

CAPÍTULO 4

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

Este capítulo describe las principales características de cuatro municipios altamente diferenciados y los cambios en las estructuras de poder local como resultado de la LPP y LDA entre los años 2002 y 2004. El municipio de Monteagudo, seleccionado como principal caso de estudio, provee una base amplia de información y análisis. Este capítulo y el siguiente, que describe el caso de cuatro municipios bajamente diferenciados, comprenden la base para el análisis comparativo presentado en el capítulo 6.

4.1. Características generales

4.1.1. Ubicación y clima

Monteagudo, Huacareta, Muyupampa y Macharetí están ubicados al sudeste del departamento de Chuquisaca y forman parte del Chaco boliviano¹. Desde 1947, los municipios de Monteagudo y Huacareta pertenecen a la provincia Hernando Siles y los municipios de Muyupampa y Macharetí a la provincia Luís Calvo

1 La zona del Chaco cubre 16 municipios que comparten características ecológicas e históricas similares. Más del 11% del territorio boliviano se ubica en el Chaco, pero alberga sólo al 3,5% de la población nacional.

(ver Mapa 1.1). Todos los municipios cuentan con poblaciones urbanizadas donde están establecidos los gobiernos municipales. Sin embargo, Huacareta y Muyupampa son considerados 100% municipios rurales porque su población concentrada no supera el número de 2.000 habitantes.

La altitud de la zona es de entre 300 hasta 2.200 metros en una variación de zonas húmedas, semi-húmedas y secas. El clima es caliente la mayor parte del año, con temperaturas de entre -7 y 49 grados centígrados. La estación lluviosa corresponde a los meses de noviembre a abril y la seca a los meses entre mayo y octubre. El clima favorece particularmente a las actividades ganaderas y agrícolas, con características locales de acuerdo a la altitud y orografía. Los valles y zonas planas cuentan con fuentes ricas de agua fresca (ríos y corrientes subterráneas). No obstante las ventajas climáticas, varios reportes apuntan a frecuentes sequías, heladas y vientos fríos como responsables de la pérdida de cultivos y animales durante los últimos años.

4.1.2. Población, pobreza y migración

En los cuatro municipios considerados la población es altamente pobre y rural (ver Cuadro 4.1). Entre el 72 y el 100% de la población vive en áreas rurales y la localidad de mayor concentración (ciudad de Monteagudo) cuenta con algo más de 7.200 habitantes. La población de estos municipios tiene diversos orígenes. Según el Censo 2001, alrededor del 63% se identifica como no perteneciente a ningún grupo étnico; 24,6% se identifica como Guaraní; 8,1% como quechua y 1,4% como perteneciente a otros grupos étnicos (INE 2002).

El Mapa Boliviano de Pobreza de 2001 refleja una importante disminución de la pobreza en las provincias Siles y Calvo durante la última década, pero todavía más del 78% de la población es calificada como pobre. Las mujeres y los grupos indígenas muestran los niveles más altos de pobreza extrema, mientras que los no-indígenas tienden más a sufrir de pobreza moderada,

especialmente la población dedicada a las actividades agrícolas. El porcentaje de alfabetismo en estos municipios fluctúa entre 66 y 79%. El censo nacional 2001 muestra una diferencia de 17,5 puntos porcentuales en los promedios de alfabetismo entre mujeres y hombres en favor de los últimos. Las mujeres rurales muestran mayores grados de analfabetismo, debido en parte a sus menos años de escolaridad y en parte a su menor práctica en el manejo del idioma español².

Cuadro 4.1
Características generales de la población de los municipios
altamente diferenciados

Indicador	Bolivia	Monteagudo	Huacareta	Muyupampa	Machareti
Población total	8.274.325	26.504	10.007	10.748	7.386
Densidad poblacional	7,5	7,9	3,4	2,8	1,0
Población rural en porcentaje	37,6	72,5	100,0	78,4	100,0
Población pobre en porcentaje*	58,6	74,4	89,0	82,1	85,2
Población analfabeta en porcentaje**	13,3	26,3	34,0	25,6	14,0

El Mapa de la Pobreza clasifica a la población en cinco grupos: pobres marginales, pobres indigentes, pobres moderados, población en la línea de pobreza y población con necesidades básicas satisfechas. Los primeros tres grupos, incluidos en la tabla, no satisfacen sus necesidades básicas; vale decir, carecen de acceso mínimo a servicios de salud, educación, agua, sanidad y vivienda en buenas condiciones.

** Considera la población mayor de 15 años

Fuente: INE, 2002 e INE-UDAPE, 2002

La diferencia en los niveles de pobreza entre la población urbana y rural, 60 y 70 puntos porcentuales en las provincias Calvo y Siles respectivamente, determinan corrientes migratorias permanentes hacia el área urbana de Monteagudo y otras ciudades

2 Datos del INE de 1992 mostraban que en Chuquisaca 20,36% no hablaban español, mientras que el censo 2001 muestra que la mayor parte de la población monolingüe femenina habla sólo el idioma nativo y la población monolingüe masculina habla español.

como Sucre y Santa Cruz. La migración temporal varía entre tres y 10% mientras que la migración definitiva es menor: entre tres y seis %³. Entre los cuatro municipios considerados, Monteagudo recibe la cantidad mayor de inmigrantes: El censo de 1992 mostró que 40% de su población es originaria de las zonas altas de Yamparáez, Zudañez, Tomina y Azurduy.

Muchos niños y adolescentes migran temporalmente debido a que sus padres consideran la calidad de la educación rural como muy pobre y, en algunos casos, porque resienten la presencia de estudiantes Guaraní en las mismas escuelas⁴. Algunos estudiantes forman tipos especiales de familias sin supervisión adulta en los alrededores de los pueblos, como un preludio a la migración definitiva hacia las grandes ciudades.

La búsqueda de oportunidades de trabajo es otro motivo de migración entre la población joven con menores recursos. Hombres y mujeres de las zonas rurales se trasladan a pequeñas y medianas poblaciones como Monteagudo, Camiri, Yacuiba, Sucre, Tarija y Santa Cruz. Comúnmente, se enganchan en ocupaciones mal pagadas: las mujeres migran como empleadas de hogares de clase media y los hombres como jornaleros agrícolas o constructores. La migración definitiva se da principalmente entre las mujeres, porque su trabajo en hogares particulares las inserta de manera más estable en las ciudades, no obstante con salarios bajos y sin seguridad social⁵.

Por otro lado, la mayor fertilidad de la tierra y la dinámica económica de la región, comparada con las zonas más altas, todavía atrae a migrantes rurales. No obstante, las corrientes migratorias no son tan fuertes como las reportadas durante las décadas

3 Datos de los Planes de Desarrollo Municipales.

4 Aquellos que pueden permitirse los gastos, envían a sus hijos a Sucre o Santa Cruz, particularmente para la continuación de estudios superiores.

5 La ocupación de trabajadora del hogar todavía se constituye el más cercano a la servidumbre en Bolivia. No existen reglas claras ni para empleadas ni para empleadores; sin embargo el origen rural de las primeras les da menos capacidad para negociar y ganar respeto por sus derechos.

de los 1950s y 1970s, cuando la reforma agraria y la presencia de costosos proyectos de desarrollo promovieron el traslado de familias y comunidades enteras.

4.1.3. Actividades económicas

Según la Encuesta Nacional de Empleo del INE (1999). La población económicamente activa en los municipios considerados está ocupada en el sector agrícola en un 54,1%, a la industria (extracción, construcción y manufactura) en un 10,1% y en sector de servicio en un ocho%. Monteagudo es el municipio de mayor dinámica económica debido principalmente a su mejor conexión caminera en comparación con los otros municipios.

Los producción agropecuaria más importante en la zona son los cultivos de maíz, frijol, maní, cítricos, ají y la producción de cerdos, ganado vacuno y aves de corral. Aunque la agricultura es la actividad principal en la región, su importancia ha declinado en los últimos años debido a una serie de razones, la más notable entre ellas la invasión de productos agrícolas de países vecinos en los mercados nacionales. Productos de origen extranjero tales como el maíz, maní, frijol y carne están presentes en los mercados debido en parte a la apertura de los mercados nacionales y en parte al contrabando. Sin duda, la liberalización de muchas familias Guaraníes de las haciendas y la consecuente mejora de condiciones de trabajo para los jornaleros también han influido en los costos de producción. Lluvias excesivas alternadas con largos periodos de sequía han contribuido a la reducción de la importancia económica del sector.

El tamaño de las propiedades agrícolas en general es mayor al del promedio departamental y todavía el latifundio persiste como testimonio de los pobres logros de la reforma agraria en esta materia (ver sección 4.2.2). Las formas más frecuentes de tenencia de la tierra son las propiedades individuales y comunales y la renta de terrenos. La mecanización agrícola es mínima y confinada al uso de tractores, máquinas peladoras y alguna infraestructura

básica para el almacenamiento de productos. Las propiedades medianas y grandes normalmente operan con mano de obra contratada mientras que las pequeñas ocupan toda la mano de obra familiar. En las propiedades pequeñas las mujeres participan en la siembra y cosecha así como en el ordeño y cuidado de animales, mientras que en las de tamaño mediano y grande su responsabilidad normalmente se reduce a la alimentación. En el caso de las comunidades Guaraníes, los hombres son los responsables principales de las actividades productivas, incluyendo la caza y la pesca. Las mujeres en esta región, como en toda Bolivia, pueden acceder legalmente a la tierra. Sin embargo, el generalizado acceso individual a la tierra, en contraste con el acceso comunal, hace de las mujeres propietarias individuales una excepción dada generalmente en casos de viudez y ausencia de hijos varones.

Para la venta de cosechas y animales, la mayoría de los productores trata directamente con los transportistas⁶. Las ventas comúnmente se dan a precios negociados con anterioridad a la cosecha y frecuentemente incluyen un adelanto por parte del transportista. Las negociaciones por lo general favorecen a los transportistas pues, por un lado, ellos cuentan con información de precios en los mercados y, por otro lado, muchos productores no pueden perder la oportunidad de vender sus productos cerca de sus lotes en lugar de invertir tiempo y dinero llevándolos al mercado. Transportistas y productores establecen lazos basados en contratos verbales de medio término y no es raro que estas relaciones se tornen rápidamente en relaciones patrón-cliente, particularmente cuando el transportista tiene el monopolio del transporte en la zona.

La demanda de productos observada por los transportistas en los mercados de los grandes pueblos y ciudades determina la

6 Los camioneros llevan los productos agrícolas con preferencia a las ciudades de Sucre, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz cubriendo distancias de por lo menos 250 Km. En Monteagudo, quienes llevan sus productos directamente a los pueblos medianos deben cubrir entre 5 a 100 Km. por senderos accidentados y a veces intransitables.

regularidad en el movimiento de los camiones. Otra oportunidad de comercialización para los pequeños productores la constituyen las ferias agrícolas y mercados locales que se dan pocos días al año, normalmente celebrando festividades católicas o cívicas.

Ser propietario de un camión y trabajar como intermediario entre los productores y el mercado es una de las actividades económicas más rentables en la zona. Las rentas provienen no sólo del transporte de productos agrícolas, sino también del transporte de productos enlatados y de construcción que muchos transportistas venden en sus propias tiendas y almacenes. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo III 1997 (INE, 1999: 545), la población dedicada al transporte y almacenamiento de productos en Chuquisaca gana cerca de seis veces más que la población ocupada en el sector agrícola⁷.

Otras oportunidades económicas en la zona son el almacenamiento y venta de maíz de la que se ocupan pocos pequeños empresarios y algunos grupos de productores organizados. En las poblaciones pequeñas y medianas, la apertura de consultorios médicos privados constituye la actividad económica más rentable.

A pesar de la regular explotación de petróleo y sus derivados en la zona, no se evidencian beneficios directos a la población local. Hasta el año 2004, empresas transnacionales controlaban la explotación, pagaban impuestos al gobierno y éste, a su vez, otorgaba ingresos preferenciales al departamento de Chuquisaca. Adicionalmente, la producción de petróleo había declinado considerablemente y con ella, la capacidad de negociación de sus habitantes de cara al gobierno⁸.

La prosperidad de Monteagudo en relación con los otros tres municipios se refleja en la presencia de servicios públicos y

7 No existe una desagregación de datos entre los sectores de transporte y almacenamiento que permita discriminar con mayor claridad la diferencia de ingresos entre transportistas y productores.

8 De acuerdo con Nijenhuis (2002: 76), el número de barriles de petróleo extraídos en Monteagudo declinó de 10.000 en 1972-1973 a 700 en 1997.

privados de salud y educación, servicios legales, centros sociales y culturales, hoteles y restaurantes. Esto otorga al gobierno municipal de Monteagudo una mayor capacidad de generar sus propios recursos, apoyado por un sistema de catastro urbano y registro de actividades comerciales desarrollado a partir de 2001.

El sistema provincial e interprovincial de transporte funciona bien en general, especialmente de y hacia Monteagudo. Por lo menos nueve empresas de flotas conectan el área con Sucre y Santa Cruz, además de camiones que frecuentemente transitan los caminos principales. Sin embargo, en extensas áreas los pobladores todavía dependen de camiones que pasan esporádicamente o son contratados previamente para el transporte de pasajeros y la producción agrícola. La fuerza humana y el uso de animales todavía constituyen la principal forma de transporte para cubrir pequeñas y grandes distancias en zonas rurales. Durante la estación lluviosa, muchas comunidades son aisladas totalmente e incluso las rutas más transitadas requieren que los pasajeros limpien el camino a medida que las flotas o camiones avanzan. Las radios, otra forma extendida de comunicación, mantienen a las propiedades agrícolas y comunidades rurales conectadas con el resto del país. Sólo las poblaciones medianas y grandes cuentan con servicio telefónico.

4.2. Breve revisión histórica

4.2.1. La población nativa y el sistema de las haciendas

El pueblo Guaraní habitó originalmente la parte oeste del departamento de Chuquisaca⁹. Los Guaraní resistieron fuertemente

9 Los Guaraní en Bolivia también se conocen como Chiriguano. En este estudio, ambos términos se usan indistintamente para describir a la población nativa de habla Guaraní en el sudeste de Bolivia. Los Guaraní comprenden diversos grupos étnicos del Brasil, Paraguay, Argentina y Bolivia. Según CARITAS (1995: 10), la reivindicación del nombre “Guaraní”

tanto las expansiones incaicas y españolas como las misiones católicas, pero finalmente sucumbieron ante los asentamientos civiles y las intervenciones militares. Los asentamientos civiles establecidos por los españoles en territorio indígena estaban constituidos por poblaciones fronterizas que se afianzaron y multiplicaron con la llegada de las misiones católicas durante los años 1950s y 1960s.

La resistencia violenta de los Guaraní se extendió 67 años más luego de creada la República, hasta 1892, cuando fueron derrotados y masacrados por el ejército nacional¹⁰. Muchos Guaraní convertidos al Cristianismo pelearon en contra de su propio pueblo, aquellos que aún hoy son llamados en la zona como los “no-cristianos”. Después de su derrota, los Guaraní resistieron pasivamente en las haciendas en algunos casos boicoteando las órdenes de los patrones y, los más, marcando una clara separación entre ellos y los *Karai* (palabra Guaraní para referirse a los no-Guaraní). Aunque esta separación orgullosa persiste en la identidad propia del Guaraní, no impidió que finalmente aceptaran de manera sumisa la dominación de los blanco-mestizo y cualquier cambio impuesto desde afuera. Una explicación plausible a esta sumisión extrema señala que la derrota militar sufrida por el pueblo Guaraní eliminó las creencias y profecías de salvación sobre las que se asentaba su afán de organización y lucha¹¹.

La Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935) significó una nueva derrota para el pueblo Guaraní, pues muchos se vieron obligados no sólo a pelear contra otros Guaraní del Paraguay, sino a la penosa apertura de caminos y carga de materiales. Pese a su contribución en la guerra, los Guaraní nunca fueron reconocidos como ex-combatientes y partes de su territorio fueron cedidos entre aquellos soldados que decidieron quedarse

entre los Chiriguano hace referencia a su origen en lo que hoy es el Paraguay; no obstante, el origen primero se ubica en tierras brasileras.

10 Chávez, 1998 y CARITAS, 1995.

11 Entrevista con el Juez Javier Villarroel (Monteagudo, octubre del 2002).

en la zona. Este evento repitió la injusticia cometida después de la Guerra de la Independencia cuando los independentistas criollos y mestizos ocuparon parte del territorio Guaraní. Healy (1982), señala que el fin de la distribución de la tierra entre ex-combatientes del Chaco terminó por establecer el régimen de las haciendas como la institución socio-económica más importante en el sur de Chuquisaca.

En las haciendas, la relación entre patrones y Guaraníes alcanzó prácticamente el grado de esclavismo. Las deudas impagables adquiridas por los Guaraní en ropa, alimentos y otros provistos por los patrones como una “obligación paternal” constituyó la base de la desigual, pero legal, relación entre ambas partes. Todavía hoy algunos ex-hacendados defienden el antiguo sistema de explotación como justo e incluso favorable a los Guaraní y defienden a los pocos reductos donde este sistema aún se práctica.

Los Guaraní no fueron los únicos trabajadores en las haciendas; estaban también los arrenderos y los arrimantes de origen quechua. Los arrenderos trabajaban la tierra de los patrones a cambio de derechos de usufructo y los arrimantes trabajaban ya sea para los arrenderos o para suplir las labores de éstos en las haciendas. Tal como para los Guaraní, las familias de estos trabajadores quechua debían cumplir con obligaciones en la finca y en la casa de los patrones, sin embargo desarrollaban trabajos menos pesados y gozaban de un estatus más elevado debido a que su relación económica con el patrón era más clara e independiente.

4.2.2. La Reforma Agraria

En las provincias Siles y Calvo, la aplicación de la reforma agraria fue tardía y muy débil. Para ello contribuyeron factores como la alta dispersión demográfica, la falta de caminos y medios de comunicación y la rápida reacción de los grupos de poder local. Todavía a mediados de los 1970s, entre las diez provincias de Chuquisaca, Siles y Calvo mostraban los porcentajes más bajos de distribución de tierra entre pequeños y medianos campesinos en comparación

al derecho propietario consolidado por los grandes propietarios (Healy, 1982)¹². Así mismo, mientras fuertes sindicatos se establecían en otras regiones del país, los campesinos de esta área no lograron consolidar organizaciones fuertes. Esto se explica por varios motivos: i) la dispersión poblacional y la falta de noticias de lo que ocurría en zonas más altas implicó un retraso en su organización, para ventaja de los patrones; ii) la competencia y discriminación mutua entre quechuas y guaraní resultó en que los últimos no fueran invitados ni se sintieran motivados a tomar parte en los sindicatos campesinos; iii) algunos patrones o miembros de sus redes sociales se infiltraron en los recientemente creados sindicatos y en muchos casos los cooptaron formando parte de sus directivas (Healy, 1982). Pese a esto, algunas haciendas fueron tomadas por los campesinos y, tal como en otras áreas, las condiciones de trabajo de los arrenderos y arriantes mejoraron en relación a su acceso a la tierra como propietarios. Se incrementó la forma de trabajo a cambio de pequeñas parcelas al interior de las haciendas y los pagos en efectivo por el trabajo ocasional o permanente. La mayoría de los Guaraní fue excluida de estos beneficios.

La reacción de los grupos de poder locales, la llamada “contra reforma”, en las provincias Siles y Calvo consistió en la infiltración de familias de hacendados en altos rangos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y de los sindicatos campesinos, cooptación de líderes, violencia política, influencia sobre las autoridades agrarias locales y manipulación de las leyes a través de la declaración falsa de tamaños de tierra y ganado (Healy, 1982). Estas tácticas no fueron difíciles de aplicar en esta zona donde la población quechua y guaraní era en su mayoría analfabeta y carecía de todo contacto con el mundo exterior. Las bien establecidas relaciones clientelares entre los hacendados y

12 Healy (1982: 85) señala que Chuquisaca era el cuarto entre los nueve departamentos en términos de distribución de la tierra y que los certificados se habían acreditado como sigue: 70% a los propietarios locales, 12% a los trabajadores de la tierra de origen principalmente Quechua y tal vez sólo cuatro o cinco certificados a las familias Guaraní.

los pocos jueces agrarios locales, inspectores y profesores a través de lazos sociales y políticos en todo caso fueron determinantes sobre la poca capacidad de acción de los indígenas. Todavía hoy ex-hacendados y aquellos que retienen sus haciendas recuerdan cómo la expropiación de tierra en favor de los campesinos se dio con fuerza alrededor de los principales poblados, mientras que en las zonas más distantes pasó prácticamente inadvertida.

Como resultado de la aplicación incompleta de la Ley de Reforma Agraria, todavía persisten latifundios en el área (ver cuadro 1.5).¹³ Ellas coexisten con propiedades medianas y pequeñas ya sea bajo formas privadas de tenencia o bajo formas de arriendo (renta de tierras a cambio de parte de la producción o pago en efectivo). Algunas comunidades guaraní, quechua o mixtas poseen su propia tierra comunitaria distribuida acorde con usos y costumbres que favorecen cada vez más el uso familiar, y no comunal, de la tierra.

Como consecuencia de fuerzas reformistas y anti-reformistas, el balance general de poder se mantuvo e incluso favoreció a los grandes propietarios. A través de las relaciones regionales y nacionales con el partido en poder, el MNR, ellos ocuparon las principales posiciones en la estructura administrativa de la región como alcaldes, corregidores y sub prefectos. Poco a poco una nueva élite se fue formando en las poblaciones chaqueñas: los burócratas y caciques urbanos de origen blanco-mestizo.

4.2.3. La instrumentalización de los proyectos de desarrollo: La Corporación de Desarrollo de Chuquisaca y las cooperativas

Luego del éxito de la contra reforma en la consolidación de su poder, los grandes propietarios vieron sus oportunidades

13 Las haciendas no afectadas persistieron como latifundios y todavía existen como tales. En las provincias de Siles y Calvo; 83,4% de la población posee menos de 20 ha de tierra; 1,8% posee tierras entre 20 a 100 ha; 1,8% entre 100 a 500 ha y 1,2% entre 500 a 1 000 ha y 0,7% posee entre 1.000 a 5.000 ha. o más.

expandidas aún más con la fundación de la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca (CORDECH)¹⁴ y de cooperativas agrícolas a fines de los 1960s. Las corporaciones de desarrollo departamentales utilizaban fondos de regalías obtenidas por la explotación de recursos locales tales como minerales, gas y petróleo. El 11% de los ingresos generados por la explotación de los depósitos de Piraimiri empezaron a ser canalizados por YPFB hacia Chuquisaca en 1967, esto favoreció la creación de una corporación fuerte en este Departamento. Las oficinas principales de CORDECH en la región se abrieron en Monteagudo a principios de los años 1970s. CORDECH tuvo un fuerte impacto en la zona del Chaco al introducir nuevas tecnologías de producción porcina y de maíz, electricidad y agua para las poblaciones principales. Con estos cambios se crearon también oportunidades de trabajo para profesionales y trabajadores no especializados y se ampliaron y mejoraron los sistemas de comunicaciones, particularmente los caminos a lo largo de todo el departamento. Monteagudo fue nombrado el nuevo “polo de desarrollo” nacional en el naciente discurso desarrollista de las agencias gubernamentales.

Los principales programas establecidos por CORDECH fueron el proyecto “Fomento a la Ganadería Porcina” y el manejo de crédito ligado a los servicios de extensión. Productores y ex funcionarios de CORDECH entrevistados señalaron que ambos proyectos beneficiaron principalmente a los grandes propietarios tanto a través de favoritismos intencionados de los oficiales de programas como a través de la exclusión de los pequeños productores debido a su falta de acceso a la información, capital inicial, garantías y otros¹⁵. Los entrevistados también señalan que los métodos de capacitación empleados en ese tiempo, tales como

14 Inicialmente denominada “Comité de Desarrollo y Obras Públicas de Chuquisaca.”

15 Por ejemplo, Healy (1982: 189) señala que hasta mayo de 1978, los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo canalizados por CORDECH beneficiaron a 116 productores: 88 grandes propietarios y 28 campesinos. El 95% de este capital benefició a los primeros.

largas charlas en español para personas no acostumbradas a sentarse por largas horas y no completamente familiarizadas con el idioma, contribuyeron a esta exclusión. Adicionalmente, la promoción de asociaciones de productores, algunas todavía en funcionamiento, contribuyó a la organización de los más pudientes y mejor informados propietarios y ganaderos, quienes asumieron la representatividad de todos los productores.

En corto tiempo los pocos profesionales y personas influyentes con alguna educación ocuparon los puestos directivos de CORDECH. Healy estudió a este grupo de poder bajo la clasificación de caciques, un grupo elitario cuyas prácticas eran dominantes “informales, autocráticas, personalistas y arbitrarias” (Healy, 1982: 251). Estos caciques se relacionaban con los hacendados a través de lazos familiares, sociales y económicos. Al contrario que muchos hacendados, los caciques lograron sobrevivir la caída de los precios y la producción en el sector agrícola al interactuar en la arena de los sectores burocráticos y políticos, representación campesina y comités cívicos.

Para la mayoría de los pequeños productores, varias iniciativas de CORDECH, se sumaron a previos proyectos ya fracasados o insostenibles¹⁶. La comercialización de ají colorado con la introducción de tecnología de secado provee un buen ejemplo. Como primer paso, CORDECH compró secadoras modernas y las ofreció a los productores, para luego comprar directamente el ají secado en sus instalaciones. El costo del secado probó ser muy

16 Antes de la llegada de CORDECH, los productores habían experimentado ya una serie de proyectos fallidos: al final de los 1930s, la iniciativa de producción de mantequilla fracasó debido a la importación del producto desde la Argentina; durante los 1940s se produjo tabaco pero la importación de cigarros paralizó su cultivo; en los años 1950s, cultivos de ají colorado se orientaron al mercado pero los bajos precios y la alta demanda de mano de obra redujo su frontera agrícola. Durante la siguiente década, en los 1960s, se introdujo y cultivó algodón, pero en los años 1970s la producción industrial en Santa Cruz paró la producción en el Chaco. Por último, el cultivo de cítricos era notablemente exitosa hasta que la enfermedad de la Gomosis acabó con grandes extensiones (Chávez, 1998: 74-78).

caro para los productores quienes decidieron buscar por nuevos compradores y secar nuevamente su producción en los techos de sus casas. Como este ejemplo, muchos otros son citados por los pobladores en referencia a la producción de porcinos y maíz. Para los entrevistados, las fallas de CORDECH se originan en su intento por introducir mejoras tecnológicas sin considerar el acceso a mercados, la capacidad real de los productores de pagar los créditos adquiridos y la disposición de los productores para adaptar las nuevas tecnologías. En 1995, las nueve corporaciones de desarrollo departamental desaparecieron con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa.

En referencia a las cooperativas, éstas fueron concebidas en la Ley General de Cooperativas de Bolivia (1958) no sólo para cumplir con sus funciones económicas sino también como una estructura real de integración y desarrollo comunal (García, 1970: 320). Con el apoyo de la Fundación Tréveris, sacerdotes alemanes crearon la cooperativa “San José Obrero” en Monteagudo, Muyupampa y Huacareta a principios de los años 1960s. Por primera vez, la población tuvo acceso a bienes más baratos que aquellos comercializados por los transportistas privados. La cooperativa tuvo éxito en la creación de una planta de alimentos balanceados, acopio y venta de productos agrícolas y dotación de créditos.

Una vez que el manejo de la cooperativa pasó de manos de la Iglesia a algunos pocos pobladores locales, la cooperativa fue presa de la corrupción y la falta de capacidad administrativa. Caciques locales tomaron los puestos administrativos y técnicos, y aplicaron su visión urbana y clientelista. Por ejemplo, las cooperativas recibían productos en consignación de productores medianos y pequeños con capacidad de esperar por mejores precios en el mercado. A los pequeños productores les resultaba demasiado caro el transporte de su cosecha a los depósitos de la cooperativa en Monteagudo, para ver luego como se vendían a precios bajos o eran depositados hasta una incierta mejora de precios de mercado. Como en el caso de CORDECH, los caciques

utilizaron los recursos de las cooperativas para otorgar préstamos privados como estrategia para expandir y fortalecer sus relaciones clientelares. Su falta de capacidad administrativa, patrimonialismo y sus prácticas corruptas llevaron a la rápida desaparición de las cooperativas como instrumentos de empoderamiento social y económico para los campesinos. Actualmente, todavía operan cooperativas en la zona, pero bajo características muy diferentes. Profesionales técnicos administran las cooperativas con una orientación comercial. Sin embargo, retrasos en el pago de crédito en las áreas rurales ha incidido en la reorientación de sus actividades hacia las zonas urbanas.

4.2.4. La caída de los hacendados y la emergencia de los caciques

Todos los privilegios a los que accedieron los grandes propietarios no pudieron evitar la continua caída del sistema de las haciendas debido a varias razones, entre ellas la disminución de precios en los mercados, la menor disponibilidad de mano de obra gratuita o barata, la introducción de tecnología no apropiada e insostenible y, en muchos casos, la falta de visión empresarial de los mismos propietarios. Muchas de las haciendas fueron vendidas parcial o totalmente o se mantienen explotadas sólo parcialmente hasta el día de hoy. El poder de los hacendados disminuyó notablemente mientras emergía un nuevo grupo de poder compuesto por profesionales e individuos ligados a proyectos de desarrollo: los caciques locales. Estos últimos basaron su poder en su acceso privilegiado a la educación, habilidades organizacionales, redes sociales y riqueza y tomaron espacios burocráticos y técnicos en CORDECH, cooperativas y asociaciones y en la administración pública. El gran número de puestos por los que rotaban los caciques en las juntas directivas, dirección de proyectos, comités cívicos y otros, en algunos casos por más de 30 años, les dio control no sólo sobre lo público local sino también como mediadores entre la población local y las autoridades regionales y nacionales

(ver ejemplo en el cuadro 4.2). Su acceso a la información y el uso de los bienes públicos les permitió adscribirse fácilmente a redes de partidos políticos y utilizarlos a su conveniencia, incluso como parte del aparato de represión y control durante los regímenes militares¹⁷.

Adicionalmente, los caciques tomaron la representación local en los comités cívicos, cuya fuerza en la zona del Chaco era superior a la de los mismos partidos, dada la riqueza natural de gas y petróleo en la zona. Los comités cívicos entonces recibían recursos de CORDECH y también equipos de comunicación y vehículos, utilizados no sólo para actividades cívicas sino también como herramientas para promover sus actividades políticas y económicas particulares. Los miembros de los comités cívicos recibían, en representación de toda la población, a las autoridades regionales y nacionales, influyendo sobre sus decisiones. Se dieron casos en los que las acciones de estos comités comprometieron incluso a la justicia nacional y a miembros del Congreso a fin de atraer favoritismo a la región¹⁸. Las inclinaciones políticas y regionales azuzadas por los comités cívicos se constituían frecuentemente en los criterios principales para la canalización de recursos desde las oficinas centrales y regionales hacia determinadas regiones.

Sin embargo, algunas acciones limitaron el poder de la minoría más pudiente e influyente desde principios de los 1980s. En primer lugar, caciques y hacendados en áreas más remotas y menos beneficiadas resentían la hegemonía de los caciques urbanos y pelearon para consolidar el poder en sus pequeñas poblaciones; en segundo lugar, las consecutivas elecciones nacionales después de la caída de la dictadura en 1982 trajo como consecuencia la

17 Habitantes de la zona todavía recuerdan como los pocos que se atrevieron a mostrar su rebeldía o sensibilidad hacia los menos privilegiados fueron denunciados como “comunistas” y enviados a cárceles de Sucre y La Paz.

18 Entrevista con Edwin Velásquez, ex-presidente del comité cívico de Chuquisaca, ex-presidente del comité cívico de la provincia Hernando Siles y diputado uninominal.

emergencia de varios actores políticos que disputaron la tradicional clientela política urbana y rural y; tercero, la acción de individuos identificados con los intereses de la población Guaraní y los campesinos, incluyendo sacerdotes alemanes e italianos, llevaron adelante batallas locales contra las prácticas abusivas de varios patrones y caciques.

Cuadro 4.2
Puestos públicos ocupados por cuatro caciques locales en Monteagudo, antes de 1994

Cacique	Puestos públicos ocupados antes de 1994
1	Líder del magisterio local y regional Presidente del comité cívico (en más de dos ocasiones) Miembro de la mesa directiva de dos cooperativas Jefe de producción de la planta de la Cooperativa Nacional Desgrasadora Jefe de obras públicas en la cabaña porcina de CORDECH Administrador de la cooperativa de servicios locales
2	Sub prefecto Miembro de la directiva de proyectos en CORDECH Miembro del comité ejecutivo del MNR Miembro de la mesa directiva del comité cívico
3	Sub prefecto (durante cuatro periodos) Alcalde municipal Miembro de la mesa directiva del comité cívico Funcionario en dos puestos públicos en la alcaldía de Huacareta
4	Alcalde municipal Sub alcalde Concejal municipal Miembro de la mesa directiva del comité cívico

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

4.3. Estructuras de poder local previas a la implementación de políticas descentralizadoras

Esta sección analiza la estructura de poder en el municipio de Monteagudo antes de la implementación de la Ley de Participación Popular en 1994. Cuatro son los grupos sociales diferenciados por su estatus y oportunidades de influir en decisiones

políticas: los blanco-mestizo, la población Guaraní, los campesinos de origen colla (quechua y aymara) y los comerciantes collas. El grupo de poder político y burocrático y de mayor estatus social reside en los blanco-mestizo, como reflejo de un sentido de superioridad derivado no sólo de su origen español sino de una identidad pionera del proceso “civilizatorio” en una región previamente hostil y “no-cristiana.” Una mirada a la posición actual de los descendientes de los primeros moradores blancos muestra tres principales formas de perpetuación de sus posiciones privilegiadas: a) algunos permanecen en la zona como oficiales de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales o manejan pequeños negocios. Un número importante de ellos lo componen profesores y técnicos; b) otro grupo ha migrado a otras ciudades en busca de mejor educación y oportunidades de trabajo. Entre ellos, algunos retornan a la zona pero la mayoría migra definitivamente, manteniendo lazos sociales y a veces políticos con su pueblo de origen y; c) algunos han permanecido dedicados al manejo de sus propiedades, empobrecidos en comparación a sus predecesores, pero aún vistos y respetados como de “buenas familias”.

Los inmigrantes collas comprenden un segundo grupo social. De origen quechua y, en menor proporción, aymara, llegaron desde zonas norteñas más elevadas y se dedicaron ya sea al comercio o al trabajo agrícola. Muchos de ellos hoy son dueños de sus propias tierras, pero están todavía aquellos trabajadores asalariados y los que rentan lotes de tierra. Aquellos que poseen tierra conforman sindicatos campesinos, débiles en comparación a sus similares de zonas más altas, pues factores de dispersión geográfica, el estilo caciquista de algunos líderes y la débil implementación de la reforma agraria afecta su grado de organización y cohesión. El otro grupo de origen colla, los transportistas y comerciantes, se encuentra en su mayoría en los pueblos más habitados. La infraestructura comercial creada por la difunta CORDECH, influyó en la mejora de caminos y favoreció corrientes migratorias de comerciantes y transportistas durante los años

1970s. Varios de estos inmigrantes son hoy comerciantes o proveedores de servicios de éxito, lo que se refleja en un nuevo estilo de construcción de viviendas (de pisos y con terrazas), la tenencia de varios vehículos de transporte inter-provincial e incluso en el nuevo proceso de socialización de sus hijos con aquellos del grupo de poder tradicional.

El pueblo guaraní comprende el cuarto grupo social. Nativos indígenas de la región, hoy existen sólo cuatro comunidades guaraní en Monteagudo y no hay datos exactos del número de ellos organizados en comunidades libres y aquellos todavía bajo patronaje. Sólo en las últimas décadas, y con más fuerza durante los 1990s, las iniciativas de la Iglesia, el Consejo de Capitanes Guaraní y la Cooperación Española lograron el reagrupamiento de familias “cautivas” (por deudas impagables) y su organización en comunidades libres. Estas comunidades están adscritas al Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca y a la Asamblea del Pueblo Guaraní, creados a principios de los 1990s. El proceso de organización y “liberación” de los guaraní también influyó en la mejora de condiciones de éstos en las haciendas, pues muchos propietarios se vieron enfrentados a la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo o vender parte de su tierra ante la imposibilidad de mantenerlas. Pese a estos cambios, los abusos ocurren todavía con frecuencia; niños y mujeres son sujetos de explotación física y sexual mientras hombres jóvenes suelen ser contratados para labores agrícolas y nunca ven el pago por su trabajo. Parte de la población urbana, incluyendo oficiales de instituciones gubernamentales, reconocen esta explotación así como la difícil situación de las nuevas comunidades libres poco experimentadas en auto-organización y toma de decisiones. En el ámbito local, sin embargo, pocos simpatizan con los guaraní y muchos consideran su situación anterior, bajo la protección del patrón, como mejor que la actual.

Pese a la ausencia de conflictos violentos en Monteagudo, el antagonismo entre estos cuatro grupos se manifiesta a diario. Los Guaraní son considerados como el grupo marginal bajo adjetivos

de “no-cristianos” y contemplativos. Por su parte, los Guaraní se distinguen de los *karai* a quienes consideran mentirosos y astutos. Los guaraní y los collas se discriminan mutuamente ahora tanto como en el pasado para beneficio de los blanco-mestizo que liderizan las representaciones políticas y las alianzas regionales. Por su parte, los blanco-mestizo, resienten la presencia de los collas (ya sean campesinos o comerciantes), su éxito económico y su falta de participación en organizaciones regionales y eventos cívicos. Para los migrantes colla, particularmente para los nuevos, la nueva tierra es tan suya como de las familias tradicionales pues, ellos arguyen, nadie realmente es originario de la zona, excepto los guaraní.

En resumen, previa la aplicación de la Ley de Participación Popular en 1994, la convivencia de los cuatro principales grupos sociales en Monteagudo era antagónica, pero claramente definida. Para entonces, los blanco mestizo comprendían el grupo de poder social y político, mientras que grupos de comerciantes collas y algunos blanco mestizo retenían el poder económico.

4. 4. La Ley de Participación Popular: el gobierno municipal como eje ordenador del poder local

Como se describió en el Capítulo 3, la Ley de Participación Popular modificó las atribuciones de los gobiernos municipales de manera que ellos se constituyen en los centros de poder local donde, en última instancia, las acciones de desarrollo y la representación política local se negocian.

4.4.1. La composición del gobierno municipal

Antes de la promulgación de la LPP la nominación de alcaldes se daba entre residentes locales con influencias sociales y políticas, locales y regionales. Contrario a lo que se esperaba, la situación no cambió e incluso empeoró en algunos casos durante los

primeros años posteriores a la LPP. En los cuatro municipios del Chaco sujetos de este estudio se reportaron casos frecuentes de corrupción e intimidación política provenientes de los mismos terratenientes y caciques que anteriormente habían dominado la escena política. Sin embargo, estos reportes disminuyeron con el tiempo, pues la población ganaba en información, la competencia política y el control social aumentaban y nuevos actores, técnicos y profesionales, llenaban los puestos municipales. Los gobiernos municipales se tornaron más eficientes en la planificación y el manejo de los recursos; entre ellos el caso de Monteagudo fue conocido a nivel nacional, pues por lo menos durante dos periodos municipales los alcaldes llevaron adelante gestiones sobresalientes.

Sin embargo, las representaciones campesinas e indígenas estuvieron ausentes del escenario municipal. Dos concejales Guaraní, uno en Huacareta y el otro en Muyupampa son la excepción. Entre los concejales electos, algunos nacidos en el campo, hasta el 2004 ninguno tenía origen quechua o aymará. Miembros de los gobiernos municipales entrevistados manifestaron el criterio unánime de que es muy difícil trabajar con los guaraní por un lado, y por otro, de que los campesinos migrantes collas ya están representados por los blanco-mestizo nacidos en el campo. La palabra “campesino” frecuentemente es utilizada de manera ambigua y define a veces a aquellos nacidos en el campo y otras a aquellos de procedencia indígena, de manera que la discusión sobre la representación campesina queda “resuelta”.

Cabe destacar que la representación de las mujeres en los concejos municipales se mantuvo alrededor de un 30%, como lo determina la Ley de Partidos. En Monteagudo, la presencia de concejalas igualó e incluso superó la de los hombres; no obstante, como es frecuente en todos los municipios estudiados, esto se originó en la necesidad de reemplazar a los concejales titulares. Por ejemplo en Monteagudo, durante el periodo de 1999-2004 tres concejalas suplentes reemplazaron a dos titulares con observaciones legales y a uno que pasó a ser alcalde. Las concejalas de

Monteagudo han obtenido educación superior a la mayoría de la población e incluso a algunos de sus colegas. En los otros municipios varias de ellas son amas de casa, sin embargo completaron también sus estudios básicos. Sin embargo, esto no les aseguró una posición privilegiada en los concejos. Varias de ellas manifestaron la inicial oposición de sus colegas y esposos, tanto a sus frecuentes viajes como a su influencia en la toma de decisiones. Como ilustración, relato el caso de una invitación al Gobierno de Monteagudo para una de las concejales a un encuentro departamental de mujeres concejales en Sucre. Allá, la mencionada concejala tenía buenas posibilidades de ser elegida líder departamental pues su trabajo era conocido como radialista, profesora y ahora decidida promotora de los derechos de las mujeres rurales. En un frente común, los concejales varones argumentaron que los recursos del municipio no eran suficientes para necesidades urgentes, menos aún para ésta. Pese al esfuerzo de las mujeres por convencer a sus colegas, no hubo viaje para ninguna.

4.4.2. El gobierno municipal y los partidos políticos

Es importante recordar que el MNR mantuvo el apoyo de los pobladores del Chaco después de 1952, incluso durante los regímenes dictatoriales iniciados en 1964. Para muchos, el MNR todavía simboliza los derechos sobre la tierra y la abolición de la servidumbre, aún más considerando que los cambios en esta zona no fueron violentos sino más bien tibios y lograron un nuevo balance en el que fue posible para los propietarios retener gran parte de sus privilegios y para quienes no tenían nada acceder a un pedazo de tierra. No obstante, partidos como la Falange Socialista Boliviana (FSB) y regímenes militares lograron la simpatía de muchos hacendados y caciques temerosos de las corrientes socialistas y comunistas que florecían en las ciudades. La formación de la Acción Democrática Nacionalista bajo el liderazgo del ex-dictador Banzer Suárez en 1979 atrajo al escenario político local a este nuevo partido, promovido ya no sólo en los grandes

poblados sino también en el campo a través de algunos líderes campesinos. Pero un tercer partido ingresó también con fuerza al escenario: el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR). La ADN y el MIR firmaron en 1989 un acuerdo nacional mediante el cual el último tomó la presidencia. A partir de entonces, la minoritaria población simpatizante del MIR creció en la zona, particularmente entre jóvenes profesionales y clase media. Muchos de los entrevistados señalan que entonces no era para despreciar el tratamiento preferencial que los lazos políticos regionales y nacionales con los partidos en el poder otorgaban a la región.

Cuadro 4.3
Ocupación y lugar de residencia de alcaldes y concejales en municipios altamente diferenciados. Periodo 1999-2004

Municipio	Posición	Ocupación	Residencia previa
Monteagudo	Alcalde	Economista, trabajó en CORDECH por 18 años	Pueblo
	Concejala 1	Profesora y periodista	Pueblo
	Concejala 2	Profesora	Pueblo
	Concejala 3	Profesora	Pueblo
	Concejala 4	Activista medioambiental, directora de NGO	Pueblo
	Concejaj 5	Profesor, ex empleado de CORDECH	Pueblo
	Concejaj 6	Doctor	Pueblo
	Concejaj 7	Agricultor, estudia agronomía	Mixta
Muyupampa	Alcalde	Agricultor	Pueblo
	Concejala 1	Ama de casa, estudia enfermería	Pueblo
	Concejaj 2	Agricultor (Guaraní, líder comunal)	Mixta
	Concejaj 3	Agricultor	Mixta
	Concejaj 4	Agricultor	Mixta
	Concejaj 5	Agricultor	Mixta
Huacareta	Alcalde	Agricultor. Ex-alcalde y propietario mediano	Pueblo
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejala 2	Ama de casa	Pueblo
	Concejaj 3	Agricultor (Guaraní, líder comunal)	Campo
	Concejaj 4	Agricultor	Mixta
	Concejaj 5	Agricultor	Mixta
Machareti	Alcalde	Agricultor	Mixta
	Concejala 1	Ama de casa	Pueblo
	Concejala 2	Ama de casa	Pueblo
	Concejaj 3	Profesor	Pueblo
	Concejaj 4	Profesor	Mixta
	Concejaj 5	Comerciante	Mixta

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Es así que estos partidos, mayoritarios también a nivel nacional, dominaron el escenario local entre 1985 y 2004. Dada la dispersión de los votos, los acuerdos entre concejales electos resolvieron frecuentemente el nombramiento del alcalde o alcaldes para la gestión correspondiente (ver Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4
Partidos políticos representados en los gobiernos municipales de los municipios altamente diferenciados, elecciones 1999

Municipio	Alcalde	Número de concejales por partido político				
		MNR	ADN	MIR	UCS	Otros
Monteagudo	MIR/MNR	2	2	2	1	–
Muyupampa	MNR	2	1	2	–	–
Huacareta	ADN/MNR	1	2	2	–	–
Machareti	ADN	1	3	1	–	–

Fuente: Trabajo de campo, 2003

Las elecciones municipales de diciembre de 2004 cambiaron la constelación política en Monteagudo, Muyupampa, Huacareta y Machareti con la incursión de tres nuevos partidos políticos: el Movimiento sin Miedo (MSM), el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Frente de Unidad Nacional (UN). El primero no sólo apareció por primera vez sino que ganó mayorías relativas en Muyupampa y Monteagudo, mientras que el segundo obtuvo un concejal en cada municipio. La población local explica la votación como resultado del “voto castigo” a los partidos presentes tradicionalmente en la zona por su incapacidad de representar los intereses de la mayoría y, sobre todo, de presentar propuestas diferentes. Evidentemente, la ADN, el MNR y el MIR no lograron diferenciarse entre sí a los ojos de la población local, no lograron la originalidad de las campañas electorales del MSM, MAS y UN y mantuvieron su tradicional enfoque urbano.

Es aún pronto para evaluar los resultados de este nuevo escenario político en el balance de poder local, más aun considerando que los candidatos electos del MSM y algunos del MAS conservan

un perfil conocido anteriormente: profesionales y técnicos, varones y, varios de ellos en Monteagudo, miembros del Comité Cívico tradicionalmente ligado a los intereses urbanos y de los blanco-mestizos¹⁹. Este estudio se concentra por tanto en el periodo municipal anterior (1999-2004) preludio del cambio político mencionado.

Evidentemente, en el periodo municipal anterior, los partidos políticos presentes gozaban de muy poco prestigio como resultados de recientes casos de corrupción y acciones individualistas interesadas que, a vista de propios y extraños, contribuyó a la creciente pobreza en la zona. Adicionalmente, las constantes intervenciones político partidarias en los gobiernos municipales eran evidentes en los cambios de personal, concejales y alcaldes a vista y paciencia de la población. La cooperación internacional también estaba ya impaciente y veía sus esfuerzos por capacitar al personal municipal como tiempo perdido, mientras los pocos técnicos permanentes veían con frustración la rotación continua de sus colegas. En Monteagudo, por mencionar un ejemplo, el gobierno municipal empleó a tres pares de hermanos al mismo tiempo, dentro de una lista de empleados que sólo contemplaba 37 puestos. A decir de algunos empleados municipales, la protección política alcanzaba tanto a empleados temporales como a los porteros, y ni el alcalde tenía el poder de moverlos. El clientelismo político también se practicaba al favorecer las demandas de algunas comunidades; las más aventajadas habían votado por los partidos en el poder no sólo en la alcaldía sino en el gobierno y, con suerte el Prefecto también era un aliado. Aunque no se puede afirmar que el criterio clientelista fue el único que primó en la eficacia y prontitud para atender las demandas comunales,

19 Los miembros de los comités cívicos, ahora como antes, tienen una orientación urbana que, en el mejor de los casos, busca la representación local institucional. Los comités cívicos de los cuatro municipios estudiados en el Chaco reivindican históricamente privilegios y mayor autonomía para sus regiones, sin embargo ninguno de ellos ha democratizado su organización interna.

fueron evidentes muchas “demoras” para atender a las comunidades “de la oposición.”

En Huacareta, un programa de alfabetización auspiciado por un programa nacional y con fondos de la ayuda internacional favoreció sólo a las comunidades que votaron por el ganador. Incluso algunos representantes de los partidos opositores reconocieron a este tipo de discriminación como “normal” luego de un cambio de gobierno. Entre los municipios de estudio, en Huacareta se reporta el mayor número de anomalías desde hace ya varios años. Un ex alcalde mantuvo intimidado a los miembros del CV y líderes de OTB por varios años, gastando los recursos municipales en ocasiones sociales particulares. Antes de su partida, las oficinas de la alcaldía fueron quemadas y toda la documentación eliminada. Este personaje pertenece a una familia de hacendados conocida localmente por su participación en la llamada “contra reforma” y por la constante intimidación a la población. Rivalidades locales al interior del municipio juegan también un papel importante en la política local. Por ejemplo, la coalición entre ADN y MIR a nivel nacional hacía esperar un cambio del alcalde de la ADN por uno del MIR. Como uno de los representantes del MIR es guaraní y el otro pertenece al Ingre, la zona rival del pueblo, la mayoría de los concejales optó por nombrar al único concejal del partido opositor, el MNR²⁰. Huacareta, más que

20 Los orígenes de las rivalidades locales entre el Ingre y el resto del municipio se desconocen con exactitud, pero posiblemente se debe a que habitantes del Ingre se mezclaron con habitantes del sur mientras que el resto recibió migrantes del norte, influyendo en sus costumbres. Los primeros son más relajados y amistosos, mientras que los segundos son conocidos por ser trabajadores serios y ahorrativos. Algunos eventos incrementaron la rivalidad, entre ellos el más conocido es la solicitud de los ingreños de anexarse a Monteagudo. La solicitud se fundamentaba en que, cuando existían sólo caminos de herradura era conveniente para los ingreños el ser parte de Huacareta, sin embargo ahora deben pasar por Monteagudo para llegar a la capital municipal de Huacareta. Su solicitud fue negada y sólo originó mayor resentimiento en el resto de la población.

los otros municipios, conserva una cultura política clientelista, regionalista y poco democrática.

Retomando la discusión del accionar de los partidos a nivel local, éste no sólo se suscribe a los gobiernos municipales. La designación de recursos humanos y económicos en oficinas regionales es tanto o más irregular que a nivel municipal. El cambio de gobierno en el año 2001 así lo demostró, pues nuevas autoridades distritales de salud y educación fueron nombradas. El recientemente nombrado Director de Salud justificaba estos cambios: *“Cuando el gobierno cambia, todo el personal cambia, sólo quedan aquellos con más de 6 años de antigüedad. Los otros cambian porque ellos también entraron por influencias políticas...”* Sin embargo, en noviembre de 2002 se dieron ocho cambios políticos de doctores y enfermeras en el hospital San Antonio, algunos de ellos con más de 6 años de antigüedad. El caso del Director de Educación fue distinto, pues el que estaba en funciones se negó a renunciar: *“Yo estoy institucionalizado, gané una competencia de méritos... no renunciaré porque no hay motivos”*.

El clientelismo político afecta también la canalización de recursos desde la Prefectura. Los recursos departamentales fluyen más fácil y rápidamente cuando el partido, y la corriente partidaria, coinciden entre el Prefecto y el Alcalde. En Monteagudo, esta coincidencia (MNR-MNR) facilitó proyectos de saneamiento básico que no fueron posibles cuando el alcalde era del MIR y el Prefecto de la ADN, pues el pacto local entre el MIR y el MNR resintió a las autoridades de la ADN, que a nivel nacional habían hecho pacto con el MIR²¹. Frecuentemente, las rivalidades políticas entre autoridades locales y departamentales llevan a las primeras a apoyarse en proyectos de la cooperación internacional o a dirigirse directamente a los representantes nacionales en el Congreso. Aunque los miembros del Parlamento teóricamen-

21 Entrevistas con el ex-alcalde Arnaldo Saavedra y el ex-concejal Dr. Ángel Apodaca.

te no juegan ningún papel en la planificación municipal, ellos influyen el proceso bajo formas de clientelismo partidario. Una vez que reciben demandas de representantes locales, las “canalizan” hacia los prefectos, alcaldes o directores de proyectos. Conociendo esta realidad, representantes comunales o barriales tienden, a su vez, a influir sobre las autoridades locales para que sus respectivas demandas, estén inscritas o no en el POA, sean atendidas.

La constante influencia política partidaria en la vida local crea malestar no sólo entre la población en general sino, en muchos casos, entre los mismos miembros. Los dos siguientes ejemplos reflejan la opinión de algunos concejales: *“Nosotros tenemos muchos conflictos con los jefes regionales de partido...ellos quieren que el municipio sea manejado solamente con un criterio político partidario y nosotros no lo permitiremos, nosotros queremos desarrollo como es!... ellos quieren conceder los proyectos de obras públicas sólo a los militantes y cuando yo traté de cortar esto de raíz empezaron los choques”* y *“Existen (en el partido) jefes regionales que nos pasan instrucciones. Por ejemplo, en el caso de la elección de los concejeros departamentales, yo quise votar por una persona dinámica y trabajadora...pero un acuerdo político determinó mi voto (por otro candidato), entonces voté contra mi voluntad”*²².

El malestar por las intromisiones se suma a los reclamos por promesas pre-electorales incumplidas a los mismos candidatos: *“Mi partido político no cumplió con la promesa de proveernos con alojamiento para los visitantes rurales y una pequeña oficina...ahora estoy considerando seriamente no hacer proselitismo para el mismo partido el próximo año”*. Un otro candidato de mayor peso y diferente afiliación decía: *“Casi todos los candidatos me visitaron con ofertas...tal vez fui ingenuo al iniciar mi carrera política, porque el partido que elegí no me envió dinero para la campaña pues la gente espera por lo menos algo de comida. Como era candidato de la oposición, tuve que hacerme un*

22 Entrevistas con los concejales Ángel Apodaca y Patricia Silveti, respectivamente.

préstamo, pues los candidatos oficiales utilizaron los recursos del Estado como carros, empleados y dinero”.

Este escenario político explica en gran parte la percepción negativa de la población y los propios partisanos sobre los partidos políticos. Este tema, debatido nacionalmente, llevó a los cambios que originaron la participación de grupos y asociaciones ciudadanas en las elecciones municipales de 2004. Sin embargo, como se notó anteriormente, en los cuatro municipios del estudio en el Chaco fueron partidos políticos nuevamente los que obtuvieron representaciones mayoritarias, aunque esta vez con un discurso renovado y fortalecido por su oposición a los partidos tradicionalmente presentes. Ninguna agrupación ciudadana obtuvo una concejía.

4.5. La Ley de Participación Popular y los guaraní

La promulgación de la LPP implicó la inclusión de las comunidades guaraní en la vida política local de los cuatro municipios de estudio. Esta sección describe brevemente cómo este evento influyó su organización y posición frente a otros actores locales.

La creciente visibilidad de los pueblos indígenas de Bolivia desde principios de los 1990s y la creación de gobiernos urbano-rurales en 1994, necesariamente llamó la atención de los partidos políticos hacia los guaraní ubicados en el Chaco. Como varios entrevistados guaraní de la zona manifestaron, los partidos políticos más grandes se aproximaron a ellos en Huacareta y Muyupampa y les ofrecieron posiciones en la lista de sus candidatos. Entre estos partidos, solamente el MIR les ofreció candidaturas como titulares a concejales e incluso les ofreció los puestos de alcaldes. En reuniones comunales, evaluaron las mejores ofertas independientemente del partido político para, finalmente, seleccionar sus candidatos a concejales por el MIR (desde el principio ellos declinaron la oferta de alcaldías pues no se consideraron preparados todavía para asumirlas). Los candidatos electos estuvieron entre

los nuevos líderes con experiencia en la organización guaraní, mayormente jóvenes líderes introducidos al mundo de los *Karai* a través de su educación y contactos con la Iglesia Católica. En el periodo 1999-2004, los guaraní ganaron un concejal en Muyu-pampa y otro en Huacareta.

Sin embargo, ni la candidatura ni la presencia de líderes guaraní en las alcaldías fue alentada de forma unánime por ellos mismos sino que, al contrario, exacerbó crecientes diferencias entre los líderes antiguos y los más jóvenes. Estos últimos, ven con agrado la creciente inclusión de los guaraní en el sistema político de los *Karai*, donde esperan ganar mayores espacios; por el contrario, los capitanes antiguos consideraban que la LPP dividía sus reivindicaciones como pueblo en municipios creados “artificialmente”. Los capitanes con mayor antigüedad en la zona argumentan que la presencia de un concejal guaraní en el consejo no implica poder para los guaraní, como los más jóvenes arguyen.

La percepción de los capitanes antiguos mostró tener una base cierta al momento de evaluar el peso de los concejales guaraní en los concejos pues, como ambos concejales manifestaron, aún persisten entre sus colegas reticencias ante su presencia, no se les confía responsabilidades mayores y deben desempeñar un esfuerzo mayor para ser aceptados. No obstante, éste no es un fenómeno local. Lema (2001: 231) reporta que en municipios con población guaraní, incluso en aquellos donde constituye mayoría y tiene alcaldes propios, “nada realmente está pasando”, porque su presencia en el gobierno municipal no se traduce en resultados concretos sino que crea “reacciones que varían desde el descreimiento y el desprecio hasta la burla y el enojo”. Otro resultado evidente respalda la percepción de los capitanes antiguos: para ser aceptados en los concejos, ambos representantes guaraní tornaron sus esfuerzos hacia el municipio como un todo y ya no sólo hacia sus intereses particulares²³. Así se diluyeron, en lo local, las demandas específicas por tierra, territorio y el reco-

23 Entrevistas con los concejales Guaraní Julián Díaz y Félix Flores.

nocimiento a su identidad y organizaciones propias, antes negociadas por la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) directamente con el gobierno.

En Monteagudo y Macharetí, los dos municipios sin representación guaraní en los gobiernos municipales, su participación se reduce a los actos de votar e identificar las demandas una vez al año. Ellos permanecen ajenos a la planificación o seguimiento a las acciones del gobierno municipal, pues ninguno ocupa una concejalía, es miembro del CV y menos es empleado en la alcaldía. Algunos concejales en Monteagudo entrevistados al respecto, manifestaron sus objeciones al involucramiento de los guaraní en los asuntos municipales aduciendo el carácter pasivo y dependiente atribuido a esta población desde hace más de un siglo.

guaraní entrevistados en sus propias comunidades tampoco perciben a la LPP como un cambio importante en su situación y posición, sino más bien valoran la presencia y acciones de ONG y proyectos particulares de apoyo a la dotación de tierras, animales y maquinaria. El capitán de la comunidad Ipati en Huacareta decía: *“Para nosotros, la LPP no es buena. Está muy bien escrita pero no se la cumple. Yo me pregunto quién tiene la culpa, ¿ellos o nosotros? Puede ser nuestra culpa...los concejales son del pueblo y nuestro representante está solo. Él no puede hacer nada. Él no hace nada”*²⁴.

4.6. La Ley de Participación Popular y los campesinos-indígenas

Las comunidades de indígenas de origen quechua y aymara están más integradas al sistema político local, regional y nacional a través de sus sindicatos. Aunque, como se mencionó líneas arriba, la Reforma Agraria (1953) impactó muy débilmente el sistema de tenencia de tierra en el Chaco, la afluencia de inmigrantes de zonas altas y el trabajo del MNR permitieron la extensa presencia

24 Entrevista con el capitán Bonifacio Díaz.

de sindicatos campesinos en la zona. Llama la atención que una vez promulgada la Ley de Reforma Agraria, muchos hacendados organizaron sus propios sindicatos campesinos con los trabajadores asentados en su tierra. Así mismo, poco después de la promulgación de la LPP, algunos propietarios organizaron sus OTB al interior de las fronteras de sus terrenos y se nombraron presidentes. Otros tomaron la oportunidad para frenar el trabajo de los sindicatos campesinos manipulando los términos legales de la ley y reemplazaron el nombre de sindicato por OTB. No fue posible confirmar el número de estos casos, pero fueron reportados en los cuatro municipios estudiados. Esta realidad no es extraña en una zona marcada todavía por el aislamiento, la dispersión demográfica y la falta de acceso a la información.

Pese a los casos mencionados, la gran mayoría de las comunidades campesinas iniciaron una relación activa e independiente con los gobiernos municipales. La presentación de demandas y la presencia de los líderes campesinos en las reuniones anuales son masivas, a excepción de las comunidades más alejadas. El seguimiento a las acciones de los gobiernos municipales varía de acuerdo a la habilidad del CV en ejercicio, sin embargo el origen rural de varios de ellos asegura un flujo de información regular. Como nunca antes, los líderes campesinos tienen capacidad para influir en sus propias comunidades y en la planificación del desarrollo local. Pese a limitaciones tales como distancias físicas, analfabetismo y frecuentes retrasos en los proyectos, aquellos líderes con interés y capacidad de liderazgo llevan ahora varios años al frente de sus comunidades y frecuentemente llegan a ser representantes de los CV.

Las comunidades rurales muestran mayor satisfacción por los resultados de la LPP que los vecinos de las poblaciones concentradas. Las primeras suelen capitalizar mayores recursos municipales pues tienden a contribuir al presupuesto de los proyectos con su fuerza de trabajo. Esto permite a los gobiernos municipales ejecutar más proyectos a menor costo. Así mismo, ahora son más frecuentes las visitas de grupos de campesinos al pueblo e

incluso en las reuniones municipales sus demandas son tratadas antes que las demandas de las OTB urbanas.

Pese a esto, dificultades y contradicciones frecuentes se originan en las diferentes formas de entender la participación y la planificación entre campesinos y técnicos municipales. Por ejemplo, las comunidades suelen elegir a los presidentes de OTB de acuerdo a cuánto lo conocen personalmente y cuánto confían en él. Si los miembros de la comunidad consideran al presidente de la OTB como deshonesto o ineficiente en el logro de sus demandas (incluso si no está en sus manos lograrlas), tienden a cambiarlo en poco tiempo. Los presidentes cambian sin dejar ningún informe formal, o incluso informal, de sus logros y dificultades; entonces, los nuevos presidentes asumen la dirección con nuevas ideas respecto a lo que la comunidad debería incluir en el POA. Esto se suma al hecho de que los líderes comunales no cuentan con copias propias del POA y la lista de obras a realizarse, aunque hay copias disponibles en las alcaldías (por un lado no se demandan y, por el otro, no se ofrecen). Muchas comunidades, e incluso sus líderes, ignoran si sus demandas fueron o no incluidas en la planificación anual. Todo esto origina una serie de demandas de parte de las OTB hacia las alcaldías en cualquier momento del año, creando tensiones en ambas partes.

El siguiente ejemplo también ilustra cómo la falta de manejo y práctica en el análisis de informes técnicos de los líderes campesinos los hace vulnerables a la desinformación y la pérdida de oportunidades. El alcalde de Monteagudo presentó el informe de la gestión 2002 a los líderes campesinos en mayo de 2003. La reunión duró desde la mañana hasta entrada la noche y consistió en informes dados en un lenguaje técnico y especializado. Pese a la impecable presentación computarizada en una gran pantalla y la repartición de resúmenes escritos, los contenidos de los proyectos permanecieron oscuros para gran parte de la concurrencia²⁵.

25 En el taller llevado a cabo con líderes campesinos un día antes de la reunión mencionada, fue evidente la dificultad para leer y escribir de muchos de ellos, ya sea porque no fueron a la escuela o por falta de práctica.

Más por producto de la casualidad que de la intención, uno de los asistentes pidió una explicación sobre la compra de un caballo con dinero recolectado en una feria local. El alcalde volvió una página en su presentación y explicó que el caballo fue comprado como material genético disponible para la cría de caballos de todos los pobladores del municipio. De esta manera, además de disipar los rumores de su afición a los caballos de carrera, el alcalde pasó una información hasta entonces conocida sólo por sus más allegados. De manera similar surgieron otras preguntas acerca de los montos de las inversiones, ubicaciones y justificaciones de los proyectos. Uno de los técnicos municipales reconoció públicamente la necesidad de difundir información ampliada y comprensible, sin embargo en charlas personales manifestó no sentir obligación para informar en reuniones públicas ni en ninguna otra ocasión y que, más bien, eran los líderes comunales los únicos responsables de informarse e informar.

Es importante mencionar también la baja participación de las mujeres en las reuniones municipales, como resultado de la poca representación en sus propias comunidades y la falta de incentivos. En la gestión 1999-2004, sólo dos de las 70 OTB rurales en Monteagudo, tenían presidentas mujeres, mientras que en los otros tres municipios no había ninguna. Al interior de las comunidades, la voz de las mujeres en la determinación de las demandas también está condicionada por la de los varones: *“Aquí nosotras apoyamos a nuestros líderes. Si ellos toman una decisión las mujeres los apoyamos. Si ellos quieren electricidad, nosotras también decimos electricidad”*. El cuadro 4.5 muestra las diferencias entre las demandas presentadas por diez OTB al gobierno municipal y aquellas hechas específicamente por mujeres de estas OTB en Monteagudo²⁶. El cuadro confirma que las mujeres y sus demandas están ocultas detrás de voces masculin-

26 Las actas y cartas base del cuadro 4.5 fueron facilitadas por la concejala Dora Camargo, promotora del encuentro de mujeres rurales (Noviembre 22-25 del 2002).

nas, necesidades comunes urgentes y un sentido de solidaridad comunitaria.

Cuadro 4.5
Ejemplos de demandas comunales y demandas hechas por mujeres,
POA 2003–Monteagudo

OTB	Demanda de la OTB	Demandas de las mujeres
Valle Nuevo	Aula y área deportiva	Capacitación integral (liderazgo, leyes, costura, horneado) Apoyo técnico en la producción agrícola
Saucimayu	Agua potable y escuela	
Maychamayu	Sistema de agua y gaviones	
Buena Vista	Escuela y apertura de caminos	
Sombrerillos	Agua potable y electricidad	
San Miguel del Bañado	Letrinas y ampliación del sistema de agua	Capacitación integral (general) Mejora de vivienda
Cerrillos	Mejora de viviendas	
Tacuara	Agua potable y molino	
Peñadería	Mejora de viviendas	
Cañón Largo	Radio comunicación y protección del área escolar	

Fuente: Basado en las actas y cartas de la reunión de mujeres de 20 OTB en Monteagudo (noviembre 22–25 de 2002).

Pese a los avances innegables en la participación campesino-indígena en la planificación local y su visibilización política, los partidos políticos no se aproximaron a ellos para ofrecerles candidaturas representativas con base en su identidad quechua o aymara, como fue el caso para los guaraní. Sin duda, la nominación de un campesino-indígena como candidato no asegura el voto de otros campesinos indígenas, pues sus votos están dispersos entre diversas tiendas políticas hace muchos años. Ellos mismos no se han agrupado alrededor de demandas comunes, ni ningún partido político ha sido capaz de organizarlos como grupo específico; tampoco es de esperarse que tal agrupación se dé en el futuro dadas las crecientes diferencias económicas y de oportunidades entre ellos. Más aún, su fragmentación política, falta de práctica e información en asuntos técnicos y burocráticos y el hecho de que sus sindicatos nunca se constituyeron en grupos de interés hace

de los campesinos indígenas de esta zona un grupo totalmente desmovilizado.

4.7. La reconfiguración de las relaciones de poder

Los avances del proceso de descentralización iniciado con la LPP en la expansión de espacios de representación local, sin mencionar las impresionantes inversiones en regiones antes olvidadas, es innegable. Los cuatro grupos sociales descritos en la sección 4.3, sin excepción, se beneficiaron en diferentes grados con oportunidades crecientes de participación política y social, debate e información. Los logros en términos de representación política y empoderamiento, no obstante, solamente fueron asomos de los cambios prometidos por los impulsores de la LPP.

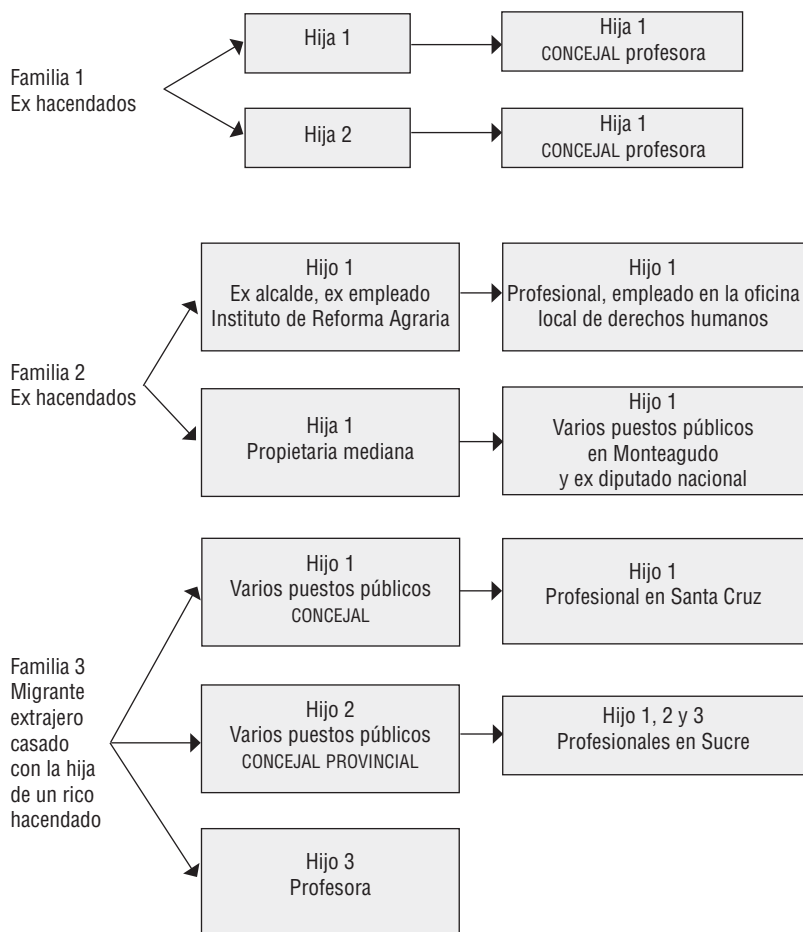
La implementación de la LPP como herramienta de profundización de la democracia político partidaria expresada en la composición del gobierno municipal fue cooptada por los pobladores blanco mestizos de mayor educación, muchos de ellos viejos caciques zonales. Un ejemplo de ello lo proveen cuatro de los caciques descritos en la figura 4.2, que hasta el final del periodo 1999-2004 ocuparon puestos públicos importantes. En el periodo municipal 1999-2004, el primero ocupó la presidencia del concejo municipal, el segundo la presidencia del CV y luego la presidencia de la Asociación de Comités de Vigilancia de Chuquisaca como concejal provincial por Hernando Siles, el tercero ejercía de sub-prefecto y el cuarto ocupaba una posición relevante como presidente de la Asociación de Comerciantes. Sin duda el caso más relevante es el primero, descrito ya con detalle por Healy en su libro “Caciques y patrones” en 1982. Para cuando Healy publicó su libro, este cacique había ejercido ya una larga lista de puestos públicos mostrando una gran habilidad para ganar la protección y favoritismo de las familias locales más pudientes. Sus lazos con el extinto partido político Falange Socialista Boliviana (FSB) durante los regímenes dictatoriales y su acceso a

medios de transporte y comunicación de oficinas públicas le valió la posibilidad de reprimir a sus opositores. Una vez recuperada la democracia, este personaje se arrimó a la dirección de proyectos en CORDECH, sin dejar su estilo de amedrentamiento y manejo de influencias. Entrevistados alguna vez cercanos a él (ex trabajadores de CORDECH y amigos) consideran su poder como resultado no de adquisiciones personales o apropiación de dinero del Estado, sino a través del uso de influencias, intimidación y patronaje. El cierre de CORDECH y la aplicación de la LPP marcó otra oportunidad para capitalizar sus redes sociales y políticas y pronto se convirtió en concejal y presidente del concejo municipal. Sus colegas lo reconocen como la figura más influyente en el municipio, probada por su capacidad de presión y manejo de las reuniones de autoridades municipales.

El ejemplo descrito líneas arriba es remarcable debido a la visibilidad de los puestos ocupados por este personaje, sin embargo no es el único caso. Varios otros personajes con una larga lista de posiciones políticas y burocráticas utilizando las mismas redes de influencias, favoritismos y clientelismo lograron sobrevivir a los fracasos de los proyectos de desarrollo en los 1970s y 1980s y a los sucesivos cambios políticos en los centros de poder nacionales. Ellos mostraron una gran capacidad de acomodarse a nuevas condiciones y oportunidades traídas por los proyectos de desarrollo, incluida la descentralización misma. Esto no puede menos que confirmar lo anotado por Healy ya en 1982: “El poder del cacique muestra pragmatismo flexible más que una ideología fija. El grupo de poder local se adhiere al grupo de poder nacional”, y evidentemente también se adhieren a cualquier nuevo cambio en las políticas de Estado.

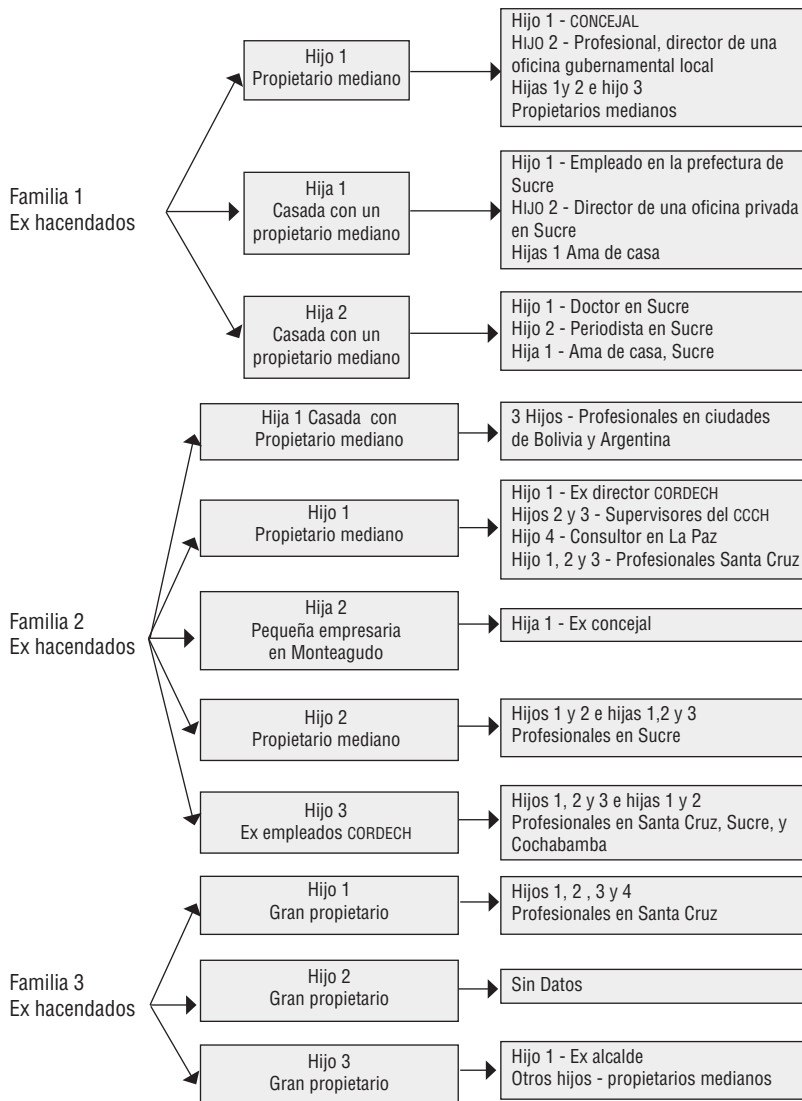
Las redes de influencia local sobreviven hoy entre los descendientes de los hacendados, la mayoría profesionales, tanto en sus propias localidades como en municipios aledaños (ver figuras 4.1, 4.2 y 4.3). La mayoría está ligada en asuntos públicos urbanos dominando posiciones en el gobierno municipal, ONG, asociaciones de productores, comités cívicos, comités de vigilancia y otros.

Figura 4.1
Ejemplos mostrando la ocupación de los descendientes
de familias tradicionales en Monteagudo



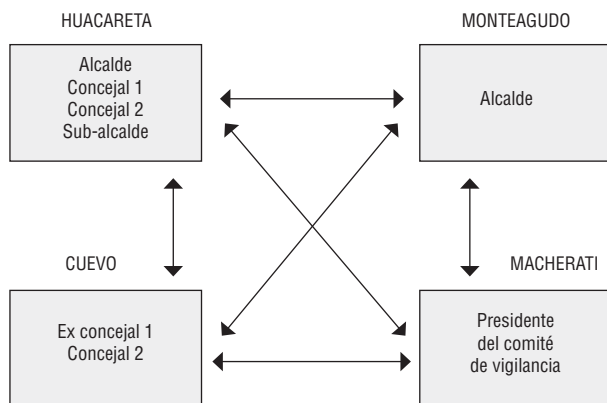
Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Figura 4.2
Ocupación de descendientes de familias tradicionales en Huacareta:
Ejemplo de tres familias de ex-hacendados



Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Figura 4.3
Ejemplo de una familia con lazos familiares con autoridades
en diferentes municipios



Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Todo lo descrito anteriormente señala una continuidad en el balance de poder local luego de la implementación de la LPP en los cuatro municipios estudiados en el Chaco, con los privilegiados blanco–mestizo retomando espacios y oportunidades recientemente creadas. Los candidatos involucrados en las elecciones en los municipios de Huacareta, Muyupampa y Macharetí, pertenecen en su mayoría a la élite rural de hacendados y ex–hacendados. En Monteagudo, los caciques urbanos y profesionales dominan las posiciones de dirección. Los mecanismos de retención de poder no son nuevos sino adaptados por ellos a las nuevas condiciones: relaciones clientelares con escalones regionales y nacionales, acceso privilegiado a la educación y la información y una creciente reafirmación a través de discursos burocráticos y del desarrollo, asumidos como “correctos” y superiores.

En 1985, el estudio de Havet sobre élites rurales ya había concluido que cuando las relaciones de poder no están

polarizadas, éstas son más difusas y menos visibles, por la tanto más eficientes. Este argumento se aplica a los cuatro municipios altamente diferenciados del estudio y permite entender la falta de reacción y organización de los campesino-indígenas. La difusión de poder entre los diferentes grupos y organizaciones agudizada después de la reforma agraria con la instalación de oficinas gubernamentales, programas de desarrollo y cooperativas favoreció la difusión de la estructura de poder local. La introducción de varios partidos políticos durante los 1980s se adicionó al complejo panorama de autoridades e instituciones locales, que sin embargo permaneció en manos de los grandes propietarios y sus descendientes. Con la aplicación de la LPP, la competencia política entre partidos e incluso los conflictos entre comités cívicos e instituciones locales fueron, y en gran medida continúan siendo, luchas de poder al interior del mismo grupo elitario.

La Iglesia, las ONG y la comunidad de donantes mismos juegan un importante papel en la difusión del poder local entre grupos privilegiados. Al canalizar información privilegiada a algunos líderes comunales o de productores con mejor educación, concejales y técnicos, fortalecen su posición. Sin duda, esto influye positivamente en la función de los procesos burocráticos y políticos de la descentralización, en desmedro de las bases de desinformados y menos privilegiados habitantes locales. También distrae la formación de grupos de interés campesino con niveles de información y organización más homogéneas. Frecuentemente, las agencias de cooperación externa y ONG concentran sus esfuerzos en la difusión de conocimientos técnicos entre la población base, pero descuidan la difusión de la información sobre derechos políticos y sociales. Como muestra el cuadro 4.6, las ONG presentes en estos municipios apoyan fuertemente la construcción de infraestructura y el conocimiento técnico y mucho menos la organización comunal, en claro contraste con lo que sucede en los municipios de baja diferenciación social (ver capítulo siguiente).

Cuadro 4.6
Organizaciones No Gubernamentales en los cuatro municipios
altamente diferenciados

Nombre	Temas de trabajo	Municipios
ASEO	Recursos naturales y medio ambiente	Monteagudo
Cuerpo de Paz	Infraestructura rural	Monteagudo, Huacareta
CARE	Agricultura, organización	Muyupampa
CARITAS	Varios	Muyupampa
CIPCA	Alimentos y material, apoyo al pueblo Guaraní	Monteagudo, Muyupampa
MEDICUS MUNDI	Infraestructura, capacitación, salud	Monteagudo, Muyupampa, Huacareta
CIES	Salud sexual y reproductiva	Monteagudo, Huacareta, Muyupampa, Macharetí
Comité Central Menonita	Agricultura y salud	Monteagudo
PROINPA	Producción de ají colorado con organizaciones de es de mujeres	Monteagudo, Muyupampa

Fuente: Trabajo de campo, 2003.

Es importante destacar que, pese a la baja presencia de mujeres en posiciones públicas, algunas profesionales de origen blanco mestizo y residencia urbana han logrado ganar algunos espacios en los gobiernos municipales. Varias entrevistadas expresaron estar todavía en desventaja con su contraparte masculina, y tener que desafiar la discriminación cultural y roles tradicionales, particularmente una vez que logran la representación de OTB barriales o concejalías. En las zonas rurales, factores económicos, pero sobre todo culturales impiden el liderazgo de las mujeres; los argumentos más comunes presentados por las autoridades son la falta de recursos económicos para promover la participación femenina o los roles familiares asignados a las mujeres. Una serie de entrevistas y trabajo de campo, mostraron que la iniciativa y capacidad de expresarse de las mujeres están directamente relacionadas con su posición económica y nivel de educación. En varios casos, la acción de ONG a través de proyectos con inclusión de género

en salud sexual, liderazgo o capacitación técnica, mostraron ser significativos en el creciente desafío y deconstrucción de la figura masculina con poder indiscutible de parte de las mujeres.

Es en esta constelación socio-política local donde una gran parte de la población relegada por motivos étnicos, de género o condiciones económicas no encuentra una fuerza de identificación común, ni siquiera una clara figura de las fuerzas y agentes responsables de su condición. Sin duda, las explicaciones de su condición yacen en hechos y discursos históricos formadores y apuntaladores de la superioridad masculina blanco-mestiza, todavía vigente en las organizaciones políticas, democráticas y del desarrollo local.

4.8. Resumen del capítulo

Cuatro puntos son destacables a modo de resumen del capítulo. Primero, el desarrollo histórico de la región determinó la actual predominancia de los descendientes españoles o blanco mestizos. Su dominio fue evidente primero como grandes propietarios de tierras bajo el sistema de hacienda y luego, junto con caciques urbanos, como figuras políticas en los sindicatos campesinos, comités cívicos y en la dirección de proyectos de desarrollo. Con la aplicación de la LPP, se acomodaron a las nuevas condiciones y los descendientes de este grupo, principalmente varones profesionales, ocuparon posiciones políticas, técnicas y de representación.

Un segundo proceso a resaltar luego de la promulgación de la LPP es la creciente competencia al interior de grupos de poder, siendo el más notable el de los viejos propietarios y caciques con una nueva corriente de profesionales. Tercero, la población de los municipios diferenciados rara vez manifiesta un sentido de identidad colectivo (incluso el término recién acuñado de *Chaqueño* es utilizado por los blanco-mestizo o descendientes de migrantes colla, como forma de exclusión de los nuevos migrantes y de los guaraní). Fuerzas comunes organizativas están ausentes,

particularmente entre los campesinos de origen quechua y aymara. Cuarto, la todavía débil presencia y organización de los guaraní dada su condición de dispersión y sumisión histórica, enfrenta la cooptación final de sus intereses como pueblo entre los varios intereses políticos.