

Denis Avilés

# Descentralización y poder local en Chuquisaca



**Descentralización  
y transformación de las relaciones  
de poder local: el caso de ocho  
municipios de chuquisaca**

**Descentralización  
y transformación de las relaciones  
de poder local: el caso de ocho  
municipios de chuquisaca**

Denis L. Avilés Irahola



© Denis L. Avilés Irahola, 2009

© Plural editores, 2009

DL:

ISBN:

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez

Teléfono 2411018 / Casilla 5097, La Paz, Bolivia

E-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

---

<b>Prólogo</b>	17
----------------	----

## **CAPÍTULO 1** **Introducción**

1. 1. Relevancia del estudio	21
1. 2. Preguntas del estudio	24
1.3. El área de estudio: municipios de alta y de baja diferenciación	26
1.3.1. Diversidad socio-cultural	27
1.3.2. Diversidad socio-económica	31
1.3.3. Preferencias político partidarias	35
1.4. Enfoque metodológico: enfoque del actor social y análisis histórico	37
1.4.1. El enfoque del actor social	37
1.4.2. Análisis histórico	38
1.5. Recolección de información y análisis	40
1.6. Estructura del documento	43

## **CAPÍTULO 2**

### **Un repaso al debate: participación popular, descentralización y relaciones de poder**

2.1. Los debates entorno a la participación popular y la descentralización	46
---	----

2.1.1.	Las fuerzas impulsoras de la descentralización y la participación popular: empoderamiento vs. instrumentalización	47
2.1.2.	Globalización y localización	51
2.1.3.	¿Descentralizar o re-centralizar el Estado?	55
2.1.4.	¿Es la descentralización necesaria para el desarrollo?	57
2.1.5.	Los efectos no previstos: profundizando las diferencias en el ámbito local	62
2.2.	Diferenciación social, poder y participación	64
2.2.1.	Poder y diferenciación social	65
2.2.2.	¿Quién participa y por qué?	67
2.3.	Diferenciación social y patrones de concentración de poder en América Latina	69
2.3.1.	Trayectorias de diferenciación social	69
2.3.2.	Patrones de concentración de poder: corporativismo, clientelismo y patrimonialismo	76
2.3.3.	Superando patrones de concentración de poder: control desde abajo	81
2.4.	Resumen del capítulo	82

### CAPÍTULO 3

#### **Antecedentes del proceso de descentralización en Bolivia**

3.1.	Contexto histórico	85
3.1.1.	El sistema de haciendas y las explotaciones mineras	86
3.1.2.	Cambios en las estructuras de poder: La Guerra del Chaco (1932-1935)	87
3.1.3.	La Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996	89
3.1.4.	La consolidación del Estado centralista	92
3.2.	Acerca de las organizaciones socio-políticas en Bolivia	95
3.2.1.	Organizaciones sociales rurales	96
3.2.2.	Los comités cívicos	98
3.2.3.	Los partidos políticos	99
3.2.4.	La Cooperación Internacional	104
3.2.5.	Organizaciones no-gubernamentales (ONG)	107
3.3.	La Ley de Participación Popular	109
3.3.1.	La participación de la población en el desarrollo local	110
3.3.2.	Municipios urbano-rurales en Bolivia	113

3.3.3.	La reforma del gasto público	115
3.3.4.	Sistema político cercano a la población: elecciones locales y gobiernos municipales	118
3.4.	La Ley de Descentralización Administrativa	119
3.5.	Profundización del proceso: los avances	121
3.5.1.	La Ley Nacional del Diálogo	121
3.5.2.	Ruptura del monopolio político partidario	124
3.5.3.	La elección de prefectos departamentales	125
3.5.4.	Fortalecimiento de la gestión y de los ingresos municipales	127
3.6.	Los retrocesos	128
3.7.	Escenario actual	132
3.8.	Resumen del capítulo	134

#### CAPÍTULO 4

### **Municipios de alta diferenciación: Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí**

4.1.	Características generales	137
4.1.1.	Ubicación y clima	137
4.1.2.	Población, pobreza y migración	138
4.1.3.	Actividades económicas	141
4.2.	Breve revisión histórica	144
4.2.1.	La población nativa y el sistema de las haciendas	144
4.2.2.	La Reforma Agraria	146
4.2.3.	La instrumentalización de los proyectos de desarrollo: La Corporación de Desarrollo de Chuquisaca y las cooperativas	148
4.2.4.	La caída de los hacendados y la emergencia de los caciques	152
4.3.	Estructuras de poder local previas a la implementación de políticas descentralizadoras	154
4.4.	La Ley de Participación Popular: el gobierno municipal como eje ordenador del poder local	157
4.4.1.	La composición del gobierno municipal	157
4.4.2.	El gobierno municipal y los partidos políticos	159
4.5.	La Ley de Participación Popular y los guaraní	166
4.6.	La Ley de Participación Popular y los campesinos-indígenas	168

4.7.	La reconfiguración de las relaciones de poder	173
4.8.	Resumen del capítulo	180

## CAPÍTULO 5

### **Municipios de baja diferenciación: Sopachuy, Tomina, Padilla y Alcala**

5.1.	Características generales	183
5.1.1.	Ubicación y clima	183
5.1.2.	Población, pobreza y migración	184
5.1.3.	Actividades económicas	186
5.2.	Breve revisión histórica	189
5.2.1.	Los pobladores originarios y el sistema de las haciendas	189
5.2.2.	La Reforma Agraria	191
5.2.3.	La instrumentalización de los proyectos de desarrollo: la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca y las cooperativas	192
5.3.	Estructuras de poder local previas a la implementación de políticas descentralizadoras	195
5.4.	La ley de participación popular: el gobierno municipal como centro del poder local	198
5.4.1.	La composición del gobierno municipal	198
5.4.2.	El gobierno municipal y los partidos políticos	203
5.5.	La Ley de Participación Popular y los campesinos quechua	207
5.6.	La reconfiguración del poder local	211
5.7.	Resumen del capítulo	218

## CAPÍTULO 6

### **La transformación de las relaciones de poder local desde un análisis comparativo**

6.1.	Estructuras de poder local	221
6.2.	Representación política	226
6.2.1.	Los nuevos representantes locales	227
6.2.2.	Mujeres representantes	231
6.2.3.	Resultados comparativos sobre la representación política	233



6.3.	Participación e influencia en el proceso de planificación	236
6.3.1.	Participación en los diagnósticos municipales y formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	237
6.3.2.	Participación en la formulación del Plan Operativo Anual (POA)	239
6.3.3.	Resultados comparativos sobre la participación e influencia en el proceso de planificación	242
6.4.	Resultados comparativos sobre los mecanismos de control	248
6.4.1.	Control ejercido por el Comité de Vigilancia (CV)	249
6.4.2.	Control ejercido por las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)	250
6.4.3.	Control ejercido por la competencia político partidaria	252
6.4.4.	Resultados comparativos sobre los mecanismos de control	253
6.5.	El caso de otros seis municipios	253
6.5.1.	Los Municipios altamente diferenciados	254
6.5.2.	Los Municipios de baja diferenciación	258
6.5.3.	Municipios de alta y baja diferenciación: una comparación	260
6.6.	Principales amenazas al proceso de descentralización participativa	262
6.6.1.	Prácticas no democráticas desde los partidos políticos	262
6.6.2.	Demandas no satisfechas	267
6.6.3.	Pobreza y falta de proyectos de promoción económica	268
6.6.4.	Conclusión de la sección	272
6.7.	Resumen del capítulo	274

## CAPITULO 7

### Conclusiones

7.1.	Los caminos de la dependencia histórica	281
7.1.1.	Eventos históricos en la formación de estructuras socio-políticas locales	282
7.1.2.	Mecanismos de perpetuación del poder	284
7.2.	Reconfiguración del poder local	288

7.3.	Eficiencia versus participación	292
7.4.	Amenazas a la legitimidad de la participación popular y la descentralización	294
7.5.	Implicaciones del estudio para las intervenciones descentralizadoras	296
	<b>Referencias bibliográficas</b>	301
	Planes de Desarrollo Municipal (PDMs):	315

### **Anexos**

Anexo 1: Lista de personas entrevistadas	317
Municipio de Monteagudo	317
Municipio de Sopachuy	319
Municipio de Huacareta	319
Municipio de Villa Vaca Guzmán (Muyupampa)	320
Municipio de Machareti	320
Municipio de Tomina	320
Municipio de Padilla	320
Municipio de Alcalá	320
Sucre	320
La Paz	321
Anexo 2: Porcentaje aproximado en la distribución de recursos entre las áreas urbanas y rurales, estimación para el periodo 2001-2005	322
Monteagudo	322
Sopachuy	322
Anexo 3: Evaluación del desempeño de autoridades y representantes por los líderes de OTB de Monteagudo y Sopachuy, 2003 (de 0 a 7)	322
Anexo 4: Cambio del estatus de algunos programas de CORDECH en la región, después de la aprobación de la LPP y LDA	323

## Índice de: Cuadros, mapas, y figuras

Cuadro 1.1: Población de los municipios de estudio y porcentaje de población rural	27
Cuadro 1.2: Auto-identificación con la población nativa e indígena en los municipios estudiados. En porcentaje de la población	28
Cuadro 1.3: Índice de Diversidad Shannon con base en datos de auto-identificación	30
Cuadro 1.4: Porcentaje de población alfabeta e idiomas hablados	31
Cuadro 1.5: Tamaño de propiedad de la tierra por familia, por municipio	33
Cuadro 1.6: Resultados de las elecciones municipales de 1995 y 1999 para los tres partidos más votados en los municipios de estudio, en porcentaje de votos	37
Cuadro 3.1: Resultados de las elecciones nacionales 1985-2005, en porcentaje de votos	101
Cuadro 3.2: Resultados de las elecciones municipales 1995, 1999 y 2004, en porcentaje de votos	102
Cuadro 3.3: Distribución geográfica de la cooperación internacional en apoyo a mancomunidades, 2003	105
Cuadro 3.4: Resultados elecciones de Prefectos 2005	126
Cuadro 4.1: Características generales de la población de los municipios altamente diferenciados	139
Cuadro 4.2: Puestos públicos ocupados por cuatro caciques locales en Monteagudo, antes de 1994	154
Cuadro 4.3: Ocupación y lugar de residencia de alcaldes y concejales en municipios altamente diferenciados. Periodo 1999-2004	160
Cuadro 4.4: Partidos políticos representados en los gobiernos municipales de los municipios altamente diferenciados, elecciones 1999	161
Cuadro 4.5: Ejemplos de demandas comunales y demandas hechas por mujeres, POA 2003-Monteagudo	172
Cuadro 4.6: Organizaciones No Gubernamentales en los cuatro municipios altamente diferenciados	179
Cuadro 5.1: Características generales de la población en los municipios de baja diferenciación	185

Cuadro 5.2	Ocupación y lugar de residencia de alcaldes y concejales en municipios de baja diferenciación. Periodo 1999-2004	202
Cuadro 5.3	Partidos políticos representados en los gobiernos municipales de los municipios de baja diferenciación, elecciones 1999	204
Cuadro 5.4	Organizaciones No Gubernamentales en los cuatro municipios de baja diferenciación	217
Cuadro 6.1	Número de concejales de acuerdo al partido político que representan, elecciones 1999 y 2004	228
Cuadro 6.2	Características apreciadas en candidatos por los representantes de OTB	230
Cuadro 6.3	Número de mujeres en los gobiernos municipales (1999-2004)	233
Cuadro 6.4	Efectividad en el control de la planificación y ejecución de proyectos municipales	249
Cuadro 6.5	Porcentaje de líderes de OTB que participaron al menos una vez en eventos informativos	251
Cuadro 6.6	Residencia de los concejales municipales antes de formar parte del GM	255
Cuadro 6.7	Partidos políticos representados en los gobiernos municipales y distribución de fondos en los presupuestos municipales, en porcentaje	264
Figura 1.1:	Consumo promedio per cápita, por mes y por municipio en el año 2001 (en bolivianos)	
Figura 1.2:	Distribución de entrevistas conducidas en los municipios	41
Figura 3.1:	Relación del Comité de Vigilancia con el Gobierno Municipal y las OTB	113
Figura 3.2:	Porcentaje de gastos en inversiones públicas, 1994 -2001	116
Figura 4.1:	Ejemplos mostrando la ocupación de los descendientes de familias tradicionales en Monteagudo	175
Figura 4.2:	Ocupación de descendientes de familias tradicionales en Huacareta: Ejemplo de tres familias de ex-hacendados	176
Figura 4.3:	Ejemplo de una familia con lazos familiares con autoridades en diferentes municipios	177

Figura 6.1:	Actores y organizaciones que influyen en el diseño de los Planes Operativos Anuales (POA)	244
Mapa 1.1:	Mapa municipal de Chuquisaca	29

## Acrónimos y abreviaciones

ACLO	Acción Cultural Loyola (ONG)
ADN	Acción Democrática Nacionalista (Partido político)
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
APROFMI	Asociación de Productores de Maíz, Ají y Maní
ASEO	Asociación Ecológica del Oriente (ONG)
ASOPROF	Asociación de Productores de Frejol
ATICA	Programa Agua Tierra Campesina (ONG)
AUN	Alianza Unidad Cochabambina (Partido político)
CARE	CARE Bolivia (ONG)
CARITAS	Caridades Católicas (ONG)
CC	Comité Cívico
CCCH	Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca
CEDEC	Centro de Estudios para el Desarrollo de Chuquisaca (ONG)
CEPAD	Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (ONG)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICDA	Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (ONG)
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente y Chaco Boliviano
CIES	Centro de Investigación, Educación y Servicios (ONG)
CIES	CIES-Salud Reproductiva (ONG)
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción Campesina (ONG)
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
COB	Central Obrera Boliviana
CODEPES	Consejo de Desarrollo Productivo y Social
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo
CONDEPA	Conciencia de Patria (Partido político)
CORDECH	Corporación Regional de Desarrollo de Chuquisaca
CORDES	Corporaciones de Desarrollo Departamentales
CCOSV	Comitato di Coordinamento delle Organizzazioni per il Servizio (Agencia de Cooperación Internacional)
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DUF	Directorio Único de Fondos

FADES	Fundación para alternativas de desarrollo (ONG)
FAM-Bolivia	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FAO	Organización Mundial para la Agricultura
FEDEAGRO	Federación de Asociaciones Agropecuarias de las Provincias Siles-Calvo y Tomina
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FPS	Fondo de Inversión Productiva y Social
FSB	Falange Socialista Boliviana (Partido político)
Fundación TIERRA	Fundación Taller de Iniciativas de Estudios Rurales y Reforma Agraria (ONG)
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
KADASTER	Catastro Rural Legal para el Departamento de Chuquisaca
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LDN	Ley del Diálogo Nacional 2000
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo (Partido político)
MBL	Movimiento Bolivia Libre (Partido político)
GM	Gobierno Municipal
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria (Partido político)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario (Partido político)
OTB	Organización Territorial de Base
PADEM	Programa de Apoyo a la Democracia Municipal
PADER	Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PLAFOR	Plan Agroforestal Chuquisaca Norte y Centro (ONG)
POA	Plan Operativo Anual
PROAGRO	Promotores Agropecuarios (ONG)
PRODECO	Proyecto de Desarrollo Comunitario
PROINPA	Fundación para la Promoción e Investigación de Productos Andinos
PAE	Programa de Ajuste Estructural
SIAM	Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal
SNPP	Secretaría Nacional de Participación Popular
UCS	Unión Cívica Solidaridad (Partido político)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
CV	Comité de Vigilancia

## Prólogo

---

*Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa abrieron posibilidades de participación política a grupos históricamente marginados y relacionaron al Estado con formas tradicionales de organización de manera no vista desde la revolución nacional de 1952. Además, abrieron el camino para una serie de transformaciones del sistema político y distributivo del gasto nacional; estos cambios, lejos de realizarse de manera paralela o deslegitimar la descentralización municipal, tomaron como eje articulador a los municipios. Después de más de 14 años de la promulgación de las leyes, la Descentralización constituye un proceso irreversible, socialmente legitimado y con autonomía económica y política mayor que la prevista por la LPP.*

Esa es la principal conclusión de la autora de este libro Denis L. Avilés Irahola, luego de una exhaustiva reflexión en base a un análisis comparativo de dos tipos de municipios rurales del departamento de Chuquisaca. La autora clasifica los municipios en dos categorías: por un lado aquellos que tienen poca diferenciación social y económica interna entre los que destacan los municipios quechuas de los valles, y por otro lado los municipios de Monteagudo y del Chaco chuquisaqueño que tienen conformaciones poblacionales más heterogéneas y mayor presencia de población mestiza.

Este trabajo analiza con calidad científica y pertinencia el distinto desenvolvimiento de los actores locales de los municipios rurales, según los grados de cohesión interna y de equidad en el acceso a los recursos naturales, principalmente la tierra. En aquellos municipios de mayorías indígenas quechuas con acceso a pequeñas propiedades de tierras, donde la presencia de los vecinos de los pueblos es secundaria o marginal, la hegemonía étnica territorial del control político de los municipios es evidente y por tanto las relaciones dentro del municipio son menos conflictivas, más horizontales, tendientes a la equidad y actúan en torno a mayores consensos.

En cambio, en los municipios del chaco chuquisaqueño, incluyendo Monteagudo y Muyupampa, las poblaciones guaraníes dispersas y en muchos casos todavía sometidas a relaciones de servidumbre por parte de medianos ganaderos no indígenas –aunque no necesariamente grandes terratenientes– luchan por mayor acceso a la tierra, mayor participación política y compiten por el poder del territorio local. En estos casos, en la gestión municipal los conflictos son más recurrentes, la pugna por el control de los recursos naturales es permanente y los pequeños grupos de poder vinculados a la tierra reciben el respaldo de los partidos políticos más conservadores. Esta relación de conflicto se expresa en gestiones municipales donde la tensión y la pugna son el pan de cada día.

Este estudio muestra cómo el tema del acceso a la tierra–territorio cruza y determina no solamente las relaciones de producción (hombre–tierra) sino que configuran las estructuras del poder, las formas de ejercicio de la democracia, los alcances y los límites de la ciudadanía individual y colectiva, pero fundamentalmente la naturaleza étnica de las hegemonías territoriales. Este tipo de conflicto ha sido verificado por la Fundación TIERRA reiteradamente en otras regiones y realidades del país –que no son parte de este estudio– como la que viven los pueblos indígenas de la Chiquitanía en Santa Cruz, en medio de la presencia determinante de grandes empresas ganaderas y flujos migratorios de colonizadores de los Andes.

Resulta pues que los municipios que tienen mayores posibilidades de llevar adelante gestiones territoriales más armónicas y dinámicas, son aquellos que de alguna manera tienen más o menos resuelto su problema de derechos de uso, acceso y propiedad de los recursos naturales, especialmente la tierra.

Por otro lado el estudio destaca la importancia del ejercicio del derecho ciudadano a la participación política y los crecientes índices de incorporación de los sectores rurales más postergados en la vida política nacional, mediante la Participación Popular, a través de los partidos políticos. El proceso iniciado en 1994 ha promovido aceleradas formas de inclusión política de indíge-



nas extremadamente pobres que han logrado así conquistar –y lo siguen haciendo– formas de poder local que se han extendido desde sus comunidades con los sindicatos, hasta los municipios y departamentos, ya sea a través de agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o partidos políticos.

Si bien los efectos de inclusión política y de participación ciudadana tanto individual como colectiva son conquistas irreversibles del proceso de participación popular, no es menos cierto que existe desencanto por la falta de efectos más radicales en el cambio de las condiciones de vida de las poblaciones rurales extremadamente pobres. Los indígenas quechua aprecian los beneficios en salud, educación y participación política, que ahora se ejercita a gran escala y por primera vez en sus comunidades, pero las condiciones estructurales “de pobreza dura” se mantienen aún, posiblemente por la marcada desarticulación de los planes y proyectos municipales con los programas de desarrollo de nivel departamental y mucho más con aquellos de nivel nacional.

Esta visión del territorio local municipal como una “isla”, o una mera jurisdicción político-administrativa, antes que como un espacio de construcción –no solamente de relaciones políticas y culturales– sino principalmente de los potenciales económicos y productivos del territorio rural local sigue estando ausente de la práctica cotidiana de muchos municipios rurales no solamente en Chuquisaca, sino prácticamente en todo el país, con muy pocas excepciones.

Por otro lado la autora constata que *el proceso de descentralización en general, y la LPP en particular, cuentan con gran legitimidad entre la población de los ocho municipios estudiados...sin embargo, las prácticas no democráticas de los partidos políticos, las demandas insatisfechas y la pobreza amenazan el pleno cumplimiento de sus objetivos democratizadores*. Más adelante la autora concluye que *la falta de resolución de problemas concretos –tales como acceso a mercados, contrabando, falta de protección a productos estratégicos, falta de titulación de las tierras– tiene el potencial no sólo de minimizar, sino de revertir avances en la legitimidad de este proceso*.

Por último, basándose en los hallazgos del estudio la autora destaca que no puede haber descentralización efectiva sin un poder central que promueva e incluso controle el proceso de la descentralización. *Lejos de ser una contradicción...es necesario encontrar un balance entre la participación de la población y la planificación estratégica del desarrollo así como entre los poderes centrales, regionales y locales.*

A manera de cierre de este prólogo y para animar al lector a leer este riguroso trabajo de investigación de Dennis Avilés conviene recalcar que en Bolivia estamos ante una oportunidad histórica para cualificar y profundizar el proceso de construcción del poder local iniciado en 1994, con la inminente construcción de las Autonomías Indígenas a partir del 2009. No pueden entenderse los cambios en la nueva Constitución Política del Estado (2009) respecto de los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno local, a la elección de sus propias autoridades según sus usos y costumbres, y al control de los recursos naturales renovables, sin comprender a profundidad que ambas –La Participación Popular de 1994 y las Autonomías Indígenas de 2009– son parte de un mismo proceso, aunque con énfasis y acentos diferentes.

El mayor desafío para las futuras Autonomías Indígenas no será su organización político-administrativa, ni mucho menos la naturaleza de su identidad étnica cultural, como tampoco el ejercicio de los usos y costumbres de los pueblos originarios, sino principalmente la urgente necesidad de construir espacios territoriales dinámicos con posibilidades de generar riqueza y producir bienestar. Igual que en el caso de la Participación Popular, el desafío principal para las Autonomías Indígenas sigue siendo cómo éstas administran los recursos naturales de sus territorios, no solamente de manera equitativa y sostenible, y cómo son capaces de generar riqueza y de retener sus excedentes para permitir a sus pobladores vivir bien.

Miguel Urioste  
Investigador  
Fundación TIERRA  
Septiembre, 2009

# CAPÍTULO 1

## Introducción

---

### 1. 1. Relevancia del estudio

A más de 15 años de iniciado el proceso de descentralización mucho se ha debatido sobre las formas como éste debería avanzar en Bolivia, incluyendo autonomías departamentales, federalización y autonomía de territorios indígenas. Sin embargo, poco se ha debatido sobre las formas que adquieren intervenciones descentralizadoras en escenarios marcados por relaciones de poder local pre-existentes. Más aún, y pese a su capital importancia, poco se conoce sobre los factores externos e internos que influyen en la transformación de las dinámicas de poder local una vez que la población adquiere la capacidad de elegir a sus autoridades y que éstas, a su vez, adquieren legítima capacidad política y económica.

Hasta ahora, los avances de la descentralización en el país son comúnmente identificados en dos ámbitos: la proliferación de proyectos de desarrollo y el fortalecimiento de la democracia local y la participación política. Pese a los avances en estos ámbitos, a los pocos años de promulgadas las leyes de Participación Popular (LPP) y Descentralización Administrativa (LDA) varios estudios apuntaban ya a sus deficiencias para incluir los intereses de la mayoría, particularmente aquellos de las poblaciones indígenas y campesinas (ver por ejemplo, Ströbele-Gregor, 1999; Calla, 1999; Albó y CIPCA, 1999). La revisión de literatura

atribuye como principales limitantes para lograr los ambiciosos objetivos de la descentralización a la falta de experiencia en el manejo técnico y financiero de proyectos a nivel local, la falta de coherencia entre planes regionales y locales, los débiles e insuficientes recursos humanos y económicos, la pobre infraestructura y la resistencia de grupos de poder –tanto en los gobiernos centrales como en los regionales– para ceder sus privilegios. Si bien se ha avanzado bastante sobre los factores técnicos y de manejo administrativo, aún se conoce poco sobre la influencia de diferencias de estatus, influencia, recursos y oportunidades.

El presente estudio analiza el accionar de los actores sociales bajo condiciones políticas y sociales que contribuyen ya sea a expandir o a obstruir su participación y empoderamiento en el marco de intervenciones descentralizadoras. Las dinámicas de poder local son enfatizadas por su importancia en la exclusión explícita e implícita de grupos con menor capacidad para tomar ventaja de políticas de intervención en sus propios espacios de vida<sup>1</sup>. Tal como Harris (2002: 9) apunta: “En la práctica, formas de gobierno, incluyendo el control del ejecutivo en una asamblea de representantes elegidos a través de elecciones libres y abiertas, en el contexto de la libertad de expresión y asociación, nunca pueden eliminar en conjunto la significancia de diferencia en riqueza, poder y estatus en la sociedad” (traducción propia). Estas diferencias dan lugar a negociaciones, confrontaciones y exclusiones que determinan los frutos de los procesos de descentralización democrática. Esta afirmación es particularmente cierta en sociedades jerárquicas, tales como la boliviana, que se asientan en discriminaciones étnicas, de género y regionales todavía no resueltas.

---

1 En este estudio, el término “intervención” es usado tal como Long (2001: 248) lo utiliza, al referirse a “formas institucionalizadas de intervención que incluyen la implementación de proyectos de desarrollo o programas coordinados de desarrollo.” Esto implica poner en práctica conceptos normativos para cumplir con metas particulares.

El estudio se distingue de estudios anteriores en el tema de descentralización y poder local principalmente porque los pocos estudios que tratan ambos temas no son comparativos, sino que se concentran en municipios o grupos particulares. Entre estos estudios están los de Rojas *et al* (2000) y Albó y CIPCA (1999). El primero describe y analiza a las élites locales del departamento del Beni y resalta las relaciones paternalistas, patrimoniales y clientelistas además de apuntar a las posibilidades de escenarios más democráticos. En el segundo, Albó y CIPCA analizan las características generales de la participación de campesinos indígenas en 80 gobiernos municipales entre 1995 y 1999. Ambos estudios presentan importantes hallazgos para entender cómo los actores locales organizan nuevas respuestas en escenarios socio-políticos particulares, sin embargo no es parte de sus objetivos explicar cómo estas respuestas difieren bajo distintas condiciones socio-económicas.

Estudios comparativos entre países, incluyendo Bolivia, han sido elaborados, pero su propio propósito no da lugar a presentar elementos para entender los significados de las intervenciones de la descentralización en la vida diaria de los actores locales y cómo ellos reconfiguran el balance de poder en lo cotidiano. Entre estos estudios, están los de Blair (2000), Rowland (2001), Willis *et al* (1999) y, más recientemente, Jütting *et al* (2004).<sup>2</sup> Estos estudios ofrecen, sobre una amplia cobertura geográfica, análisis relevantes sobre los fundamentos y formación de diferentes modelos de descentralización y su funcionamiento. Ellos, sin embargo, ponen poca o ninguna atención a las variables socio-políticas donde estos modelos son implementados y, más bien, analizan el tema de la descentralización a través de los lentes de la descentralización fiscal, políticas en favor de los pobres, tamaño de los municipios y otros.

---

2 El análisis comparativo institucional sobre políticas indígenas y democracia en América Latina llevada adelante por Yashar (1997) puede ser también incluido en esta categoría.

Un estudio comparable al presente es el de Nijenhuis (2002), quien discute el caso de seis municipios, también en el departamento de Chuquisaca. Ella analiza la contribución de los contextos institucionales, espaciales y socio-económicos a los gobiernos y desarrollo locales en el marco del proceso de descentralización en Bolivia. Nijenhuis concluye que los factores institucionales, especialmente la presencia de ONG, las estructuras de poder y el papel de los partidos políticos constituyen factores más relevantes que los factores espaciales y socio-económicos. Esta conclusión resalta la importancia de un análisis más profundo sobre cómo y mediante qué mecanismos se transforman las estructuras de poder local, incluyendo la influencia ejercida por los partidos políticos y la presencia de ONG.

A medida que las diferentes propuestas por el derecho a administrar y decidir sobre el propio desarrollo (premisa básica de la descentralización participativa) constituyen fuente tanto de debate legítimo como de interesados enfrentamientos, corresponde mirar a fondo lo aprendido hasta ahora. Un detallado análisis del microcosmos de municipios rurales y su experiencia descentralizadora revela en este estudio la importancia de procesos históricos y relaciones de poder pre-existentes así como la acción política de algunos actores en determinar resultados de intervenciones universales y supuestamente neutras, como la descentralización.

## 1. 2. Preguntas del estudio

El estudio aquí presentado tuvo su origen en una tesis de doctorado cuyo objetivo fue el de comparar cambios en el balance de poder local como resultado del inicio del proceso de descentralización en cuatro municipios de alta diferenciación y cuatro municipios de baja diferenciación socio-política<sup>3</sup>. Los térmi-

---

3 Tesis de Doctorado, 2005. Título original: "Popular participation, decentralisation, and local power relations in Bolivia". Rheinischen Friedrich

nos de “municipios de alta y baja diferenciación” se refieren a la clasificación de los municipios de acuerdo a su diversidad socio-cultural y socio-política descritos más adelante (Sección 1.3). En el estudio se entienden relaciones de poder como el universo de relaciones sociales que determinan tanto posiciones de dominación como de subordinación en tres dimensiones: representación, influencia sobre decisiones que afectan a toda la población y control sobre el desempeño de los gobiernos locales.

En el marco de este estudio, las intervenciones descentralizadoras son entendidas como intervenciones del desarrollo, vale decir, como “un proceso socialmente construido y negociado en curso, no solamente la ejecución de un plan de acción especificado anteriormente, con resultados esperados” (Long, 2001:31, t.p.). Como tales, las intervenciones descentralizadoras son configuradas localmente, lo que lleva al planteamiento de la siguiente pregunta central del estudio: ¿Cómo los actores locales de municipios de alta y de baja diferenciación recrean las dinámicas de sus relaciones de poder en el marco de las intervenciones descentralizadoras? Para resolver esta pregunta fue necesario contestar a las siguientes cuatro interrogantes derivadas:

1. ¿Cómo cambiaron las dinámicas de representación local una vez iniciado el proceso de descentralización?
2. ¿En qué medida la población ganó influencia en la toma de decisiones locales y en el proceso de planificación?
3. ¿En qué medida la población ejerce control sobre los procesos iniciados con la descentralización?
4. ¿Cuáles son las principales amenazas para el logro de los objetivos de la LPP y LDA en términos de participación democrática?

### 1.3. El área de estudio: municipios de alta y de baja diferenciación

Los ocho municipios seleccionados para el estudio se sitúan en el departamento de Chuquisaca (ver Mapa 1.1). Chuquisaca fue el departamento elegido por tres motivos. Primero, el Departamento muestra alta diversidad socio-cultural, incluyendo la presencia de campesinos-indígenas (quechua, guaraní, aymara y otros) y de población blanco-mestiza. Segundo, Chuquisaca inició la implementación del proceso de descentralización más temprano que otros departamentos. Así, antes de la promulgación de la LPP, CORDECH, algunas organizaciones privadas y ONG habían ya dividido Chuquisaca en cinco sub-regiones ecológicas y establecido planes locales de desarrollo. Concejos Microregionales de Planificación promovían la participación local al incluir entre sus representantes a miembros de los comités cívicos (CC) de poblaciones grandes y medianas, asociaciones de productores, ONG y gobiernos locales. Tercero, Chuquisaca contaba ya a principios de 1990 con una vibrante sociedad civil compuesta por una variedad de grupos de interés: organizaciones indígenas, CC, ONG, asociaciones de productores y otros. Todos los municipios fueron elegidos en un mismo departamento para eliminar la variable de diferentes autoridades departamentales en los municipios (Prefectura, Policía, etc.). Los municipios de Monteagudo y Sopachuy fueron elegidos como casos de estudio en profundidad, mientras que Huacareta, Muyupampa, Macharetí, Padilla, Alcalá y Tomina permitieron extender la comparación entre municipios de alta y baja diferenciación.

Los municipios de Sopachuy, Tomina, Huacareta y Macharetí constituyen municipios 100 % rurales; vale decir, ninguno de sus centros poblados excede el número de dos mil habitantes.<sup>4</sup>

---

4 Las definiciones “urbano” y “rural” corresponden a los censos nacionales de 1976 y 1992 y la Encuesta Nacional de Población y Vivienda de 1988, que consideran localidades urbanas a aquellas con más de dos mil habitantes.



**Cuadro 1.1:**  
**Población de los municipios de estudio y porcentaje de población rural**

Municipio	No. de habitantes	Población en área rural (en porcentaje)
Monteagudo	26.504	72,5
Huacareta	10.007	100
Muyupampa	10.748	78,0
Machareti	7.386	100
Sopachuy	7.241	100
Padilla	12.562	78,4
Alcalá	4.034	100
Tomina	9.060	100

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE, 2002).

En este estudio, “urbano” se refiere a la capital de municipio con mayor concentración de población, donde operan los gobiernos municipales, y “rural” se refiere a las comunidades dispersas del municipio. La distinción entre municipios de alta y de baja diferenciación se construyó con base en factores socio-culturales, socio-económicos y de preferencias político-partidarias.

### 1.3.1. Diversidad socio-cultural

Las diferencias socio-culturales de los municipios de alta y baja diferenciación responden en gran medida a su trayectoria histórica. Estos municipios pertenecen a diferentes dominios étnicos y culturales. Los municipios de alta diferenciación, tierras bajas del Chaco, fueron originalmente habitadas por población Guaraní, conquistados a finales del Siglo XIX y finalmente subyugados por asentamientos de grandes propietarios de tierra, oficiales militares y sacerdotes de la Iglesia. Flujos migratorios desde las tierras altas se sumaron a la ya alta diversidad socio-cultural del lugar durante los años 1950s y 1970s. Los municipios de baja diferenciación, por su parte, se ubican en los valles de Chuquisaca que fueron una vez dominio de los Incas. Comunidades campesino-quechua constituyen la mayor parte de la población y habitan

principalmente en comunidades aledañas a pueblos principales, cuyos habitantes son una mezcla de población blanco–mestiza y otros de procedencia indígena que se asentaron como comerciantes o prestadores de servicios.

La población de los municipios de alta diferenciación se auto-identifican con al menos tres grupos: no-nativos, guaraní y quechua, mientras que los municipios de baja diferenciación comprenden dos grupos principales: quechua y no-nativos (ver Cuadro 1.2). La aplicación del índice de diversidad Shannon<sup>5</sup> detallado en el cuadro 1.3 ubica el grado de diversidad étnico de los ocho municipios estudiados en el siguiente grado decreciente: Muyupampa, Huacareta, Macharetí, Monteagudo, Padilla, Alcalá, Tomina y Sopachuy.

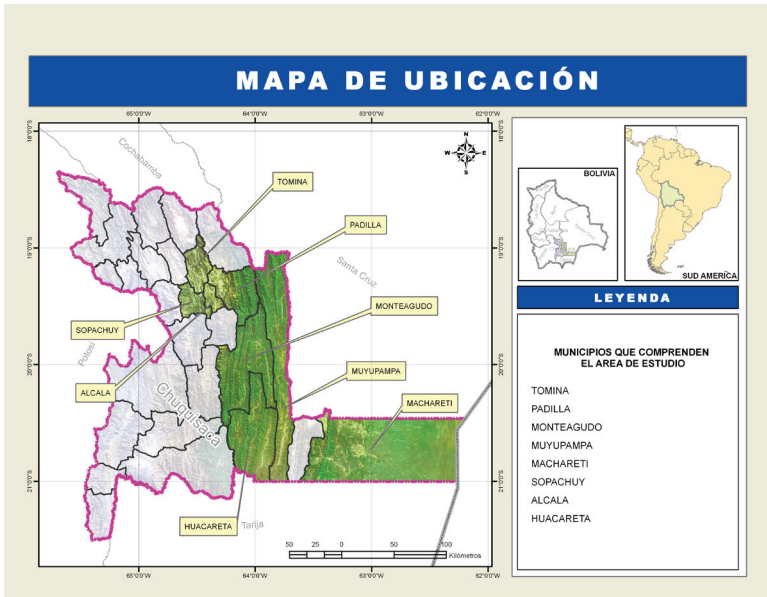
**Cuadro 1.2: Auto-identificación con la población nativa e indígena en los municipios estudiados. En porcentaje de la población**

Tipo de Municipios	Municipios	Quechua	Aymara	Guaraní	Otro Nativo O Indígena	No Nativo Ni Indígena
Alta Diferenciación	Monteagudo	17,66	0,62	6,16	1,16	74,36
	Huacareta	8,6	0,3	32,5	0,60	57,9
	Muyupampa	0,15	0,42	28,4	0,64	55,04
	Macharetí	6,02	0,40	31,48	1,26	60,82
Baja Diferenciación	Sopachuy	84,52	0,17	0,12	0,42	14,74
	Padilla	55,07	0,52	0,52	0,38	43,5
	Alcalá	29,88	0,0	0,04	1,51	68,54
	Tomina	83,78	0,26	0,0	0,18	15,75

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE, 2002).

5 El Índice de Diversidad Shannon mide la diversidad de la población en áreas geográficas determinadas así como la distribución de esta diversidad. Este índice provee mayor información acerca de la composición de una comunidad más allá del número de grupos en su interior y toma en cuenta la relativa abundancia de los diferentes grupos. Aunque el Índice de Diversidad Shannon deriva de las ciencias naturales, puede ser usado para comprender la geografía de variables étnicas u otras de tipo social.

Mapa 1.1: Mapa municipal de Chuquisaca



Pese a la cercanía geográfica de los municipios estudiados, al menos tres factores los diferencian: el origen étnico, el idioma y la cultura (entendida como formas y expresiones particulares de una sociedad determinada). En los municipios de baja diferenciación predomina la población nativa de origen quechua. En Alcalá, notablemente, predomina la población de origen blanco-mestizo. Sin embargo, debido al aislamiento geográfico del área y su contacto estrecho con la población nativa, ésta no sólo responde a características socio-culturales quechuas sino que se dedica a las mismas actividades económicas. Por ello, Alcalá responde a la clasificación de municipios de baja diferenciación.

En los municipios de alta diferenciación, la población no-nativa ni indígena (blanco-mestiza) comprende la mayoría, mientras que los guaraní comprenden la minoría más numerosa, seguida de los inmigrantes quechua. Solamente en Monteagudo la población quechua supera a la guaraní.

**Cuadro 1.3: Índice de Diversidad Shannon con base en datos de auto-identificación<sup>6</sup>**

	Municipio	Índice de diversidad shannon	
		Diversidad h	Uniformidad eh
Alta diferenciación	Monteagudo	0,78	0,48
	Huacareta	0,94	0,58
	Muyupampa	1,03	0,64
	Macharefí	0,91	0,56
Baja diferenciación	Sopachuy	0,47	0,29
	Padilla	0,77	0,47
	Alcalá	0,69	0,42
	Tomina	0,68	0,42

Fuente: Cálculo propio con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE, 2002).

Respecto al idioma, el Cuadro 1.4 muestra que en los municipios de alta diferenciación, la población habla tres idiomas principales y sólo dos en los de baja diferenciación. En Sopachuy y Tomina el quechua domina sobre el español. El Cuadro 1.4 también muestra que en los municipios altamente diferenciados la población tiene mayor acceso a la educación. Monteagudo y Macharefí, con 86,2 y 71,7% respectivamente, sobrepasan el promedio nacional de alfabetismo. Sopachuy muestra el porcentaje más bajo: 53,5. Dado el hecho de que el idioma español continúa siendo el idioma primario en el sistema de educación, es razonable concluir que en los municipios altamente diferenciados las diferencias entre alfabetos y analfabetos es mucho más alta que en los municipios

6 La variable de Diversidad H se calcula:  $H = -\sum[(P_i/P) \cdot \ln(P_i/P)]$  y la Uniformidad EH:  $E_h = H/\ln n$ .  $P_i$  representa el número de individuos en un grupo;  $P$  representa el número total de individuos y  $n$  el número de grupos. El Índice de Uniformidad Shannon (EH) mide con mayor propiedad la diversidad de la distribución, pues normaliza el índice H al dividirlo por el logaritmo natural de los grupos. Esto proporciona un número entre 0 y 1. Mientras más grande sea el número de EH, mayor es la igualdad de representación de todos los grupos; mientras más bajo sea el número, mayor es el dominio de uno de los grupos étnicos (o de la variable considerada).

de baja diferenciación, con la población de habla nativa entre los menos alfabetizados. Así mismo, mientras que las diferencias de alfabetismo entre zonas urbanas y rurales es evidente, las brechas entre hombres y mujeres son aún más notorias con distancias de entre 11 a 23 puntos porcentuales (INE, 2002).

**Cuadro 1.4: Porcentaje de población alfabeta e idiomas hablados**

Tipo de municipios	Municipios	Tasa de alfabetismo en porcentaje*	Idiomas hablados por orden de importancia**
Alta diferenciación	Monteagudo	73,72	E, q y g
	Huacareta	66,15	E, g y q
	Muyupampa	74,41	E, g y q
	Macharetí	86,25	E, g y q
Baja diferenciación	Sopachuy	53,57	Q y e
	Padilla	69,85	E y q
	Alcalá	65,31	E y q
	Tomina	54,06	Q y e

\* Población mayor de 15 años

\*\*Q: Quechua; G: Guaraní y E: Español

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INE, 2002).

Las poblaciones quechuas, blanco-mestizas y guaraní se distinguen a sí mismas del resto y se atribuyen diferentes características socio-sicológicas. La población quechua se refiere a los habitantes del Chaco como “adentreños” o “cambas” y los consideran alegres y despreocupados. Los últimos consideran a los habitantes del valle como “afuereños” o “collas” y los caracterizan como trabajadores y buenos comerciantes. Por su parte, los Guaraní se distinguen orgullosamente así mismos del resto de la población y les asignan en conjunto el denominativo de “Karai.”

### 1.3.2. Diversidad socio-económica

Chuquisaca ocupa el tercer lugar en niveles de pobreza entre los nueve departamentos de Bolivia: el 70,1% de su población vive

por debajo del nivel de satisfacción de las necesidades básicas. Este porcentaje supera con 11,5 puntos el promedio nacional, promedio que se ubica en segundo lugar de entre los países más pobres de América Latina. Según el Mapa Boliviano de Pobreza 2001 (INE-UDAPE, 2002)<sup>7</sup>, todos los municipios estudiados muestran niveles de pobreza más altos que el promedio nacional de 58.6%. Entre 85 y 94,9% de la población en seis de los ocho municipios vive en la pobreza. Monteagudo es el municipio menos pobre con 60% de su población pobre. Tres variables socio-económicas distinguen a las dos categorías de municipios considerados: la distribución de tierra disponible por familia, patrones de gastos de consumo (desigualdad) y características de migración.

La mayoría de la población trabajadora mayor de diez años en los ocho municipios dedica sus actividades a la agricultura y la ganadería, mayormente en economías de subsistencia (INE, 2002). Por tanto, la disponibilidad de la tierra permanece como factor central en la diferenciación socio-económica. La Ley de Reforma Agraria de 1953, seguida de la Revolución Nacional de 1952, que apuntó entre otros a eliminar la servidumbre y distribuir tierra entre los campesinos-indígenas, tuvo un impacto diferenciado a nivel regional. La reforma fue menos exitosa en el la región del Chaco que en los valles centrales de Chuquisaca debido a factores geográficos, demográficos y políticos (explicados en detalle en los capítulos 4 y 5). Como consecuencia, haciendas de gran dimensión permanecieron en manos de sus dueños y sus descendientes. Paralelamente, algunas de las pocas haciendas afectadas fueron distribuidas ya sea por autoridades o por los patrones entre las familias a su servicio. Estos eventos, sumados a flujos migratorios posteriores, dieron como resultado una gran

---

7 El Mapa Boliviano de la Pobreza está basado en el criterio de Necesidades Básicas no Satisfechas. Este criterio define como pobre a la población que carece de niveles mínimos de bienestar relacionados con condiciones de vivienda, disponibilidad de agua y servicios sanitarios, energía, educación y acceso a la salud.

variedad en el tamaño de propiedades agrarias en Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí.

La amplia aplicación de la reforma agraria en los valles altos donde se ubican Sopachuy, Alcalá, Tomina y Padilla resultó en una distribución más homogénea de la tierra entre los trabajadores y familias de las propiedades afectadas. Las comunidades que permanecieron libres también acabaron asignando parcelas familiares a sus miembros. Ahora, pequeñas parcelas de tierra familiares constituyen la forma predominante de uso y tenencia de la tierra en los valles chuquisaqueños.

**Cuadro 1.5:**  
**Tamaño de propiedad de la tierra por familia, por municipio**

Tipo de municipios	Municipio	Rangos de tamaño de la tierra por familia, en ha.	Promedio de tamaño de la tierra, en ha.	Tipo de tamaño de tierra prevalente, en ha.
Alta diferenciación	Monteagudo	1 – 1.400	80,13	Mediana (20–500)
	Huacareta	1 – 7.220	No hay datos	Mediana (20–500)
	Muyupampa	1,2 – 8.000	6,38	Mediana y grande
	Macharetí	10–5.000	No hay datos	Grande (mayor a 1000)
Baja diferenciación	Sopachuy	0,25 – 69,6	2,2	Pequeña (menor a 20)
	Padilla	1,08 – 5,51	4,65	Pequeña (menor a 20)
	Alcalá*	—	—	Pequeña (menor a 20)
	Tomina	0,25 – 78	2,5	Pequeña (menor a 20)

\*El dato para Alcalá no fue incluido por ser inconsistente.  
Fuente: Planes de Desarrollo Municipal y KADASTER, 1998.

El cuadro 1.5 muestra que en los cuatro municipios de alta diferenciación, no solamente predominan grandes extensiones de tierra, sino que la diferencia de tamaño de las propiedades es mucho mayor que la de los cuatro municipios de baja diferenciación.

La segunda variable socio-económica, dispersión del gasto de consumo o inequidad, es reflejada en la figura 1.1. Ésta muestra un promedio de consumo per cápita más alto en Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí. La presencia de indígenas

guaraní en estos municipios, con un ingreso que se aproxima a cero debido a sus actividades agrícolas de subsistencia, significa que el rango de gasto de estos municipios es más amplio, con los blanco-mestizo en un extremo y los indígenas guaraní en el otro. Datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), confirma diferencias en el grado de inequidad en los municipios de estudio y los ubica en el siguiente orden decreciente de inequidad: Macharetí, Huacareta, Muyupampa, Monteagudo, Alcalá, Tomina, Padilla y Sopachuy (INE, 2002).<sup>8</sup>

En cuanto a las características de migración, la mayor presencia de inmigrantes y sus descendientes en los municipios de alta diferenciación refuerzan los rasgos heterogéneos de su población. Grupos numerosos llegaron desde el norte en dos flujos masivos, los de los años 1950s y los de los años 1970s, motivados principalmente por la disponibilidad de tierras y demanda de mano de obra. Mientras que la migración de los años 1950s respondió a la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y su influencia sobre la migración hacia zonas menos pobladas, la migración de los años 1970s respondió a la mejora en la infraestructura caminera e inicio de proyectos de desarrollo. Así, Casanovas (1987: 51–53) nota la “magnitud de las corrientes migratorias” hacia las provincias Siles y Calvo desde la provincia Tomina, como uno de los procesos más importantes de concentración regional migratoria registrada por el censo de 1976. Según este censo, el 20% de la migración intra-departamental siguió ésta dirección.

Monteagudo recibió la mayor parte de las corrientes migratorias en su territorio, tal como lo evidencia el Censo de 1992, al mostrar que el 40% de los inmigrantes no eran nativos del

---

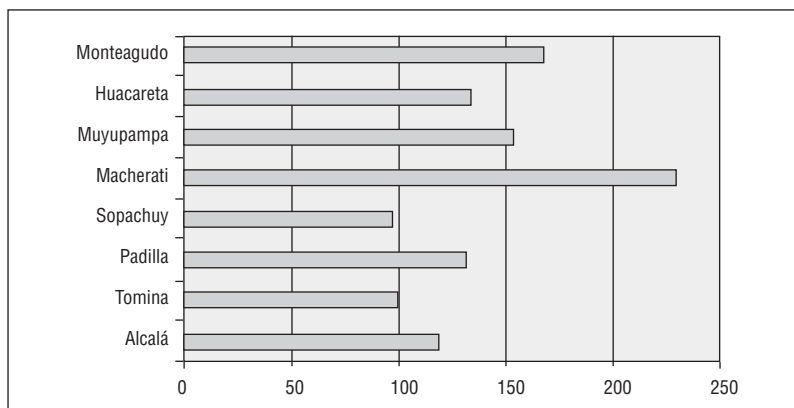
8 INE y UDAPE crearon indicadores de inequidad basados en la distribución del gasto de consumo en muestras de viviendas en todos los municipios en el año 2001. De acuerdo a sus datos, niveles de entropía mayores implican mayores inequidades al interior de los municipios. Los datos de entropía encontrados para los ocho municipios son: Macharetí: 0,50; Huacareta: 0,40; Muyupampa: 0,36; Monteagudo: 0,33; Alcalá: 0,23; Tomina: 0,22; Padilla: 0,21 y Sopachuy: 0,21 (INE, 2002).



municipio. Actualmente, todavía se registran migraciones de la población quechua y aymara de los valles altos y altiplano, ya sea de manera temporal o permanente, para trabajar en labores agrícolas, comercio y servicios.

Por su lado, los diagnósticos de los planes municipales de Sopachuy, Tomina y Alcalá informan de mínimos procesos de inmigración explicados principalmente por patrones de matrimonio patri-locales. Solamente el municipio de Padilla presenta un porcentaje importante de población de origen externo, pues aproximadamente el 25% de la población está comprendida por una mayoría quechua proveniente de municipios aledaños (PDM de Padilla, 1997).

**Figura 1.1: Consumo promedio per cápita, por mes y por municipio en el año 2001 (en bolivianos)**



\* Tasa de cambio al 2001: 6.6 bolivianos por 1 dólar de los Estados Unidos (2001).  
Fuente: UDAPE, 2004. Disponible en: [www.udape.gov.bo/atlas04/CUADROS/Consumo.htm](http://www.udape.gov.bo/atlas04/CUADROS/Consumo.htm).

### 1.3.3. Preferencias político partidarias

El cuadro 1.6 muestra que los tres partidos con mayor representación en el Poder Ejecutivo central y Parlamento desde la recuperación del sistema democrático en 1982, predominan también en los mu-

nicipios de alta diferenciación<sup>9</sup>. En las provincias Siles y Calvo, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Acción Democrática Nacionalista (ADN) lideraron los resultados mientras que el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) los siguió de cerca. En cambio, las preferencias político partidarias de las elecciones municipales de los años 1997, 1999 y 2004 muestran que el Movimiento Bolivia Libre (MBL) ganó consecutivamente en Sopachuy, Alcalá y Tomina en las elecciones 1995 y 1999. Las elecciones del año 2004 marcaron un cambio en el comportamiento electoral en todos los municipios debido al ingreso en el escenario político local de agrupaciones ciudadanas y la emergencia de partidos llamados “no tradicionales” por su distanciamiento con posturas políticas de partidos con más de 20 años de trayectoria<sup>10</sup>.

El 2004, el MBL y el MIR estuvieron nuevamente entre los primeros en las elecciones en los municipios de baja diferenciación, sin embargo el MAS, un nuevo actor político, emergió con fuerza en lo local ocupando ya sea el primer o el segundo lugar en estos cuatro municipios. En los municipios de alta diferenciación la ADN, MNR y MIR mantuvieron su preferencia, pero se sumaron, además, dos nuevos partidos: el Movimiento Sin Miedo (MSM) y el MAS que obtuvieron el primer lugar en dos municipios y el segundo y tercer lugar en tres municipios, respectivamente.

---

9 Desde 1982, el MNR ha sido gobierno tres veces (1985-1989; 1993-1997 y 2001-2002); el MIR una vez (1989-1993) y la ADN una vez (1997-2002).

10 La ADN fue fundada el año 1979 por Hugo Banzer Suárez y ha sido históricamente apoyada por visiones de centro derecha. El MNR fue fundado en 1941, y todavía hoy cuenta con el apoyo de grupos de clase media y campesina, que permanecen leales al partido que liderizó la revolución nacional de 1952. El cuarto partido predominante, MIR, fue fundado en 1971. Su base electoral estaba comprendida por clases medias de poblaciones pequeñas e intermedias. Pese a una serie de acusaciones de corrupción, el MIR permaneció hasta hace muy poco como la cuarta fuerza política en Bolivia, gracias tanto a su influencia entre poblaciones rurales así como al trabajo político con grupos específicos, tales como la población indígena de las tierras bajas.

**Cuadro 1.6: Resultados de las elecciones municipales de 1995 y 1999 para los tres partidos más votados en los municipios de estudio, en porcentaje de votos**

Tipo de municipio	Municipalidades	Elecciones 1995			Elecciones 1999			Elecciones 2004		
		1º	2º	3º	1º	2º	3º	1º	2º	3º
Alta diferenciación	Monteagudo	31,31 MNR	26,90 ADN*	24,84 UCS	27,11 ADN	24,54 MIR	20,15 MNR	21,11 Msm	16,02 MAS	15,44 Un
	Huacareta	62,95 ADN	26,86 MBL	6,47 ADN	37,51 ADN	35,73 MIR	20,14 MNR	32,49 MIR	21,99 ADN	16,89 MAS
	Muyupampa	42,71 MNR	27,19 MBL	11,72 ADN	38,76 MNR	27,17 MIR	17,01 ADN	31,91 Msm	18,85 MIR	15,18 MNR
	Macharetí	30,64 MNR	27,54 ADN	24,05 MBL	50,92 ADN	20,24 MNR	14,78 MIR	33,10 ADN	16,20 MNR	12,93 MAS
Baja diferenciación	Sopachuy	54,77 MBL	20,98 MNR	11,63 MIR	43,56 MBL	19,11 MIR	14,67 ADN	32,84 MBL	32,14 MAS	9,94 Mmp
	Padilla	34,22 MIR	21,69 MNR	19,59 MBL	33,58 MIR	28,57 MNR	17,52 ADN	40,29 MIR	18,90 MAS	17,21 MBL
	Alcalá	44,23 MBL	27,33 MIR	14,22 MNR	49,49 MBL	33,25 MIR	7,54 ADN	47,81 Mmp	24,63 MAS	16,00 MIR
	Tomina	49,91 MBL	17,96 MNR	17,01 MIR	36,69 MBL	23,56 ADN	19,84 MIR	26,96 MAS	26,47 MIR	23,95 MBL

\* ADN ganó en coalición con el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Fuente: Corte Nacional Electoral. Resultados Departamentales, Elecciones Municipales 1995 y 1999. Disponible en: [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)

## 1.4. Enfoque metodológico: enfoque del actor social y análisis histórico

El estudio se basó principalmente en datos cualitativos obtenidos a través de la investigación etnográfica de campo y el análisis de datos secundarios. Dos enfoques metodológicos enmarcaron la recolección y análisis de información: el actor social y el análisis histórico.

### 1.4.1. El enfoque del actor social

El enfoque del actor social permite analizar el papel de los actores locales y su habilidad de reconfigurar intervenciones de desarrollo en el marco de sus condiciones tanto limitantes como

favorables. Este enfoque da lugar al análisis de relaciones de poder como un proceso permanente y fluido de negociación y “actos de hacer” entre actores que “poseen” capacidades para actuar (agencia), tales como conocimiento y habilidad para evaluar situaciones problemáticas y organizar respuestas adecuadas a sus intereses. Permite, además, revelar la interconexión entre diferentes sistemas de conocimientos y organización dados con una intervención externa (por ejemplo, una nueva política económica) y los significados que adquieren estas intervenciones y sus definiciones en lo cotidiano (Long, 2001).

El representante más significativo del enfoque del actor social, Norman Long, propone la consideración de intervenciones como realidades múltiples hechas de distintas percepciones culturales e intereses sociales, y constituidas por luchas sociales y políticas constantes que toman lugar entre los varios actores sociales involucrados. Las intervenciones del desarrollo, sostiene Long, se enlazan con intervenciones previas y tienen consecuencias para las que vendrán; por tanto, ellas superan las convenciones de tiempo y espacio. Por tanto, implican una confrontación entre diferentes formas de vida y experiencias socio-políticas construidas en el pasado. Este enfoque se aplica en este estudio en el marco del proceso de descentralización como producto de la continua interacción de actores relevantes tales como las autoridades municipales y representantes de base. La capacidad de los actores sociales de maniobrar al interior de sus respectivos espacios socio-políticos es parte central del presente análisis. Aunque el enfoque del actor social implica una mirada cercana a las características culturales, formas de organización social y valores sociales.

#### **1.4.2. Análisis histórico**

El análisis histórico, de manera similar al enfoque de dependencia (path dependency) e institucionalismo histórico, no presenta el pasado como un estudio histórico riguroso ni tampoco como

una descripción histórica sino, más bien, como una fuente para explicar mecanismos de cambio. La identificación de eventos históricos o coyunturas críticas, permite el establecimiento de conexiones entre ellos y sus consecuencias al interior de marcos substanciales ciertos (ver Collier, 1998; Collier y Collier 2002; Pierson and Skocpol, 2002; y Schwartz, 2003). El análisis histórico, particularmente cuando toma una aproximación comparativa, sigue una larga tradición de investigación basada en tres atributos definidos: a) un enfoque sostenido en una serie de casos bien definidos; b) la atención a un tiempo histórico definido y el desenvolvimiento de procesos causales en el tiempo; y c) el uso de comparación sistemática para generar y/o evaluar la explicación de los resultados (ver Collier, 1998). El análisis histórico no se centra necesariamente en el análisis de instituciones y organizaciones, sino en las elecciones de los actores sociales y sus acciones en el tiempo<sup>11</sup>.

Este estudio, entonces, descansa en dos tradiciones de investigación aplicadas en estudios sociales y políticos: la del enfoque del actor social y el análisis histórico. El fin es el de explicar los cambios en las configuraciones de poder después de la aplicación de políticas de descentralización como determinados tanto por eventos históricos que configuran características socio-culturales y políticas como por las acciones de los actores y su capacidad de

---

11 Los enfoques de dependencia y de institucionalismo histórico se centran en las instituciones como determinantes de las elecciones, oportunidades y limitantes de las personas. Por ejemplo, ver el estudio de Yashar (1997) para un enfoque histórico institucional, el cual explica la emergencia de movimientos indígenas en América Latina como respuesta a la emergencia de políticas liberales y reformas económicas del Estado incompletas. Ver también el trabajo de Mahoney (2001), quien concluye desde un análisis de dependencia histórica que los siglos XIX y XX formaron una coyuntura crítica que pone a las regiones al interior de los países en trayectorias contrastantes de regímenes de cambio en América Central. Debates sobre la relevancia de los argumentos del enfoque de dependencia histórica persisten, de modo que algunos lo consideran un enfoque mientras que sus adeptos formalmente la elaboran como una teoría.

evaluar, reaccionar y capturar espacios de poder *vis-á-vis* otros actores y nuevas situaciones.

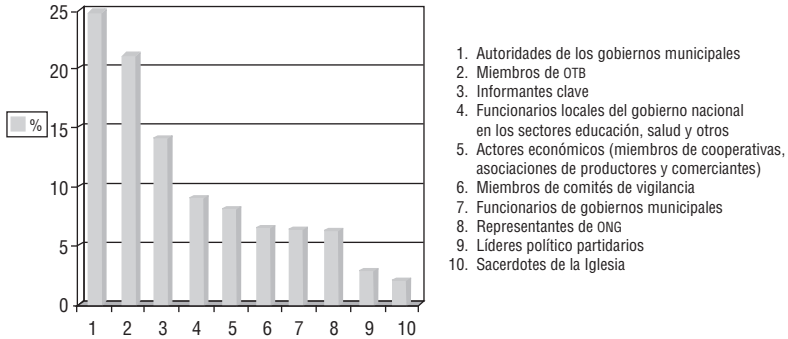
### 1.5. Recolección de información y análisis

Cuatro fueron los métodos aplicados para la recolección de datos durante el estudio: entrevistas individuales, cuestionarios individuales y de grupo llenados durante talleres con representantes de OTB, observación participativa y revisión de documentación. El trabajo de campo fue llevado adelante entre julio de 2002 y mayo de 2003.

Más de cien entrevistas fueron aplicadas a tres grupos de actores: a) informantes clave nacionales y regionales en Sucre y La Paz: académicos, autoridades nacionales y regionales y miembros de ONG y cooperación internacional; b) actores municipales identificados a través del método de “bola de nieve”, vale decir, el seguimiento de discursos similares o conflictivos en una entrevista para la identificación de nuevos entrevistados potenciales; y c) funcionarios locales de organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales. Las entrevistas fueron semi-abiertas y tuvieron una duración de entre media hora hasta tres horas, dependiendo de la disposición de los entrevistados de expresar sus puntos de vista. La mayor parte de las entrevistas tuvieron lugar con actores municipales quienes respondieron similares preguntas acerca de la vida socio-política del municipio, evaluación del desempeño del Gobierno Municipal (GM) y el impacto de la LPP y LDA. En varios casos, algunos pobladores introdujeron otros temas que consideraron relevantes a la discusión, tales como tenencia de la tierra, mercados, relaciones político partidarias y otros.

Aunque un número considerable de entrevistas tuvieron lugar entre diferentes grupos de actores (el Anexo 1.1 muestra la lista de entrevistados y entrevistadas), tres limitaciones deben ser reconocidas. Primero, las entrevistas se dieron en español, impidiendo a una minoría de entrevistados el expresarse en su lengua nativa (guaraní y quechua). Segundo, varios campesinos-indígenas

**Figura 1.2**  
**Distribución de entrevistas conducidas en los municipios**



se mostraron más cómodos hablando con un interlocutor masculino, por lo que un colaborador varón estuvo presente durante la mayor parte de las entrevistas, pero no en todas. Tercero, pese a los esfuerzos por entrevistar un mayor número de mujeres representantes, autoridades y funcionarias, el medio predominantemente masculino de la estructura burocrática, académica y política se reflejó en el porcentaje de varones entrevistados: 73,4% en los municipios y 75% en las ciudades de Sucre y La Paz. Vale la pena destacar que la mayoría de entrevistados y entrevistadas aceptaron la grabación de las entrevistas, lo que facilitó la transmisión más precisa de sus puntos de vista.

En relación a los cuestionarios, éstos fueron llenados durante los talleres llevados adelante en Monteagudo y Sopachuy en marzo de 2003 y con aprobación de representantes del GM y comités de vigilancia (CV). Ambas instancias invitaron a los representantes de OTB y grupos económicos locales y lograron la asistencia masiva de los invitados e invitadas (90%). Los asistentes a los talleres llenaron tanto cuestionarios individuales como grupales. Como una forma de reciprocidad hacia los líderes de las OTB, facilité una introducción sobre los contenidos de la LPP, LDA y la Ley del Diálogo Nacional (LDN) antes de iniciar el llenado de cuestionarios. Así mismo, los resultados de

la información recogida durante los talleres fueron enviados a los gobiernos locales, CV y ONG de Monteagudo y Sopachuy en agosto de 2003.

Las limitaciones de los cuestionarios pueden resumirse en dos aspectos. Primero, la falta de tradición en la inclusión de mujeres en las reuniones municipales en Monteagudo impidió la comparación de las percepciones de ellas entre los municipios de Monteagudo y de Sopachuy. La segunda limitación se debió a la falta de habilidades de escritura de la mayoría de líderes de OTB rurales. Ésta fue superada en gran parte por la presencia de tres asistentes locales que apoyaron a los participantes en el llenado de sus respuestas en el cuestionario.

La tercera herramienta de recolección de datos, la observación participativa, tomó lugar durante los más de siete meses de trabajo en Monteagudo y Sopachuy, con visitas cortas a los otros cuatro municipios considerados. Durante estos meses, participé en reuniones de los concejos municipales, eventos informativos organizados por los GM, reuniones comunales y conversaciones regulares e informales con los propios concejales, ex/consultores locales y vecinos del pueblo. El sentarse ocasionalmente en la plaza principal del pueblo y visitas al mercado proveyeron un campo fértil para la observación de las relaciones de subordinación/dominación, distanciamiento y prejuicios entre los diferentes grupos sociales. Curiosamente, gracias a las conversaciones informales, fue también posible eliminar los rumores iniciales de que mi presencia en los municipios respondía a una evaluación encubierta de los GM encargada por el gobierno nacional.

La recolección de una amplia base de documentos en los niveles nacional, departamental y municipal, constituyó una cuarta herramienta de recolección de datos. Los principales documentos revisados fueron Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) y Planes Operativos Anuales (POAs), informes de programas de desarrollo anteriores y actuales y descripciones históricas y socio/económicas de los municipios. La principal dificultad en el proceso de recolección de documentos fue la predominancia de



aspectos técnicos sobre los socio/culturales y socioeconómicos en los proyectos de desarrollo. Adicionalmente, pese a la relevancia del análisis socioeconómico incluido en los planes municipales, los municipios usan frecuentemente variables diferentes, limitando comparaciones entre ellos.

El análisis de la información estuvo basado principalmente en las entrevistas. Los resultados fueron revisados y consolidados en comparación con los cuestionarios, observación participativa y documentación recolectada.

## **1.6. Estructura del documento**

El presente documento contiene siete capítulos, uno introductorio, uno teórico, tres empíricos y uno conclusivo. El capítulo 2 presenta una breve introducción al debate sobre participación popular, descentralización y relaciones de poder. La discusión se centra en los orígenes de las intervenciones descentralizadoras e impulsoras de la participación popular y sus impactos en las dinámicas sociales locales. El capítulo 3 ofrece una introducción histórica al contexto socio político boliviano y explica la relevancia de las tres principales leyes que regulan el proceso de descentralización. El capítulo finaliza con una breve descripción de la situación socio política hasta principios del año 2008. La descripción empírica a nivel local se inicia en el capítulo 4 con la presentación de los municipios de alta diferenciación, su contexto histórico y socio político antes y después de la promulgación de la LPP. Este capítulo también describe la nueva posición de los actores locales relevantes en el proceso descentralizador y el balance de poder después de una década de políticas descentralizadoras. El capítulo 5 contiene el mismo análisis para los municipios de baja diferenciación. El capítulo 6 compara ambos tipos de municipios al responder a las cuatro preguntas de la investigación. El capítulo 7 presenta las conclusiones más relevantes y las implicaciones del estudio para las intervenciones descentralizadoras en Bolivia.