

Moreno Morales, Daniel. **Municipio, ciudadanía y construcción nacional en Cliza y Tarata (Bolivia)**. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO.
Disponibile en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/moreno.pdf>

Como citar este documento



**BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE,
DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

MUNICIPIO, CIUDADANÍA Y CONSTRUCCIÓN NACIONAL EN CLIZA Y TARATA (BOLIVIA)

Daniel Moreno Morales (*)

Se ha vuelto algo común en distintos círculos hablar de la inminencia de la desaparición de los estados nacionales en el mundo globalizado; sin embargo, independientemente de sus relaciones de dependencia internacional, la presencia interna de estados como el boliviano parece más bien fortalecerse con, por ejemplo, una mayor capacidad de regulación, un perfeccionamiento del sistema jurídico, mayor participación ciudadana: con su proceso de modernización y adecuación al modelo neoliberal. Es perfectamente posible seguir construyendo un sentido de pertenencia a la comunidad nacional fuera del marco del Estado benefactor, misión indispensable para todo proyecto político y de lo cual no escapa el neoliberal; ello no quiere decir que se siga alimentando *el mismo* sentido de pertenencia nacional propio de un proyecto político en un contexto y modelo distintos.

Así, el Estado neoliberal boliviano propone como clave para su proyecto nacional la idea de una ciudadanía moderna y universal, que le otorgue legitimidad y que comprometa a la diversidad existente en la comunidad política nacional. La Ley de Participación Popular tiene en términos políticos un papel fundacional de esta ciudadanía necesaria para el Estado neoliberal tanto en la definición de derechos y responsabilidades como en su papel de identidad política y de sentido de pertenencia nacional.

*) Sociólogo, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba. Investigador adjunto del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social – CERES y asesor del Programa de Desarrollo Humano Sostenible que actúa sobre la temática municipal.

La primera parte de este artículo presenta algunas consideraciones generales sobre el proceso de construcción nacional en Bolivia desde el modelo de Estado benefactor hasta el neoliberalismo, así como una explicación sucinta de la Ley de Participación Popular y de su relevancia para la construcción ciudadana y nacional especialmente en las áreas rurales del país.

En la segunda parte se desarrollan algunos elementos del estudio de caso de los municipios de Cliza y Tarata referidos a las posibilidades de apropiación, representación y participación ciudadana en el espacio municipal desde posiciones distintas en el espacio social. Los datos utilizados provienen de dos encuestas realizadas por el programa de Desarrollo Humano Sostenible de CERES: la Encuesta de Seguridad Humana, realizada en septiembre de 1997 sobre una muestra de 397 personas en 6 municipios del departamento de Cochabamba; y la Encuesta de Opinión Municipal, realizada en agosto de 1998 sobre una muestra del 2% de la población en edad de votar estratificada por sexo, área de residencia y comunidad en los municipios de Cliza y Tarata del Valle Alto de Cochabamba. A esta información se suman los cuatro años de experiencia del autor en el área geográfica y temática de trabajo, y las sugerencias y comentarios de los amigos de CERES, sin cuyo apoyo institucional y personal esta investigación hubiera sido imposible.

LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL ENTRE EL ESTADO DEL '52 Y EL NUEVO ESTADO NEOLIBERAL

Las profundas transformaciones sociales y estatales que se dieron en Bolivia durante la revolución nacional de 1952, apuntaron en gran medida a solucionar una de las grandes debilidades históricas de los países latinoamericanos en general pero muy especialmente de Bolivia: la inexistencia de una comunidad política, económica e imaginaria a nivel nacional. Este elemento tenía como consecuencias más importantes la incapacidad de acción y regulación del Estado sobre el territorio (Pérez, 1997:47) y la inexistencia de un mercado interno que se acomode a las necesidades de la burguesía (Zavaleta, 1987:35). La universalización del voto, la reforma agraria y el proceso revolucionario de 1952 en sí mismo, son claves en la invención de una imagen de nación como comunidad política imaginada (Anderson, 1993:23-25) posible para todos (o casi todos) los bolivianos.

El período de duración del Estado de bienestar en Bolivia (1952 – 1985), que se conoce como el Estado del '52, tuvo como objeto fundamental la construcción del Estado nación entendido como

una identidad colectiva formada por hombres jurídicamente libres, articulada en torno al mercado interno y con un solo poder político encarnado por el Estado (Zavaleta, 1990:46-7). La construcción nacional del Estado del '52 se enmarca en los sentidos producidos por el Nacionalismo Revolucionario como “episteme ideológica” o abanico discursivo hegemónicamente articulado por las clases dominantes (Antezana, 1987:62).

El proceso de nacionalización, de búsqueda de la homogeneidad para la construcción del Estado nación, tiene determinados momentos claves, que Zavaleta ha venido a llamar *constitutivos*. El *momento constitutivo* es, precisamente, el lugar donde se produce la nacionalización, “la sustitución del carácter localista por el carácter nacional” (Zavaleta, 1990:52-53). Desde este punto de vista podemos identificar dos momentos constitutivos de la nación en Bolivia en el marco del Estado del '52: el primero como punto de encuentro de los diferentes sectores de la sociedad durante la guerra del Chaco (1932 – 1935), que a su vez gesta el segundo momento constitutivo, propiamente revolucionario, en abril de 1952, con la “ciudadanización” del indio mediante el voto universal y la reforma agraria.

El Estado del '52 tuvo como características más importantes la imposición de un modelo homogeneizante de sociedad (Toranzo, 1997:204); la centralidad absoluta del Estado y su aparato burocrático; la imposición de dicha centralidad sobre las dinámicas regionales y locales (Rodríguez, 1997:88; Romero, 1983:55-6); el carácter falaz o limitado de la ciudadanía restringida al voto y la administración de justicia (Vargas, 1997:18; Toranzo, 1997:207); la presencia estatal escasa y excluyente en gran parte del territorio nacional y entre sus habitantes; la administración ineficiente del desarrollo; y la reproducción de formas de dominación patriarcales del Estado sobre sus súbditos, especialmente los campesinos (Albó, Rojas y Ticona, 1995:38). En suma, el Estado del '52, y la construcción nacional que proyectaba, respondían a una lógica altamente centralizada y burocratizada, ineficiente, excluyente, poco participativa, con prácticas clientelares en la relación entre Estado y sociedad civil y con una ciudadanía poco moderna en los hechos.

Fruto de sus propias inconsistencias y debilidades acentuadas por los años, el Estado del '52 se derrumba paulatinamente a partir de la dictadura de Banzer, que con la masacre de campesinos cochabambinos en Tolata (Valle Alto) y Epizana marca la disolución de la alianza que garantizaba a

los militares el apoyo social del campesinado (el Pacto Militar Campesino). El desmoronamiento sigue con el posterior enfrentamiento casi permanente entre Estado y sociedad civil que se agudiza el '78 con la masiva huelga de hambre iniciada por 4 mujeres mineras y que acaba con la caída de Banzer, la resistencia popular al golpe de Busch en noviembre de 1979 (Zavaleta, 1987b), hasta colapsar definitivamente en el descalabro económico y social de la UDP con la absoluta ingobernabilidad del país. Es de este desastre del que el país es “salvado” por la Nueva Política Económica vigente con el decreto 21060, que representa la estocada final al Estado del '52 (dada además por el mismo partido – MNR – y el mismo hombre – Víctor Paz Estenssoro – que comandó el país y sus cambios con el triunfo de la revolución en 1952) y que marca el ingreso de Bolivia al modelo estatal neoliberal¹.

Si entendemos que la construcción nacional en Bolivia es un proceso incompleto y permanente (Calderón, 1988:90), ésta no podía seguirse dando desde la lógica centralista del '52 una vez que su proyecto se había derrumbado. Es lógico pensar que el Nacionalismo Revolucionario como *episteme ideológica* vigente en Bolivia le da lugar a otro paraguas discursivo que abarque todo el espectro del país, que sea coherente con el nuevo Estado neoliberal y que le permita un proyecto nacional viable. El nuevo Estado neoliberal y su proyecto nacional se construyen sobre las bases materiales y simbólicas del Estado del '52, pero buscan lograr la legitimidad de una nueva lógica política enmarcada en la legalidad democrática instituida desde los sectores dominantes de la sociedad y según sus intereses en el juego complejo de la constitución hegemónica; se busca entonces una práctica ciudadana a la medida del Estado neoliberal, una ciudadanía moderna y universal construida como identidad política necesaria para la existencia misma del Estado nacional neoliberal.

Es en esta nueva lógica estatal neoliberal que surge un nuevo momento constitutivo nacional

1 Junto con estos eventos centrales, existe otro elemento determinante en la transformación estatal boliviana de mediados de los ochenta, el papel de los movimientos regionales dirigidos por las élites locales que no tenían cabida en la dinámica centralista del Estado del '52. No sólo el espacio de decisiones local estaba copado por el Estado central, sino que los grupos dominantes en el nivel local veían sus posibilidades de ejercer poder restringidas (Calderón, 1988:102). La oposición de las regiones y sus élites al Estado centralista representado por el gobierno de la UDP fue un elemento determinante de su caída, a la que se antecedió por poco la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades, que devolvía a los municipios su autonomía constitucional y su elección democrática de autoridades.

boliviano. El tercer momento clave en este siglo para la constitución nacional es la implementación de la Ley de Participación Popular, mediante la cual el Estado sienta presencia activa en las zonas rurales y otorga un carácter universal de ciudadanos a todos los bolivianos, posibilitando su participación en las decisiones estatales a nivel local y garantizando de esta manera su propia legitimidad. El proyecto de Estado nacional originado a partir del '52, incompleto, da lugar a lo que hemos llamado el tercer momento de constitución estatal nacional boliviana, la Participación Popular, engendrada bajo cielos neoliberales con una lógica distinta a la centralidad homogeneizante del '52, pero que sigue apuntalando y consolidando el sentimiento de universal pertenencia a la comunidad nacional.

La Ley 1551 del 20 de abril de 1994, o Ley de Participación Popular, fue promulgada durante la gestión gubernamental del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) presidida por Gonzalo Sánchez de Losada como parte de un conjunto de medidas destinadas a modernizar el Estado boliviano en el marco del proyecto neoliberal. Destacaremos como sus elementos más importantes los siguientes:

- Ampliación de la base territorial del municipio y de la competencia del Gobierno Municipal a toda la jurisdicción de la sección de provincia². Todo el territorio nacional se encuentra dentro de alguna jurisdicción municipal.
- Reconocimiento jurídico formal por parte del Estado de las organizaciones existentes en la sociedad civil establecidas según criterios territoriales como interlocutores válidos en el ámbito local, reconociendo a sus representantes elegidos de acuerdo a “usos y costumbres”. Nacen las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's u OB's).
- Distribución de recursos económicos a todos los gobiernos municipales equitativamente según su número de habitantes³.
- Se otorga a las OTB's el derecho de participar en la gestión local identificando, priorizando y participando en la satisfacción de sus necesidades de acceso a servicios y de apoyo productivo. También se les concede el derecho de acceder a la información sobre el uso de los recursos destinados al municipio y de participar en la designación de autoridades locales de salud y educación.

² Hasta antes de 1994, la jurisdicción del municipio llegaba sólo a lo que se conoce como el radio urbano, excluyendo a las áreas rurales de la administración municipal del desarrollo.

³ Según el artículo 19, el 20% del total de los ingresos del Tesoro General de la Nación se destina a los gobiernos municipales.

- Se crea el *Comité de Vigilancia* como organización formada con los representantes de las OTB's para vigilar, controlar y acompañar al Gobierno Municipal, otorgándosele la atribución de solicitar la congelación de cuentas del ejecutivo municipal en caso de detectarse alguna irregularidad.
- Se transfiere a los gobiernos municipales la infraestructura de salud, educación, microrriego y caminos vecinales, así como la responsabilidad de mantenerla y promover el desarrollo de los servicios.

La Ley de Participación Popular tiene un evidente carácter democratizador, que permite la inclusión de grandes sectores de la sociedad civil en el accionar del Estado, lo cual es determinante para crear un sentido de pertenencia al Estado boliviano, de bolivianidad. Dado el reconocimiento de lo particular (consagrado tanto en la LPP como en los cambios introducidos en la Constitución Política del Estado), en lugar de sustituir el carácter de lo local por lo nacional se lo está aprovechando para fortalecer la idea de comunidad nacional, en tanto se promueve una idea de ciudadanía basada no en lo particular/posible sino en una condición homogeneizante para todos los *ciudadanos*. Así, particularidad y localidad conviven con – y alimentan la legitimidad de – la universalidad y homogeneización de la ciudadanía estatal. Por eso la LPP puede ser considerada como uno de los momentos constitutivos de la creación nacional boliviana.

De manera que podría parecer paradójica, el carácter democratizador de la Ley fue impuesto desde una acción estatal vertical, sin que la Ley y sus contenidos sean demandados directamente ni negociados con la sociedad civil, cuya participación se buscaba mejorar y que inicialmente incluso su opuso a la medida. Si bien es cierto que la intelectualidad y los “técnicos” contratados en el proceso de elaboración y análisis de la Ley pudieron ver en la misma una respuesta a las demandas sociales principalmente de comunidades indígenas y campesinas por ser reconocidas (ver por ejemplo Medina, 1995; SNPP, 1996), es también cierto que la Ley se elaboró en una acción casi unidireccional desde el Estado, sin que la sociedad civil participe en su formulación, ni la demande directamente. Ello puede deberse a que la Ley responde, en el fondo, a las necesidades del Estado neoliberal, que a tiempo de descentralizar el pesado aparato estatal y hacerlo más eficiente, abre las puertas de la participación de la sociedad civil en el mismo, otorgándole legitimidad al Estado y fortaleciendo la idea de una ciudadanía universal para todos los bolivianos como clave para el sentido de pertenencia a la comunidad nacional.

Ni panacea de la democracia ni jugada maquiavélica estatal, la Ley de Participación Popular ha representado para muchos habitantes de las provincias de Bolivia una nueva forma de hacer frente al Estado y de negociar con él la satisfacción de sus necesidades: un nuevo escenario para el ejercicio de la ciudadanía. Para el Estado boliviano, esta medida ha significado principalmente sentar presencia física y simbólica entre los “ciudadanos” a los que históricamente había llegado más con una negación que con una afirmación; también ha representado, por supuesto, aliviar y descongestionar el pesado aparato estatal de administración territorial, haciéndolo más eficiente, menos centralista, más democrático y consiguientemente más legítimo.

En suma, el nuevo Estado neoliberal boliviano propone para su proyecto de construcción nacional un tipo de ciudadanía moderno, universal, con un sustento jurídico más sólido, que establece mecanismos de participación y representación iguales para todos los habitantes de su territorio (y que al hacerlo excluye otras posibilidades), y que al no limitarse a ser un estatus legal con responsabilidades y derechos busca consolidarse como una identidad (Kymlicka y Norman, 1997:25) que exprese el sentido de pertenencia a la comunidad política nacional. La clave, entonces, para el proyecto de construcción nacional neoliberal es su ciudadanía universal y moderna, en cuyo juego de derechos y responsabilidades, y también de construcción identitaria, la Ley de Participación Popular tiene un efecto determinante, especialmente en las áreas rurales del país.

ESTUDIO DE CASO. LOS MUNICIPIOS DE CLIZA Y TARATA EN EL VALLE ALTO DE COCHABAMBA

La zona conocida como el Valle Alto de Cochabamba es una planicie interandina ubicada a un promedio de 2.700 m.s.n.m. Dentro de su extensa superficie se asientan varios centros poblados, siendo los más grandes y dinámicos los de Punata y Cliza, seguidos de Tarata, Arani y otros de menor importancia. Estos centros poblados actúan como ejes de articulación económica y social entre lo urbano, las comunidades del valle, las de alturas que lo circundan y de otras más lejanas como las del norte de Potosí o del cono sur de Cochabamba. Un total de 14 municipios comparten la superficie del valle, en el que se asientan cientos de comunidades rurales, las que están organizadas en sindicatos y éstos en subcentrales y centrales campesinas. Su economía se basa principalmente en la producción agropecuaria y la artesanal (en especial la transformadora del maíz en chicha), y las comunidades mantienen vínculos económicos y sociales con sus muchos migrantes temporales en

otras zonas del departamento, el país y el exterior.

Durante el período feudal de las haciendas – desde la colonia hasta la Reforma Agraria – los indios eran tratados como siervos, teniendo que cumplir trabajos para el patrón a cambio de trabajar cierta extensión de tierras para beneficio propio. Este elemento, sumado a la importante densidad poblacional de la zona y el grado de mercantilización de su economía, resultó en una creciente capacidad organizativa y de combatividad de los campesinos en la primera mitad de este siglo, la cual se realiza plenamente durante la revolución de 1952 y los años posteriores. El movimiento campesino promovido a partir del disciplinado sindicalismo de los valles cochabambinos, en especial del alto, adquiere dimensiones nacionales y se convierte por su importancia cualitativa, capitalizada por el MNR, en un actor político determinante en el país⁴ durante poco más de una década. Será por esta relación de inclusión en un Estado y una sociedad nacional de matriz colonial, que la identidad y la memoria colectiva de los vallunos sea campesina y mestiza antes que indígena (Rivera, 1986:157).

La comunidad andina adquiere en el Valle Alto de Cochabamba una forma moderna, la de sindicato agrario para lograr sus reivindicaciones, especialmente la referida al acceso a la tierra, e interpela al Estado para lograr este fin durante el proceso que culminó en la reforma agraria. La fuerza del sindicato – comunidad se mantuvo intacta mientras todavía se corría el peligro (al menos imaginario) de que el patrón terrateniente vuelva a apoderarse del suelo. Una vez conjurado este miedo, el sindicato pasó de ser una institución moderna en tanto organización destinada a enfrentar al Estado y a otros grupos de la sociedad a partir de ciertos objetivos, a ser una institución tradicional, políticamente conservadora y que garantiza el orden y la cohesión social del grupo. Este último es el perfil que parecen asumir las organizaciones campesinas durante la duración del Pacto Militar Campesino entre las dictaduras de René Barrientos y Hugo Banzer, prolongando la imagen de un Estado paternal, y subordinando el sindicalismo campesino al Estado Nacionalista Revolucionario (Rivera, 1986:81,112).

4 El movimiento campesino tuvo un peso considerable en la dinámica política regional y nacional en los años posteriores a una revolución que le había conferido el rango de ciudadano. Su importancia cuantitativa fue aprovechada por el partido que capitalizó los logros populares del '52, el MNR, bajo cuya tutela se llegó a organizar milicias campesinas que controlaban las zonas rurales de los valles y parte del Altiplano. Consúltense los testimonios de líderes campesinos recogidos por Gordillo y otros investigadores (1998). Véase también Calderón y Dandler (1984) y Rivera (1986).

Cliza es la primera sección de la provincia Germán Jordán del departamento de Cochabamba. Según información del Plan de Desarrollo Municipal, (HAM Cliza, 1999, con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, INE, 1992), la sección tiene una población total de 17.509 habitantes, 53,6% de los cuales estarían distribuidos en 42 comunidades rurales y el restante 46,4% se asentaría en las 8 zonas o juntas vecinales del centro poblado (capital provincial); sin embargo, estos datos oficiales consideran como áreas rurales muchas zonas con una elevada concentración poblacional y que dependen de actividades económicas principalmente urbanas, por lo que puede pensarse que la proporción de pobladores urbanos es en los hechos mayor al porcentaje presentado, aunque es difícil saber exactamente en qué magnitud. Todo el municipio está ubicado en la zona plana de valle, lo que le da cierta homogeneidad geográfica, y, por su escasa extensión, 48,7 km², también social.

Por su parte, Tarata es la primera sección de la provincia Esteban Arze del departamento de Cochabamba. El municipio es parte del Valle Alto y en él vivían para 1996 un total de 11.835 habitantes, 7.690 en el área rural y 4.145 en el centro poblado de la capital provincial, el cual se ubica a 35 kms de la ciudad de Cochabamba (HAM Tarata - CERES, 1997). En el municipio existen 6 zonas urbanas y 40 comunidades rurales sobre una superficie aproximada de 341 km² (H. Gobierno Municipal de Tarata, 1998:44), lo cual implica la existencia de una población dispersa sobre un escenario territorial relativamente grande y dividido entre zona de valle y zona de altura.

Actualmente, Cliza tiende a proyectarse como un centro económico relevante en su contexto regional gracias a sus actividades agrícolas, comerciales, de servicios y transformadoras, lo cual también implica una transformación de las formas de organización y de los objetivos mismos de ésta. El desarrollo mercantil y urbano de Cliza permitiría explicar el debilitamiento o transformación de las formas organizativas tradicionales (el sindicato comunidad) en otras en las que primen los intereses individuales y que concuerden con la lógica del Estado neoliberal.

Tarata basa su dinámica económica en la producción agropecuaria de su extenso espacio territorial y en menor medida en una reducida actividad de transformación artesanal y en el turismo que recibe la arquitectura colonial y republicana de su centro poblado. Pese a su vecindad con el municipio de Cliza, y pese a ser un municipio preeminentemente rural, Tarata carece de la capacidad comercial y transformadora presente en Cliza, y ello junto con las dificultades naturales para optimizar la

producción agropecuaria en gran parte de su territorio (producción a secano, mala vinculación caminera, calidad de los suelos, falta de insumos y tecnología apropiados) parecen haber condenado a Tarata a vivir de los resabios de su resplandor colonial y republicano y de una agricultura y ganadería de subsistencia y poco competitiva en términos de mercado – por más que los esfuerzos de todo el municipio apunten a fortalecer su capacidad productiva. Ello ha resultado en que las formas organizativas queden, en cierto sentido, sin sufrir grandes modificaciones, permitiendo que, como veremos más adelante, la tradición sindical se mantenga relativamente fuerte.

Representatividad y participación en el Estado Local

Las marcadas relaciones de dominación y subordinación presentes en la formación social boliviana que se manifiestan en las condiciones socioeconómicas dispares, por ejemplo, en el acceso a servicios y oportunidades económicas, se reflejan también en las oportunidades de ejercicio de derechos políticos y por supuesto de generación de nuevos derechos legítimos y legales. La participación y representación de la población en las esferas estatales aparece ya con claras debilidades del lado de los distintos sectores subalternos. Si sumamos este elemento de acceso al poder a la diversidad cultural existente en Bolivia, prácticamente se desvanecen las posibilidades de que se produzca una ciudadanía homogénea en la práctica y sostenida por las instituciones provistas desde el Estado para canalizar la participación de *todos* en igualdad de condiciones. Posiciones distintas y contrarias en el espacio social producen lógicas políticas y prácticas ciudadanas también distintas y en muchos casos contrapuestas.

En los municipios de Cliza y Tarata existen fuertes disparidades socioeconómicas respecto principalmente a dos variables: género y área de residencia⁵. De esta manera, los habitantes de las áreas rurales y las mujeres están en condiciones desventajosas con relación a los pobladores de los centros poblados y los varones. Estas diferencias claras en las condiciones de vida de la población son producidas en gran medida por una relación históricamente diferenciada con un Estado excluyente pero paternal, y se evidencian en la generación de sentidos y disposiciones para las prácticas ciudadanas, que también se hacen diversas.

⁵ La selección de estos dos criterios no implica pensarlos como los más importantes a costa de otros como clase, etnia, o pertenencia a un otro determinado grupo social o cultural. Sin embargo éstos se adecuan para nuestros fines en tanto dan cuenta de posiciones diferentes en el espacio social de municipios urbano rurales como los que analizamos, siendo elementos decisivos en la construcción de prácticas ciudadanas diferenciadas.

Un ejemplo de estas condiciones dispares, que pueden ser entendidas como punto de partida de prácticas políticas diversas, son los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador que, si bien parcial, enriquece la medición cuantitativa de ciertos aspectos de la calidad de vida en tanto toma en cuenta distintos indicadores sociales y económicos. Así, mientras que el IDH para los hombres en la provincia Jordán a la cual pertenece Cliza llega a 0,605, el de las mujeres apenas alcanza a 0,490; algo similar sucede en la provincia Esteban Arze, donde el cálculo del IDH para los hombres (0,539) es mayor al de las mujeres (0,441), aunque la diferencia no tiene la magnitud de la que se da entre habitantes urbanos (0,721) y rurales (0,433), que en Cliza es menor (0,624 para áreas urbanas y 0,510 para áreas rurales) (Laserna y otros, 1995:80-82). Si bien la inequidad de género y de área de residencia son una constante en ambos casos, la primera es mayor Cliza, mientras que la segunda se manifiesta con más fuerza en Tarata.

Veamos ahora que sucede en los municipios de Cliza y Tarata con los niveles de representación y apropiación de las instituciones y entidades propuestas por el Estado a partir de la Ley de Participación Popular para canalizar la participación ciudadana a la luz de los datos provenientes de la encuestas realizadas por CERES.

Representatividad de las organizaciones de la sociedad civil

Sin duda, el actor principal en el proceso de participación popular boliviano son las Organizaciones Territoriales de Base u OTB's. El Estado reconoce como actores válidos en la gestión local a las organizaciones ya existentes en la sociedad civil conformadas sobre una base territorial, que en el caso de las áreas rurales de los dos municipios estudiados son los sindicatos comunidad, con una historia incluso anterior a la revolución nacional de 1952, mientras que en las áreas urbanas son las juntas vecinales, en su mayor parte de reciente conformación.

Es en parte la legitimidad y la fortaleza que les da el tiempo lo que hace que los sindicatos comunidad en su función de OTB's rurales sean significativamente más representativos que las OTB's urbanas. Así, mientras que casi el 45% de los encuestados en áreas rurales respondieron afirmativamente cuando se les preguntó si es que se sentían representados por su OTB, sólo el 17% de los habitantes urbanos concordaron con la afirmación. Vale la pena también notar que la proporción de gente que se siente representado por la OTB es mayor en Tarata (41,3%) que en Cliza

(24%), lo cual puede hacer referencia a las mencionadas diferencias en el desarrollo mercantil capitalista de ambos municipios. Pero las OTB's son significativamente más representativas para los hombres de los dos municipios que para las mujeres (45 y 22% respectivamente), lo cual se debe sin duda al hecho de que estas organizaciones sean tradicionalmente patriarcales y que releguen la participación de las mujeres a un segundo plano.

Las respuestas dadas a preguntas similares referidas a la confianza en los dirigentes y en el sindicato en sí mismo (no sólo en su función de OTB en la gestión local) sugieren que la forma organizativa de la OTB, al fundarse sobre la institucionalidad del sindicato comunidad tiene en las áreas rurales una mayor oportunidad de convertirse en favorecedora de una ciudadanía activa en tanto goza de importantes niveles de confianza y representatividad. La participación en el espacio político local por medio de las organizaciones de base parece no haber podido todavía interpelar a los sectores urbanos, quienes reniegan de su ejercicio como ciudadanos en los términos de la Ley de Participación Popular. En suma, sea bajo banderas de sindicato comunidad, OTB o a través de sus representantes, las organizaciones de base no producen una ciudadanía homogénea en los municipios de Cliza y Tarata, sino que permiten la existencia de distintas lógicas de apropiación y ejercicios ciudadanos diferenciados determinados por la posición de los sujetos dentro del espacio social comunal y local y por su cultura política.

Los comités de vigilancia, por su parte, son la entidad perteneciente a la sociedad civil (aunque creada por una disposición estatal) con mayor poder en el escenario establecido por la Ley de Participación Popular, y deberían ser el ente articulador entre sociedad y gobierno local (Arias, 1996:154). Sin embargo, y pese a las buenas intenciones con que fue creado, el comité de vigilancia es una entidad que todavía no ha podido funcionar como se previó. La falta de recursos, capacidades y medios y la dependencia política del ejecutivo municipal, junto con el hecho de ser organizaciones nuevas sin raíces históricas que las legitimen, determinan que los comités de vigilancia no hayan podido convertirse en un nivel legítimo de representación de la sociedad civil, aunque de nuevo en este caso sea necesario relativizar la afirmación.

Así, mientras que entre los hombres el Comité de Vigilancia es representativo para un 36%, en el caso de las mujeres esta representatividad es sentida solamente por una de cada diez de ellas, lo cual

vuelve a hacer referencia al carácter preeminente patriarcal de las organizaciones con base territorial. Los comités también son más representativos en las áreas rurales que en los centros poblados (27 y 15%), lo cual se explica por el hecho de que sean las OTB's, que tienen mayor representatividad en el campo, las que elijan a los representantes de esta institución. De la misma fortaleza de las OTB's, vinculada al desarrollo mercantil capitalista distinto de cada municipio, surge la mayor representatividad del Comité de Vigilancia entre los habitantes de Tarata con relación a sus vecinos de Cliza.

Se demuestra así que el Comité de Vigilancia, con todos sus problemas y deficiencias, no ha podido convertirse en una entidad representativa de los intereses de la población, aunque la percepción general tienda a ser más positiva entre los hombres y en las zonas rurales. Y si el Comité de Vigilancia verdaderamente debía ser el ente articulador entre la sociedad civil y el Estado local, este es un vínculo posible sólo para algunos ciudadanos que pueden sentirse representados por el Comité, mientras que el ejercicio activo de la participación por medio de esta institución está minado para la mayoría. La falta de representatividad de ésta y otras instituciones llamadas a convertirse en un nexo entre el Estado y la sociedad civil no produce una ciudadanía de carácter universal en términos de su ejercicio, sino por el contrario una ciudadanía de tipo excluyente y diferenciado.

Representatividad de las organizaciones estatales

En lo que respecta a representar a la población y a canalizar su participación en la comunidad política nacional, las instituciones propias del Estado vigentes en el espacio municipal tienen un papel secundario que refleja la desconfianza de la sociedad civil en el Estado boliviano. Los partidos políticos, los gobiernos municipales y el gobierno central y las autoridades tienen niveles de representatividad y confianza mínimos entre la población de los municipios estudiados.

Así, los partidos políticos nacionales, que de acuerdo al sistema electoral boliviano son los únicos que pueden participar en elecciones locales o nacionales, gozan de la confianza plena de menos del 4% de los habitantes de Cliza y Tarata, mientras que siete de cada diez personas afirman que no confían en lo más mínimo en los políticos, percepción que no tiene grandes diferencias entre habitantes urbanos y rurales ni entre hombres y mujeres. Sin embargo, en términos de participación en alguna organización política, solamente 13% de las mujeres lo hace, mientras que el porcentaje

de hombres que sí participa de éstas llega al 37%, lo cual nos vuelve a mostrar un sistema de representación que no llega a interpelar a las mujeres. Dadas las limitaciones del sistema político electoral, sucede con frecuencia que muchos líderes locales se “presten” la sigla de uno de los partidos nacionales para participar en elecciones, lejos de ser parte orgánica del mismo. Por su lado, los partidos políticos tratan de llenar la mayoría de las candidaturas con su gente que no necesariamente es representativa en términos locales. Como los partidos no pueden ser regionales ni locales, es frecuente ver a candidatos locales disfrazados con colores de partidos nacionales, o la figura inversa, miembros de partidos políticos nacionales disfrazados de representantes locales. En términos de ejercicio y construcción de ciudadanía esto puede estar creando un tipo de esquizofrenia política no sólo entre los líderes y candidatos, sino también en los propios electores que pese a su carácter local son interpelados por un partido político nacional por candidatos con las mismas ambigüedades. Este elemento, además, refleja la subordinación de las lógicas locales y regionales a una centralidad agobiante más coherente con el Nacionalismo Revolucionario del Estado del '52 que con una nueva forma estatal supuestamente descentralizada.

Por su parte, el Gobierno Municipal, encarnado por el Alcalde por su relacionamiento directo con la gente, representa una presencia del Estado en lugares donde estuvo ausente o en los que tuvo una presencia más bien excluyente. Esta nueva presencia estatal es percibida con desconfianza entre la población, en tanto sólo el 11% de los entrevistados afirmaron tener mucha confianza en la Alcaldía, mientras que poco más del 43% dijo no confiar nada en la institución municipal. La mayor presencia histórica del Estado en los centros urbanos provinciales, y el mayor grado de satisfacción de las necesidades de sus habitantes que esto significó, puede explicar que las Alcaldías gocen de mayor confianza en las áreas urbanas que en las rurales (16 y 7% respectivamente). El hecho de que los tatareños confíen más que los habitantes de Cliza en su Alcaldía puede referir a un proceso de consolidación institucional más antiguo y a un mayor nivel de apropiación por parte de la sociedad civil de algunos mecanismos propuestos por el Estado para canalizar su participación.

Con todo, la Alcaldía no parece tener un grado de confianza acorde con la importancia de su papel en el escenario de la gestión política local. El interlocutor estatal de la gente para el ejercicio de su ciudadanía en el marco municipal no es una institución digna de confianza para muchos, especialmente para los habitantes rurales y los del municipio de Cliza, lo cual afecta seriamente sus

posibilidades de ejercer los derechos ciudadanos establecidos desde el Estado en el marco jurídico legal, en especial los referidos a la participación en la producción de la demanda para la gestión municipal del desarrollo.

El Gobierno Central es el nivel político que menos credibilidad tiene entre la población de los municipios de Cliza y Tarata. Mientras que en Cliza nadie respondió afirmando tenerle mucha confianza, menos del 5% de los tarateños lo hicieron, percepción que no tiene variaciones significativas si es desagregada por género. Se evidencia que en términos generales la confianza ciudadana de que goza el gobierno es mínima. Si bien esto es una constante en la zona de estudio (y también más allá), la tendencia se agudiza entre los habitantes de las áreas rurales, hecho que se manifiesta en los datos de ambos municipios. Y si entendemos que la desconfianza no se refiere en específico a *este* gobierno, es decir que no es coyuntural, la desconfianza se amplía a *el* gobierno, es decir, a la representación misma de un Estado que contadas veces en su historia ha sido permeable a los intereses y decisiones de los habitantes de las provincias, especialmente de los campesinos. Así, lo que parece estar en juego junto con la percepción sobre el gobierno es la confiabilidad del mismo Estado nacional entre los habitantes de las áreas rurales de Bolivia.

La idea de la escasa confiabilidad del Estado boliviano adquiere dimensiones por demás sugerentes cuando se analizan las respuestas de los entrevistados al ser consultados sobre su grado de aceptación de la siguiente afirmación: *Sólo deben aceptarse las leyes que sean útiles*. Casi tres cuartas partes de la población en los dos municipios expresaron estar al menos algo de acuerdo, mientras que la mitad expresó su pleno acuerdo. Así, el sentido de obligatoriedad para con el Estado y su sistema jurídico solamente está presente entre una minoría de los habitantes de los municipios estudiados. El hecho que sean los menos quienes comparten este sentimiento devela la preeminencia de una cultura política no coincidente con las pretensiones estatales de constituir una ciudadanía universal coherente con el marco legal establecido. Este elemento repercute decididamente en la formación de una multiplicidad de lógicas de relacionamiento con el Estado desmarcadas de la identidad ciudadana unívoca sostenida por la hegemonía neoliberal y su construcción nacional.

CONCLUSIONES

Debido a que refuerza la idea de pertenencia a una comunidad política formalmente igualitaria y

homogénea, la Ley de Participación Popular es parte del proceso de construcción nacional boliviana y del Estado que le dé cabida. Sin embargo, no lo hace desde la lógica del Nacionalismo Revolucionario propia del Estado del '52, sino a partir de una nueva visión de Estado que reduce la centralidad del mismo, en el marco de ciertas reglas del juego nacionales universales que son las que le confieren su carácter nacionalizador desde la perspectiva histórica del Estado neoliberal. Es por eso que puede ser concebida como un momento constitutivo del Estado nacional boliviano.

Pese a las intenciones del Estado y de otras instituciones para-estatales de lograr una condición ciudadana universal para todos los habitantes del país, las prácticas ciudadanas que se dan efectivamente mantienen y reproducen condiciones de inequidad social, política y económica, ya sea de género, de clase, condición étnica – cultural (casta), lingüística, de área de residencia u otras. Dentro del mismo espacio local, los grupos privilegiados y dominantes se apropian de las posibilidades participativas que se ofrecen desde el Estado de manera diferente que quienes sufren condiciones de subordinación. Las condiciones sociales diferenciadas producen prácticas, percepciones y lógicas ciudadanas asimismo distintas, lo que hace que no pueda hablarse de la constitución de una sola ciudadanía, sino que haya que referirse a la construcción de múltiples ciudadanía que si bien pueden converger en muchos aspectos, están guiadas por sentidos distintos.

Aunque la información con que se cuenta es insuficiente para hacer generalizaciones al respecto, todo indica que en municipios preminentemente rurales y con una base organizativa anterior fuerte, las organizaciones territoriales de base tienen grandes oportunidades de convertirse efectivamente en actores centrales de la gestión local. En municipios más urbanos y con menores grados de cohesión en las organizaciones territoriales de la sociedad civil, las posibilidades para que esto suceda son significativamente menores, apareciendo como posibilidad alternativa el Comité de Vigilancia.

La “invención” del Estado local abre un nuevo escenario de relacionamiento entre lo estatal y la sociedad civil en municipios rurales y urbano rurales del país, produciendo diferentes racionalidades ciudadanas provenientes de una condición social marcadamente estratificada. Así, el hecho de que en torno a muchas de las prácticas y percepciones recogidas en Cliza y Tarata existan diferencias marcadas entre varones y mujeres y entre los habitantes del campo y la áreas urbanas denota condiciones de acceso a la participación política y de bienestar diferentes. Comparativamente, los habitantes de los centros urbanos y los varones sienten que tienen más instituciones que los

representen y que les permitan una participación efectiva en relación a las percepciones que tienen los habitantes del campo y las mujeres, aunque la organización de base tiene mayor representatividad en su vertiente rural, el sindicato comunidad, que en la urbana, la junta vecinal.

En el conjunto de las instituciones que de acuerdo al marco jurídico deberían canalizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y permitir así un ejercicio activo de la ciudadanía en el espacio municipal, las organizaciones e instituciones de la sociedad civil son más representativas para la población que las instituciones del Estado. La que recibe la mayor confianza de la gente y es depositaria de sus intereses es el sindicato campesino, que no es otra cosa que una organización propia y preexistente de la sociedad civil, lo que no sucede con las OTB's urbanas, las juntas vecinales. Las diferencias en la importancia de las organizaciones de base y su activación como OTB's entre los sectores rurales y urbanos, reflejan sentidos de apropiación de los mecanismos de ejercicio de ciudadanía también diferentes, motivados por posiciones diversas en el espacio social constituidas históricamente. Pese a su importante representatividad, el sindicato comunidad no ha podido superar la condición subordinada de las mujeres, lo que también sucede con las OTB's urbanas, lo cual denota la prevalencia de un sentido patriarcal en las formas organizativas locales.

Por su parte, el Comité de Vigilancia es una entidad nueva que todavía no ha podido ejercer el papel protagónico para el cual fue concebido. Sin embargo, ha podido calar más hondo entre los habitantes de las áreas rurales y entre los hombres, quienes acceden a sus informes y participan de sus actividades, que entre la gente de los centros urbanos y las mujeres; el Comité de Vigilancia puede estar fallando en sus funciones tanto por su novedad y escasa institucionalidad como porque sus recursos y capacidades son extremadamente reducidos.

Las instituciones provistas por el Estado para facilitar sus relaciones con la sociedad civil y canalizar su participación tienen muy poca confianza y son poco representativos de los intereses de la gente. Las opiniones dadas sobre la Alcaldía, si bien no son buenas, son mucho mejores que las que se dan sobre los partidos políticos o aún peor el gobierno central, lo cual puede deberse a su carácter local y a su relativa autonomía administrativa en relación a la centralidad del Estado. Las percepciones existentes en Tarata sobre la Alcaldía son mejores que en Cliza, lo cual implica para los tarateños tener un interlocutor válido y reconocido como tal, posibilitando una relación más fluida con el

Estado y facilitando un ejercicio más activo de la ciudadanía en el espacio local. Los partidos políticos parecen vistos como un mal necesario para las elecciones municipales, y junto con las autoridades en general y los representantes del gobierno central tienen niveles de representatividad y confianza mínimos entre la población. El carácter centralista de los partidos determinado por el sistema jurídico estatal marca la subordinación de la dinámica política local a la nacional, produciendo un ambiente de confusión y desconfianza en los espacios municipales. De nuevo, estas organizaciones políticas permiten mucha mayor participación masculina que femenina, aunque en general son vistas con una marcada desconfianza que refleja un sentido de recelo casi naturalizado de la sociedad en el mismo Estado boliviano.

La ciudadanía entendida como sentido de pertenencia a una comunidad política nacional es todavía débil entre la gente de los municipios estudiados; las acciones cotidianas parecen estar regidas por un criterio de practicidad que se antepone a la legalidad y universalidad del sistema jurídico estatal. Estos son rasgos de una cultura política no moderna y difícil de conciliar con la construcción de ciudadanía impuesta a partir del Estado neoliberal y su proyecto hegemónico nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Albó, Xavier; Rojas O., Gonzalo y Ticona, Esteban 1995 *Votos y Whipalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia* (La Paz: Fundación Milenio – CIPCA)
- Anderson, Benedict 1993 *Comunidades imaginadas* (México: Fondo de Cultura Económica)
- Antezana, Luis H. 1987 “Sistema y proceso ideológicos en Bolivia”. En: Zavaleta (Coord.), 1987
- Arias, Iván 1996 “Cotidianidad e interacción: El proceso social de la participación popular” En: SNPP, 1996
- Calderón, Fernando 1988 *Búsquedas y bloqueos* (La Paz: CERES)
- Calderón, Fernando y Dandler, Jorge 1984 *Bolivia: La fuerza histórica del campesinado* (Cochabamba: CERES – UNRISD)
- Calderón, Fernando y Laserna, Roberto (Coords.) 1983 *El poder de las regiones* (Cochabamba: CERES – CLACSO)
- Dandler, Jorge 1969 *El sindicalismo campesino en Bolivia. Los cambios estructurales en Ucureña* (México: Instituto Indigenista Interamericano)
- Gordillo, José M. (Coordinador) 1998 *Arando en la historia. La experiencia política campesina en*

- Cochabamba* (La Paz: CEP/UMSS – CERES – Plural)
- H. Alcaldía Municipal de Cliza 1999 *Plan Participativo de Desarrollo Municipal 1999-2003* (Cliza: CERES – Embajada Real de los Países Bajos (mimeo))
- H. Alcaldía Municipal de Tarata – CERES 1997 *Plan de Desarrollo Municipal 1997 – 2001* (Cochabamba: CERES (mimeo))
- H. Gobierno Municipal de Tarata 1998 *Conozcamos nuestro municipio* (Cochabamba: CERES – Embajada Real de los Países Bajos)
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne 1997 “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría ciudadana”. En: *La Política*. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad # 3 (Octubre) (Barcelona: Paidós)
- Laserna, Roberto y otros 1995 *Sostenibilidad y desarrollo humano. La calidad de vida en Cochabamba* (Cochabamba: Los amigos del libro – PNUD – CERES – CORDECO)
- Medina, Javier 1995 *La Participación Popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia* (La Paz: SNPP)
- Pérez B., Andrés (Editor) 1997 *Globalización, ciudadanía y políticas sociales en América Latina: Tensiones y contradicciones* (Caracas: Nueva Sociedad)
- Pérez B., Andrés 1997 “Estado, ciudadanía y política social en América Latina”. En: *Globalización, ciudadanía y...*
- Rivera C., Silvia 1986 *Oprimidos pero no vencidos* (Ginebra: UNRISD)
- Rojas O., Gonzalo 1996 *Participación popular y municipio*. Debate Regional #24 (La Paz: ILDIS – CERES – FACES/UMSS)
- Rojas, O., Gonzalo (Editor) 1996 *La Participación Popular: Avances y Obstáculos* (La Paz: UIA/SNPP – Grupo DRU)
- Romero P., Salvador 1983 “Estado y movimientos regionales”. En: Calderón y Laserna (Coords.), 1983
- Rodríguez, Gustavo 1995 *Estado y municipio en Bolivia* (La Paz: SNPP – PNUD)
- Sabato, Hilda 1999 *Ciudadanía política y formación de las naciones* (México: El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica)
- Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP) 1997 *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia* (Caracas: Nueva Sociedad)
- Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP) 1996 *Apre(he)ndiendo la Participación*

Popular (La Paz: SNPP – PNUD)

Toranzo, Carlos 1997 “Descentralización del poder y construcción de sujetos colectivos”. En SNPP, 1997

Vargas V., Gonzalo 1997 *Gobierno, participación y sociedad*. Debate Regional #26 (Cochabamba: FES – CERES – FACES/UMSS – ILDIS)

Zavaleta, René 1990 *El Estado en América Latina* (La Paz: Los Amigos del Libro)

Zavaleta, René 1987 *El poder dual* (La Paz: Los Amigos del Libro)

Zavaleta, René 1987 (b) “Las masas en noviembre”. En: *Bolivia, Hoy*, 1987

Zavaleta, René (coordinador) 1987 *Bolivia, Hoy* (México: Siglo XXI)