Ivirgarzama de manera transitoria. El concejo aprobó el traslado. Los argumentos que respaldaban la decisión hacían énfasis en el carácter sedicioso de la expulsión de los funcionarios municipales, la violencia contra las autoridades y funcionarios, el deterioro de los automóviles, el cierre de las oficinas y el nombramiento

---

<sup>139</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). “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.).

<sup>140</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 actual 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).

ilegal de un alcalde.<sup>141</sup> Terminada la sesión, el alcalde promulgó la ordenanza; las oficinas fueron cerradas y tanto las autoridades como los funcionarios municipales abandonaron Puerto Villarroel, llevando consigo parte de la documentación y del mobiliario municipal. El Comité Cívico de Ivirgarzama, los sesenta y seis sindicatos de la Central Ivirgarzama, las Juntas Vecinales, los comerciantes y transportistas realizaron una reunión de emergencia que dio la bienvenida al gobierno municipal y solicitó que el traslado no sea transitorio sino definitivo (Luna 2004:13).

Los cambios en las mesas directivas de los concejos municipales suelen hacerse en las primeras sesiones del año. Así, en enero de 2001 el Concejo Municipal eligió a una nueva presidenta. Este cambio generó un conflicto entre el presidente saliente y el resto de los concejales del instrumento político, que distrajo la atención de los dirigentes de Puerto Villarroel y les brindó la esperanza de que la nueva directiva pudiera tener una actuación menos dura.<sup>142</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 que la población de Ivirgarzama era la nueva Sede Oficial Administrativa del Gobierno Municipal de la Quinta Sección, autorizando “el traslado y funcionamiento de la Administración Central del Municipio a esta nueva Sede Oficial, por considerarla centro estratégico 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 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

---

<sup>141</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>142</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 responda 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, prepotencia e incapacidad para el ejercicio de sus funciones”.

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. Durante el mismo plazo 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.). El amparo procedía si no había ningún otro recurso legal efectivo, pero, tal como se vio, existía la posibilidad de impugnar el contenido de la ordenanza antes de su promulgación.

La Corte declinó su competencia y decidió 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 ilegal de la Ordenanza N 007/01, que los dirigentes porteños consideraban ilegal. El 21 del mismo mes, el tribunal de Sacaba dictaminó que la solicitud era procedente y ordenó que las autoridades municipales debían retornar a Puerto Villarroel en un plazo de veinticuatro horas. El argumento del juez indicaba que “la Ley de Municipalidades N 2028 no faculta al Concejo Municipal disponer el traslado de todo el Gobierno Municipal y sus diferentes órganos y estructuras administrativas y menos constituir su Sede Administrativa en un Cantón donde se tiene un agente Municipal con sus funciones claramente especificadas”.

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 (...) organizarnos para frenar esto de que se traslade la administración municipal (...) Ya a las ocho de la mañana nos fuimos al puente Magariños, que era la carretera Puerto-Ivirgarzama. Ahí nos fuimos con todos los dirigentes: las OTBs transportistas (...) había una unidad con la Central Ivirgarzama, donde nosotros habíamos esperado a todos los funcionarios (...) Ellos salieron de la oficina conjuntamente con todos los equipos moviéndose y de qué manera no hemos dejado pasar sobre ese puente (...) Ese día tenía que llegar una comisión de Cochabamba para verificar exactamente cuál era el problema (...) todas las instituciones estaban presentes en la Central Ivirgarzama (...) donde ellos han manifestado a esta comisión (... que) no estaban de acuerdo para que la Administración del Municipio de la Quinta esté en Puerto Villarroel (ex dirigente cívico de Ivirgarzama).

El 6 de marzo el Concejo Municipal apeló al Tribunal Constitucional de la república. El 16 de abril, el Tribunal 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 antes de su promulgación (Resolución Constitucional N 334/01). La resolución afirmaba: “los recurrentes han interpuesto el Amparo sin haber agotado todos los medios legales que tenían a su alcance, como la reconsideración prevista por el art. 22 de la Ley N 2028; además, según los datos del proceso y del informe de los recurridos se tiene evidencia que la determinación asumida por el Concejo Municipal, ahora impugnada, está sujeta a un trámite para su aprobación y homologación ante el Poder Legislativo”.

Una comisión del Comité Interinstitucional de Defensa de Puerto Villarroel tramitó en La Paz la anulación del traslado ante la Cámara de Diputados. La gestión tuvo éxito, debido, entre otros factores, a que las comisiones de esa cámara estaban dirigidas por representantes de “partidos tradicionales” opuestos al MAS. El 4 de julio de 2001 la Comisión de Descentralización y Participación Popular envió al alcalde y al presidente del

Concejo una minuta de comunicación con el fin de que restituyan el gobierno municipal en su sede oficial.<sup>143</sup> Por segunda vez los funcionarios de la alcaldía y el Concejo Municipal prepararon el retorno a Puerto Villarroel. Por segunda vez las organizaciones de Ivirgarzama bloquearon el camino.<sup>144</sup>

La decisión de los concejales y de la Federación fue entonces promover la modificación de la Ley de Creación de la sección municipal. Evo Morales presentó un Proyecto de Ley que no fue votado por los diputados pero permitió anular la decisión de la Comisión de Descentralización. En el informe sobre el Proyecto de Ley de la Cámara de Diputados se examinan las razones económicas, políticas y sociales del traslado de la sede administrativa de la municipalidad a Ivirgarzama. Los cívicos de Puerto Villarroel interpusieron un Recurso de Oposición ante ese proyecto. La Tabla ... muestra los argumentos de ambas partes.

---

<sup>143</sup> El texto decía: “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).

<sup>144</sup> “Cuando salimos de aquí de la población de Ivirgarzama, la comunidad creo que se enteró del retorno y no nos dejaron pasar, nos bloquearon ahí con camionetas, palos” (secretaria del alcalde). “No pudimos pasar, y tuvimos que retornar a las oficinas donde estábamos trabajando” (alcalde Agapito Olivera).

**Tabla 5.9. Argumentos de ambas partes examinados por la Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Diputados**

Asunto	Proyecto de ley	Recurso de oposición
Ubicación	<p>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.</p> <p>El aspecto político, como factor importante de la concentración de las entidades políticas, civiles, militares, en el Cantón Ivirgarzama, por el 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.</p>	<p>[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 (...)</p>
Legitimidad	<p>La razón social del traslado de la Capital al Cantón Ivirgarzama, a solicitud de todas las juntas u organizaciones, por la relación de concentración de entidades y la facilidad económica del Cantón Ivirgarzama d los factores territoriales de la Quinta Sección</p>	<p>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 Ivirgarzama y no en la capital.</p>
Infraestructura		<p>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).</p>

Elaboración propia con base en el Informe de Comisión N 16/2001-2002<sup>145</sup> y en el Recurso de oposición.

Mientras unos fundamentaban su proyecto en función de la dinámica propia de la sección municipal, los otros lo hacían en función de las vinculaciones del puerto con otros departamentos. Detrás de estos argumentos se encontraban pugnas incubadas durante años.

<sup>145</sup> El diputado que firma el informe es el mismo que promovió meses antes la minuta de comunicación que restituía la sede de la municipalidad en Puerto Villarroel.

En agosto de 2002 se inició una nueva legislatura, con los parlamentarios elegidos en junio de ese año. Había sido la primera vez que el MAS-IPSP se presentaba a elecciones generales. Su segundo lugar en la preferencia de la ciudadanía se traducía en un número inesperado de diputaciones (veintisiete) y senadurías (ocho). La situación parecía más propicia para reponer el proyecto de ley de cambio de sede del gobierno municipal. El proyecto de ley fue presentado por los diputados Evo Morales y Edmundo Novillo y fue derivado a la Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Diputados.

Tras varios meses de remisión en el tratamiento del proyecto, la Comisión programó una visita a Ivirgarzama, que se realizó el 17 de abril de 2003. De acuerdo con la crónica de un dirigente entonces miembro del Concejo Municipal:

Estos H. Parlamentarios han podido atestiguar, que el Cambio de la Sede Administrativa del Gobierno Municipal de Puerto Villarroel, por Ivirgarzama, era el clamor del mas de 95% de los habitantes de la jurisdicción municipal, mismos que se había expresado con la presencia mas de 340 representantes de OTBs, que acompañados de sus personerías jurídicas pedían el Cambio de la Capital y la Sede de Funcionamiento Central del Gobierno Municipal de Puerto Villarroel por la localidad de Ivirgarzama. Por otra parte también estuvieron presentes las cuatro OTBs de la localidad de Puerto Villarroel, que rechazaron el cambio de Capital y sede de funcionamiento del Gobierno Municipal (Luna 2004).

La Comisión no emitió dictamen durante todo el gobierno de Sánchez de Lozada. El presidente había acudido en septiembre de 2002 a inspeccionar la construcción de la carretera entre Puerto Villarroel e Ivirgarzama y los dirigentes cívicos aprovecharon para solicitar su intercesión para conseguir el retorno de las oficinas municipales.<sup>146</sup> Después de la visita de Sánchez de Lozada, intentaron plantear un nuevo recurso de Amparo

---

<sup>146</sup> La queja de los porteños al presidente se acompañó de la información adicional de que en Puerto Villarroel habían votado por él y no por Evo Morales, que no eran cocaleros y que no recibían ningún beneficio de la gestión municipal. Tal como se observa en la Tabla ..., la votación en el cantón Puerto Villarroel favoreció a Acción Democrática Nacionalista, en primer lugar, y al Movimiento de Izquierda Revolucionaria, en segundo lugar, antes que al Movimiento Nacionalista Revolucionario de Sánchez de Lozada.

Constitucional. Con el afán de agotar las vías legales a su alcance, hicieron todas las solicitudes posibles ante la municipalidad. Solicitaron la revocatoria de la ordenanza que decretó el traslado definitivo del gobierno municipal; pidieron copias de ordenanzas, informes de cuántas sesiones se habían realizado entre febrero de 2001 y octubre de 2002, sin recibir respuestas favorables.

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. Los argumentos de los recurrentes y recurridos se detallan en la Tabla... 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.

**Tabla 5.10. Argumentos expuestos en la audiencia del segundo Amparo Constitucional**

Asunto	Puerto Villarroel	Ivirgarzama
<b>Motivo</b>	La sede debe ser la capital municipal y no un cantón, que tiene un agente municipal El Concejo no tenía competencia para decidir el traslado. La Ley de Unidades Político Administrativas no faculta al Concejo para tomar decisiones sobre la ubicación de la capital municipal.	La ordenanza se aprobó por razones de conveniencia institucional.
<b>Vías legales agotadas</b>	Se pidió al Concejo revocar la ordenanza y no hubo respuesta.	Las solicitudes fueron respondidas oportunamente. Legalmente no existe la revocatoria sino la reconsideración, para lo cual había un plazo de 10 días que no fue utilizado por los recurrentes.
<b>Conocimiento del Poder Legislativo</b>	La Cámara de Diputados declaró urgente la necesidad de reponer la sede. El Concejo no inició ningún trámite de homologación de la ordenanza. La ordenanza no puede homologarse.	Existe un trámite ante el Poder Legislativo en relación con el proyecto de ley de cambio de sede.
<b>Vulneración de derechos</b>	Se vulneran los derechos de los pobladores de Puerto Villarroel.	La ordenanza no vulnera derechos.

Elaboración propia con base en el dictamen del juez de Totorá.

El Comité Cívico de Puerto Villarroel impugnó el fallo ante el Tribunal Constitucional, máxima instancia de juicio en relación con asuntos constitucionales. El

Tribunal lo refrendó el fallo en abril de 2003 (Sentencia Constitucional 0510/2003-R). Su argumento repetía lo señalado por el juez de Totorá:

el Comité Cívico de Puerto Villarroel ha impugnado la legalidad de la Ordenanza Municipal N 007/2001 de 2 de febrero de 2001 *después de más de un año de su emisión, desnaturalizando así la esencia del recurso extraordinario*, pues uno de los elementos que caracterizan a esa garantía, de garantías, es precisamente la inmediatez, de la protección Jurídica.

(El Amparo) sólo puede invocarse cuando no existen otros medios o recursos legales establecidos para la reparación del supuesto acto ilegal. También en caso de que se encuentre en proceso legislativo, en el Congreso Nacional, un proyecto de ley referido al tema de cambio de sede de Gobierno Municipal, dispuesto por la Ordenanza impugnada, solo el Órgano Legislativo puede dejar sin efecto la supuesta violación a los derechos (Sentencia Constitucional N 510/2003, de 16 de abril de 2003).

En abril de 2003 la crisis del gobierno era evidente. El “impuestazo” de febrero había dejado su impronta de sangre en la gestión de Sánchez de Lozada. Las desavenencias entre el presidente y el vicepresidente se harían palpables en ocasión del primer informe anual de gobierno, en agosto. En octubre sucedió el desborde de la guerra del gas. Sánchez de Lozada huyó; el sistema de los partidos “tradicionales” se desplomó inconteniblemente. La nueva situación de transición otorgó al MAS-IPSP un lugar definitorio. En relación con el cambio de sede, esto se tradujo en una resolución de la Comisión de Descentralización y Participación Popular que respaldaba el traslado:

(E)l ejercicio autónomo de las prerrogativas normativas administrativas hace innecesario el trámite de cambio de capital de la Sección, la misma que debe conservar la calidad de capital histórica, recomendándose concertar y consolidar su distritación como Distrito Capitalino y portuario del municipio, que permita la administración desconcentrada de los recursos a través de una Subalcaldía (Resolución Nª054/2003-2004, de 3 de diciembre de 2003).

La resolución fue enviada a Ivirgarzama en un fax el 14 de enero de 2004. La noticia oficial fue recibida como un triunfo.

### **La dinámica nacional**

Pueden distinguirse tres momentos en el tratamiento nacional del problema del cambio de sede. En el primero, anterior a las elecciones de 2002, el movimiento, cobijado en la personalidad jurídica de Izquierda Unida, con cuatro diputados, tenía una desventaja palpable en el Congreso Nacional. La minuta de comunicación de 2001, que instruía el retorno a Puerto Villarroel, es el producto parlamentario de ese período. Evo Morales presentó un proyecto de ley, pero a principios de 2002 la presencia misma de Morales en el Congreso estuvo en duda; la expulsión de que fue objeto se dio precisamente durante la gestión de ese proyecto.

En el siguiente período, entre la inauguración de la legislatura de 2002, en agosto de ese año, y la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia, en octubre de 2003, existió una notable inestabilidad en el país y una indefinición palpable en el Congreso en relación con el problema. Con veintisiete diputados, el MAS planteó la modificación de la Ley de Creación de la sección municipal Puerto Villarroel. El período crítico ya iniciado impidió considerar el proyecto hasta la guerra del gas, que dio mayor protagonismo a los diputados masistas. El tercer período correspondió a la presidencia de Carlos Mesa. Las condiciones fueron más favorables para el MAS y hay ello resultó en una minuta de comunicación que respaldó el cambio de sede con el argumento de que el gobierno municipal podía tomar decisiones autónomas en beneficio de la población de su jurisdicción.

### **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 población rural, a fines de 1995, y con el primer gobierno municipal campesino, a partir de 1996.<sup>147</sup>

Cada principio de año, los pobladores de Puerto Villarroel rechazaban el POA elaborado por la alcaldía y proponían un plan de inversiones particular.<sup>148</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 al Concejo Municipal de octubre de 2001). Los campesinos, por su parte, consideraban que los programas anuales eran *justos* y afirmaban que la gestión municipal exigía la participación de cada familia, una participación activa, con mano de obra, que aparentemente las familias del puerto no estaban dispuestas a dar.

### **Clave CAMBA-COLLA**

¿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 originario al que se adscribía la población mayor de quince años. Las diferencias son claras. Según se ve en la Tabla..., la proporción de población quechua

---

<sup>147</sup> “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” (Dirigente Cívico de Puerto Villarroel).

<sup>148</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 POA-2000 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).

(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).

Tabla 5.11. Municipio de Puerto Villarroel. Autoidentificación de la población según el censo de 2001

AUTOIDENTIFICACIÓN	Total	Originario Quechua	Originario Aymara	Originario Guaraní	Originario Chiquitano	Originario Mojeño	Originario Otro Nativo	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
Ivirgarzama	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 Ivirgarzama y los “no indígenas” de Puerto Villarroel, la pugna regionalista entre los andinos (*collas*) y los pobladores de las tierras bajas (*cambas*). De acuerdo con los *collas*, los *cambas* se sentían anteriormente propietarios de la municipalidad y no aportaban nada en la gestión municipal: “Se les daba de todo. Ellos nunca han puesto por lo menos mano de obra, ni siquiera un jornal. 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 estaba en Puerto Villarroel, la Alcaldía debía correr con los gastos de todo”. La economía de los *cambas* u *orientales* era vista como extractiva y de menos trabajo: “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” (Óscar Calla, funcionario de la Alcaldía).

Por su parte, los *cambas* identifican a los *collas* con una invasión y con la economía ligada al narcotráfico. Por oposición, la economía del puerto es presentada como 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. Si hubiéramos tenido coca, también tendríamos desarrollo alternativo (...) Aquí no existe narcotráfico (dirigente cívico de Puerto Villarroel).

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 colla*, con insultos”. 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”.

Una opción posible para 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 (poblador de Puerto Villarroel).

La clave *camba-colla* acompaña la relación inarmónica entre los centros poblados y el área rural, también secular y agudizada por la reforma agraria de 1953<sup>149</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

---

<sup>149</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.

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:

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 (...) 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 *ithapallu* que le llaman, lo están amenazando, lo están botando al campesino. Por eso mucha gente no quiere denunciar, pero Puerto Villarroel es muy diferente (Dirigente de Puerto Villarroel).

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 relación entre partidos y movimientos sociales en Bolivia. No debe olvidarse que el movimiento cocalero mantenía entonces, 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 usaban; las leyes referidas a la participación de los dirigentes cocaleros en la política nacional se cumplían.*

### **Partidos tradicionales VERSUS instrumento político**

Tal como se señaló (*Supra*), los dirigentes cívicos de Puerto Villarroel pidieron su intercesión al presidente Sánchez de Lozada arguyendo, entre otros datos, que la población del puerto había votado por él y no por Evo Morales en las elecciones generales de 2002. No era cierto. El partido que había obtenido el primer lugar era Acción Democrática Nacionalista, ADN. En las elecciones de 1997 había sido Unidad Cívica Solidaridad, UCS (29,8% de los votos, frente a 22,7% de ADN y 17,0% de IU, que ocuparon los lugares segundo y tercero). Más allá de considerar el oportunismo de los dirigentes en su conversación con Sánchez de Lozada, debe hacerse énfasis en la votación de ADN. ADN salía del gobierno en 2002; no tenía un candidato carismático; su votación en el

resto del país no superaría el 3,4%. Pero el Plan Dignidad era visto por los porteños como un éxito. ADN constituía para los porteños la mejor opción para controlar a los sindicatos cocaleros.

**Tabla 5.12. Elecciones generales de 2002. Votación en el municipio de Puerto Villarroel por cantón**

Partido	Puerto Villarroel		Ivirgarzama		Mariposas		Valle Ivirza		Municipio	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
ADN	112	28,9%	55	3,3%	86	8,9%	208	7,1%	461	7,7%
CONDEPA	-	0,0%	11	0,7%	5	0,5%	14	0,5%	30	0,5%
FRI	-	0,0%	16	1,0%	10	1,0%	30	1,0%	56	0,9%
FSB	4	1,0%	4	0,2%	5	0,5%	17	0,6%	30	0,5%
MAS	41	10,6%	804	47,9%	427	44,1%	1.221	41,6%	2.493	41,8%
MBL	3	0,8%	8	0,5%	10	1,0%	16	0,5%	37	0,6%
MIR	66	17,0%	235	14,0%	144	14,9%	542	18,5%	987	16,5%
MNR	44	11,3%	142	8,5%	33	3,4%	377	12,8%	596	10,0%
MSM	-	0,0%	15	0,9%	10	1,0%	37	1,3%	62	1,0%
NFR	9	2,3%	124	7,4%	29	3,0%	105	3,6%	267	4,5%
PCB	6	1,5%	83	4,9%	69	7,1%	126	4,3%	284	4,8%
PDC	2	0,5%	10	0,6%	9	0,9%	16	0,5%	37	0,6%
PS	1	0,3%	5	0,3%	3	0,3%	10	0,3%	19	0,3%
UCS	98	25,3%	164	9,8%	127	13,1%	213	7,3%	602	10,1%
VR9	2	0,5%	1	0,1%	2	0,2%	5	0,2%	10	0,2%
<b>Válidos</b>	<b>388</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.677</b>	<b>100,0%</b>	<b>969</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.937</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.971</b>	<b>100,0%</b>
Nulos	19		74		43		114		250	
Blancos	12		36		32		76		156	
Total	419		1.787		1.044		3.127		6.377	
Inscritos	1.126		4.847		2.682		7.634		16.289	

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

En todo caso, la población del puerto prefería a los partidos “neoliberales” más que al instrumento político del movimiento cocalero. Las claves *camba* versus *colla*, 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.

### Conflictividad del sindicalismo

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. Los dirigentes de Puerto Villarroel arraigaban en la incompatibilidad entre el alcalde y el agente municipal una de las razones de su oposición al cambio de sede:

Si fuera yo de Ivirgarzama, si tuviera un agente cantonal y un alcalde, me voy pues con el alcalde y no a la oficina del agente cantonal, por el rango que tiene. Si no estuviera el alcalde en Ivirgarzama y estuviera en Puerto, tendría que ir adonde mi agente cantonal a pedirle lo que puedo pedirle para mi zona o mi pueblo. Pero aquí lo están marginando al agente cantonal. Para todo van al alcalde, al alcalde. Entonces de qué está ganando el agente cantonal (Marcos Yarvi).

### **Relaciones AMIGO-ENEMIGO**

La relación de oposición en el traslado fue estrictamente de *amigo-enemigo* (lo importante es impedir las amenazas del enemigo y no eliminarlo; el enemigo de hoy puede

ser el amigo de mañana; *Cf.* Schmitt 1991). Tal como recordó un dirigente de Puerto Villarroel, en 1998-99, habían coordinado acciones con los dirigentes de la Federación para cambiar al alcalde. El mismo dirigente estuvo muy cerca de ser candidato por el MAS-IPSP en las elecciones municipales de 2004.<sup>150</sup>

### **Resonancias con los conflictos posteriores**

El problema del traslado de la sede del gobierno municipal de Puerto Villarroel muestra dos características que luego se extendieron a las disputas políticas en el nivel nacional: la aparición de *contramovimientos* y la disputa regionalista por la ubicación de las oficinas estatales. En efecto, el Comité Interinstitucional de la ciudad de Sucre, que bloqueó las deliberaciones de la Asamblea Constituyente en 2007 con su demanda de traslado de la sede de gobierno nacional, está prefigurado en el Comité Interinstitucional de la localidad de Puerto Villarroel, que intentó impedir el traslado de la sede de gobierno municipal. Los conflictos callejeros entre “originarios” y “no originarios” que se escenificaron desde 2003 también reflejan elementos que estaban ya presentes en el conflicto que se dio alrededor del traslado. El cambio de sede expresa con nitidez varias aristas de la concepción de democracia vigente en las organizaciones de productores de coca y de las relaciones que establecen con la institucionalidad en la gestión municipal. Los campesinos apelaron a todas las instancias institucionales y extrainstitucionales a su alcance: el Órgano Deliberante municipal, los tribunales de justicia, el congreso de la república, la acción directa.

Ahora, de acuerdo con entrevistas realizadas en la zona, los funcionarios municipales y varios dirigentes y miembros de base de los sindicatos rurales coinciden en que la administración es más efectiva y cercana al control que ejerce la población; los dirigentes de Puerto Villarroel manifiestan su desacuerdo con las autoridades y declaran que son excluidos de los beneficios de la gestión municipal (“por el hecho de no tener

---

<sup>150</sup> “Hemos sacado (...) 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” (Comunicación personal de Marcos Yarvi).

coca”). Al margen de un juicio sobre este punto particular, el funcionamiento de la municipalidad en Ivirgarzama se estabilizó.

Estos dos ejemplos —el cambio de autoridades y el traslado de las oficinas municipales— expresan la capacidad de decisión de la federación sobre los asuntos municipales y al mismo tiempo un cambio en las modalidades de intervención: del desdén por las normas de gestión, en 1999, a la prudencia de los años siguientes.

## 6. GESTIÓN MUNICIPAL

### 6.1. LAS REFORMAS ESTATALES EN BOLIVIA

Este trabajo examina la experiencia municipal del movimiento cocalero como un determinante en su desarrollo político. La Ley de Participación Popular (de abril de 1994) municipalizó el país; constituye el hito más importante en la democratización el área rural en Bolivia a finales del siglo XX. Hasta entonces, los municipios no cubrían todo el territorio nacional y la presencia estatal en esa extensa zona era defectuosa e irregular. Aunque no se prohibían explícitamente sus derechos políticos, los campesinos no votaban ni eran candidatos en elecciones locales. Las jurisdicciones municipales se restringían a las áreas urbanas. En el resto, el Estado estaba presente a través de diversas entidades (corregimientos, cuarteles, proyectos) que no apuntalaban el ejercicio de la ciudadanía ni el desarrollo local. En el Chapare, los campesinos enfrentaban principalmente la faz represiva del Estado.

Hacia el final del período estudiado el sistema político boliviano estaba en crisis, a pesar de que desde el inicio mismo del ciclo democrático, en 1982, se habían realizado reformas que propendían a la estabilidad y a la modernización de las instituciones. Probablemente la más conocida sentencia sobre esta crisis fue aventurada por Mark Falcoff, *resident scholar* de uno de los más antiguos *Think Tanks* estadounidenses. Falcoff afirmaba en 2004: “Aunque Bolivia celebró recientemente más de dos décadas de democracia constitucional —el más largo período semejante en toda su historia— su sistema político parece estar hoy en un estado de desintegración terminal” (Falcoff 2004: 1).<sup>151</sup> Bolivia era presentada como un “Estado fallido”.<sup>152</sup> ¿Valían estas dudas de 2004 para

---

<sup>151</sup> “Si el plebiscito sobre la exportación de gas natural produce un resultado negativo, ni Santa Cruz ni Tarija tendrían interés en permanecer en la república, y probablemente amenazarían con formar un país propio. Pando, Beni y el departamento híbrido de Chuquisaca podrían sumarse a este intento, dejando a La Paz y las alturas a las drogas y la política, las dos cosas —quizás las dos únicas cosas— que realmente saben hacer” (Falcoff 2004:3).

<sup>152</sup> Sin tomar en cuenta las inevitables diferencias de puntos de vista, “el proceso boliviano” ganó en los últimos años el interés de activistas y académicos de varias latitudes, los que vislumbraron “los últimos días de Bolivia”, como Falcoff, y



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.

*todo sistema político o todo el Estado* boliviano? La *realidad* de las municipalidades era muy diferente de la que atravesaba el gobierno central. Mientras se había desmoronado el sistema de partidos de la democracia pactada, la reforma municipal de 1994 continuaba con vitalidad. Es innegable, sin embargo, que uno de los principales problemas del Estado se arraigaba precisamente en el hecho de que no tenía presencia plena en amplios sectores del territorio rural, el mismo territorio que hoy “cubren” las municipalidades.

Aunque la calificación de Estado fallido es excesiva,<sup>153</sup> debe reconocerse que, al margen de la pobreza estructural, existen problemas que afectan a la población y que el Estado no resolvió —de hecho, el Estado *generó* algunos de ellos—, problemas de exclusión arrastrados desde la colonia, problemas emergentes del proceso de la Revolución Nacional y problemas del orden neoliberal. Debe considerarse la debilidad, fragmentación e insuficiente ejercicio de soberanía por parte del Estado. El *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado* (PNUD 2007) lo caracteriza como un “Estado con huecos”, pues no cubre homogéneamente la extensión territorial del país y debe negociar su autoridad con actores locales y regionales y, por otro lado, porque fue incapaz de construir un espacio público común o fomentar un mercado interno dinámico y próspero.

La referencia de la debilidad estatal es indispensable porque determina la firmeza de cualquier reforma institucional que se instaure. Las reglas no son efectivas si no hay un poder (el poder estatal) que las respalde. Tal como afirma Charles Tilly, la estabilidad de la democratización —la sujeción de la política y el poder al control popular, la inserción de la política en las redes de confianza y la eliminación de las desigualdades como elemento político determinante— depende en un proceso de de cambio la fortaleza previa

---

los que afirman que Bolivia sería parte de una revolución en la que los países sudamericanos se alejan de la tutela de los Estados Unidos (Cf., por ejemplo, Kozloff 2008).

<sup>153</sup> En relación con algunos *Estados fallidos* o *fracasados* del continente africano, Gerard Kreijen afirma: “(l)a esencia del fracaso del Estado es una falta pura y simple de capacidad o poder factual. Es la incapacidad de un Estado de funcionar como algo continuo” (Kreijen 2004:375), “una incapacidad *per se* de proveer el mínimo orden normativo institucional que la estatalidad requiere” (96); en términos legales, una ruptura entre la soberanía negativa y el reconocimiento internacional, por un lado, y la falta de efectividad interna, por el otro; en términos sociológicos, la ausencia de monopolio del uso legítimo de la fuerza, el gobierno nominal y la anomia (375).

del Estado —un Estado es fuerte si sus intervenciones alteran efectivamente la distribución de recursos no estatales— (Cf. Tilly 2007: 162).

La reforma municipal fue de hecho un proceso democratizador, porque convalidó la soberanía popular en espacios locales, abrió espacio para las organizaciones sociales preexistentes y reconoció derechos políticos iguales, eliminando las exclusiones que afectaban a los campesinos e indígenas. Fue parte del enriquecimiento de la democracia de las últimas dos décadas y media; amplió la validez de las instituciones liberales a las áreas rurales y reconoció la participación de la población en parte de la gestión pública. Desde la reforma, la democracia municipal no fue “liberal pura”; combinó la dinámica política local con las instituciones representativas instauradas por primera vez en el área rural. Esta hibridación<sup>154</sup> no se dio en el marco único de una constitución de sujetos individuales sino en relación con tradiciones indígenas y coloniales colectivistas. Si la apropiación de los mecanismos de la democracia liberal comporta necesariamente alguna modificación en tales mecanismos, el proceso de democratización local también significó la localización de la democracia o, mejor, la adopción de connotaciones locales por parte de la democracia.

### **6.1.1. La descentralización y la participación local**

La descentralización estatal es uno de los procesos más determinantes de la crisis que actualmente atraviesa Bolivia. Su inicio coincide con la transición a la democracia. De hecho, la “doble transición” —a la democracia y al neoliberalismo— fue, al menos, triple: la reinstalación de gobiernos civiles, la adopción de políticas económicas neoclásicas y el reconocimiento de instancias de gobierno subnacionales se dieron en un período breve (el primer gobierno elegido de la etapa democrática se inició en 1982; la Ley Orgánica de Municipalidades y el Decreto Supremo 21060, que inició las políticas neoliberales, se aprobaron de 1985). Sumados a las medidas multiculturalistas y al resurgimiento de las

---

<sup>154</sup> De acuerdo con Elizabeth Garrett: “un análisis completo de cualquier institución democrática involucra necesariamente el entendimiento de que opera en una *democracia híbrida*: ni completamente representativa ni completamente directa, sino una combinación compleja de ambas en los niveles local y estatal y que llega a influir la política nacional” (Garrett 2005: 2).

identidades indígenas, los tres procesos —la democratización, la descentralización y la liberalización de la economía— afectaron de manera decisiva la relación entre las esferas de la sociedad civil, el Estado y la economía.

Suele atribuirse a Montesquieu la idea de que una organización estatal de varios niveles permite aprovechar las ventajas de las actuaciones en gran escala y en pequeña escala. Descentralizar sería entonces un imperativo de eficacia de las políticas públicas. Pero un modo de Estado con varios niveles también puede caer en los vicios y problemas de las pequeñas y grandes escalas y de la descoordinación (Treisman 2007: 270). La descentralización sería una apuesta sin garantía de éxito para las políticas públicas. Más allá, la descentralización no se refiere solamente a la planificación y ejecución de políticas. No hay una sola manera de entender la descentralización. Existen *varias descentralizaciones*:

La descentralización política refiere a procesos en los cuales el poder de la toma de decisiones políticas y algunas funciones son transferidas de un nivel de gobierno a otro inferior (...) La descentralización administrativa significa la transferencia de un número de tareas y funciones de oficinas centrales a niveles de administración inferiores (...) Finalmente, la descentralización económica significa el intento de trasladar actividades industriales y otras actividades económicas a las regiones (Loughlin 2007: 296).

El componente político se expresa en estas definiciones: “la distribución de poder a niveles inferiores en una jerarquía territorial, sin considerar si la jerarquía es de gobiernos en un Estado o de entidades dentro de una organización de gran escala” (Smith 1985: 1), o, con mayor brevedad, “la división real de poderes” (Maass 1959).

Es común relacionar este componente político con la democratización y el componente técnico con la satisfacción de necesidades de la población. En ambos casos el efecto es contingente. Por un lado se ven en la descentralización caracteres tanto democratizadores como de sustento de prácticas antidemocráticas en niveles estatales inferiores y, por el otro, se la ve como la mejor opción para plantear y ejecutar políticas

públicas o, por el contrario, como causa de problemas de gestión. Guy B. Peters (1999: 262), por ejemplo, reconoce que “el sistema centralizado puede ser inflexible y aun autocrático, pero por lo menos está clara la responsabilidad de las políticas”. Al referirse a la pertinencia de la descentralización en algunos modelos de gestión pública, autores como Thomas Hammond y Gary Miller señalan: “en la base, la descentralización (...) causa problemas porque crea múltiples puntos de autoridad para la toma de decisiones” (1985: 22). Es decir que los procesos de descentralización no siempre apuntan a las mejoras en la gestión en sí misma sino también a los “efectos secundarios” en la relación con los sujetos. Desde una perspectiva política, la descentralización no supone la democracia: es posible que se realice un proceso de descentralización sin democracia. Sin embargo, la descentralización puede tener efectos favorables en un régimen democrático debido a que amplía los nodos de toma de decisiones en los que la población podría participar.

Según un análisis realizado por Philip Oxhorn (2004) sobre las experiencias de los países andinos, se pueden identificar seis grupos de factores útiles para evaluar la contribución de los procesos de descentralización al mejoramiento de la democracia. En primer lugar, está la secuencia de transición a la democracia y descentralización. El segundo conjunto es el diseño institucional de las políticas de descentralización (elección de autoridades, formas de participación). El tercero es la fuerza de los Estados centrales (los Estados fuertes podrían imponer el sentido de la descentralización; los débiles podrían tener su reflejo en niveles subnacionales también débiles o permitir el desarrollo de experiencias de gobierno democrático). El cuarto grupo de factores tiene que ver con los actores específicamente políticos del proceso de descentralización (el sistema de partidos, fundamentalmente). El quinto, con los actores sociales involucrados. El sexto es el nivel de integración nacional. En cuanto a Bolivia y al primer conjunto de factores, la recuperación de la democracia permitió plantear las demandas de descentralización. Al margen de la debilidad del Estado central y la escasa integración de las mayorías indígenas en la vida social y política nacional a lo largo de la historia republicana, los demás grupos de factores estuvieron en plena discusión y cambio en todo el período estudiado.

El ciclo de la Revolución Nacional iniciado 1952 canceló por tres décadas la autonomía y la democracia municipal; tampoco avanzó en la descentralización al nivel departamental. Aunque se enunciaba constitucionalmente 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 deliberantes) se dedicaban principalmente a las obras públicas. En la última etapa del ciclo del nacionalismo revolucionario, los prefectos dependían en gran medida del Ministerio del Interior y se encargaban del orden interno en el departamento.

Durante ese período, exceptuando lapsos cortos, la democracia representativa también estaba suspendida en el nivel nacional. Los gobiernos revolucionarios y las dictaduras militares habían quebrado la vigencia de los derechos políticos y proscrito de hecho el funcionamiento de los partidos y otras organizaciones. La Central Obrera Boliviana era la instancia que mediaba de hecho entre el Estado y la sociedad. Este ciclo tuvo notables rasgos populistas y estatistas y en su fase final fue dirigido por los gobiernos militares. Inició su deterioro terminal a fines de los años 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, ajustada en 1989) hizo operativo el enunciado constitucional de la autonomía municipal definiendo una suerte de división de poderes en el nivel local —con un cuerpo legislativo o deliberante y un alcalde o ejecutivo— y un conjunto de atribuciones y recursos. La administración duraba un lapso de dos años. El Concejo (en conjunto) tenía en esta ley atribuciones legislativas, fiscalizadoras y de refrendación hacia el órgano ejecutivo. Los miembros del órgano deliberante (concejales o munícipes cuyo número era variable según la jerarquía y el tamaño de la población del municipio) debían ser elegidos por sufragio popular en procesos en los que los partidos presentaban su candidatura en listas cerradas. Las atribuciones del alcalde quedaron definidas por su carácter político, ejecutivo y

administrativo; se trataba fundamentalmente de cumplir las normas emitidas por el Concejo e informar a este órgano de tal cumplimiento. Aparte, se incluyeron entre sus dependencias los servicios municipales, la formulación de los planes y programas y la representación oficial del gobierno municipal. La posibilidad 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 (como una suerte de multipartidismo con distancia ideológica capaz de ensancharse en función de temas contingentes).

Las reformas de los años noventa abrieron la política al área rural (a través de la Ley de Participación Popular) y, mediante la elección en circunscripciones uninominales, promovieron la legitimidad de la política y permitieron el ingreso de nuevos actores a la arena institucional.<sup>155</sup> Estas reformas se dieron desde arriba, por iniciativa gubernamental o como producto de acuerdos cupulares de los partidos más poderosos. La Tabla ... incluye las reformas políticas aprobadas en el período estudiado.

---

<sup>155</sup> Hay quienes discuten que el sistema mixto haya abierto la política a los campesinos. Scott Mainwaring, por ejemplo, argumenta que el “instrumento político” que se presentó bajo la sigla de Izquierda Unida habría obtenido tres diputaciones (una menos que las que obtuvo) *sin* las circunscripciones uninominales. Debe aclararse que el “instrumento” habría obtenido cinco diputaciones (una más que las cuatro que obtuvo) si no hubiera habido voto cruzado (posible solamente en el sistema mixto) en la circunscripción del Chapare, en Cochabamba.

**Tabla 6.1. Leyes y decretos de reforma política en el período estudiado**

Tópico	Ley o decreto	Aprobación	Aplicación	Comentario
Conformación del Congreso	Reforma constitucional, Ley 1585, Ley 1615	12 de agosto de 1994, 6 de febrero de 1995	Elecciones generales de 1997	La reforma fue fruto de un acuerdo amplio entre las fuerzas políticas
Municipalización de la política	Ley de Participación Popular, 1551	20 de abril de 1994	Elecciones municipales de 1995	Llevó la descentralización al nivel local; postergó la descentralización departamental y “ruralizó” la política institucional
Descentralización departamental	Ley de Descentralización Administrativa, 1654	28 de julio de 1995	1995	Consolidó la descentralización orientada a lo local.
Tribunal Constitucional	Ley 1836	1 de abril de 1998	1998	El Tribunal no tuvo desde entonces estabilidad en su personal. La primera renuncia entre sus magistrados se dio a una semana de su apertura oficial.
Ley de Partidos	Ley 1983, reformada por Ley 2268, de 1 de noviembre de 2001	25 de junio de 1999	Elecciones municipales de 1999	Las dirigencias partidarias postergaron varios años el tratamiento de esta ley. Fue aprobada gracias a la intervención del ex vicepresidente Luis Ossio y el beneplácito del entonces presidente Hugo Bánzer
Ley de Municipalidades	Ley 2028, de Municipalidades	28 de octubre de 1999	Elecciones municipales de 1999	Consolida la participación popular
Reforma constitucional	Ley 2410 de Necesidad de Reforma de la Constitución	1 de agosto de 2002	Reforma de 2004	La ley se promulgó al terminar a legislatura. No incluyó inicialmente la Asamblea Constituyente.
“Desmonopolización” de la representación en la política institucional	Reforma Constitucional, Ley 2631; Ley 2650	20 de febrero, 13 de abril de 2004	Referéndum de 2004 Elecciones municipales de 2004	Bolivia es el último país de Sudamérica en adoptar mecanismos de democracia directa. La “desmonopolización” de la representación se dio en el momento de mayor crisis del sistema de partidos.
Asamblea Constituyente			Elección de constituyentes, 2006	
Democracia directa			Referéndum de 2004	
Ley del Referéndum	Ley 2769	6 de julio de 2004	Referéndum de 2004	
Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas	Ley 2771	7 de julio de 2004	Elecciones municipales de 2004	
Incorporación de agrupaciones y pueblos indígenas y referéndum y ordenamiento del Código Electoral	Ley 2802	23 de agosto de 2004	Elecciones municipales de 2004	El ordenamiento fue hecho por la CNE y aprobado por DS N 27830 el 12 de noviembre de 2004

Elaboración propia.

Las reformas institucionales desarrolladas a partir de 1993 permitieron un cambio en el uso de los recursos estatales, especialmente en relación con los sujetos autorizados a manejar esos recursos. A través de normas estrictamente “políticas” —relativas a la definición de quiénes podían ocupar los cargos de autoridad y de representación—, políticas de desarrollo —que definían y jerarquizaban los problemas que esas autoridades deben intentar resolver— y normas de gestión —que marcaban los pasos de las políticas municipales—, las reformas promovieron *un estilo diferente de gestión* (afín a la “nueva gestión pública”), *una forma distinta de articular los niveles del Estado* (dando importancia a los niveles local y nacional), *un nuevo discurso de desarrollo* (el desarrollo humano, el desarrollo sostenible) y una *incorporación “despolitizada” de la población* (como “ciudadanía” y como *stakeholders*), bajo el marco amplio de políticas económicas neoclásicas y del establecimiento de la democracia representativa en el nivel nacional. De hecho, apuntaban a la *separación de niveles estatales y de esferas o subsistemas sociales* (una “diferenciación funcional”): la economía y la política se desvincularon artificialmente, *enfeudando la política “seria” (nacional) a los partidos políticos y limitando la incorporación de las organizaciones sociales a los asuntos del desarrollo local.*

Estas transformaciones coinciden con el *régimen neoliberal de ciudadanía* que según Deborah J. Yashar (1999) se impuso en América Latina: se hizo la promoción de los derechos civiles y políticos con una simultánea vulneración de los derechos sociales (Yashar recurre al esquema de T. H. Marshall). En ese contexto confluyó además el debilitamiento deliberado de las anteriores formas organizativas y modalidades de acción. Como se anotó, había decaído el poder de la Central Obrera Boliviana, COB —que en las décadas pasadas había constituido la principal vía de representación de la población y un insoslayable canalizador de demandas—. Las transformaciones institucionales establecieron los “lugares vacíos” (*Cf.* Lefort 1990) de la democracia representativa en el nivel municipal, de la gestión departamental “descentralizada” y las maneras en que debían llenarse esos espacios.

Antes de 1994, pese a que inevitablemente se trataba de cambios políticos y de relaciones de poder, en la discusión boliviana sobre la descentralización primaron en alguna medida las concepciones de la descentralización como un asunto técnico de la gestión pública, como la transferencia de las decisiones sobre la provisión de bienes públicos sin enfatizar las relaciones de poder subyacentes (*Cf.*, por ejemplo, Finot 2003). En ese lapso, las referencias de la descentralización se enfocaban en el nivel departamental. La discusión también enfatizaba la organización del Estado y su eficacia, sin dar relieve a elementos determinantes como la cultura política de quienes se harían cargo de hacer funcionar el nuevo andamiaje institucional o, más prosaicamente, qué recursos había dentro de los departamentos, susceptibles de ser manejados por las nuevas autoridades que se esperaba que fueran más democráticas. Desde antes de la recuperación de la democracia habían empezado a plantearse decenas de propuestas de descentralización al nivel departamental bajo la figura del acercamiento de las instancias estatales a la población. La descentralización que se encontraba en la agenda pública privilegiaba ese nivel. Un proyecto apoyado por el Banco Mundial (EMSO-Regional) había aportado a una propuesta de ley de descentralización al nivel departamental aprobada en el senado como consecuencia de un acuerdo político. En 1994, el cambio de legislatura y las orientaciones del nuevo gobierno cerraron la viabilidad de esa propuesta.

Algunos autores reconocen que los procesos de descentralización pueden frenar el cambio en las políticas (*Cf.* Treisman 2007: xiii). Uno de los cambios frenados por la descentralización (al nivel municipal) en Bolivia fue, precisamente, la descentralización (al nivel departamental). El período iniciado en 1994 desplazó el énfasis a los municipios y frenó los impulsos que hasta entonces se habían concentrado en el nivel departamental (y que resurgirían desde finales de 2003 en la demanda de autonomías departamentales). La iniciativa de las políticas se encontraba en el gobierno y se dio mayor importancia a aspectos institucionales, a garantizar los recursos para hacer funcionar la municipalización y al fortalecimiento institucional. El énfasis en los elementos técnicos soslayó la consideración de los sujetos que habían planteado anteriormente la descentralización hacia la escala departamental. Aun muchos estudiosos que habían propuesto reformas

descentralizadoras hacia el ámbito departamental “se convirtieron” al municipalismo. Sintomáticamente, el financiamiento no ejecutado del proyecto EMSO-Regional, dedicado a descentralizar la administración a los departamentos, fue utilizado para la formulación de la reforma municipal.

### **6.1.2. La Participación Popular**

En este apartado se enfatizarán las connotaciones políticas de la reforma municipal de 1994 y su contribución decisiva a la territorialización de la política. La Ley de Participación Popular (Ley N° 1551, de 20 de abril de 1994) modificó el mapa político boliviano al crear municipios que por primera vez cubrían todo el territorio nacional. Antes, los municipios eran jurisdicciones urbanas, de manera que los habitantes del área rural carecían de una instancia estatal capaz de enfrentar sus problemas más básicos de desarrollo y, de hecho, estaban imposibilitados de ejercer el derecho de votar o ser candidatos en elecciones locales.

Al inicio de la municipalización, Bolivia tenía 9 departamentos divididos en 212 provincias divididas a su vez en 311 secciones de provincia (actualmente son 327). Antes de la Ley de Participación, no existían autoridades estatales correspondientes a la sección de provincia. La ley tomó la sección como base del nuevo municipio, con un alcalde y un concejo municipal conformado por un número variable de miembros elegidos en sufragio universal (entre 5 y 11 concejales, dependiendo del tamaño de la población de la sección). Los municipios se dividirían en distritos (que serían recién creados) o cantones (ya existentes).

¿Dónde está la “participación popular” que refiere la ley? En el reconocimiento de las organizaciones territoriales de cada sección como actores del desarrollo. Las organizaciones territoriales de un cantón o distrito municipal (juntas vecinales, sindicatos agrarios, comunidades campesinas, pueblos indígenas, que en la formulación de la ley se denominan Organizaciones Territoriales de Base, OTBs) podían nombrar un

representante ante el Comité de Vigilancia. El Comité debía verificar la equidad de la inversión municipal, el buen avance de las actividades y obras emprendidas y el correcto uso de los recursos municipales. La planificación municipal anual (Programación Operativa Anual o Programa Operativo Anual, POA) debía hacerse con participación de los pobladores en cada distrito o cantón. Los Programas Operativos Anuales debían cumplir el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), un plan quinquenal que los municipios debían diseñar participativamente y que constituía una condición de acceso a los fondos de coparticipación tributaria.

Es necesario establecer una definición de *participación*. Según la revisión hecha por C.J. Uhlaner, la visión dominante “limita la participación a las acciones que pueden afectar a otros”: “actividad de ciudadanos privados diseñada para influir la toma de decisiones gubernamental” (Huntington y Nelson 1976: 3; cit. Uhlaner 2000:11078), “la actividad que tiene el intento o el efecto de influir la acción del gobierno, directamente afectando la elaboración o implementación de políticas públicas o indirectamente influyendo la selección de gente que hace esas políticas” (Verba *et al.* 1995:38; cit. Uhlaner 2000: 11078). Considerar solamente a los ciudadanos privados connota que los políticos no participan políticamente. Las formas de participación más aceptadas en la ciencia política *mainstream* son el voto, el cabildeo y la actuación en campañas políticas (Miller 2002).

La Ley de Participación constituyó principalmente la ampliación de la democracia representativa a la política de escala local. No incluyó la instauración de mecanismos como la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum o el cabildo abierto. De hecho, confinó la idea de participación a la gestión local del desarrollo más que a asuntos más políticos como la consulta entre la población y los representantes (concejales) o la revocatoria de su mandato; se trató sobre todo de participación en tanto que aporte de la población a las políticas de desarrollo de una municipalidad. Formalmente, el escenario quedó diseñado de manera más o menos rígida para la actuación de miembros de los partidos nacionales (solamente a partir de 2004 la Constitución Política del Estado permite la candidatura de organizaciones locales, pueblos indígenas y “agrupaciones ciudadanas”), burócratas y, en

momentos determinados, representantes de las organizaciones territoriales. La imposibilidad de candidaturas locales era un reflejo inconsciente de los intentos centralizadores, homogeneizadores y excluyentes del Estado. El movimiento cocalero transgredió esta rigidez con la participación de las organizaciones en las elecciones de autoridades y representantes y en los aspectos “técnicos” de la gestión misma.

La Ley de Participación no fue elaborada participativamente; fue una innovación *desde arriba*, calificada por las organizaciones populares como “ley maldita” porque parecía esconder la intención de *despolitizar* la conflictividad política nacional diluyéndola en demandas particulares de desarrollo local. Fue reconocida prontamente como una oportunidad por los campesinos cocaleros, que propusieron a otras organizaciones campesinas e indígenas la conformación de un “instrumento político”, que, tal como se ve en otras partes de este texto, fue fundado en 1995 como Asamblea por la Soberanía de los Pueblos y halló continuidad en el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos. La primera experiencia del “instrumento” en elecciones municipales derivó en la asunción del mando en diez municipios del departamento. Se diría que el “poder del movimiento político” (Cf. Komadina y Geffroy 2007) es también, aunque no exclusivamente, un efecto secundario de la municipalización.

Con la aplicación de la Ley de Participación Popular, las municipalidades disponen de más recursos de coparticipación tributaria (que alcanzan el 20% de la recaudación nacional y son distribuidos de acuerdo con el tamaño de la población de los municipios). En algunos decretos y leyes, estos recursos fueron equívocamente denominados “fondos de participación popular”,<sup>156</sup> con el corolario de que la participación de los pobladores en asignación de recursos y vigilancia de la gestión solamente tendría que ver con esos fondos y no con todo el presupuesto municipal. Ese monto “de participación popular” debía ser utilizado por la municipalidad principalmente en inversiones de saneamiento básico, caminos, salud y educación y fortalecimiento institucional. Los gobiernos municipales asumieron más responsabilidades: una jurisdicción que incluye el área rural,

---

<sup>156</sup> Por ejemplo, el Decreto Supremo N° 24447, de 20 de diciembre 1996, reglamentario de la descentralización y la participación popular, y la Ley N° 2426, de 21 de noviembre de 2002, del Seguro Universal Materno-infantil.

infraestructura de salud, educación y microrriego, la obligación de planificar el desarrollo local. El período de administración municipal fue ampliado de dos a cinco años.

Las estructuras paralelas (junto al concejo municipal se creó un Comité de Vigilancia) sirven para suplir las deficiencias de las estructuras “oficiales” pero sirven también para el encauzamiento o aplacamiento de las organizaciones locales. En un régimen ideal de ciudadanía liberal (con derechos y mediación partidaria), el “control social” municipal no sería necesario porque sería una labor cotidiana del concejo municipal. Este régimen de ciudadanía no es fácil de encontrar en una sociedad, como la boliviana, con deficiencias y desigualdades en el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales y con tradiciones de colectividad fuertes e inveteradas.

El poder del Comité de Vigilancia y de toda la participación popular está en su pronunciamiento anual sobre el plan de inversiones municipal que acompaña el POA. 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 que en la vigilancia.

La Participación Popular fue una demarcación simultáneamente de *ámbito* (el poder fue separado del desarrollo) (Cf. Mayorga 1993) y de *escala* (lo político correspondía a lo macro; lo micro fue *despolitizado* o despojado de impacto nacional). *Las organizaciones sociales podían 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). Formalmente, el escenario fue diseñado de manera más o menos rígida para la actuación de miembros de los partidos nacionales (solamente a partir de 2004 la Constitución Política del Estado permite la postulación, en elecciones nacionales y municipales, de organizaciones locales, pueblos indígenas y “agrupaciones ciudadanas”), burócratas y representantes de las organizaciones territoriales en determinados momentos. La imposibilidad de candidaturas locales era un reflejo de los rasgos centralistas y excluyentes del Estado.

La Ley de Participación Popular fue presentada como “el modelo boliviano de descentralización”. En relación con el nivel departamental, en julio de 1995 se promulgó la Ley de Descentralización Administrativa. Fue la respuesta a las demandas de las organizaciones cívicas departamentales. Estableció las atribuciones de los Prefectos, autoridades ejecutivas elegidas por el presidente de la nación, cuya gestión debía desarrollarse al lado de cuerpos consultivos llamados Consejos Departamentales, conformados por “consejeros” elegidos por los Concejos Municipales de cada departamento. La descentralización administrativa “centralizaba” las atribuciones departamentales en los prefectos. El diseño de la ley fue realizado sin participación departamental. Aun las propuestas de reglamentación que se plantearon desde los departamentos fueron desoídas a favor de una norma única válida para todo el país.

Entre 1997 y 2003 se dio un proceso de “recentralización”. Se refiere anecdóticamente que Hugo Bánzer suponía que durante su gobierno iniciado en 1997 ejercería el poder de manera tan absoluta como durante la dictadura (*Cf.*, por ejemplo, la declaración de Bánzer cuando le explicaron que el presidente ya no tenía *todo el poder*; citada en una entrevista que Diego Ayo hizo a Iván Arias: “un ratito, ¿entonces para qué voy a ser presidente?”; Arias 2004: 19). Si bien el momento anterior es de un silencio social relativo (la cantidad de protestas entre 1993 y 1997, coincidente con el gobierno reformista de Gonzalo Sánchez de Lozada, es la menor en la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI), entre 1997 y más claramente a partir del fin del primer período de “aprendizaje” de la participación popular —que podría fecharse tentativamente en el cierre del primer período de gobierno municipal, o en la promulgación de la nueva Ley de Municipalidades, en 1999— y la crisis de octubre de 2003, hay un silencio de la demanda de descentralización a escala departamental, que coincidiría con un período de *consolidación del aprendizaje* de la reforma municipal.

Los objetivos de un proyecto del Banco Mundial desarrollado en Bolivia entre 2000 y 2003 connotan la situación de los efectos de la gestión municipal en el Estado: “eliminar

los factores que contribuyeron a deteriorar el balance fiscal, en particular el manejo fiscal irresponsable de los gobiernos locales. Después de 1999, había nueve gobiernos municipales —incluyendo los más grandes, como La Paz, Cochabamba y Santa Cruz— en quiebra” (Banco Mundial 2004). Casi todos los objetivos de ese proyecto fueron evaluados como de cumplimiento insatisfactorio. La “recentralización” intentó imponer, desde el gobierno nacional, disciplina fiscal en las municipalidades; asignó obligaciones financieras a las municipalidades (seguros, desayuno escolar), que redujeron la proporción de fondos que las municipalidades podrían usar en sus propias políticas. Entre otras figuras, la recentralización también adoptó la del “fortalecimiento municipal” en las prefecturas. Las oficinas de fortalecimiento municipal de las prefecturas apoyaban la confección de planes e informes municipales pero eran de hecho una traba para la gestión de las municipalidades, ya que operaban como un punto de control del cual dependían las transferencias económicas del Tesoro General de la Nación.

El modelo de descentralización encarnado en la municipalización consiguió postergar pero no detener las demandas de descentralización departamental, que hasta entonces habían prevalecido y cuyo avatar contemporáneo es el proyecto de autonomías propugnado por los movimientos cívicos. Tampoco detuvo las demandas de integración de los pueblos indígenas y originarios.

### *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” (Resolución Suprema N 216961, 3.a.). *En la planificación se condensa toda la gestión, incluyendo la ejecución y la evaluación:*

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.).

En el proceso de gestión misma se da una segunda reducción de hecho: *la planificación* —entendida, tal y como está en la normativa, como la gestión completa— *se reduce al plan quinquenal, es decir a la elaboración del PDM* —que vendría a ser la planificación propiamente dicha—. Esto repercute en el hecho de que el mayor esfuerzo de trabajo participativo se haga en el diseño de los planes, que en muchas ocasiones se diseñan por cumplir la exigencia de contar con un instrumento oficial de planificación, impuesto como una condición para acceder a los recursos económicos de la recaudación nacional. En ocasiones, el énfasis dado a esta fase agota las energías de las organizaciones sociales en definiciones que se logran arduamente y que no tienen resultados inmediatos.

Uno de los aportes más importantes de la Participación Popular fue la territorialización de la política institucional, que hasta entonces estaba centralizada, y la organización más efectiva del territorio nacional. No existía un solo mapa de los niveles subnacionales: los límites políticos no tenían utilidad práctica; las estadísticas se hacían según una distritación propia del Instituto Nacional de Estadística; existían Distritos Escolares y Distritos de Salud cuyos ámbitos espaciales diferían; la Corte Nacional Electoral tenía también un mapa propio. Estos mapas podían no coincidir con la dinámica socioeconómica de los lugares. La distritación municipal fue un intento “de superar la

triple división no coincidente entre los linderos político administrativos, la fragmentación territorial para la prestación de servicios y las unidades socioculturales” (Ayo 1998: 31).

En cuanto a la inclusión de demandas sociales en las programaciones, en el área rural los Comités de Vigilancia debían “competir con otros actores” (UIA 1998: 80) preexistentes que cumplían las funciones que la ley les otorgó, con los consecuentes sesgos sociales, partidarios y de grupo. La demanda no se agregaba efectivamente en el nivel de distrito para plantearse a la municipalidad (: 83). Por otro lado, los Planes Quinquenales no eran tomados en cuenta en la elaboración de programas anuales, y existía la necesidad de incorporar proyectos de más largo plazo. Los diversos municipios rurales concentraron su inversión durante los primeros años en obras de urbanismo debido a la influencia que siempre ejercieron las ciudades capitales (: 83-87); aun algunas ordenanzas y resoluciones de las nuevas municipalidades rurales suelen ser copia de ordenanzas de las capitales (en la investigación en Puerto Villarroel se encontró, guardadas en la misma carpeta, una ordenanza de la ciudad de Cochabamba y su *versión* local, que era sobre todo una copia textual). En lo referente a los recursos, existió en los primeros años una marcada debilidad para administrar e incrementar los recursos de la coparticipación tributaria; el apoyo de agencias estatales de nivel central permite suplir esta carencia pero no garantiza el fortalecimiento de las capacidades locales (véase Porcel y Thévoz 1998).

El funcionamiento de los Comités de Vigilancia fue en general defectuoso porque se trata de cargos no remunerados, que demandan tiempo que debe dedicarse a otras labores particulares urgentes, porque la extensión de los municipios es grande y no hay adecuadas vías de comunicación y por falta de conocimiento de las labores de vigilancia y seguimiento que deben desempeñarse. Esto último hace que las denuncias sobre el desempeño de las autoridades locales son presentadas a varias instancias del poder ejecutivo central y del legislativo que no son las encargadas de recibirlas y no coordinan entre sí (Guzmán 1998). En muchos casos la Ley de Participación Popular reforzó los sistemas de toma de decisiones en el nivel local. Es decir que no hubo cambios notables en la manera en que se decidía antes de la Ley con respecto al período posterior. En la

redacción de la Ley, “(s)e da por descontado el que la sociedad civil es algo que penetra todos los rincones del país y que por consiguiente bastaba con la promulgación de la Ley para que la ‘sociedad civil’ ocupe sus espacios concedidos por el Estado” (Blanes y Ayo 1998: 7). Esa “sociedad civil” es asaz diversa y no siempre prefiere las vías negociadas de gestión de los conflictos. Por otra parte, los gobiernos municipales muestran una inestabilidad relativa como consecuencia de la injerencia de los partidos políticos y sus intereses “centrales” o “nacionales”, que suelen desdeñar las aspiraciones de las sociedades locales.

Una evaluación de los diez años de ejecución de la Ley de Participación Popular concluyó lo siguiente: existe desarticulación entre los niveles del Estado (nacional, departamental, municipal); los sistemas de gestión no se adecuan a la gestión municipal; las prefecturas y las municipalidades carecen de capacidad de gestión; la organización territorial todavía es inconsistente; la participación no incorpora a todos los sujetos importantes porque se restringe a las organizaciones territoriales; no se enfrentaron adecuadamente temas como la migración, la gestión ambiental, la gobernabilidad, la ciudadanía, las capacidades de gestión; no se incorporó a actores desfavorecidos como las mujeres, los jóvenes y los indígenas (Galindo 2004).

#### Discursos y enfoques reformadores

En los años noventa se adoptó oficialmente el discurso del desarrollo humano y el desarrollo sostenible, “un desarrollo en favor de los pobres, de la Naturaleza, del empleo, de la democracia y de la integración social” (Grebe 1997: 15) enmarcado en la configuración democrático-neoliberal-multiculturalista. Por principio se necesitaba el compromiso de la población y la apertura de canales de participación, 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). El contexto global fue asumido como un dato inalterable y se impuso la escala local como límite de la acción. Para fortalecer la

capacidad de las municipalidades se introdujeron paquetes de gestión: la nueva gestión pública, la *governance* pública y la gerencia social, promovidos por la OCDE, el BIRF (Banco Mundial) y el BID. Estos enfoques fueron ampliamente promocionados como parte del “recetario” de las reformas y sobre la base de diagnósticos institucionales, hechos desde un punto de vista inequívocamente “modernizante”, que asumían que las inercias burocráticas anteriores eran negativas (en las municipalidades “viejas”) o que la gestión se inauguraba (en las “nuevas”) y que por ello se justificaba la imposición de las modalidades de administración más novedosas.

En consonancia se aprobaron varias normas de gestión: la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO, de 1990), el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN, de 1995 y 1996), el Sistema Nacional de Inversión Pública (1996), el Sistema de Información sobre Inversión Pública (SISIN, de 1995), el Sistema de Programación de Operaciones (1996).

## 6.2. El ciclo de las políticas

La municipalidad se convirtió en los últimos tres lustros en dos claves de lo que es y será el MAS-IPSP. En primer lugar, es una *escuela de gestión pública*, útil para cubrir cargos en la estructura central del Estado. En segundo lugar, es parte del *escalafón de liderazgo*, junto a la participación en las mesas directivas de los sindicatos. De acuerdo con una encuesta realizada con ochenta y cinco parlamentarios del MAS (de la legislatura elegida en 2005), 17% de los diputados afirmaron haber sido autoridades municipales o miembros de algún Comité de Vigilancia municipal. Un 63% de los diputados consideran que la Ley de Participación Popular fue una influencia positiva en su vida política (Zuazo 2009: 33-34).

Para el examen de la gestión municipal se utilizará la propuesta del ciclo de políticas públicas, con algunas salvedades que deben señalarse desde el principio. Primero, no se tomarán en cuenta las connotaciones normativas del modelo (la propuesta inicial, planteada por Harold Lasswell, era más prescriptiva que descriptiva; se orientaba más a la

solución de problemas que al análisis de la gestión). En segundo lugar, las etapas de la gestión de las políticas no siguen necesariamente una secuencia causal fija (una etapa no es la continuidad lógica de la anterior) ni son mutuamente excluyentes. Finalmente, la crítica más importante que se hace de este enfoque es que es demasiado simplista. “En general, el enfoque del ciclo lleva a una visión del mundo excesivamente simplificada y poco realista. La elaboración de políticas parece demasiado sencilla; el proceso completo es reducido a iniciar y continuar programas” (2007: 56). Se considerará el modelo más común, que incluye *establecimiento de agenda, toma de decisiones, implementación y evaluación y terminación*. Se complementará con el enfoque de la gerencia pública municipal, que privilegia una visión de conjunto y permite evaluar también la pertinencia de los objetivos que se plantean, algo que es más difícil en el ciclo de las políticas (que se encontraría lógicamente encerrado en la relación medios-fines y no pondría en duda la racionalidad de los fines). Como en el resto del texto, se hizo énfasis en la municipalidad de Puesto Villarroel. La información correspondiente a Villa Tunari y Chimoré contribuyen a dar una visión completa de la gestión municipal en el trópico.

**Tabla 6.2. Etapas del ciclo de políticas y actores directos de la gestión municipal en el trópico**

Etapa	Expresión en el trópico	Actores de otras escalas	Políticos locales	Poderes fácticos	Técnicos	Pobladores
AGENDA-SETTING	Diagnósticos Demandas Propuestas PDMs	Gobierno nacional Partidos políticos Actores de las políticas contra el narcotráfico	Alcalde Concejo	Federación “Narcos” Empresarios	Asesores	OTBs
Toma de decisiones	POAs Planes de Inversión	Ministerios Fortalecimiento municipal	Alcalde Concejo	Federación	Asesores Funcionarios	OTBs Comité de Vigilancia
Implementación	Obras Servicios	ONGs, cooperación internacional	Alcalde	Federación	Funcionarios	OTBs
Evaluación y terminación	Vigilancia Entrega de obras o inauguraciones de servicios	Contraloría	Alcalde Concejo	Federación	Asesores Funcionarios	Comité de Vigilancia OTBs

Elaboración propia.

### Establecimiento de la agenda (*Agenda-setting*)

La primera etapa de la gestión de las políticas es el establecimiento de la agenda. La agenda sería “la lista de asuntos o problemas que las autoridades del gobierno, y

algunas personas externas al gobierno pero vinculadas estrechamente con las autoridades, consideran con atención en algún momento dado” (Kingdon 1995: 3; cit... 2007: 26). *Mediante algún conjunto de criterios esgrimidos por algunos grupos, la agenda pública incluye algunos temas y excluye otros*, que desde entonces no son un problema de política pública. Más ampliamente, la agenda suele entenderse como conjuntos de problemas, demandas y propuestas. Es definida también por las posibilidades que los gobiernos tienen de enfrentar efectivamente los problemas (por ejemplo, una crisis económica o ambiental de gran escala puede afectar a la población de un municipio pero el asunto no “sube” a la agenda si es que no se puede hacer nada para tratarlo, aun discursivamente).

### Formulación de políticas y toma de decisiones

En esta etapa, “los problemas expresados, las propuestas y las demandas se transforman en programas gubernamentales. La formulación y la adopción de políticas incluye la definición de objetivos —lo que debería lograrse con las políticas— y la consideración de diferentes alternativas” (Jann y Wegrich 2007: 48). Aquí son importantes los patrones de toma de decisiones.

### Implementación

La implementación es “lo que sucede entre el establecimiento de una intención explícita, por parte del gobierno, de hacer o dejar de hacer algo, y el efecto final en el mundo de la acción” (O’Toole 2000: 266; cit. Jann y Wegrich 2007: 51). Anteriormente la implementación no era considerada como una fase particular de la gestión, en tanto que se suponía que ésta podía terminar con la decisión tomada por las autoridades en la forma de una ley o un decreto.

### Evaluación y terminación

La evaluación permite examinar si los resultados de la política son los que se desearon en su concepción, si los problemas que pensaban resolverse se resolvieron o al menos disminuyeron. No se trata de un momento aislado posterior a la gestión. Aunque es muy probable que los resultados de una evaluación no influyan en las políticas, existe en esta etapa un potencial reflexivo que podría modificar la manera en que se conduce la gestión pública. La idea de “terminación” alude al hecho de que se deja de implementar o se continúa con una política, al margen de su efectividad. Puede darse el caso de políticas que continúan ejecutándose a pesar de estar en duda su efecto o, por el contrario, políticas que se clausuran a pesar de ser necesaria su continuidad.

Para complementar el enfoque del ciclo de las políticas, se acudirá al estudio de la gestión o gerencia pública municipal:

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 prerequisite 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. Desde este punto de vista teórico, el concepto de gerencia pública municipal podría asimilarse al 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 que respalda el 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 (eficiencia, eficacia, legitimidad) 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. Podríamos entonces agregar complejidad al análisis considerando un eje “objetivo” o técnico de la gestión y otro eje “intersubjetivo” o de relaciones.

**Tabla 6.3. Dimensiones y factores de la gestión municipal**

Factores \ dimensiones	Eficiencia (proceso)	Eficacia (resultado)	Legitimidad (proceso 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.

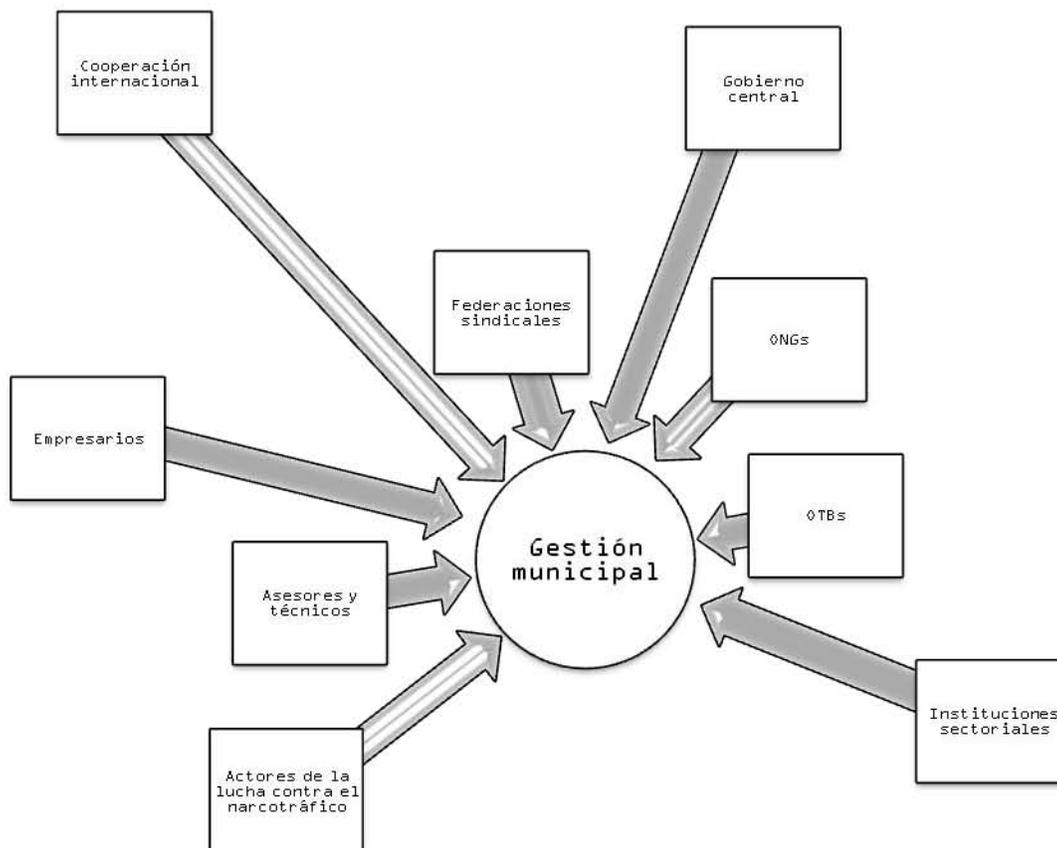
#### 6.4. La gestión municipal en el trópico

Antes de examinar la gestión, es necesario establecer cuáles son los sujetos participantes. De acuerdo con Epifanio Cruz, alcalde municipal de Chimoré durante el período estudiado, antes de la Ley de Participación Popular, en la región no existían sujetos sociales capaces de impulsar la gestión municipal:

inclusive en el área urbana no existían juntas vecinales, quienes de alguna manera como en otros lugares del país podían haberse constituido en las generadoras de demandas sociales. Se puede decir que ese entonces los principales actores de la escasa gestión eran los políticos de temporada que con sus acciones, intentaban inclusive abarcar hasta las comunidades rurales. Claro que el asunto no era gratuito, buscaban apoyo para las elecciones generales, y para ello traían o enviaban algunos donativos (Epifanio Cruz, entrevista CIUDAC 1998).

En el Gráfico 6.1 se ofrecen los actores que influyen en la gestión después de la municipalización.

Gráfico 6.1. Actores de la gestión municipal en el Trópico



Elaboración propia.

Las Federaciones cumplen un papel determinante en la gestión. Son los principales sujetos sociopolíticos de la región. La importancia que las Federaciones reconocen en las municipalidades se expresa en el hecho de que modificaron sus límites para adecuarse a los municipios. Las cinco federaciones anteriores son ahora seis y corresponden con precisión a seis municipios diferentes. Al principio de la municipalización, las federaciones asumieron que, siendo el partido un instrumento de las decisiones de sus bases, también las municipalidades debían regirse por esas decisiones, de manera que podía haber solicitudes o instrucciones emanadas de una federación directamente a las autoridades municipales. En años posteriores, a partir de la segunda gestión, iniciada en 1999, las decisiones de las federaciones se transmitieron a través de los concejos municipales.

Las OTBs son, en la mayor parte de los casos, comunidades campesinas afiliadas a las Federaciones, pero no están sujetas solamente a la matriz de acción sindical y reconocen la autonomía de las municipalidades. Así, sin perjuicio de su participación como parte de las organizaciones sindicales, las OTBs también pueden vincularse con las autoridades municipales en su calidad de sujetos de la gestión legitimados por la Ley de Participación Popular.

Los asesores y técnicos deberían encargarse de proponer y llevar adelante los procedimientos necesarios para la implementación de las políticas. Como la normativa nacional exige a las municipalidades presentar planes y programas como condición de las transferencias financieras de la coparticipación tributaria, las municipalidades acuden a técnicos de la Prefectura o externos, que los apoyan en la formulación de esos planes y programas. En muchos casos, los programas son ejecutados por técnicos que no participaron en su diseño, que desconocen sus detalles y no están comprometidos con su realización.

Existen más empresarios en los municipios de Villa Tunari y Chimoré que en Puerto Villarroel. Aunque su participación en la gestión municipal es tangencial, porque por ley se privilegia a los sujetos con base territorial, a partir de 1998 se intentó, sobre todo en Chimoré, con la realización de una feria anual llamada ExpoTrópico, un vínculo con las entidades empresariales para explotar el potencial turístico y productivo de la región.<sup>157</sup> Durante varios años existió una fuerte tensión entre los empresarios hoteleros y las municipalidades, ya que las movilizaciones de los sindicatos cocaleros perjudicaban la llegada de turistas. Desde hace décadas, los empresarios del departamento de Cochabamba vieron el trópico como una zona con enormes posibilidades económicas. Así, en 2004, la Cámara Departamental de Industria de Cochabamba elaboró una “Guía del potencial económico manufacturero y municipios del Trópico de Cochabamba” (CDIC 2004).

---

<sup>157</sup> De acuerdo con un informe de USAID, la rueda de negocios de ExpoTrópico 2005 alcanzó una cifra de 569.500 dólares estadounidenses (DDPC3 2006: 55).

El gobierno central siempre estuvo más presente en el Chapare que en cualquier otra zona rural de Bolivia. La importancia del complejo coca-cocaína y el vigor del movimiento cocalero dieron al trópico una relevancia estratégica indudable. Aunque la intervención gubernamental no era directa en la gestión municipal, sí se daba a través de los proyectos coordinados con la cooperación internacional. Las políticas nacionales contra la coca marcaban la dinámica sociopolítica de la región. Desde el inicio de la municipalización, en 1994, y con mayor énfasis desde 1997, con el proceso de “recentralización”, el gobierno central impuso a las municipalidades obligaciones de políticas (seguros, desayuno escolar) y constituyó un punto de decisión administrativa sobre los recursos que correspondían a cada municipalidad. El Ministerio de Hacienda definía en última instancia cómo se harían las transferencias de fondos de coparticipación tributaria.

La presencia de organismos no gubernamentales en el Chapare fue menor que en otras regiones, debido a un filtro doble y subterráneo. Por un lado, los campesinos elegían cuáles de esos organismos podían trabajar en sus zonas. Por el otro, sucedía lo mismo con las agencias dedicadas al desarrollo alternativo. Las actividades productivas eran las que más apoyo de ONGs recibían. En general, los dirigentes exigían que estas organizaciones contraten a personal designado por las Federaciones, con el ánimo de capacitar a sus cuadros y, simultáneamente, controlar la labor de los técnicos externos. Esto se dio principalmente durante los momentos de mayor represión, cuando cualquier acción podía ser interpretada como un intento de dividir las organizaciones.

En pocas zonas de Bolivia la intervención de la cooperación internacional fue tan directa y continua como en el trópico cochabambino. Desde la década de los setenta se implementaron proyectos de desarrollo con apoyo de gobiernos extranjeros. De una u otra manera, esta intervención estaba relacionada con el desarrollo alternativo y la lucha contra el narcotráfico. La cooperación estadounidense, más que la europea, solía imponer condiciones de reducción de cultivos de coca para la implementación de proyectos. A partir de la municipalización, considerando que los gobiernos locales son permanentes y

las agencias dedicadas al desarrollo alternativo tienen duración pasajera, intentaron transferir algunos proyectos a los municipios, sin mayor éxito.

El lado menos luminoso de la presencia internacional es el de la represión y la lucha contra el narcotráfico, la actuación de asesores norteamericanos, equipos y mecanismos de interdicción. La intervención norteamericana no era equilibrada, en tanto que los beneficios de los proyectos de desarrollo alternativo se circunscribían a pocas zonas muy productivas y la represión se extendía a toda la región.<sup>158</sup> La represión constituye también el lado oscuro de las políticas del gobierno central.

La principal vinculación de las agencias estatales dependientes de la prefectura de Cochabamba y el gobierno central con la gestión municipal deriva de la transferencia de infraestructura de salud, deporte, educación y microrriego a los gobiernos locales. Formalmente, las municipalidades son propietarias de escuelas y hospitales, aunque la prestación de los servicios depende de las políticas sectoriales. El establecimiento de postas de salud o el mejoramiento de las escuelas es parte habitual de los programas anuales municipales. Ello exige una coordinación estrecha, ya que es posible que se construya, por ejemplo, un hospital y el Servicio Departamental de Salud no disponga de personal para hacerlo funcionar. Se dieron casos de descoordinación porque los partidos en función de gobierno nacional se oponían al MAS, que gobernaba los municipios. Una estrategia empleada por el Concejo de Puerto Villarroel durante el período estudiado fue encargar a los concejales de oposición la realización de todas las solicitudes importantes hacia la prefectura, de manera que se superara esa interferencia partidaria.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Durante el período estudiado, era común la referencia del “palo y la zanahoria”, como expresión de una presencia norteamericana *balanceada* (Cf., por ejemplo, <http://www.fao.org/newsroom/ES/field/2004/33907/index.html>). Jocosamente, algunos dirigentes entrevistados afirmaban que la zanahoria se había instalado en Chimoré y el palo se había repartido equitativamente por todo el trópico.

<sup>159</sup> En el caso de una disputa de límites municipales con Chimoré, los concejales de Puerto Villarroel designaron a un concejal del MIR como encargado de relacionarse con la prefectura, que tenía a varios miristas en puestos importantes.

## Conformación de los gobiernos municipales

Descrito *grosso modo* el conjunto de sujetos participantes directos o indirectos, se examinará la composición de los gobiernos municipales durante el período estudiado. La Tabla muestra la composición de los concejos municipales en todo el período estudiado. Se observan dos regularidades. En primer lugar, el instrumento político (IU, en 1995; MAS-U, en 1999, y MAS-IPSP, en 2004) obtuvo cada vez más representantes, al punto que en 2004 la oposición tuvo solamente dos concejales de veintiuno posibles en los tres municipios (en 1995 la proporción era de seis de diecinueve).

Tabla 6.4. Composición de los concejos municipales

MUNICIPIO	Elecciones de 1995		Elecciones de 1999		Elecciones de 2004	
	PARTIDO	TITULAR	PARTIDO	TITULAR	PARTIDO	TITULAR
Villa Tunari	IU	FELIPE IADISLAO CACERES GARCÍA	MAS-U	FELIPE IADISLAO CACERES GARCÍA	MAS	FELICIANO MAMANIQUISPE
	IU	GERMÁN FELIPEZ MAMANI	MAS-U	SILVA LAZARTE FLORES	MAS	GERARDO MANTECA AQUINO
	IU	EMETERIO QUEROZ CONDORI	MAS-U	FLORENCIO COCA OIMOS	MAS	CRISTINA FERNANDEZ MAITA
	UCS	ROXANA ORTUÑO DE VELASQUEZ	MAS-U	DAVID HERRERA TENORID	MAS	ANDRES CHECA VACA FLORES
	IU	SANTAGO QUISEPE ARUHEA	MNR	RENE OSCAR OIGUIN TABORGA	MAS	LEONARDO CARLOS MARCA FLORES
	MBL	CORNELIO SUAREZ	MAS-U	WILLIAM SCONDORIQUE ROZ	MAS	FIDEL TARQUICHAMBI
	MNR	MARCO AYALA TRIVIÑO	MAS-U	NESTOR RIVERA SOLIS	MAS	RODOLFO BAZO RAMOS
				MAS	ROXANA ARGANDOÑA	
				MAS	BENIGNO IAMBERREREL	
Chimoré	IU	EPIFANIO CRUZ CENTELIAS	MAS-U	EPIFANIO CRUZ CENTELIAS	MAS	JUANA QUISEPEARI
	IU	HUNBERTO RIVADINEIRA MAMANI	MAS-U	NORBERTO MAMANI MAMANI	MAS	HUMBERTO GUARDIA QUINTEROS
	IU	JAMES REQUE JAMES	MAS-U	EDVIRA ACOSTA SALAZAR	MAS	REMIGIO FERRELL VALLEJOS
	UCS	EZEQUIEL HERBAS BUSTAMANTE	MNR	RUBEN DELGADILLO ROBLES	MAS	RAFAEL GUZMAN ZEJADA
	IU	FRANCISCO GASPARD CHOQUERMI	MAS-U	SAUL CHAVEZ OROSCO	MCP	NICOLAS VIDUZ SAAVEDRA
	IU	FRANCISCO CACERES VIDAL				
	MNR	SANTAGO CAYO ZARATE				
Puerto Villamil	IU	GUIDO TARQUILAMARA	MAS-U	AGAPITO OLMERA TRUJILLO	MAS	FELIX ACOSTA VASQUEZ
	IU	RENE CHOQUE FÉREZ	MAS-U	EUGENIO LUNA QUINTANA	MAS	DESIDERIO MENDOZA TOCOCARI
	UCS	RICARDO ARGANDOÑA SARAVIA	MNR	FORFRO DELGADO VENTURA	MAS	MARITZA GONZALES FLORES
	IU	ALEJANDRO ROJAS REVOLLO	MAS-U	BEATRIZ FLORES	MAS	RAMIRO TERRAZAS CASILLA
	IU	ROSENDO MARTA YUCRA	MNR	EUDORO BARRENTOS FUENTES	MAS	VICTOR GARCIA JAURE
					MAS	FLORENTINO ARCE AGREDA
				MCP	FORFRO DELGADO VENTURA	

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

En segundo lugar, es notoria la propensión a cambiar de candidatos en cada elección. Los cambios y las continuidades se deben a la idea de que, de acuerdo con los postulados del instrumento político, *no debería haber reelección*, pero también se deben a las maniobras empleadas por los candidatos y sus adherentes. La regla indica que ante una elección

todos los miembros de las federaciones son candidatos potenciales y que las elecciones primarias se dan ascendentemente, en todos los niveles de la organización y según un principio de preclusión (un varón y una mujer son postulados por cada sindicato; entre ellos se elige a un varón y una mujer, que son postulados por cada central y así en el distrito, el cantón y el municipio, sin posibilidad de que una decisión en una escala mayor pueda modificar los resultados de las elecciones en los niveles anteriores).

Así existen varios puntos en que un candidato puede ser eliminado de la carrera por un puesto en el gobierno local. Por ejemplo, en 2004 un dirigente apoyado por cartas de varias centrales y con posibilidades claras de llegar a ser alcalde fue enviado La Paz a realizar trámites de su Federación; mientras se encontraba de viaje, su sindicato eligió a otro candidato. Sucedió en otro municipio que, por *equidad de género*, la asamblea inició la elección con las candidatas mujeres. Todos los presentes dieron su voto por alguna de las candidatas. Una vez que votó por las candidatas mujeres, se eligió a los varones. En los recuentos, la ganadora entre las mujeres tenía más votos que el varón ganador, que estaba seguro de lograr la candidatura (habría ganado, con seguridad, si se hubiera enfrentado a la candidata directamente). En el caso de Chimoré, en 2004 la asamblea eligió a un candidato pero la directiva del MAS (Evo Morales, particularmente) decidió que la candidata fuera otra. Los concejales eligieron como alcalde al que había obtenido el primer lugar en las primarias y obligaron a la candidata a renunciar a sus aspiraciones de ser la primera alcaldesa del municipio. Entonces se creó un conflicto en el que no estuvieron ausentes las invectivas por una posible discriminación de género.

#### **6.4.1. El gobierno municipal**

Algunos entrevistados recuerdan las dificultades de aprendizaje de la gestión en los Concejos en el trópico. Un asesor de uno de los municipios detalla que para los dirigentes convertidos en concejales las sesiones eran causa de aburrimiento y, debido a la inclemencia del clima tropical, muchos *se dormían* en medio de deliberaciones de carácter técnico. La redacción misma de las ordenanzas y resoluciones expresa ese proceso de

aprendizaje. Aunque el Concejo Municipal es la más alta autoridad del gobierno municipal, durante parte del período estudiado algunos pobladores y funcionarios suponían el Concejo era parte de la Alcaldía.<sup>160</sup> El Concejo tiene una directiva compuesta por un presidente, un vicepresidente y un secretario. Aparte, dentro se forman comisiones. 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). Tal como se verá en el ejemplo posterior, el instrumento político impuso a sus concejales el compromiso de compartir el período de mandato entre titulares y suplentes, con la intención de que la municipalidad se convierta en una escuela de cuadros dirigenciales.

Por cuestiones de acceso a la información (la aprensión de que los datos podrían usarse en los conflictos internos entre dirigentes genera un hermetismo que enlaza con la “cultura del secretismo” en la burocracia boliviana), se decidió tomar dos gestiones como muestra de la actividad del Concejo Municipal: 1997 y 2002, que están a la mitad de los períodos de gobierno municipal. En una se revisaron las ordenanzas municipales; en la otra, la correspondencia oficial. Las Tablas ... detallan las ordenanzas y resoluciones aprobaads en 1997. Existen algunos síntomas en esos instrumentos legales: un mismo número corresponde a dos ordenanzas distintas; hay varias ordenanzas de carácter simbólico, que buscan posicionar el gobierno municipal en el ámbito institucional (que en el trópico estaba contaminado por la presencia de las instancias de lucha antidrogas); hay varias ordenanzas relativas a la recaudación de impuestos; hay otras dedicadas a modificar el funcionamiento interno de la municipalidad.

---

<sup>160</sup> Por ejemplo, el organigrama incluido en el POA de 1996 se denomina “Organigrama de la H. 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). En otro caso, un concejal se presentó como: “Fulano de Tal, concejal en la alcaldía de...”.

**Tabla 6.5. Ordenanzas emitidas por el Concejo Municipal de Puerto Villarroel en 1997**

Tema	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 de Puerto Villarroel

Los problemas de estabilización institucional se encarnan de manera diferente en las resoluciones. La mayoría de las autorizaciones de viaje son extemporáneas; en diecinueve de esas autorizaciones el motivo de viaje está detallado sin precisión. La siguiente causa de las resoluciones es el reconocimiento de personalidad jurídica de las OTBs. Hay varias resoluciones referidas a la organización interna de la municipalidad.

**Tabla 6.6. 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 de Puerto Villarroel.

Deben destacarse dos resoluciones importantes que indican la vinculación de la municipalidad con los sindicatos y con la defensa de la coca. En una, se demanda *el cumplimiento de la Ley 1008* (debe recordarse que en gran parte el movimiento cocalero se organizó para *resistir* esa ley)<sup>161</sup> y se respaldan los comunicados a la opinión pública sobre la violencia policial y la represión (Res. 026/97, de 25 de febrero). En otra se destina un monto de dinero fiscal a los gastos judiciales relativos a acusaciones contra funcionarios municipales por delitos tipificados en esa ley (Res. 084/97, de 21 de julio).

### **La Alcaldía municipal**

Según se puede observar en los organigramas adjuntos (V. Anexo), la estructura de los gobiernos municipales varió notablemente cada año en los municipios tropicales. Algunos rasgos fácilmente perceptibles en general son los siguientes. A veces se incluye el Comité de Vigilancia (que es una instancia *social* y no *estatal*) como parte de la estructura institucional. A veces se incluyen cargos para los cuales no hay personal. La estructura básica es la siguiente: bajo el Concejo está el Alcalde; bajo el Alcalde, un Oficial Mayor; subordinados al Oficial, los encargados de las Direcciones Municipales.

En Villa Tunari, la estructura varió de veintiocho cargos en seis niveles administrativos, en 1996, a cuarenta y uno en siete niveles, en 1998, y dieciocho cargos en cuatro niveles, en 2000. Entre las tres Direcciones de 1996 se incluía la de Planificación, en concordancia con la normativa municipal que daba a este proceso el lugar más importante de la gestión. Planificación estuvo ausente en la estructura de 1998; las Direcciones eran de Urbanismo y Obras Públicas (en un municipio principalmente rural), Proyecto Caminos Vecinales y Administración y Finanzas. En 2000 se eliminó la de Caminos Vecinales y se incluyeron Catastro y Desarrollo Sostenible.

---

<sup>161</sup> La demanda era que se reconozca que la erradicación debía ser voluntaria y compensada.

En Chimoré se saltó de una estructura de ocho cargos en tres niveles, en 1997, a una de veinticuatro cargos y cuatro niveles, en 2000. Un análisis institucional realizado en 1998 en Chimoré indica:

El Gobierno Municipal está conformado por el Alcalde, el Concejo, *el Director de obras Públicas y Catastro (que además ejerce los cargos de Oficial Mayor y Jefe de Transporte)*, Director de Finanzas, el Intendente, los subalcaldes y la unidad Técnica Forestal. Su funcionamiento responde a una estructura institucional que está a la cabeza del Concejo Municipal y el Alcalde, ambos con el apoyo de dos secretarías. Posteriormente el Director de Obras Públicas y Catastro, a quien está subordinado el director de Finanzas. Dependiente del director de Finanzas está el Contador. El Intendente y el Chofer dependen del director de Obras Públicas y Catastro.

Al interior del Gobierno Municipal, el Director de Obras Públicas es quien posee mayor información y por lo mismo se relaciona más estrechamente tanto con la parte Ejecutiva como con la Deliberante (ver gráfico A.1.1 en anexos). Esa condición le permite realizar diversas actividades; por un lado transmite información al Alcalde sobre temas políticos sociales y técnicos; al Concejo le informa y asesora sobre temas orgánicos. Por otro lado inspecciona junto con el Intendente locales, bares y baños públicos; transmite además información al Director de Finanzas para ejecutar diversas actividades y lo asesora en la manera de ejecutarlas (Lizárraga y Villarroel 1998: 14; énfasis añadido).

La estructura de dos direcciones adquirió en tres años dos direcciones más y una oficina con rango de dirección. Tal como sucedía en otros municipios, a pesar de la aparente importancia con que se denominaban sus cargos, los directores tenían que cumplir tareas directivas y subalternas porque no disponían de personal a su cargo. Como no había personal suficiente (por lo general las listas de cargos no correspondían a las planillas de sueldos), los profesionales técnicos ejercían más de un cargo.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> “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” (Alberto Lizárraga).

En Puerto Villarroel, 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 (V. los organigramas, 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 agencias 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 (V. Organigrama... 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). 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>163</sup>

El organigrama de 1998 era más complejo que el del año anterior (V. 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

---

<sup>163</sup> El proyecto “Unidad Forestal Municipal en Puerto Villarroel”, de 1997, no contempla el financiamiento de los sueldos del personal de la Unidad.

municipales graficaron la estructura municipal de manera muy diferente (V Gráficos ..., 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 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>164</sup>

En 1999 (V. 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.

Se reconoce habitualmente que la estabilidad institucional depende parcialmente de la continuidad del personal. En el caso de los municipios tropicales el problema no radicaba en eso sino en la continuidad de la estructura de cargos. Con el argumento de mejoras en el cumplimiento de objetivos y en la prestación de servicios, se modificó constantemente la estructura institucional, en lo que se podría llamar *volatilidad institucional*.

---

<sup>164</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).

Un análisis organizativo de la municipalidad realizado en 1998 en Puerto Villarroel y Chimoré observó que el Alcalde y el Concejo mantenían relaciones diferentes con las instituciones presentes en el municipio. Debido a las necesidades ejecutivas, el Alcalde “pedía” más a los entes externos (ONGs, agencias del gobierno central, con las cuales mantenía una relación de aparente subordinación); las relaciones del Concejo eran menos asimétricas.

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 supe al Alcalde en ausencias cortas y se responsabiliza de los aspectos técnicos de la gestión. Los Agentes Cantonales o Agentes Municipales 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>165</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

---

<sup>165</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 dar minutas 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).

parte del Comité de Vigilancia debido a que su candidatura fue fruto de decisiones sindicales (Lizárraga y Villarroel 1998a).

Todos los funcionarios responden en última instancia a las Federaciones sindicales; los cargos electivos, por haber sido elegidos en asambleas; los de designación directa, por contar con el aval de algunas centrales o las mismas Federaciones:<sup>166</sup>

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. 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 (Alberto Lizárraga).

### **Relaciones entre los órganos de poder**

Para examinar las relaciones entre los órganos de poder municipal, se recurrió a la revisión de la correspondencia despachada y recibida por el Concejo y la Alcaldía de Puerto Villarroel durante el año 2002. El alcalde envió un total de 86 cartas o comunicaciones, la mayoría al Concejo Municipal (80). En la correspondencia enviada por el alcalde resaltan las solicitudes de permiso para viajes o ausencias y los informes de viaje. Solamente hay 5 cartas al Concejo devolviendo ordenanzas para su modificación. Dos de esas 5 tienen el mismo contenido y fueron enviadas el mismo día 21 de marzo; apenas hay un cambio en el tipo de letra. Otra pide la corrección de una fecha (“31 de noviembre”). La mayor parte de las cartas correspondientes a la categoría “Presupuesto” son solicitudes de cambio presupuestario; peticiones para modificar el destino de los fondos municipales o de “traspaso de fondos”. Las respuestas que recibió del Concejo fueron en su mayoría negativas.

---

<sup>166</sup> En otra parte de este texto referimos las denuncias que surgieron en 2006 por la venta de cartas de aval por parte de algunos dirigentes sociales y también por parte de estafadores.

El Concejo, por su parte, envió 113 cartas (92 de ellas al alcalde). Buena parte de ellas se refieren a asuntos de la administración interna del gobierno municipal. El Concejo devolvió al alcalde varias decenas de carpetas de proyectos que estaban incompletas. Existen semanas en que se concentran las notas de control y fiscalización. En general, no parece haber subordinación del Concejo al Alcalde sino, al contrario, constantes exigencias de informes y de corrección de proyectos y notas enviadas. La mayor parte de las 12 cartas de “Dietas y sueldos” son recordatorios para que el alcalde disponga el pago de dietas a los concejales.

En ambos órganos es difícil seguir la numeración de la correspondencia. No existe un formato básico de correspondencia, de manera que se muestran diferencias aun de tipo de letra.

**Tabla 6.7. Puerto Villarroel. Correspondencia emitida por la Alcaldía**

Asuntos	Cartas
Permisos para viajes y ausencias	20
Asuntos administrativos	12
Informes de viajes o reuniones	12
Presupuesto	8
Devuelve ordenanza	5
Proyectos	5
Proyectos especiales	4
Gastos y viáticos	3
Proyectos urbanos	3
POAs	3
Ejecuciones presupuestarias	3
Otros	8
<b>Total</b>	<b>86</b>

Fuente: Correspondencia oficial de la HMPV

**Tabla 6.8. Puerto Villarroel. Correspondencia emitida por el Concejo Municipal**

Asuntos	Cartas
Asuntos administrativos	46
Proyectos	21
Control y fiscalización	18
Dietas y sueldos	12
Presupuestos	5
Informes de viajes	2
Otros	9
<b>Total</b>	<b>113</b>

Fuente: Correspondencia oficial de la HMPV

**Tabla 6.9. Puerto Villarroel. Correspondencia entre la Alcaldía y el Concejo Municipal**

Escriben	Alcalde	Concejo	Total
Alcalde		80	80
Concejo	92		92
Concejales	14	3	17
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>83</b>	<b>189</b>

Fuente: Correspondencia oficial de la HMPV

La correspondencia revela varios problemas de gestión y las limitaciones institucionales de la municipalidad: dos casos de profesionales que exigen el pago de honorarios devengados desde años anteriores, el hecho de que el Concejo todavía no tenía línea telefónica, entre otros. A pesar de ello, se observa una dinámica de gestión que ya no es precaria ni improvisada. No existen posibilidades de conflicto de poderes o bloqueo mutuo. En años anteriores, tal como se observa en el caso del cambio de autoridades en el mismo municipio de Puerto Villarroel, hubo conflictos severos debidos a las tendencias políticas opuestas entre los concejales y el alcalde. Debe notarse también que los concejales son rigurosos aun con sus partidarios de la anterior gestión municipal. Los concejales que por desconocimiento se involucraron en irregularidades durante el conflicto deben asumir personalmente las consecuencias de las decisiones tomadas por la Federación.

#### 6.4.2. La población y las municipalidades

En este apartado se establecerán algunas de las peculiaridades de la población de las provincias del trópico de Cochabamba en relación con el resto del país y los asuntos vinculados con la gestión municipal. Se examinarán las opiniones y las experiencias de participación y confianza en las instituciones. Se considerarán indicativamente los datos de las encuestas que el Proyecto de Opinión Pública de América Latina, LAPOP, con sede en la universidad estadounidense de Vanderbilt, lleva adelante en el país desde 1998. Son encuestas que ejecutan cada dos años con una muestra representativa de la población urbana y rural de Bolivia. La salvedad que debe hacerse en este caso es que las provincias Chapare y Carrasco, en las que se encuentra el trópico cochabambino, tienen también áreas de valle no tropical.

El control social en el trópico es severo. Los afiliados deben participar necesariamente en las actividades de los sindicatos. Al margen de las sanciones simbólicas, existen multas y aun la posibilidad de expropiación de las parcelas. En efecto, la “caducación” de los chacos —la expropiación cuando incumple insistentemente las tareas del sindicato— es una amenaza constante, menos evidente que hace dos décadas pero igualmente eficaz. Aunque la participación en reuniones municipales no es mayoritaria (la gente de quince años o más que declara en encuestas haber participado en alguna reunión de este tipo, en el año anterior a la aplicación del cuestionario, no llega normalmente al 35%), es mayor que en el promedio nacional (el doble, en 1998). La participación en reuniones de las juntas u OTBs es también más frecuente que en el promedio nacional, aunque esta diferencia no es constante.

**Tabla 6.10. Participación en asambleas municipales**

Asistió	1998		2000		2002		2004		2006		2008	
	Trópico	Bolivia										
Sí	35,0	17,3	22,5	16,0	25,0	20,2	17,5	17,5	15,0	14,5	18,3	13,3
No	65,0	82,7	77,5	84,0	75,0	79,8	82,5	82,6	85,0	85,5	81,7	86,7

Fuente: Barómetro de las Américas de LAPOP.

**Tabla 6.11. Participación en reuniones de juntas vecinales u OTBs**

Reuniones de junta	1998		2000		2002		2004		2006		2008	
	Trópico	Bolivia										
Una vez a la semana	25,0	11,6	2,5	13,5	22,5	14,0	27,5	15,6		2,1		1,9
Una o dos veces al mes	17,5	23,8	40,0	23,3	27,5	28,4	27,5	25,6	50,0	24,0	48,3	20,8
Una o dos veces al año	12,5	12,6	10,0	12,3	12,5	8,7	7,5	13,3	7,5	17,1	18,3	23,4
Nunca	45,0	52,0	47,5	50,8	37,5	48,9	37,5	45,5	42,5	56,8	33,3	54,0

Fuente: Barómetro de las Américas de LAPOP.

De la misma manera, la presentación de solicitudes al gobierno municipal es superior en las provincias cochabambinas con áreas tropicales que en el resto del país. Esta tendencia fue más notoria en 2004, que fue un año políticamente crítico.

**Tabla 6.12. Presentó solicitudes al gobierno municipal**

Presentó	1998		2000		2002		2004		2006		2008	
	Trópico	Bolivia										
Sí	27,5	17,1	15,0	18,2	30,0	22,5	40,0	16,3	15,0	14,6	8,3	11,7
No	72,5	82,9	85,0	81,8	70,0	77,5	60,0	83,7	85,0	85,4	91,7	88,3

Fuente: Barómetro de las Américas de LAPOP.

Uno de los puntos débiles de la gestión municipal en el trópico tiene que ver con las denuncias de corrupción. Se suele afirmar que las autoridades municipales obtienen un diezmo en todas las licitaciones de obras, que destinan a sostener económicamente el instrumento político. Algunos entrevistados declararon que funcionarios de alto nivel en algunas municipalidades desviaron las recaudaciones de los diezmos a beneficiarios privados (*Cf.*, para una información coincidente, Salazar 2008a: 289). De hecho, algunos de esos funcionarios expulsados de las municipalidades debido a denuncias de los dirigentes sindicales.<sup>167</sup> Otra faceta de la corrupción es el cobro de sobornos por algún trámite municipal. En ese aspecto, la proporción de gente que declara haber sido “víctima” de ese tipo de corrupción es notablemente menor en el trópico que en el resto del país.

**Tabla 6.13. Le pidieron soborno en la municipalidad**

<sup>167</sup> También se conoce que los funcionarios *deben* realizar un aporte económico *voluntario* al MAS-IPSP (el aporte es mayor en el caso de los concejales, parlamentarios y ministros).

Pidieron soborno	1998		2000		2002		2004		2006		2008	
	Trópico	Bolivia										
No	95,0	81,5	90,0	79,1	85,0	80,7	88,9	79,3	100,0	78,4	86,7	82,7
Sí	5,0	18,5	10,0	21,0	15,0	19,4	11,1	20,8		21,6	13,3	17,3

Fuente: Barómetro de las Américas de LAPOP.

En relación con la confianza en las instituciones, asunto vinculado directamente con la legitimidad, los pobladores de las provincias del trópico confían un poco menos en la municipalidad que los habitantes del resto del país. Sin embargo hacia el final del período estudiado su confianza en el Comité de Vigilancia fue superior que el promedio nacional. La confianza en los Comités de Vigilancia en Bolivia fue creciendo desde 1998. El crecimiento es más notorio en el trópico, que empezó con un promedio menor que el nacional.

**Tabla 6.14. Confianza en el gobierno municipal**

Confianza	1998		2000		2002		2004		2006		2008	
	Trópico	Bolivia										
0 Nada	13,5	9,9	23,1	12,2	2,5	10,6	10,0	10,4	12,8	7,5	8,5	7,4
16,7	16,2	9,9	15,4	11,0	25,0	10,9	12,5	9,6	7,7	6,5	17,0	7,5
33,3	29,7	18,7	20,5	18,9	20,0	17,5	20,0	16,7	10,3	16,6	15,3	13,5
50	29,7	32,3	20,5	27,8	27,5	26,0	27,5	26,6	20,5	28,0	15,3	24,3
66,7	5,4	19,0	5,1	18,6	17,5	20,2	17,5	21,6	25,6	25,0	22,0	25,2
83,3	5,4	7,6	5,1	8,3	5,0	9,4	7,5	11,6	7,7	11,6	15,3	15,6
100 Mucho		2,6	10,3	3,3	2,5	5,5	5,0	3,5	15,4	4,8	6,8	6,5
Promedio	35,6	45,7	37,6	44,6	42,9	47,4	45,4	48,0	53,8	51,8	49,7	54,2

Fuente: Barómetro de las Américas de LAPOP. El promedio se presenta en porcentaje.

**Tabla 6.15. Confianza en el Comité de Vigilancia**

Confianza en el CV	1998		2000		2002		2004		2006	
	Trópico	Bolivia								
1 Nada	14,3	10,1	22,9	13,4	12,5	13,1	10,3	13,4	5,6	8,5
2	11,4	9,3	5,7	11,2	17,5	12,0	10,3	11,5	2,8	9,2
3	22,9	20,8	22,9	20,5	5,0	19,1	30,8	20,8	11,1	18,2
4	40,0	33,2	22,9	26,3	25,0	25,4	18,0	26,0	25,0	26,6
5	5,7	17,5	17,1	18,3	27,5	18,9	12,8	17,3	19,4	24,0
6	5,7	7,0	8,6	7,8	7,5	7,9	12,8	8,3	13,9	10,1
7 Mucho		2,0		2,6	5,0	3,6	5,1	2,7	22,2	3,4
Promedio en %	38,1	44,6	38,6	43,1	46,7	43,9	45,3	43,0	63,4	48,7

Fuente: Barómetro de las Américas de LAPOP.

No existen diferencias significativas en relación con la institución estatal con mayor credibilidad. Tanto en el trópico como en general en el país las alcaldías municipales son

las instituciones más confiables. Sin embargo, la categoría “ninguno” expresa algunas diferencias. La alta proporción de personas de las provincias Chapare y Carrasco que en 2000 opinaron que ninguna institución era confiable pudo deberse a la crisis política, de mayor resonancia en esos municipios que en el resto de Bolivia.

**Tabla 6.16. Institución más confiable**

Institución	2000		2002		2004	
	Trópico	Bolivia	Trópico	Bolivia	Trópico	Bolivia
Gobierno Central		3,5		4,4	15,0	7,7
Congreso		1,5	5,1	1,5	5,0	3,0
Alcaldía	44,4	47,8	53,9	48,9	47,5	54,1
Prefectura	5,6	10,6	15,4	18,0	22,5	12,6
Ninguno	50,0	33,1	25,6	24,1	10,0	20,4
Todos por igual		3,7		3,0		2,2

## 6.5. ESTABLECIMIENTO DE AGENDA

El establecimiento de la agenda se plasma en el PDM, que avanza a algunos niveles de toma de decisiones en relación con programas y proyectos. En el período estudiado cada municipio hizo dos PDMs, con apoyo de organismos no gubernamentales, instancias nacionales y departamentales de fortalecimiento municipal y técnicos independientes, además de los propios técnicos municipales.

En general, los Planes de Desarrollo Municipal del trópico se hicieron con el objetivo doble de cumplir la exigencia de tener un instrumento oficial de planificación para acceder a los recursos de la coparticipación tributaria y disponer simultáneamente de una estrategia de desarrollo. Los PDMs son instrumentos técnicos que no incorporan peculiaridades locales; se plantean en los mismos términos que los de municipios de otras zonas del país, asimilando una terminología de planificación que se fue asentando en toda el área rural.

En Puerto Villarroel, las prioridades de desarrollo se definieron participativamente pero a partir de un diagnóstico de potencialidades y limitaciones de presentación muy técnica.

**Tabla 6.17. 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 (tropicales)</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>168</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 6.18.**  
**Municipio de Puerto Villarroel**  
**Vocaciones del municipio en función de potencialidades y limitaciones**

Vocación	Prioridad
Agrícola	1
Pecuaría	2
Forestal	3
Puerto fluvial	4
Servicios	5

Fuente: Extracto de: HMPV 1997a: 64

<sup>168</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).

Después de reconocer las potencialidades y definir la visión, el PDM formula sus objetivos. El objetivo general 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>169</sup> Se trata de un objetivo explícitamente orientado a la planificación nacional y no a las condiciones locales. De hecho, plantear potencialidades y vocaciones fue innecesario para formular este objetivo general. 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 (*Ídem*).

Aunque los objetivos se vinculan más con la *realidad* local, todavía no se corresponden con las vocaciones. 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

---

<sup>169</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).

la formación de organizaciones que respalden la formulación de proyectos económicos y que faciliten la implementación del PDM (HMPV 1997a: 66-68).

Pese a que los planes se trabajaron participativamente, la exposición de sus objetivos refleja más bien un afán *tecnocrático*. En el caso del PDM de Villa Tunari, los niveles de objetivos son: doctrinal, estratégico, general y específico, tal como se observa en la Tabla 6.19.

**Tabla 6.19. Objetivos estratégicos del municipio de Villa Tunari**

Objetivos	Descripción	Bases
	Definición de una estrategia municipal de desarrollo	Plan Departamental Plan del Trópico
Doctrinal	Mejorar las condiciones de vida de la población: <i>el desarrollo como instrumento de desarrollo social</i> Mejorar la calidad de vida: optimizar el uso del territorio y los recursos naturales	Filosofía municipal del desarrollo
Estratégico	Crear condiciones para impulsar la transformación productiva en base a los recursos naturales de la región sin ninguna exclusión 1. Combatir la imagen distorsionada de la región 2. Ampliar los mercados de consumo nacional e internacional para la producción del municipio 3. Formación de recursos humanos calificados 4. Apoyar las innovaciones tecnológicas de empleo productivo 5. Reinversión de excedente económico productivo.	Alcance de la Planificación Estratégica
General	Enmarcar el impulso a la estrategia de desarrollo local en el marco del: Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villa Tunari	Alcance de la Planificación Territorial
Específicos	1. La integración de la sección municipal en lo político, económico, social, cultural y territorial 2. Fortalecer las capacidades creativas, organizacionales, productivas de la sección municipal en forma integral Fortalecimiento del marco institucional y de gestión municipal 3. Desarrollo del municipio es mejoramiento ( <i>sic</i> ) de la calidad de vida 4. Aprovechamiento racional de recursos naturales	Bases para la formulación de políticas

Fuente: PDM VT: 137.

La adopción del discurso de la planificación estratégica por parte de los técnicos comportó un rasgo de inconsistencia: la racionalidad estratégica (que tendría que plasmarse en la planificación municipal) involucra la existencia de *un sujeto racional* o varios sujetos coaligados y comprometidos a ejecutar una estrategia de manera conjunta. Se confundía la estrategia del gobierno municipal (que incluía el posicionamiento en el entorno institucional del territorio del municipio y frente a las instancias estatales centrales o del departamento) con una estrategia *de todo el municipio*, que debería incluir a todos los *actores estratégicos* del municipio (los actores capaces de trabar la implementación de las

políticas públicas; Cf. Michael Coppedge). La estrategia no podía ser de todo el municipio porque la Ley de Participación Popular privilegiaba a los actores territoriales (las organizaciones sindicales eran ciertamente los principales sujetos sociopolíticos en los municipios) y excluía en los hechos a otros no basados en el territorio, como los empresarios, las instituciones dedicadas a la lucha contra el narcotráfico y a los *narcotraficantes*, cuyos efectos que influían enormemente en el desarrollo local.

En Chimoré, se recogieron las siguientes demandas para eleborar los objetivos del PDM:

Tabla 6.20. Ordenamiento de la demanda social Chimoré

Asunto	Porcentaje
Saneamiento ambiental	10,2
Infraestructura caminera	27,8
Agroindustria	5,9
Producción pecuaria	8,9
Producción agrícola	18,6
Salud	5,8
Educación formal	16,6
Educación alternativa	5,8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: PDM Ch.

El objetivo general del PDM fue: “Mejorar las condiciones y la calidad de vida de los pobladores de la IV Sección Chimoré en términos de seguridad alimentaria, salud, educación y cultura, vivienda y recreación, con la activa participación de las organizaciones sociales y sus instituciones privadas y públicas” (PDM CH: 41). Los objetivos específicos son:

1. Recuperar y desarrollar las bases productivas seccionales aprovechándolas mediante un uso racional y equilibrado de necesidades de la población y disponibilidad y capacidad de los recursos, teniendo en cuenta los derechos de las futuras generaciones.
2. Fortalecer al Gobierno Municipal y a las organizaciones sociales de manera que puedan ser protagonistas de su desarrollo y responsables de las decisiones sobre la distribución y asignación de sus recursos propios, de la coparticipación y de los que sea posible captar de fondos nacionales y extranjeros.
3. La infraestructura básica social y productiva debe estar adecuadamente distribuida y extendida para atender a las necesidades de la población y el territorio seccional debe estar integrado mediante un sistema vial que vincule sus unidades productivas, de transformación a los mercados internos y externos.

4. La población y las autoridades reconocen que el uso sostenible del suelo y de los recursos naturales es la base para asegurar la vida presente y futura, por tanto, se deben introducir criterios criterios eficientes y científicos para recuperar, valorar y desarrollar todas y cada una de las unidades fisiográficas y los suelos del territorio seccional, asumiendo las conductas y las recomendaciones consensuadas para la ocupación de cada una de ellas (41-42).

Consecuentemente, el plan propone una estrategia de uso sostenible del suelo, una estrategia institucional, una estrategia financiera y una estrategia sectorial (productiva, de infraestructura y servicios, de desarrollo organizacional e institucional y de territorio y medioambiente).

En los tres casos es notorio el hecho de que los planes fueron diseñados por entidades ajenas a la municipalidad: el Centro Integral de Desarrollo Social, CIDES, en los casos de Villa Tunari y Puerto Villarroel, y el Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, en el caso de Chimoré. Ello repercutió en el hecho de que los funcionarios municipales encargados de ejecutar los programas, planes y proyectos desconocían cómo se habían diseñado.

## **6.6. TOMA DE DECISIONES**

Se identificará este proceso con los POAs y con las partes del PDM dedicadas a los proyectos. Estos documentos deben elaborarse también con la participación de las organizaciones territoriales. Durante el período anterior a la municipalización, no existía de hecho la gestión municipal. El área rural estaba fuera de la jurisdicción municipal. En el área urbana se improvisaba la realización de obras sin participación local:

antes de la Ley de Participación Popular el municipio de Chimoré nunca contó con un plan de desarrollo local, y tampoco con ningún tipo de recursos económicos propios. Para ese entonces no se tenía noción de lo que hoy es un Plan Operativo Anual. En esas circunstancias difícilmente se ejecutaban obras municipales en el área urbana y peor aún en el área rural porque estaban fuera de la competencia municipal. De ahí que definitivamente al no haber planificación, tampoco existía ningún tipo de participación de la población en la ejecución de obras. En síntesis ni siquiera la planificación de como debía ser el municipio o el centro poblado era realizada en la misma localidad, sino que venía de afuera y en forma improvisada. Por otro si algún partido estaba en función de gobierno, este no sólo llegaba a controlar las

instituciones públicas como los ministerios y las corporaciones de desarrollo, sino que ese control también se ampliaba a las alcaldías rurales que para entonces funcionaban a manera de subalcaldías (Epifanio Cruz, entrevista CIUDAC).

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. También puede darse el caso de que quienes elaboren los POAs no se comprometan con el PDM y no incorporen sus directrices en la medida necesaria. Nos alejamos de estas sugerencias 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.

De acuerdo con la normativa vigente después de la municipalización, los POAs deberían ser la plasmación de los PDMs. Los funcionarios municipales estaban conscientes de que debía existir correspondencia entre el PDM y los POAs. La declaración del Oficial Mayor de 2002 de Puerto Villarroel 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).

En el caso de Chimoré,

El proceso de planificación participativa (en PDM y POAs) en el municipio de Chimoré se mostró eficaz debido al nivel organizativo de las comunidades campesinas que lograron traducir con facilidad sus necesidades en demandas. Así se

realizaron talleres en los sindicatos campesinos donde se establecieron prioridades de necesidades. Posteriormente, y sobre la base de esas prioridades, se realizaron otros talleres a nivel de la central y finalmente a nivel de la federación. Mientras que en el área urbana en inicio hubo ciertas dificultades debido a la inexistencia de juntas vecinales. Aspecto que sin embargo paulatinamente se fue superando en el transcurso de los años. En síntesis el nivel de organización social facilitó que los procesos de planificación y la elaboración de los POAs se realicen sin mayores dificultades, sin que ello signifique que no hubo problemas en la definición de prioridades ya que la aspiración de las comunidades siempre fue y sigue siendo contar con la mayor cantidad de obras posible (Lizárraga y Villarroel 1998: ...).

Los subprogramas se hacen operativos en proyectos que se deben ejecutar en los cinco años de vigencia del PDM. En Puerto Villarroel, se privilegian los programas de Desarrollo económico y Desarrollo humano. Entre ambos superan en promedio el 90% del presupuesto anual. No existe explícitamente una referencia del Plan de Uso del Suelo, PLUS, que según el PDM vertebraba toda la gestión. La Tabla 6.21 resume la asignación presupuestaria de cada subprograma entre 1997 y 1999.

**Tabla 6.21. Puerto Villarroel. Asignación presupuestaria según año y programa del PDM**

Programa	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	34,9	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
Total general	2.287.837,52	100,0	2.560.996,82	100,0	2.868.546,82	100,0	3.172.000,00	100,0	10.889.381,16	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMPV 1997a: 84-97.

Y la tabla que se incluye a continuación detalla la cantidad de proyectos por año.

**Tabla 6.22. 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
Total general	31	30	29	31	121

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMPV 1997a: 84-97

Las directrices de los fondos financieros oficiales imponen su organización en la gestión, al punto los proyectos se organizan en los ítems planteados oficialmente en el menú de oferta de los fondos: desarrollo económico, recursos naturales y medioambiente, desarrollo humano, fortalecimiento organizativo e institucional. 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 6.23 resume la asignación presupuestaria de cada subprograma entre 1997 y 1999.

**Tabla 6.23. Puerto Villarroel. Asignación presupuestaria según año y programa del PDM**

Programa	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	34,9	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: 84-97.

La tabla que se incluye a continuación detalla la cantidad de proyectos por año.

**Tabla 6.24. 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: 84-97

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 de la transferencia 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 del trópico, como las de muchos otros municipios pequeños, incluye la aprobación de POAs en los meses de noviembre y diciembre.

El primer POA de Puerto Villarroel, 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 (V. Tabla 6.25, que contiene el presupuesto municipal *de inversión*).

**Tabla 6.25. 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>4.457.790,00</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>170</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>171</sup> Ya

<sup>170</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 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>171</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 Villarroel, el 40% de los recursos de la PP (...) y en otros cantones como Ivirgarzama que estaban más poblados invirtió poca plata en pocos proyectos”.

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).

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 6.26. Puerto Villarroel. Asignación presupuestaria por programa POA 1997 (primera versión, reformulado y ejecución)**

Ítem	Aprobado (1)	Reformulado (2)	Diferencia (2)-(1)	Ejecutado (3)	Diferencia (3)-(2)
<b>Funcionamiento</b>	970.535,00	995.535,00	-25.000,00	791.674,78	203.860,22
<b>Inversiones</b>	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>14.275.834,00</b>	<b>5.032.619,00</b>	<b>9.243.215,00</b>	<b>4.650.906,03</b>	<b>381.712,97</b>

Elaboración propia con base en HMPV 1997b, 1997c, 1997d.

Nótese que la primera formulación, en el mes de marzo, sobredimensionó el presupuesto en casi tres veces la cantidad final. Esto se 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 (Tabla 6.27). Observaremos esa relación con la base simple del número de proyectos.

**Tabla 6.27. 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 ... Nuevamente se nota la ausencia de inversiones productivas o de apoyo al desarrollo económico.

**Tabla 6.28. Municipio de Puerto Villarroel  
Asignación presupuestaria por programa  
POA 1998**

Ítem	Aprobado	Reformulado	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 general</b>	<b>6.556.955,13</b>	<b>6.517.824,64</b>	<b>39.130,49</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>172</sup>

<sup>172</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 perfectamente y legítimamente cambiar de opinión de un año a otro.

**Tabla 6.29. 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	
No presente en el PDM	Productivo		4
	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>30</b>	<b>131</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 ... detalla la estructura programática y el presupuesto del POA de 1999. 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 estallido de un conflicto que se había gestado durante los años anteriores. Nos detendremos un poco en el proceso de formulación de este POA.

Tabla 6.30. Municipio de Puerto Villarroel  
Asignación presupuestaria por programa  
POA 1999

Ítem	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>6.989.759,63</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. Estaríamos 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 cada 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 buscaremos 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 (*Ídem*)

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 Magariños, 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 afincó su eficacia en la satisfacción 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”. La presentación del POA de ese año fue también diferente (en ningún año se siguió el mismo formato).

**Tabla 6.31. Municipio de Puerto Villarroel. Asignación presupuestaria por programa POA 2000**

Ítem	Aprobado	
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%
Faeneado 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>11.135.532,84</b>	<b>100,00%</b>

Elaboración propia con base en HMPV 2000.

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 comunidades y los centros poblados (...) que por eso estaban dando prioridad al área rural (Entrevista con Alberto Lizárraga).

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.

En razón de la disponibilidad de información, el análisis de correspondencia entre el PDM y los POAS en Villa Tunari y Chimoré se hizo en función de la estructura de inversión pública, que contempla las proporciones de recursos que se asignan a las partidas.

El POA reformulado de 1997 de Villa Tunari tiene una desviación de 66% de la estructura de inversiones del PDM. Sobre todo hay notables diferencias en relación con la transformación productiva y la infraestructura vial. El POA de 1998 no contempla algunas de las directrices del PDM. El apoyo a la producción es disminuido, de 957.621 bolivianos, en el Plan, a 347.595, en el POA. En general, la estructura de inversiones tiene una desviación de 52% entre el PDM y el POA de 1998.

**Tabla 6.32. Villa Tunari. Programa Operativo Anual, 1997**

DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO APROBADO O REFORMULADO
Total de actividades centrales	2.012.676,7
Mejoramiento Infraestructura urbana	1.423.106,2
Dotación de Infraestructura en Sancamiento Básico	379.488,5
Servicios de salud	951.377,7
Servicios de educación	1.331.534,6
Ampliación y mejoramiento Infraestr. Deportiva	210.313,5
Construcción y mejoramiento de caminos vecinales	1.946.076,3
Apoyo al sector agropecuario	97.195,3
Apoyo a la cultura y género	9.000,0
Fortalecimiento municipal	861.120,0
<b>Totales</b>	<b>9.221.888,8</b>

**Tabla 6.33. Villa Tunari. Fuentes de financiamiento, POA 1998**

DESCRIPCIÓN	COSTO PRE INVERSIÓN	COSTO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIAMIENTO			TOTAL Bs.
			RECURSOS P. POPULAR	RECURSOS PROPIOS	OTROS	
<b>TOTAL GENERAL, POA 1998</b>						
Mejoramiento infraestructura urbana	-	877.138,5	859.658,5	17.480,0	-	877.138,5
Servicios de salud	-	1.392.740,5	880.270,5	512.470,0	-	1.392.740,5
Dotación de Infraestructura en Saneamiento Básico	-	447.808,7	447.808,7	-	-	447.808,7
Servicios de educación	-	2.452.660,0	2.452.660,0	-	-	2.452.660,0
Construcción y Mejoramiento de Infraestr. Deportiva	-	197.783,0	197.783,0	-	-	197.783,0
Construcción y Mejoramiento de Infraestr. De transporte	-	777.767,6	777.767,6	-	-	777.767,6
Apoyo al Sector Productivo	-	347.595,8	347.595,8	-	-	347.595,8
Fortalecimiento municipal	29.250,0	1.260.078,7	1.275.282,7	14.046,0	-	1.289.328,7
Partidas no asignables a programas (no está con ceros)	-	908.031,4	537.178,8	415.177,6	-	952.356,4
<b>Totales</b>	<b>29.250,0</b>	<b>8.661.604,2</b>	<b>7.776.005,6</b>	<b>959.173,6</b>	<b>-</b>	<b>8.735.179,2</b>

Fuente: HMVT, POA 1998.

En 2000, la correspondencia entre los dos instrumentos de gestión fue aún menor. Alcanzó solamente a 10% de la estructura de inversiones propuesta en el PDM.

**Tabla 6.34. Villa Tunari. Fuentes de financiamiento, POA 2000**

DESCRIPCIÓN	COSTO PRE INVERSIÓN	COSTO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIAMIENTO				TOTAL Bs.
			RECURSOS P. POPULAR	RECURSOS PROPIOS	APORTE COMUNIDA	OTROS FINANCIAMI	
<b>TOTAL GENERAL, POA 1998</b>							
Saneamiento básico	12.009,4	2.992.093,6	605.002,5	35.185,0	187.622,0	2.176.293,5	3.004.103,0
Alumbrado público	-	95.000,0	95.000,0	-	-	-	95.000,0
Control Regulación e Infraestr. De mercados	-	1.432.047,2	897.873,0	98.415,2	-	435.759,0	1.432.047,2
Desarrollo y preservación del medio ambiente	-	95.619,0	67.719,0	-	27.900,0	-	95.619,0
Promoción y difusión de Act. Cult. Art. Y de turismo	-	145.000,0	55.000,0	90.000,0	-	-	145.000,0
Servicio de Infraestructura Urbana y Rural	6.000,0	288.000,0	238.000,0	6.000,0	-	50.000,0	294.000,0
Servicios de salud	10.000,0	2.320.247,0	1.264.695,4	-	-	1.065.551,6	2.330.247,0
Servicios de educación y fomento deporte (Des.esc.)	-	8.546.758,2	1.411.405,1	1.003,9	-	7.134.349,2	8.546.758,2
Promoción del Desarrollo rural (CC.VV)	-	3.338.211,0	1.294.228,0	57.500,0	2.500,0	1.983.983,0	3.338.211,0
Defensa y Protec. Niñez	-	45.000,0	45.000,0	-	-	-	45.000,0
Programa de Acciones Estratégicas	-	150.000,0	150.000,0	-	-	-	150.000,0
Fortalecimiento municipal	-	1.073.322,0	1.073.322,0	-	-	-	1.073.322,0
Control social	-	39.365,0	39.365,0	-	-	-	39.365,0
Partidas no asignables a programas	-	1.186.574,0	1.174.365,9	12.208,1	-	-	1.186.574,0
<b>Totales</b>	<b>28.009,4</b>	<b>21.747.236,9</b>	<b>8.410.975,8</b>	<b>300.312,2</b>	<b>218.022,0</b>	<b>12.845.936,3</b>	<b>21.775.246,3</b>

Fuente: HMVT, POA 2000.

## 6.7. IMPLEMENTACIÓN

Aunque el establecimiento de la agenda y la toma de decisiones de planificación fue bastante flexible en el trópico, la inversión y la ejecución de las políticas municipales fue más rígida. La definición de los planes de inversión municipales se hizo con participación de los sindicatos, en una práctica que guarda un parecido de familia con

otras experiencias participativas en Sudamérica.<sup>173</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. 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 apearse 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 cantones o distritos y en concurridas reuniones de todas las OTBs. 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 responder. Las Federaciones pueden interceder en el caso de que existan conflictos entre comunidades por la asignación de obras con criterios de equidad (“El año pasado les tocó y éste no les toca”, por ejemplo). Se dieron casos de descontento de los miembros de algún sindicato con la representación ejercida por sus delegados en las asambleas (si no “traían” la obra solicitada); en algunos casos, se incluyó la obra como “estudio”, “preinversión” o “fase 1”, con la intención de consignarla en el POA sin la aspiración de ejecutarla, de manera que no hubiera descontento en las bases. Aun así, los miembros de base podían solicitar a la municipalidad el cambio del POA.

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

---

<sup>173</sup> Se trata precisamente del *Orçamento Participativo* de Porto Alegre y otras ciudades brasileñas.

municipio de acuerdo con su número de habitantes. Los ingresos propios son impuestos, tasas, patentes 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>174</sup> Las municipalidades del trópico no acudieron constantemente a los fondos.<sup>175</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 las tres municipalidades se detallan en las Tablas 6.35.

---

<sup>174</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>175</sup> Los Fondos tienen generalmente dos exigencias difíciles de cumplir: un proyecto *a 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 6.35. 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>5.032.618,76</b>	<b>6.517.824,64</b>	<b>11.135.532,84</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>
DEVENGADOS GESTION 97			1.961,89	
<b>RECURSOS PARA GASTOS DE INVERSIÓN</b>				
Recursos de coparticipación tributaria (85%)	2.444.320,00	3.198.322,20	3.661.023,95	4.031.645,20
Saldo caja y bancos Coparticipación tributaria		20.820,97		112.490,65
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			
GTZ	24.850,00			
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	283.806,00
Otros recursos (REGALIAS)			366.115,08	
Otros recursos (BENEFICIARIOS)			275.306,82	
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				164.805,00
Praedac (Gestión 1999)				727.741,00
Praedac (Gestión 2000)				1.426.078,00
PFCEE-VMEIPS-FIS-PEN				508.119,00
Fonama-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>4.062.083,96</b>	<b>5.356.476,88</b>	<b>10.084.066,04</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).

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 (camino, 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. Una evaluación de consultoría sobre la gestión en Chimoré a inicios de la municipalización indica:

- El registro de la información transaccional no es oportuno.
- Las redes de información no son precisas, ni transparentes.
- El control de la infraestructura transferida —salud, educación, cultura, saneamiento básico, etc— no es la más adecuada (*sic*).

- La adquisición de bienes y servicios y el control de los recursos humanos no cumple con lo establecido por las normas.
- Consecuentemente la generación de informes finales: como ser Estados Financieros —Balance General, Balance de Sumas y Saldos, Estado de Resultados— no son los más completos, adecuados y oportunos (Zamorano 1998: 5; cit. Herbas 2000: 72).

En Puerto Villarroel, la evaluación, hecha por la misma Alcaldía Municipal, no era diferente:

- 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 promovido en el último período (1999-2004) por la Prefectura en cursos de los que participaron todas las autoridades y los principales funcionarios de la municipalidad.

**Tabla 6.36. Municipio de Villa Tunari. Fuentes de financiamiento según PDM 1997-2001**

RECURSOS	1997	1998	1999	2000	2001	TOTALES
Propios	1.107.021	1.356.397	1.559.856	1.793.834	2.062.909	7.880.017
De Fondos	-	1.495.191	3.455.562	3.991.041	6.890.200	15.831.994
PDSTC	-	3.730.000	4.686.000	1.392.000	1.053.000	10.861.000
<b>TOTALES</b>	<b>1.107.021</b>	<b>6.581.588</b>	<b>9.701.418</b>	<b>7.176.875</b>	<b>10.006.109</b>	<b>34.573.011</b>

Se considera al PDSTC o Plan del Trópico. No se explicita la coparticipación tributaria.

Fuente: PDM 1997-2001.

**Tabla 6.37. Municipio de Chimoré. Fuentes de financiamiento según PDM 1998-2002**

RECURSOS	1997	1998	1999	2000	2001	TOTALES
Ingresos Propios	18.610	20.310	22.148	22.150	22.150	105.368
Coparticipación	261.324	279.617	296.394	326.033	365.157	1.528.525
<b>TOTALES</b>	<b>279.934</b>	<b>299.927</b>	<b>318.542</b>	<b>348.183</b>	<b>387.307</b>	<b>1.633.893</b>

Fuente: PDM Ch 1998-2002.

Los municipios del trópico no recibieron financiamiento de la primera versión del programa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC-I), que consistía en la condonación de deuda externa para los países cuyo coeficiente de *Servicio de deuda/exportaciones* era superior a 30% (Bolivia llegó a 32%). El programa HIPC-II, Iniciativa Reforzada para los países Pobres Altamente Endeudados, condicionado al diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza hecho en cooperación entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil. El municipio de Chimoré recaudó más por concepto de recursos propios que Puerto Villarroel y Villa Tunari.

**Tabla 6.38. Puerto Villarroel. Ingresos y ejecución 1994-2007**

Año	Coparticipación Tributaria (A)	HIPC II (B)	IDH (C)	Sub Total (D=A+B+C)	Ingresos Propios (E)	Total (F=D+E)	Ejecución	% ejecutado
2007	12.265.548	1.439.315	5.627.635	19.332.498	0	19.332.498		
2006	9.232.343	1.611.022	2.956.734	13.800.099	0	13.800.099		
2005	7.659.184	1.674.546	511.687	9.845.417	0	9.845.417		
2004	8.135.902	1.892.523	0	10.028.425	0	10.028.425		
2003	6.303.239	2.718.312	0	9.021.551	523.624	9.545.175	6.288.324	66%
2002	5.432.386	0	0	5.432.386	756.496	6.188.882	5.255.115	85%
2001	4.241.803	0	0	4.241.803	380.165	4.621.968	2.760.443	60%
2000	4.504.980	0	0	4.504.980	460.041	4.965.021	5.470.953	110%
1999	3.916.938	0	0	3.916.938	660.846	4.577.783	2.669.158	58%
1998	4.343.613	0	0	4.343.613	1.226.752	5.570.365	3.463.362	62%
1997	3.657.497	0	0	3.657.497	0	3.657.497	2.911.302	80%
1996	3.168.189	0	0	3.168.189	0	3.168.189		
1995	2.697.835	0	0	2.697.835	0	2.697.835		
1994	1.757.525	0	0	1.757.525	0	1.757.525		

Fuente: FAM.

Las ejecuciones presupuestarias no difieren mucho de las de otras municipalidades pequeñas en el país. En el caso de Puerto Villarroel, en 2000 se gastó un exceso de 10%. La

más baja ejecución fue la de 1999, por el conflicto que paralizó la elaboración del POA e involucró el cambio del alcalde. Para Villa Tunari, las ejecuciones fueron más regulares. Solamente 2000 registra un 50% de ejecución. En el caso de Chimoré, el año de mayor proporción de ejecución presupuestaria fue 2003 (un exceso de 50%). El segundo año fue 1997, a pesar de que entonces el Comité de Vigilancia compuesto por gente del centro poblado había conseguido que el Ministerio de Hacienda congele las transferencias de fondos de coparticipación tributaria.

**Tabla 6.39. Villa Tunari. Ingresos y ejecución 1994-2007**

Año	Coparticipación Tributaria (A)	HIPC II (B)	IDH (C)	Sub Total (D=A+B+C)	Ingresos Propios (E)	Total (F=D+E)	Ejecución	% ejecutado
2007	15.902.814	2.074.330	7.296.472	25.273.616	0	25.273.616		
2006	11.970.132	2.321.795	3.833.533	18.125.460	0	18.125.460		
2005	10.465.239	2.555.104	663.424	13.683.767	0	13.683.767		
2004	11.116.610	2.887.705	0	14.004.315	0	14.004.315		
2003	8.612.523	4.147.734	0	12.760.257	630.293	13.390.550	8.714.412	65%
2002	8.059.609	0	0	8.059.609	437.252	8.496.861	4.781.247	56%
2001	8.283.381	0	0	8.283.381	303.31	8.586.691	6.280.671	73%
2000	8.797.315	0	0	8.797.315	250.934	9.048.249	4.492.526	50%
1999	7.648.986	0	0	7.648.986	351.416	8.000.401	7.194.648	90%
1998	8.482.199	0	0	8.482.199	383.171	8.865.370	5.665.572	64%
1997	7.140.344	0	0	7.140.344	0	7.140.344	7.462.589	105%
1996	6.220.790	0	0	6.220.790	0	6.220.790		
1995	5.200.142	0	0	5.200.142	0	5.200.142		
1994	2.272.953	0	0	2.272.953	0	2.272.953		

**Tabla 6.40. Chimoré. Ingresos y ejecución 1994-2007**

Año	Coparticipación Tributaria	HIPC II	IDH	Sub Total (D=A+B+C)	Ingresos Propios	Total	Ejecución	% ejecutado
	(A)	(B)	(C)		(E)	(F=D+E)		
2007	4.589.883	566.654	2.105.914	7.262.451	0	7.262.451		
2006	3.454.829	634.255	1.106.437	5.195.521	0	5.195.521		
2005	2.958.393	685.381	191.478	3.835.252	0	3.835.252		
2004	3.142.528	774.598	0	3.917.126	0	3.917.126		
2003	2.434.654	1.112.588	0	3.547.242	336.606	3.883.848	5.823.558	150%
2002	2.055.908	0	0	2.055.908	491.872	2.547.780	1.845.647	72%
2001	1.472.934	0	0	1.472.934	442.049	1.914.983	535.828	28%
2000	1.564.321	0	0	1.564.321	308.227	1.872.548	643.393	34%
1999	1.360.122	0	0	1.360.122	429.582	1.789.704	663.455	37%
1998	1.508.282	0	0	1.508.282	121.759	1.630.040	518.746	32%
1997	1.270.036	0	0	1.270.036	0	1.270.036	1.021.841	80%
1996	1.100.128	0	0	1.100.128	0	1.100.128		
1995	865.868	0	0	865.868	0	865.868		
1994	295.312	0	0	295.312	0	295.312		

En cuanto a la composición de la ejecución presupuestaria, las Tablas... muestran las proporciones por áreas de inversión. Puerto Villarroel y Villa Tunari dedicaron más dinero a la inversión social (por lo general más de la mitad de su inversión). Chimoré, por el contrario, invirtió más en infraestructura.

**Tabla 6.41. Puerto Villarroel. Estructura de inversiones**

Año	Apoyo a la Producción	Infraestructura (B)	Inversión Social	Multisectorial	Otros	Total Inversión	Gastos de Funcionamiento
2003	4%	30%	63%	0%	3%	69%	31%
2002	1%	34%	57%	0%	8%	70%	30%
2001	2%	46%	43%	0%	9%	66%	34%
2000	2%	31%	55%	0%	12%	75%	25%
1999	1%	39%	58%	0%	2%	66%	34%
1998	14%	9%	54%	0%	23%	57%	43%
1997	4%	26%	52%	1%	17%	74%	26%

**Tabla 6.42. Villa Tunari. Estructura de inversiones**

Año	Apoyo a la Producción	Infraestructura (B)	Inversión Social	Multisectorial	Otros	Total Inversión	Gastos de Funcionamiento
2003	0%	18%	65%	0%	16%	70%	30%
2002	14%	24%	52%	0%	10%	48%	52%
2001	6%	40%	36%	5%	13%	74%	26%
2000	15%	25%	53%	0%	6%	66%	34%
1999	6%	18%	53%	0%	23%	78%	22%
1998	1%	22%	66%	0%	11%	76%	24%
1997	0%	35%	32%	1%	32%	84%	16%

**Tabla 6.43. Chimoré. Estructura de inversiones**

Año	Apoyo a la Producción	Infraestructura (B)	Inversión Social	Multisectorial	Otros	Total Inversión	Gastos de Funcionamiento
2003	18%	59%	11%	0%	12%	84%	16%
2002	2%	33%	36%	0%	29%	53%	47%
2001	0%	2%	69%	0%	29%	32%	68%
2000	0%	28%	42%	6%	23%	43%	57%
1999	0%	0%	0%	0%	100%	51%	49%
1998	0%	25%	39%	5%	30%	86%	14%
1997	0%	9%	25%	0%	66%	76%	24%

## 6.8. EVALUACIÓN Y TERMINACIÓN

En esta etapa del ciclo de la gestión 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 superan en general sus esfuerzos: la extensión de los municipios es grande; el estado de los caminos es imperfecto; no existen recursos y los sindicatos exigen que sus intereses sean representados. Una autoevaluación del Comité de Vigilancia de Puerto Villarroel realizada en 1997 admitía que entonces se desconocía en qué consistía la labor de vigilar. Su presidente afirmaba años más tarde:

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 cuestión económica. Yo considero que así va a funcionar a media máquina (Presidente del Comité de Vigilancia, 1999).<sup>176</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).<sup>177</sup>

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>178</sup>

---

<sup>176</sup> Varios Comités pidieron al Gobierno central el establecimiento de un presupuesto, entre ellos 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>177</sup> Después de dejar el cargo de alcalde Mita sería procesado por mal uso de los recursos municipales.

<sup>178</sup> “Aunque hay criterios que señalan cómo el Presidente del Comité no está actuando coherentemente y que su escaso 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 [...son] 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).

En el caso de Chimoré, el conflicto surgió entre los pueblerinos y los campesinos:

El Gobierno Municipal ha atravesado una situación bastante complicada durante esta gestión, pues ha tenido que funcionar durante ocho meses sin contar con los recursos de coparticipación tributaria que por denuncias del Comité de Vigilancia fueron congelados (...) Es importante mencionar que el Alcalde Municipal y los Concejales son todos de extracción campesina y forman parte de los Sindicatos, y la Federación Especial de Colonizadores del Chimoré, que a su vez forma parte de la Coordinadora de las Cinco Federaciones Trópico Cochabambino (PADER 1998: 3; cit. Herbas 2000: 70).

En el trasfondo del congelamiento o suspensión de la transferencia de fondos de coparticipación tributaria se figuran disputas sociales y políticas que exceden la gestión municipal. Está, sobre todo, el conflicto entre los anteriores propietarios de la municipalidad (los habitantes del centro poblado), que no renunciaron fácilmente a ese privilegio, y los cocaleros. El Comité de Vigilancia fue formado en 1994 por las organizaciones vecinales del área urbana del municipio, excluyendo a los sindicatos campesinos —el área rural no había sido considerada en las elecciones municipales de 1993—.

A pesar de que en las elecciones municipales de diciembre de 1995 habían ganado los candidatos campesinos, el Comité de Vigilancia conformado por los dirigentes vecinales, más cercanos a la “clase política” tradicional, continuó en ejercicio. Boicoteando al nuevo gobierno municipal, el Comité había logrado conseguir el congelamiento de las cuentas municipales. Con argucias legales, también había logrado superar el período de funcionamiento de dos años establecido por la Ley de Participación Popular. En febrero de 1997 la prefectura del departamento de Cochabamba posesionó a un nuevo Comité conformado por delegados de todo el municipio. El nuevo Comité estaba dirigido por campesinos cocaleros; su relación con el gobierno municipal era más fluida y estable y no apoyaba el congelamiento de las transferencias. Pero la reanudación del flujo monetario se retrasó porque dependía del Senado de la república, que por tratarse de un año electoral se ocupó de otros asuntos. Después del cambio de gobierno, las nuevas autoridades

prefecturales, afines a los miembros del Comité de Vigilancia de los pueblerinos, les dieron su reconocimiento, declarando nulas las acciones del otro Comité conformado por los campesinos. Finalmente el gobierno municipal y las OTBs demostraron que estaba en vigencia la distritación que incluía el área rural y el Comité fue cambiado.

El Comité carecía de “mobiliario y enseres para la realización de ciertos asuntos domésticos como la redacción de cartas”, lo cual fue superado con dotaciones del gobierno municipal (Lizárraga y Villarroel 1998). Los Comités reciben financiamiento para los siguientes ítems: servicios no personales, servicios básicos, servicios de transporte y seguros, alquileres, mantenimiento y reparaciones, servicios personales (no para los dirigentes sino para personal de apoyo), materiales.

### **6.9. Eficacia, eficiencia y legitimidad**

Se suele examinar la gestión municipal en términos de eficiencia, eficacia y legitimidad, según la secuencia de etapas que parte de un diagnóstico de los problemas y del planteamiento de objetivos y concluye en una evaluación de las soluciones llevadas a cabo. En Puerto Villarroel se subvierte este esquema porque al menos durante los primeros años posteriores a la promulgación de la Ley de Participación Popular no se siguió esa secuencia ni se adoptaron los objetivos con rigidez. Podría decirse que la gestión no fue eficiente en tanto que primaron los sujetos por encima de las acciones. La consideración de la eficacia no puede hacerse en términos técnicos porque no siempre se siguió la linealidad propuesta por las directrices de gestión. En varios casos la planificación se ajustó a lo ejecutado y no viceversa. Si insistimos en observar la gestión en ese marco técnico, el cumplimiento de los POAs no fue totalmente adecuado porque se enfocó en la satisfacción inmediata de demandas y no tanto en la plasmación de las políticas del plan quinquenal.

Según el Estatuto de las Seis Federaciones, los POAs *deben* ser aprobados por éstas antes de ser sancionados como instrumento de gestión por el Concejo Municipal; desde

ese momento es imposible una evaluación técnica “aséptica” de la gestión (VII Congreso de las Seis Federaciones, 2003). En cuanto a la resolución de 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 gestión tiene la vigilancia doble de las instancias nacionales de contraloría y de las organizaciones campesinas. Los dirigentes están conscientes de que cualquier proceso por corrupción puede poner en riesgo los avances en la gestión y las proyecciones nacionales del instrumento político. El alcalde de Puerto Villarroel declaró ante el presidium del congreso de las federaciones en 2003: “Pero ustedes saben, compañeros. Políticamente el gobierno con lupa nos está mirando en qué nos vamos a equivocar, a quiénes va procesar; a nosotros ya nos está iniciando el proceso”. La administración de los recursos municipales tiene sus complicaciones porque todavía no existen profesionales locales con experiencia. El alcalde agrega: “Hay algunas normas que hay que seguir el procedimiento; no es fácil nomás invertir los recursos, esos recursos de participación popular, recursos del HIPC, también recursos propios que tenemos esos recursos hay que administrar según la ley lo que dice”.

El mayor peso de la gestión se recarga en la legitimidad que le otorgan los sindicatos. El discurso cocalero utiliza muy frecuentemente la distinción 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. Esta *legitimidad* no es obsecuente ni permisiva. La evaluación que los sindicatos hacen de las autoridades municipales es extremadamente rigurosa. Las reuniones de planificación y evaluación municipal, en las que participan delegados de las organizaciones, suelen ser escenario de críticas durísimas y discusiones abiertas. Las evaluaciones *orgánicas* —en asambleas o ampliados— pueden derivar en la revocatoria de un mandato o en el despido de

funcionarios considerados incapaces o corruptos. La sanción inmediata de la censura en un ampliado puede ser más efectiva que una demanda legal.

Las relaciones de la FSCCT con el gobierno municipal incluyen la vigilancia del desempeño de los funcionarios (respaldo, censura, cambio, peticiones de rendición de cuentas), el uso de la municipalidad como un recurso (uso directo de bienes municipales, petición de apoyo y petición de obras como premio o castigo a determinados sindicatos) y las demandas “normales” de la gestión (petición de obras y servicios públicos).

El traslado de la sede del gobierno municipal 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, remiten a la diferencia entre táctica y estrategia esbozada por el dirigente 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 de otros. 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 democracia que se instauró en 1982 no respondió —sobre todo a partir de 2000— la pluralidad de demandas de grupos organizados; el “tejido social” boliviano, tan denso como descoordinado, no se adaptó plenamente a las vías institucionales; el tipo de ciudadanía que se intentó imponer no anuló el carácter eminentemente colectivo de la relación que amplios sectores de nuestra población mantienen con el Estado. La “clase política” se alejó insalvablemente de la población a la cual debería representar. Muchas protestas son en sí mismas críticas de la representación a través de los partidos y del funcionamiento de la institucionalidad estatal y buscan la apertura de canales más directos de participación. Aunque el surgimiento de los movimientos no es un corolario automático o causa suficiente de la crisis estatal, la verificación de la fuerza electoral del MAS y el MIP en los resultados electorales de 2002, y el triunfo posterior incuestionable del MAS, en 2005, fue una muestra del declive del discurso democrático neoliberal en los marcos estrictos de la política institucionalizada. No se trataba de una oposición callejera frente a las políticas neoliberales sino de la votación a favor de políticos antineoliberales.

En los mismos marcos —al margen de las protestas públicas de varios sectores organizados de la población, de las claras deficiencias de las políticas contra la pobreza y de la incumplida reactivación económica—, la polémica parlamentaria sobre la legislación relativa a los hidrocarburos y la convocatoria de una asamblea constituyente expresa la dificultad de continuar con las políticas privatizadoras que privilegian la inversión extranjera.

El conflicto del cambio de sede del gobierno municipal en Puerto Villarroel ayuda a desvelar algunos nudos del movimiento cocalero. La acción se facilita cuando se identifican un “ellos” y un “nosotros” que poseen caracteres claramente opuestos y cuando está igualmente clara una tendencia de *exclusión* en perjuicio de los campesinos. Una



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

extrapolación simple de este tipo de razonamientos al nivel nacional plantea otras dificultades. La toma del poder tiene que ver precisamente con esas dificultades.

La búsqueda del poder pone en el camino del movimiento la oposición de los partidos “tradicionales” y las élites políticas, económicas y académicas a las cuales se vinculan. También, y esto es más importante, lo enfrenta con la sociedad. El conflicto del cambio de sede es nuevamente fructífero en este caso: *parte de la sociedad* —una parte no despreciable— *se opone rígidamente a las propuestas del movimiento cocalero*. Aquí volvemos a las *élites*. En los países con alta proporción de población indígena las *élites* utilizaron todos los criterios posibles como mecanismos de exclusión política. El riesgo que enfrenta a la reflexión es dar sustento a la exclusión con los argumentos de la impureza de la toma del poder o la desvirtuación de crear un partido político. En efecto, *afirmar que la formación de un partido o buscar el poder vicia un movimiento indígena puede respaldar académicamente exclusiones que tienen repercusiones prácticas evidentes*.

El movimiento cocalero no tiene un repertorio de acción rígido. Tampoco opera exactamente igual en los ámbitos en que se acomoda: la defensa de la coca, la lucha por la hegemonía del movimiento campesino, la entrada en la arena política institucional, la lucha antiglobalización, la gestión local. En el trópico las decisiones son generalmente “afirmativas” y tienen efectos prácticos inmediatos, por la elevada coincidencia de los “nosotros” correspondientes a la gestión municipal y la organización sindical. En escalas mayores, el movimiento y su instrumento están en *situación de demanda* y carecen de los recursos institucionales para tomar decisiones sobre asuntos de interés general. Un elemento que merece mayor reflexión es que la similitud de esos “nosotros” es probablemente también la similitud entre un *ethnos* y un *demos*; entonces la apelación al pueblo, a escala nacional, debería liberarse de las connotaciones de identidad presentes en el ejemplo del cambio de sede del gobierno municipal.

No es posible plantear simplemente la disyuntiva entre participación y representación. Aunque sí existe en el trópico una fuerte tendencia de participación

directa, no se niega la representación. Se impone la *representación corporativa* por encima de la representación partidaria. En este caso, el “corporativismo” no opera como una “correa de transmisión” del partido en el poder hacia los campesinos sino, al contrario, trata de que el partido sea un instrumento de las organizaciones.

Las potencialidades constructivas de los sindicatos de base no se reflejan en los intentos de *hegemonizar* el movimiento campesino nacional. 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 de acción. 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. La muy participativa manera de definir las listas de candidatura para la elección municipal no está exenta de estas influencias, ya que las convocatorias son realizadas por el responsable regional del MAS-IPSP y se aplica la exigencia de que los candidatos pertenezcan al instrumento político. Esto implica el posicionamiento de una visión nacional sobre el futuro en función de las próximas elecciones generales.

En cuanto a la preeminencia de la acción sindical o las directrices oficiales de gestión, estas últimas no conforman un cuerpo definitivo 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.

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. 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 esta década, esas directrices no se consolidaron todavía; por su lado, la “lógica” sindical es muy dinámica y está en permanente cambio. Por tanto, es imposible oponerlas como objetos positivamente autodefinidos. 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 municipal, traducida en el cumplimiento de un plan quinquenal a través de programas anuales. En otras palabras, es difícil que la gestión 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. La gestión local 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.

Aunque los campesinos cocaleros se han mantenido muy activos durante los últimos años, el problema de la coca ha perdido vigencia pública. Algunos acuerdos con el gobierno permitieron pacificar temporalmente el trópico, pero la dinámica de gestión local —en la que fueron relevantes las elecciones municipales— y la disputa política nacional continuaron. Para los cocaleros ya no se trata —si alguna vez fue así— de buscar apoyo popular en la lucha por la defensa de la coca. Ahora son otros temas los que proponen mayor urgencia: los recursos naturales, la asamblea constituyente. El MAS-IPSP no es, definitivamente, un “instrumento político” para defender la coca, y ya no es solamente un instrumento del movimiento cocalero. Su búsqueda de ligazones “orgánicas” con otras organizaciones es el intento de ser también un instrumento de éstas. En todo caso, no hay duda de que gracias a Evo Morales los cocaleros mantienen su hegemonía en el MAS-IPSP.

El desafío de los movimientos sociales en Bolivia —del movimiento cocalero en particular— involucra una ampliación de los referentes de la democracia y de la acción política y expresa siempre algún déficit del sistema político: el referéndum es un escenario de decisión antes inexistente; las calles y las carreteras también se incluyen como ámbitos de la presión y toma de decisiones. Igualmente, la asamblea constituyente es una demanda de los movimientos y de su desarrollo dependerá la suerte de Bolivia. Haber impuesto el

consenso de su realización es en sí un logro importante; el sentido que adquiriera dependerá en gran medida del mantenimiento del apoyo que el MAS consiguió en 2002 y 2003 y, por consiguiente, de su acción tanto local como nacional en relación con todos los grupos sociales del país. En fin, *el desafío hecho por los movimientos al país es también un desafío para los movimientos*. En el caso del movimiento cocalero, esto involucra evitar o reafirmar la tendencia de subordinar las decisiones locales a las demandas nacionales, que pueden presionar a las bases y no sólo a los gobiernos.

Tras esta década, los horizontes del MAS son distintos; se le abrieron frentes de acción nuevos e inesperados; la propuesta de ajustarse a la Constitución se convirtió en la idea de reescribirla; el devenir del país se entrelazó en alguna medida con el destino del movimiento.

## Bibliografía

Ágreda, Evelyn *et al.* 1996. *Mujeres cocaleras marchando por una vida sin violencia*. Cochabamba: CEDIB.

Albó, Xavier *et al.* 1995. *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz: CIPCA-Fundación Milenio.

Anckar, Dag y Anckar, Carsten. 2000. "Democracies without Parties". *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 2.

Anderson, Perry 1999. "Neoliberalismo. Balance provisorio" en VV. AA., *La trama del neoliberalismo* (Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA).

Antezana, Luis H. 1983. "Sistema y proceso ideológicos en Bolivia (1935-1979)" en Zavaleta, R. (comp.) *Bolivia, hoy* (México: Siglo XXI).

Arditi, Benjamín. 1997. "La impureza de los universales". *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 10. Madrid.

Arditi, Benjamín. 2009. "Argumentos acerca del giro a la izquierda en América Latina. ¿Una política post-liberal?" *Decursos*, N° 19. Cochabamba: CESU-UMSS.

Armony, Víctor. 2007. "The 'Civic Left' and the Demand for Social Citizenship", [http://weblogs.clarning.ubc.ca/leftturns/Microsoft%20Word%20-%20Victor\\_Armony\\_Paper.pdf](http://weblogs.clarning.ubc.ca/leftturns/Microsoft%20Word%20-%20Victor_Armony_Paper.pdf).

Arnold, Denise y Alison Spedding. 2005. *Mujeres en los movimientos sociales en Bolivia 2000-2003*. CIDEM/ILCA, La Paz.

Assies, Willem. 2003. "David versus Goliath in Cochabamba. Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Bolivia". *Latin American Perspectives*, Vol. 30, N° 3.

BAUMOL, William J. *Welfare Economics and the Theory of the State* ( Cambridge, Mass., Harvard University Press 1952).

BCB (Banco Central de Bolivia). 1989. *Memoria institucional 1988*. La Paz: BCB.

BCB (Banco Central de Bolivia). 2000. *Memoria 1999*. La Paz: BCB.



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.

Beetstra, Tsalling. 2005. “La gran colonización” en *Atlas del trópico de Cochabamba* (Cochabamba: UMSS-ASDI).

Benavides, Jean Paul. 2005. “Los sindicatos campesinos del trópico de Cochabamba” en *Atlas del trópico de Cochabamba* (Cochabamba: UMSS-ASDI).

Blanes, José y Flores, Gonzalo. 1982. “Campesino, migrante y ‘colonizador’” (La Paz: CERES) (ms.). Publicado como libro con el mismo nombre en 1984.

Blanes, José y Mansilla, H.C.F. 1994. *La percepción social y los hechos reales del complejo coca/cocaína. Implicaciones para una política nacional* (La Paz: SEAMOS).

Bovero, Michelangelo 1995 *Los adjetivos de la democracia* (México: IFE).

Broner, W. 1981 *Bolivian Coca. Technical Evaluations of Recent Aerial Survey Projects in the Chapare of Bolivia*. (Berkeley: Earth Satellite Corporation).

Bruckmann, Mónica y Theotonio dos Santos. 2005. “Los movimientos sociales en America Latina: un balance histórico”. En: *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização* (8 al 13 de Octubre de 2005, Hotel Gloria, Río de Janeiro, Brasil). Rio de Janeiro, Brasil UNESCO, , 2005.

Bukstein, Gabriela. 2008. “Tiempo de oportunidades. El movimiento piquetero y la democratización en la Argentina”, en C. Raventós (comp.), *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Cabrero, Enrique 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: CIIDE/Porrúa. pp. 19-90.

Calderón, Fernando y Elizabeth Jelín. 1987. “Clases sociales y movimientos sociales en América Latina. Perspectivas y realidades”. *Proposiciones*, N°14. Santiago: Sur.

Calderón, Fernando y Elizabeth Jelín. 1987. “Clases sociales y movimientos sociales en América Latina. Perspectivas y realidades”. *Proposiciones*, N°14. Santiago: Sur.

Camacho, Natalia. 2001. “El movimiento campesino boliviano: entre la resistencia y la adaptación” Programa Regional de Becas CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/camacho.pdf>

Canovan, Margaret. 1999. “Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy”. *Political Studies*, Vol. XLVII.

Ceceña, Ana Esther. 2004. *La guerra por el agua y por la vida. Cochabamba. Una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo y al Banco Mundial*, Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida: Cochabamba.

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) (ms.).

Certeau, Michel de 2000 *La invención de lo cotidiano. 1. Artes de hacer* (México: UIA-ITESO).

CIDES (Centro de Investigaciones y Desarrollo Social) 2002a “Informe anual”. Proyecto Autonomía Multicultural, una condición necesaria para el desarrollo sostenible en América Latina, LATAUTONOMY (Cochabamba: CIDES). Existe una versión revisada del año 2004. — 2002b “Memoria Primer Taller realizado en la población de San Isidro 10 de julio 2002” Proyecto Autonomía Multicultural, una condición necesaria para el desarrollo sostenible en América Latina, LATAUTONOMY (Cochabamba: CIDES).

COCAMTROP (Coordinadora de Mujeres Campesinas del Trópico de Cochabamba). 2004. *La organización de las mujeres del chapare. El camino recorrido, sus luchas y liderazgos* (Carmen Zabalaga, redactora). Cochabamba: s.e.

Cockcroft, James. 2006. Imperialism, State and Social Movements in Latin America. *Critical Sociology*, Volume 32, Issue 1.

Collier, David y Steven Levitsky. 1996. “Democracy ‘With Adjectives’. Conceptual Innovation in Comparative Research”. Kellogg Institute. Working Paper. N° 230.

Comité de Coordinación de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba 2003 “VII Congreso de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba” (rev. y ed. F. Salazar).

Coser, Lewis A. 1956. *The Functions of Social Conflict*. Glencoe: The Free Press.

Crabtree, John. 2005. *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB-UNIR.

Cristi, Renato 1998 *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism. Strong State, Free Economy* (Cardiff: University of Wales Press).

Currie, Elliott, and 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.

Dahrendorf, Ralf 1985 *Law and Order* (Boulder: Westview Press).

Dandler, Jorge 1984 “La *ch’ampa guerra* de Cochabamba. Un proceso de disgregación política” en J. Dandler y Calderón, F. (comp.), *Bolivia. La fuerza histórica del campesinado* (Cochabamba: CERES).

Deleuze, Gilles y Guattari, Félix 1993 *¿Qué es la filosofía?* (Barcelona: Anagrama).

Della Porta, Donatella y Diani, Mario 1999 *Social Movements. An Introduction* (Londres: Blackwell).

Derrida, Jacques 1997 *Fuerza de ley. El “fundamento místico de la autoridad”* (Madrid: Tecnos).

Díaz, Ricardo 2004 *Evo... rebeldía de la coca* (La Paz: Fondo Editorial de los Diputados).

Díez Rodríguez, Ángeles. 1991. “¿Existen movimientos sociales?” *América Latina Hoy*, N° 1. Universidad de Salamanca.

DIRECO (Dirección Nacional de Reconversión Agrícola) 1988 “Programa de reconversión agrícola”. Cochabamba: MACA-SIDA-DIRECO.

Disponibile en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp13.pdf>

Do Alto, Hervé y Pablo Stefanoni. 2006. *De la coca al palacio. Una oportunidad para la izquierda indígena*. La Paz: Malatesta.

Falcoff, Mark (2004) “The Last Days of Bolivia?” Internet:

[http://www.aci.org/docLib/20040524\\_LAOJuncnewgraphics.pdf](http://www.aci.org/docLib/20040524_LAOJuncnewgraphics.pdf). Acceso: 14.07.08.

Ferreya, Christian 2004 “Situación actual de la coca en Bolivia”.

[http://www.cedib.org/pcedib/?module=displaysection&section\\_id=210&format=html](http://www.cedib.org/pcedib/?module=displaysection&section_id=210&format=html).

Acceso: 21.3.2005.

Flores, Alcides 2000 “En el Trópico impera una dictadura sindical”, en *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).

Friedmann, John. 1989. ‘The Latin American Barrio Movement as a Social Movement: Contribution to the Debate’, *International Journal of Urban and Regional Research* 13(3): 501-510 .

FSCCT (Federación Sindical de Comunidades “Carrasco Tropical”) 1994 “Estatutos” (Ivirgarzama).

— 2003 “Estatuto orgánico” (Ivirgarzama).

Galindo, Mario. 2004. “Diez años de planificación participativa en el proceso de participación popular”, en VV.AA., *Municipalización. Diagnóstico de una década. Tomo II*. La Paz: FES-ILDIS, Plural.

Gamarra, Eduardo “Fighting Drugs in Bolivia. United States and Bolivian Perceptions at Odds”, en M. B. Léons y Sanabria, H. (comp.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality* (Albany: State University of New York Press).

Gamson, William 1992 *Talking Politics* (Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press).

García Linera, Álvaro, Marxa Chávez León y Patricia Costas Monje. 2004. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. OXFAM-Diakonía, La Paz.

García Linera, Álvaro. 2004. “La crisis del Estado y las sublevaciones indígena-plebeyas” en A. García, L. Tapia y R. Prada, *Memorias de octubre*. La Paz: Comuna-Muela del Diablo.

García, Álvaro. 2007. “ ‘Evo simboliza el quiebre de un imaginario restringido a la subalternidad de los indígenas’”. Entrevista con Álvaro García Linera, vicepresidente de Bolivia” en K. Monasterios. P. Stefanoni y H. Do Alto, *Reinventando la nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad*. La Paz: Plural y CLACSO.

Garrett, Elizabeth. 2005. “California’s Hybrid Democracy”. USC Public Policy Research Paper No. 05-1. University of Southern California Law School. Los Ángeles.

Giugni, Marco G. 2002. “Explaining cross-national similarities among social movements”, en J. Smith y H. Johnston (comps.), *Globalization and resistance. Transnational Dimensions of Social Movements*. Rowman and Littlefield, Lanham.

Goffman, Erving 1974 *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Goudsmit, Into A. y Blackburn, James 2001 “Participatory Municipal Planning in Bolivia. An Ambiguous

Grebe López, Horst 1997 "La propuesta del desarrollo humano en Bolivia" (La Paz: Milenio), *Estudios de Milenio* N° 7.

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.

Gusfield, Joseph. 1994. "The Reflexivity of Social Movements. Collective Behavior and Mass Society Theory Revisited." Chap. in E. Laraña *et al.*, *New Social Movements. From Ideology to Identity*.

Hammond, Thomas y Gary Miller (1985). "A Social Choice Perspective on Authority and Expertise in Bureaucracy". *American Journal of Political Science*, N° 29.

Harnecker, Marta y Federico Fuentes. 2008. *MAS-IPSP de Bolivia. Instrumento político que surge de los movimientos sociales*. La Paz: s.e.

Harris, Jerry. 2007. "Bolivia and Venezuela. The democratic dialectic in new revolutionary movements". *Race & Class*, Vol. 49, N° 1.

Harris, Jerry. 2007. "Bolivia and Venezuela. The democratic dialectic in new revolutionary movements". *Race & Class*, Vol. 49, N° 1.

Healy, Kevin 1986 "The Boom within the Crisis. Some Recent Effects of Foreign Cocaine Markets on Bolivian Rural Society and Economy" en Pacini, D. y Franquemont, C. *Coca and Cocaine. Effects on People and Policy in Latin America* (Cambridge, MA: Cultural Survival/Universidad de Cornell).— 1991 "Political ascent of Bolivia's present coca leaf producers", en *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 33, N° 1.

Healy, Kevin. 1991. "Political ascent of Bolivia's present coca leaf producers". *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 33, N° 1.

Healy, Kevin. 1993. [Sin título]. Reseña de J. Malamud-Gotti, *Smoke and Mirrors. The Paradox of the Drug Wars*. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 25, N° 3.

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/CESU-UMSS. pp. 299-309.

Howard, Dick 1996 "Just Democracy", en *Constellations* (Oxford) Vol. 2, N° 3.

Huntington, S.P. y J.M. Nelson. 1976. *No Easy Choice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

INE (Instituto Nacional de Estadística) 2002 *Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001. Cochabamba. Resultados Finales* (La Paz: INE).

Jann, Werner y Kai Wegrich. 2007. "Theories of the Policy Cycle", en F. Fischer, G. Miller y M. Sydney, *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Ratón: CRC.

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.

Kalyvas, Andreas 2000 "Hegemonic sovereignty. Carl Schmitt, Antonio Gramsci and the constituent prince", en *Journal of Political Ideologies* (Nueva York), Vol. 5, N° 3.

Keenan, Alan 2003 *Democracy in Question. Democratic Openness in a Time of Political Closure* (Stanford: Stanford University Press).

Keller, Gordon N. y Percy G. Aitken. 1974. "Economic and Social Factors in Coca Farming in the Chapare, Cochabamba, Bolivia". La Paz: USAID (informe no publicado).

Keohane, Robert, Gary King y Sidney Verba 1995 "The Importance of Research Design in Political Science". *American Political Science Review*, Vol. 89, N° 2.

Komadina, Jorge y Céline Geffroy. 2007. *El poder del movimiento político. Estrategias, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz y Cochabamba: UMSS-PIEB.

Komadina, Jorge y Céline Geffroy. 2007. *El poder del movimiento político. Estrategias, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz y Cochabamba: UMSS-PIEB.

Koopmans, Ruud. 2004. "Protest in Time and Space: The Evolution of Waves of Contention", en D. Snow, S. Soule y H. Kriesi (comps.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden: Blackwell.

Kozloff, Nikolas (2008) *Revolution. South America and the Rise of New Left*. Nueva York: Palgrave-MacMillan.

Krasner, Stephen D. 1999 *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

- Kreijen, Gerard (2004) *State Failure, Sovereignty and Effectiveness*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Kruse, Thomas y Humberto Vargas. 2000. “Las victorias de Abril: una historia que aún no concluye”. *Observatorio Social de América Latina*, N° 2, CLACSO, Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto 2001 “Democracy and the Question of Power” en *Constellations* (Oxford) Vol. 8, N° 1.
- 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* (Berkeley) s.Vol., N°7.— 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, José Gordillo y Jorge Komadina. 2006. *Bolivia. La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.
- Laserna, Roberto, Torrico, Juan y Vargas, Gonzalo 1995 “La estructura industrial del narcotráfico en Cochabamba” (Cochabamba: UNDCP-PNUD).
- Laserna, Roberto. 2000. “La guerra contra el agua”. *OSAL*, N° 2.
- Latin America.” *International Journal of Public Administration* 27: 13–14.
- LAZARTE, Jorge 2000 *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. La Paz: Plural.
- Lazarte, Jorge 2000 *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia* (La Paz: Plural).
- Lee, Rensseler. 1988. “Dimensions of the South American Cocaine Industry”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, N° 2/3, pp. 87-103.
- Lefort, Claude 1990 *La invención democrática* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Lema, Ana María 1997 “The Coca Debate and Yungas Landowners During the First Half of the 20th Century” en M. B. Léons y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality* (Albany: State University of New York Press).

Lizárraga, Alberto y Villarroel, Héctor 1998 "Sindicalismo campesino en la gestión local" (Cochabamba: CERES) (ms.).

Loughlin, John (2007). "Decentralization" en M. Bevir (comp.), *Encyclopedia of Governance*. Londres: Sage.

Malamud-Gotti, Jaime. 1992. *Smoke and Mirrors. The Paradox of the Drug Wars*. Boulder y Oxford: Westview.

Mamani, Carlos. 2007. "Pueblos y naciones indias en el camino de la descolonización". [www.fjernenaboer.dk/pdf/bolivia/movimientos%20indigenas.pdf](http://www.fjernenaboer.dk/pdf/bolivia/movimientos%20indigenas.pdf)

Marconi, Reynaldo 1994 *El drama del Chapare. La frustración del desarrollo alternativo* (La Paz: CEIDLA).

MAS-IPSP (Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos) 2004 *Estatuto orgánico* (La Paz: MAS-IPSP).

Mayorga, Fernando 1993a *Discurso y política en Bolivia* (La Paz: ILDIS-CERES).—— 1993b Participación en Exeni, J. L. y Toranzo, C. (comp.), *Lo pluri-multi o el reino de la diversidad* (La Paz: ILDIS).

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.

McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly (2001) *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press.

McCarthy, John D. y Bob Edwards. 2004. "Resources and Social Movement Mobilization", en D. Snow, S. Soule y H. Kriesi (comps.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden: Blackwell.

McCarthy, John D., and Mayer N. Zald. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements. A partial Theory." Chap. in John D. McCarthy y Mayer N. Zald, *Social Movements in an Organizational Society. Collected Essays*. 15-41. New Brunswick y Oxford: Transaction Books.

Melucci, Alberto 1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia* (México: El Colegio de México).

Miller, W.L. 2002. "Political participation and voting behaviour", en M. Hawkesworth y P. Kogan (comps.), *Encyclopedia of Government and Politics*. Londres: Routledge.

Misztal, Barbara. 2003. *Theories of Social Remembering*. Maidenhead: Open University Press.

Mitchell, R., Agle, B. y Wood, D. 1997 "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts", en *Academy of Management Review*, Vol. 22, N° 4.

Molina, Fernando. 2007. *Conversión sin fe. El MAS y la democracia*. La Paz: Eureka.

Mouffe, Chantal 2003 (2000) *La paradoja democrática* (Barcelona: Gedisa).

Mouffe, Chantal. 2003. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa

Murra, John V. 1975 "El control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas" en Murra, J. *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).

Neil Harvey. 2005. "Inclusion through autonomy. Zapatistas and dissent". *NACLA Report on the Americas*, Vol. 39, N° 2.

Neil Harvey. 2005. "Inclusion through autonomy. Zapatistas and dissent". *NACLA Report on the Americas*, Vol. 39, N° 2.

Oakshott, Michael 1998 *La política de la fe y la política del escepticismo* (Buenos Aires: FCE).

Oberschall, Anthony. 1973. *Social Conflict and Social Movements*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Oliver, Pamela y Hank Johnston 2000 "[What a Good Idea! Frames and Ideology in Social Movement Studies.](http://www.ssc.wisc.edu/~oliver/PROTESTS/ArticleCopies/ Frames.2.29.00.pdf)" 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.

Olivera, Oscar. 2004. *¡Cochabamba! Water War in Bolivia*, SouthEnd/Cambridge, Massachusetts. (En colaboración con Tom Lewis).

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Orts, Eric W. y Alan Strudler 2002 “The Ethical and Environmental Limits of Stakeholder Theory”, en *Bussines Ethics Quarterly*, Vol.12, N° 2.

O’Toole, L.J. 2000. “Research on Policy Implementation. Assessment and Prospects”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, N° 2.

Oxhorn, Philip (2004). “Decentralization, Local Initiatives, and Citizenship in the Andes and Southern Cone”. *Woodrow Wilson Center Electronic Update on the Americas*, N° 1.

Painter, Michael 1991 “Rural migration and coca production in Bolivia’s Chapare region” (Gainesville: Institute for Development Anthropology).— 1994 *Bolivia and Coca. A Study in Dependency* (Boulder y Londres: Lynne Rienner).

Painter, Michael y E. Bedoya. 1991. « Institutional Analysis of the Chapare Regional Development Project (Bolivia) and the Upper Huallaga Special Project (Peru)”. Binghamton. Report for the Office of Technology Assessment. U.S. Congress.

Patzi, Félix. 2007. *Insurgencia y sumisión. Movimientos sociales e indígenas*. La Paz: DRIVA

Pearse, Andrew 1984 “Campesinado y revolución. El caso de Bolivia” en Dandler, J. y Calderón, F. (comp.) *Bolivia. La fuerza histórica del campesinado* (Cochabamba: CERES).

Pereyra, C. 1990 *Sobre la democracia* (México: Cal y Arena).

Pérez, Carlos 1991 “Migration and the Breakdown of a Peasant Economy in Central Bolivia” (Binghamton: Institute for Development Anthropology). IIDA Working Paper, N°. 82.

Peters, Guy B. (1999). *La política de la burocracia*, México, FCE.

Petras, James 2000 *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo* (Madrid: Akal).

Petras, James y Morley, Morris 2000 “Los ciclos políticos neoliberales” en Petras, J. *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo* (Madrid: Akal).

Petras, James. 2000. *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Pichardo, Nelson. 1995. “The power elite and elite-driven countermovements. The associated farmers of California during the 1930s”. *Sociological Forum*, Vol. 10, N°1.

PNUD Bolivia 1998 *Informe de desarrollo humano* (La Paz: PNUD).

PNUD-Bolivia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD-Bolivia.

Prada, Raúl. 2004. “Política de las multitudes” en A. García, L. Tapia y R. Prada, *Memorias de octubre*. La Paz: Comuna-Mucla del Diablo.

Przeworski, Adam 1988 “Algunos problemas en el estudio de la transición”, en O’Donnell, G. y Schmitter, P (comp.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 3. (Buenos Aires: Paidós).

Przeworski, Adam et al. 1998 *Democracia sustentable* (Barcelona: Paidós).

Quispe, Felipe 2003 “¿Por qué luchamos?” Internet: [www.pulsobolivia.com](http://www.pulsobolivia.com). Acceso: 2.2.2004.

Ramírez, María Clemencia 2001 *Entre el Estado y la guerrilla. Identidades y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo* (Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia-COLCIENCIAS).

Rancière, Jacques 1996 (1995) *El desacuerdo. Filosofía y política* (Buenos Aires: Nueva Visión).—2003 “The thinking of dissensus. Politics and aesthetics” Conferencia “Fidelity to the Disagreement: Jacques Rancière and the Political” (Political Studies Association of the UK).

Rivera, Alberto 1991 *¿Qué sabemos del Chapare?* (Cochabamba: CERES).

Rivera, Silvia 1983 “Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia. El movimiento ‘katarista’, 1970-1980” en Zavaleta, R. (comp.) *Bolivia hoy* (México: Siglo XXI). — 1984 *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara qhechwa de Bolivia, 1900-1980*. (La Paz: s.e.).— 1990 “Democracia liberal y democracia del ayllu. El caso del Norte de Potosí, Bolivia” en

Rubio, Blanca 2001 *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal* (México: Plaza y Valdés).

Salazar, Fernando. 2008a. *De la coca al poder. Políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia (1975-2004)*. Buenos Aires: CLACSO.

Salazar, Fernando. 2008b. “De movimiento social cocalero a movimiento político nacional”. *Búsqueda*, Año 17, N° 30.

- Salazar, Fernando. 2008c. *Kausachun coca*. Cochabamba: ASDI-UMSS.
- Samuelson, Paul A. "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* vol. 36, no. 1 ( November 1954) pp. 387-389.
- Sanabria, Harry 1993 *The Coca Boom and Rural Social Change in Bolivia* (s.l: University of Michigan Press).
- Sandóval, Godofredo (coord.) 1998 "Organizaciones de base y desarrollo local en Bolivia" Working Paper N° 4 (Washington: Banco Mundial).
- Schmitt, Carl (1991) *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Schmitt, Carl 1988 *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Cambridge, Mass/Londres: MIT). ——— 1991 (1922) *El concepto de lo político* (Madrid: Alianza).
- Searles, Ruth, and J. Allen Williams Jr. (1962) Negro College Students' Participation in Sit-ins.
- Seligson, Mitchell, Daniel Moreno, Vivian Schwarz *et al.* 2006 *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*. Cochabamba: Ciudadanía, Encuestas & Estudios, LAPOP y USAID.
- Seoane, José (comp.). 2003. *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-OSAL.
- Simmel, Georg. 1903. "The Sociology of Conflict". *American Journal of Sociology*, N° 9.
- Sivak, Martín. 2007. *Jefazo*. Santa Cruz: El País.
- 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. EYERMAN, Ron y Andrew JAMISON 1991 *Social Movements. A Cognitive Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Snow, David *et al.* 1986 "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation". *American Sociological Review*, 51. pp. 464-81.

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.

Snow, David, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi. 2004. "Mapping the Terrain", en D. Snow, S. Soule y H. Kriesi (comps.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden: Blackwell.

South, Robert B. 1977. "Coca in Bolivia". *Geographical Review*, Vol. 67, N° 1.

Spedding, Alison 1997 "The Coca Field as a Total Social Fact" en Léons, M. B. y Sanabria, H. (comp.) *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality* (Albany: State University of New York Press).

Spedding, Alison *et al.* 2003b *En defensa de la hoja de coca. Cuaderno de resumen* (La Paz: PIEB-Mama Huaco).

Spedding, Alison *et al.* 2003c "Así erradicaron mi cocal. Testimonio de campesinos chapareños en los tiempos de erradicación forzosa" (La Paz: PIEB-Mama Huaco).

Spedding, Alison *et al.* 2003a *Kawsachun coca. Economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare* (La Paz: PIEB).

Stefanoni, Pablo 2003 "Conflicto social, crisis hegemónica e identidades políticas en Bolivia. La emergencia del MAS-IPSP" (ms.).

Stouffer, Samuel, Edward A. Suchman, Leland C. DeVinney, Shirley A. Star y Robin M. Williams, Jr. 1949. *Studies in Social Psychology in World War II. The American Soldier. Vol. 1. Adjustment During Army Life*. Princeton: Princeton University Press.

Swyngedouw, Erik.1992. "The Mammon Quest. 'Glocalization', Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales". En M. Dunford y G. Kafkalas (comps.), *Cities and Regions in the New Europe*. Belhaven Press, Londres.

Tapia, Luis. 2000. "La crisis política de abril". *OSAL*, N° 2.

Tapia, Luis. 2004. "Izquierdas y movimiento social", en A. García, L. Tapia y R. Prada, *Memorias de octubre*. La Paz: Comuna-Mucla del Diablo.

Tapia, Luis. 2007. "Los movimientos sociales en la coyuntura del gobierno del MAS". *Willka*, N° 1.

Tarrow, Sidney. 2003. "Global Movements, Complex Internationalism, and North-South Inequality". Ponencia para el Workshop on Contentious Politics, Universidad de Columbia, y para el Seminar on Inequality and Social Policy, John F. Kennedy School, Harvard University, [www.ksg.harvard.edu/inequality/Seminar/Papers/Tarrow.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/inequality/Seminar/Papers/Tarrow.pdf)  
<http://www.ksg.harvard.edu/inequality/Seminar/Papers/Tarrow.pdf>.

Tilly, Charles. 2004. *Social Movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm.

Tilly, Charles. 2004. *Social Movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm.

Toranzo, Carlos F. (comp.) *El difícil camino hacia la democracia* (La Paz: ILDIS). Usamos la versión inglesa de Charles Roberts.— 2003 *Las fronteras de la coca. Espistemologías coloniales y circuitos alternativos de la hoja de coca. El caso de la frontera boliviano-argentina* (La Paz: Aruwiyiri/IDIS-UMSA).

Touraine, Alain 1995 *Producción de la sociedad*. México: IIS-UNAM.

Touraine, Alain. 2002 "The Importance of Social Movements". En: *Social Movement Studies*, 1, 1. Londres. pp. 89-95.

Uhlancer, C.J. 2000. "Participation", en N. Smelser y P. Bates, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Amsterdam y Oxford: Elsevier y Pergamon.

Van Cott, Donna Lee 2000 "Party System Development and Indigenous Populations in Latin America. The Bolivian Case", en *Party Politics*, Vol. 6, N° 2. — 2003 "Institutional Change and Ethnic Parties in South America", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N°2. — 2004 "Broadening Democracy. Latin America's Indigenous Peoples' Movements", en *Current History*, febrero.

Van Cott, Donna Lee. 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York: Cambridge University Press.

Van Cott, Donna Lee. 2005. *From Movements to Parties*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Vanden, Harry E. 2004 "New political movements, governance, and the breakdown of traditional politics in

Vanden, Harry. 2007. "Social Movements, Hegemony, and New Forms of Resistance". *Latin American Perspectives*, Vol 34, N° 17.

Vargas, Gonzalo y Humberto Vargas 1998 "Ojotas en el municipio. Puerto Villarroel e Independencia" (Cochabamba: CERES/Universidad de Hull) (ms).

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, Humberto *et al.* 1996 "Informe sobre el estado de la participación popular. Municipio de Puerto Villarroel, Carrasco Tropical." Cochabamba: CERES/Universidad de Hull.

Viaña, Jorge y Shirley Orozco. 2007. "El cierre de un ciclo y la compleja relación 'movimientos sociales'-gobierno en Bolivia". OSAL, Año VIII, N° 22.

Viaña, Jorge y Shirley Orozco. 2007. "El cierre de un ciclo y la compleja relación 'movimientos sociales'-gobierno en Bolivia". OSAL, Año VIII, N° 22.

Viola Recasens, Andréu. 1996. "*Causachun 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).

Viola Recaséns, Andréu. 2001. "*¡Viva la coca. Mueran los gringos!*" *Movilizaciones campesinas y etnicidad en el Chapare (Bolivia)*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

Virno, Paolo. 2003. *Gramática de la multitud* (Madrid: Traficantes de Sueños).

Weil, Connie. 1983. "Migration among Landholdings by Bolivian Campesinos". *Geographical Review*, Vol. 73, N° 2, pp. 182-197.

Weyland, Kurt (2008) "Towards a New Theory of Institutional Change". *World Politics*, N° 60 (enero). 281-314.

Whithehead, Laurence 2001 "Bolivia and the Viability of Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 12, N°2.

Whithehead, Laurence 2001 "Bolivia and the Viability of Democracy". *Journal of Democracy*, Vol. 12, N°2.

Yashar, Deborah J. 1999 "Democracy, Indigenous Movements and the Postliberal Challenge in Latin America", en *World Politics*, Vol. 52, N° 1.

Yashar, Deborah J. 1999 "Democracy, Indigenous Movements and the Postliberal Challenge in Latin America". *World Politics*, Vol. 52, N° 1.

Zavaleta, René. 1983. “Las masas en noviembre”, en R. Zavaleta (comp.), *Bolivia hoy* (México: Siglo XXI).

Zibechi, Raúl 2003 “Los movimientos sociales latinoamericanos. Tendencias y desafíos”, en OSAL, N° 3 (Buenos Aires: CLACSO).

Zibechi, Raúl. 2006. *Movimientos sociales. Nuevos escenarios y desafíos inéditos*. OSAL, N° 21.

Zibechi, Raúl. 2009. “Relación entre gobiernos y movimientos. Los problemas de la autonomía, dificultades que atraviesa y nuevas formas de dominación en los países de izquierda o progresistas de Sudamérica”. Internet:  
<http://www.lafogata.org/zibechi/zibechi.5.1.htm>.

Žižek, Slavoj 1998 *Porque no saben lo que hacen. El goce como factor político* (Barcelona: Paidós).

Žižek, Slavoj 2002, “A Plea for Leninist Intolerance”, *Critical Inquiry*, Vol. 28, No. 2, pp. 542–566.

Zuazo, Moira. 2009. *Cómo nació el MAS. La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: FES-ILDIS.

#### **Hemerografía**

ED, *El Deber*

EM, *El Mundo*

LP, *La Prensa*

LR, *La Razón*

LT, *Los Tiempos*

O, *Opinión*

P, *Presencia*

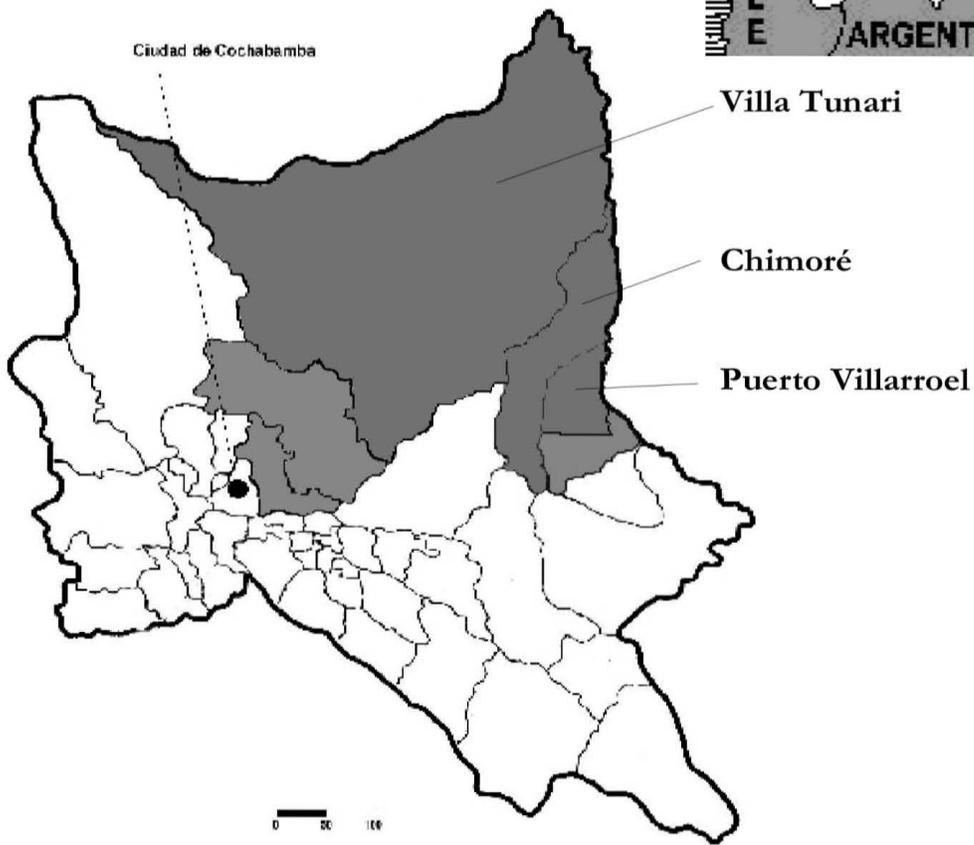
PA, *La Patria*

UH, *Última Hora*

VO, *La Voz*

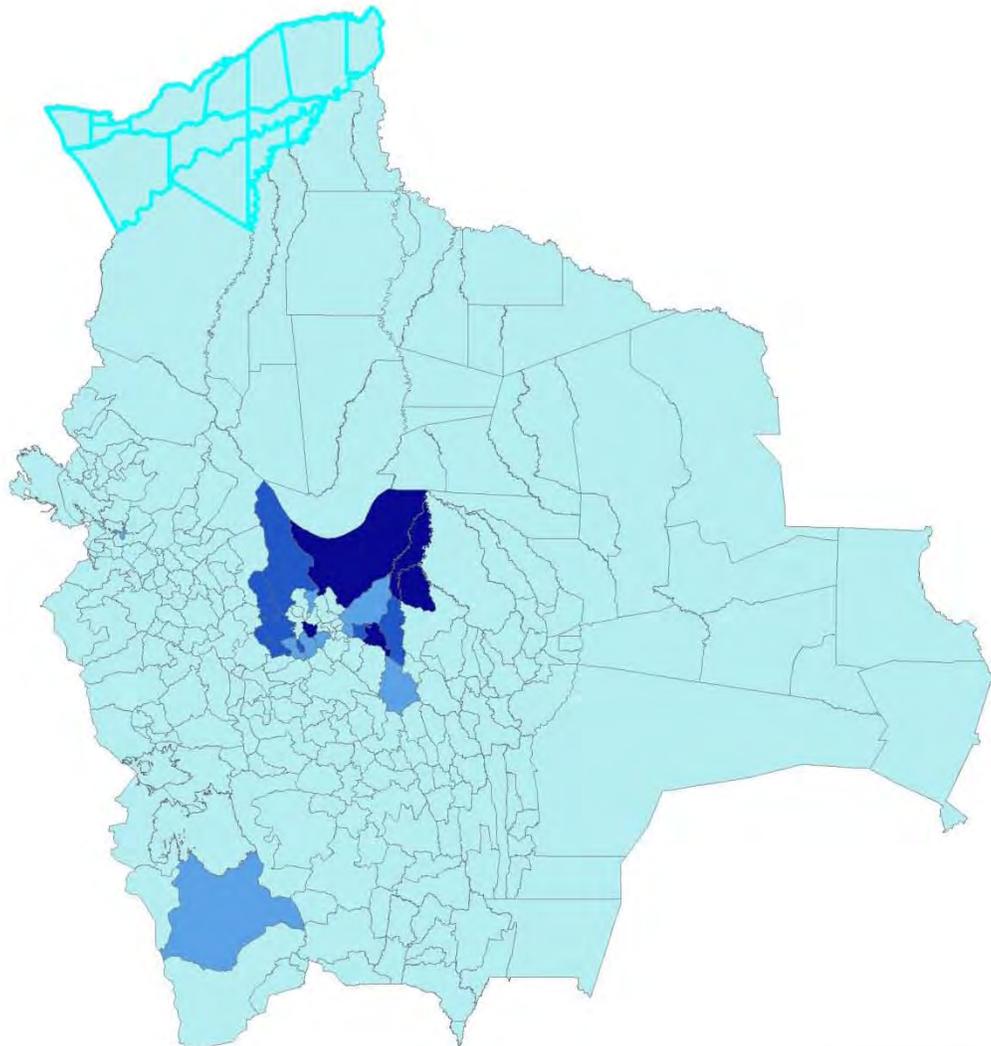
*Soberanía* (periódico del MAS-IPSP, años 2002-2004)



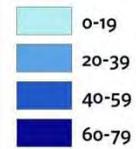




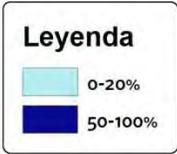
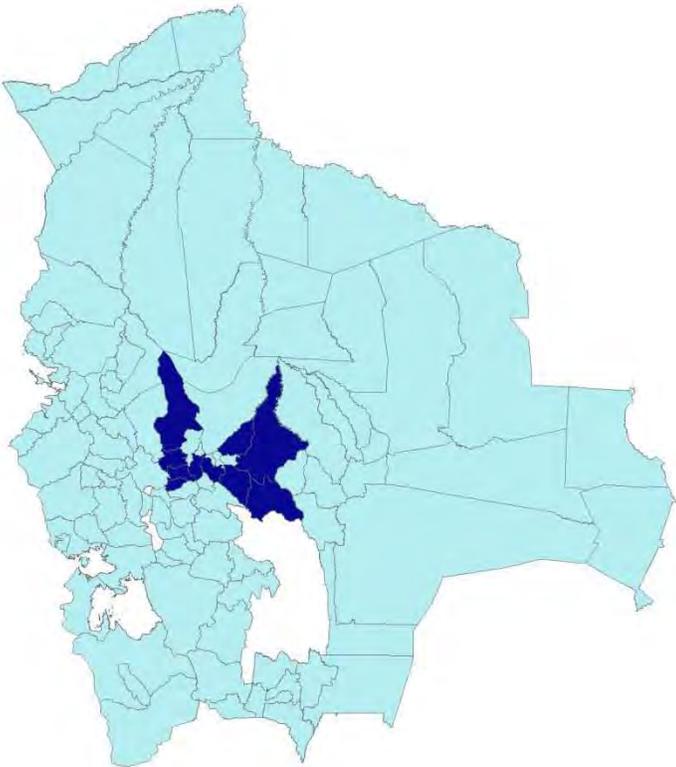
## BOLIVIA. DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1995



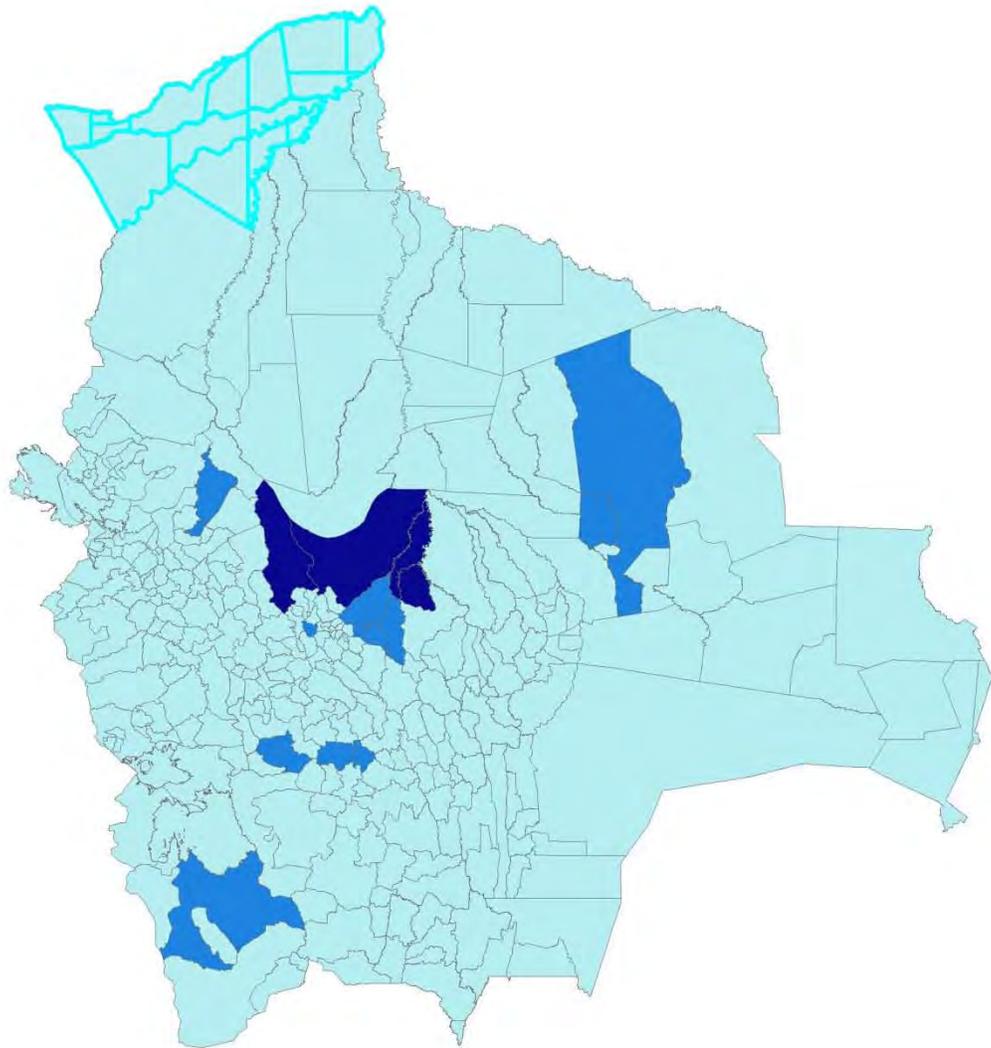
### LEYENDA



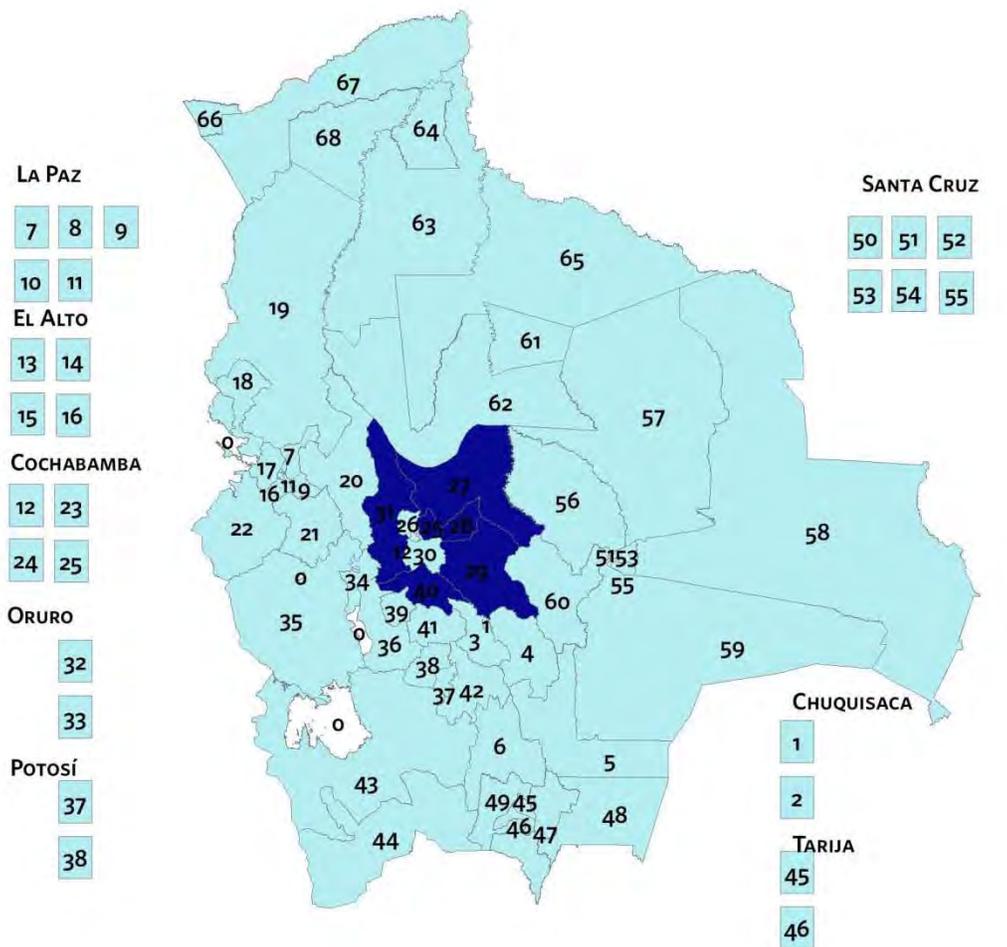
**BOLIVIA. DESEMPEÑO GENERAL DE LA IU  
EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 1997 POR MUNICIPIO**



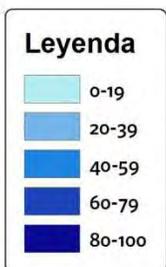
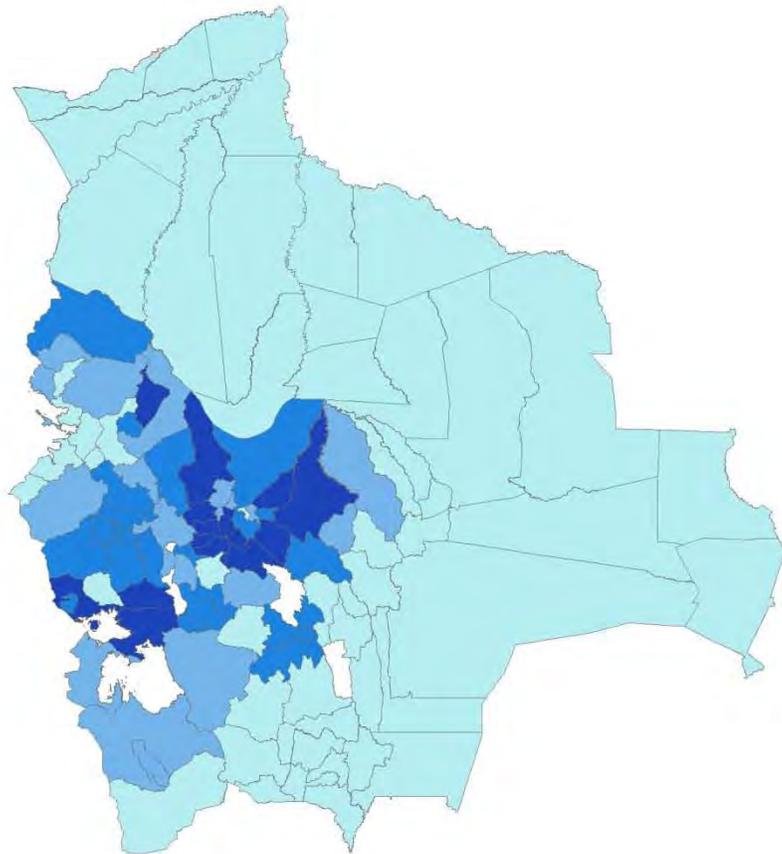
## BOLIVIA. DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1999



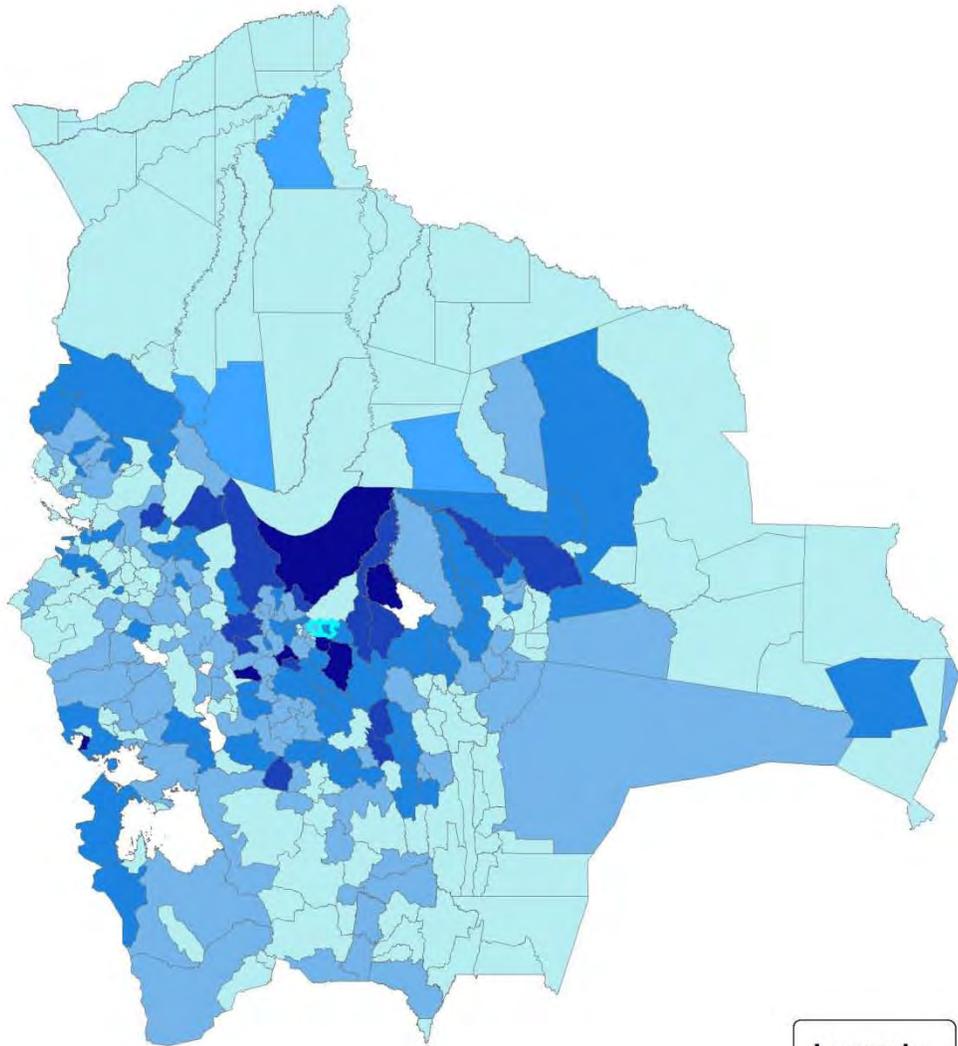
# BOLIVIA. DESEMPEÑO ELECTORAL DE CANDIDATOS A DIPUTADOS DEL MAS EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 2002 POR CIRCUNSCRIPCIÓN UNINOMINAL



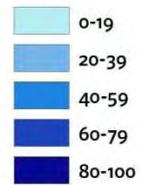
## BOLIVIA. DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 2002 POR MUNICIPIO



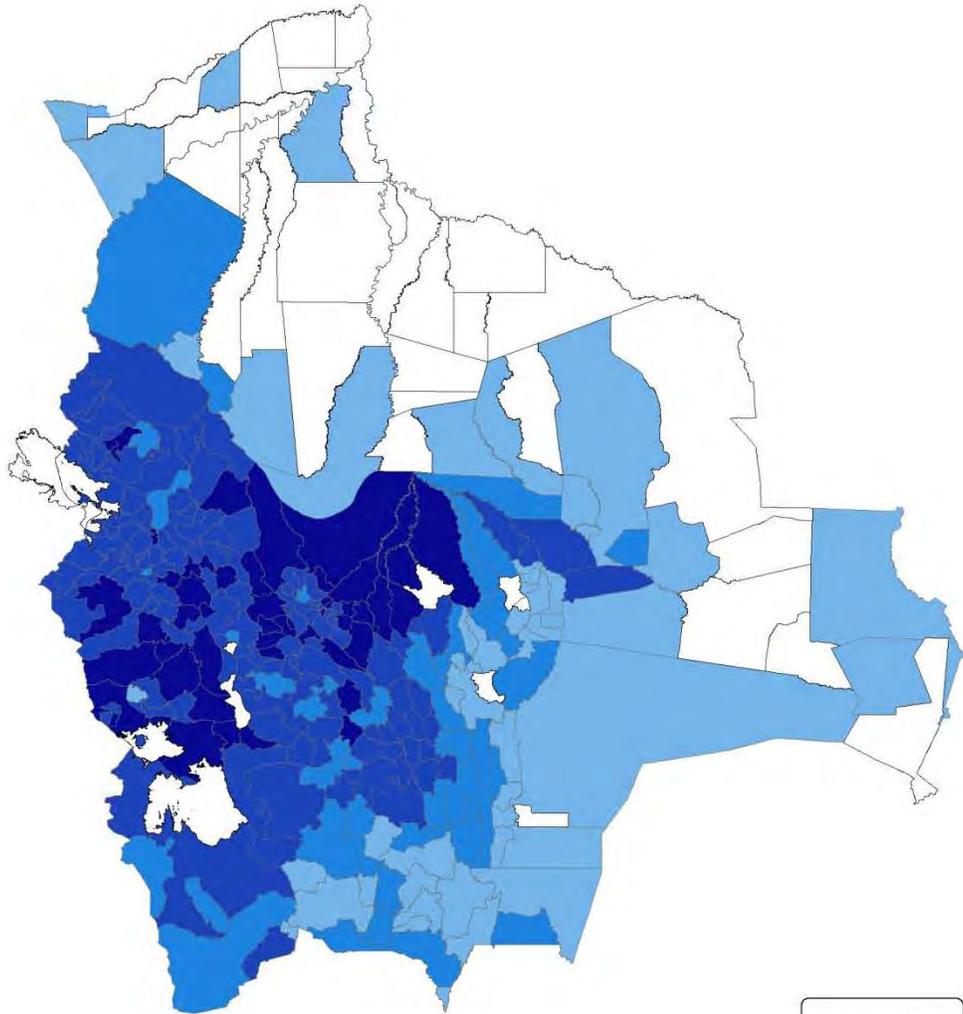
## BOLIVIA. DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2004



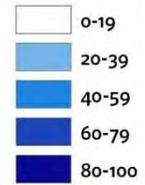
### Leyenda



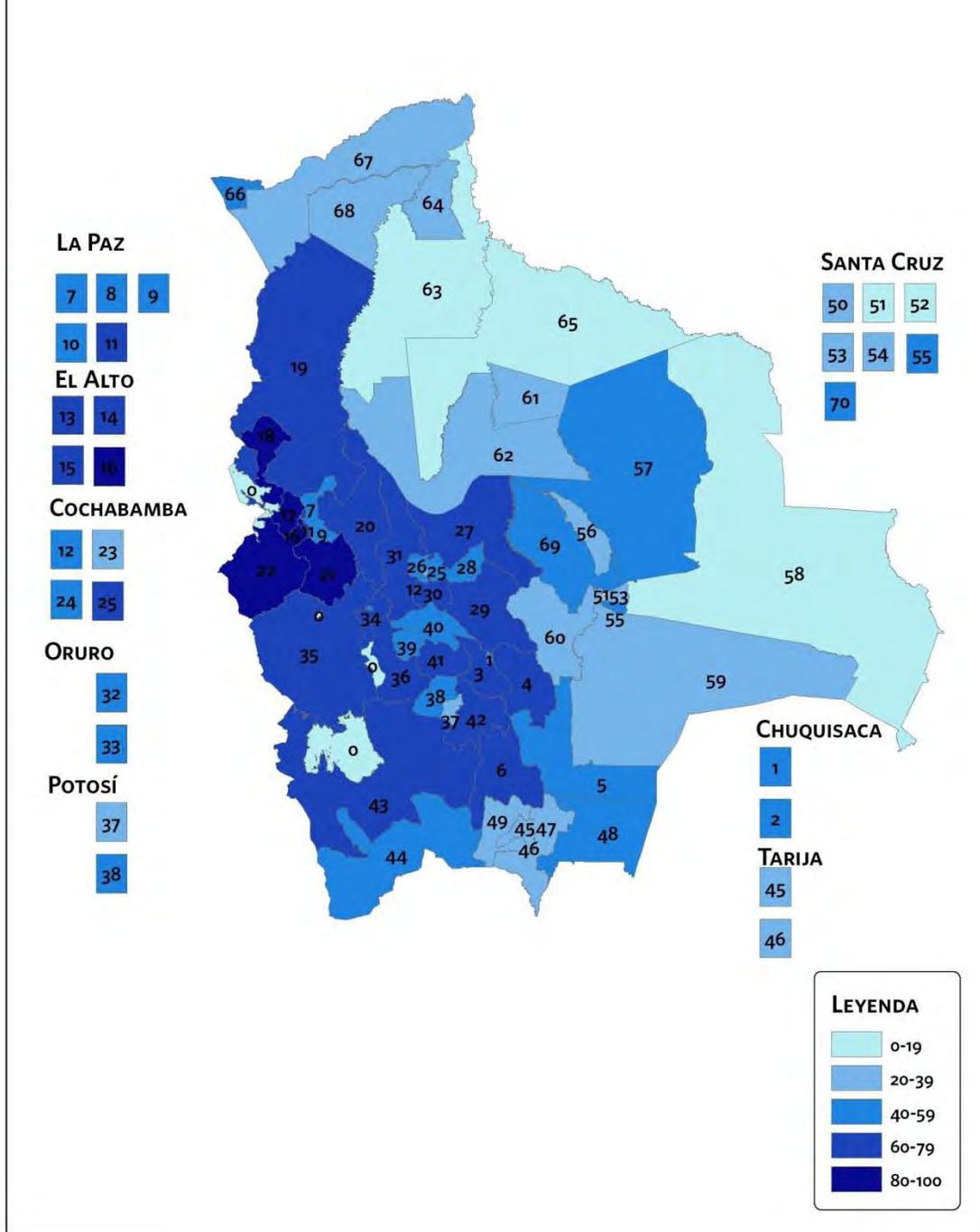
## BOLIVIA. DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 2005 POR MUNICIPIO



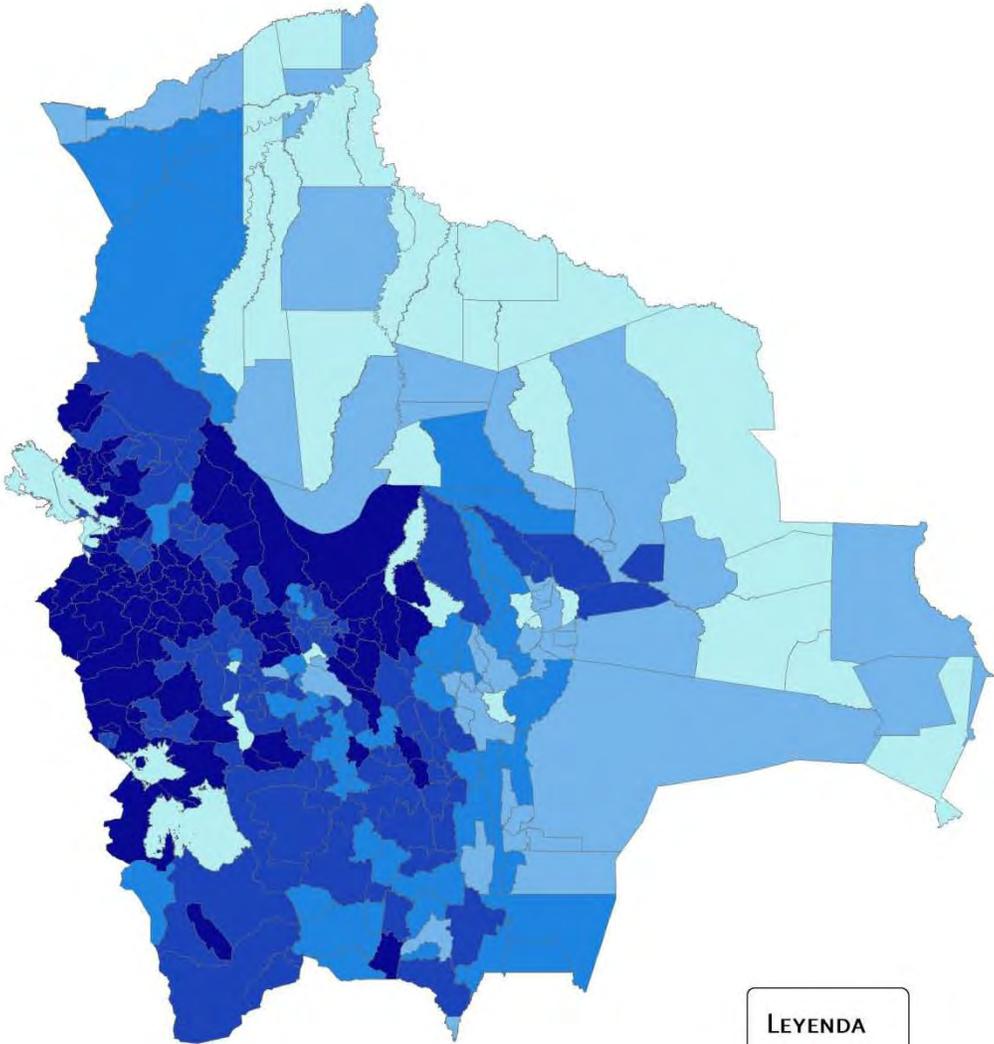
### Leyenda



## DESEMPEÑO DEL MAS EN ELECCIONES DE CONSTITUYENTES (2006) POR CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL



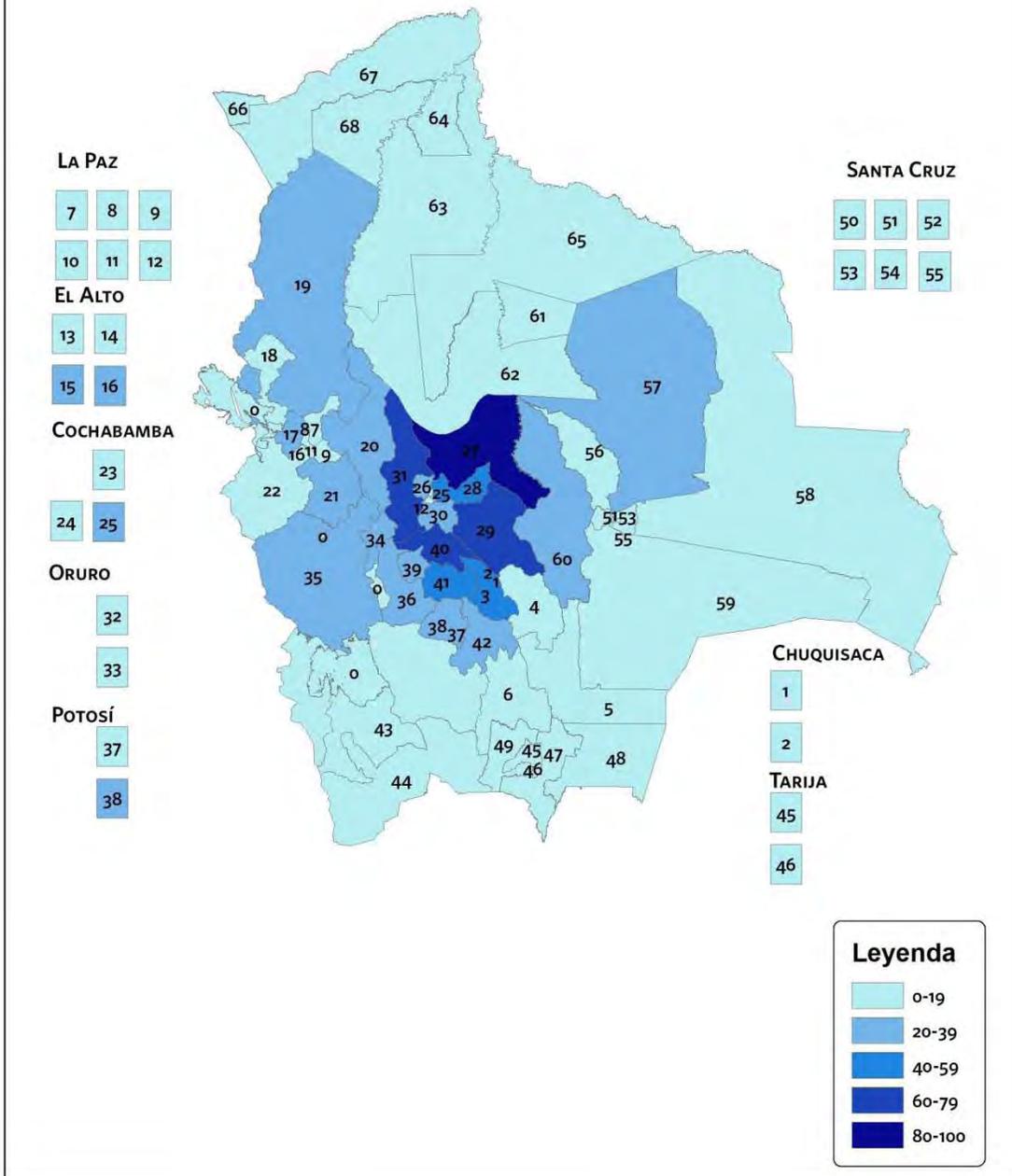
# DESEMPEÑO DEL MAS EN ELECCIONES DE CONSTITUYENTES (2006) POR MUNICIPIO



**LEYENDA**

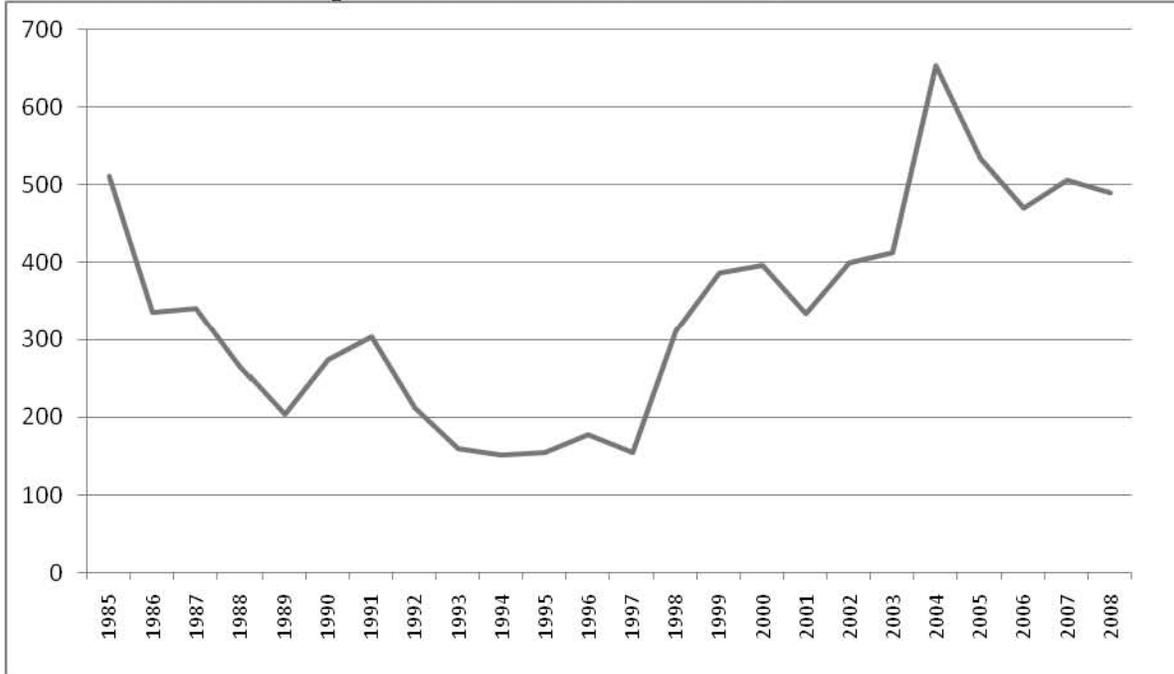
0-19
20-39
40-59
60-79
80-100

# BOLIVIA. DESEMPEÑO ELECTORAL DE CANDIDATOS A DIPUTADOS DEL MAS EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 1997 POR CIRCUNSCRIPCIÓN UNINOMINAL



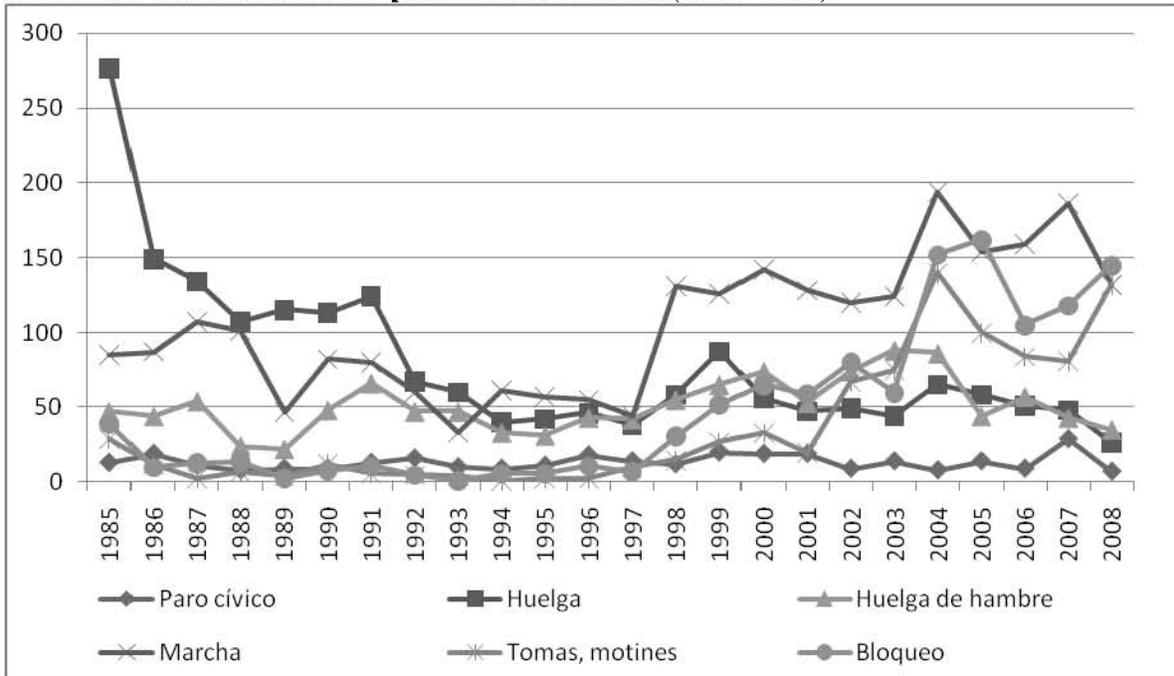
**ANEXOS**

**Gráfico 1. Número de protestas en Bolivia (1985-2008)**



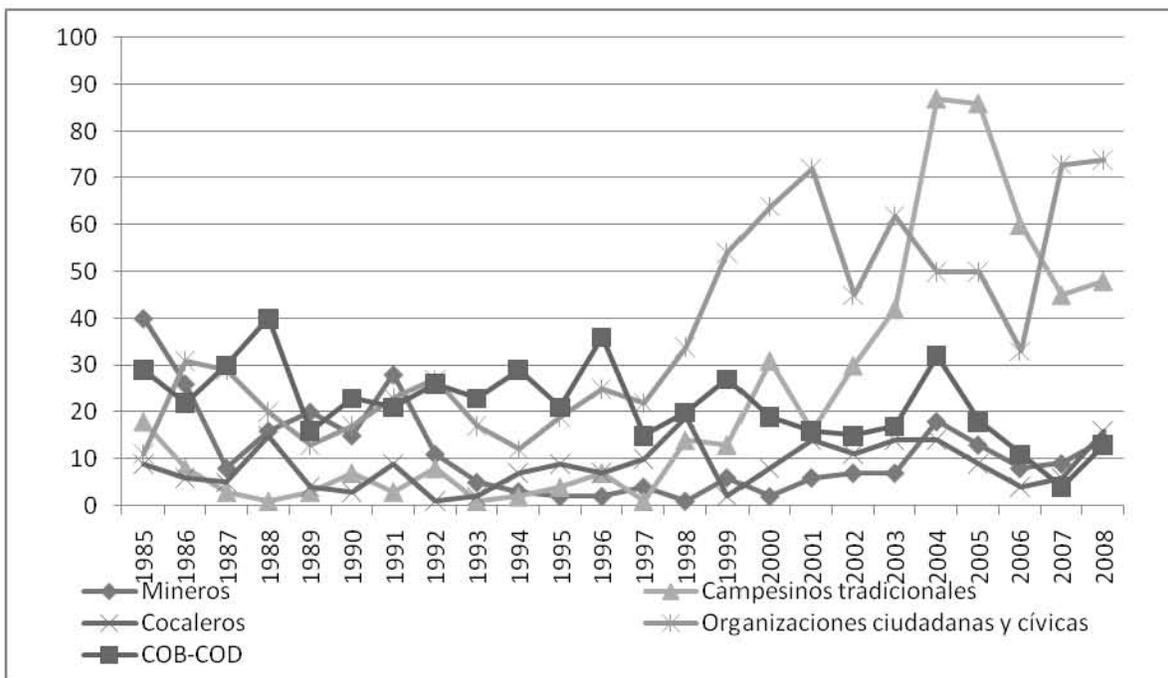
Fuente: Base de datos de conflictos sociales en Bolivia

**Gráfico 2. Modalidades de protesta en Bolivia (1985-2008)**



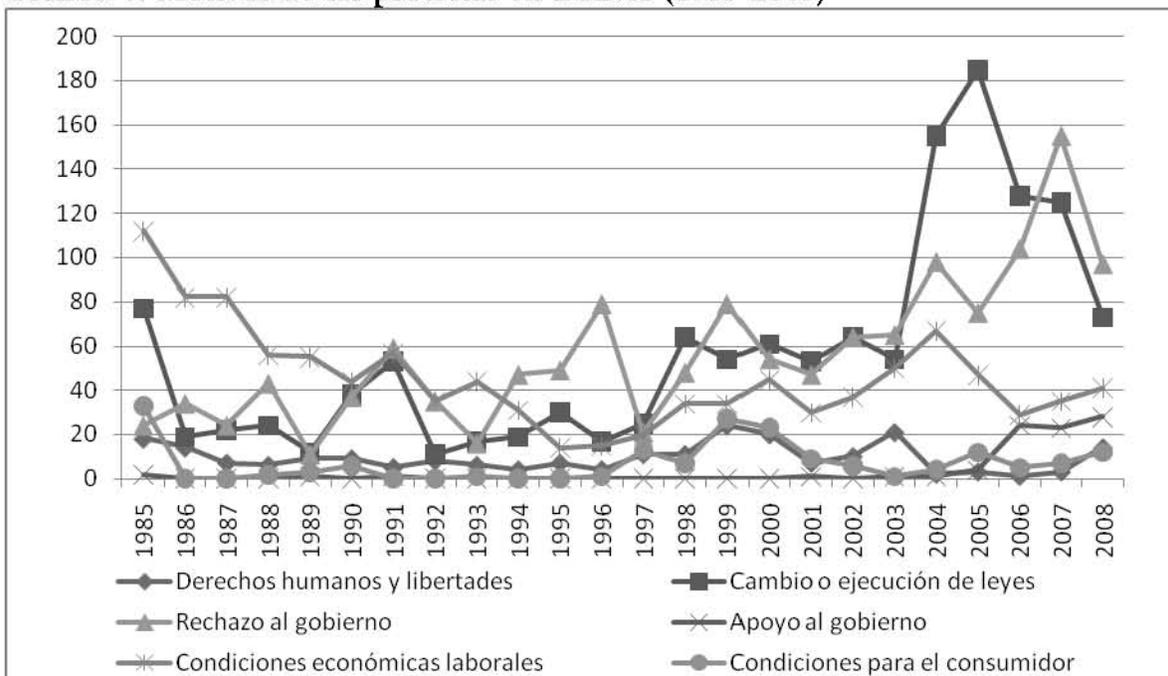
Fuente: Base de datos de conflictos sociales en Bolivia

**Gráfico 3. Sujetos de la protesta en Bolivia (1985-2008)**



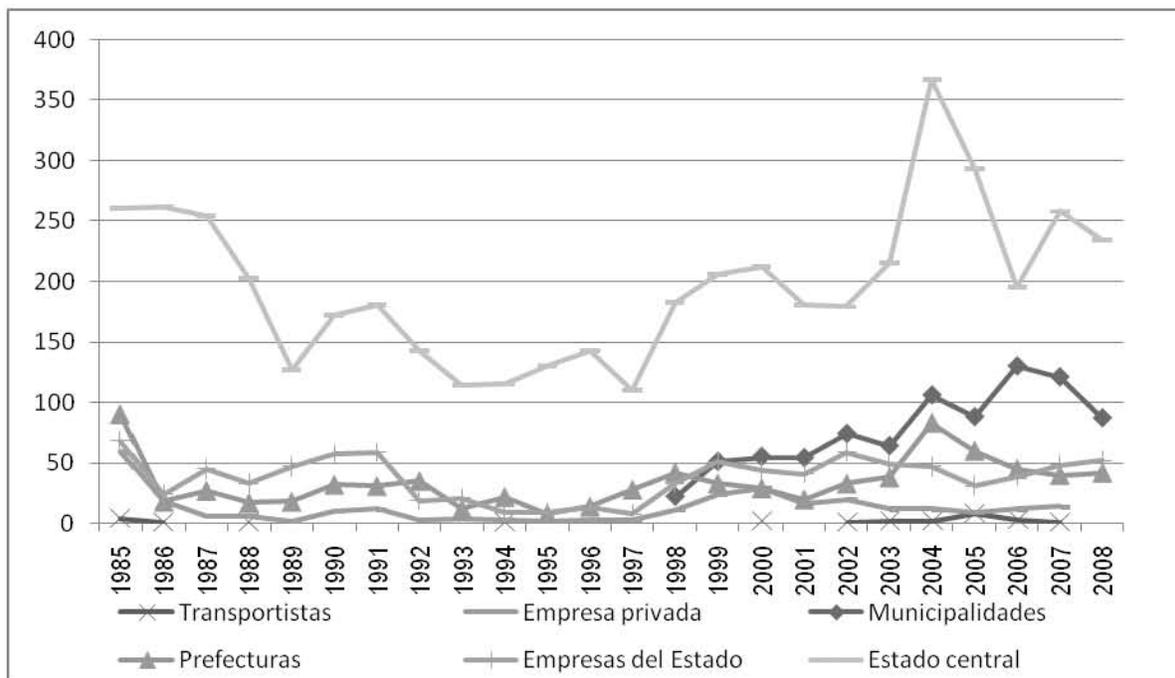
Fuente: Base de datos de conflictos sociales en Bolivia

**Gráfico 4. Motivos de las protestas en Bolivia (1985-2008)**



Fuente: Base de datos de conflictos sociales en Bolivia

**Gráfico 5. Adversarios de la protesta en Bolivia (1985-2008)**



Fuente: Base de datos de conflictos sociales en Bolivia.



## ANEXO

Tabla... 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
Fortalecimiento organizativo e institucional	Urbanismo
	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.



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.

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
Fortalecimiento organizativo e institucional	Urbanismo
	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.

**VILLA TUNARI, PDM 1997-2001**

**POBLACIÓN DISTRIBUIDA POR DISTRITOS Y UTP**

N	Distrito	UTP 1	UTP 2	UTP 3	UTP 4	TOTAL
1	Villa Tunari	1.987	354	300	-	2.641
2	Chipiri	722	3.863	4.518	-	9.103
3	14 d Septiembre	1.550	6.322	5.093	-	12.965
4	San Francisco	415	2.880	4.425	1.780	9.500
5	Eterazama	1.500	1.772	6.137	-	9.409
6	Samuzabete	564	1.360	4.982	-	6.906
7	Isinuta	522	1.929	5.449	-	7.900
8	Isiboro Sécuré	-	1.101	9.477	1.201	11.779
9	Paractito	-	1.907	4.315	-	6.222
10	Espíritu Santo	-	2.179	1.919	-	4.098
11	Tablas Monte	-	613	-	-	613
<b>TOTAL</b>		<b>7.260</b>	<b>24.280</b>	<b>46.615</b>	<b>2.981</b>	<b>81.136</b>

Fuente: PDM 1997-2001.

DESCRIPCIÓN TOTAL GENERAL, POA 1998	COSTO PRE INVERSIÓN	COSTO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIAMIENTO				TOTAL Bs.
			RECURSOS P. POPULAR	RECURSOS PROPIOS	APORTE COMUNIDAD	OTROS FINANC.	
Saneamiento básico	12.009,4	2.992.093,6	605.002,5	35.185,0	187.622,0	2.176.293,5	3.004.103,0
Alumbrado público	-	95.000,0	95.000,0	-	-	-	95.000,0
Control Regulación e Infraest. mercados	-	1.432.047,2	897.873,0	98.415,2	-	435.759,0	1.432.047,2
Desarrollo y preservación del medioambiente	-	95.619,0	67.719,0	-	27.900,0	-	95.619,0
Promoción y difusión de Act. Cult. Art. Ydeturismo	-	145.000,0	55.000,0	90.000,0	-	-	145.000,0
Servicio de Infraestructura Urbana y Rural	6.000,0	288.000,0	238.000,0	6.000,0	-	50.000,0	294.000,0
Servicios de salud	10.000,0	2.320.247,0	1.264.695,4	-	-	1.065.551,6	2.330.247,0
Servicios de educación yfomento deporte (Des.esc.)	-	8.546.758,2	1.411.405,1	1.003,9	-	7.134.349,2	8.546.758,2
Promoción del Desarrollo rural (CC.VV)	-	3.338.211,0	1.294.228,0	57.500,0	2.500,0	1.983.983,0	3.338.211,0
Defensa y Protec. Niñez Programa de Acciones Estratégicas	-	45.000,0	45.000,0	-	-	-	45.000,0
Estratégicas	-	150.000,0	150.000,0	-	-	-	150.000,0
Fortalecimiento municipal	-	1.073.322,0	1.073.322,0	-	-	-	1.073.322,0
Controlsocial	-	39.365,0	39.365,0	-	-	-	39.365,0
Partidas no asignables a programas	-	1.186.574,0	1.174.365,9	12.208,1	-	-	1.186.574,0
<b>Totales</b>	<b>28.009,4</b>	<b>21.747.236,9</b>	<b>8.410.975,8</b>	<b>300.312,2</b>	<b>218.022,0</b>	<b>12.845.936,3</b>	<b>21.775.246,3</b>

POA 1998.

#### DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR EJES DE DESARROLLO

Villa Tunari

EJES DESARROLLO	1997	1998	1999	2000	2001	1997-2001
Transformación productiva	139.087	957.621	1.411.556	1.044.235	1.187.123	4.739.622
Infraestructura vial	522.907	2.218.889	4.203.095	3.239.508	5.800.246	15.984.645
Desarrollo humano	302.886	2.132.435	2.760.679	1.827.308	1.846.848	8.870.156
Recursos naturales y medio ambiente	81.474	571.705	530.888	371.745	365.596	1.921.408
Fortalecimiento institucional y comunitario	60.667	700.938	795.200	694.079	806.296	3.057.180
<b>Totales</b>	<b>1.107.021</b>	<b>6.581.588</b>	<b>9.701.418</b>	<b>7.176.875</b>	<b>10.006.109</b>	<b>34.573.011</b>

PDM 1997-2001.

POA 2001

DETALLE	RECURSO 2000		SAIDO DE LA GESTIÓN 1999			OTROS	ENTIDAD	BENEF.	TOTAL
	COPARTB.	REC. PROPS	COPARTB.	REC. PROPS	S. BÁSIDO				
Total Actividades centrales	711466,80	340.000,00	-	-	-	-	-	-	1051466,80
Saneamiento básico	875.040,43	122.475,42	-	-	-	1040.669,80	-	103.963,00	2.142.148,75
Limpieza urbana	-	9.000,00	-	-	-	-	-	-	9.000,00
Almuerzo público	73.500,00	-	-	-	-	-	-	-	73.500,00
Control Regule. Infraestr. De Mercados	42.348,57	-	-	-	-	-	-	-	42.348,57
Desarrollo y Preserv. Del medio ambiente	-	172.610,00	-	2.382,22	-	510.480,00	-	-	685.408,22
Prom. Y Difusión Activ. Cultur. Art. Y Turismo	15.000,00	-	-	-	-	-	-	-	15.000,00
Rural	94.000,00	68.000,00	-	-	-	-	-	-	162.000,00
Iluminación, ornamentación de vestos e infraest. Cementerios	5.000,00	-	-	-	-	-	-	-	5.000,00
Servicios de salud	565.443,57	83.931,43	-	-	18.042,47	534.770,00	-	-	1202.187,47
Servicio de catastro urbano y rural	-	60.000,00	-	-	-	-	-	-	60.000,00
Servicios de educación y fomento deporte	525.577,86	43.000,00	-	-	-	578.380,00	-	-	1.146.957,86
Promoción del Desarrollo rural y agropecuario Caminos vecinales	769.345,46	43.458,57	-	-	-	-	-	-	812.804,03
Promoción y fomento de Políticas de género	25.000,00	-	-	-	-	-	-	-	25.000,00
Defensa y Protec. Niñez y Adolescencia	8.000,00	-	-	-	-	-	-	-	8.000,00
Fortalecimiento y equipamiento municipal	134.390,00	20.000,00	-	-	-	-	-	-	154.390,00
Partidos asignables a programas	898.999,31	52.129,58	112.490,65	1190,50	-	2.475.512,00	-	-	3.540.322,04
Total	4.743.112,00	1.014.605,00	112.490,65	3.508,72	18.042,47	5.139.811,90	-	103.963,00	11.135.533,74

Ejecución de algún año

DETALLE	PRESUPUESTO APROBADO O REFOR.		
	MONTO	EJECUCIÓN DE GESTIÓN	SALDO POR EJECUTAR
Compras	815.017,00	815.737,72	(720,72)
Infraestructura vial	499.282,00	553.356,89	(54.074,89)
Salud	856.494,00	928.034,52	(71.540,52)
Educación, deporte y cultura	876.821,00	650.822,10	225.998,90
Saneamiento básico	346.500,00	343.179,77	3.320,23
Fortalecimiento municipal	334.970,00	264.741,45	70.228,55
Indígenas y género	40.000,00	27.145,00	12.855,00
Fortalecimiento organizativo	189.000,00	188.624,90	375,10
Total	-	-	-

RESUMEN DE PROYECTOS P.O.A. 2001  
(Expresado en Bolivianos)

DETALLE	RECURSOS 2001					SALDO DE LA GESTIÓN 2000				TOTAL
	COPART.	REC. PROPIOS	BENEF.	OTROS	E.T.	COPART.	BENEF.	OTROS	E.T.	
Actividades centrales	787.277	132.000	-	-	-	28.671	8.604	-	-	956.552
Saneamiento básico	730.444	-	109.566	160.000	-	-	-	-	-	1.000.010
Alumbrado público	344.833	-	51.725	-	-	-	-	-	-	396.558
Control Regul. E infraestr. De Mercados	42.000	-	6.300	400.000	-	-	-	-	-	448.300
Desarrollo y Preserv. Del medio ambiente	65.000	-	6.300	85.000	-	-	-	14.449	-	170.749
Prom. Y Difusión Activ. Cultur. Art. Y Turismo	15.000	10.000	-	-	-	-	-	-	-	25.000
Servicio Infraestructura Urbana y Rural	345.638	15.200	54.126	-	-	-	-	-	-	414.964
Servicios de salud	425.519	50.000	-	-	-	23.844	-	-	-	499.363
Servicio de catastro urbano y rural	47.600	42.400	-	-	-	-	-	-	-	90.000
Servicios de educación y fomento deporte	211.500	64.882	51.748	1.450.000	-	-	-	-	-	1.778.130
Promoción del Desarrollo rural	1.491.713	-	216.284	-	-	-	-	-	-	1.707.997
Promoción y fomento de Políticas de género	10.000	-	-	116.423	-	-	-	-	-	126.423
Defensa y Protec. Niñez y Adolescencia	15.000	-	-	-	-	-	-	-	-	15.000
Fortalecimiento municipal	490.559	85.518	-	-	-	-	-	-	-	576.077
Partidas no asignables a programas										
Total	5.022.083	400.000	496.049	2.211.423	-	52.515	8.604	14.449	-	8.205.123

**PROGRAMACIÓN DE INVERSIÓN 1997 (En Sus.)**

<b>PROGRAMAS SUBPROGRAMAS</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>Municipio</b>
Transformación productiva	9.339	50.054	63.926	10.168	133.487
Infraestructura vial urbana	23.348	66.739	351.595	6.101	447.783
Desarrollo humano	42.027	150.161	147.031	12.202	351.421
Uso racional de recursos naturales y preservación del medio ambiente	4.670	33.369	44.748	10.168	92.955
Fortalecimiento organizativo e institucional	14.009	33.369	31.963	2.034	81.375

**FORMATO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN CONSOLIDADO 1997**

VILLA TUNARI

<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>PRESUPUESTO APROBADO O REFORMULADO</b>	<b>EJECUCIÓN DE GESTIÓN</b>	<b>SALDO POR EJECUTAR</b>
Total de actividades centrales	2.012.676,7	1.943.565,4	69.111,4
Mejoramiento Infraestructura urbana	1.423.106,2	1.416.266,7	6.839,5
Dotación de Infraestructura en Saneamiento Básico	379.488,5	280.667,5	98.821,0
Servicios de salud	951.377,7	950.563,2	814,5
Servicios de educación	1.331.534,6	1.330.388,5	1.146,1
Ampliación y mejoramiento Infraestr. Deportiva	210.313,5	210.313,5	-
Construcción y mejoramiento de caminos vecinales	1.946.076,3	1.982.590,3	(36.514,0)
Apoyo al sector agropecuario	97.195,3	97.195,3	-
Apoyo a la cultura y género	9.000,0	24.934,7	(15.934,7)
Fortalecimiento municipal	861.120,0	728.661,1	132.458,9
<b>Totales</b>	<b>9.221.888,8</b>	<b>8.965.146,2</b>	<b>256.742,6</b>

Ejecución presupuestaria 1997.

PLAN OPERATIVO ANUAL H. GOBIERNO MUNICIPAL GESTIÓN 1998

PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y PROYECTOS

DESCRIPCIÓN	COSTO PRE INVERSIÓN	COSTO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIAMIENTO			TOTAL Bs.
			RECURSOS P. POPULAR	RECURSOS PROPIOS	OTROS	
<b>TOTAL GENERAL, POA 1998</b>						
Mejoramiento infraestructura urbana	-	877.138,5	859.658,5	17.480,0	-	877.138,5
Servicios de salud	-	1.392.740,5	880.270,5	512.470,0	-	1.392.740,5
Dotación de Infraestructura en Saneamiento Básico	-	447.808,7	447.808,7	-	-	447.808,7
Servicios de educación	-	2.452.660,0	2.452.660,0	-	-	2.452.660,0
Construcción y Mejoramiento de Infraestr. Deportiva	-	197.783,0	197.783,0	-	-	197.783,0
Construcción y Mejoramiento de Infraestr. De transporte	-	777.767,6	777.767,6	-	-	777.767,6
Apoyo al Sector Productivo	-	347.595,8	347.595,8	-	-	347.595,8
Fortalecimiento municipal	29.250,0	1.260.078,7	1.275.282,7	14.046,0	-	1.289.328,7
Partidas no asignables a programas (no está con ceros)	-	908.031,4	537.178,8	415.177,6	-	952.356,4
<b>Totales</b>	<b>29.250,0</b>	<b>8.661.604,2</b>	<b>7.776.005,6</b>	<b>959.173,6</b>	<b>-</b>	<b>8.735.179,2</b>

Fuente: POA HMVT 1998.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	PRESUPUESTO APROBADO O REFORMULADO MONTO	EJECUCIÓN DE GESTIÓN DEVENGADO	EJECUCIÓN DE GESTIÓN PAGADO	SALDO POR PAGAR
Construcción Puente vehicular Av. Hans Greter	30.052,6	13.271,3	13.271,3	13.271,3
Construcción Oroyas	20.250,0	-	-	-
Apoyo al Sector Agropecuario	225.366,1	264.792,1	265.963,4	265.963,4
Electrificación rural	204.366,1	202.155,5	202.426,8	202.426,8
Defensa del medio ambiente	-	-	-	-
Capacitación para la producción	21.000,0	9.000,0	9.000,0	9.000,0
Fortalecimiento municipal	814.771,2	746.452,8	722.789,8	722.789,8
Fondos de contraparte para financiamiento F.D.C.	20.539,0	23.917,0	23.917,0	23.917,0
Actividades y proyectos de gestión	443.676,7	537.903,4	514.240,4	514.240,4
Partidas no asignables a programas	870.491,5	991.996,6	991.964,6	991.964,6
<b>Totales</b>	<b>2.650.513,3</b>	<b>2.789.488,7</b>	<b>2.743.573,3</b>	<b>2.743.573,3</b>

CHIMORÉ

Ejecución presupuestaria de 1999

DETALLE	MONTO PRESUPUESTADO	SALDOS GESTIÓN 1998	RECURSOS 1999		EJECUCIÓN DE GASTOS 1999		
			COPARTIC. TRIBUTARIA	RECURSOS PROPIOS	COPARTIC. TRIBUTARIA	RECURSOS PROPIOS	TOTAL EJECUTADO
Total Actividades centrales	325.198	-	254.998	70.200	253.964	67.915	321.879
Servicios de salud	192.264	94.345	97.919	-	56.486	-	56.486
Servicios de educación	222.499	-	168.000	18.500	166.743	18.283	185.028
Infraestructura en Saneamiento Básico	780.500	-	101.700	2.200	74.610	2.051	76.661
Ampl. Y Mejor. Infraestructura deportiva	35.100	-	23.700	11.400	23.620	11.364	34.984
Constr. Y Mejor. Caminos vecinales	1.001.841	-	246.246	13.657	142.292	13.555	155.847
Apoyo al Sector productivo	565.923	3.000	80.436	25.700	81.595	25.681	107.276
RR. Naturales y medio Ambiente	163.720	-	9.560	-	9.560	111.859	121.419
Fortalec. Adm. Orgnizativo Institucional	421.155	29.500	352.144	39.511	263.815	60.737	324.552
Total	3.708.200	126.845	1.334.703	181.168	1.072.687	311.445	1.384.132

PRESUPUESTO FORMULADO POR CATEGORÍA PROGRAMÁTICA Y CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DELGASTO GESTIÓN 1999

DETALLE	MONTO PRESUPUESTADO
Total Actividades centrales	301.498
Servicios de salud	218.264
Servicios de educación	225.832
Infraestructura en Saneamiento básico	458.360
Ampl. y Mejor. Infraestructura Deportiva	10.000
Mejor. Infraestructura Urbana	373.731
Constr. Y Mejor. Caminos Vecinales	647.283
Apoyo al Sector Productivo	42.720
RR. Naturales y Medio Ambiente	163.720
Fortalec. Adm. Orgnaizativo Institucional	532.063
Partidos no Asignables a Programas	42.400

**ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN  
GESTIÓN 2000**

(En Bolivianos)

DETALLE	RECURSOS GESTIÓN 2000						SAIDO DE LA GESTIÓN 1999			TOTAL
	COPART. TR	RECURSOS EF	ENEF.	OTROS	ENTIDAD FINA	RC.FOREST	COPART. B.	PROPOS	EG.BASIC	
Actividades centrales	247.051	120.000	-	-	-	-	-	-	-	367.051
Saneamiento básico	63.456	-	-	2.156.992	-	-	-	-	-	2.220.448
Desarrollo y Preserv. Del medio ambiente	-	-	-	-	-	126.113	-	16.905	-	143.018
Prom. Y Difusión Activ. Cultur. Art. Y Turismo	10.000	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000
Servicio Infraestructura Urbana y Rural	-	-	-	1.680.900	-	-	-	-	-	1.680.900
Servicios de salud	129.597	20.000	-	10.678.07	-	-	-	-	84.889	1302.293
Servicio de catastro urbano y rural	10.000	5.000	-	-	-	-	-	-	-	15.000
Servicios de educación y fomento deporte	257.599	79.000	138.000	2.517.532	-	-	28.683	35.156	-	3.055.970
Promoción del Desarrollo rural (M. Iniciego y CCVV)	104.728	15.000	2.500	-	-	-	-	-	-	122.228
Promoción y fomento de Políticas de género	10.000	-	-	-	-	-	-	-	-	10.000
Defensa y Protec. Niñez y Adolescencia	5.373	-	-	-	-	-	-	-	-	5.373
Fortalecimiento municipal	86.000	28.000	-	-	-	-	-	-	-	114.000
Programa de Estudios y Proyectos	794.231	180.000	140.500	7.423.231	-	126.113	28.683	52.061	84.889	8.829.708
Partidas no asignables a programas	605.726	-	76.214	-	-	-	-	-	-	681.940
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>2.323.761</b>	<b>447.000</b>	<b>357.214</b>	<b>14.846.462</b>	<b>-</b>	<b>252.226</b>	<b>57.366</b>	<b>104.122</b>	<b>-</b>	<b>18.388.151</b>

DETALLE	RECURSOS DE LA GESTIÓN 2001					SAIDO DE LA GESTIÓN 2000				TOTAL
	COPARTIC. TR	RECURSOS EF	BENEF.	OTROS	ET.	COPARTIC.	BENEF.	OTROS	ET.	
Actividades centrales	273.375	132.000	0	0		526	-	-	-	405.901
Saneamiento básico	-	-	-	118.182		-	-	-	-	118.182
Alumbrado público	17.000	40.000	-	-		-	-	-	-	57.000
Desarrollo y Preserv. Del medio ambiente	12.300	-	-	115.000		-	-	-	-	127.300
Prom. Y Difusión Activ. Cultur. Art. Y Turismo	-	8.000	-	-		-	-	-	-	8.000
Servicio Infraestructura Urbana y Rural	721.969	31.900	323.070	2.467.646		-	-	-	-	3.544.585
Servicios de salud	191.092	-	-	13.180		2.274	-	-	-	206.546
Servicio de catastro urbano y rural	15.000	34.000	-	-		-	-	-	-	49.000
Servicios de educación y fomento de deporte	240.000	14.100	55.914	1.607.034		-	-	-	-	1.917.048
Promoción del Desarrollo Rural	-	25.500	12.000	-		-	-	-	-	37.500
Promoción y fomento de Políticas de género	-	-	-	123.667		-	-	-	-	123.667
Defensa y Protec. Niñez y Adolescencia	-	9.100	-	-		-	-	-	-	9.100
Fortalecimiento municipal	203.500	56.800	-	-		-	-	-	-	260.300
Partidos no asignables a programas	148.265	48.600	-	-		2.981	-	-	-	199.846
<b>TOTAL</b>	<b>1822.503</b>	<b>400.000</b>	<b>390.984</b>	<b>5.444.709</b>	<b>-</b>	<b>5.781</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8.063.977</b>