

Ovando Crespo, Cristina K.. **Comunidades rurales y la inserción de Actores sociales en el proceso de planificación del Desarrollo.** Informe final del concurso: *Globalización, transformaciones en la economía rural y movimientos sociales agrarios*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2001

Disponibile en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/ovando.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - [biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## “Comunidades Rurales y la Inserción de Actores Sociales en el Proceso de Planificación del Desarrollo”<sup>1\*</sup>

Cristina K. Ovando Crespo

### Introducción

El documento a consideración es fruto de la propuesta de investigación “*Comunidades Rurales y la Inserción de Actores Sociales en el Proceso de Planificación del Desarrollo*” que se desarrolló en el marco del Programa de becas junior CLACSO- ASDI para investigadores Jóvenes de América Latina y el Caribe 2000 – 2002: “Globalización, Transformaciones en la Economía Rural y Movimientos Sociales Agrarios”. La investigación se realizó de Marzo a Octubre del 2001 tomando como casos municipios predominantemente rurales de las regiones del Trópico y del Valle Alto del Departamento de Cochabamba en Bolivia.

Teniendo en cuenta que, el campo de análisis de las políticas públicas actualmente está regido por los conceptos de Globalización, Desarrollo Sostenible y Territorialización, en sus diferentes dimensiones política, económica, científico – tecnológica, cultural y ambiental, abordar los temas referidos a la reflexión de fenómenos estrechamente vinculados con lo que es el espacio regional, rural y municipal así como la planificación su desarrollo reviste de gran interés e importancia.

Las leyes de Participación popular (LPP) y Descentralización Administrativa (LDA), llamadas reformas de segunda generación, fueron fruto de las reformas estructurales a partir de la implementación del Modelo Neoliberal en 1985 en Bolivia, las cuales han ampliado los roles y competencias de las municipalidades del país (Bolivia), esto debido fundamentalmente a que estas exigen la participación pública de los diferentes actores, en la planificación, gestión y control social del proceso, ello supone una apertura hacia los actores con base en el Municipio, no solo para ejercer un mayor y oportuno control de las acciones y uso de los recursos públicos, sino, para tomar las decisiones de aspectos tales como la orientación y las prioridades de su desarrollo y por ende, las acciones públicas que permitan su concreción.

Sin embargo, el proceso de la elaboración e implementación de esta normativa tuvo lugar en un escenario que no estaba creado por ella, sino por una valoración de lo rural, que se había gestado hace más de una década. Esta valoración tiene como ideal superar el dualismo en el que vive el país es decir la polarización que supone por un lado un mundo urbano modernizado y por otro un mundo rural tradicional; el problema radica en que la mayoría de los impactos de este nuevo marco legal no es tal, si es que no pertenece a un proceso de modernización previo que supone la penetración de nuevos valores y jerarquías en el ámbito rural.

No todo se puede atribuir a las reformas sociales, ya que la historia de las comunidades rurales que forman parte de aproximadamente el 72 % de los 314 municipios de Bolivia había preparado el terreno para la emergencia y constitución de los nuevos actores, debido a que las diferentes organizaciones sociales rurales son y fueron desde siempre microespacios de articulación de las demandas comunitarias, es así que cuando se pone en marcha esta nueva forma de planificar el desarrollo desde los municipios, hay un choque entre la imposición de creación de las llamadas Organizaciones territoriales de base (OTB’s), ahora llamadas Organizaciones Comunitarias (OC) y la existencia de las organizaciones sociales rurales tradicionales<sup>2</sup>.

La LPP y su implementación desarrollaron importantes cambios valorativos, desde entonces no son los individuos, sino las comunidades las que deben participar en la planificación y priorización de proyectos orientados al desarrollo local, estas comunidades y sus líderes naturales son los sujetos centrales en la nueva relación con el Estado. Sin embargo, su reconocimiento legal proviene del municipio, del Consejo Municipal, un ente de naturaleza totalmente político que es el que aprueba el registro de las OTB’s. Este hecho significa un desconocimiento, en la práctica, de las organizaciones territoriales supracomunitarias.

Todos estos elementos nos invitan a reflexionar acerca de los impactos de la LPP, su paradigma de planificación participativa y el nuevo rol de los actores como protagonistas de su propio desarrollo. Es por ello que la propuesta es una aproximación a la

\* Ovando Crespo, Cristina Karen, Lic. En Economía, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba – Bolivia (UMSS); Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) de la UMSS, Cochabamba- Bolivia; Becaria JOVAGRA 2000 de CLACSO – Asdi.

inserción de los actores sociales en la planificación del desarrollo local, tomando como estudios de caso municipios predominantemente rurales, que indaga acerca de cuales son los cambios a partir de la implementación de la LPP y la inserción de los nuevos actores en la planificación participativa del desarrollo en municipios predominantemente rurales.

## Capítulo I: Aspectos Teóricos de la Planificación del Desarrollo

La planificación es un fenómeno complejo y dinámico, que abre un amplio espectro de acepciones, por lo que ha recibido múltiples definiciones las que a su vez han sufrido cambios a lo largo del tiempo; en forma general puede ser entendida como un organizado e inteligente intento de seleccionar las mejores alternativas posibles para alcanzar objetivos específicos (Waterson, 1965).

Existe una estrecha relación entre la planificación como proceso con las diferentes corrientes de desarrollo y los cambios en el propio proceso de desarrollo, de modo que los factores metodológicos y técnicos de la planificación no pueden ser desarrollados aislados del contexto político y otros aspectos substantivos de la economía en que son confrontados (Van Arkadie, 1987) así la planificación, constituye un procedimiento idóneo para racionalizar un proceso de decisiones y acciones requeridas para la ejecución de un determinado proyecto político (De Mattos, 1975).

### Contexto Internacional y Evolución de la Planificación del Desarrollo

Para observar aquellos cambios que han sucedido en la teoría y la praxis de la planificación del desarrollo se ha dividido su evolución en dos periodos, los que corresponden a cambios en el contexto internacional del ámbito Latinoamericano, uno que se desarrolla hasta la caída del modelo de Capitalismo de Estado y otro que parte de las Reformas Estructurales y el Neoliberalismo.

#### Primer Periodo: El Paradigma de la Planificación Indicativa, del Auge a la Caída del Capitalismo de Estado

La noción de planificar<sup>3</sup> el desarrollo<sup>4</sup>, y diseñar políticas públicas fue, en sus orígenes un aporte del sistema socialista, en el cual el Estado se involucraba en todo el conjunto de actividades sociales y económicas, en este sentido se puede afirmar que los gérmenes de la planeación económica general tuvieron su inicio en la Unión Soviética alrededor de 1928 con el Plan Quinquenal (Pérez, 1997: pp.10).

Después de la crisis de los años 30 y el colapso de la concepción liberalista del *dejar hacer, dejar pasar*, el sistema capitalista se encamino al Capitalismo de Estado, una propuesta mixta, en la que se introdujo la idea de la planificación para desarrollar políticas públicas con el objetivo de modernizar la sociedad.

En el periodo de la economía mundial post bélica, a partir de mediados de la década de los años 40, se constituyeron dos ámbitos económico - geográficos con sustancias diferentes ideológico - culturales y político - institucionales materializadas en proyectos societales y estatales radicalmente distintos, capitalista y estatista a la vez, configuraron por un lado una economía internacional con un sector central o desarrollado, caracterizado por países como EEUU y Japón, así como también Europa y otro periférico en las regiones de América Latina, Asia y el África.

#### *Tendencias y Experiencias de la Planificación en América Latina (Primer Periodo)*

A la par de estos sucesos, las diferentes esferas en que se desenvuelve la planificación a lo largo del tiempo determinaron una amplia variedad de tipologías y tendencias que se diferencian entre si, según los objetivos que persigue su implementación y su ámbito de aplicación. Helmsing<sup>5</sup> hace una distinción entre planificación *global, regional, sectorial y de proyectos*, las primeras deben ser combinadas para producir un plan de desarrollo nacional, mientras que la última es de carácter más operativo de cara a la concreción de los otros.

*Planificación global*: predominante en este primer periodo, trata los agregados macroeconómicos y su interrelación, por lo que es una concepción global en términos normativos con el objetivo de colocar la economía sobre la curva de posibilidades de producción, cumpliendo dos funciones: mejorar las condiciones de la economía nacional y establecer las prioridades sectoriales para realizar los gastos de gobierno; se considera la base de la *Planificación Tradicional (PT)* que implica una planificación de tipo económico y sectorial, la observación del comportamiento de las principales variables económicas y considera a los sectores económicos como la división principal de la sociedad, ya que de su desenvolvimiento depende el crecimiento del producto nacional y considera a la producción como etapa prioritaria de la economía, por ser generadora del valor agregado real y por ser el principal componente del ingreso nacional, asimismo resalta la importancia de la inversión del sector público, debido a que supone que significa mejores condiciones de vida para la población en general. De esta manera, se convierte en un instrumento que mediante las inversiones y subsidios del gobierno busca maximizar el producto nacional (Soto, 1986)

*La PT reconoce a un solo actor como sujeto de la planificación: el Estado, los demás actores son tratados como agentes, con limitada capacidad de modificar la realidad en la que se envuelven. Esto supone un cierto control del Estado para regular el sistema económico y social, donde las metas del plan dependerán por un lado de variables predecibles mediante proyecciones de agregados que expresan el comportamiento determinante de los agentes económicos y por otra parte de variables de política económica que controla el gobierno como único estrategia.* Mattus señala que fue inicialmente una técnica que gradualmente se

transformó en la planificación del desarrollo económico y social y teóricamente pertenece al campo del determinismo positivista y se restringe a lo económico con proyecciones limitadas a lo social (Huertas, 1996: pp.19-20).

A nivel Latinoamericano, se considera como primer modelo de planificación implementado, aunque no a nivel global o nacional sino intraregional<sup>6</sup> al modelo conocido como *Desarrollo Integrado de Cuencas Hidrográficas* de experiencia exitosa en los Estados Unidos, razón por lo cual fue ampliamente difundida por el gobierno de este país en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>7</sup> Correspondía al modelo de acumulación primario - exportadora, con la propuesta que el aumento del gasto público, mediante obras de ingeniería de gran envergadura, para propósitos de navegación, irrigación y generación de energía, servía al triple propósito de incrementar el gasto, la demanda y el empleo e incorporar además al circuito económico recursos (tierra, minerales, energía) con el objetivo de lograr un crecimiento localizado. (Bustamante, 2000: p. 8).

Un segundo modelo que gana importancia a inicios de los años sesenta, a partir de la Conferencia de Punta del Este en 1961, es la propuesta *planificación regional* postulando el cambio estructural modernizador, es decir que los países Latinoamericanos debían imitar las etapas del progreso seguido por los países industrializados. La planificación ejercida por el Estado fue considerada como el principal instrumento de dicho proceso como conjunto de acciones orientadas a racionalizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el proceso de cambio económico y social en un sistema espacial, denominado como región con el objetivo de atenuar las marcadas disparidades regionales, en cuanto a la distribución territorial de las fuerzas productivas, los ritmos de acumulación, crecimiento, distribución y consumo, así como de las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Para ello se debería romper con la excesiva centralización de los mecanismos decisionales y promover la descentralización político-administrativa.

Este proceso descentralizador en la mayoría de los países latinoamericanos fue un proceso largo y penoso, aspecto que obstaculizó el logro de importantes objetivos de la planificación regional como la integración económico - espacial, debido principalmente a que en los primeros intentos, se limitaron a introducir temas regionales a los planes nacionales de desarrollo y como alternativa se comenzó a difundir la necesidad de regionalizar los territorios nacionales considerando esto como un requisito ineludible para desarrollar una práctica efectiva de la planificación, así entendida la región debería convertirse en un verdadero actor social, para romper con la práctica de la PT que es normativa, indicativa, alejada de las demandas de los diferentes actores sociales. Estos fueron los primeros gérmenes del paradigma actual (Helmsing y Uriber, s/f).

Como alternativa se comenzó a difundir la necesidad de regionalizar los territorios nacionales considerando esto como un requisito ineludible para desarrollar una práctica efectiva de la planificación, así entendida la región debería convertirse en un verdadero actor social, para romper con la práctica de la PT que es normativa, indicativa, alejada de las demandas de los diferentes actores sociales. Estos fueron los primeros gérmenes del paradigma presente.

*La Estrategia de los Polos de Desarrollo* incorpora a la anterior la dimensión espacial, de modo que la definición y ejecución de políticas para el desarrollo de las diferentes regiones estuvieron frecuentemente asociadas a propuestas de implantación de polos de crecimiento y de centros de desarrollo, lo cual suponía que los diversos efectos derivados de un polo de crecimiento en expansión se habrían de irradiar sobre un área geográfica determinada y de esta forma, lograría conformarse como región polarizada consolidando de hecho una delimitación puramente formal (De Mattos, 1984).

La noción de polo de crecimiento, introducida por Francois Perroux, se basa en que el crecimiento no se manifiesta en todas partes al mismo tiempo, al contrario se manifiesta en ciertos puntos o polos con intensidades variables, se propaga por diversos canales y con efectos finales variables dentro del conjunto de la economía y que todo equilibrio económico dinámico está asociado a un equilibrio social dinámico. Es decir que las innovaciones en el funcionamiento dinámico (de una industria) provocan innovaciones estructurales, determinando cambios en las características jurídicas y políticas de las instituciones. Sin embargo hay que aclarar que estas influencias no ejercen aisladamente ni unidireccionalmente (Perroux, 1975). Esta noción extendida a la economía nacional en crecimiento ya no aparece únicamente como un territorio políticamente organizado, sino como una combinación de conjuntos relativamente activos por una parte: industrias motrices, polos industriales y de actividad geográficamente aglomerados y por otra conjuntos relativamente pasivos: industrias inducidas, regiones dependientes de los polos aglomerados. (De Mattos, 1984).

Sin embargo la implantación de un polo de desarrollo suscita una serie de desequilibrios económicos y sociales, ya que distribuye salarios y rentas adicionales sin aumentar necesariamente la producción local de bienes de consumo, desplaza mano de obra y las separa de sus unidades originarias sin ofrecerles necesariamente un nuevo encuadramiento social, concentrando de esta forma en un lugar y en una rama la inversión, el trabajo, la innovación técnica y económica sin procurar necesariamente la ventaja correspondiente a otros lugares cuyo crecimiento y desarrollo quedan retardados (Bustamante, 2000: pp. 13).

*El Desarrollo Rural Integrado (DRI)* tiene su origen y principales soportes teóricos en la experiencia de desarrollo agrícola-cooperativo de Israel, corresponde al mismo periodo de la estrategia de polos de desarrollo y se considera como complementaria a esta, con la diferencia de que se focaliza en el espacio rural. Generalmente esta dirigido a enfrentar las condiciones de retraso y pobreza que caracterizan a las áreas rurales y tiene como objetivo principal el mejoramiento de las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población e incremento de la productividad de los pequeños productores rurales. Su estrategia se

basa en tres premisas fundamentales: 1) el crecimiento del sector agrícola, considerado como la clave del desarrollo rural; 2) el desarrollo de la agricultura exige un desarrollo análogo del sector secundario y terciario; 3) las fuerzas sociales que juegan un papel importante en el desarrollo agrícola (Op. Cit. Mattos, 1984).

Este tipo de planificación regional comprende por una parte el tratamiento coordinado de los tres sectores económicos, y por otro de los diversos niveles espaciales (finca, aldea, centro de servicios y ciudad regional) con el propósito de resolver los problemas socioeconómicos, institucionales y físicos del desarrollo, por lo que se dice que es método de planificación simultáneo e integrado porque es una herramienta que combina diferentes disciplinas para lograr las pautas postuladas, este principio de integración es su aporte más importante.

El DRI concibe la planificación del desarrollo como el resultado de la coordinación entre los niveles macro y micro de la planificación, es decir entre la planificación desde arriba (macro) que considera que todo programa de desarrollo debe tomar en cuenta el panorama nacional en su totalidad y toda actividad de planificación dentro de la región debe ser dentro del contexto global en la cual participan también otras regiones y la planificación desde abajo (micro), expuesta bajo el término del método de "tipos de granja" que tiene como objetivo el logro del uso óptimo de los recursos humanos ecológicos y económicos presentes en la región (Bustamante, 2000: p. 16)

Simultáneamente, el desarrollo rural definido esta etapa por el Banco Mundial como *una estrategia diseñada para mejorar el nivel económico y social de grupos específicos de población, los pobres rurales*, surge como campo independiente del desarrollo económico y no solo se refiere a su configuración como disciplina académica y línea de investigación, sino también a la elaboración de estrategias específicas para el medio rural (Ceña, 1994:33; Uzeda, 1999: s/f) De ahí que se plantee el *DRI* como complementario a la estrategia de los Polos de Desarrollo.

Los diferentes modelos y tipos de planificación implementados en este periodo en general, tenían el objetivo de promover el desarrollo industrial de acuerdo al modelo de sustitución de importaciones, conocido como desarrollo hacia adentro en el cual el Estado tenía una triple función: económica, social y política, que estuvo vigente en Latinoamérica entre la década de los años 40 y 70. En el que el Estado jugó el rol de promotor de la industrialización, integrador del mercado interno y actor económico directo, responsable de las crecientes demandas de la población a través de la provisión directa de servicios y políticas de distribución del ingreso y finalmente, como garante del equilibrio de los intereses y las alianzas entre los diferentes sectores preocupados por poner en marcha el proyecto modernizante (Bustamante y Arce, 2000: p. 4).

El ejercicio de estas responsabilidades implicó una organización estatal altamente centralizada en la que el nivel nacional acaparó decisiones y recursos. En cambio, los niveles intermedios y locales de la administración pública tuvieron un perfil muy bajo en la toma de decisiones y una mínima capacidad para atender las demandas ciudadanas e inclinarse hacia el desarrollo local. Las políticas se formulaban en el nivel central y las inversiones territoriales eran ejecutadas, en un alto porcentaje, por entes de carácter nacional.

Así la dinámica del modelo fue configurando su crisis. El Estado se volvió pesado e ineficiente y, en consecuencia, incapaz de responder a las demandas y reivindicaciones de distintos sectores económicos y sociales, a nivel interno y a nivel externo por las características de polarización entre Centro - Periferia y las contradicciones que se desprenden de esta. Con el proceso de agotamiento y de conversión fundamental del patrón de acumulación fordista desde finales de la década de los sesenta, se presenta una crisis general del *welfare state* o Estado del Bienestar, debido al crecimiento tanto del endeudamiento como déficit fiscal, especialmente en los países llamados periféricos (Garcés de La Fuente, 2000: pp. 162).

La crisis de la planificación no fue ajena a la crisis estructural del modelo, la planificación orientada al desarrollo de polos de crecimiento generó crecientes niveles de inequidad, debido a que los *efectos de derrame* no se manifestaron y las *fuerzas naturales* no redujeron las disparidades regionales y sociales, al mismo tiempo que las áreas rurales se volvieron aún más dependientes (Boisier, 1993)

## **Segundo Periodo: Neoliberalismo, Desarrollo Local, Descentralización y Planificación Participativa Municipal**

Toda política económica subyace un discurso ideológico, con el neoliberalismo transitamos de considerar al Estado como interventor necesario y buen distribuidor de la renta, a convertir al mercado en el gran demiurgo en que se resuelven todas las contradicciones y encuentran sus más caros anhelos países, hombres y mujeres, con solo la condición de dejarlo marchar a su antojo, sin la nociva participación del Estado, que de pronto se convirtió en caja de Pandora fuente de todos los males. (Aillón, 2000: pp.4).

Las transformaciones estructurales que comienzan a surgir en América Latina como respuesta a la crisis de los 80 postulan una regulación mínima de parte del Estado, la libertad de precios y la prevalencia de la lógica de mercado en la asignación de recursos, desregulación laboral y amplia apertura externa, en términos comerciales y financieros. Se abandonan las políticas específicas de desarrollo regional y se deja el desarrollo de cada región librado al potenciamiento de sus ventajas comparativas; se da así un ajuste estructural con altos costos sociales. (Bustamante, 2000: pp. 19)

Estas condiciones como señala Boisier, suponen un nuevo escenario que se manifiesta en una doble apertura: 1) *externa*, referida a que la competitividad se convierte en requisito indispensable para la integración en la dinámica globalizadora, que exige de los gobiernos locales la capacidad de adquirir ciertas cualidades propias de una empresa, para tener un desenvolvimiento eficiente en este ámbito. Es decir que se comienza a entender la gestión pública como la suma de dos elementos: dirección política y administración de un proyecto político regional; y 2) *interna*, referida a la descentralización, mediante la cual los gobiernos locales han ido adquiriendo un rol protagónico como gestores de su propio desarrollo y ha permitido que adquieran atributos que antes eran exclusivos del Estado central. (Boisier, 1994)

#### *Apertura Externa - Desarrollo Local frente a la Globalización: Un Reto de Múltiples Dimensiones*

La *Apertura Externa* se relaciona directamente con dinámica de la *globalización*, este nombre, difundido desde fines de la década pasada, es polisémico no solo porque se refiere a las más diversas prácticas sociales, sino porque se trata de un neologismo que se emplea con distintos significados tanto en los debates que se desarrollan en cada una de las disciplinas sociales como en los interdisciplinarios (Ianni, 1996: p.13)

Un proceso según el cual las actividades decisivas en un ámbito de acción determinado (la economía, los medios de comunicación, la tecnología, la gestión del medio ambiente, el crimen organizado) funcionan como una unidad en tiempo real en el conjunto del planeta, como señala Castells<sup>8</sup>, se trata de un fenómeno nuevo (distinto de la internacionalización y de la existencia de una economía mundial) porque solo en la última década se ha constituido un sistema tecnológico de tales características (telecomunicaciones, sistemas de información interactivos, transporte de alta velocidad en un ámbito mundial para personas y mercancías). La globalización como suma de realidades y como visión multiforme, por un lado como fenómeno histórico y por otro como paradoja posee varios niveles de influencia ejercida sobre la vida de incontables millones de seres humanos<sup>9</sup>, que se manifiesta en cinco dimensiones: Política, Económica, Científico - tecnológica, Cultural y Ecológica<sup>10</sup>.

*Dimensión Política:* Asociada con la caída del mundo de bloques, la nueva polaridad en un único espacio de jerarquías y dominios, la progresiva construcción de regulaciones globales, la interdependencia de los movimientos de opinión, etc.

Sin embargo, tanto el proceso de globalización política como cultural enfrentan resistencias que generan movimientos sociales en diferentes países del mundo, debido a los efectos y costo social de las reformas estructurales; aún así algunos autores señalan que las líneas de fractura coinciden, no por casualidad, con fronteras religiosas y culturales y que estas se desplazan entre Estados, territorios y etnias, como afirma Moneta acerca de la separación entre la civilización islámica de la cristiana e internamente en el caso de las minorías étnicas o religiosas, inmigrantes temporales. Consideramos que esto es en parte cierto y en parte falso, debido a que estas, no solo coinciden con tales contrastes sino más bien con las diferencias abismales en las condiciones de vida, oportunidades y perspectivas de las personas.

*Dimensión Económica*<sup>11</sup>: se refiere a la marcha hacia *economías - mundo* por el impacto de la innovación tecnológica, progreso en las telecomunicaciones, establecimiento de un sistema financiero global y liderato de las empresas transnacionales (ETN) en la producción, la inversión y los intercambios comerciales..

*Dimensión Científico-Tecnológica*<sup>12</sup>: convergencia de la informática y las telecomunicaciones, a la que se suman nuevas tecnologías de transporte y de control de gestión de procesos, creando la infraestructura del nuevo espacio global. La tecnología es siempre una respuesta a los problemas de la producción o del ejercicio del poder. Por ello, es siempre una construcción social que se desarrolla entre múltiples contradicciones y atendiendo a las determinantes culturales e históricas de su entorno.

*Dimensión Cultural:* Como señala Bervejillo, esta se sostiene sobre la cobertura total de los medios masivos electrónicos, los mismos relatos e imágenes a la vez en todo el planeta y la movilidad acrecentada de la población, migratoria y turística que lleva consigo culturas y las mezcla en las metrópolis.

*Dimensión Ecológica:* En las últimas dos décadas el tema ambiental ha ocupado un lugar central tanto en el debate teórico como en el proceso de toma de decisiones en muchas partes del planeta. Desde mediados del decenio de los ochenta se asiste a un proceso de internacionalización del debate en torno al vínculo entre medio ambiente y desarrollo. El desarrollo con sustentabilidad ambiental dependerá de la manera en que la dimensión ecológica se incorpore a las grandes estrategias de desarrollo socioeconómico de una región o nación y se refiere a que cada vez es más notorio el hecho que el mundo como ecosistema<sup>13</sup> habitado es interdependiente y la acción humana cada vez más crítica para determinar su evolución futura, en el sentido de que las actividades humanas en un país o región pueden afectar al resto, presentándose externalidades negativas no solo sobre los procesos productivos, sino también en la vida diaria de las personas afectando su salud y a la larga comprometiendo los recursos y espacio para las futuras generaciones. Es por ello que la protección del medio ambiente se ha convertido en uno de los nuevos retos que enfrenta la comunidad internacional, se ha hecho evidente que el problema ambiental obedece, en países en desarrollo, a la pobreza y la utilización de los recursos naturales a usos inferiores, constituyéndose en una amenaza para la biodiversidad y sustentabilidad de dichos ecosistemas. Esta dimensión está en gran medida influenciada por los cambios que se presentan en las anteriores y al ser afectada repercute en las mismas.

En resumen, muchos ámbitos han adquirido un carácter marcadamente transnacional, con tendencia hacia la uniformidad en cuanto a la formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor más para mercados finitos y de recursos escasos. Por ello privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones para su supervivencia en la inserción internacional (CEPAL, 1992).

#### *Apertura Interna - Descentralización y Planificación Estratégica: Escenario y Gestión del Neo Paradigma*

La *Apertura Interna*, no queda desapegada de los fenómenos anteriores, ocurre paralelamente y se refiere a los procesos de *descentralización*, las experiencias parecen indicar que se trata de una nueva repartición de tareas y responsabilidades (desconcentración) más que de una repartición efectiva de poder. No obstante, los cambios en el rol del estado y el traspaso de funciones y tareas a unidades territoriales, así como también al sector privado a través de la privatización; más allá de la discusión de sí se trata propiamente de descentralización, o desconcentración, da lugar a nuevos espacios políticos: *Los gobiernos locales*. Y a su vez, la coincidencia de intereses respecto a las administraciones o gobiernos locales es un hecho político que otorga a estas instancias de gobierno un gran potencial de cambio y modernización. (Rodríguez y Winchester, 1997)

Sin embargo hay que tener en cuenta que la descentralización supone también una descentralización del conflicto, convirtiéndose así los gobiernos locales en nuevos espacios de lucha, en los cuales los actores implicados establecerán estrategias y alianzas para orientar a su favor la gestión de los recursos.

Este nuevo escenario está también caracterizado por las nuevas formas de la recuperada democracia, que produjo cambios sustanciales en las relaciones entre Estado y Sociedad Civil<sup>14</sup>. En esta perspectiva, las políticas públicas se orientan a la implantación de reformas que posibilitaran una mayor iniciativa y participación de la sociedad civil, debido a que la planificación participativa fue concebida en base a los criterios de *la planificación estratégica situacional*.

La *planificación estratégica (PE)* es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas y también es un proceso o camino que deben recorrer en el futuro tanto instituciones o agentes del desarrollo como actores involucrados, para adecuarse a los cambios y de las demandas que les impone el entorno para lograr eficiencia y calidad en el proceso de solucionar los problemas del desarrollo, es un método de análisis y programación que ha recibido formulaciones muy diversas en función de los problemas y el ámbito en que se aplica, se diferencia de la PT, porque esta es muy apegada al determinismo y al economicismo tecnocrático, cuya base científica es la teoría del control de un "agente" sobre un sistema, en tanto que la planificación estratégica situacional, tiene su fundamento en la teoría de un juego semicontrolado al servicio de la práctica racional de la acción humana<sup>15</sup>. El cálculo situacional, como base de la planificación, sólo adquiere la condición de viabilidad en la medida que identifica actores del proceso con capacidad de reflexión sobre su realidad y en su caso de asumir decisiones, ya que en la vida real, se gobierna y planifica en un juego semicontrolado, se trata de un arte de gobernar en situaciones de poder compartido y esto remueve todas las bases del pensamiento sobre planificación, constituyéndose en un nuevo paradigma<sup>16</sup>. Existen cinco aspectos centrales que permiten caracterizarla: 1. *Planifica en último quien gobierna, quien precede y preside la acción se hace responsable de dichas acciones*, esto no significa que se desconoce la importancia de los equipos técnicos especializados. 2 La planificación va más allá de lo puramente económico, quien gobierna debe hacer un cálculo situacional de múltiples factores y recursos escasos. 3. Las decisiones se toman aplicando recursos de poder, por lo tanto la planificación requiere *eficacia política*. 4 Se debe incorporar a la práctica de la planificación condiciones de experiencia, intuición y arte de quien planifica. 5 debido a que en una situación concreta todos los ámbitos están unidos indivisiblemente se recurre al concepto de estrategia cero.

La PE debe ser entendida como un proceso participativo que no va a resolver todas las incertidumbres, pero que permitirá trazar una línea de propósitos para actuar en consecuencia. El proceso de planificación así entendido, debe entonces comprender a la mayoría de los miembros de una comunidad, ya que su legitimidad y el grado de adhesión del conjunto de los actores dependerá en gran medida del nivel de participación con que se implemente.

En suma, los fenómenos descritos: la dinámica de la globalización, la descentralización, la valoración de lo local, junto con una nueva forma de planificar el desarrollo de una unidad mínima de planificación en la esfera nacional, dieron forma a lo que hoy conocemos como *Planificación Participativa Municipal*, que es un instrumento metodológico que permite la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil con el proceso de desarrollo y que como proceso sistemático, social y colectivo, coordina actividades para una continua identificación de problemas, adopción de estrategias para resolverlos y su cristalización en acciones concretas, en una dinámica dual constante entre conflicto y consenso.

#### *El Desarrollo Local, Nueva Ruralidad y la Planificación Participativa Municipal*

La municipalización de la planificación del desarrollo ha implicado un replanteo de la conceptualización del desarrollo local ya que se registra una valoración del desarrollo municipal sobre el desarrollo rural o urbano, manifestándose una prevalencia de lo territorial conformándose unidades espaciales integradas llamadas Municipios, que un tanto desapegados de su carácter y antiguo rol de administradores de las buenas costumbres y el maquillaje de los centros urbanos, pasan de pronto a adquirir otros matices más grandes como nuevos escenarios para la acción de los actores sociales.

En este marco, se ha generado un renovado espacio de carácter político - administrativo de interacción entre los diferentes actores del espacio urbano (ya sean ciudades capitales, intermedias o centros poblados) y los actores del ámbito rural (de las comunidades, sindicatos, colonias, etc.) hacia la búsqueda de intereses comunes y complementarios. Esta búsqueda no es sencilla ya que supone la pugna por recursos en una pulseta donde se gana por mayoría y no por consenso, contrario al ideal que versan los principios en los que se basa la implementación del proceso. Por eso, pensar en el desarrollo rural pasa por considerar su interacción e interrelación con el desarrollo urbano en el ámbito espacial del municipio y más allá de él, y viceversa.

De ahí que en los últimos años como señala Pérez<sup>17</sup>, las concepciones de desarrollo rural se han ido modificando, en la medida que se percibe con mayor claridad la complejidad y diversidad de la realidad rural y se evidencian las restricciones y posibilidades de sus explicaciones y alcances. Precisaremos además que, cuando hablamos de desarrollo rural nos referimos al ámbito espacial del desarrollo por una parte y por otra, al proceso social<sup>18</sup> y no solamente al desarrollo agropecuario, según Cuadros:

“Queda claro que desarrollo rural es algo más que el desarrollo agropecuario. Desarrollo Agropecuario es el comportamiento de la producción agropecuaria, tiene que ver con la tecnología, con los estratos de productores, con la forma y desempeño de esa actividad en el contexto intersectorial de la economía. Pero cuando hablamos de Desarrollo Rural estamos hablando de desarrollo en un ámbito espacial, en el cual no solo se desenvuelven relaciones agrícolas y pecuarias relacionadas en este ámbito. Además lo rural no es solo el espacio donde vive *lo campesino* hay el habitante *no campesino*, rural, el que se dedica a otras actividades que no son agropecuarias” (Cuadros, 1999: p. 33).

Es por ello que la intervención en este espacio ya sea por parte del Estado, empresarios y las diferentes instituciones que se dedican a la implementación de Proyectos de Desarrollo rural se realice en un contexto muy difícil, que involucra muchas dimensiones distintas de lo exclusivamente agropecuario, que aunque tiene mucha importancia no se restringe a este. De manera que el desarrollo rural, se entiende hoy, en un sentido amplio como un proceso de mejora del nivel del bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea esta urbana o rural, con su base de recursos ya sean naturales o humanos (Ceña, 1993:29).

Por su parte, el desarrollo local se considera actualmente como la búsqueda de una nueva lógica de articulación y complementariedad entre todos los espacios socioeconómicos, privilegiando la problemática del territorio y la valorización de sus recursos, por lo tanto se debería diferenciar de acuerdo a las características y potencialidades de este. En esta perspectiva, lo local es considerado como un espacio pluridimensional, un espacio económico, una identidad social e histórica, un espacio de hábitat y empleo, un espacio delimitado por una comunidad de intereses y con un potencial de solidaridad interna para potenciar el desarrollo (Bustamante, 2000: p. 21). De esta manera este concepto recoge en forma integral diferentes propuestas de desarrollo en diferentes ámbitos: humano, económico, ecológico y ambiental, articulando comportamientos individuales, colectivos e institucionales en el marco de las políticas públicas para generar desarrollo en el espacio local.

Los gobiernos locales, dependiendo de sus características supuestamente tienen dos ventajas comparativas en relación a los gobiernos nacionales: 1) capacidad de representación y legitimidad con relación a sus representados, son actores institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales y 2) mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra de ahí que la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global, que puede apreciarse en tres ámbitos: 1) productividad y competitividad económica, 2) integración socio-cultural y 3) representación y gestión políticas (Borja y Castells, 1997)

Desde la perspectiva que abordamos y de acuerdo al marco conceptual generado acerca de la temática se distinguen cuatro dimensiones del desarrollo local: la gobernabilidad local, las políticas públicas, los recursos requeridos y el escenario local:

*Gobernabilidad Local:* Como esfuerzo compartido entre la sociedad civil y el gobierno local, que requiere la adopción de conductas democráticas, respeto a los derechos humanos, igualdad de oportunidades y ante la normativa vigente, transparencia en la gestión del gobierno local, participación ciudadana, fomento de la equidad económica y social. Sin embargo, aún cuando se considera que la sociedad civil local es la fuente de origen y de legitimidad del gobierno local, las responsabilidades y capacidades de estos son diferentes y propios de un rol de características generales definidas, por un lado en la sociedad civil distinguimos diferentes actores ya sean ciudadanos, asociaciones, instituciones con y sin fines de lucro, que interactúan y plantean distintas propuestas y demandas hacia el espacio local y el gobierno y por otro el gobierno local que constituye el principal promotor y regulador de este tipo de desarrollo.

*Políticas Públicas:* de ámbito definido por los ajustes estructurales y el problema de la pobreza como amenaza para un modelo en el que la clave es la capacidad adquisitiva del consumidor, la ampliación y disputa del mercado. De modo que para eliminar la pobreza que es un fenómeno complejo, debido a que las condiciones de su reproducción son muy profundas y sus causas son estructurales y sistémicas, se recurre a la participación de los actores sociales e implica a la vez que, las políticas públicas nacionales, sectoriales, departamentales y en particular las locales deben constituir incentivos y desincentivos estables en el tiempo debido a que el desarrollo buscado constituye un proceso de largo plazo durante el cual cambian los gobernantes que ejercen el poder.

*Recursos para el Desarrollo Local:* que se dispongan localmente, por lo que dependen de manera directa de las condiciones y características de los recursos naturales, tecnológicos, humanos y financieros de la unidad territorial. En este ámbito existen

problemas de diversa índole, desde definición de límites territoriales, cambios ambientales, tecnología no apropiada u obsoleta, falta de capacitación, etc.

*Escenario Local*: ámbito en el que interactúan los diversos actores, ya sean privados o públicos, en el que sus características, trayectorias, intereses, conflictos, recursos y liderazgos dependen de la formación socioeconómica del espacio en el que se desenvuelven, esto incluye aspectos económicos, históricos, culturales, etc.

En resumen en este segundo periodo, los cambios generados por los fenómenos descritos anteriormente han redefinido la conceptualización tanto del Desarrollo Local como Rural y una tendencia que nos permite afirmar que, a partir de estos *la Planificación Participativa Municipal* se está constituyendo en la *Nueva Planificación del Desarrollo Local*, que incluye los dos ámbitos tanto el urbano como el rural.

*La Planificación Participativa Municipal (PPM)*<sup>19</sup> se entiende en teoría, como mecanismo que efectiviza la participación social en el desarrollo, es la planificación de "abajo hacia arriba" que involucra y compromete a las organizaciones sociales en el diseño de su propio destino, contribuyendo a lograr una verdadera democratización del desarrollo nacional y local y se constituye en el instrumento metodológico y operativo que permite la articulación entre el Estado, la Sociedad Civil y el proceso de desarrollo. Abre las puertas a los actores con base en el municipio, no sólo para ejercer un mayor y oportuno control de las acciones y uso de los recursos públicos, sino sobre todo, para tomar las decisiones sobre aspectos fundamentales tales como la orientación y prioridades del desarrollo municipal y por ende las acciones públicas que permitan su concreción.

Consecuentemente, es un proceso social, político e institucional de gestión, movilización, reflexión, concertación y proyección del desarrollo sostenible, pues permite coordinar actividades para la constante identificación de problemas, demandas, potencialidades, limitaciones, análisis de alternativas, adopción de estrategias, formulación de planes, programas, proyectos y presupuestos, para la posterior ejecución, evaluación de resultados y ajuste constante de sus acciones. Es un proceso cognoscitivo y de maduración de la sociedad y del Gobierno Municipal en su conjunto, que permite la participación social activa en la definición, el diseño y la ejecución de Planes de Desarrollo Municipal (PDM's) y los Planes Operativos Anuales (POA's), proceso que implica la generación, cualificación y efectivización de la demanda social municipal.

A continuación señalamos algunos de los objetivos que persigue su implementación: 1) efectiva participación y control social sobre el destino, manejo y uso de los recursos municipales. 2) Impulso a un sistema integral para encarnar el desarrollo sostenible del municipio, con mecanismos y procedimientos de participación ciudadana, espacios interinstitucionales de concertación e instrumentos de gestión. 3) Un proceso de desarrollo integral que articule la planificación de contextos urbanos y rurales en el ámbito del territorio municipal. 4) retroalimentación permanente entre el Estado y la Sociedad Civil. 5) consolidación de una nueva forma de concebir y realizar la planificación, que la descentralice hacia el ámbito local y fortalezca un sistema diagonal, con amplia participación social. 6) mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad en las acciones e inversiones municipales, optimizando su impacto social y económico 7) Fortalecimiento institucional de los locales dentro de un proceso de consolidación progresiva y 8) Diferenciar o discriminar territorialmente tanto los objetivos como las políticas nacionales y departamentales, para el logro de una mejor orientación y una mayor eficiencia en las asignación equitativa de las inversiones regionales.

La palabra clave entonces es *Participación*, de modo que si la legitimidad y el grado de inserción del conjunto de los diferentes actores en el proceso de planificar su desarrollo, depende del nivel de participación con que se implemente, entonces debemos tomar en cuenta que *participación* tiene muchas acepciones, por lo que se dice que es una ambigüedad conceptual, no solo debido a su complejidad sino por el uso indiscriminado y manipulador que se ha hecho de este término. La Participación y por ende la Participación Popular es Polisémica, puede entenderse desde varias visiones, en ese sentido no cabe duda que se ha tornado multifuncional, lo planteo la izquierda, los populistas y en la actualidad el neoliberalismo. Es por ello que su estudio debe ser cuidadoso, para evitar subjetividades que nos lleven a sesgos acerca de su carácter *revolucionario y único*.

### *Democracia y Participación Popular*

Democracia y participación están íntimamente ligadas, la forma de gobierno de una colectividad, puede ser tan extensa como una sociedad, o bien limitada como una comunidad local, una asociación política o una unidad productiva, con base en la cual la totalidad de los miembros tiene el derecho y la posibilidad de intervenir en las decisiones de mayor relevancia colectiva, o directamente, expresado en persona la propia voluntad, o de manera directa, mediante representantes elegidos libremente por voto de todos; donde no existen distinciones o privilegios sociales y todos son sujetos de las mismas normas que ellos han contribuido a elaborar.

Según Luciano Gallino el término *participación* se usa en dos sentidos ligeramente divergentes, *uno fuerte y otro débil*. En el sentido *fuerte* significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, donde participar en las decisiones implica una posibilidad real y acto concreto de concurrir a la determinación, en un plano de relativa igualdad con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de los recursos de todo tipo a uno entre varios empleos alternativos, del modelo de convivencia hacia el cual se debe tender, de la distribución entre todos de los costos y de los beneficios. En este sentido un grado elevado de participación es uno de los rasgos característicos de la democracia como forma y como método de

gobierno de colectividades de todo tipo y escala. La participación en el gobierno de las organizaciones toma el nombre de *cogestión* o, en los casos más avanzados, de *autogestión*. En cambio en el sentido *débil*, significa tomar parte de modo más o menos intenso y regular en las actividades características de la colectividad, exista o no una posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de colectividad en cuestión. Es en segundo sentido donde se habla de participación política, la cual se mide por la participación o no en el voto, por la inscripción o no en un partido o sindicato, por la presencia más o menos activa en las sesiones de la asociación en que se halla uno inscrito, por la adhesión a acciones anti-coercitivas, huelgas o manifestaciones, etc. (Gallino, 1995: pp.681-682).

La participación entonces es una categoría axiológica, que considera los espacios de interacción de los actores sociales y se da en diferentes niveles: dentro de la familia, la comunidad y en la esfera pública en el ámbito rural y urbano; para su análisis se toman en cuenta subcategorías como son los principios y las instituciones. Los *principios* permiten incorporar a la reflexión de los procesos de desarrollo los fundamentos en que se dan las interacciones de los actores sociales, mientras que la subcategoría *instituciones* permite desarrollar el análisis de la interacción participativa de los actores sociales, que son el espacio organizado y legitimado donde estos ejercen roles individuales y sociales en el campo económico, político, cultural, etc. (Rodríguez, 1999: pp. 172-173)

Por lo expuesto haremos una distinción entre dos modelos de participación: uno *autoritario* como mecanismo de cooptación estatal (*institucionalización de la participación popular*), más cercano a la acepción *débil* de participación y uno distinto *democrático*, como organizaciones autónomas no intervenidas<sup>20</sup> por el Estado más afín al sentido *fuerte* de participación.

A su vez existen diversos niveles de participación de las personas en la planificación 1) limitada sólo a las élites (en su mayoría, representantes elegidos), 2) en la que a las personas se les pide legitimar o ratificar los proyectos identificados y formulados por el gobierno, pero no participar en la planificación y administración detallada del mismo; 3) en la que a las personas se les consulta desde el inicio y en donde también participan activamente en la planificación y administración de los Proyectos; 4) en la que los representantes de diferentes estratos de la sociedad / grupos de ocupación encuentran sus lugares en todos los mecanismos de planificación, coordinación y evaluación trazados en los diversos niveles, incluido el nivel más alto (formulación de políticas); y finalmente 5) en la que los representantes mencionados en el nivel (4) son los que en realidad controlan las decisiones en todos los niveles. (FAO, 1985)

Al constituirse la incorporación de nuevos actores en la planificación del desarrollo, la piedra angular del proceso de desarrollo local en el marco de la descentralización, Galilea<sup>21</sup> plantea que en la articulación de actores, se definen tres categorías cada una con su dimensión propia: 1) Los actores ligados a la toma de decisiones (político - institucionales); 2) actores ligados a técnicas particulares (expertos - profesionales); los responsables de facilitar los procesos de participación y vinculación entre la sociedad civil y las instancias locales del estado y 3) Los actores ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas); las personas y sus organizaciones (propias), asentadas en la unidad territorial donde se dirigirán las acciones del desarrollo local. De modo que a nuestro juicio, la incorporación de los actores que se pueden asociar a estas tres categorías y el rol que juegan en el proceso están íntimamente ligados a los niveles de participación explicitados, al determinar en su accionar y dinámica (interna y externa) el nivel de participación del proceso real, es decir la dimensión del escenario local. (La experiencia específica de su entorno local respecto al proceso), advirtiendo que los resultados si bien dependen de forma importante de este factor, son afectados por otros factores de diferente índole que involucra las otras dimensiones del desarrollo local. (Cf.: Supra)

## **Capítulo II: Aspectos Metodológicos de la Planificación del Desarrollo**

Como señalamos en el anterior capítulo (Cf.: Supra) al existir estrecha relación entre los cambios de la planificación como proceso con las diferentes corrientes y cambios en el proceso de desarrollo, los aspectos metodológicos de la planificación también, se han ido transformando a lo largo del tiempo en su *enfoque, metodología de trabajo y carácter* de acuerdo a su modalidad.

### **La Metodología de la Planificación Participativa Municipal<sup>22</sup>**

Para la operacionalización de la PPM, en las dos últimas décadas se han producido gran cantidad de documentos que proponen y relatan experiencias en la aplicación de diferentes técnicas y metodologías participativas, tratando de ajustarse a las características socioculturales de los diferentes actores que participan en el proceso; la mayoría se basan en trabajos de ONG's con financiamiento externo para la investigación y proyectos de diversa índole con experiencia anterior a la implementación de la PPM.

Esta adaptación es muy importante especialmente en las zonas rurales de países en desarrollo, ya que los entusiastas y optimistas planificadores se enfrentan con una realidad muy distinta a lo planteado teóricamente, debido a problemas como el analfabetismo, monolingüismo, escepticismo y otros *ismos*, que demandan la creatividad y buena voluntad de los facilitadores para configurar híbridos que se ajusten a una realidad concreta, diversa y por ello compleja.

Las aplicaciones contextuales más importantes de la investigación y planificación participativas en Bolivia, se han dado en la implementación de la Descentralización, Participación Popular, Dialogo 2000 y la Reforma Educativa.

*Lo participativo en la investigación y la planificación*

La investigación y la planificación participativas (IP y PP) igual que las tradicionales (IT y PT), son parte de un mismo proceso ordenado de sistematización y toma de decisiones, que permiten a un grupo social conocerse, proyectarse y organizarse para su acción en el futuro. Ambas metodologías propician la descripción, el análisis y el diseño concertado de propuestas de transformación y optimización de una realidad dada, transcurren cíclicamente por las etapas de diagnóstico, diseño de objetivos, metas, estrategia, cronograma, presupuesto, mecanismos de seguimiento y evaluación, se orientan a crear y asignar recursos de manera eficiente, equitativa y transparente. Sin embargo, las diferencias sustanciales entre estas dos modalidades de planificación son básicamente tres aspectos o categorías: *El enfoque, metodología de trabajo y su carácter:*

*El enfoque:* El aspecto central del enfoque participativo está en el protagonismo de los actores sociales en las etapas e instancias del proceso de desarrollo y en el proceso de generación de conocimientos y la toma de decisiones, que se basan en el principio *participar es decidir*, por ello son instrumentos básicos para el ejercicio del poder local, porque están orientados en todo momento a crear y consolidar dinámicas de autodeterminación y autogestión del desarrollo económico y social, en los niveles local, municipal, departamental y nacional. En cambio en el enfoque tradicional, el protagonismo estuvo centrado en investigadores, técnicos y planificadores externos, tenía un enfoque de trabajo tecnocrático y "desde arriba", que condujo en las décadas pasadas a fracasos en un sinnúmero de experiencias de desarrollo principalmente por la falta de apropiación local e insostenibilidad social de los proyectos, causadas por la escasa o casi nula participación popular en estos procesos.

*La metodología de trabajo* en la gestión participativa de los procesos de desarrollo se fundamenta en los principios pedagógicos del "aprender haciendo" y avanzar "de lo sencillo a lo complejo", aplicando cabalmente el concepto de la reflexión -acción o teoría-praxis. Con la IP se logra colectivamente describir, analizar y priorizar las limitaciones, problemas y potencialidades de un espacio y un territorio concreto; con el rescate y socialización del saber local se propicia una comunicación interactiva entre los actores locales y los promotores externos; con la PP se aprende mientras se formula y ejecuta ese plan. Se diseñan el horizonte, los objetivos y los indicadores que luego permiten realizar el seguimiento, control y evaluación de las acciones ejecutadas en el planeamiento estratégico y operativo. La apropiación local del desarrollo es paulatina y se inicia desde el momento en que se logra formular un diagnóstico y un plan basados en los conocimientos, las propuestas y prioridades socialmente concertadas, útil para asignar adecuadamente sus recursos locales y negociar con diversas fuentes financieras; permitiendo ejercer un control social de la inversión productiva y de servicios en su territorio; y más aún si los programas y proyectos se concretan efectivamente en obras y en mejores condiciones de vida de la población.

Este proceso metodológico de IP y PP es cíclico y en espiral, permanente e iterativo, dado que su estrecha relación con lo coyuntural y prospectivo exige una constante revisión y ajuste, y se inicia con el rescate y sistematización del saber local, expresado también en proyección colectiva, racionalidad y visión de mundo. Un proceso de autoconocimiento o reconocimiento de lo que la gente vive, sufre, goza, necesita, sueña, demanda y aspira con respecto a su entorno y su cotidianidad. Para ello, metodológicamente, los facilitadores externos ofrecen a la población local dinámicas e instrumentos de rescate y registro sencillos, que facilitan la expresión fácil y clara de sus conocimientos, absteniéndose de emitir juicios y pareceres que en su momento pueden inhibir, trabar e inducir la riqueza de lo propio y deberían mantener entonces una actitud de respeto y apertura a los mensajes que los participantes expresan; su función es: *animar, escuchar y registrar; no dirigir, ni manipular, ni interpretar.*

El próximo paso luego de obtenida la valiosa materia prima del saber local, es necesario iniciar en todas las demás etapas, una dinámica de comunicación interactiva entre lo técnico y lo empírico; una discusión, un contraste, un aprendizaje y un discernimiento conjuntos que hagan posible la elección óptima de soluciones y propuestas que emergen desde la base y de un amplio abanico de posibilidades, que no supone estrictamente hacer ciegamente todo lo que la población local plantea.

*El carácter:* En cuanto este, en contraste a la PT que posee un carácter de normalización metodológica, técnica y científica; la PP posee un carácter no formal, es un proceso original y versátil, debido a que depende básicamente de la forma de ser del pueblo, su grado de adecuación al entorno físico, cultural, económico y político de una realidad dada.

#### *Etapas de la Metodología de la Planificación Participativa Municipal*

De acuerdo a sus bases conceptuales, el proceso de PPM metodológicamente se traduce en un conjunto de actividades estructuradas e integradas en etapas consecutivas que permiten generar retroalimentaciones permanentes. Este proceso articulado por el cumplimiento sucesivo de las diferentes etapas, de acuerdo a los principios de la planificación estratégica situacional asumidos en la PPM, *se plasma a través de la intervención a diferentes niveles de diversos actores sociales e institucionales públicos y privados, que ejercen también diferentes roles y funciones en la jurisdicción del municipio y a nuestro juicio, determinan las Formas de Inserción Social en la Planificación Participativa Municipal.*

Se distinguen seis etapas: 1) Preparación y organización. 2) Diagnóstico. 3) Estrategia de desarrollo municipal. 4) Programación de operaciones anuales. 5) Ejecución y administración y 6) Seguimiento, evaluación y ajuste.

*Preparación y organización*, muy importante como el punto inicial del proceso, orientada a generar las condiciones para la realización de la PPM, comprometiendo la participación de los diferentes actores en el cumplimiento de las actividades definidas en cada una de las posteriores etapas, sin el compromiso de colaboración de la colectividad y principalmente su voto de confianza, muy

poco se puede avanzar. Las actividades contempladas en esta etapa son 1) Identificación de actores, 2) Promoción del proceso y conformación del equipo técnico, Organización del proceso y 3) Capacitación a facilitadores.

*Diagnóstico* que permite lograr el conocimiento compartido de la dinámica social, económica y política del Municipio a partir de autodiagnósticos comunales que se realizan en cada una de las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales comprendidas en la jurisdicción territorial de la sección de provincia. En esa medida proporciona la información técnica necesaria para la formulación de la Estrategia de Desarrollo Municipal, identificando problemas, potencialidades y limitaciones. Las actividades a desarrollar en esta etapa son 1) Realización de autodiagnósticos comunales en todas las OTBs, 2) Levantamiento de información complementaria, 3) Consolidación y análisis técnico de la información a nivel distrital y seccional 4) Validación de la información sistematizada y 5) Análisis de la situación municipal.

*Las Dimensiones del Diagnóstico Participativo Rural*<sup>23</sup> Son 1) *Dimensión y Temática 1 Aspectos Físicos Naturales* en la que se usan *Técnicas Participativas* de las que se obtienen los siguientes *Resultados*: Mapa de ubicación en lo nacional, regional y local, de territorios comunitarios, de jurisdicción cantonal, seccional, orográfico, de suelos, hidrográfico y de cuencas, de tipos de vegetación; Dibujos, archivos de imagen; Cuadros de clasificación de suelos, usos y correspondencia con la clasificación técnica, de caudal de fuentes, de flora nativa; Sistematización y validación de indicadores de predicción campesina del tiempo; Herbolario comunal; Historia y dinámica de los bosques nativos de la comunidad. 2): *Económico-Productiva* obteniendo como *resultados* : Mapa de uso actual del suelo, de subsistemas productivos, de ferias, centros de venta y flujo de bienes; Sistematización cuantitativa y cualitativa de indicadores tecnológico – productivos, de actividades agropecuarias y sociales, de las dinámicas de transformación productiva campesina, de dinámicas de realización productiva; Entidades de crédito, donación, y modalidades conocidas y sistematizadas. 3) *Morfología y Organización Social y Cultura* mediante el Sociodrama, Entrevistas a actores clave; Dibujos y diagramas; cuadros y matices; imagen motivadora; concurso de historia comunitaria; de rescate de mitos, simbología, leyendas, etc. Festivales. Con *resultados* de Estructura y funcionamiento de la población, organización comunitaria y supracomunitaria sistematizada; Registro en imagen de reuniones, asambleas, etc.; Movilidad social temporal y definitiva, causas y efectos de la migración sistematizados; Inventario de Instituciones de apoyo, tipo de actividad, modalidades, proyectos, etc.; Historias escritas del espacio, la población y el territorio comunitario; Sistematización de rituales propios, mitos, simbología, leyendas, etc.; Sistematización y registro de acontecimientos del calendario festivo de la comunidad, municipio o región.

*Estrategia de Desarrollo Municipal* Etapa dirigida a definir la visión estratégica del Municipio traducida en vocaciones priorizadas, objetivos, estrategias y las prioridades del desarrollo municipal a corto y mediano plazo, concertadas participativamente en base al análisis de potencialidades, limitaciones, problemática y las aspiraciones comunales. Con el cumplimiento de esta etapa, concluye el proceso para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

*Programación de Operaciones Anuales* que contempla la elaboración participativa de las Programaciones de Operaciones Anuales (POAs), orientadas al logro de los objetivos del desarrollo municipal, efectivizando necesariamente las prioridades y proyectos contenidos en el PDM. En este sentido las POAs deben incluir las acciones planificadas tanto por el Gobierno Municipal como por otros actores del desarrollo que operan en el Municipio.

*Ejecución y administración* Comprende la efectivización del PDM a través de la ejecución de las POAs en un proceso de movilización y control social para una progresiva consolidación de la capacidad institucional de los diferentes actores involucrados en la gestión del desarrollo municipal, en el marco de roles y funciones institucionales, bajo la responsabilidad directa del Alcalde Municipal tomando en cuenta las Normas y procedimientos de los Sistemas de Administración y Control Gubernamental, y de Inversión Pública.

*Seguimiento, evaluación y ajuste*, orientada a acompañar y verificar la ejecución del PDM a partir de un análisis crítico de los resultados en comparación con lo planificado, para la permanente retroalimentación de su contenido. El análisis del contexto y la evaluación de la ejecución de las POAs y proyectos, permite identificar las necesidades de ajuste del PDM y la toma de decisiones correctivas, bajo una lógica flexible de la planificación buscando el acercamiento por aproximaciones sucesivas a los principios de equidad y sostenibilidad del desarrollo municipal.

*Uso de técnicas metodológicas*: las principales técnicas metodológicas a utilizarse en el proceso de elaboración del PDM son:

*Talleres*, eventos participativos que establecen un espacio de análisis, reflexión y concertación colectiva para el logro de un objetivo determinado, utilizando como instrumentos: rotafolios, mapas parlantes, transectos, matrices, y otros materiales visuales. Según su cobertura, se clasifican en: taller comunal, distrital y municipal. En el proceso se realiza un taller por OTB, dos por distrito y tres a nivel municipal.

En el *Taller comunal*, participan todos los miembros de la OTB, dirigido por los facilitadores comunitarios con apoyo de los dirigentes de la OTB, con el objetivo de levantar información básica y generar a partir de su análisis las aspiraciones comunales; mientras que en el *Taller distrital*, participan delegados de las OTBs y dirigentes de ACs que pertenecen a un distrito municipal, autoridades municipales y el representante del distrito ante el CV. Este evento es convocado por el Alcalde y dirigido por el equipo técnico de planificación. Tiene como principal objetivo central la validación y concertación intercomunitaria, de la información del Diagnóstico Municipal y de las aspiraciones comunales agregadas a nivel distrital y finalmente el *Taller Municipal* donde participan

representantes del conjunto de los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso. Este evento es convocado por el Alcalde y es dirigido por el equipo técnico de planificación. Tiene como principales objetivos, la definición de la visión estratégica del desarrollo municipal y la priorización de la demanda municipal.

*Encuestas*, con preguntas estructuradas en una boleta, dirigido a familias de diferentes estratos socio-económicos seleccionadas por muestreo, a objeto de levantar información estadística alrededor de un conjunto de variables de la realidad comunal, se realiza en cada una de las OTBs del Municipio y los facilitadores comunitarios son los responsables de su ejecución.

*Entrevistas*, con preguntas semiestructuradas, dirigido a informantes clave del Municipio, con el objetivo de levantar información de carácter cualitativo alrededor de un conjunto de variables, siendo el equipo técnico de planificación el responsable de su realización.

*Observación directa*, en un recorrido de campo con el objetivo de realizar mediciones técnicas de ciertas variables y reconocimiento de las características físico-naturales del Municipio en general o de algún distrito en particular aplicando una guía de campo, bajo la responsabilidad directa del equipo técnico de planificación.

*Recopilación de información de fuentes secundarias*, con el objetivo de verificar y obtener información estadística y mapas base para el Diagnóstico Municipal, a cargo del equipo técnico, de manera que la mayor parte de los PDM's se ha nutrido de trabajos de investigación de diferentes áreas y disciplinas que se hubieren desarrollado en el municipio y/o zona (Provincia, subregión, etc.)

El trabajo de formulación de un PDM u otro Plan contemplado de acuerdo al sistema de planificación organizado desde el Estado, supone (aun después de siete años - caso Bolivia), en la actualidad una adecuación de parte de las ONG's e Instituciones Facilitadoras así como actores en general<sup>24</sup>, tanto a la metodología como al manejo conceptual, por ello la instancia pertinente del ejecutivo ha elaborado desde el comienzo de la implementación de la Participación Popular, guías para facilitar el proceso, que incluyen metodologías, técnicas e instrumentos para la realización de los subprocesos y las diferentes actividades para la formulación de Planes contemplados de acuerdo al Sistema de Planificación. Estas guías están destinadas principalmente para el uso del equipo técnico de acuerdo a las características de los municipios: 1) predominantemente rurales, 2) predominantemente urbanos y 3) con importante presencia indígena. Las guías para municipios predominantemente rurales son: Guía de preparación y organización del proceso, de capacitación de facilitadores, de realización del diagnóstico, de definición de la visión estratégica del municipio, de definición de la demanda municipal, de programación quinquenal y estrategia de ejecución del PDM, de consolidación y difusión del PDM y otros documentos específicos para la gestión administrativa del gobierno municipal.

Una revisión exhaustiva de los diferentes PDM's de los estudios de caso así como de nuestras zonas de estudio nos da un panorama de la evolución de estos instrumentos de planificación, así como nos muestra las luces y sombras del trabajo realizado por las entidades ejecutoras encargadas de la formulación de los Planes. Que si bien han seguido en general las directrices básicas de las guías, tienen diferentes grados de elaboración como extensión, tipo de variables analizadas, profundidad del análisis de acuerdo a muchos factores tales como la disponibilidad de datos, su carácter más cuantitativo o cualitativo, muy descriptivos de bajo nivel de interpretación, omisión del análisis FODA, definición del área de estudio según los límites intermunicipales<sup>25</sup>, etc. Existen diferencias sustanciales entre los PDM's que llamaremos de primera generación fruto de las primeras experiencias entre 1994 y 1999 y aquellos de reciente elaboración, lo que trasluce que el manejo conceptual - metodológico de la planificación estratégica situacional se encuentra en un proceso de construcción como metodología de la planificación del desarrollo, que requiere la evolución constante de los criterios a seguir con el objetivo de desarrollar un metodología flexible que se ajuste a las desigualdades regionales y replantea (una vez más) el concepto de región, que está adquiriendo un nuevo significado en un mundo globalizado, en el que las transformaciones reales en los procesos de la producción y la globalización de las relaciones económicas mundiales tienen expresiones territoriales, por lo que el análisis de las unidades territoriales definidas como municipios debería estar orientado a identificarlos con grupos o tipos de estos en función de sus capacidades y potencialidades para encarar tanto la planificación regional como local - municipal, especificando si la región o conjunto de elementos pertenecen a una escala subnacional o no, ya que el análisis difiere si se quiere hacer comparaciones regionales "hacia adentro" o si se quiere hacer "hacia adentro y hacia fuera", porque de otro modo si el análisis se restringe a términos mínimos de bienestar o en términos de atracción, tomando en cuenta solo el contexto nacional, tendría una utilidad limitada, en vista a que muchos de los espacios regionales se integran a espacios internacionales en forma creciente, sin sesgar por supuesto su aplicación como método o metodología viable en la planificación del desarrollo.

### **Capítulo III: Aproximación a la Planificación Participativa del Desarrollo Rural en Bolivia**

#### **De la Planificación Indicativa a la Participación Popular**

La historia de Bolivia da cuenta de distintas formas de articulación entre el Estado y la Sociedad civil. En el período colonial se caracterizó por el monopolio del poder político en manos de una casta criolla, sostenida en el trabajo servil de la población indígena, la que se vio desterrada de su propio suelo. Esta situación, a pesar de los significativos logros *modernizadores* del período republicano, no se modificó sustantivamente, y, por el contrario, se reconocía la ciudadanía a partir de requisitos pecuniarios y de educación, con lo que se consolidó la exclusión de las grandes mayorías indígenas del país, el fomento la inmigración Europea y la importación de Capitales Extranjeros.

“Las consideraciones racistas sobre la inferioridad del indio eran el justificativo ideológico del despojo de las tierras comunales y de la explotación servil de la mano de obra indígena; empero, las invocaciones pedagógicas y democráticas fueron reemplazadas con la modernización del ejército a través de la institucionalización del servicio militar obligatorio y los *planes civilizadores* pronto dejaron translucir la verdadera ideología del Estado Oligárquico que trasuntaba un secante racismo”(Mayorga, 1985: 57)

El atraso y miseria del país eran explicados como consecuencia de la inferioridad de la raza indígena, noción de *país culpable* de Zabaleta<sup>26</sup>, bajo esta justificación acerca de la nulidad de las mayorías indígenas y de los trabajadores se los excluía de la estructura política del país, el sistema electoral se basaba en la negación del principio liberal de ciudadanía, participando de los comicios electorales solo el 10 % de la población.

Con el fin de la Guerra del Chaco, que había sido un intento de la oligarquía para ponerse a la altura de la imagen que tenía de sí misma y borrar la pesadilla de un país en quiebra y sitiado por el populacho (Rivera, 1984: 55), la derrota modifica sustancialmente la relación Estado - Sociedad Civil y al interior de ella entre clases y sectores sociales, reforzando una conciencia crítica de la problemática del país en la clase media de donde surgieron los gérmenes de un proyecto alternativo con conciencia nacional y pro-indigenista.

La revolución de abril de 1952, modificó el panorama con medidas como: el sufragio universal, la reforma agraria y la nacionalización de las minas. Estas medidas permitieron la ampliación democrática del poder, la eliminación del pongueaje, el reconocimiento de la propiedad individual de la tierra al sector campesino y la consolidación del papel interventor del Estado en la economía, constituyéndose un particular *Capitalismo de Estado*.

En esta época comenzó un proceso de homogenización, capaz de eludir las particularidades socioculturales propias de un país abigarrado como Bolivia, introduciendo remozadas categorías. A partir de esta conformación la relación entre el Estado y la sociedad civil estuvo fuertemente intermediada por el *rol de los sindicatos aglutinados en la Central Obrera Boliviana (COB) y el establecimiento de espacios cívicos y corporativos de participación de las organizaciones sociales funcionales*.

El *Plan Bohan* elaborado una década anterior a la revolución de Abril, fue el antecedente inmediato que sirvió de base a la Planificación antes de la Segunda Presidencia de Víctor Paz Estensoro, desarrollado dentro de un programa de cooperación entre Bolivia y Estados Unidos, propugnaba la participación directa del Estado en la economía con el objeto de lograr la diversificación de la estructura productiva nacional para disminuir la dependencia del país de la actividad minera, debido fundamentalmente a que el sector privado era incapaz de llevar a cabo esta estrategia. De ahí la creación de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y del Banco Agrícola para el fomento de las principales actividades agrícolas, especialmente en el departamento de Santa Cruz <sup>27</sup>(Bohan, 1988; Bustamante, 2000: p.33).

Posteriormente el *Plan Decenal o Plan de Desarrollo Económico y Social de Bolivia 1962-1971* fue elaborado por expertos de la Junta de Planeamiento del gobierno de Paz Estensoro en su segunda presidencia y es considerado como el primer instrumento con estructura orgánica global y proyección a largo plazo. Entre sus objetivos destaca 1) impulsar el desarrollo para ajustar los costos social y económico que los cambios estructurales de la revolución nacional habían causado. 2) superar los problemas emergentes de la pobreza, disminuir la deuda social, que mantenía marginada a gran parte de la población boliviana. 3) generar empleo, alcanzar una reactivación que permitiera absorber el crecimiento vegetativo de la población, además de la desocupación existente. 4) equilibrar la balanza de pagos. 5) impulsar a la COB como órgano de poder en busca de promover la estabilidad democrática. 6) impulsar el desarrollo de Santa Cruz para que este se convierta en centro integrador entre el oriente y al occidente del país y 7) dinamizar la CBF como motor de la industrialización nacional; e implícito en estos la ampliación del mercado interno para la diversificación de la economía, postulando la superación de los obstáculos de forma planificada global y sectorialmente que con financiamiento externo inicial (BID y otros), una vez reactivado el país podría cubrirse el servicio de la deuda externa para posteriormente ser financiado por el ahorro interno, comenzando desde este periodo la larga cadena de endeudamiento nacional para infraestructura.

Como señala Urioste se le otorgó al campesinado el papel de principal productor de alimentos, sin embargo esta estrategia de desarrollo contenida originalmente en el plan Bohan y posteriormente en el plan decenal del MNR, acentuó el carácter dual del desarrollo del sector, expresada en el estímulo a una agropecuaria empresarial *moderna* orientada a los mercados de exportación en el Oriente, que coexiste con la mayoritaria *economía campesina tradicional* asentada principalmente en la zona andina y limitada en su desarrollo. El modelo económico ofrecía condiciones mínimas que hacían relativamente atractiva una creciente participación de los campesinos, aunque de manera heterogénea y desigual en la economía nacional (Urioste, 1992: p. 103)

La *Planificación Tradicional* planteada desde el Estado en este periodo es de carácter *sectorial*, normativa, de carácter vertical que suponía a este como el único que a través de su poder central podía viabilizar el desarrollo compensando las debilidades de la dinámica del mercado, debido a que se planteaba que la economía de libre mercado no tenía la capacidad de orientar la movilización de los recursos limitados de manera que genere el cambio estructural necesario para estimular un crecimiento sostenido y equilibrado de la economía.

Posteriormente a partir de 1964 la inestabilidad política y social fue un factor que sin duda determinó el grado de ejecución y continuidad de los planes. Sin embargo se introducen dos modelos: La *estrategia de polos de Desarrollo* y el *Desarrollo Rural*

*integrado*, el primero aparece por primera vez en el documento *Estrategia Socioeconómica de Desarrollo Nacional 1971-1991* elaborada por expertos nacionales y de Naciones Unidas en el gobierno del General Alfredo Ovando Candia, considerada como uno de los documentos capitales en la planificación nacional. Su objetivo principal era la recuperación del Nacionalismo Revolucionario<sup>28</sup>, por lo que, propuso la liberación de las estructuras de la dependencia y la participación popular, basado en reformas estructurales, tales como una nueva reforma agraria, la reforma del sistema educativo, reforma tributaria, entre otras, proponiendo el establecimiento de polos y centros de desarrollo como fundamento para el desarrollo industrial y sus efectos multiplicadores en el desarrollo; pero debido a la inestabilidad política como la mayoría de los proyectos políticos de esta época quedo trunca.

Un avance importante en la planificación del Desarrollo se dio en este periodo con la modificación de la estructura del poder ejecutivo donde por primera vez se articuló las decisiones de política económica con planificación, ya que hasta entonces la planificación en la región y en el país estaba desconectada de la política económica pues los centros de decisión operativos de política económica actuaban al margen de las oficinas de planificación en la toma de decisiones.

En 1976 bajo la presidencia (de facto) del General Hugo Banzer Suárez, para definir una estrategia de desarrollo del país y orientar la acción económica y social, a la par que se emprendían obras para la integración espacial del país a través de inversiones en infraestructura caminera y comunicaciones en general; se elabora el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1976-1980* que fue implementado casi en su totalidad y se interrumpió con la caída del gobierno que pese a que contaba con buenas condiciones externas y una economía saludable por su carácter *dictatorial* cedió bajo la presión de las masas.

Este plan propone la creación de la *Red Nacional de Polos de Desarrollo* y plantea el *Desarrollo Rural Integrado* en el que se propone una estrategia de acción simultánea y coordinada en la dinámica rural del país; sin embargo es necesario señalar que para este periodo ya se había dado el *Boom* de la planificación en la Región y la introducción de estos elementos obedeció a factores de orden coyuntural más que una política de estricta aplicación. El sistema de planificación buscaba su integración a la programación financiera, de modo que existiera consistencia entre el plan, el presupuesto nacional y los instrumentos de programación monetaria. En líneas generales la estrategia global de este ponía énfasis en el crecimiento impulsado por el sector exportador, enfatizando en el rol de los sectores productivos creadores de divisas dando impulso de los principales sectores productivos: la minería, agricultura, e hidrocarburos, destacando además la importancia de incrementar el empleo productivo.

Así, en el periodo que va desde la Revolución Nacional a la caída del Capitalismo de Estado, hubo una cuantiosa combinación de periodos democráticos y autoritarios, múltiples y efímeros aunque nada inofensivos gobiernos “de facto” (dictaduras) hasta la década del ochenta y su fin con la germinación de la democracia y el fracaso del proyecto de la UDP, que intento infructuosamente encaminar la superación de la crisis del Estado en un sentido popular – revolucionario, siendo la expresión más cabal de esta situación el dramático proceso hiperinflacionario sin precedentes en el país, que se desató entre abril de 1984 y septiembre de 1985, alcanzando una tasa de inflación anual acumulada máxima de 23.45% y el desabastecimiento general, en el que las filas impacientes reclamaban lo básico para sobrevivir, gestaron un ambiente caótico que trajo consigo la renuncia del Presidente Hernán Siles Suazo y por consiguiente el acortamiento de su periodo de mandato, para dar paso al gobierno de Víctor Paz Estensoro que como disculpándose de ser el ejecutor de un cambio tan radical señaló que el país era como un paciente terminal: “Bolivia se nos muere”, había que enfrentar los efectos de la hiperinflación y otros fenómenos, que depreciaron el poder adquisitivo de la moneda nacional a la par de provocar un desfase total en el sistema tributario y capacidad del Estado para sostener su propia estructura económica y financiera. (MDSP-VMPP, 1997)

Es así que nacida a la luz de un decreto supremo llegó la estabilidad “de un día al otro” marcando el fin de la hiperinflación en septiembre de 1985: desde entonces la búsqueda fámélica de la misma a cualquier precio trajo a colación aquellos viejos postulados neoclásicos, que quedaron arrinconados en el desván de los cachivaches allá por los años treinta luego de la “Gran Depresión” con más fuerza en su discurso. Estos postulados conforman el cuerpo lógico que en resumidas cuentas suponen el desalojo de Estado como agente económico, disolución de lo colectivo y lo público todo en nombre de la libertad económica y el individualismo, desregulación del mercado laboral, desaparición de los derechos históricos que costaron la sangre de los trabajadores, son en parte, los componentes regresivos del neoliberalismo en el plano socioeconómico que como afirma Montes algunos se atreven a propugnar como signos de postmodernidad. (Montes 1999)

Estos signos en Bolivia tienen su origen en 1985 con la implementación de las reformas estructurales de primera generación a través de un conjunto de medidas económicas. El Decreto Supremo del que hablamos es el 21060, que fue el instrumento que inició el proceso de ajuste, que en el plano fiscal contrajo el gasto público, afectando también la inversión pública, desreguló los mercados, cerró empresas públicas deficitarias y transfirió otras menores a la administración de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD), liberalizó la economía, abolió los proteccionismos y subvenciones a la industria nacional, procedió al despido masivo de empleados públicos y definió otras acciones destinadas especialmente a la reducción del gasto y por ésta vía a la reducción del déficit fiscal. Asimismo, estableció un bolsín de moneda extranjera que permite el movimiento del tipo de cambio a partir de su oferta y demanda.

El ajuste fue complementado con una medida que operó sobre el sistema tributario con la Ley de Reforma Tributaria No. 843, con el objetivo de reducir la evasión fiscal, sanear los ingresos fiscales tributarios y gestionar su ordenamiento, ampliar la base

imponible, simplificar el Sistema e introducir programas de fiscalización. *Esta medida definió el régimen de coparticipación tributaria entendida como una transferencia de los ingresos tributarios nacionales*, en un 10% en favor de las CRD's, 10% a los Gobiernos Municipales, 5% en favor de las Universidades y 80 % para el aparato estatal.

Al inicio de la década de los '90 se procede a la implementación de un programa de privatización de aquellas empresas públicas menores y deficitarias manejadas en ese entonces por las CRD's, cuyo producto debía destinarse al financiamiento de programas sociales. Posteriormente estas corporaciones se disolverían pasando sus atribuciones a los gobiernos locales: Prefecturas y Alcaldías. La aplicación de estas medidas logró reducir el gasto fiscal y sanear las finanzas públicas, permitiendo estabilizar la economía, controlar el déficit fiscal y crear condiciones adecuadas para enfrentar los nuevos desafíos nacionales lo que se llamo el *entorno propicio* (Pérez, 1997: p.13)

Los problemas a los que debía enfrentarse el Estado en líneas generales era los siguientes: *ineficacia en la ejecución de las políticas sociales que mitiguen los efectos del ajuste estructural, administración pública centralista y sobredimensionada, ausencia de participación social producto de la crisis de representatividad de los partidos e ineficacia de los mecanismos corporativos y sindicales, problemas de gobernabilidad y un marco jurídico no acorde a la nueva realidad estatal*, es así que se puso en marcha las llamadas reformas de segunda generación, estas cambian radicalmente el sistema de planificación ya que *El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES)*, elaborado en base a la propuesta electoral del Gobierno de Sánchez de Lozada el *Plan de Todos*, define el conjunto de objetivos y políticas integrales de carácter nacional, a partir de los cuales se deben elaborar los planes nacionales, departamentales y municipales que deben territorializar los objetivos y políticas definidos en este plan, siendo el Viceministerio de Planificación Estratégica (antes llamada Secretaria Nacional de Participación Popular), la instancia que debe coordinar la relación relativa al proceso de planificación entre el nivel nacional y el departamental, sistematizar, en coordinación con las instancias que correspondan la oferta estatal para su compatibilización con los planes de desarrollo departamental y las prioridades departamentales para orientar las decisiones en los planes nacionales de desarrollo. Es así que a partir de un acuerdos políticos y sociales, no sin graves conflictos y protesta de los sectores populares, se realizan un conjunto de reformas estructurales definiendo nuevas pautas de organización y funcionamiento del Estado, hacia un proceso de reorganización y modernización del Estado, de rediseño institucional, modificando las formas y modos de gobierno y gestión pública, redefiniendo las relaciones Estado y Sociedad Civil, en el marco del proceso de descentralización plasmados en una ampulosa normativa.

“A partir del 5 de agosto de 1993, el proceso de transformaciones sociales, políticas y económicas -desplegado en la última década al compás de la aplicación del ajuste estructural y de la consolidación de la democracia representativa- ingresó a una dinámica especial puesto que el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada ha encarado, de manera global, la reformulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Para alcanzar ese propósito, se han definido nuevas pautas de organización y funcionamiento del aparato gubernamental (Ley de Ministerios), un mecanismo de privatización y reactivación de las empresas públicas (Ley de Capitalización), una otra estrategia de formación de recursos humanos (Ley de Reforma Educativa) y una nueva red de mediaciones entre lo privado, lo público y lo estatal, en torno a la gestión social del desarrollo (Ley de Participación Popular). En torno a este núcleo de medidas, se ha producido una verdadera avalancha de disposiciones jurídicas y elaboración de pautas normativas que pretenden otorgarle racionalidad a la reproducción social y al accionar estatal” (Mayorga en Sánchez, 1996).

### **Implementación de la Participación Popular en Municipios Predominantemente Rurales del Rechazo a la Adaptación**

“Al nivel rural, cada comunidad o pueblo pertenece a una institución de ámbito o referencia territorial. La articulación de sus demandas se producía, a raíz de la Revolución de 1952, por la vía clientelar, en relación con mecanismos del nivel central como son los partidos, posteriormente los fondos de desarrollo, las ONGs y los proyectos de la cooperación internacional. Fue muy débil la capacidad de articulación técnica y financiera de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Por su lado las alcaldías del país excluyeron sistemáticamente las demandas de las poblaciones rurales y de las alcaldías de pueblos sobre las cuales tenían algún tipo de tuición. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil en las áreas rurales, a pesar de ser territoriales, no pudieron desarrollar su papel como tales, sino en la medida que se ligaron a mecanismos de orden sectorial, externo y funcional. Estas estructuras impidieron en gran medida la aplicación de políticas sociales, debido al bajo nivel de institucionalización de la articulación Estado y sociedad en las áreas rurales de Bolivia”. (Blanes, 1998)

En Bolivia Desarrollo Local, Participación Popular y Planificación Participativa Municipal están asociados de manera directa con el Marco Normativo de la Participación Popular y Descentralización con la implementación principalmente de dos Leyes, la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) y la Ley de Participación Popular (LPP\*) y últimamente a acciones complementarias a este proceso con la Ley del Dialogo 2000.

Muchos fueron los obstáculos, dudas y observaciones que hubieron entorno a la nueva normativa y su implementación desde su inicio: “La LPP. no fue participativa en su concepción, aunque debía serlo en la práctica. Allí posiblemente se encuentre el principio a una tenaz resistencia hacia su promulgación. A esto se sumaba la historia constante de frustraciones y engaños de parte de los gobernantes hacia el movimiento campesino, hecho que había generado desconfianza, manifestada entonces en el rechazo tácito a propuesta de la Ley de Participación Popular. La concepción de la ley fue un trabajo elitista, que si bien rescató y sistematizó las experiencias del pueblo, se gestó entre las cuatro paredes de la unidad de participación popular, con la intervención de un equipo

multidisciplinario, dirigido por Carlos Hugo Molina, quienes recuperaron el bagaje de demandas históricas, sistematizaron la práctica de las comunidades indígenas y campesinas, y la convirtieron en ley” (Hoffman, 1999: p.105)

Carlos Hoffman<sup>29</sup> nos relata que cuando el proyecto de Ley fue presentado en Mizque por el entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, las diferentes organizaciones de la sociedad civil tenían muchas dudas y escepticismo respecto a la nueva Ley, los reclamos que se hicieron en esa ocasión se refirieron a los siguientes aspectos:

➤ *Que La Ley de Participación Popular daba demasiado poder a los prefectos, las organizaciones territoriales de base (OTBs) para tener su personería jurídica debían tener la aprobación del prefecto:* Este punto se modificó en la Ley, ahora la aprobación está a cargo del *consejo municipal* y el prefecto solo firma sin analizar, antes el definía directamente si una OTB era considerada o no, en este sentido hubo un avance de gran manera, ya que le prefecto al ser una autoridad política impuesta desde poder central podía manipular el sentir popular y el deseo de establecer personerías jurídicas en determinados lugares.

Aunque en la práctica esta amenaza no se ha perdido del todo, muchas OC's no tienen todavía después de siete años de implementación de la Ley su personería jurídica y en la misma situación se encuentran algunas organizaciones funcionales, problema que pudimos evidenciar claramente en el caso del municipio de Punata, limitando la introducción de sus demandas en los Planes Operativos Anuales (POA's), ya que en la evaluación que se hace para la priorización de demandas además de otros aspectos que analizaremos posteriormente, se toma como punto en contra no tener dicha personería (Cf: Infra)

➤ *La segunda observación estaba ligada a que en teoría era bastante buena; pero en la práctica era difícilmente aplicable en nuestro país:* Como señalan la mayoría de los profesionales, instituciones y organizaciones involucradas en el proceso, no hay duda que la implementación es un hecho, se han modificado las diversas estructuras para amoldarse a lo que señala la Ley, influyendo el accionar no solo de los gobiernos municipales y actores sino también de las instituciones dedicadas al desarrollo local y rural (ONG's), las que se han nutrido de esta práctica. La diferencia en su aplicación y resultados depende de muchos factores como ser la capacidad de gestión del gobierno municipal, la gobernabilidad, la debilidad de las instituciones y organizaciones, sus conflictos y división interna, el sentimiento de pertenencia dentro de las organizaciones, la solidaridad, etc.

➤ *Otro aspecto que solicitaron los diferentes actores era que no sean Organizaciones Territoriales de Base sino Organizaciones de base solamente de manera que no se desconozcan las organizaciones matrices y sindicales,* ya que se desconocía tácitamente a las organizaciones matrices y sindicales, la Central Obrera, La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), y parecería ser que el espíritu de la ley pasaba por aquello de desconocer a las organizaciones sindicales y suplirlas por lo que iban a ser las OTB's, creando así organismos paralelos en las comunidades, por un lado los sindicatos y por otro las OTB's, de manera que los sectores más radicales la denominaron “*Ley Maldita*” y propugnaban se abrogación, en cambio otros sectores, sabiendo que la ley ya estaba promulgada, cambiaron de discurso y establecieron estrategias para apropiarse de ella, y hacer presión de manera permita realizar modificaciones en los artículos conflictivos.

A diferencia de los actores sociales, en las unidades encargadas de la concepción de la normativa se tenía una explicación muy lógica para la definición de las OTB's, como manifiesta el ex Secretario Departamental de Participación Popular Rodolfo Siñani:

“En realidad nosotros lo pusimos así porque el término OTB es más amplio, porque por OTB primero debemos entender una extensión territorial, con límites claramente definidos y una población en general, niños, mujeres, de diferentes rubros de actividad en la comunidad y una dirección sindical que conduce eso, en cambio el término Sindicato era solamente con los varones, un tanto machista y por eso llamamos Organización Territorial de Base; un cuarto elemento más son las necesidades que tiene la Sociedad Civil en general y las organizaciones funcionales que forman parte de la OTB., el sindicato era un poco excluyente” (Siñani, 2001)

La implementación de la DA y la PP\*, en el marco normativo implican cambios que modifican el escenario del poder, no olvidemos que las leyes son siempre instrumentales, establecen prioritariamente los intereses comunes de las clases sociales o grupos (actores) dominantes y tienen un imperio compulsivo para el resto de los grupos sociales, de modo que al principio hubo una cierta resistencia al ajuste de parte de diversos sectores sociales y sobre todo de aquellos estamentos organizados en sindicatos, gremios, corporaciones y otras organizaciones de base que veían en el nuevo modelo un peligro para sus aspiraciones fuertemente ideologizadas por ideas radicales provenientes de la ex-URSS. Sin embargo, después del desplome del sistema socialista en Europa Oriental, las posiciones radicales fueron declinando. Ya no se trataba de tomar el poder por asalto para transformar la sociedad sino de imaginar cambios estructurales en democracia; ya no se trataba de luchar por todo o nada sino de concertar y negociar con el oponente para viabilizar salidas pactadas a los problemas y conflictos sociopolíticos (Blanes, 2000: p. 3)

De esta manera, debido a la presión de los actores ya constituidos en las comunidades, que veían en la conformación de las OTB's una amenaza calificándola de maniobra distraccionista que introduciría así organismos de control político del MNR dentro de las comunidades<sup>30</sup> que confundía a las organizaciones naturales de las comunidades rurales y al estar definidas territorialmente marginaba a las organizaciones matrices supracomunitarias como Centrales, Federaciones y Confederaciones que tienen carácter más funcional, el 10 de abril de 1995 el gobierno firmó un convenio con las autoridades de la Central Obrera Boliviana (COB), representada por la Confederación Sindical única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Colonizadores de Bolivia (CCB), y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa”, en la que se acuerda

que dada la confusión que el término OTB ha suscitado, se acuerda usar los nombres de comunidades o pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, al referirse a los sujetos de la Participación Popular, modificándose los primeros artículos de la Ley.

### **Actores de la Planificación Participativa Municipal en Municipios Predominantemente Rurales**

“La implementación de la LPP\* se ha producido en el escenario de los actores, de sus modificaciones y de la variación de las formas de acción social. Los actores definen el futuro de la Ley y al mismo tiempo son redefinidos por ella (...), descubre y resalta a los que actores que forman parte de la implementación, particularmente a los políticos que sobresalen por encima de los funcionarios estatales y asimilados encargados de la implementación. Estos actores están en proceso de metamorfosis muy pronunciado: se generan o fortalecen en la escena de estrategias de apropiación de la Ley.” (Blanes, 2000)

Según la Norma de la PPM (NPPM) modificada el proceso involucra a actores sociales e institucionales públicos y privados que ejercen diferentes roles y funciones en la jurisdicción del Municipio, de modo que esta definido por Ley:

**Actores Sociales:** La NPPM considera actores sociales del proceso a las OTB's u OC's, El comité de vigilancia (CV), Las asociaciones comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil.

*Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs u OC's):* Comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales, son los actores principales del proceso de planificación y gestión del desarrollo municipal sostenible. En ejercicio de sus deberes y derechos identifican, priorizan, supervisan y controlan la ejecución de las acciones que se desarrollan en beneficio de la colectividad. Compete a estas a identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, que se constituyen en la base para la elaboración del plan de desarrollo municipal (PDM). Controlar la ejecución de los programas y proyectos que se realicen en su jurisdicción territorial y reportar información al CV. Participar y cooperar en la ejecución de programas, proyectos o actividades emergentes del PDM, así como proponer y sugerir ajustes de este para optimizar el uso de los recursos y la efectivización de sus demandas.

*El Comité de Vigilancia(CV):* asume la representación de la sociedad civil en el control social a la gestión municipal velando por la inserción y materialización de las demandas y prioridades de sus mandantes en los PDM's. Compete a este articular las demandas definidas por las OTB's u OC's con la PPM y velar para que sean asumidas como insumos fundamentales en la elaboración, aprobación y ejecución del PDM, efectuar seguimiento y control de su ejecución y al POA , velando por la plena articulación de los mismos, y representando ante las instancias correspondientes su inadecuado cumplimiento. Controlar y efectuar el seguimiento al proceso de planificación y velar por la participación efectiva de las OTBs en él. Proponer al alcalde municipal los correctivos y ajustes al PDM, a los programas y proyectos en ejecución, así como las medidas necesarias para mejorar la eficiencia institucional. Velar que los recursos municipales de la PP\* sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa. Pronunciarse sobre el presupuesto anual de los recursos de participación popular, sobre la formulación del PDM y del POA y sobre la ejecución física - presupuestaria del ultimo.

*Las Asociaciones Comunitarias y Otras Organizaciones de la Sociedad Civil:* Las asociaciones comunitarias son instancias representativas de las OTB's, que coadyuvan a la concertación de los intereses cantonales y/o distritales en el proceso y las organizaciones de la sociedad civil (productivas, gremiales, profesionales, cívicas, deportivas, de educación, salud, etc.) cuya naturaleza y acciones responden a fines e intereses sectoriales o temáticos específicos. En el proceso de PPM ejercen las siguientes funciones: Participar en el proceso *en calidad de adscritos* proponiendo demandas y ofertando propuestas e iniciativas para el desarrollo municipal. Contribuir a la elaboración y ejecución técnica del PDM en los ámbitos de su especialidad. Orientar sus acciones en el marco del PDM.

**Actores Institucionales** Son actores institucionales públicos del proceso de PPM: El Gobierno Municipal, Prefectura y Otras instituciones públicas y privadas:

*El Gobierno Municipal* asume la responsabilidad política, técnica y económica del proceso de PPM y tiene la obligación de dirigir, conducir y gestionar el desarrollo sostenible en su jurisdicción. Sus instancias cumplen los siguientes roles y funciones:

*El Concejo Municipal (CM): delibera, aprueba o rechaza y en su caso asume los resultados del proceso de PPM*, participando en las actividades de concertación y toma de decisiones. Al ser la instancia política del proceso, asume las siguientes funciones: Aprobar el PDM, velando su concordancia con los lineamientos del plan de Desarrollo Departamental (PDD) y con las normas básicas del sistema nacional de planificación (SISPLAN). Velar por que la elaboración del PDM tenga un carácter participativo y, conjuntamente con el alcalde municipal establecer el marco institucional, para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del PDM. Aprobar, cuando corresponda, las acciones distritales de desarrollo como elementos componentes del PDM. Conocer y controlar la ejecución de los programas y proyectos diseñados en el PDM. Aprobar el POA del municipio garantizando su concordancia con el PDM. Evaluar el avance y cumplimiento de los objetivos del PDM y aprobar su reformulación. Apoyar e incentivar la permanente coordinación del gobierno municipal con la prefectura. Convenir con otros municipios la articulación y coordinación de acciones de planificación intermunicipal o mancomunadas. Constituirse en el nexo articulador fundamental de las acciones emanadas del PDM que requieren coordinarse y compatibilizarse con el nivel departamental.

*El Honorable Alcalde Municipal* : Es la máxima autoridad ejecutiva municipal que coordina y operativiza las acciones de la PPM. Para efectuar sus tareas contará con una unidad de planificación que asuma la responsabilidad técnica directa en la implementación del proceso de PPM. Le compete dirigir la elaboración, ejecución, ajuste y control del PDM bajo los lineamientos de la PPM, establecer conjuntamente con el concejo municipal el marco institucional para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del PDM, fomentando la acción concertada de los actores. Asegurar la compatibilidad técnica del PDM, el PDD y con aquellos PDMs elaborados por municipios vecinos. Archivar y remitir copia del PDM y los POA's a las instancias definidas en el Art. 23 y promover la difusión y conocimiento de la información producida durante el proceso de la PP\*. Reportar información periódica y permanentemente al CV y a través de éste a las OTBs sobre el proceso de aplicación de los recursos públicos y las acciones del PDM. Promover y efectivizar la participación social en el proceso de la PPM. Elaborar un informe anual de avance del PDM y remitirlo al CM y al CV.

*Subalcaldes*: Son autoridades ejecutivas de los distritos municipales, a los cuales el gobierno municipal les asigna funciones de la administración municipal. En el proceso, facilitarán las acciones de PPM en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en ejercicio de las funciones delegadas.

*Las prefecturas departamentales* al constituirse en la representación del PE en el departamento, participa del proceso a través de sus instancias cumpliendo los siguientes roles y funciones:

*Consejo Departamental*: Como órgano colegiado de consulta y decisión departamental, facilita la concertación de los objetivos y prioridades del desarrollo municipal con los objetivos del desarrollo departamental. En el proceso de PPM asume las siguientes funciones: Contribuir a la compatibilización entre los PDMs y el PDD, proponiendo al prefecto la atención de las demandas priorizadas en los PDMs para su cofinanciamiento. Constituirse en instancia de arbitraje para dirimir conflictos entre PDMs, a solicitud de cualquiera de las partes. Colaborar a solicitud de los gobiernos municipales de distintas provincias a facilitar el relacionamiento y coordinación de temas concurrentes que demanden acciones intermunicipales. Fiscalizar los actos del prefecto en las relaciones que establece con los gobiernos municipales en el proceso de PPM. Remitir copia del programa de operaciones anuales del departamento a los gobiernos municipales de su jurisdicción, para compatibilizar y coordinar acciones.

*Los Consejeros Departamentales*: Son los que ejercen la representación de los intereses provinciales en el máximo nivel de decisión y planificación departamental, contribuyendo a efectivizar la relación entre la planificación municipal y departamental. En el proceso de la PPM asumen las siguientes funciones: Participar activamente a lo largo del proceso de la formulación y ejecución de los PDMs de sus respectivas provincias. Representar y canalizar las demandas identificadas en los PDMs de sus provincias ante el consejo departamental, velando porque los proyectos que se incluyan en el PDD tengan relación con las demandas de los PDMs. Efectuar seguimiento al cumplimiento de las acciones emanadas del proceso de compatibilización y articulación entre los procesos de planificación municipal y departamental. Promover la coordinación de acciones conjuntas de desarrollo entre los municipios de sus respectivas provincias. Promover la articulación de los planes y presupuestos municipales de la respectiva provincia con los planes y presupuestos de la prefectura de su departamento.

*El Prefecto del Departamento*: al ser la máxima autoridad ejecutiva en el nivel departamental, en el marco del proceso de la PPM le corresponden las siguientes funciones: Impulsar, lograr y dictaminar sobre la compatibilidad de los PDMs con el PDD. Asumir responsabilidad concurrente con los gobiernos municipales en la planificación intermunicipal, que involucra a dos o más municipios. Ejecutar recursos del presupuesto departamental, y en su caso gestionar recursos nacionales y/o externos, para apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos emergentes de los procesos de PPM y de la planificación intermunicipal, de su jurisdicción departamental. Prestar asistencia técnica en los procedimientos de la PPM a los gobiernos municipales de su departamento que lo soliciten. Recoger, sistematizar y archivar la información producida por los procesos de planificación municipal en el ámbito de su departamento. Sugerir adaptaciones y modificaciones a la metodología de PPM diseñadas por las instancias competentes del ejecutivo. Remitir copia del PDGES, PDD, de los programas de acciones estratégicas, de los planes de ordenamiento territorial, plan de uso del suelo y de los planes de manejo de áreas protegidas a todos los gobiernos municipales de su

departamento para su consideración en los procesos de PPM. Sistematizar y presentar a los gobiernos municipales la oferta pública nacional y departamental y coordinar el proceso de compatibilización con la demanda municipal. Delegar el cumplimiento de sus funciones a las direcciones departamentales de planificación, de fortalecimiento municipal y otras instancias técnicas y administrativas que correspondan.

*Los Subprefectos:* asumen la representación del ejecutivo departamental en la *provincia*, estableciendo una relación más directa entre el accionar de la prefectura y el desarrollo provincial y municipal. Ejercen las siguientes funciones: Coordinar con los diferentes actores públicos y privados de la provincia y sus municipios, las actividades emanadas de la ejecución de los planes departamentales con efectos en la provincia. Asumir representación y facilitar la gestión ante el prefecto para efectivizar la implementación de acciones específicas que se desprenden de los procesos de PPM en el ámbito de su provincia. Facilitar el relacionamiento y coordinación entre los gobiernos municipales de la provincia para el tratamiento de temas concurrentes. Coordinar con sus similares de otras provincias, la administración y apoyo a las acciones de concurrencia que planteen los gobiernos municipales de distintas provincias. Presidir las sesiones y efectivizar las decisiones de los consejos provinciales de PP\*.

*Otras Instituciones Públicas:* Incluye a los representantes de instituciones públicas sectoriales o temáticas con presencia en el municipio, que asumirán las siguientes funciones: Participar en el proceso de planificación del desarrollo municipal, promoviendo y profundizando el análisis de la problemática sectorial o temática y la inserción de las políticas, programas y acciones sectoriales nacionales y departamentales. Incorporar la oferta estatal de su sector o tema en la sistematización departamental de la oferta pública. Apoyar a la compatibilización temática de los planes y programas municipales con los planes sectoriales y políticas nacionales y departamentales.

*Las Instituciones Privadas de Desarrollo Social:* Son actores institucionales *privados*, ONGs y otras instituciones privadas de carácter social y las denominadas entidades ejecutoras, coadyuvan a la implementación del proceso, apoyando y colaborando técnica y financieramente en la formulación y ejecución del PDM, de POA's y los proyectos. Sus acciones deben ser ejecutadas en directa relación y coordinación con el gobierno municipal, adecuarse a los resultados del proceso de PPM y enmarcarse en el PDM y POA correspondiente. Las entidades ejecutoras mediante contratos específicos con el gobierno municipal, la prefectura y las instancias nacionales respectivas, apoyan a los gobiernos municipales en los procesos de formulación y ejecución de los PDMs, de sus programas y de sus proyectos. El resultado de su trabajo se someterá al control de calidad que realice el gobierno municipal respectivo y las instancias departamentales y nacionales correspondientes.

*Instancias de Concertación:* Los concejos provinciales de PP\* Son instancias consultivas de coordinación operativa que coadyuvan a la concertación social e institucional en las etapas de la PPM, facilitando el encuentro entre organizaciones, instituciones y actores. Sus funciones son: Facilitar la coordinación entre los diferentes actores públicos y privados de la provincia y sus municipios, para la ejecución de las actividades contempladas en el PDD y PDM's. Participar de la formulación, avalar y facilitar la implementación de las acciones intermunicipales que se definan en la provincia. Promover la optimización de la inversión pública y privada en programas y proyectos concurrentes entre municipios y la prefectura. La implementación estos es incipiente, como señala Rodolfo Siñani<sup>31</sup> "Lo evidente es que falta un componente crear los consejos provinciales de PP\*. La ley dice eso hay que crear, quizás a nivel de esos consejos provinciales incorporando otros elementos más representativos de la sociedad civil y del estado para tener un equipo de trabajo más completo" (Rodolfo Siñani, 2001 Punata).

## **Marco Normativo y Características de la Descentralización y la Participación Popular**

En efecto, en torno a este núcleo de medidas, existe una gran cantidad de normas vigentes, cristalizadas en Decretos Supremos y Leyes, que incluyen hasta los detalles más mínimos, los que han sido ampliados y modificados por dos causas fundamentales: 1) presión de los actores sociales involucrados y 2) decisiones políticas estratégicas de los partidos que ascendieron al poder en las últimas gestiones.

### **Cuadro N° 2**

#### ***Participación Popular y Descentralización Administrativa en Bolivia: Principales Características***

La *Constitución Política del Estado* define la estructura y atribuciones del Poder Ejecutivo (PE) a nivel nacional, departamental y municipal. A nivel departamental precisa que el PE a se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa. En cada departamento el PE está a cargo y se administra por un *Prefecto, designado por el Presidente de la República*, el que ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo *su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones*, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia, esta normativa también regula la existencia de un *Consejo Departamental* compuesto por representantes de las diferentes provincias del departamento y presidido por el Prefecto. A su vez, la Ley N°. 1654 de *Descentralización Administrativa*, norma el régimen de Descentralización Administrativa, estableciendo la estructura organizativa del PE a nivel departamental, definiendo además el *régimen de recursos económicos y financieros departamentales*. Establece que la estructura del PE a nivel departamental está constituida por la Prefectura, conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental que tiene atribuciones de naturaleza *consultiva, de control y fiscalización* de los actos administrativos del Prefecto, con excepción de aquellos referidos al ejercicio de las atribuciones privativas del nivel central del PE. Esto permite el desarrollo de una lógica administrativa de tipo

secuencial: el Prefecto propone, el Consejo aprueba, el Prefecto ejecuta y el Consejo fiscaliza y controla. Los aspectos sobre los cuales el Consejo Departamental tiene la facultad de aprobación, son los presupuestarios, financieros y de planificación, programas, proyectos y la gestión de financiamiento externo.

De forma complementaria a este, la *Ley 2028 de Municipalidades* que sustituyó la *Ley N° 696 Orgánica de Municipalidades*, instituye la conformación, jurisdicción y competencias de los *Gobiernos Municipales* que se rigen bajo el régimen de la autonomía municipal entendida como la *libre elección de sus autoridades, la facultad de recaudar recursos e invertirlos, de programar y ejecutar toda gestión técnica administrativa, jurídica, económica, financiera, cultural y social y de ejercer las atribuciones señaladas en la Constitución Política del Estado* en su parte sexta de *Régimen Municipal*, el cual define que el gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales Autónomos y de igual jerarquía. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde. Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta, por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por LPP\* y en número de acuerdo a la población del municipio; son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los partidos.

El Alcalde es elegido por mayoría absoluta de votos válidos y en el caso de que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta, el Concejo toma a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos y de entre ellos hace la elección por mayoría absoluta de votos válidos del total de miembros del Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repite la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. Si persiste el empate se proclama Alcalde al candidato que ha logrado la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se hacen en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal. Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros, mediante voto constructivo de censura, siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el período respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal. Sin embargo debido a pugnas políticas y presión social esto no se ha cumplido en algunos casos<sup>32</sup> De modo que la autoridad así nombrada depende de alianzas y acuerdos y la estabilidad de estos en torno a los intereses de las diferentes bancadas de los partidos políticos al interior del *Consejo Municipal* y a nuestro juicio devela junto con otras normas (Cf.: infra), parte del juego de poder subyacente alrededor de la gestión municipal.

La lógica administrativa secuencial a nivel municipal otrora idéntica a la departamental, actualmente se reproduce con similares características que a nivel departamental, con la diferencia en el origen y seguimiento de las propuestas a ser aprobadas, que son fruto del procesamiento de las demandas de la población a través de los mecanismos consultivos específicos de la Participación Popular, una vez que el Consejo aprueba, el Alcalde ejecuta y el Consejo fiscaliza y controla, por su parte el Comité de Vigilancia hace el control social.

La *Ley N° 1551 de Participación Popular (LPP\*)*, inicia el proceso de descentralización política, económica y administrativa en el país, identifica a los sujetos de la participación social y revaloriza a los Gobiernos Municipales autónomos constituidos. A este efecto, reconoce personalidad jurídica a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales respectivamente, que son Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) u Organizaciones Comunitarias (OC's) relacionándolas con los órganos públicos conforme a *Ley Asimismo*, delimita la jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia, amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla. Establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria asignados a los municipios, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales. Plantea que la implementación y profundización de la misma, es la tarea que se ha fijado generacionalmente la sociedad civil y el Estado boliviano para el presente período, el desafío es lograr que la participación de la sociedad en los diferentes niveles de la vida pública nacional, departamental y municipal, coadyuve efectivamente al logro de una ciudadanía plena, al fortalecimiento de la democracia, a la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible, constituyéndose en el instrumento privilegiado para enfrentar la pobreza, sobre la base a *tres hipótesis*: 1) La participación social posibilita el fortalecimiento de la democracia. 2) Permite la incorporación de los actores sociales en los procesos de planificación, gestión del desarrollo y control social, bajo renovados conceptos y prácticas. 3) la participación social singulariza el modelo boliviano de descentralización y la definición de las políticas nacionales de desarrollo.

El Decreto Supremo n° 23813 como *Reglamento de la LPP\** y en relación directa con esta, trata los Aspectos Económicos y Patrimoniales incluye elementos conflictivos tanto entre los diferentes actores como en otras instancias y reparticiones del Gobierno Nacional y ha suscitado desde el comienzo del proceso conflictos, nuevos intereses y estrategias de parte de los actores municipales, comunales y supracomunales. En sus primeros artículos señala que la distribución de recursos de Coparticipación Tributaria debe realizarse tomando en cuenta la jurisdicción territorial de la sección de provincia en cuestión y el número de habitantes según los datos del censo oficial del Instituto nacional de Estadística (INE) de acuerdo a los factores de distribución determinados por la

Secretaría Nacional de Hacienda, esto implica la necesidad de límites bien definidos y datos demográficos oficiales en concordancia con los artículos 6° y 24° de la LPP\*.

Por ello, muchas secciones municipales a lo largo del proceso han tenido y tienen dificultades en la definición de sus límites, lo que ha ocasionado conflictos intermunicipales y la postergación de las demandas de las comunidades involucradas por muchos años, ya que al no estar definido a qué Municipio pertenecen no pueden conformar su OC<sup>33</sup>; otro problema que también afecta a la captación de recursos de los municipios, al depender la asignación de recursos de acuerdo a la población, son las disparidades entre los datos del Censo de 1992, la encuesta demográfica de corrección y la población existente en los municipios, según las autoridades municipales se debe a un error del INE, mientras que las autoridades gubernamentales atribuyen el desfase a la resistencia sindical, la desconfianza de sus bases y los flujos migratorios altamente dinámicos<sup>34</sup>. Esto ha modificado sustancialmente la perspectiva de los diferentes actores en torno al Censo 2001 y sus estrategias tanto en la operativización del Censo a nivel nacional de parte del gobierno como de los comunarios, líderes y sus organizaciones matrices que invocaron el retorno a las comunidades y/o la declaración fidedigna del lugar de origen a sus paisanos residentes en otros municipios, pese a los comunicados oficiales de que a partir de la Ley del Diálogo Nacional el cálculo para las asignaciones incluye el índice de pobreza del municipio y no solo la población.

Un elemento que consideramos revela los problemas del control social para el cumplimiento del Art. 11 de la LPP\* es la que señala que para la Suspensión de los recursos de la PP\*, el CV cumpliendo sus funciones de seguimiento y observancia de las Resoluciones y Ordenanzas Municipales, dirigirá su observación escrita al Alcalde Municipal de la jurisdicción respectiva, quien la remitirá al Concejo o Junta Municipal, para su contestación dentro de los 15 días de recibida la solicitud por el ejecutivo municipal, siempre y cuando no sean de injerencia en asuntos administrativos del Gobierno Municipal. Cuando el Gobierno Municipal no conteste, o cuando la respuesta no conforme al CV, se remitirá la denuncia y la contestación si la hubiese, al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría Nacional de Hacienda, quien será la encargada de efectuar la evaluación correspondiente, dentro de los 30 días de recibida la documentación. En caso de encontrar fundado el reclamo, la Secretaría Nacional de Hacienda, requerirá a la Municipalidad transgresora, para que subsane la situación observada dentro de los 15 días siguientes. Cuando no exista contestación del Gobierno Municipal requerido, o cuando la misma no conforme al requirente, se procederá a efectuar la denuncia del Poder Ejecutivo al Honorable Senado Nacional y en caso de que este admita la denuncia, los recursos de PP\* quedarán suspendidos, hasta que se emita la Resolución Senatorial pertinente a favor o en contra. Esta suspensión de recursos no afecta los recursos propios municipales. *De manera que el control social ejercido por el CV es la denuncia* y la única instancia con poder para congelar la utilización de fondos es el H. Senado Nacional.

Otro componente altamente conflictivo debido a su interpretación parcial de parte de los actores, fue la transferencia a título gratuito al municipio de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura y deportes; así como la infraestructura física de caminos vecinales y microriego *de propiedad estatal con excepción de aquella que fue construida y/o es administrada por la comunidad usuaria de la misma*. En el área rural, el agua junto con la tenencia de la tierra define las estrategias de subsistencia tanto de las unidades familiares como la comunidad en general: “El agua es vida sino hay agua no vivimos. Para hacer llegar el agua a nuestras tierras harlo trabajo nos ha costado y por eso hemos arriesgado hasta nuestras vidas” (Ángel Méndez, 2001 Punata)<sup>35</sup>. Las organizaciones de riego de Cochabamba, protestaron contra la LPP\* por la transferencia de los sistemas de microriego a los municipios, y porque no reconocía a las organizaciones de riego como sujetos de la LPP\* en desconocimiento de la importancia de estos actores de reconocimiento local aun cuando la mayoría no tiene una personería jurídica reconocida por el Estado, debido a que los sistemas de riego suelen abarcar varias comunidades, municipios e incluso varias provincias según una delimitación socio territorial de cada uno de los sistemas de agua, haciendo uso colectivo entre los habitantes que pertenecen a las comunidades integrantes del sistema por lo tanto, incompatible con la estructuración espacial en OTB’s u OC’s.

“...varias alcaldías pensaron que los sistemas de riego iban a ser suyos, que iban a gestionar sus aguas, y gestionándolas también podrían cobrar tarifas o tasas. Todo esto no era cierto porque la gran mayoría de los sistemas no eran del Estado boliviano sino privados, y por lo tanto el Estado no tenía ninguna autoridad para adueñarse de los mismos. Pero, ¿Cuántos alcaldes y cuántas organizaciones de riego tienen la suficiente capacidad de interpretación jurídica? Muy pocos, por lo que era lógico que entre regantes y gobiernos municipales se generaran desencuentros y hasta conflictos” (Hoogendam, 1999: p. 126)

Es así que el proceso de municipalización como resultado de la implementación de la LDA y LPP\* generó cambios importantes en la gestión de riego de las comunidades por la incertidumbre sobre las responsabilidades y atribuciones de distintos actores respecto al agua, inducida por la falta de claridad de la LPP\* en cuanto a la gestión de recursos naturales dentro del ámbito municipal y la tendencia a la dispersión de las inversiones en el riego por incompatibilidad espacial, por ello los diferentes actores han ido atenuando los efectos posibles a través de la adopción de diferentes estrategias.

Actualmente no es clara cuál es la relación entre el gobierno municipal y los regantes y cual es el rol de cada uno de ellos en la gestión de agua. Hoogendam veía a futuro una cogestión de los sistemas de riego por los gobiernos departamentales y municipales lo que supondría la injerencia Estatal en la gestión de riego y la pasividad de los comités de regantes que hasta ahora mantienen un carácter autogestionario. En la mayoría de los casos se ha manejado según el principio de subsidiaridad, es decir que las autoridades

municipales apoyan a las organizaciones de regantes a petición directa con el respaldo de sus OTB's que son en realidad ambas caras de las comunidades involucradas; la estrategia de los comunarios es la siguiente: las organizaciones de riego consiguen dinero para proyectos de mejoramiento de sus sistemas, de fondos nacionales de inversión (FDC, FIS, PDA) y a su vez obligan a los gobiernos municipales a desembolsar la contraparte, ya que los recursos de PP\* son asumidos como propios de las comunidades y en efecto lo son, de modo que no puede haber injerencia de cogestión alguna, sin embargo no es totalmente positivo para las comunidades porque si bien los gobiernos municipales acceden a desembolsar la contraparte ponen condiciones tales como suprimir otras demandas priorizadas por las comunidades u OTB's sin tener en cuenta los montos de inversión y son aceptadas por la premura de la necesidad de agua para riego.

La amenaza de una dispersión de las inversiones en el riego por la división distrital y municipal, debido a que los sistemas de riego como señalamos previamente, sobrepasan estos límites, y en sus áreas de captación o de distribución de agua abarcan (partes de) varios municipios, por lo tanto es operativamente es inviable dotar de un sistema solo a una porción de comunidades sin considerar a los otros usuarios que territorialmente se encuentran en otros municipios, lo mismo pasa con otros requerimientos que no están espacialmente circunscriptos al interior de la unidad territorial municipio, por ello se están adoptando iniciativas mancomunadas que han evolucionado desde las mancomunidades *definidas y obligatorias* por Ley para aquellos municipios que tuvieran menos de 5000 habitantes según los datos gubernamentales, las cuales a nuestro modo de ver fueron experiencias desalentadoras en la mayoría de los casos al carecer de capacidad de gestión para operativización de su Plan de Desarrollo Mancomunado; pasando por mancomunidades que llamaremos *puntuales o temáticas* que abarcan municipios en torno a un tema específico, por ejemplo la preservación de un Parque Nacional o un Área Protegida hasta las mancomunidades de las subregiones (por ejemplo: Trópico, Valle Alto) que denominaremos *integrales* debido a que los objetivos de su conformación abarcan todas las áreas temáticas o dimensiones (Cf.: Supra) de la gestión municipal, lo que esta posibilitando soluciones a la problemática descrita.

Finalmente, otro elemento que más que conflictivo es aflictivo es respecto a los gastos relacionados con la administración, el mantenimiento y renovación de la infraestructura transferida a cargo de los Gobiernos Municipales receptores. Uno podría imaginar, como lo hacen ex – autoridades municipales (“lo que podría haber hecho con esa plata”), que al incrementarse en porcentajes “divinamente” elevados los recursos de Coparticipación Tributaria, incluso desde un nivel de cero en todos los municipios que no eran Capital de Provincia los servicios mejorarían en general y las gestiones municipales serían muy fructíferas, lo cierto es que después de la euforia inicial y con los recortes en la gestión de gobierno debido a bajas recaudaciones por la crisis, amén de los problemas de corrupción de carácter histórico, se ha convertido en una pesada carga para los gobiernos municipales.

Los recursos son más pero también las necesidades y así la pesada carga crece geométricamente, especialmente en lo referido a salud y educación, de acuerdo al crecimiento porcentual de la población y las nuevas necesidades de la población existente, a medida que pasan de la infancia hasta la tercera edad. Esto ha limitado en gran manera tanto la calidad como la cobertura de estos servicios públicos y aun más con la exacerbación de la crisis económica, que ha incrementado el número de alumnos en las escuelas públicas que antes cursaban en escuelas privadas, pequeñas incursiones ahora cerradas por quiebra, e incluso el retorno de aquellos estudiantes que cursaban fuera del municipio con sacrificio extremo de parte de los padres. De la misma forma creció la demanda por servicios de salud de la población en general, acogiéndose a los seguros regulares y a los de implementación paralela al proceso como lo son el seguro madre- niño y de vejez que funcionan a media máquina por la falta de recursos y por el rechazo del personal de salud que con medidas sindicales que limitan y controlan tales servicios, auguramos la misma suerte para el seguro indígena de salud a implementarse si es que no se hacen efectivos desembolsos adicionales de parte de los Fondos nacionales especiales y una reforma general en la estructura institucional de estos.

### *Descentralización*

La descentralización del poder, más que la desconcentración del conflicto siempre fue una demanda largamente anhelada por todos los actores, con diversos matices en sus planteamientos, especialmente en los sectores populares que evocan una sociedad más justa y participativa. En general implica en un sentido amplio una democratización política, social y administrativa.

Laserna relata el prolongado transcurso desde su aprobación en el gobierno de Hernando Siles, el olvido en la etapa del Capitalismo de Estado y su resurgimiento en los primeros años de la década del 80, considera cuatro fases hasta la actualidad, desde una primera fase de *inicio del debate* en torno a la descentralización (1981 – 82), cuando los Comités Cívicos desempeñaron un rol importante como espacios de expresión de la sociedad civil y de fortalecimiento de las reivindicaciones democratizadoras; la *formulación de 18 primeros proyectos* con la apertura democrática en el infructuoso periodo de la UDP que marca la segunda fase, pasando por un *amplio debate* entre 1986 y 1991, a través de congresos y encuentros a nivel nacional, de Comités Cívicos, entidades gubernamentales, alcaldías y representantes del legislativo, apoyados por organizaciones internacionales tales como la GTZ alemana, PROADE, etc. Hasta una cuarta llamada de *concertación ampliada* entre los años 1992-1993 que da lugar a un proyecto a nivel del Senado de la República, suspendido por espacio de un año priorizando la promulgación de la Ley de PP\* que pone en marcha el proceso, promulgándose finalmente un 28 de julio de 1995 la Ley N' 1654 (Cf.: Supra). (Laserna, 1994: pp. 95 – 115)

Habíamos señalado que la descentralización como expresión de la apertura interna necesaria para la lógica del modelo neoliberal supone una revaloración de las ventajas que los gobiernos locales puedan presentar en relación a su capacidad de gestión, sin embargo se reconoce en síntesis, previo análisis, una serie debilidades en los gobiernos locales especialmente cuando se trata de

Municipios predominantemente rurales que adolecen de debilidad institucional, debido no solo a que las atribuciones y recursos que les concede la Ley son insuficientes sino a otras características tales como las conductas clientelares de las autoridades municipales, la tendencia de parte de los diferentes actores a mantener conductas autoritarias, recursos humanos insuficientes o no calificados, baja capacidad para movilizar a los agentes sociales locales en proyectos de beneficio local y Servicios básicos desfinanciados, de cobertura parcial y de baja calidad, por lo que se puede concluir que si no existe una descentralización del poder más que una desconcentración de responsabilidades difícilmente se superara la problemática.

Por lo expuesto remarcamos que un proceso de descentralización de Poder anhelado por los diversos actores, debería pasar por lo manifestado en los trabajos mencionados<sup>36</sup> una democratización Política, Social y Administrativa, que supone la ampliación del campo de derechos y libertades a través de procesos de participación política y social de la población, la incorporación real al proceso de desarrollo local y regional a sectores y regiones que hasta hoy han sido marginados y excluidos de sus propios destinos, no solo como legitimización consultiva, y finalmente un fortalecimiento administrativo para la eficacia en la gestión del desarrollo local.

## **Capítulo V : Planificación Participativa en Municipios Predominantemente Rurales del Depto. de Cochabamba**

### *Análisis de la Situación de las Organizaciones Campesinas desde la Implementación de la PP\**<sup>37</sup>

Para comprender las relaciones y situación de las Organizaciones Campesinas a partir de la LPP\* es necesario entender primero, la dinámica de estas organizaciones y de la gestión del desarrollo local antes del inicio del proceso por ello hacemos una síntesis del proceso histórico previo.

El campesino es principal actor en los municipios predominantemente rurales, en el valle alto es el campesino parcelario o minifundista cuyas características principales se deben a que son agricultores de larga tradición asentados en pequeñas propiedades individuales por la mayor fragmentación de la tierra, mientras que el en Trópico se trata del colonizador, el pequeño productor, el compañero cocalero (que puede tratarse del mismo campesino parcelario del Valle, de los mineros e inmigrantes del altiplano y el resto del país o de las generaciones nacidas en el trópico de inmigrantes de la colonización dirigida y de la espontánea), el cual que ha experimentado una diferenciación sociocultural (relaciones sociales, tipos de cultivos, diferentes técnicas productivas), respecto a sus comunidades originarias, aunque pervive en el su sentido de pertenencia a estas.<sup>38</sup>

En otras muchas partes de la región andina y especialmente en el departamento de Cochabamba, allí donde ya no se recordaba la organización comunal previa, la única forma de organización comunal e intercomunal es el sindicato campesino, generalizado por el gobierno del MNR desde la Reforma Agraria de 1953. Este cambio se inició en las antiguas haciendas, pero de ahí se expandió también a las comunidades originarias de la región donde se adoptó también este mismo esquema que perdura hasta la actualidad

De forma que la organización comunal más importante en ambas regiones es el sindicato campesino, en el que su funcionamiento esta plenamente ajustado a la vida de la comunidad, de ahí que la afiliación o no al mismo no es una decisión optativa sino como consecuencia automática de vivir en la comunidad, ser jefe de hogar y tener acceso estable a la tierra. Como señala Albó<sup>39</sup> la asamblea del sindicato es entonces la asamblea de todos los jefes de familia de la comunidad que es la que toma las decisiones sobre todo lo que afecta a la vida en común tanto en lo económico como en lo social y hasta en las celebraciones y fiestas.

A raíz de la implementación de la PP\* uno de sus grandes errores fue que cuando se reglamentó las OTBs se les obligo a registrarse o bien como indígenas o como campesinos, ignorando que en muchos casos tienen ambos rasgos, de modo que tuvieron que modificar los registros ya que se trata de una falsa dicotomía

La Ley de Participación Popular de 1994, la Ley INRA y otras disposiciones legales recientes lo han comprendido al reconocer al sindicato campesino como una de las modalidades de OTB, es importante señalar que la pertenencia a un Sindicato Campesino de Base que mantiene niveles superiores hasta llegar al nacional, desde la Subcentral Campesina, la Central Campesina, pasando por la Federación Provincial y Departamental hasta la CSUTCB, permite una mayor articulación entre comunidades y departamentos, como se muestra cuando toman la medida de presión de bloqueos masivos. Los conflictos sociales del año 2000 (Abril y Septiembre) muestran que el sector campesino indígena sigue siendo un actor social fundamental en el país, que representa como diría Linera a gran parte de la "otra Bolivia", la más profunda de raíces históricas, la más pobre y olvidada por la estructura neocolonial de país

### *Región de los Valles*

Los valles centrales de Cochabamba constituyen la región rural más densamente poblada en todo el país, con haciendas tempranas surgidas ya en la Colonia, hoy transformadas en minifundios de incluso menos de una hectárea, donde combina la auto subsistencia con una participación bastante regular y significativa en el mercado, especialmente si tiene acceso a riego y con frecuencia se complementa con otras actividades de tipo artesanal, comercial o incluso profesional. La población habla un quechua mezclado con el castellano, hecho que refleja según Albo un nivel de "nrestizaje" cultural superior al de otras partes del campo andino, debido a que Cochabamba ha sido siempre un lugar expuesto a muchas influencias por su situación regional.

Hasta fines de la Guerra del Chaco hacia 1935, la zona rural de Cochabamba nunca había tenido un principal en las luchas campesinas e indígenas del país. Sin embargo, el largo deterioro del sistema de hacienda, la emergencia del campesinado como posible propietario parcelario y su vinculación con nuevos partidos políticos que incluían medidas proindigenista, el campesinado de las haciendas pasó a desempeñar un papel protagónico y cuestionador del viejo estado oligárquico. Allí fue donde, por vinculación con el PIR, nacieron entonces los primeros sindicatos campesinos, organización que desde 1952 el MNR incorporó masivamente a su esquema y, una vez tomadas las tierras, estos sindicatos pasaron pronto a ser la del General Barrientos, que de esta forma hizo creíble su propuesta con el Pacto Militar Campesino.

Tres fueron las consecuencias más importantes de la Reforma Agraria: La redistribución de tierras por la Reforma Agraria de 1953, la "ciudadanización" del campesino a través de la ampliación del voto y del sistema educativo, el impulso estatal para la formación de organizaciones campesinas, como base de sustento del nuevo Estado.

“El esquema se ha repetido en años más recientes. En unos casos, casi siempre en asociación con diversas opciones políticas y/o con pugnas personales por la hegemonía dentro del movimiento (Caudillismo) por falta de objetivos comunes; con cierta periodicidad la Federación Departamental de Cochabamba se ha subdividido con unas provincias apoyando a un dirigente o bando y las demás al otro, que se disputan la sede departamental. Pero, si reaparece un objetivo o enemigo común, esta agresividad converge. Así ocurrió, por ejemplo, en la llamada Masacre del Valle (enero 1974), en los reiterados conflictos y bloqueos vinculados con la resistencia contra la extirpación de la coca o durante la "Guerra del agua" en abril del 2000.

“En los años treinta, algunos ex-combatientes quechuas de la Guerra del Chaco (1932-35), nos habíamos dejado influenciar por la manera de organizarse que tenían los obreros. Éramos "colonos" de algunas zonas de hacienda, que fue el nombre que nos habían puesto a los comunarios de hacienda. Por ello, comenzábamos a organizar sindicatos al estilo obrero, la primera de ellos fue el Sindicato Agrario de "Huasacalle" que se constituyó en Ucucreña el 3 de abril de 1936... el 52 fue otro engaño más para los originarios. Esta manipulación civil abarcó todo el gobierno del MNR (1952-1964), y durante los gobiernos militares, ellos trataron de manejar a la población rural a través del llamado "Pacto Militar Campesino" (1964-1978). Sin embargo, en 1968 se produjo una gran movilización campesina en todo el país contra del Impuesto Único Agrario y en repudio al "Pacto". Este primer intento de independización de los campesinos del "Pacto Militar Campesino" sigue con la creación en febrero de 1971 de la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia, afiliada a la COB, y con el VI Congreso Nacional de la CNTCB, realizado en Potosí el 2 de agosto del mismo año, donde resulta elegido como Secretario Ejecutivo el representante del katarismo Jenaro Flores, el 26 de junio de 1979, bajo los auspicios de la COB, se realiza el primer Congreso de Unidad Campesina, en el cual se constituye la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) que tiene su prueba de fuego en las jornadas de noviembre de 1979 en defensa de la democracia y posteriormente en el bloqueo nacional contra el paquete de medidas dictadas por la presidenta Lidia Gueiler en diciembre. .. A raíz del papel decisivo que muchas mujeres habían tenido en diversos bloqueos, todavía en la época de dictadura, en 1977 empezaron los primeros sindicatos de mujeres. Después, en 1978, hubo un congreso departamental de La Paz y el 10 de enero de 1980 se realizó el I Congreso Nacional, del que surgió la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa, popularmente conocidas como "las Bartolinas" (CSUTCB, 1996)

### ***Caso del Municipio de Punata***

El Municipio de Punata esta ubicado en la zona del Valle Alto del Departamento de Cochabamba, y constituye la Primera Sección de Provincia Punata, cuenta con un solo cantón formalmente constituido de nombre Villa Punata<sup>40</sup>. El municipio tiene cinco distritos aprobados por el Honorable Consejo Municipal (Ordenanza Municipal 21/96) El distrito 1, constituye el área urbana o ciudad de Punata, mientras que los distritos restantes componen el área rural. El área urbana contiene el 15,6 % de las Organizaciones territoriales de Base (OTB's) del municipio, mientras que las comunidades rurales representan un 84,4 %; por lo tanto se puede concluir que el Municipio de Punata es un Municipio predominantemente rural.<sup>41</sup>

### ***Aspectos de organización e institucionales del Municipio de Punata***

De acuerdo a las bases conceptuales de referencia habíamos distinguido cuatro dimensiones del desarrollo local: la gobernabilidad local, las políticas públicas, los recursos requeridos y el escenario local y es por ello que para entender la experiencia específica del caso, analizamos: el rol, el comportamiento en la sociedad de sus distintos miembros que involucran las tres categorías de actores del proceso de planificación del desarrollo.

Según ha pasado el tiempo, las organizaciones sociales del Municipio se han ido transformando en función de los acontecimientos sociales y políticos. La situación histórica muestra que se han modificado las características de las organizaciones de la cultura andina a consecuencia de las agresiones externas de la colonia y de la república.

En la actualidad las formas de organización comunal son el Sindicato y las Juntas Vecinales que se constituyen en Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) Existen también los Comités de Agua Potable y de Agua de Riego en aquellas comunidades que tienen cuentan con este liquido para uno y otro fin.

#### *El sindicato*

En el área rural del Municipio de Punata, la forma de organización es el sindicato, en la mayoría de los casos existe sobreposición de funciones con la OTB, ya que existe una directiva del sindicato y otra directiva de la OTB en una misma comunidad. La función del sindicato en coordinación con la asociación de riegos u otra institución, es la de organizar los trabajos para el desarrollo de la administrar del agua para riego llamadas Mit'ha, Rol y Riadas, producción agrícola, atender la demanda de terrenos entre comunarios o entre comunidades. A nivel de la comunidad los líderes naturales ocupan cargos de las mismas características de un sindicato obrero: Secretario General, de Actas, de Deportes, etc.; los cargos son rotatorios y son nombrados por voto de la asamblea o reunión comunal en la que participan los jefes de hogar de cada familia, ya sea por propuesta de sus compañeros o iniciativa propia. La afiliación al sindicato es directa, es decir que si uno es parte de la comunidad es parte del sindicato, aunque puede pertenecer al mismo tiempo a otra asociación como la de riegos, de leche, etc.; de acuerdo a las características de sus actividades socioeconómicas y son estas, junto con la imposición de creación de las OTB's las que determinan el numero y composición de la dirigencia de la comunidad. (Por ejemplo además de los cargos nombrados existe el cargo de representante ante la asociación de regantes, ante la asociación de productores lecheros e ILVA, etc. que pueden ser los mismos que ante la central campesina u otros comunarios delegados).

#### *Organizaciones territoriales de Base (OTB's)*

Las OTB's a diferencia de los sindicatos obedecen en este caso a un criterio de agrupación territorial según distritos, en las que cada OTB correspondería a una comunidad en el área rural y a una junta vecinal en la zona urbana Las OTB's en el proceso están representadas por el Comité de Vigilancia.

Según Datos Oficiales Punata tendría 76 OTB's con el 100 % de Personería Jurídica, sin embargo por problemas en la gestión de riego (Existen Comunidades que quieren más horas de riego, para tener más horas se han dividido y están gestionando su personería jurídica), actualmente son 86 OTB's (Sin contar el distrito 5) de las que 18 no tienen personería jurídica por lo que solo el 79, 07 % tiene documentos propios.

#### *Organizaciones Sociales Funcionales*

Se han identificado 20 organizaciones sociales funcionales, de carácter cívico - social, sindical, de fomento a la producción, y de fomento al deporte, la más importante es la Asociación de *Usuarios del Sistema de Riego y Servicios de Fomento Agropecuario Punata*, fundada el 26 de Febrero de 1989, con reconocimiento de su personería jurídica por resolución suprema 207675 del 23 de Marzo de 1990.

Agrupada actualmente en su seno a más de 3200 Familias de 62 comunidades beneficiarias de los municipios de Arani, San Benito y Punata, cuya organización social se basa en los Comités de Regantes existentes de laguna Robada, Lluska Qhocha / Muyu Loma y Totorá Qhocha, que responden a los nombres de los embalses con los que cuenta la asociación. Los comités están organizados en torno a sus represas y con administradores independientes uno del otro.

Es una institución de servicio orientado a la administración, operación, mantenimiento y aprovechamiento del sistema de riego, que cuenta con algunos servicios de crédito, asesoramiento técnico en producción agrícola a través de su tienda de agroquímicos. Anteriormente, también funcionaba una planta artesanal de elaboración de queso fresco y tilsit, esta fue transferida a la Cooperativa Integral por falta de infraestructura, estos servicios funcionaban bajo la dirección de un directorio o comité encargado.

Los campesinos agrupados en la asociación de usuarios del sistema de riego constituyen en una organización autónoma con capacidad de operar, administrar y mantener el sistema de riego, consolidándose, como sujeto de negociación ante instituciones nacionales e internacionales para proyectos de mejoramiento y ampliación, cabe resaltar que la asociación es una institución autogestionaria, es decir que se sustenta en ingresos propios provenientes de cuotas de operación y mantenimiento de sus socios, con reglas propias que regulan la distribución social del recurso agua.

Pertenece junto con otras 70 organizaciones de regantes a la Federación Departamental de Regantes (FEDECOR) que esta organizada según cuencas y que tiene como funciones específicas: 1) defender los intereses de los regantes en todos los ámbitos donde tendría que defenderse el uso de agua para la agricultura; 2) informar a las organizaciones que forman parte de esta federación; 3) defender los "usos y costumbres" en la distribución local del agua; y 4) plantear propuestas productivas para la agricultura regada, para así impulsar una mayor productividad en el área rural.

A diferencia de la relación entre organizaciones matrices (FEDECOR – CSUTCB), a nivel local no existe una marcada rivalidad ni conflicto entre la organización de regantes y la central campesina, sino existe una coordinación de actividades ya que la asociación se asume como propia de las comunidades integrantes ("es de nosotros mismos"), sin embargo el carácter de necesidad vital que

tiene el agua, convierte a la asociación en una organización de mayor capacidad de convocatoria que la Central, Subcentrales y Sindicatos comunales.

A pesar de que el agua se considera después de la tierra el elemento aglutinador de las organizaciones comunales, en el caso de las comunidades del municipio de Punata la avidez por tener derecho a mayor cantidad de horas de riego ha hecho que las comunidades se dividan, no después de mucha polémica y preocupación de las autoridades comunales, muchas familias decidieron separarse y además solicitar su personería jurídica como “nueva” comunidad lo que además las habilitaría para ser una OTB ante el gobierno municipal, este fenómeno junto con la ausencia de límites municipales definidos es un serio problema para la planificación de la gestión municipal, el ordenamiento territorial distrital y la gestión de proyectos

*Los Sindicatos y Central Campesina, las Organizaciones Territoriales de Base y el Comité de Vigilancia de Punata*

“Crear, desde el Estado, organizaciones que representen a la población es un riesgo puesto que constituye una suerte de coacción del Estado hacia los pobladores para que avalen organizaciones sin base social. Este riesgo fue saldado, de alguna manera cuando el Estado reconoció a todas las organizaciones tradicionales reconocibles. Sin embargo, el hecho de que los sindicatos campesinos se convirtiesen en OTBs no parece haber garantizado un reconocimiento de la población al doble nombre que adoptan y a la doble función que desempeñan estas organizaciones (...) Desde la LPP\* las organizaciones sindicales de las comunidades campesinas en los valles cochabambinos quedaron reconocidas como OTBs, en tanto que el Comité de Vigilancia se constituyó como una instancia funcional a los fines de la ley. Una organización nueva sin duda, y por esto, sin antecedentes en el repertorio de usos y costumbres de la población de las secciones provinciales y sobre todo de las comunidades rurales. (Vargas, 2001: pp. 85 – 102)

El comité de Vigilancia del Municipio de Punata, esta conformado por las siguientes Carteras: Presidente, Vicepresidente, Secretario de Actas, de Hacienda, de Organización y Vocal, para la elección de la directiva se eligen cinco delegados titulares con su respectivo suplente, de los cuales dos corresponden al distrito 1, y uno de cada uno de los restantes (distritos 2, 3 y 4, de manera que no se tomó en cuenta al distrito 5), la elección de la directiva se realiza en una asamblea general y su mandato dura dos años. Esta organización en número y duración del mandato no corresponde con las disposiciones vigentes, ya que según el decreto N° 23858 ni en número ni composición, sin embargo hay que señalar que la Ley es muy ambigua en los cálculos para tal efecto

Los cantones requieren de Leyes para su creación o fusión, a diferencia de los distritos municipales que son más flexibles ya que se basan en las ordenanzas municipales, por lo que son fácilmente modificables. El proceso de distritación, que tiene el objetivo de darle lógica al caos territorial y superar la sobreposición de funciones y atribuciones - producto de la avalancha normativa del proceso-, es de doble filo: positivo por la necesidad de disponer de un marco territorial flexible y adaptable a los cambios demográficos y socioeconómicos que experimenta el país e inestable, al estar estrechamente vinculado con la distribución del poder y los recursos y por lo tanto sujeto a sucesivos cambios según el devenir político de las gestiones.

Existen problemas adicionales en el proceso de distritación generados por la metodología y criterios empleados por las instituciones a cargo de las propuestas de distritación, ya que como señalamos (Cf.: Supra) supone una asimilación, adecuación y nuevas propuestas de parte de las ONG's, Instituciones Facilitadoras, Investigadores y Técnicos del estado del arte y de experiencias acerca del proceso y lastimosamente algunas de las propuestas fueron realizadas con un alto grado de desvinculación con la realidad socioterritorial de las poblaciones y carecen de concertación con los diferentes actores de la población por lo que los gobiernos municipales pese a que dictaron sus resoluciones municipales en ocasión de su entrega, se han abstenido de validarlas.

Después de la reforma agraria las comunidades campesinas adoptaron el nombre de las propiedades de los terratenientes o propio del lugar dividiendo por ejemplo la propiedad “San José” de la Familia “X” en San José Centro, San José Chico, San José Grande. A lo largo del proceso desde la implementación de la PP\* las comunidades campesinas obtuvieron su personería jurídica lo que las habilita para tener representación como OTB u OC, ya que teóricamente las OTB's reconocidas y que pueden participar del proceso son aquellas que tuvieron tan preciada resolución, luego por problemas internos entre sus líderes naturales, algunas familias deciden separarse de modo que la comunidad queda separada en “A” y “B” adoptando otro nombre o poniendo algún distintivo, por ejemplo San José Centro dividido en San José Centro (a secas como dicen los dirigentes) y San José Centro “A”, la personería jurídica entonces es de todos y de nadie, perjudicando la priorización de sus demandas en los Planes Municipales (anuales o quinquenales) ya que este uno de los criterios para esta evaluación, este problema preocupa a gran parte de la dirigencia comunal y supracomunal como señalo en el taller un dirigente “Es una barbaridad señorita, se separan y con digamos diez familias ya quieren ser comunidad y eso no es posible, como pues”. Este problema de división interna, la falta de personería jurídica sumado a la falta de definición de los límites jurisdiccionales con el municipio de San Benito ha determinado que muchas comunidades se vean limitadas en la priorización de sus demandas, sin embargo por estrategia pese al litigio se incluyó en el POA 2002 (que se planifica a comienzos del segundo semestre del 2001 a través de las cumbres municipales), la ampliación de caminos a Mala Cara, la apertura de caminos a Chakeri y Jarka Mayu así como el sistema de agua potable para LLuri bajo y un puente peatonal para Curzani, ante la contrariedad de muchas comunidades que desde hace años no pueden acceder a sus demandas por tal razón (“el tanque elevado estamos pidiendo desde 1999 y hasta ahora nada”- David Flores dirigente de San José Centro -)

Los sindicatos son y fueron siempre espacios de articulación de las demandas comunales, por lo que con la implementación de los mecanismos de la PP\* incluso en aquellas comunidades divididas, en cada una de ellas la acción de los dirigentes comunales se

torno un tanto fortalecida y más activa a nivel comunal, en algunas surgieron nuevos dirigentes que representaran a la comunidad ante la alcaldía como OTB, aunque en la mayoría esta responsabilidad fue asumida por el secretario general de cada comunidad a diferencia de la dirigencia supracomunal que tiene muy poca capacidad de convocatoria problema que se agudizó más ya que las demandas a partir de la PP\* se hacen a través de los representantes de las OTB's y no así a través del Secretario General de la Central Campesina que además esta desprestigiado frente a las bases por su cambiante actitud según el acontecer político de la provincia y el departamento<sup>42</sup>.

Ser dirigente comunal implica mayores responsabilidades debido a que la gestión de la demanda comunal recae en estos y la omisión de su presencia en las actividades distritales y municipales determina la no inclusión de las demandas de la comunidad en la priorización del POA, esto debido a que por la disputa del presupuesto a favor de la propia comunidad los dirigentes han asumido el criterio de “el que no participa no existe”, de modo que si un dirigente de la comunidad X no presenta el acta de priorización comunal y/o no asiste para la asamblea “se va al agua”, con la creciente preocupación de las autoridades municipales, facilitadores y CV que reiteradas veces hacen recuerdo del carácter solidario y equitativo que debería primar en el proceso (curiosamente reclamo *selectivo*). Rara vez uno que otro reclama por algún proyecto de la comunidad que no tiene representante en la cumbre municipal a lo que se observo dos tipos de conducta de los representantes comunales: 1) si el proyecto tiene impacto indirecto en las comunidades aledañas es apoyado por estas unánimemente de modo que varios oradores hacen moción de voto, en cambio 2) si el proyecto es aislado o es percibido como no necesario, en fin no es de reconocimiento popular (por ejemplo una canchita deportiva múltiple) la defensa del representante es reprimida con la rechifla de los presentes. (“acaso vos eres su dirigente, no te metas”, “defende de tu comunidad pues” “al agua al agua”, “se anula”).

Este problema ha generado estrategias de emergencia entre la dirigencia comunal, surgiendo jerarquías propias ante el proceso como es el cargo de “reemplazo OTB” (que puede ser por ejemplo el secretario de actas u otra persona a iniciativa propia) que tiene la misión de representar a la OTB en caso de que el Secretario General u otro representante asignado como titular no estuviese disponible. Sin embargo en las diferentes actividades generadas desde el entorno municipal existe claro ausentismo, especialmente si no se trata de cumbres de definición de presupuesto, uno por falta de mecanismos de difusión masiva por limitaciones presupuestarias y también por cansancio e incompatibilidad con las actividades agropecuarias (“cansa tanta reunión”, “anoche hemos regado hasta la madrugada por eso no han debido venir”, etc). Otro problema que existe a nivel comunal se refiere al ausentismo en las priorizaciones comunales, ya que en las actas de priorización se puede ver y comparar el nivel de participación de los jefes de hogar que va desde un 35 % en el peor de los casos a un 70 % en el mejor.

En los primeros años del proceso el CV estuvo compuesto generalmente por representantes de las Juntas Vecinales (JV) de modo que tenía carácter de representación urbana, que junto con la mentalidad de reproducción de la ciudad en las autoridades municipales determinaron que las primeras obras sean de carácter urbano; con el transcurso del tiempo y marcadamente desde la formulación del PDM del Municipio el área rural cobro mayor importancia ya que son mayoría en el numero de OTB's y en conjunto una porción mayor de la población, lo que ha determinado que la presidencia del CV este ocupado por un dirigente comunal de origen campesino y tengan en conjunto más posibilidades que sus pares urbanos para orientar a su favor la priorización de demandas, aunque efectivamente tal priorización depende de la aprobación del Consejo Municipal.

La conformación de un ente fruto de la cooptación estatal ajeno a la organización tradicional, como lo es el CV, ha determinado que exista un efecto ambiguo, por un lado la relación entre los dirigentes de las OTB's trata de ser más estrecho con la directiva de la CV con la intención de apoyo para la priorización de sus demandas y por otro lado de distanciamiento social (en el sentido de que se tiene desconfianza, ya que existe la asociación directa entre las autoridades municipales y la directiva por parte de la población, (“deben ser de su partido”, “apoyan solo a los de su partido”), lo que ocasiona cierto conflicto y distancia entre los comunarios , dirigentes supracomunales y la directiva (por un lado esta la idea del compañero de cargo X del CV con poder de influencia en la gestión municipal y por otro lado el mismo compañero que participa de las actividades y trabajos comunales como afiliado de base -idea de “hermano campesino”-), generando conductas conocidas en el medio como Miskí Simi (expresión quechua – boca dulce- en el sentido que con la boca -por delante- le hablan dulce y después – por detrás – le dan “palo”) La directiva esta consciente de ello y explica que las limitaciones en la atención de las demandas se deben a cuestiones de orden presupuestario y no por afinidades de orden político o personal :

“Hay miramientos de porque están priorizando a ellos y a nosotros no, y como decía es por la falta de recursos, por eso tiene que esperar un año o dos más (!), hay es donde se molestan y dicen porque les han dado a ellos, porque serán del partido no serán del partido, que si son sus compadres.... lo que falta es mayor conocimiento de la gente y saber con que recursos se cuenta, entonces para hacer los requerimientos y que la participación popular es para el desarrollo de los pueblos y en base a eso debería haber más visión que se puede hacer para el desarrollo para la comunidad” (Nataniel Claros, sep. 2001)<sup>43</sup>

Los comunarios de base manifiestan una actitud de incredulidad y de esperanza con respecto a su propia organización dado que el acceso a los servicios básicos genera nuevas formas de estratificación y pone en peligro antiguos sistemas de equidad interna, ya que para cualquier proyecto debe existir la contraparte de la comunidad, por lo que cada beneficiario debe aportar con una suma determinada, esto hace que exista mayor o menor emergencia de recursos de acuerdo a las posibilidades de las familias de la comunidad, las disparidades entre los ingresos de estas determina la viabilidad del proyecto e incluso disputas internas por la

omisión de los pagos. Esta problemática, data desde la implementación de muchos proyectos y se ha acentuado con la PP\*, ha intentado ser resuelta con la estrategia sindical de hacer pagar la contraparte por alguna institución. (por ejemplo si es ante la alcaldía con fondos de financiación de ONG's y si es ante la Prefectura o las ONG's con recursos de coparticipación de la gestión municipal).

### *Relaciones de Género*

Uno de los principios de la PPM es la *equidad*, que teóricamente se operativiza a través de la igualdad de oportunidades de acceso, propiedad y disfrute de bienes materiales y no materiales. En el proceso de la implementación de la PP\* se alienta la equidad de género e intergeneracional por lo que el objetivo es incluir las demandas y propiciar la mayor representatividad de los diferentes actores a través de los mecanismos de la PP\*, sin embargo lejos de las buenas intenciones priman las desigualdades, especialmente para las mujeres y peor en el caso de las mujeres rurales, por ello no es raro escuchar aquella afirmación de que la pobreza y marginación en el país “tiene cara de mujer”; la problemática de género empero no conoce barreras económicas ni sociales, ya que la discriminación de la mujer esta presente en todos los ámbitos y en todas las escalas en mayor o menor magnitud.

La presencia de las mujeres en la directiva de las organizaciones es considerada a veces como idónea al asimilar esa presencia a valores como honestidad, mediación en los acuerdos, veracidad, no corrupción sin tener en cuenta que las más de las veces son invitadas de piedra. Respecto a la participación de la mujer en la formulación del PDM como se puede observar en el cuadro N° a nivel distrital y municipal ha predominado la presencia del varón, debido a que en los niveles de dirección están los varones (en las diferentes actividades se observa pocas dirigentas mujeres (4 a 5 máx. y son las mismas ante la asociación de riego de modo que participan en muchas actividades tales como el Rol, la Mitha, los talleres comunales, Distritales y municipales, seminarios y otras).

A nivel comunal predomina la presencia de las mujeres debido a la ausencia del jefe de familia varón por motivos de trabajo y/o migración, sin embargo no participan efectivamente en la actividad de modo que, en la identificación y priorización de las aspiraciones ha primado la opinión del varón con el consentimiento callado de las mujeres. Esta falta de liderazgo es de preocupación de la dirigencia supracomunal que indica como objetivo la inclusión de por lo menos un 30 % de las mujeres en la dirección sindical (asimilada de la noción de representatividad definida por la Corte Nacional Electoral para los partidos políticos como mínimo de candidatas mujeres)

### *La Percepción de la población acerca del proceso*

Después de siete años desde la implementación de la Planificación Participativa, la percepción que tiene la población acerca del proceso se manifiesta según muchos puntos de vista de los diferentes actores, es por ello que para nuestro análisis adoptamos los nombres de escenarios que se incluyen en los trabajos de Guerrisen Jack, y Martínez, en tres escenarios de percepción del proceso: *el claro, gris y oscuro*:

*Escenario Claro:* En el que los actores evalúan los impactos de la Participación Popular (PP\*) en un escenario claro, todo óptimo, positivo, convencimiento sobre las bondades de las políticas y cambios que introducen en la sociedad, por un lado se da la modificación ideológica, ontológica (cambio en el yo soy, frente a los otros actores, la comunidad, la familia) y por otro surge el discurso que asegura lo que Martínez llama “la venta del Producto” (*Utopía de la equidad*).

En la encuesta realizada con el objetivo de conocer el punto de vista de la gente en el segundo semestre del 2001 en una muestra estratificada de la población municipal urbana y rural (La muestra aleatoria corresponde al 2 % de hogares del municipio con la opinión de personas mayores de 18 años de edad y que en su mayoría corresponden a los jefes de Hogar (H y M); levantada proporcionalmente a los porcentajes de población de las comunidades pertenecientes a los cuatro distritos. Los resultados muestran que en la zona urbana un 25,93 % de los encuestados siente que recibe apoyo municipal y que sus demandas se toman en cuenta, mientras que en la zona rural se incrementa a un 31,67 %, lo que a nivel global nos da un 29,88%.

“La Alcaldía ve las necesidades de cada comunidad, nos hacen valer...ha cambiado la vida de la comunidad gracias a los trabajos que han hecho...la participación popular es algo positivo...con los recursos de la ley del dialogo va a mejorar más todavía va haber más obras...lo que hace falta para el desarrollo de la comunidad es plata, necesitamos prestamos” (Prudencio Beltran, Comunidad de Pujro “B”, Resumen de Encuesta)

El bajo porcentaje se explica por el desconcierto de los pobladores urbanos ante una reducción drástica de las inversiones para el área desde 1998 que han favorecido relativamente a una parte de los pobladores de la zona rural, también por la demora en la ejecución de las inversiones (11, 73 % de ejecución al 31 de Julio del 2001) y las condiciones de gobernabilidad del municipio que han sufrido el desgaste de sucesivas reelecciones gracias a alianzas débiles entre los partidos políticos integrantes del consejo y por un aparato clientelar en decadencia.

“A la ciudad ya no dan nada todo es para el campo... como ellos son mayoría a ellos les van a mejorar sus viviendas mientras que aquí las calles están mal y además hay que aguantar la basura que nos dejan cada martes, mire nomás a ver y cuando llueve es peor todo lleno de barro por este sector, ni siquiera porque estamos en el centro arreglan... la gente llega de Cochabamba y tiene que ver todo tan feo...” (Dirigente de la Junta Vecinal N° 4, Septiembre del 2001<sup>44</sup>)

*Escenario Gris:* En el Escenario Gris los actores evalúan los impactos de la PP\* desde una perspectiva crítica, reconociendo la trama burocrática, las relaciones clientelares y aquellos elementos revelados que están detrás del juego de poder de la gestión municipal y la Planificación Participativa (*Enfoque Reflexivo*).

Un 64, 81 % de los encuestados de la zona urbana siente que no tiene apoyo municipal y que sus demandas no son tomadas en cuenta por el gobierno municipal por razones políticas y dejadez de las autoridades municipales, mientras que en el área rural esta posición representa un 60 % y a nivel global un 61,49 %

“La alcaldía debe ayudar con lo que corresponde, pero no hay existe marginación a los que no son de su partido, entre ellos nomas se nombran y no se hacen valer...desde la PP\* han cambiado las cosas en algunas comunidades si en otras no, debido a la marginación del partido de turno de la alcaldía....lo que falta para el desarrollo de las comunidades es más obras, mejor organización, el alcalde si se le exige cumple y para eso debemos organizarnos y exigir” (Eduardo Ponce, Comunidad de Villa Carmen, Resumen de encuesta)

*Escenario Oscuro:* En este escenario los actores evalúan los impactos de la PP\* como elemento instrumental orientado al fraccionamiento de las organizaciones populares, viabilización sólo de demandas electoralmente redituables, corrupción, desesperanza y fatalidad. (*Posición Diatriba*)

Un 9,26 % de los encuestados en la zona urbana siente que no recibe apoyo del municipio y que sus demandas no son tomadas en cuenta por negligencia y corrupción del gobierno municipal, mientras que en el area rural representa un 8,33 % y a nivel global un 8,62%.

“La Alcaldía debería apoyarnos coordinando, cubriendo la contraparte que corresponde, pero no ayuda todo es teoría.... desde la implementación de la Participación Popular en los 7 años poco o nada cambio debido a la lentitud de los trabajos que realizan... no hay participación popular... con la ley del dialogo más recursos va haber pero esto no va a cambiar las condiciones de vida de nuestras comunidades porque existe tanta corrupción que no llega a las comunidades....lo que hace falta para el desarrollo de las comunidades es voluntad y planificación de acuerdo a las necesidades o demandas más priorizadas” ( Mario Torrico Alvarez, Comunidad Thacko, Resumen boleta de encuesta)

Los resultados tienen relación por las características de composición del gobierno municipal, el partido de gobierno local gano en base a alianzas con los otros partidos ya que tenia solo un 17,30 % de porcentaje de votos de forma que se establecieron arreglos entre los candidatos del MIR, UCS y MNR para conformar el consejo municipal que en su mayoría no son de origen campesino por lo que se puede afirmar que se trata de un consejo elitista.

### *Región del Trópico*

En la década del 50 por la dificultad para llegar a esta región, Chimoré se convirtió en un centro de confinamiento de sindicalistas y políticos, aunque a partir de la implementación del plan de integración nacional impulsada por el primer gobierno del MNR en 1953, se iniciaron los primeros movimientos migratorios masivos, que contaron con planes y políticas gubernamentales de asentamiento con la asistencia de Naciones Unidas para programas de colonización y de forma marcada desde el año 1962 con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Económico que señalaba la necesidad de desplazar población rural desde las regiones altiplánicas y los valles, con el objetivo de resolver la desigual distribución de la población en el territorio nacional. El Estado, mediante el Consejo Nacional de Colonización otorgó tierras a los campesinos migrantes en una extensión de 20 ha. Allí estaba vetada la organización sindical y el cultivo de la coca incentivando la implantación de cultivos de goma y cacao con ayuda directa en forma de herramientas y algunos productos alimenticios.

Los objetivos de las políticas del Estado buscaban dirigir y fomentar las migraciones desde las áreas tradicionales de Valles y Altiplano, hacia las zonas despobladas en el intento de mejorar la distribución poblacional para lograr un aumento de la producción agropecuaria, fomentar la diversificación de cultivos tropicales y la expansión de la frontera agrícola. Simultáneamente, como respuesta a la escasez de tierras en la región andina, se inició a partir de 1964 la colonización espontánea, mediante un proceso de migración de campesinos empobrecidos, incrementándose en forma acelerada con la apertura de caminos y sendas conformando sindicatos y posteriormente legalizando sus asentamientos ante la oficina de Reforma Agraria en la que cada campesino se adjudicó una extensión de 10 Ha. Fundándose en Villa Tunari (San Antonio), la Central Especial Campesina del Trópico, afiliada a la Central Provincial de Morro de Sacaba, hecho que hizo que los colonos de los asentamientos dirigidos que estaban prohibidos de organizarse, desde Chimoré de manera clandestina se acercaban para participar de las reuniones.

La construcción del nuevo camino entre Cochabamba a Puerto Villarroel y Puerto Patiño concluido en 1972, impulsa de gran manera el proceso de colonización en los márgenes de la carretera y en sendas construidas a partir de éstas. En esta época hasta el ocaso de la *dictadura de Banzer* (1971-1978), la *Federación Especial Agraria del Chapare* (F.E.A.CH.) como señala William Condori (CCFTC, 1996) fue manejada dictatorialmente por algunos campesinos que estaban al servicio del régimen y el ejecutivo de esta organización Luis Rojas era subsecretario del Ministerio de Asuntos Campesinos.

Más tarde, en el inicio de la década del 80, se empiezan a sentir los efectos provocados por los buenos precios de la coca, y es cuando se multiplican enormemente las plantaciones y comienza el inicio de la lucha social que va teniendo como resultado la conformación de las Federaciones de los productores de coca frente a PRODES el primer programa de Desarrollo Alternativo y los abusos de parte de la unidad represiva que entonces se llamaba “Narcóticos” como ilustra Evo Morales:

“El 80 llegue al Chapare, en plena dictadura de García Meza y que ha pasado recién afiliado al Sindicato San Francisco de la Central 2 de Agosto a 30 Km. Más o menos de Villa Tunari, los llamados narcóticos, todavía no había Umopares, habían quemado a un compañero en Senda Bayer hacia Chipiriri, le han acusado que era narcotraficante y le echaron con gasolina y quemaron, un grupo de jóvenes nos preguntamos como nos van a quemar vivos?, quienes son para quemarnos?, el gobierno nos esta haciendo quemar? Esa es la pregunta que nos hacíamos, teníamos una pequeña organización que se llamaba Centro Cultural Juvenil y después de hacer deporte discutíamos, analizábamos, debatíamos. Para mí por entonces el gobierno era como padre como benefactor, desde que nos planteamos que nos quemaba, quien nos va a ser respetar si el gobierno nos está quemando?, el sindicato nomás, hay que apoyar todo al sindicato, los jóvenes. Llamaban a una concentración, organizaban marchas contra el PRODES, el primer programa del Desarrollo Alternativo y como hacían llover pápelgrafo, calendario de PRODES, encontrábamos cartulina para colar nuestros mensajes en marcha, en protesta a la quema del compañero, al otro lado escribíamos no, salíamos protestando, y así ese ha sido el inicio del problema social, la quema de un compañero” (Evo Morales, entrevista 2001)

De allí en adelante, la migración hacia el Chapare se incrementaría a un ritmo acelerado especialmente a partir de 1985, con la promulgación de la Ley 21060, que empiezan a ingresar en el Chapare familias de mineros relocalizados y campesinos expulsados de sus lugares de origen por el proceso acelerado de pauperización por la minifundización y desastres naturales. Los mismos se establecen sobre tierras fiscales y el Parque Nacional Isiboró Sécore que no perdió su auge hasta fines de la década de los 90, cuando se estima que la población de las tres alcaldías y dos subalcaldías del Trópico alcanzó a los 300.000 habitantes. Desde entonces, y en forma paulatina ha ido abandonando el Chapare la población flotante, empero permanecen los agricultores a pesar del acelerado deterioro de su economía, como resultado de la erradicación de la hoja de coca y la falta de un sistema eficiente de transformación industrial de los productos promovidos por el Desarrollo Alternativo.

En el Trópico de Cochabamba se encuentran presentes varias instituciones tanto gubernamentales, de la sociedad civil y de apoyo al desarrollo económico y social, estas últimas se diferencian en instituciones de cooperación internacional e instituciones privadas sin fines de lucro.

La organización campesina en la región del trópico cochabambino está dividida en federaciones, considerando las condiciones geográficas (largas distancias entre comunidades), razones políticas (intromisión de los partidos en función de gobierno que ocasionaron la división) y, finalmente, por razones de liderazgo. Sin embargo en 1990 se logró conformar el Comité Coordinador de las Cinco Federaciones del Trópico, con el objetivo de construir la unidad organizativa de los campesinos productores de la hoja de coca, tarea difícil, según el secretario de hacienda de la Federación del Trópico, Leonardo Marca: “Cada gobierno pretende utilizarnos y dividirnos a través de los aparatos de represión e instituciones del *gobierno* (PDAR, IBTA Chapare, NNUU, USA/D) y otras ONGs que pretenden debilitarnos acusándonos falsamente para desprestigiar sobre todo a los dirigentes” (CCFTC, 1996).

En 1992, en la Central Uncía (área colonizada de/ Parque Isiboro Sécore) comenzaron las incursiones de mujeres en la vida sindical debido a que los efectivos de DIRECO iniciaron la erradicación forzosa y los efectivos de UMOPAR ante el bloqueo de caminos como medida de protesta por la erradicación quisieron trasladar al cuartel de Chimoré a los dirigentes en helicópteros de la DEA hecho que fue evitado por las mujeres que provistas de palos y machetes se enfrentaron valientemente para frenar la erradicación

De esta forma se formaron la Federación de Mujeres de Carrasco Tropical (12 de Enero de 1994), la Federación de Mujeres de Chimoré (26 y 27 de febrero de 1996). Posteriormente El 18 de julio de 1995, en la localidad de Shinahota, se realizó el primer Congreso de Mujeres de la Federación de Centrales Unidas y finalmente se conformo en un Congreso la Federación Campesina de Mujeres del Trópico (FECAMTROP) el 8 de septiembre de 1995 en la ciudad de Cochabamba donde se conformaron seis comisiones de trabajo: Comisión política, orgánica, de la coca, de salud, social y la de derechos de la mujer. El Congreso concluyó con la elección del directorio nominadas como dirigentes Eulogía Matías y Silvia Lazarte, la que nos comenta:

“Hicimos un congreso de la federación de las mujeres del trópico de Cochabamba con el nombre de FECAMTROP, hemos organizado la federación departamental, antes era dentro de la Federación del Trópico dentro de los hombres mixto nomás, dos compañeras y el resto puro hombres no, lo cual a la cabeza de esas compañeras hemos empezado a organizar para convocar el primer congreso ordinario de la federación del Trópico y así fui la Secretaria General de ser segunda porque la otra compañera era ejecutiva; sin embargo por estar mal de salud se ausento la compañera y me dejó la responsabilidad a mí durante la gestión y he asumido hasta ahora” (Silvia Lazarte, 2001)

En la actualidad, las reuniones de la Federación se realizan mensualmente en la localidad de Villa Tunari, donde se informan las actividades del Comité Ejecutivo, se evalúa la situación actual, se reflexiona sobre los conflictos y se busca estrategias conjuntas para resolver problemas y avanzar en el fortalecimiento del Instrumento Político.

Dentro de los colonizadores, los productores de hoja de coca que han llegado a constituirse en uno de los sectores más combativos y activos dentro del movimiento popular, sobre todo en el trópico de Cochabamba. Como es sabido, el cultivo y uso de la hoja de coca ha sido tradicional desde antes de los incas. En la época colonial aumentó notablemente tanto en las minas como en el campo y actualmente sigue siendo un elemento central de la cultura andina y hasta boliviana, tanto para aguantar más el hambre y el cansancio como para otras muchas actividades curativas, sociales y rituales. Pero el panorama se complicó cuando, en los años 70, empezó a proliferar el narcotráfico y poco a poco estableció la base social de una nueva economía paralela, cuya principal materia prima es también la hoja de coca.

La concentración de la mal llamada "guerra contra las drogas" en el sector más débil y menos culpable, como si los pequeños productores fueran "el enemigo principal", ha creado un grave problema social y un nuevo actor altamente movilizad, con una permanente contradicción: lo que unos perciben sólo como delito de narcotráfico, para la mayoría de los coccaleros sigue siendo, ante todo, estrategia de sobrevivencia. El problema no es de fácil solución y la tarea de buscar perspectivas viables es asunto de responsabilidades compartidas que deberán involucrar a los propios productores de la hoja de coca a través de sus representantes: los coccaleros no debieran ser considerados "el problema" ni menos "el enemigo" sino la contraparte obvia y natural en la búsqueda de soluciones.

Otro aspecto que se debe señalar es que en la región del Trópico de Cochabamba ya existía una experiencia previa en la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo en coordinación con las organizaciones matrices representativas de los diferentes sindicatos y centrales campesinas.

### **Municipio Villa Tunari<sup>45</sup>**

Villa Tunari es la Tercera Sección municipal de la provincia Chapare, se encuentra ubicada al Norte del Departamento de Cochabamba. Limita al norte con el Departamento del Beni, al este con la provincia Carrasco al sur con la provincia Tiraque, al suroeste con los Municipios de Colomi y Sacaba y con la provincia Quillacollo, al Oeste con la provincia Ayopaya. Este Municipio forma parte de una estructura subregional compleja, exhibiendo ciertos rasgos propios que derivan de su organización social interna en relación a la economía de la coca y a la interdicción que ejerce el Estado sobre esta alternativa.

#### *Aspectos de organización e institucionales- Organizaciones de la Sociedad Civil*

##### *Sindicatos*

Los Sindicatos en el Trópico de Cochabamba y en el Municipio de Villa Tunari, son el instrumento que permite a los campesinos y Colonizadores enfrentar los problemas de sobrevivencia, siendo **la democracia sindical** la que le permite ejercer control sobre sus Dirigentes y afiliados. En la actualidad, los Sindicatos, las Centrales y las de Productores y Colonizadores son la instancia de mayor presencia en la región como se observa en el Mapa Referencial de Centrales y Sindicatos que muestra la ocupación da territorial de sindicatos y centrales. Participan activamente en el marco de la Participación Popular a través del Municipio. La relación entre el Gobierno Municipal y las Federaciones es estrecha y constituye un mecanismo de concertación de la sociedad civil en el Municipio Tunari. Las Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba FETCTC, la Federación Especial Yungas (F.E.Y.CH.) y la Alcaldía Municipal, constituyen una estructura de poder de la sociedad civil. El accionar- intermunicipal es una fortaleza que esta cambiando el escenario del Desarrollo en esta sub-region.

##### *Asociaciones*

Las Asociaciones más importantes en el municipio de Villa Tunari son:

- Asociación Integral de Productores de Palmito AINPPAL. (San Francisco Alto Km. 18)
- Asociación de productores Banano (Central 14 de Septiembre )
- Asociación Agroindustrial de Productores Tembe- Palmito (Bolivar)
- Asociación de productores de palmito ASOPAL (Isinuta)
- Asociación de productores de palmito ASPROPAL (jatun pampa)
- Asociación de productores de palmito (Chipiriri)
- Asociación de palmicultores del margen izquierda ASPALMI (Chipiriri)
- Asociación integral de productores de agropecuarios del Trópico de ASINIPAT (Alto Mariscal)
- Asociación Productores Agroindustriales de Yuca y Bananos ASPROSINAHI (Tacuaral)
- Asociación Integral de Productores agropecuarios Villa 14 de Septiembre AIPA – V14
- Asociación Agroindustrial Integral de Productores ASAIFI ( Isinuta)
- Asociación de Productores agropecuarios del margen izquierda APAMI (Eterazama)
- Asociación de productores de piña (Chipiriri)
- Asociación de productores de productores de pimienta del trópico de Cochabamba APPITROCO (la estrella)
- Asociación de Madereros (Puerto San Francisco)
- Asociación de Piñeros (San José)
- Asociación Integral (Mayor Jordan)

ADAMI (Eterazama)  
AMOFOR (Puerto San Francisco)  
Asociación de Exportación manejo de Bosques (AIMA)  
Asociación de Apicultores (Chipiriri)  
APROPAC Unión Oteo

#### *Comunidades Juntas Vecinales y Otbs*

En relación a las personerías jurídicas según datos oficiales es para Villa Tunari 85, 23 % ya que de 176, 150 tienen registro completo.

### **Cuadro N°3**

#### *Distritos, Población y Otbs del Municipio de Villa Tunari*

#### *Comité de Vigilancia*

El municipio cuenta con Comité de Vigilancia que como en la mayoría de los Municipios tienen sus oficinas en el Edificio del Consejo Municipal, participa regularmente de las reuniones del consejo y cumple las funciones de fiscalización de obras y de gestión del gobierno municipal. La relación con el Municipio es cordial y no existen conflictos de Poderes.

#### *Subalcaldías*

En cumplimiento a la Ley Orgánica de Municipalidades, la alcaldía municipal ha procedido a designar sub – alcaldes en los siguientes distritos municipales: Eterazama, Puerto San Francisco, Villa 14 de Septiembre, Isinuta, Chipiriri, Aroma, Samuzabethi, Paractito

En el Municipio, además existen otras instituciones de la sociedad civil que, a pesar de las limitaciones constituyen una importante base de acción en la perspectiva del Desarrollo Integral de la Sección.

#### *Análisis Institucional-Organizacional*

La principal forma de organización de las comunidades del municipio de Villa Tunari, es la sindical que tiene una participación central en la vida del Municipio, ya que su accionar alcanza desde la distribución, gestión y uso del suelo pasando por educación y salud, hasta la administración de autoridad en los niveles donde el Estado nunca pudo establecer su presencia. Esta situación otorga legitimidad a las organizaciones sindicales frente a la autoridad delegada, porque la autoridad de los sindicatos, centrales y Federación, surge de una adscripción voluntaria; que contrasta nítidamente con la imposición de la autoridad delegada, misma que se realiza a partir de las instancias estatales.

Como en todos los municipios del Trópico de Cochabamba, los Chacos son las unidades de producción básicas que se constituyen en base de la organización social y referente de la solidaridad sindical. En consecuencia, el rol central en torno al cual se organiza y fortalece el Sindicato, desarrollando y estructurando la vida de la comunidad, es la protección, preservación y conservación del territorio que aglutina el conjunto de Chacos que representan los intereses vitales de la colectividad y de cada familia en particular, dada la ausencia de una instancia estatal que garantice la tenencia de la propiedad campesina. Los dirigentes ocupan cargos de las mismas características de un sindicato obrero: Secretario General, de Actas, de Deportes, etc.; los cargos son rotatorios y son nombrados por voto de la asamblea o reunión comunal en la que participan los jefes de hogar de cada familia, ya sea por propuesta de sus compañeros o iniciativa propia. La afiliación al sindicato es directa, es decir que si uno es parte de la comunidad es parte del sindicato incluso en el caso de que el propietario sea campesino, es así que en las asambleas se puede ver a personas de la ciudad que han adquirido sus Chacos y que esporádicamente visitan sus propiedades generalmente a cargo de un cuidador o un familiar.

Antes de la implementación de la LPP\* la alcaldía era de carácter más urbano y la Federación asumía la gestión de proyectos sociales “Antes de la Ley de participación popular evidentemente las alcaldías eran más urbanas que rural ósea antes de la participación popular yo diría el gobierno central no tenía presencia ni mucho menos en las zonas tropicales peor las prefecturas peor las corporaciones de desarrollo que para entonces existían, las obras eran totalmente autogestionadas la federación del trópico contaba con maquinaria pesada lo cual denominábamos obras sociales, generaba impuestos las frutas y la coca y teníamos cuatro volquetas una pala cargadora y otros equipos menores y con ellos construíamos escuelas, postas sanitarias, caminos todo aquello entonces yo diría la federación del trópico era la institución que como si fuera la alcaldía en otras palabras definitivamente resolvía los diferentes problemas sociales de las diferentes comunidades. (Felipe Cáceres, 2001)

Como mencionamos en la primera parte la implementación de la DA y la PP\*, en el marco normativo implicaban cambios que modificando el escenario del poder, de modo que al principio hubo una cierta resistencia al ajuste de parte de diversos sectores sociales y sobre todo de aquellos estamentos organizados en sindicatos, gremios, corporaciones y otras organizaciones de base que veían en el nuevo modelo un peligro para sus aspiraciones, y ante la inminente aprobación de la Ley en algunos casos como el Municipio de Villa Tunari cambiaron de discurso viendo que dada su organización podían acceder al poder de los gobiernos locales.

Ya no se trataba de tomar el poder por asalto para transformar la sociedad sino de imaginar cambios estructurales en democracia; ya no se trataba de luchar por todo o nada sino de concertar y negociar con el oponente para viabilizar salidas pactadas a los problemas y conflictos sociopolíticos.

Desde la apertura para su participación en las elecciones municipales a través de la Participación Popular, los sindicatos y Centrales juegan un rol destacado en la gestión municipio asumiendo la conducción del gobierno municipal, al imponerse mayoritariamente en las elecciones de forma consecutiva gracias al mecanismo de elección de los candidatos por el Instrumento Político que han conformado que parte de las bases (“las bases eligen luego las bases votan”) y no es impuesto verticalmente como sucede en la mayoría de los partidos políticos en los que la cúpula designa ternas para que se elijan según las nuevas disposiciones mediante votación.

La presencia de juntas vecinales se da sólo en los centros urbanos o poblados con alguna importancia relativa, estas formas de expresión social han quedado algo rezagadas a partir de la promulgación de la LPP\*, juegan un rol secundario frente a los sindicatos y en su mayoría constituyen el brazo del sindicato en el centro poblado, velando por la priorización de obras de carácter urbanístico tales como el mejoramiento de calles y predios municipales, así como en Salud y Educación.

#### *Relaciones de género*

La mujer tiene un rol importante en la actividad productiva, ya que interviene en las diferentes fases del ciclo agrario al margen de las actividades del hogar; sin embargo, tal como apunta Gabriel Herbas las condiciones en las que subsiste, deterioran rápidamente su salud. El sometimiento a dobles jornadas de trabajo, los elevados índices de fecundidad, los problemas de desnutrición afectan y constituyen el escenario propicio para que las expectativas de vida de la mujer se vean reducidas. A pesar de su organización sindical muy poco ha cambiado su situación, sin embargo existe un trabajo en la organización sindical para mejorar sus condiciones de vida e incrementar su participación.

#### *La Percepción de la Población*

*Escenario Claro:* En la encuesta realizada con el objetivo de conocer el punto de vista de la gente en el segundo semestre del 2001 en una muestra estratificada de la población municipal urbana y rural (La muestra aleatoria corresponde al 2 % de hogares del municipio con la opinión de personas mayores de 18 años de edad y que en su mayoría corresponden a los jefes de Hogar (H y M); levantada proporcionalmente a los porcentajes de población de las comunidades pertenecientes a los cuatro distritos. Los resultados muestran que en la zona urbana un 71,43 % de los encuestados siente que recibe apoyo municipal y que sus demandas se toman en cuenta, mientras que en la zona rural se incrementa a un 74,62 %, lo que a nivel global nos da un 73,94%.

“La Alcaldía apoya proyectando obras de infraestructura...ha cambiado la vida antes no hacían muchas obras los de la alcaldía ahora hay más recursos destinados a los sindicatos...la participación popular es algo positivo...con los recursos de la ley del dialogo va a mejorar si hay más plata tiene que mejorar...lo que hace falta para el desarrollo de la comunidad son más obras como postas sanitarias, letrinas, defensivos para los ríos, etc.” (Félix Mamani, Eterazama Resumen de Encuesta)

*Escenario Gris:* Un 22,86 % de los encuestados de la zona urbana siente que no tiene apoyo municipal y que sus demandas no son tomadas en cuenta por el gobierno municipal por razones políticas y dejadez de las autoridades municipales, mientras que en el área rural esta posición representa un 20 % y a nivel global un 20,60 %

“La alcaldía no ayuda, debería apoyarnos mediante las instituciones, Paraiso es pequeño y no hay solvencia económica ...la participación popular es algo regular...con la Ley del dialogo habrá más recursos y mejorara pero solo si existe más apoyo a las subalcaldías, caso contrario no cambiara nada” (Humberto Cayo, Paraiso, Resumen de encuesta)

*Escenario Oscuro:* En este escenario los actores evalúan los impactos de la PP\* como elemento instrumental orientado al fraccionamiento de las organizaciones populares, viabilización sólo de demandas electoralmente redituables, corrupción, desesperanza y fatalidad. (*Posición Diatriba*)

Un 5,71 % de los encuestados en la zona urbana siente que no recibe apoyo del municipio y que sus demandas no son tomadas en cuenta por negligencia y corrupción del gobierno municipal, mientras que en el área rural representa un 5,38 % y a nivel global un 5,46 %.

“La Alcaldía debe preocuparse por la parte productiva pero vemos que no se preocupa, todo a causa de la política que distorsiona todo de que sirve que prioricemos si luego una mano negra dentro del consejo cambia las cosas...ahí esta han hecho obras en Cristal Mayu de donde es el Presidente del Consejo... desde la implementación de la Participación Popular la comunidad ha sido muy abandonada, existen muchas que son abandonadas por el municipio nos marginan... con la ley del dialogo más recursos va haber pero esto no va a cambiar nada ... lo que hace falta para el desarrollo es una organización equitativa para los que estamos en proyectos alternativos” ( Javier Díaz, Espíritu Santo – Yungas del Chapare Resumen boleta de encuesta)

En el caso del Municipio de Villa Tunari no hay razones para negar el éxito que ha tenido la gestión municipal ya que al ser la expresión de las organizaciones de base, los resultados favorecen a la percepción de la población respecto al desempeño de la gestión municipal.

La estructura institucional y organizativa del municipio muestra el amplio espectro de actores que participan en el desarrollo del Municipio, se ha considerado como una potencialidad importante el tejido social y su capacidad organizativa, ya que la fortaleza desarrollada por las organizaciones de base es sólida y representativa pese a la heterogeneidad que existe en la población a raíz de las olas de migración que han poblado el municipio y se han constituido en organizaciones estructurales e interlocutoras válidas para el desarrollo de la Sección, posibilitado en gran manera debido a que el gobierno municipal de Villa Tunari ha logrado este año (2001) coordinar actividades con las instancias gubernamentales y no gubernamentales de financiamiento como son los Fondos de Desarrollo, PRAEDAC, etc; y contrariamente a todo pronóstico con la Prefectura del Departamento rindiendo sus primeros frutos con la electrificación rural en las zonas que carecían del servicio.

El desarrollo de los acontecimientos ha dado respuesta a algunos estudios como por ejemplo el de Daniel Dory en “Logicas Territoriales y Políticas Públicas: Las condiciones de Gobernabilidad democrática en Cochabamba” que manifestaba que la ambigüedad del gobierno municipal como adversario del Gobierno nacional por un lado y su papel como actor en el escenario municipal en constante tensión planteaba una situación difícil:

“La menor independencia del funcionamiento del Gobierno Municipal se encuentra sin lugar a dudas en *Villa Tunari*, donde la confusión entre OTBs, Comité de Vigilancia, Gobierno Municipal y el sindicato de productores de coca (cuya expresión política es la Izquierda Unida – ahora MAS Movimiento al Socialismo), es casi total. La ambigüedad inherente a esta situación, donde un actor es al mismo tiempo parte del Estado en su dimensión municipal, y adversario del mismo en su componente sindical, todavía no ha dado lugar a crisis abiertas, y el porvenir nos dirá cómo esta tensión evolucionará”.

#### *Formas de Inserción Social en la Planificación Participativa Municipal y el Juego de la priorización de las demandas*

El aspecto central del enfoque de la Planificación Participativa Municipal (PPM) radica en el protagonismo de los actores sociales en las etapas e instancias del proceso de desarrollo y en el proceso de generación de conocimientos y la toma de decisiones, que se basan en el principio que participar es decidir, por ello su acción es básica para el ejercicio del poder local orientada a crear y consolidar dinámicas de autodeterminación y autogestión del desarrollo económico y social, en los niveles local, municipal, departamental y nacional.

De acuerdo a sus bases conceptuales, el proceso de PPM metodológicamente se traduce en un conjunto de actividades estructuradas e integradas en etapas consecutivas que permiten generar retroalimentaciones permanentes. Este proceso articulado por el cumplimiento sucesivo de las diferentes etapas, de acuerdo a los principios de la planificación estratégica situacional asumidos en la PPM, *se plasma a través de la intervención a diferentes niveles de diversos actores sociales e institucionales públicos y privados, que ejercen también diferentes roles y funciones en la jurisdicción del municipio y a nuestro juicio, determinan las Formas de Inserción Social en la Planificación Participativa Municipal.*

De este modo tanto el marco normativo como la metodología adoptada para la implementación de la Participación Popular determinan los actores y las formas en que estos se insertan en la planificación de la gestión municipal de cara al desarrollo local.

La *Priorización Comunal o vecinal* a través de la asamblea y los talleres comunales<sup>46</sup> es la forma más simple en la que participa la población en los diferentes municipios, a este nivel no existen muchos conflictos y la capacidad de convocatoria a las reuniones está dada por la legitimidad e identificación de las bases con sus dirigentes comunales por lo que la priorización de las demandas y su congruencia o no con las necesidades de la población dependen en primera instancia del porcentaje de participación. Un bajo porcentaje de participación dará como resultado la priorización de demandas no consensuadas y susceptibles también a la influencia del discurso del dirigente si este tuviera un interés particular de priorizar una obra por diferentes razones: interés personal, influencia política, presión de su entorno más directo, etc. por lo que posteriormente si hay presión de las bases se tratará de cambiar la priorización en el POA reformulado si es que no se hubiere ejecutado hasta entonces la primera priorización.

Es también estas reuniones en las que los comunarios de base manifiestan una actitud de incredulidad, esperanza, desconfianza o rechazo a las propuestas en las que la contraparte suponga una fuerte cantidad de dinero ya que la mayor parte de los proyectos que posibilitan el acceso a los servicios básicos generan nuevas formas de estratificación que ponen aún más en peligro antiguos sistemas de equidad interna, en la que si existe una mayor parte de la población comunal con recursos superiores a una minoría estos últimos deberán canalizar esfuerzos para acceder al servicio o abstenerse de participar.

La *priorización Distrital* se realiza a través de los talleres distritales en los que participan todos los delegados comunales del distrito, que es la unidad territorial administrativa mínima vigente, a convocatoria del Alcalde Municipal donde se realiza la validación y concertación intercomunitaria, en ella se evidencia tanto los problemas intercomunales que se pueden dar por conflictos de derechos de uso de los recursos naturales (Quiénes tienen derecho a usar que recurso), el debilitamiento de los vínculos de solidaridad fundamentalmente por actitudes de egoísmo y recelo, debido a que cada comunidad (su representante) intenta lograr mayor provecho para su territorio introduciendo sus proyectos en el POA (Plan de Operaciones Anual) mejorando para ello sus relaciones

con los partidos políticos como también las alianzas y acuerdos entre estos coordinando acciones para apoyar proyectos que involucre el bienestar de las comunidades participantes y en última instancia para darle una racionalidad al proceso ya que existe la concientización de que debido a disposiciones legales que si hay conflicto se suspenden los recursos y quedan congelados para las comunidades litigantes.

La *Priorización Municipal* es el resultado legitimado que se realiza a través del *Talleres o Cumbres Municipales* que se realizan en tres oportunidades 1) Para el informe de Gestión anterior del Alcalde a los actores 2) la presentación y priorización preliminar de la oferta municipal 3) y la cumbre o taller final que define la estructura, composición de las inversiones a ser ejecutadas durante el año; donde participan representantes del conjunto de los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso. Este evento es convocado por el Alcalde y es dirigido por el equipo técnico de planificación conformado por facilitadores externos y personal técnico del gobierno municipal con el objetivo de definición de la visión estratégica del desarrollo municipal y la priorización de la demanda municipal. En esta instancia existen tres elementos importantes que se modifican sustancialmente de acuerdo al grado de organización, participación (en el sentido fuerte) y cohesión que exista a nivel comunitario y supracomunitario, ya que de la debilidad o fortaleza de las organizaciones depende el resultado final para la inclusión o no de sus demandas:

1) se hace en base a la *oferta municipal*, fruto de la *sistematización previa interna en el gobierno municipal(GB) de las demandas de las comunidades (OC's)* las cuales están registradas en actas remitidas a través de sus representantes reconocidos por Ley y reflejan la priorización *in situ* de los comunarios en los anteriores eventos, de modo que si el dirigente no presenta en el plazo establecido no se toma en cuenta y depende de la voluntad del CV o del CM la inclusión de las demandas de la comunidad .2) los facilitadores (generalmente la ONG que apoya el fortalecimiento municipal u otra institución), el GB y el CV que moderan el Taller o Cumbre Municipal de acuerdo a disposiciones del proyecto *establecen criterios* de priorización de la oferta municipal para que los planes, programas sean compatibles al Plan Nacional y por ende a los planes Departamentales y Regionales: prioridad 1 Desarrollo Humano: a) Salud y Educación, servicios básicos. 2 obras de apoyo a la producción y 3 obras de carácter urbano (maquillaje: mejora de plazas, cordones de acera, etc.), esto para evitar que se ejecuten obras más de carácter urbano y gastos no prioritarios como sucedió en la primera etapa de implementación de la Ley en la algunos alcaldes y concejales acostumbrados a disponer los recursos adquirieron automóviles lujosos, celulares, etc. Aun así en las *cumbres municipales* los diferentes actores al ser consultados no siempre asignan las prioridades de esta manera, para lo cual se introduce un criterio adicional: asignar un signo + (más) cuando se trate de proyectos en los que exista mayor número de familias beneficiarias y cuando las comunidades que no hayan sido beneficiadas en gestiones anteriores; y signo - (menos) cuando las OC's o comunidades no tengan personería jurídica, estos dos aspectos son los que definen en primera instancia la priorización y finalmente 3) la intervención del Dirigente de la OC en la cumbre municipal, el que tiene voz y voto para ratificar la oferta municipal aunque no puede individualmente modificar por intereses personales u opinión propia, lo que hace es públicamente revalidar la demanda incluida en la oferta municipal, a diferencia de los representantes de las organizaciones funcionales que al ser adscritos tienen solo voz para proponer al plenario cambios favorables a su sector. La inasistencia del representante o dirigente significa la omisión de las demandas de la comunidad.

De modo que estos elementos de lo que denominamos juego de la priorización de las demandas para el Plan Operativo Anual, en varios niveles que suponen las diferentes formas de inserción social en la planificación del desarrollo local, en el nivel comunitario un bajo o alto porcentaje de participación le resta o le suma legitimidad a la priorización *in situ* a la vez que anula cualquier reclamo de aquellos comunarios que no estuvieron presentes en la reunión comunal, su registro en actas con las firmas de los presentes en la reunión avala las demandas de la comunidad a ser incluidas en la oferta municipal y su entrega es responsabilidad directa de los representantes, es decir de los dirigentes de las comunidades o representantes de las juntas vecinales. A nivel de las cumbres municipales se ratifican las demandas que han sido procesadas en la oferta municipal por el gobierno municipal, lo que no significa que el resultado final este definido ya que el consejo municipal es el que aprueba en definitiva de acuerdo a sus posibilidades presupuestarias (muy restringidas en la mayoría de los casos) aquellas obras o proyectos que se incluirán en el POA, es por ello que si existe una debilidad institucional de sus órganos matrices e intercomunales, no existe sentido de pertenencia con la organización, se debilitan los vínculos de solidaridad entre las comunidades mejorando sus relaciones con los partidos políticos

#### *Etapas o momentos de la Participación Popular en Municipios predominantemente rurales*

A lo largo de los siete años desde que comenzó el proceso y por las tendencias que presenta a futuro, se pueden distinguir varias etapas o momentos en la planificación participativa municipal de los municipios del área *rural*, definidas de acuerdo a las características de los municipios y en la medida en que estos a través del tiempo se adecuan a la normativa vigente, así como las demandas y la forma de inserción de los actores varía. Cabe advertir que debido a la disparidad que existe entre los municipios, se pueden dar combinaciones, avances y retrocesos en los diferentes momentos o fases identificadas. Para efectos de exposición, proponemos etapas o momentos agrupados de manera tal, que a nuestro modo de ver reflejan el pasado, presente y las tendencias a futuro tanto en la gestión municipal como en la inserción de los actores en el proceso de planificación participativa:

*Atrasada o Nula* : Esta etapa caracteriza la(s) primeras gestión (es) en la(s) que se inicia el proceso, en la que existe escepticismo acerca de la aplicabilidad y/o desconocimiento de la normativa (anomia<sup>47</sup>) por parte de algunos actores, muy pocas Juntas vecinales y menos aun comunidades tramitaban su personería jurídica. Con los primeros desembolsos de coparticipación las autoridades,

Alcaldes y concejales acostumbrados a disponer de los recursos una mayoría realizó gastos anárquicos, sin ninguna estrategia de desarrollo, como señala Hoffman:

“Los desembolsos de fondos de coparticipación a los municipios permitieron percibir los ingresos económicos de la coparticipación tributaria, los mismos se estaban ejecutando en el establecimiento de proyectos, aunque inicialmente en forma muy anárquica y vertical. El alcalde del municipio y cuatro seguidores iluminados definían el destino de las inversiones. La Participación Popular aun no era participativa”( Hoffman, 2000: p. 106)

La idea era mostrar una nueva imagen del municipio y su entorno, prevaleciendo obras en los centros poblados como mejoramiento de la Plazas, calles principales, no faltaron otros en los peores casos que dilapidaron sus recursos en automóviles lujosos, celulares, etc. De ahí que la contraloría manda recomendaciones y llamadas de atención cuando en la gestión existe alguna anomalía, ya sea por denuncia de parte del Comité de Vigilancia (CV), de otros concejales o en el seguimiento habitual según sus atribuciones.

En esta etapa o momento consideramos también a aquellos municipios en los que no se ven avances, generalmente son cantones en los que los gobiernos municipales son de reciente creación (7 años del proceso), son municipios que sufren de pobreza extrema, expulsores de población de manera alarmante amenazando la existencia de sus comunidades y en los casos extremos abarcando varios municipios de determinadas regiones en los que el número reducido de población pone en peligro su definición como Provincias de un departamento, desvinculados espacialmente por lo que son de difícil accesibilidad, no tienen equipo técnico propio y pueden presentar, lo que se ha venido a llamar *manejo a control remoto* del gobierno municipal, que es cuando el Alcalde y/o concejales viven en otro municipio, generalmente en ciudades capitales o en ciudades intermedias.<sup>48</sup> Ante estos acontecimientos en algunos municipios la presión de los actores ha hecho renunciar y/o obligar a sus autoridades a que residan y se ocupen del municipio, como señala Iván Arias, actual Viceministro de Participación Popular *estos acontecimientos harán pensar dos veces a las diferentes autoridades ya que no se puede manejar un gobierno municipal así a control remoto, las cosas ya han cambiado.*

*Primaria:* En la que comienza la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, se designan los representantes de las OTB's, se conforman los Comités de Vigilancia, incluye a progresivamente a la mayoría de las comunidades del Municipio aunque existe marginación de algunas principalmente por los siguientes aspectos: 1) las comunidades alejadas permanecen marginadas por su desvinculación espacial<sup>49</sup> 2) aquellas comunidades que no tienen sus límites bien definidos, en los que no hay certeza a que municipio van a pertenecer<sup>50</sup> 3) no cuentan con personería jurídica por problemas generalmente de índole político entre la dirigencia de las comunidades y el gobierno municipal<sup>51</sup>, y también por la división al interior de las comunidades cuando por problemas internos deciden separarse en dos o más comunidades<sup>52</sup>. Las demandas se multiplican ya que la población comienza a participar en las diferentes actividades según la metodología participativa, de manera que las inversiones se destinan principalmente a satisfacer las necesidades básicas tales como agua potable, alcantarillado, salud y educación.

En esta etapa se encuentran aquellos municipios que tienen al inicio un equipo técnico reducido o temporal<sup>53</sup> en tendencia hacia su fortalecimiento hasta lograr uno calificado, permanente y eficiente<sup>54</sup>; la organización y la inserción de los actores en la planificación participativa es *débil* y reducida al inicio de la fase, con tendencia a fortalecerse en la medida en que se movilizan y resuelven los conflictos tanto entre los diferentes actores por la pugna por reducidos recursos, como a nivel interno por el liderazgo, la representación, la responsabilidad de cubrir la contraparte por los beneficiarios y sus líderes naturales, etc. La participación está más cerca de su acepción en el sentido *débil*. De ahí que autores como Martínez<sup>55</sup> señalan que con la implementación de la Participación Popular hay tendencia de que los movimientos sociales generados al interior de la sociedad civil se conviertan más bien en movilizaciones, debido a que el modelo de participación implícito es de carácter *autoritario* como mecanismo de cooptación estatal (*institucionalización de la participación popular*). Sin embargo es necesario señalar que existe una doble tendencia ya que lo anterior se presenta en la medida en que la participación al interior de las organizaciones base de los actores no es lo suficientemente *fuerte*<sup>56</sup> como para apropiarse del proceso. La apropiación *real* del proceso opino, se da cuando una mayoría de los actores de la sociedad civil se organizan en torno a un proyecto político o instrumento político<sup>57</sup> exitoso que logra una representación mayoritaria en el gobierno municipal, en el cual sus representantes están más comprometidos y presionados ya sea por las bases o por su organización matriz a efectivizar<sup>58</sup> sus demandas, diferencia básica que hemos detectado en la investigación entre el caso de los Municipios del Valle Alto y los Municipios del Trópico de Cochabamba, e incluso entre estos y la experiencia del mismo proyecto político<sup>59</sup> fuera del Trópico de Cochabamba a excepción del Municipio de Chimoré que presenta bruscos cambios de autoridades municipales con el congelamiento de sus reducidos recursos debido al proceso de transición entre la alcaldía de corte señorial más urbano y el municipio territorial, después de la transición no han cesado los conflictos y persisten los cambios de dirección aún cuando esta en manos de las Federaciones debido a la disputa interna de los espacios de poder y por manejos económicos irracionales en la mayoría de los casos por desconocimiento de las normas vigentes y en otros casos por corrupción con observaciones de la contraloría de manera que como señala Herbas “la gestión municipal está perjudicada por un aparato burocrático alejado de la realidad y con formación ciudadana, esta debilidad conduce a que se presenten cuestionamientos a la gestión del municipio, traducidos en cambios permanentes de concejales y peticiones de informe al Alcalde, queda en esta próxima gestión la esperanza de que se den los cambios necesarios para una mejor gestión municipal a la par de los otros municipios del Trópico.

*Avanzada:* Consideramos a los municipios en una fase avanzada, cuando una vez resueltos (o en parte) los problemas de las necesidades básicas de la población, las demandas se vuelcan a establecer inversiones de apoyo a la producción, con la construcción de caminos, sistemas de riego, infraestructura de mercados, energía eléctrica, construcción de puentes, centros de acopio, etc.

Otras características en tendencia hacia la otra fase serían que: La municipalidad cuenta con un equipo técnico estable y calificado compuesto en su mayoría por profesionales del mismo municipio, se ha logrado introducir al proceso a todas las comunidades y organizaciones de la sociedad civil en la planificación participativa, los mecanismos de control funcionan eficaz y efectivamente asegurando la transparencia en el manejo de la Gestión, los recursos municipales propios son mayores a los de coparticipación tributaria por lo que ya no dependen de la voluntad del Poder Ejecutivo para el éxito de la gestión, etc.

Superior: Una vez superada la fase anterior, las demandas e inversiones se vuelcan a la seguridad ciudadana, problemas medioambientales no atribuidos a la pobreza, recreación y ocio, maquillaje y mantenimiento de obras, etc. En su forma última terminal hay creciente apatía de las bases como de sus autoridades en las comunidades y juntas vecinales, ya que la emergencia de las demandas es reducida, lo que amenaza la extinción de las organizaciones porque la razón de ser de las movilizaciones y movimientos sociales ya no existe.

### **Conclusiones**

La implementación de la LPP ha generado nuevas relaciones de características jerárquicas y conflictivas entre los diferentes agentes y actores políticos y sociales del Municipio de Punata, los que han establecido estrategias y acciones para controlar y orientar a su favor la gestión municipal debilitándose los vínculos de solidaridad fundamentalmente por actitudes de egoísmo y recelo, debido a que cada uno intenta lograr mayor provecho para su territorio introduciendo sus proyectos en el Plan Anual Operativo (PAO), mejorando sus relaciones con los partidos políticos del consejo que tiene una conformación elitista y de débil gobernabilidad, a diferencia del Municipio de Villa Tunari que gracias a su estrategia su Instrumento Político ha tenido éxito incursionando en las elecciones municipales ganado por mayoría del orden del 70 % de votación, donde el 100 % de los integrantes del consejo municipal son representantes del área rural de diferentes distritos del Municipio por lo que se puede afirmar que se trata de un consejo No Elitista de forma que la relación entre el Gobierno Municipal y las Federaciones es estrecha y constituye un mecanismo de concertación de la sociedad civil en el Municipio Tunari.

La conformación de un ente fruto de la cooptación estatal ajeno a la organización tradicional, como lo es el Comité de Vigilancia (CV), ha determinado que exista un efecto ambiguo, por un lado la relación entre los dirigentes de las OTB's trata de ser más estrecho con la directiva de la CV con la intención de apoyo para la priorización de sus demandas y por otro lado de distanciamiento social en el sentido de que se tiene desconfianza, ya que existe la asociación directa entre las autoridades municipales y la directiva por parte de la población, lo que ocasiona cierto conflicto y distancia entre los comunarios, dirigentes supracomunales y la directiva para el caso del Municipio de Punata y no así en el Municipio de Villa Tunari en la que su relación es más cordial.

Los comunarios de base manifiestan una actitud de incredulidad y de esperanza con respecto a su propia organización dado que el acceso a los servicios básicos genera nuevas formas de estratificación y pone en peligro antiguos sistemas de equidad interna, ya que para cualquier proyecto debe existir la contraparte de la comunidad, por lo que cada beneficiario debe aportar con una suma determinada, esto hace que exista mayor o menor emergencia de recursos de acuerdo a las posibilidades de las familias de la comunidad, las disparidades entre los ingresos de estas determina la viabilidad del proyecto e incluso disputas internas por la omisión de los pagos. Esta problemática, data desde la implementación de muchos proyectos y se ha acentuado con la PP\*, ha intentado ser resuelta con la estrategia sindical de hacer pagar la contraparte por alguna institución. (por ejemplo si es ante la alcaldía con fondos de financiación de ONG's y si es ante la Prefectura o las ONG's con recursos de coparticipación de la gestión municipal) y se da en ambos municipios

Respecto a la participación de la mujer en la formulación del PMD a nivel distrital y municipal ha predominado la presencia del varón, debido a que en los niveles de dirección existe una mayoría en ambos casos de varones. A nivel comunal predomina la presencia de las mujeres debido a la ausencia del jefe de familia varón por motivos de trabajo y /o migración, sin embargo no participan efectivamente en la actividad de modo que, en la identificación y priorización de las aspiraciones ha primado la opinión del varón con el consentimiento de las mujeres. Esta falta de liderazgo es de preocupación de la dirigencia supracomunal.

La implementación de la DA y la PP\*, en el marco normativo implicaban cambios que modificando el escenario del poder, de modo que al principio hubo una cierta resistencia al ajuste de parte de diversos sectores sociales y sobre todo de aquellos estamentos organizados en sindicatos, gremios, corporaciones y otras organizaciones de base que veían en el nuevo modelo un peligro para sus aspiraciones, y ante la inminente aprobación de la Ley en algunos casos como el Municipio de Villa Tunari cambiaron de discurso viendo que dada su organización podían acceder al poder de los gobiernos locales. Ya no se trataba de tomar el poder por asalto para transformar la sociedad sino de imaginar cambios estructurales en democracia; ya no se trataba de luchar por todo o nada sino de concertar y negociar con el oponente para viabilizar salidas pactadas a los problemas y conflictos sociopolíticos.

Con la implementación de la Participación Popular y la revaloración de los municipios como nuevos escenarios que pasan de pronto a adquirir matices más grandes, surgen elementos que los permiten configurar nuevas formas de procuración de la democracia y

nuevas formas de inserción de los diferentes actores en la planificación participativa del desarrollo de sus comunidades, sin embargo se trata de medidas consultivas que dependen de la voluntad e interés de los niveles de decisión política en el gobierno municipal.

Si bien la revolución del 52, es la irrupción de lo campesino e indio pero bajo formas organizativas sindicales y durante varios años también bajo la forma de la milicia armada, donde se ve la construcción represiva del mercado; actualmente estamos ante una igual participación indígena y campesina pero en formas de carácter democrático participativo que ha determinado dos cambios fundamentales uno generacional con la introducción de una dirigencia joven tanto a nivel sindical como en el gobierno municipal y el otro referido a la incursión de las organizaciones campesinas en los gobiernos municipales con proyectos políticos exitosos por las características peculiares de su tejido social.

Cabe resaltar que si bien la Participación Popular ha permitido grandes avances en municipios predominantemente rurales, a diferencia de el antiguo sistema de planificación de las corporaciones de desarrollo, las medidas buscan en general una adecuación superestructural a las exigencias del nuevo patrón de desarrollo que, ante la carencia de un agente empresarial que asuma su rol protagónico, ha optado por articular lo que Mayorga (Op. Cit.) llama *la dinámica mestizo-popular y urbano-informal* a su despliegue hegemónico, profundizando la democracia. Por ello la Ley de Participación Popular es una muestra paradójica de ese intento, porque si bien amplía el horizonte de participación de los sectores populares en la gestión social (el Desarrollo), es a costa de su exclusión de la gestión política (el Poder), que sigue bajo un marco constitucional que otorga a los partidos políticos el monopolio de la representación y canalización de demandas

### *Bibliografía*

- Aillón, Tania 2000 “Un balance del Neoliberalismo en Bolivia” en *Serie Revista Búsqueda* ( Cochabamba) N° 15.
- AIPE 2000 *Municipio Productivo de Base Campesina, Una Propuesta de Lucha en Contra de la Pobreza* (AIPE y Otros, LP.)
- Albo Corrons, Xavier 2000 “El Sector Campesino-Indígena, Actor Social Clave”, en *FUNDEMOS, Opiniones y Análisis, El Sindicalismo en Bolivia: Presente y Futuro* (FUNDEMOS - Fundación Hanns – Seidel , La Paz)
- Bervejillo Federico, 1995 “ Territorios de la Globalización” Prisma N° 4
- Blanes 2000 *Mallkus y Alcaldes, La Ley de Participación Popular en Comunidades Rurales del Altiplano Paceño* (PIEB – CEBEM, La Paz – Bolivia).
- Boisier, Sergio 1993 *Las transformaciones del Pensamiento Regionalista Latinoamericano* (ILPES).
- Boisier, Sergio 1994 *Los Escenarios del Desarrollo Descentralizado en América Latina*. (ILPES).
- Bohan Mervin 1988 *Plan Bohan* (Edición de Flavio Machicado, La Paz).
- Bojanic, Canedo, Gianotten, Morales, Ranaboldo, Rijssenbeek 1994 *Demandas Campesinas* , Manual para un análisis participativo (Embajada de los Países Bajos, La Paz).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1997 *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información* (España)
- Bustamante Antezana, Alejandra Inés. 2000 *La Planificación: ¿Un instrumento del desarrollo en Bolivia? : Análisis crítico del proceso de planificación del desarrollo en Bolivia 1952-1997*. (UMSS, Cochabamba - Bolivia).
- Bustamante Inés, Arce Ma. Helen 2000, *El Municipio como el Nuevo Escenario para la Promoción del Desarrollo*
- (IESE – PROMEC, Cochabamba – Bolivia).
- Castells ,Manuel 1998 “¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información” en Seminario *Sociedad y Reforma del Estado* (Sao Paulo)
- Ceceña Ana Esther 1999 “La Tecnología en la construcción de la hegemonía Mundial” Estay Jaime, Girón Alicia, Martínez Osvaldo en *La Globalización de la Economía Mundial, Principales Dimensiones en el Umbral del Siglo XXI*. UNAM, IIE, BUAP, CIEM
- CEPAL-PNUMA 1997 *América Latina y el Caribe, El reto ambiental del desarrollo*.
- CERES, 1998 Diagnóstico Socioeconómico del Valle Alto (Cochabamba)
- Cox Aranibar, Ricardo 1996 *El Saber Local, Metodologías y técnicas participativas* (NOGUB –COSUDE / CAF)
- Comité Coordinador de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba 1996 *Mujeres Cocaleras Marchando por una Vida sin Violencia*
- Cuadros, Diego 1999 “Marco Global del Desarrollo Rural en Bolivia” en Arce, A., Uzeda, A. *Memoria del Simposio “Desarrollo y Nueva Ruralidad en Bolivia* (La Paz: PROMEC – UMSS – WAU)
- Dirección de Postgrado 2000 *Dossier de Planificación Participativa y Gestión de Proyectos* (UMSS – Bol.)
- De Mattos, Carlos 1975 “Fundamentos de la Planificación Regional” en *Dossier Curso de Planificación Industrial y regional* (La Paz – Bolivia)
- De Mattos, Carlos 1984 *Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica de Latinoamericana de Planificación Regional* (ILPES)
- Égido Zurita, José Iván y Bustamante, Sandra 2000 *Análisis de la Planificación desde la incorporación de las demandas de los Actores Productivos en la Ciudad de Cochabamba* (IESE – PROMEC, Cochabamba – Bolivia).
- FAO 1985 *Estudio de Planificación Multinivel para el Desarrollo Rural en Asia y el Pacífico*
- Galilea, Sergio: *La Planificación Local: Nuevas Orientaciones*. S/f.
- Gallino, Luciano 1995 *Diccionario de Sociología* (Siglo XXI) Editores, México
- Garcés de La Fuente, Edwin Walter 2000 “Bolivia: El Estado Neoliberal y la Economía Campesina” en *Serie Revista Búsqueda* ( Cochabamba) N° 16.
- Guimaraes Roberto P. 1999 “Aterrizando un cometa: Indicadores Territoriales de Sustentabilidad” en Ricaldi Arévalo, Tania *La Economía Ecológica, Una Mirada ala Ecología Humana* UNESCO, CESU.
- Gray Molina, Graham y Molina, Carlos Hugo 1997 *Popular Participation and Decentralization in Bolivia: Building accountability from Grassroots* (L.P. Harvard Institute for Internal Development HIID, Cambridge, Massachusetts)
- Helmsing, A.H.J. *Concepts and models of Planning. Institute of Social Studies* (ISS). The Haghe
- Helmsing y Uriber – Echeverría *Planificación en Latinoamérica: ¿Teoría o Práctica?*

- Hoffman Karl 2001 “Proceso de Colonización del Trópico” en PRAEDAC Boletín semestral Año1 N°3, mayo del 2001
- Hoffman, Carlos 1999 “Movimiento Campesino y Participación Popular” en Arce, Alberto y Uzeda Andrés (Comp.) *Desarrollo y Nueva Ruralidad en Bolivia* (PROMECC-UMSS-WAU, Cochabamba - Bolivia).
- Karl Hoffman B. 2001 “Proceso de Colonización del Trópico” en PRAEDAC Informa, (Villa Tunari) Año 1 N° 3 (Mayo)
- Honorable Alcaldía Municipal de Punata 2000 Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Punata 2000 – 2004 (IDEAS, PDCR, PAP-Holanda).
- Honorable Gobierno Municipal de Villa Tunari “Plan de Desarrollo Municipal 1997 - 2001”;
- Hoogendam, Paul 1999 “Regantes e investigadores en el cambiante escenario de riego en Bolivia” en Arce, Alberto y Uzeda Andrés (Comp.) *Desarrollo y Nueva Ruralidad en Bolivia* (PROMECC-UMSS-WAU, Cochabamba - Bolivia).
- Huertas Franco 1996 La Planificación Estratégica Situacional: Entrevista a Carlos Mattus (Bolivia).
- Henkel, Ray 1970 *The Chapare of Bolivia: a Study of Tropical Agriculture in Transition* (Michigan - USA)
- INE /MDSP/ COSUDE, 1999 “Atlas Estadístico de Municipios, La Paz
- Klein, Hebert 1968 Orígenes de la Revolución Nacional Boliviana, (La Juventud, La Paz – Bolivia)
- Lerner, Daniel 1958 *The Passing of Traditional Society* (Glencoe, Illinois).
- Manchón Federico 1999. “Globalización Económica y Finanzas Internacionales” en Estay Jaime, Girón Alicia, Martínez Osvaldo *La Globalización de la Economía Mundial, Principales Dimensiones en el Umbral del Siglo XXI*. UNAM, IIE, BUAP, CIEM
- Martínez Montaña, José A. 1996 *Municipios y Participación Popular en América Latina: Un modelo de Desarrollo*. (CEBIAE, La Paz – Bolivia).
- Mayorga, José Fernando 1985 *El discurso del Nacionalismo Revolucionario* (CIDRE, Cochabamba – Bolivia)
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal 1997 *Manual Rural de Planificación Participativa* (Bolivia)
- Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular -Dirección de Asuntos Económicos y Financieros 1997 *Planificación Estratégica en el Desarrollo Humano* (Gob. de Bolivia).
- Moneta Carlos, 1993 Los probables escenarios de la globalización, SELA
- Montes, Pedro 1999 *El desorden neoliberal* Ed. Trotta, Valladolid – España
- Pérez Arenas José - 1997 *El proceso de planificación en Bolivia en la construcción de la políticas públicas* (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente - Secretaría Nacional de Planificación - Bolivia).
- Prefectura del Departamento 1998 “Mesa: Desarrollo del Trópico de Cochabamba” en Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social, Cbba
- Norman, H. Nie. 1969 “Social Structure and Political Participation“ en *American Political Science Review* N° 63
- Pérez, Edelmira 2001 “Hacia una Nueva Visión de lo Rural” en Giarracca, Norma *¿Una nueva Ruralidad en América Latina?* (Colección Grupos de Trabajo CLACSO, Bs. Aires)
- Perroux, Francois 1975 “La Teoría del Desarrollo Regional Polarizado” en *Dossier Curso de Planificación Industrial y regional* (La Paz – Bolivia)
- Rahnema, Majid 1992 “Participation” en Sachs, Wolfgang *Development Dictionary* (London &New Jersey, Zed Books Ltd.).
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy 1997 “Fuerzas Globales, Expresiones Locales” en Ciudades y Gobernabilidad en América Latina (Ediciones SUR, Santiago).
- Rodríguez Roca, Ma. Hilda 1999 “Desarrollo Rural y Organizaciones no Gubernamentales” en Arce, Alberto y Uzeda Andrés (Comp.) *Desarrollo y Nueva Ruralidad en Bolivia* (PROMECC-UMSS-WAU, Cochabamba - Bolivia)
- Soto, Carlos A. 1986 “Bases Conceptuales de la Planificación del desarrollo”, *Revista interamericana de planificación* (México) Vol. XX N° 77.
- Stiefel, Mathias y Wolfe, Marshall 1984 *The Quest for Participation* (UNRISD)
- Urioste F. de C., Miguel 1992 “Comunidades Campesinas y Desarrollo Rural” en CIPCA *Futuro de la Comunidad Campesina, Cuadernos de Investigación* N° 35
- Uzeda, Andrés 1999 *Desarrollo Rural, aproximaciones teóricas y metodológicas* (IESE, Bolivia).
- Van Arkadie, Brian 1987. “A note on new directions in planning” en *Cepal Review*, April
- Vázquez Barquero, Antonio *Política Económica Local, La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Ediciones Pirámide S.A. Madrid Cáp. 5 s/f (fotocopias)
- Velásquez, Fabio. *Descentralización y Gestión Local en América Latina*
- Waterson, Albert 1965 *Development Planning* (EE. UU.)
- World bank, IDEA 2000 *Experiences with National Dialogue in Latin America Main lessons from a roundtable discussion* (El Salvador).
- Zabaleta, René 1977 “Consideraciones Generales sobre la Historia de Bolivia” en *América Latina, Historia de Medio Siglo* (Siglo XXI, México)

<sup>1</sup>Notas

\*Ovando Crespo, Cristina Karen, Lic. En Economía, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba – Bolivia (UMSS); Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) de la UMSS, Cochabamba- Bolivia; Becaria JOVAGRA 2000 de CLACSO – Asdi.

<sup>2</sup> Para nuestra zonas de estudio, entiéndase tradicionales a los sindicatos campesinos como única organización comunal e intercomunal. (Áreas solo sindicatos Albó, 2000: p.85)

<sup>3</sup> Planificar es prever y decidir las acciones que nos pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable. No se trata de hacer predicciones acerca del futuro sino de tomar las decisiones pertinentes para que ese futuro ocurra.

<sup>4</sup> Para este trabajo planificar el proceso.

<sup>5</sup> Helmsing, A.H.J. Concepts and models of Planning. Institute of Social Studies (ISS). The Hague

<sup>6</sup> es decir de una región considerada de forma aislada del resto de su contexto nacional

<sup>7</sup> Los proyectos de desarrollo regional influidos por la TVA más conocidos en Latinoamérica fueron: la Corporación del Santa (Perú, 1943), la Comisión de Papaloapan (México, 1947), la Comisión del Valle de San Francisco (Brasil, 1948) y la Comisión del Río Negro (Uruguay)

<sup>8</sup> Castells Manuel, ¿Hacia el Estado Red? (Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información), Seminario “Sociedad y Reforma del Estado”, Sao Paulo 26-28 de Marzo de 1998

<sup>9</sup> Gandarias Jon, “La liberalización de la globalización”: [www.uca.edu.ni/ellacuria/05ganda](http://www.uca.edu.ni/ellacuria/05ganda)

<sup>10</sup> (Guimaraes en Ricaldi, 1999: Cap. 7)

<sup>11</sup> Manchón Federico: “Globalización Económica y Finanzas Internacionales” Estay Jaime, Girón Alicia, Martínez Osvaldo; UNAM, IIE, BUAP, CIEM La Globalización de la Economía Mundial, Principales Dimensiones en el Umbral del Siglo XXI, Junio de 1999.

<sup>12</sup> Ceceña Ana Esther: “La Tecnología en la construcción de la hegemonía Mundial” Estay Jaime, Girón Alicia, Martínez Osvaldo; UNAM, IIE, BUAP, CIEM “ La Globalización de la Economía Mundial, Principales Dimensiones en el Umbral del Siglo XXI”, Junio de 1999.

<sup>13</sup> la unidad de estructura, organización y funcionamiento específico resultado de las relaciones existentes entre los seres vivos, físicos y químicos del medio en un área dada: CEPAL, PNUMA, “América Latina y el Caribe, El reto ambiental del desarrollo”, 1997

<sup>14</sup> El concepto “Sociedad Civil” se puede entender desde varias perspectivas, Gramsci en ese sentido distingue dos planos diferentes: por un lado el de la sociedad política o estado y por otro el de la sociedad civil. En la actualidad se refiere al concepto como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, en el que el estado tiene la tarea de resolverlos, ya sea a través de la mediación o de su supresión; pero también, es en ella donde se busca soluciones a la crisis de supervivencia de un estado, para formar nuevas fuentes de legitimación y nuevas formas de consenso.

<sup>15</sup> Un sistema es semicontrolado si todos los jugadores que participan en el juego son estrategias creativas que cooperan o entran en conflicto por los limitados recursos que el resultado del juego distribuye en cada momento de su desarrollo interminable. En este caso, el soporte esencial para una decisión en el juego es el juicio del apostador, fundamentado, por parte de cálculos parciales bien estructurados, y en parte por referencias explícitas sobre los aspectos nebulosos o no bien estructurados (MDH-SNALPP, 1997).

<sup>16</sup> a diferencia de la PT que explica la realidad a través de la elaboración de diagnósticos, la PE parte del análisis de la situación, lo que no significa la inexistencia de un diagnóstico, pero este es considerado insuficiente para explicar la realidad, es solo la materia prima que procesa un actor social para formular su apreciación situacional. El concepto de situación obliga a precisar quién explica, cuál es su posición en el juego social, cómo interpreta la realidad, su propósito, así como la existencia de diversos actores. El análisis situacional implica realizar análisis (simples y complejos) sobre situaciones, factores, interacción de factores y escenarios, y combinar los hallazgos e ideas en una visión global, se concentra más en los problemas que en los sectores, así la interpretación de la realidad a través de la identificación de los problemas permite una participación más directa de los actores sociales.

<sup>17</sup> (Pérez, 2001).

<sup>18</sup> Este es también un punto de discusión, ya que algunos autores se refieren al desarrollo rural como una meta a alcanzar, un escenario imaginado que se debe construir (es decir desarrollo como un fin), otros lo definen como ejecución de planes y proyectos de impactos sectoriales (el desarrollo como estrategias, programas y políticas que se desprenden de estas para alcanzar un fin o la construcción del escenario) y otros que validan ambas posturas.

<sup>19</sup> En base a los lineamientos generales del Manual Rural de Planificación Participativa del Min. de Desarrollo sostenible y Participación Popular.

<sup>20</sup> Aunque no en el sentido estricto, ya que ocasionaría constreñir el concepto a casos muy reducidos.

<sup>21</sup> Galilea, Sergio: La Planificación Local: Nuevas Orientaciones. S/f.

<sup>22</sup> En base a diferentes documentos acerca de metodología de la planificación participativa, entre los más importantes Manuales de PP. Del Viceministerio de PP; Cox, Ricardo, GTZ en Dirección de Postgrado 2000 Dossier de Planificación Participativa y Gestión de Proyectos (UMSS – Bol.); Bojanic y otros en Demandas Campesinas, Manual para un Análisis Participativo.

<sup>23</sup> En base a (Cox, 1996: pp. 15-64; VMPP, 1997: pp. 26-94; UMSS, 2000)

<sup>24</sup> si bien algunas han desarrollado trabajos muy buenos y han hecho camino al andar, otras por el contrario muestran un trabajo regular a pésimo. Opinamos que no es suficiente contar con los medios físicos y técnicos, sino hay compromiso e interés, de que nos sirven documentos llenos de datos que no reflejan la realidad por descuido, falta de tiempo, desconfianza; reproducciones in extenso de algunas partes donde incluso se les olvidó cambiar el nombre del municipio! (Clones); sesgo por discriminación donde actores importantes no son tomados en cuenta, que metodología participativa es esa donde el facilitador no comprende el idioma nativo del lugar (“el quechua es para mí es un misterio”, opinión grabada de una encargada nacional en una cumbre municipal!), testigo feliz e ignorante de las manipulaciones de las autoridades que no comprende porque los comunarios hacen abandono de la sala, haciendo quórum con unos cuantos, total que al final debemos acabar la actividad; que equidad de género puede haber cuando se supone un 50 % de participación obligatoria de mujeres representantes y no hay ni el 2% ; que priorización válida puede haber si se condiciona sin análisis previo y al calor del plenario la decisión de escoger una obra por otra, poniendo entre la espada y la pared a los dirigentes, rompiendo las propias reglas manifestadas en la actividad en el sentido de que se respetarían las actas comunales, estos son pocos ejemplos que muestran problemas en la aplicación de la metodología que se agravan según la debilidad de las organizaciones comunales y supracomunales, supeditándolos al devenir político de proyectos ajenos de consejos municipales elitarios. (En el que “Elitario” se refiere a aquellos Consejos Municipales que tuvieran menos de 60 % (menos de 3 de 5) miembros de origen campesino o indígena, Gray Molina, Graham y Molina, 1997)

<sup>25</sup> la ausencia de una clara delimitación intermunicipal en la mayoría de los casos restringe del análisis a aquellas comunidades en litigio, ya que no se sabe a que municipio pertenecen.

<sup>26</sup> Zabaleta, 1977: pp. 45 – 55.

<sup>27</sup> Santa Cruz es uno de los nueve Departamentos de Bolivia y uno de los más importantes del eje troncal junto con la Paz y Cochabamba.

<sup>28</sup> Klein, Hebert 1968 Orígenes de la Revolución Nacional Boliviana, (La Juventud, La Paz – Bolivia)

<sup>29</sup> Entrevista en el Municipio de Villa Tunari Marzo 2001, Hoffman fue invitado en 1994 por Molina y su equipo para trabajar en el diseño final de la Ley, cuando canalizo las observaciones que partieron de las ONG’s y otras instituciones en la presentación del proyecto de Ley.

<sup>30</sup> A este respecto se pueden encontrar gran cantidad de artículos de prensa de julio de 1994, que incluyen declaraciones de líderes sindicales que proponen desde la creación de comités de defensa en contra de la conformación de las OTB’s hasta propuestas de la formación de Consejos de Desarrollo provincial, la idea general era que el MNR con su experiencia en este tipo de estructuras políticas usaría las OTB’s como comandos territoriales ( CEDIB – Cbba ).

<sup>31</sup> ex secretario departamental de participación popular en el Gobierno de Sánchez de Lozada, militante del MNR y actualmente Oficial Mayor de la Alcaldía del Municipio de Punata (Entrevista, Sep. 2001, Punata)

<sup>32</sup> Como en el caso crónico del municipio de Vinto, Sección de Provincia del Valle Central, en el que las pugnas entre los partidos políticos, entre estos y el comité cívico han tomado inviable la gestión municipal por los sucesivos cambios de autoridades ante medidas de presión radicales de sectores de la población que apoyan a unos y otros acusándose mutuamente de corrupción, tomamos el caso para ilustrar este problema, aún cuando se encuentra fuera de nuestra zona de Estudio porque muestra como a través del prebendalismo la intromisión político partidaria de los partidos neoliberales, ha penetrado y fragmentado los sectores populares que pese a su capacidad de movilización al carecer de un proyecto

político propio se han enfascado en una medición de fuerzas.

<sup>33</sup> En los Estudios de Caso, en el Municipio de Punata que es la primera sección de la Provincia Punata del departamento de Cochabamba, las comunidades aledañas al Municipio de San Benito (Cursani, Huayra Punku, Huacañacahua, Tuti, LLuri, Eucaliptos, Jarka Mayu) han esperado siete años desde la implementación de la Participación Popular para participar por primera vez en las cumbres Municipales 2001 para la priorización de sus demandas, definiéndose espacialmente el Distrito 5 del Municipio, aunque oficialmente no existe ninguna resolución que las ampare. (Cf.: *Infra* Municipio de Punata).

<sup>34</sup> En los Estudios de Caso en la zona del Trópico de Cochabamba, para el Municipio de Chimore, cuarta sección de la provincia Carrasco la Población., según el D.S. N° 23813 fue de 6.519 hab., por el dato se puede deducir que en primera instancia se tomaron solo los datos del centro urbano ya que el dato efectivo del Censo 92 es de 8.472 hab. Lo que se corrigió según el D.S. 24202 a 8.555 Hab. Sin embargo según el Plan de Desarrollo Municipal las encuestas muestran una población de 19.004 hab. Que es 5846 hab. más que la proyección gubernamental del año 2005 para el municipio. Por ello las autoridades municipales así como los distintos actores tienen la esperanza que con el Censo 2001 “se les haga justicia” porque esta disparidad en los datos ha perjudicado las gestiones municipales desde el inicio del proceso.

<sup>35</sup> Transliteración del Quechua “yakitunchejqa vida, mana yakituwancha mana causanchajchu. Yakituta chayachimunaygupajqa jallp’asniygumanqa aska trabajarqaygu, chaypajqa vidasiynguta arriesqarqayqa” (advertencia: a lo largo del trabajo las referencias en quechua están tal cual han sido manifestadas por los compañeros campesinos, es decir con mezcla de quechua y castellano propia de los comunarios tanto en el Valle como del Trópico de Cochabamba, transliteradas como se escucharon y traducidas lo más fielmente posible, por lo que no debe considerarse negligente nuestro desapego a las cuidadosas observaciones gramaticales de los distinguidos miembros de la academia regional de quichua )

<sup>36</sup> (Op. Cit. Sánchez , Laserna).

<sup>37</sup> En base a Albo, 2000 El Sector Campesino – Indígena, Actor Social Clave ; Ticona 1995 Votos y Whipalas, CIPCA; C S U T C B Historia de los Movimientos Indígenas en Bolivia.

campesino- indígena por razones tanto conceptuales como jurídicas.

<sup>38</sup> Es común al preguntar a una persona a que Sindicato pertenece que afirme pertenecer al Sindicato, Colonia o Asociación X en el Trópico y al Sindicato campesino Y en su lugar de origen, en la que mantienen sus vínculos sociales y los traspasan a sus generaciones. Por ello existe un flujo muy dinámico que se manifiesta en el transporte de personas y el intercambio de productos entre las diferentes zonas agroecológicas.

<sup>39</sup> Albo Corrons, Xavier 2000 “El Sector Campesino-Indígena, Actor Social Clave”, en FUNDEMOS, Opiniones y Análisis, El Sindicalismo en Bolivia: Presente y Futuro (FUNDEMOS - Fundación Hanns – Seidel , La Paz)

<sup>40</sup> Existen otros dos cantones sin antecedentes legales: Camacho Rancho y La Villa.

<sup>41</sup> El distrito cinco se encuentra en proceso de definición de límites entre el municipio de Punata y San Benito.

<sup>42</sup> Tiene fama de “Pasa Pasa” es decir que hoy es de un partido mañana de otro y así según los resultados de las elecciones.

<sup>43</sup> Entrevista a Nataniel Claros miembro del Comité de Vigilancia del municipio de Punata (septiembre del 2001).

<sup>44</sup> Después de la cumbre municipal I a la que asistí, tuve una charla informal con una señora dirigente de la Junta Vecinal N° 4 y mientras caminábamos de regreso al centro del pueblo, me expreso su desconcierto con una sarta de adjetivos calificativos protestando por el estado de las calles y por la basura que veíamos a nuestro paso, que pese al servicio de recojo de basura por las dimensiones del espacio y la ineficiencia del servicio queda esparcida por el viento los días posteriores a la Feria del Martes en la que miles de campesinos y comerciantes invaden las calles, plazas y playas de ganado Mayor y Menor con sus productos y animales. Es importante resaltar que se logró incluir para el POA 2002 el presupuesto para el pavimento de este sector, sin embargo los vecinos dudan que se haga realidad a corto plazo ya que se incluyó en el POA 2000 y tampoco fue ejecutado.

<sup>45</sup> En base al “Plan de Desarrollo Municipal 1997 - 2001 Gobierno Municipal de Villa Tunari”; “Atlas Estadístico de Municipios, La Paz, INE /MDSP/ COSUDE, 1999

<sup>46</sup> La diferencia entre ambas es que en la asamblea generalmente no están presentes facilitadores externos mientras que si intervienen en el taller comunal que generalmente se realiza para la elaboración del PDM.

<sup>47</sup> Anomia Si se considera que una norma social es eficaz, o sea no es deficiente solamente si 1) existe y 2) es respetada, la anomia se puede referir también no solo a la ausencia de normas sino una situación en la que las normas existen formalmente, pero no son conocidas o no son comprensibles para los sujetos cuya conducta deberían regular, para este estudio tomaremos esta segunda acepción del término. (Gallino, 1995 pp. 33-37)

<sup>48</sup> Caso que pudimos evidenciar en el Municipio de Tacopaya (1999), la llegada del Alcalde se espera como un acontecimiento que supone además una reunión con comida y bebida (sardinas, papas, tomates y cebollas; chicha), auspiciada por la autoridad, en la que comparte con comunarios que se encuentran en el reducido centro poblado. De manera que al Alcalde se lo ve como padre bondadoso que llega a ver a sus hijos cada cierto tiempo.

<sup>49</sup> Como señalan diferentes dirigentes, a nivel departamental, provincial, municipal y comunal (Entrevistas dirigentes CSUTCB, en sus diferentes niveles) hay comunidades en las que todavía no se sabe que es Participación Popular, lugares donde carecen de absolutamente todos los servicios, a los que se llega por caminos vecinales accesibles en algunas temporadas y de difícil o imposible tránsito en época de lluvias.

<sup>50</sup> Por ejemplo Caso del distrito 5 de Punata, que es la primera vez en estas cumbres municipales 2001, después de 7 años del inicio del proceso que participan en la priorización de demandas aunque no hay certeza si pertenecen al Municipio de San Benito o a Punata.

<sup>51</sup> Por ejemplo Caso del Municipio de Quillacollo en el que varios líderes sindicales denuncian el desconocimiento de su representación en las OTB’s por parte del gobierno municipal debido a que “no somos de su partido”.

<sup>52</sup> Por ejemplo en el Caso del Municipio de Punata, después de la reforma agraria las comunidades campesinas adoptaron el nombre de las propiedades de los terratenientes o propio del lugar dividiendo por ejemplo la propiedad “San José” de la Familia “X” en San José Centro, San José Chico, San José Grande A lo largo del proceso desde la implementación de la Participación Popular las comunidades campesinas obtuvieron su personería jurídica lo que las habilita para tener representación como OTB u OC, luego por problemas internos algunas familias deciden separarse de modo que la comunidad queda separada en “A” y “B” adoptando otro nombre o poniendo algún distintivo, por ejemplo San José Centro dividido en San José Centro (a secas como dicen los dirigentes) y San José Centro “A”, la personería jurídica entonces es de todos y de nadie, perjudicando la priorización de sus demandas en los Planes Municipales (anuales o quinquenales) ya que este uno de los criterios para esta evaluación.

<sup>53</sup> Por ejemplo Caso del Municipio Chimoré que pese a tener IDH más alto de la región del Trópico, por las limitaciones de su presupuesto depende del trabajo de diferentes tesis de pregrado de la universidad (UMSS) que realizan pasantías de corto tiempo en diferentes áreas salud, educación, etc; que aunque es positivo, le resta continuidad al trabajo institucional, por ejemplo cambian cada nueve meses de Director de Planificación debido a que dependen de las pasantías que hacen alumnos de la Carrera de Arquitectura de la UMSS.

<sup>54</sup> El problema de contar con profesionales calificados en los municipios predominantemente rurales pasa por que no hay disponibilidad de recursos que asegure su permanencia en el municipio, y en la mayoría de los casos que pueden contratarlos, hay en estos un cierto sentimiento de frustración lo que hace que desempeñen sus tareas mínimamente motivados: “hice muchos cursos especializados y maestrías en el exterior y aquí me tienes donde he venido a parar”, de manera que aceptaron el trabajo presionados por la necesidad y la emergencia de tener empleo; caso muy diferente en las personas que aseguran sufrir las inclemencias también por cuestión de vocación. (Charlas informales con los diferentes profesionales que ejercen en los municipios)

<sup>55</sup> (Op. Cit. Martínez , 1996).

<sup>56</sup> En el sentido de que no presenta las características que previamente habíamos definido (ver Democracia y Participación, Cf. Supra).

<sup>57</sup> Como así lo prefieren llamar ellos mismos.

<sup>58</sup> En la medida de las posibilidades presupuestarias del gobierno municipal claro está.

<sup>59</sup> MAS (Movimiento al Socialismo)