

Cuarta Edición

EMPODERAMIENTO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS E INDÍGENAS

UNA PROPUESTA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN
DE LOS MUNICIPIOS RURALES

 **PADEM**
PROGRAMA DE APOYO A LA
DEMOCRACIA MUNICIPAL

**EMPODERAMIENTO DE
LAS COMUNIDADES CAMPESINAS
E INDÍGENAS**

**UNA PROPUESTA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN
DE LOS MUNICIPIOS RURALES**

© Ayuda Obrera Suiza (AOS)
Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM)

Depósito Legal:	4-1 -1628-00
Sistematización y redacción general:	Renata Hofmann (Coordinadora AOS/Bolivia)
Edición:	Carlos Soria Galvarro T. (Coordinador PADEM)
Cuadros y ejemplos:	Román Pastor Quispe A. (Unidad de Monitoreo PADEM)
Corrección de pruebas y estilo:	Antonio Peredo L.
Fotografías:	Enzo de Lucca
Diseño y diagramación:	Juan Espinoza del Villar
Impresión:	• de Encuentro
Cuarta Edición	Marzo 2004 La Paz, Bolivia

Índice:

Presentación

1 ¿QUÉ ES EL EMPODERAMIENTO?	7
1.1 Diferentes concepciones	7
1.2 Nuestra concepción de empoderamiento	11
2 LA PIRÁMIDE DEL EMPODERAMIENTO	19
2.1 El desarrollo de la capacidad organizativa	23
2.2 Capacidad prepositiva	33
2.3 Negociación, concertación, alianzas	39
2.4 Sentido de corresponsabilidad y control social	42
2.5 Mirar más allá	50
3 PROPUESTAS PARA FACILITAR EL EMPODERAMIENTO	53
3.1 Respeto cultural	54
3.2 Equidad de género	57
3.3 Sin comunicación no hay participación	62
3.4 Nueva cultura institucional	66
3.5 Combinación de niveles	67
3.6 Principales contribuciones del PADEM	68
Anexo;	
LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL	
1 La agenda de la descentralización	71
2 La vía boliviana	74
3 Algunas tendencias	77

Presentación

El concepto de empoderamiento desarrollado por el PADEM, y que este libro sistematizó y divulgó desde su primera edición hace cuatro años, no sólo que se ha validado en la práctica, sino que se ha enriquecido en el transcurrir del tiempo.

Surgida de la experiencia, pero con una sólida base conceptual, en el fondo, se trata de una propuesta sencilla: en el contexto de los procesos municipales, iniciados en nuestro país hace un decenio con la Participación Popular, las organizaciones sociales tienen la oportunidad de "empoderarse", pueden construir poder en democracia. Pero la condición para eso es que ellas mismas se democraticen, incluyan efectivamente a las mujeres, se manejen con transparencia, eleven su capacidad de propuesta, sepan concertar y forjar alianzas, ejerzan de manera corresponsable el control social y abarquen un horizonte estratégico más allá del estrecho marco municipal.

Portante, bajo este enfoque, el empoderamiento es una estrategia política para democratizar la sociedad y el Estado, para acabar con la discriminación y la exclusión y construir una nueva cultura democrática, basada en el respeto intercultural.

Democratización e interculturalidad son categorías que pertenecen a la esfera socio-política, pero no están desprendidas de la esfera económica. La una influye en la otra y viceversa. Por eso, la lucha contra la pobreza no es un hecho exclusivamente económico, es también y fundamentalmente un hecho social y político. Ciertos resultados de la reducción de la pobreza pueden medirse en términos cuantitativos, con indicadores económicos (cambios en los ingresos, eliminación de carencias, y atención de necesidades insatisfechas en orden a servicios básicos y otros), pero esos resultados son inconcebibles sin movilización social, sin intervención activa de los propios actores, es decir sin que estos se "empoderen". Más aún, el fenómeno mismo de la pobreza no puede ser reducido unilateralmente a carencias materiales, tiene que ver también, y a veces de modo muy significativo, con desventajas originadas en la exclusión, la discriminación cultural y la falta de información. Por otra parte, movilización social sin efectos concretos en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y familias sería un ejercicio estéril, sin utilidad alguna. El auténtico progreso social, es un proceso integral en el que interactúan las dimensiones socio-política y económica.

Empoderamiento sin paralela construcción de una cultura democrática no lleva a ninguna parte. Asu vez, para ser sostenibles ambos procesos y para que tengan algún sentido, deben ayudar a la gente a vivir mejor. Esa podría señalarse como la principal lección aprendida. Aunque la propuesta sigue abierta al debate, lo que aquí se plantea puede contribuir a encontrar respuestas a los grandes desafíos a los que Bolivia como país y los bolivianos como pueblo estamos hoy enfrentados.

Agotadas las tres ediciones precedentes, volvemos a publicar este texto ante la creciente demanda de que es objeto por parte de las organizaciones campesinas e indígenas, así como también de instituciones de apoyo al desarrollo, agencias de cooperación y entidades académicas de áreas sociales.

Si bien el contenido de este libro es el resultado de una experiencia colectiva, el trabajo de sistematización y redacción fundamental estuvo a cargo de Renata Hofmann, Coordinadora de Ayuda Obrera Suiza (AOS/Bolivia). Ella es la autora intelectual del proyecto, pues fue ella quien lo concibió, lo discutió y articuló con las organizaciones campesinas, convenció a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) para que lo financie y lo ha venido monitoreando estrechamente en sus tres fases trienales sucesivas (1996-2005).

Corresponde, portante, reiterare! agradecimiento a todos quienes hicieron posible el proyecto PADEM, el mismo que a su vez engendró la propuesta que contiene este libro. A Renata en primer lugar. A los dirigentes sindicales campesinos, autoridades originarias, miembros de comités de vigilancia, alcaldes y concejales de los municipios rurales donde PADEM desarrolló sus actividades e irradió su influencia. A los facilitadores y facilitadoras que con su trabajo directo en los municipios y su participación en la reflexión colectiva aportaron sus esfuerzos, experiencias e ideas. A COSUDE que nos brindó siempre su apoyo y confianza.

La Paz, marzo de 2004

Carlos Soria Galvarro T.
COORDINADOR PADEM

1. ¿QUÉ ES EL EMPODERAMIENTO?

En 1985 el movimiento internacional de mujeres creó el término **empoderamiento** desarrollando nuevos enfoques y estrategias para luchar contra la discriminación de la mujer. En muy poco tiempo, este neologismo traspasó el debate feminista y adquirió fuerza también en las discusiones sobre desarrollo. Incluso en los discursos políticos hoy en día no es extraño que se hable de "empoderamiento".

Pero debido a la rápida propagación de este nuevo término no siempre se lo ha usado adecuadamente. Ello encierra el peligro de que "empoderamiento" se reduzca a una simple palabra de moda, empleada de forma difusa e incluso retórica.

Sin embargo, esos riesgos no invalidan el concepto. Al contrario, el empoderamiento abre tantas nuevas posibilidades de análisis y opciones, que lo asumimos como concepto estratégico de nuestra propuesta de democratización, desde las organizaciones campesinas e indígenas y desde los municipios.

Para que esta propuesta sea coherente y sea un aporte para el diálogo con otras instituciones y organizaciones, hacemos un repaso de los significados que se le asignó y ofrecemos una definición conceptual propia.

1.1 Diferentes concepciones

Proceso multidimensional

El concepto de empoderamiento apareció en la III Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi (Kenya, 1985) como propuesta innovadora para reorientar el movimiento de mujeres. A mitad del "Decenio de la Mujer", los avances logrados no eran los esperados. A pesar de que los enfoques fueron evolucionando y que muchos sectores de la cooperación internacional hacían esfuerzos para integrar a las mujeres en el desarrollo, no desaparecían las múltiples formas de discriminación y explotación.

¹ Las Naciones Unidas declararon el período 1980-1990 como Decenio de 1a Mujer.

Ante este balance poco favorable, la Red de Mujeres del Sur (DAWN) propuso asumir el empoderamiento como una **estrategia política** para que **desde abajo** las mujeres cuestionen las estructuras de poder excluyentes.

Diez años más tarde, en la última Conferencia de la Mujer en Beijing (China, 1995), se reafirmó la importancia y validez de la estrategia de empoderamiento, no sólo para ir cambiando las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, sino también como enfoque preciso para luchar contra la "feminización de la pobreza"².

No existe una definición homogénea o única del concepto empoderamiento. El abundante debate internacional³ sobre el empoderamiento de la mujer refleja ante todo una amplia gama de matices y dimensiones distintas y, a menudo, complementarias⁴.

Pero, un denominador común es la comprensión del empoderamiento como un proceso de ampliación de poder y control de las mujeres, sobre sí mismas y sobre su entorno.

Una definición más concreta significa que las mujeres tengan opciones, definidas por ellas mismas y la capacidad de elegir aquéllas que más les convienen. Es una definición que pone énfasis en la autonomía del proceso para que la posición de las mujeres se fortalezca.

A diferencia de otros conceptos, como el de ciudadanía, que se centra en los derechos políticos de las personas, el empoderamiento es concebido como proceso que incluye todas las dimensiones de la vida humana. Es, por tanto, un proceso multidimensional que abarca al menos los siguientes ámbitos:

El movimiento de mujeres desarrolló, a mediados de los años 80 el término empoderamiento, como estrategia política para desafiar las estructuras de poder excluyentes.

² Mundialmente son más mujeres que hombres quienes sufren la pobreza; además los niveles de pobreza son mayores para las mujeres. Eso dio lugar a este término de la "feminización de la pobreza".

³ A diferencia de la literatura internacional del movimiento de mujeres, en Bolivia las ONG reflexionan básicamente sobre los distintos enfoques de género, sin dar mayor importancia al tema del empoderamiento.

⁴ El estudio "Ganando poder", de Birte Rodenberg y Christa Wichterich para la Fundación Heinrich Böll (Alemania), ofrece una síntesis muy completa del debate feminista sobre empoderamiento, además de aportar elementos importantes para su operativización.

- **personal:** conciencia y confianza en sí misma, libertades y posibilidades.
- **social:** visibilidad y presencia social, respeto y organización.
- **político:** derechos políticos y participación.
- **jurídico:** seguridad jurídica, influencia sobre la legislación, derechos reproductivos.
- **cultural:** poder de definición cultural, defensa de la cultura femenina, opinión pública, posición en la religión.
- **económico:** desde la garantía de la sobrevivencia hasta la independencia económica de la mujer.⁵

Ninguno de estos ámbitos, por sí sólo, asegura el empoderamiento. La complejidad e integralidad de este concepto implica un proceso de largo alcance pero no lineal. Que el proceso de empoderamiento avance, se estanque o incluso fracase, no sólo depende de la capacidad de las propias mujeres, también depende del contexto y sus posibilidades de transformación.

Cooperación internacional y empoderamiento

El concepto de empoderamiento no quedó por mucho tiempo circunscrito al movimiento de mujeres.

Muy pronto fue reconocido por las principales corrientes de la cooperación internacional como un nuevo concepto útil y válido para redefinir y precisar las estrategias de trabajo con grupos de base. En este proceso de apropiación y expansión del concepto empoderamiento, el Banco Mundial asumió un rol líder.

En la concepción de la cooperación internacional, empoderamiento ya no se refiere exclusivamente a las mujeres. Expande su significado a todo grupo u organización social empeñado en ampliar su capacidad de participar en la toma de decisiones en los diferentes niveles, incluyendo la distribución y el acceso a recursos y riquezas.

La cooperación internacional redefinió el concepto de empoderamiento como un nuevo enfoque para fortalecer la capacidad de grupos marginados de acceder a recursos y participar en las decisiones políticas.

⁵ Siguiendo a R Stephen, 1997.

Pero, ésta no es la única diferencia con respecto a lo que plantean las mujeres. Una más importante constituye lo que las mujeres critican como una tendencia a la **despolitización** del concepto, a centrarlo en la adquisición de nuevos conocimientos y capacidades, sin referirlo al objetivo de la transformación política. Esta tendencia se refuerza con una visión fragmentada que caracteriza a gran parte de los proyectos de desarrollo. En opinión de las feministas, esta despolitización vacía el significado esencial del empoderamiento.

Sin embargo, aunque la concepción de la cooperación internacional no sea tan radical como la del movimiento de mujeres, significa un avance. La adopción del concepto de empoderamiento es parte de un enfoque de desarrollo más amplio, que reconoce la importancia de la democratización de las estructuras de poder y que, por lo mismo, destaca la necesidad de que la sociedad civil participe y se fortalezca. El fuerte interés de la cooperación internacional en los procesos de descentralización, en Bolivia y en la mayoría de los países asistidos, es una de las consecuencias de esta visión.

Este nuevo enfoque no representa un cambio del paradigma del desarrollo. Es una parte del discurso de la modernización que, al igual que antes, apuesta a la reforma de las estructuras sociales y económicas de los países "atrasados" para que reduzcan sus niveles de pobreza, incompatibles con toda visión moderna, y para que mejoren su capacidad de integrarse al proceso de globalización. Es, empero, una visión menos tecnocrática, propone reformas de Estado para que los sistemas sean más eficientes y, por tanto, también más legítimos.

En este sentido, la concepción de empoderamiento de la cooperación internacional no es cuestionadora, sino más bien conservadora del sistema y, por lo mismo, apuesta a las reformas. Es una visión que refuerza uno de los aspectos del empoderamiento: la responsabilidad propia de los grupos para adquirir nuevos conocimientos y para ampliar sus competencias. Pero, no mira el otro lado: que el marginamiento y la discriminación tienen causas más estructurales, que son parte de un orden internacional injusto y empobrecedor, y de estructuras internas de poder excluyentes y polarizantes.

1.2 Nuestra concepción de empoderamiento

La definición de empoderamiento que proponemos recoge partes de los conceptos desarrollados por el movimiento de mujeres y por la cooperación internacional.

El énfasis puesto por las mujeres en el empoderamiento como **estrategia política** transformadora, coincide con nuestra propia definición. Pero también valoramos y aprovechamos el aporte de la cooperación internacional que resalta la importancia del desarrollo de **nuevos conocimientos y capacidades** para que los grupos discriminados se empoderen.

La dimensión puesta por las mujeres nos remite al plano de los objetivos estratégicos, mientras que la dimensión de la cooperación internacional nos lleva al plano de los métodos e instrumentos.

Para concretar nuestra propia concepción de empoderamiento, apuntamos las siguientes reflexiones respecto a las anteriores:

- 1. Proceso social cuestionador.** La comprensión feminista del empoderamiento como proceso integral que abarca a todas las dimensiones de la vida humana es fundamental, pero puede llevar a interpretaciones tan amplias que pierden especificidad. Este nos parece el caso cuando se habla del empoderamiento personal, social, jurídico, político, cultural y económico. Por ello, hacemos una importante delimitación conceptual: hablamos de empoderamiento para referirnos básicamente a procesos sociales que tienen la proyección de cuestionar las estructuras políticas existentes. Esta delimitación no renuncia a la dimensión integral del proceso. Es una precisión que opta por la dimensión social y política como punto de entrada para desde allí impulsar cambios en la vida personal y el entorno. Es, por tanto, una precisión del postulado del empoderamiento como **estrategia política** que nos plantea el movimiento de mujeres, a la vez de ampliarse a todas las relaciones sociales, y no sólo a las de género.
- 2. Contextualización.** Empoderamiento no es un concepto unívoco, es interpretado de forma diversa por distintos grupos de interés y en distintos contextos. En nuestra propuesta, el análisis de qué factores facilitan o dificultan el proceso de empoderamiento, es un paso central para definir estrategias

de forma concreta y eficaz, evitando quedarnos en un plano muy general o de sólo buenos deseos. La contextualización es lo que nos permite encontrar las **"ventanas de oportunidades"** y los retos que existen para transformar la realidad.

- 3. Relevancia social y movilización.** Empoderamiento entendido como estrategia política abarca una gama demasiado amplia de opciones e interpretaciones. No cualquier demanda "desde abajo" puede generar un proceso de empoderamiento como lo estamos definiendo. Aquellos problemas y soluciones que van más allá de los intereses de grupos aislados, los que tienen relevancia social y que generan movilización, son los que constituyen la base del empoderamiento. Esta precisión nos diferencia de muchos proyectos que piensan que "un enfoque de demanda" desde abajo, por si solo, es ya una estrategia de empoderamiento.
- 4. Protagonismo de las organizaciones sociales.** Por la definición de empoderamiento que planteamos, tácitamente quienes se empoderan son las organizaciones sociales y no las ONG o las instituciones privadas de desarrollo social (IPDS). La institución que busca su propio empoderamiento, usurpa el sentido del concepto y, lo que es más grave, en lugar de fortalecer a las organizaciones sociales las termina suplantando. Las instituciones pueden tener un rol importante en el proceso de empoderamiento social, como parte de la sociedad civil y por sus capacidades instaladas, pero es un rol de apoyo y no de protagonismo (los desafíos que el empoderamiento plantea a las instituciones y a los proyectos, es un tema del que nos ocupamos en el Capítulo 3).

Los cuatro puntos anteriores muestran que el término empoderamiento no es simplemente una nueva palabra de moda, que podría reemplazarse con otros conceptos anteriores, como fortalecimiento organizativo, desarrollo institucional o desarrollo de ciudadanía. La definición de empoderamiento que planteamos, abarca todos estos conceptos, pero dándoles una orientación política definida.

En nuestra perspectiva el empoderamiento es, tanto una estrategia política transformadora, como la construcción de nuevos conocimientos y capacidades.

No es casual la similitud del empoderamiento con algunos conceptos básicos de la Educación Popular ya que ella fue una de las fuentes que

inspiró la formulación del término, lo mismo que distintos movimientos de liberación de los años 60 y 70. También el empoderamiento está influyendo en el debate y la reflexión metodológica sobre la Educación Popular, contribuye a superar la tendencia de reducirla a un mero ejercicio de técnicas participativas que, a lo largo de los años, fue desacreditando y empobreciendo a la Educación Popular.

Para que empoderamiento sea más que un concepto normativo, para que sea fuente de nuevas estrategias de intervención, debemos precisar lo que son sus objetivos. Esta definición no es neutra ni tampoco abstracta, se hace a partir de una lectura comprometida del contexto en el cual nos movemos y al que queremos transformar.

- **Empoderamiento como estrategia de democratización**

Como muchos otros países, Bolivia está inmersa en un proceso de descentralización del Estado que delega nuevas competencias y responsabilidades al municipio. La particularidad de la municipalización boliviana es la radical participación social que promueve en los procesos de planificación y en el control social sobre la gestión municipal⁶.

Este nuevo marco jurídico-legal es una "ventana de oportunidad" para la construcción de los municipios como nuevos espacios democráticos. Es un contexto local que puede reforzar el proceso de empoderamiento de las organizaciones campesinas e indígenas y, al mismo tiempo, puede darle orientación y dirección, para que sea un instrumento eficaz que profundice y consolide el proceso de democratización local.

Pero el proceso de empoderamiento va más allá; no termina en el nivel local, aunque este sea un espacio privilegiado. No llegaría a cumplir

La municipalización abre la posibilidad de empoderar a las organizaciones campesinas e indígenas democratizando el poder local.

⁶ En el Anexo presentamos una breve reseña de las principales medidas de descentralización en Bolivia, así como un balance breve de los logros y debilidades del proceso.

con su objetivo democratizador sin cuestionar e interpelar las estructuras centrales de poder, el ejercicio autoritario que se practica desde el gobierno nacional y también desde los demás poderes (parlamento, tribunales, medios de difusión, etc). En este nivel macro el contexto ya no es tan favorable y es mucho más complejo que al nivel local. Aquí se concentran intereses de clases y de grupos de poder que no conocen el mundo rural, no se preocupan por sus necesidades y ven como natural la "subvención" que éste hace a los centros urbanos con productos alimenticios abundantes y baratos.

También para los campesinos e indígenas, este contexto macro es un mundo desconocido en el cual les falta experiencia para desplazarse y desenvolverse. Es una realidad excluyente y lo es más aún por la debilidad que muestran sus organizaciones nacionales para representar y defender sus intereses. Por todo ello, los problemas que a este nivel se plantean son incomparablemente más difíciles que en los municipios.

Son desafíos que hasta ahora no han encontrado las respuestas necesarias por parte de las organizaciones campesinas e indígenas y menos aún por parte del Estado central y la sociedad urbana.

El empoderamiento no se agota con la conquista de nuevos espacios de poder, busca socializar y democratizar el poder.

La apuesta esperanzadora es que las ricas y positivas experiencias de campesinos e indígenas en los municipios sirvan también para reforzar la capacidad de empoderamiento en el mundo "grande".

Pese al acento puesto en lo político, el empoderamiento tiene su propia especificidad frente a otras formas de organización y participación política. Es un movimiento **desde abajo** que se construye en la vivencia cotidiana y que no parte de una ideología determinada. El objeto es evidentemente el poder pero, a diferencia de los partidos políticos, no como un fin en sí mismo, sino para transformarlo, para que no sea excluyente y si más permeable ante las necesidades y propuestas de la gente. Esta afirmación no se contradice con el hecho de que muchos representantes de organizaciones campesinas e indígenas hayan participado en las elecciones municipales como candidatos y que hoy, en algunos municipios rurales, ellos sean los alcaldes.

Este es, más bien, un logro del proceso de empoderamiento en los últimos años, que poco tiempo atrás difícilmente hubiera sido imaginable. Pero, aunque sea un logro importante, no significa que el empoderamiento concluya con la conquista de nuevos espacios de poder.

El reto planteado es que las estructuras y el propio poder se transformen y democraticen, con alcaldes propios o "ajenos"⁷. Se trata de socializar y democratizar el poder, lo que significa desconcentrarlo en múltiples formas de una "democracia directa" o "participativa", y no sólo tomar el poder o conquistar algunas cuotas.

- **Empoderamiento como estrategia para construir una sociedad intercultural**

En Bolivia no se puede hablar de democratización sin referirse a la discriminación étnico-cultural que se produce y reproduce a diario y en todos los ámbitos, no sólo en las instituciones del Estado sino también en la sociedad.

Es un paso importante que la actual Constitución Política del Estado reconozca al país pluricultural y multiétnico, pero esto es más que insuficiente. Sigue intacto un mundo lleno de prejuicios raciales, en el cual la cultura dominante es la urbana criollo-mestiza que excluye y discrimina a los pueblos originarios. Es lo que para algunos se expresa como "**colonialismo interno**" (Víctor Hugo Cárdenas); que otros denominan "**sistema apartheid**" (Javier Medina) y que acentúa el carácter poco democrático de Bolivia o tiene el sentido de un "**Estado anti-campesino**" (Miguel Urioste).

En un contexto así, no se puede plantear el empoderamiento como estrategia de democratización sin concebirla además como estrategia para construir una nueva sociedad intercultural⁸. La interculturalidad, en realidad, es parte de un proyecto democrático, pero en un contexto de discriminación

⁷ Esta es una diferencia importante con una parte del movimiento de mujeres que, si bien plantea la transformación de las estructuras de poder, en muchos casos termina en una simple lucha por cuotas de poder.

⁸ Para una visión más amplia del tema de interculturalidad, remitimos al libro "Diálogo de Sordos: Occidente e Indianidad. Una aproximación conceptual a la educación intercultural y bilingüe en Bolivia" de Javier Medina (CEBIAE, 2000).

étnico-cultural tan marcado como el boliviano, es un tema que debe ser mencionado y resaltado para ser tomado en serio. Es fácil engañarse afirmando que estamos en el camino del reconocimiento de la multiculturalidad, por la reivindicación discursiva de este concepto y sus implicaciones. Basta señalar que, a la par de repetir constantemente que la escuela de Warisata, de Elizardo Pérez y Avelino Siñani, es un referente básico de la educación en Bolivia, sigue ignorándose su esencia comunitaria en el contexto de una educación que se empeña en el individualismo.

Interculturalidad es más que un simple reconocimiento de la existencia de distintas culturas, como lo hace el concepto de la multiculturalidad. Evoca el ideal de una sociedad en la cual las personas y grupos sociales de una cultura se puedan relacionar con los de otra cultura, en condición de igualdad y respeto mutuo. Interculturalidad no significa asimilación ni aculturación; más al contrario, apunta a un diálogo abierto y equitativo entre distintas culturas. Por tanto, es fuente de nuevos conocimientos y saberes que generan **"unidad en la diversidad"** en lugar de actitudes y relaciones excluyentes.

Son ideales grandes que plantean desafíos no menos grandes. Un primer paso para avanzar en esta dirección, es la afirmación de la propia identidad cultural, dejando de lado los complejos muchas veces interiorizados. Es una afirmación para ganar fuerza y saber relacionarse en condiciones de igualdad con (y en) las otras culturas, no para encerrarse en la propia.

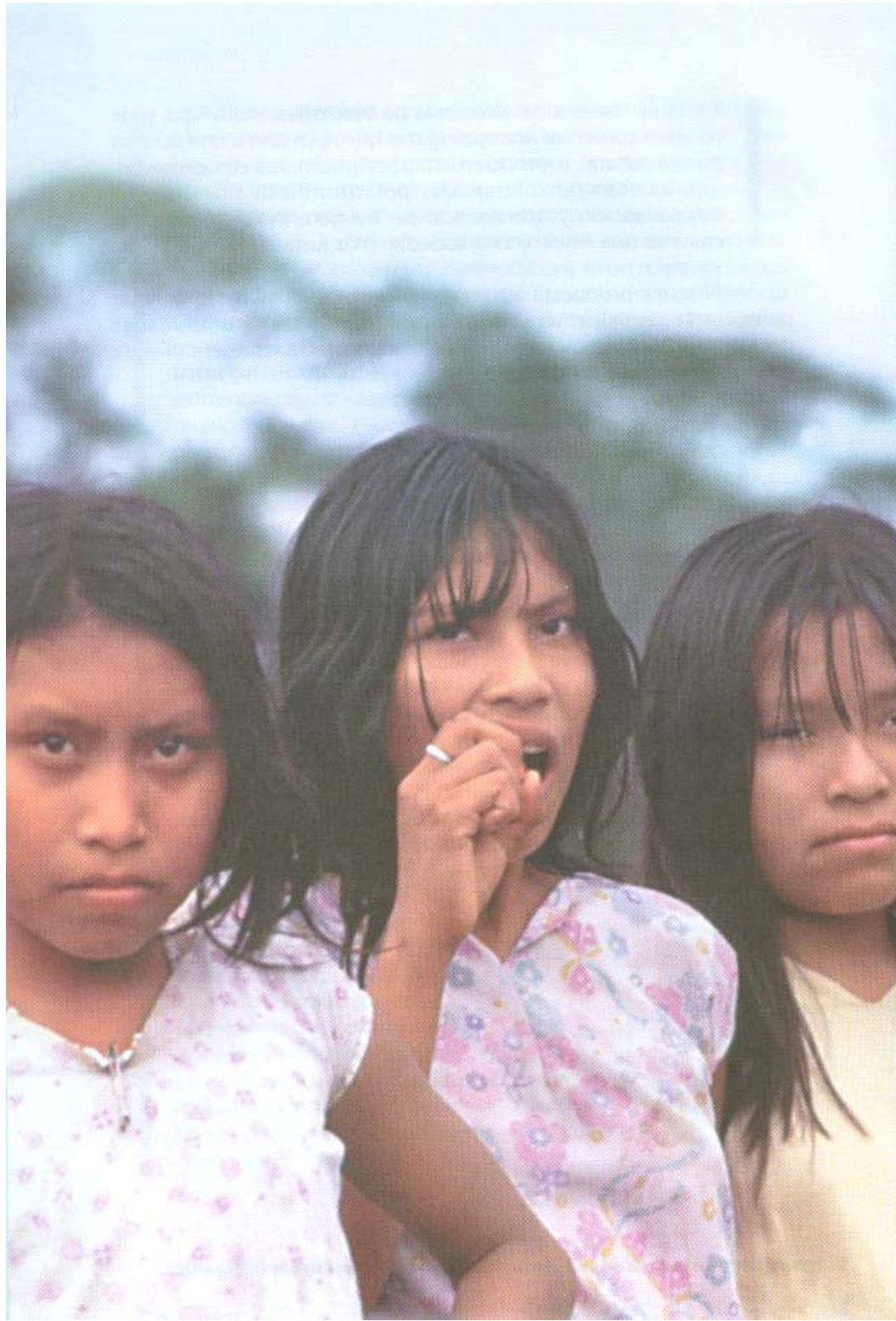
El empoderamiento cultural que planteamos es un acto creativo, que revaloriza y respeta las prácticas culturales, pero que también valora y refuerza la capacidad innovadora y transformadora, para enfrentar los nuevos retos y encontrar soluciones igualmente nuevas.

Nuestra propuesta de empoderamiento cultural no es de ruptura y tampoco responde a una visión estática de cultura, Por tanto, se diferencia de aquellas visiones que consideran como obstáculo a las culturas indígenas, reclamando la propia como única y como medida del desarrollo.

Interculturalidad no implica únicamente reconocer otras culturas; promueve un diálogo abierto y equitativo entre ellas.

De igual manera, se diferencia de ideologías indianistas y de aquellas corrientes antropologistas que apuestan a una dudosa pureza cultural, cayendo en actitudes igualmente etnocentristas, que exaltan las diferencias, polarizando la situación de discriminación y acentuando la "beligerancia", sin plantear caminos que lleven a una sociedad más justa.

Nuestra propuesta apunta a desarrollar nuevas formas de democracia participativa y directa, a partir de las oportunidades detectadas. Por tanto, va más allá de la democracia representativa de corte estrictamente liberal.



2. LA PIRÁMIDE DEL EMPODERAMIENTO

Las definiciones conceptuales y la contextualización desarrolladas en el capítulo anterior permiten avanzar hacia el corazón de nuestra propuesta: **la Pirámide del Empoderamiento.**

Esta se basa en una lectura comprometida de las potencialidades de la Ley de Participación Popular y de los desafíos que se plantean a las organizaciones comunales para que ellas mismas logren que los cambios sociales les favorezcan.

No es entonces una visión neutral o una simple propuesta metodológica para implementar un proyecto. Es, más bien, una opción política a favor del empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas para avanzar en la construcción una sociedad más justa, democrática y equitativa.

El municipio es un espacio privilegiado para transformar la realidad, así lo comprendieron los autores de la Ley de Participación Popular y también las propias comunidades. No ignoramos las dificultades de gestión y participación social que existen en muchos municipios, pero reconocemos y apostamos a los potenciales que este proceso de municipalización con participación popular ofrece. Para que estas expectativas se cumplan y de verdad se empiece a pagar la "deuda histórica" del Estado con los pueblos originarios, hay que reconocer los desafíos planteados para las organizaciones y también para el Estado.

La Pirámide del Empoderamiento es un intento de identificar y ordenar estos retos, para contribuir a la profundización e institucionalización de los procesos de cambio iniciados con la participación popular. Se añadirán algunos ejemplos concretos de los municipios donde trabaja el PADEM - positivos y negativos - para aportar algunas pistas en la solución de los problemas aún no resueltos.

Al analizar las características del empoderamiento hay que recalcar el carácter gradual y paulatino de toda construcción de nuevos conocimientos y capacidades. Se trata de un proceso secuencial pero no lineal, donde los diferentes elementos que intervienen interactúan y se influyen mutuamente.

Como todo símbolo o esquema, tampoco la pirámide puede representar fiel o totalmente un proceso vivo de cambios sociales; pero se justifica de todos modos, especialmente porque permite resaltar los desafíos y las nuevas capacidades que están planteados con la participación popular.

La Pirámide del Empoderamiento que proponemos se compone de cinco segmentos o capacidades esenciales:

1. Capacidad de las organizaciones para **fortalecerse**, desarrollando su representatividad y democracia interna.
2. Capacidad **propositiva** de las organizaciones, para participar de forma efectiva y con propuestas beneficiosas en la planificación de los municipios.
3. Capacidad de las organizaciones de negociar con el gobierno municipal y los otros actores locales, para **concertar** las decisiones que favorezcan al propio sector y también a los demás.
4. Capacidad de desarrollar sentido de **corresponsabilidad** y de pertenencia al municipio, que se exprese en un ejercicio real y constructivo del **control social** de la gestión municipal.
5. Capacidad de **ver más allá** del municipio, de desarrollar visión estratégica, para también participar en las decisiones regionales, departamentales y nacionales.



La secuencia apunta a la interacción

Antes de desarrollar los alcances e implicancias de cada uno de estos elementos o capacidades, queremos precisar por qué planteamos la secuencia de pasos que resalta la pirámide:

- **Organizaciones fuertes**, a partir de su representatividad y democracia interna, son el cimiento sólido para una real participación de las comunidades. Aunque la Ley de Participación Popular creó el marco jurídico para ello, cambios de tanta magnitud no se harían realidad sin la organización y movilización de las comunidades.
- El empoderamiento no es un fin en sí, es la lucha de los grupos y sectores marginados por mejores condiciones de vida y por una sociedad más equitativa. Para avanzar en este camino, las organizaciones construyen visiones e imaginarios propios. Es decir, necesitan desarrollar **capacidad propositiva y proactiva**, sin perder necesariamente su fuerza contestataria y reivindicativa.
- La sociedad boliviana no se caracteriza por poseer una cultura de diálogo y concertación, más bien prevalecen prácticas autoritarias y excluyentes, especialmente frente a la población rural. Para construir una sociedad más democrática y equitativa, los campesinos e indígenas necesitan organizaciones fuertes y propuestas serias para ser tomados en cuenta por los gobiernos municipales y los demás actores locales, es decir **ser capaces de concertar**.
- Una de las apuestas importantes que hace la Ley de Participación Popular es el control social para contrarrestar los alarmantes niveles de corrupción e ineficiencia de la gestión pública y que amenazan expandirse hacia el nivel local. Para que las organizaciones campesinas realmente estén preparadas, no sólo deben vencer la resistencia de algunos alcaldes, también necesitan sentirse parte del municipio para hacer un ejercicio **responsable y constructivo** del control social.
- Aún después de la descentralización, las grandes decisiones políticas se toman fuera del ámbito municipal. Por lo mismo, los retos del empoderamiento no se agotan en los municipios, también incluyen la capacidad de **ver más allá** y de desarrollar ciudadanía plena y efectiva para participar democráticamente en todos los ámbitos del país.

El empoderamiento de las organizaciones es un proceso continuo, en el cual se profundizan y perfeccionan competencias y capacidades. En la medida en que la realidad vaya cambiando, de seguro aparecerán nuevos desafíos y visiones; sin embargo, los cinco elementos o capacidades de la Pirámide del Empoderamiento seguirán teniendo igual importancia.

Lo que probablemente varíe en el futuro es la secuencia por ahora tan marcada para que las organizaciones se fortalezcan y logren transformar la realidad. Con una reducción del déficit histórico de relaciones democráticas entre el Estado y las comunidades, habrá mejores condiciones para que este proceso de empoderamiento sea menos secuencial y más interactivo e integral.

Las prácticas culturales

También es preciso explicar aquí por qué las prácticas culturales tienen un gran peso:

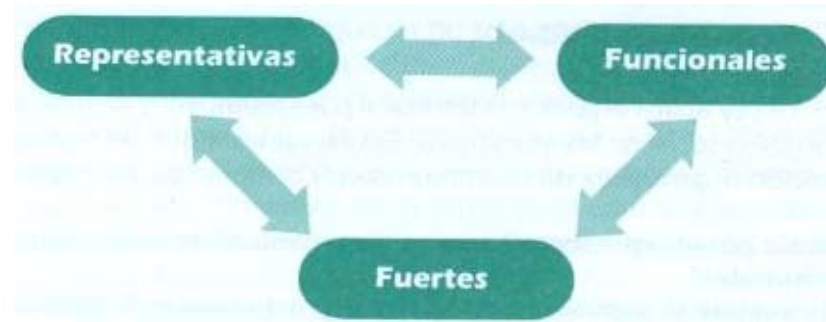
- El PADEM actúa en un mundo pluricultural, dentro del cual se mantienen múltiples formas de dominación y subordinación de las culturas indígenas. No podría haber un real proceso de empoderamiento y democratización, sin apuntar a la construcción de **interculturalidad**, que construya el respeto por las diferencias culturales.
- Nos interesa demostrar que las prácticas culturales de las comunidades no obstaculizan el desarrollo y el mejoramiento de condiciones de vida, como plantean algunas instituciones. Al contrario, son la base sobre la cual las propias comunidades realizan sus lecturas de la realidad y toman las decisiones de cambio que consideran convenientes. Por tanto, tampoco coincidimos con visiones estáticas y absolutistas de la cultura, que critican cualquier cambio porque supuestamente profanan la pureza inmovible de la "identidad cultural".
- Las transformaciones políticas, sociales y culturales tienen ritmos y condiciones diversos. Con la Ley de Participación Popular se aceleró tanto el ritmo de los cambios políticos, que muchos cambios sociales y culturales quedaron a medio camino. El PADEM no propone que todo se subordine a los modelos

¹ Retomaremos el tema de la interculturalidad en el Capítulo 3, al profundizar en los principios y estrategias para facilitar el empoderamiento.

políticos venidos "desde arriba", incluso cuando tienen aspectos favorables como los que trajo el proceso de participación popular. El propósito es mostrar los desafíos que plantea, para que las organizaciones puedan decidir de forma adecuada cómo y cuáles les conviene asumir.

2.1 El desarrollo de la capacidad organizativa

Para que las organizaciones campesinas e indígenas constituyan ese cimiento sólido y ancho que sustenta la pirámide, deben ser:



Hay organizaciones que tienen algunas de estas condiciones, pero que no lograron cumplir con todas o las fueron perdiendo en el tiempo. La Central Obrera Boliviana (COB) es un ejemplo patético de eso. Al mantener la hegemonía minera, a pesar de que como sector se había debilitado hasta casi desaparecer, y al no dar cabida adecuada a otros sectores como los campesinos, fue perdiendo representatividad.

En el mismo proceso de ajuste estructural iniciado desde mediados de los años 80, la COB también fue perdiendo funcionalidad al insistir en los temas salariales como eje reivindicativo, a pesar de que los asalariados regulares ya no eran más que una minoría de su base social.

El resultado de la pérdida de representatividad y funcionalidad es el debilitamiento de la COB. Aunque logre todavía movilizaciones en algunas oportunidades o con temas especiales, la COB dejó de ser esa colosal fuerza social que antaño fue capaz de reconquistar la democracia.

Las mismas condiciones y ciclos valen para la COB como para cualquier otra organización social, y por supuesto también para las organizaciones campesinas e indígenas.

Todas ellas se arriesgan a estancarse, a entrar en crisis y por último a desaparecer, si no mantienen su representatividad y su

democracia interna, si no cumplen la función para la cual fueron creadas y si no tienen la suficiente fuerza para defender los intereses y las expectativas de sus afiliados.

Un pasado especialmente glorioso, como el de la COB, o el peso de la tradición, en el caso de las organizaciones campesinas e indígenas, puede prolongar esta agonía, pero no puede frenar su debilitamiento, a menos que recupere niveles de representatividad y funcionalidad y, por tanto, de fuerza.

En el proceso de participación popular, y más aún desde una perspectiva de empoderamiento, estas condiciones adquieren un peso específico muy significativo.

Representatividad

La Ley aplica el principio territorial para promover y organizar la participación social en los municipios. Es una apuesta que coincide con la tradición organizativa de las comunidades campesinas e indígenas²

Pero.», ¿cuan representativas son las organizaciones territoriales comunales?

¿Se cumple la suposición de la Ley de Participación Popular, de que la organización territorial comunal es capaz de representar los intereses de todos: hombres y mujeres, jóvenes y viejos, distintos tipos de productores y otros?

¿Cuan democrático es el proceso de toma de decisiones al interior de las comunidades?

¿Cómo se accede al poder en ellas y cómo se lo ejerce?

Estas preguntas respecto a la dimensión interna son ineludibles para indagar sobre la representatividad y, por tanto, la capacidad de empoderamiento de una organización. Pese a la gran diversidad cultural, existen similitudes en las prácticas organizativas comunales (especialmente en las andinas), cuya comprensión facilita las respuestas necesitadas:

1. La base de la organización comunal es la familia, no el individuo, fundada en la tenencia de la tierra. La representación familiar recae normalmente en el hombre.
2. Las decisiones se toman en asambleas o cabildos, generalmente por consenso y no por votación.

2 El principio de territorialidad resultó inadecuado para los grandes centros urbanos. Ver el análisis de las principales tendencias de la implementación de la LPP en el Anexo.

3. A todos los comunarios les toca en algún momento asumir un cargo bajo el principio de rotación (generalmente anual) para la designación de autoridades comunales.

Estas normas y prácticas son parte de una cultura organizativa que no se reduce a una u otra forma organizativa específica, como ayllu o sindicato³. Por lo mismo, y pese a las variantes que pueda haber, existen coincidencias y similitudes que se hacen más fuertes aún cuando se analizan los desafíos que las comunidades enfrentan para profundizar la participación popular.

Una de las premisas principales para que estas prácticas sean representativas, es la homogeneidad al interior de la comunidad. Sin embargo, es una premisa que ya no se cumple rigurosamente. Hasta en las regiones más alejadas ocurren procesos de diferenciación social y económica, a partir de la creciente integración al mercado, las migraciones temporales, la educación escolar y otros factores. Las promesas de que el retorno al ayllu permitirá revertir esta diferenciación y las dificultades correlativas en la convivencia comunal, son promesas falsas que no contribuyen a que las comunidades decidan las soluciones que necesitan dar a sus problemas⁴.

Es evidente que la Ley de Participación Popular es un factor de cambio, no sólo a nivel político sino también social, e incluso cultural. Para algunos, este hecho es un "pecado" o un "etnocidio", para nosotros es una oportunidad más que puede ser aprovechada para reforzar la representatividad de las organizaciones comunales.

La participación de las mujeres

En Bolivia, como en cualquier parte del mundo, transformar las relaciones entre hombres y mujeres es un proceso lento y difícil.

La Ley de Participación Popular se propuso impulsar estos cambios, poniendo énfasis en el derecho equitativo de hombres y mujeres de participar en los procesos municipales. Pero, reconociendo como única representación social a las organizaciones territoriales, pese a ser históricamente dominios masculinos y no de ambos sexos, también colocó escollos que dificultaron más aún la participación de las mujeres.

³ Nos estamos refiriendo a sindicatos agrarios, que se generalizaron con la Revolución Nacional (1952).

⁴ Evidentemente hay otras propuestas para la reconstrucción de los ayllus, que no recurren a la manipulación y promesas falsas como la mencionada.



A pesar de ello, y como el cuadro anterior nos muestra, pese a todas estas dificultades, hombres y mujeres de muchos municipios comenzaron a cambiar las tradiciones, asumiendo la importancia de una participación más activa de las mujeres.

Las mismas mujeres reconocen que sin el apoyo de los hombres, por sí solas; difícilmente hubieran logrado estos cambios. El gran mérito de ellas es haber hecho alianzas y haber comprometido el apoyo de los principales dirigentes.

Casi 100 mujeres de 18 municipios de todo el país se reunieron en Cochabamba a fines de 1999 para compartir sus experiencias y evaluar cuánto habían avanzado y qué les falta por hacer. En este tercer encuentro promovido por el PEDEM, se destacaron los avances logrados. Las mujeres percibieron cuántos nuevos espacios habían conquistado en las organizaciones, en los comités de vigilancia, e incluso en los gobiernos municipales, aunque aún no alcanzaron una participación equitativa, como se habían propuesto. Reconocieron que aún les faltaba capacitarse más para desempeñarse mejor; pero también admitieron la importancia del apoyo que habían recibido de sus compañeros para lograr estos avances.

Sin participación de la mujer no hay participación popular

No fue a raíz de talleres abstractos sobre género o de "diagnósticos diferenciados por género" que las mujeres se abrieron estos nuevos espacios. Fue en las comunidades y en los eventos orgánicos que hombres y mujeres discutieron y coincidieron en que las organizaciones ganarían con una participación activa de las mujeres, que de esta manera crecería su fuerza para participar en los procesos municipales.

La equidad entre hombres y mujeres es un aspecto fundamental, pero no es el único que determina el grado de representatividad y democracia en las organizaciones. De igual manera se plantea la construcción de relaciones equitativas entre jóvenes y viejos, pobres y ricos (o más bien "menos pobres"), etc. Es un reto planteado por la participación popular, pero también por la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de representación para atenuar los efectos desestructuradores de la creciente diferenciación social dentro de las comunidades.

Funcionalidad

La diferenciación que hace la Ley de Participación Popular entre organizaciones funcionales y territoriales conlleva el riesgo de perder de vista que toda organización necesita tener funcionalidad. Una organización sin funcionalidad "no sirve para nada", no tiene legitimidad. Al contrario, la organización que tiene objetivos claros y "sirve" para lograrlos, es la que se fortalece, porque sus miembros se identificarán con ella.

Lo que diferencia a las organizaciones es la función que deben cumplir, el propósito para el cual fueron creadas. Una organización puede cumplir varias funciones; esta amplitud incluso la hará más representativa y fuerte. Pero ninguna organización puede existir sin cumplir alguna función; sería una entidad superflua y por tanto candidata a desaparecer.

El ejemplo mencionado de la COB es prueba de que cuando supo combinar varias funciones (como representación laboral, bloque antidictatorial, etc.) tenía más poder. Los sindicatos anarquistas de las primeras décadas del siglo XX que en su apogeo cumplían múltiples funciones sociales y culturales, además de sus funciones gremiales propiamente dichas, es otro ejemplo que se puede traer a colación.

¿Cuáles son las funciones específicas de las organizaciones comunales?

¿Cambiaron con la participación popular o siguen siendo las mismas?

Las organizaciones comunales tienen dos funciones complementarias, pero distintas: una es la que tienen "hacia adentro", otra es la que cumplen "hacia afuera".

La función "hacia adentro" es esencial para normar y asegurar la convivencia de la comunidad. Para ello, organiza los trabajos comunales destinados a atender los intereses comunes (como construcción de acequias o caminos), vela por el cumplimiento de las obligaciones de cada uno, castiga las transgresiones cometidas, organiza las fiestas y rituales, etc. Son tan amplias las funciones "hacia adentro", que la organización actúa como "gobierno interno". La histórica ausencia del Estado y la necesidad de resolver autogestionariamente las necesidades, hace más importantes estas funciones "hacia adentro".

Por otro lado, la organización tiene la función de representar los intereses de los comunarios "hacia afuera", sea para conseguir algún beneficio para la comunidad o defenderla de cualquier atropello de afuera (o como suele ser, "de arriba").

En el transcurso del tiempo, la función "hacia afuera" fue adquiriendo cada vez más peso. Aunque sigue vigente la función de gobierno "hacia adentro", es un cambio notable. Las causas son básicamente las mismas de la diferenciación social que analizamos (integración al mercado, migraciones, etc.), pero también son consecuencia de la ampliación de la presencia estatal.

Es en este sentido que la Ley de Participación Popular refuerza la importancia de la función "hacia afuera" de las organizaciones. La participación social en la gestión municipal significa que se tejen relaciones más o menos estrechas entre comunidades y gobierno municipal y también con otros actores y sectores locales.

Obviamente las comunidades tenían contactos con el mundo externo antes de la participación popular, pero a un ritmo y en una intensidad mucho más bajos. El cambio que trajo la municipalización

es un salto tan grande, que las organizaciones comunales todavía no logran asumir todas estas nuevas funciones "hacia afuera" que implica el proceso.

Para algunos indianistas esta nueva dinámica de relacionamientos externo que trajo la participación popular es un factor que distorsiona la cultura. En nuestra opinión, ningún cambio es malo per se, y menos cuando las condiciones son tan paupérrimas como ocurre en la mayoría de las regiones rurales. La pregunta que se plantea es más bien:

¿Qué hacemos para que (os cambios sean favorables a las comunidades?

Esta pregunta la retomaremos y profundizaremos al reflexionar sobre la capacidad propositiva y de negociación de las organizaciones.

Otro tema que deseamos plantear es:

¿Cuan funcional es la rotación anual de cargos aún hoy?

Como vimos antes, es una práctica cultural⁵ muy arraigada en el mundo andino. Esta pregunta se impone no por falta de respeto a las manifestaciones culturales sino a raíz de las nuevas responsabilidades y funciones "hacia fuera" que las organizaciones y sus dirigentes deben ahora cumplir.

Las autoridades y dirigentes comunales hoy en día necesitan manejar mayor información y conocimientos que antes.

Para el cumplimiento de la función "hacia adentro" se necesitaba conocer y administrar normas y reglas que se transmitían de generación en generación y que por lo tanto formaban parte del bagaje cultural de todos, sin mayores sobresaltos.

Para intervenir de forma efectiva en los procesos de planificación participativa, en cambio, son las nuevas destrezas las que cuentan. Para ejercer control social, los dirigentes necesitan entender una POA, un PDM o un pliego de especificaciones para la contratación de alguna obra o servicio. Incluso necesitan interpretar un informe contable o una auditoría financiera para cumplir con sus nuevos roles.

⁵ Aunque también hay investigaciones que muestran que este sistema recién se generalizó con los incas y que fue retomado y ampliado por los colonizadores españoles, en ambos casos con el propósito de garantizar su propio poder.

Este tipo de conocimientos y capacidades exige capacitación y difícilmente se adquiere la suficiente experiencia en un año, que es lo que suele durar "el turno".

No sabemos cuál es la respuesta más apropiada para resolver este nuevo problema. Puede ser que el cambio del sistema de rotación anual acelere el proceso de diferenciación interna en las comunidades. Pero, de todos modos, es un hecho que no todos los hombres ni todas las mujeres tienen las mismas capacidades y predisposición para ejercer estas nuevas funciones. La decisión es de los y las comunarios/as, no de las ONG y menos del Estado, pero es un tema que no puede ser eludido.

En realidad, no le tocaba al Raimundo. Recién había cumplido 20 años y aún no ocupó ningún cargo, ni siquiera alcalde escolar. Recién había terminado el servicio militar y hace un mes que se casó. ¡Cómo iba a esperar que le nombren jilakata! Pero todo el ayllu se había puesto de acuerdo. Necesitaban una autoridad joven, que sepa leer y escribir y negociar con el alcalde. Pero tampoco lo iban a dejar "suelto". Al mismo tiempo nombraron el consejo de exjilakatas (llamado de mallkus), para apoyarle con su experiencia.

La fuerza de las organizaciones

Hasta aquí vimos que una organización es fuerte en la medida en que sea representativa, tenga objetivos claros y sea capaz de cumplir adecuadamente con sus funciones. Pero hay al menos otros dos factores importantes para que las organizaciones se fortalezcan:

1. La unidad y la capacidad de sus miembros para movilizarse
2. La capacidad de lograr beneficios para todos

El tipo de respuesta varía fuertemente según el nivel organizativo. En las organizaciones comunales pervive una fuerte tradición unitaria⁶ que es la base de la convivencia diaria. En cambio, más allá de los límites de la comunidad, esta unidad se va perdiendo y se vuelve quebradiza; persisten muchas veces las viejas rivalidades que dificultan la acción conjunta entre comunidades, incluso de un mismo municipio,

⁶ Algunos comunarios sienten que esta unidad y obligada unanimidad es excesiva, que limita sus propias ideas y expectativas por lo cual incluso prefieren migrar a la ciudad.

a menos que se vislumbren claros intereses compartidos o la necesidad de enfrentar alguna amenaza externa.

La unidad campesina se vuelve más endeble, en la medida en que las organizaciones se alejan de las comunidades y de los municipios. La falta de una tradición organizativa similar a la local, la interferencia de partidos políticos y gobiernos, pero también los pocos mecanismos de control social desde las bases, llevan a constantes conflictos personales entre dirigentes. La CSUTCB es un ejemplo de las dificultades para superar estos fraccionamientos y así lograr la unidad que sus propias bases tanto le reclaman.

La Unidad hace la Fuerza

En septiembre de 1995, después de largas movilizaciones y negociaciones, se firmó un convenio entre COB y el gobierno para aclarar que las "OTB" no reemplazaban a las organizaciones tradicionales y que se dejara de utilizar este término para evitar malentendidos y manipulaciones. Sin embargo, como tantos otros acuerdos, éste no se cumplió. En muchos lugares, los gobiernos municipales, las prefecturas y sub-prefecturas, expenden certificados de Personería Jurídica a nombre de OTBs, en franco desconocimiento del derecho legal de la organización tradicional en cada comunidad. Algunos funcionarios cometieron esta falta por ingenuidad, porque ellos mismos no entendieron del todo la nueva Ley, otros lo hicieron intencionalmente, para deshacerse de los sindicatos molestos y tener interlocutores manejables.

La CSUTCB decidió tomar cartas en este asunto para preservar a las organizaciones propias y legítimas. El resultado de las negociaciones con la Secretaría Nacional de Participación Popular fue una resolución oficial, de 25 de marzo de 1997 (Nr. 097 / 97) que instruía a las prefecturas y gobiernos municipales a respetar la Ley a cambiar aquellos certificados en los que la personería jurídica decía OTB, en lugar de la organización propia. Poco después, el 4 de junio de 1997, la CSUTCB circulò un instructivo a todas sus organizaciones afiliadas para cambiar los nombres incorrectos y aprovechó los espacios radiales del PADEM para prevenir a las comunidades contra cualquier manipulación y hacer valer a las propias organizaciones.

Aún quedan certificados de Personería Jurídica que deberían ser cambiados, pero lo más importante de esta campaña fue que se aclaró a las comunidades que la nueva Ley reconoce a sus organizaciones tradicionales, y que busca su fortalecimiento para asegurar un ejercicio real y efectivo de la participación popular, aún cuando algunas autoridades y funcionarios públicos se resistan a aceptarlo.

Necesidad de cambios

Pero no todas las costumbres organizativas son favorables para las comunidades. La tradición de cargar toda la responsabilidad sobre el dirigente, por ejemplo, es una actitud muy cómoda de las bases que termina perjudicando a todos.

Esta costumbre se vuelve más nociva aún cuando el turno recae en una persona que no tiene suficiente capacidad o empeño. Los comunarios critican este tipo de actitud, pero por lo general se resignan a esperar que su turno concluya, a menos que ocurra algo muy grave que les obligue a intervenir. Incluso pueden decidir que el dirigente incumplido repita su cargo hasta que aprenda a hacerlo bien.

En 1997, el secretario general en una subcentral del Municipio de Caracollo tenía una queja muy pesada: ninguna obra municipal había beneficiado a las comunidades de su cantón. ¡Pero qué sorpresa más desagradable para sus bases cuando se percataron que este dirigente se había descuidado, no había presentado las demandas de las comunidades, incluso siendo su delegado al Comité de Vigilancia!

Esta experiencia no es única y muestra que la participación popular trajo cambios también a ese nivel. La pasividad de dirigentes y bases empieza a tener un precio demasiado alto, ya que las comunidades pueden perder la oportunidad de beneficiarse con alguna obra o servicio municipal.

Las comunidades empiezan a comprender que son tantas las responsabilidades y nuevas funciones del dirigente que ya no se puede delegarlas simplemente a una persona, que se necesita equipos de trabajo y el apoyo de todos para concretar los beneficios de la participación popular⁷.

⁷ Analizaremos más adelante, al referirnos al control social, la relación entre comités de vigilancia y organización comunal.

2.2 Capacidad Prepositiva

La poca presencia (o incluso ausencia) del Estado y otras instituciones, obligó a las comunidades campesinas e indígenas a preservar la capacidad de organizar su propia sobrevivencia.

La Ley de Participación Popular retoma estas experiencias como base para impulsar procesos participativos de planificación en los municipios. Supone que esta vía es más eficiente que las planificaciones que antes se hacían desde los escritorios de alguna oficina pública u ONG. Es un reconocimiento legal para que los campesinos, indígenas, vecinos y otros sectores sociales, reúnan sus esfuerzos con los del gobierno municipal y que se logre disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida.

Aunque la Ley de Participación Popular se esforzó por encontrar en las prácticas existentes los puntos de partida para plantear las innovaciones, trajo cambios tan radicales que no siempre fueron comprendidos y asimilados de un día para el otro.

Aún no se superaron del todo actitudes pasivas e incluso sumisas que en muchas comunidades estaban muy enraizadas. Sigue habiendo lugares donde los dirigentes "se ruegan" al alcalde para recibir alguna obra, en lugar de participar con igualdad de derechos en los procesos de planificación. Por lo mismo, también sigue habiendo funcionarios públicos y políticos que confunden los recursos públicos con los propios y que los manejan al viejo estilo prebenda!

Para unos y otros llegó el tiempo de cambiar y empezar a construir nuevas pautas y normas.

Los seis años de vida de la participación popular muestran algunos cambios, pero también ponen de relieve cuánto aún falta por hacer para que se afiance el proceso democratizador en los municipios.

Prácticamente no existe lugar, por más alejado que sea, donde no se sepa qué es una POA o un PDM⁸ y donde la gente no haya hecho a su modo el cálculo del dinero que toca a su comunidad por la participación popular. En muchos lados se maneja con gran naturalidad una serie de nuevas siglas, como FIS o FDC⁹, sabiendo además qué tipo de financiamiento ofrece cada cual.

8 POA significa Programación Operativa Anual, y PDM es la sigla de Plan de Desarrollo Municipal. Son los dos instrumentos principales de la planificación municipal participativa.

9 Fondo de Inversión Social y Fondo de Desarrollo Campesino, recientemente fusionados a través de un Directorio Único de Fondos (DUF).

Pero los cambios e innovaciones no son iguales en todos los niveles. Las organizaciones supra-municipales (federaciones o centrales provinciales, departamentales y la nacional) se apropian con mayores dificultades de la nueva realidad y tienen más tropiezos para redefinir sus nuevos roles en el marco descentralizado. No cuentan con la misma experiencia autogestionaria que las organizaciones locales, son de creación bastante más reciente¹⁰ y aún no logran establecer normas y reglas para mantener la unidad y convivencia democrática, como lo muestran los constantes conflictos entre dirigentes.

Las organizaciones comunales y las supra-comunales enfrentan de forma distinta el reto de desarrollar capacidad prepositiva.

Para las organizaciones matrices, desarrollar capacidad prepositiva significa ir elaborando posiciones y soluciones concretas ante los muchos problemas que aquejan al sector y al país. Los grandes discursos étnicos e ideológicos pueden ser importantes, pero definitivamente son insuficientes para que las comunidades se vean representadas por los dirigentes nacionales.

En suma, las organizaciones matrices necesitan dar grandes pasos para llegar a ser entes propositivos y proactivos, a la vez de mantener y perfeccionar su función reivindicativa.

Para las organizaciones comunales y las de nivel seccional o municipal existe una gran cantidad de textos y manuales que explican los principios y procedimientos de la planificación participativa, de modo que no necesitamos insistir en ello duplicando esfuerzos. No obstante, se puede advertir que algunos de estos métodos tienden a complicar demasiado los procesos de planificación participativa. Estas tendencias tecnocráticas no sólo subestiman la capacidad de las comunidades de analizar y consensuar las soluciones que más les convienen o convencen. Además, a veces terminan suplantando a las comunidades con el protagonismo de los técnicos, de las instituciones o de las entidades ejecutoras.

¹⁰ La mayoría de ellas nacieron con la Revolución Nacional, a comienzos de los años 50; la CSUTCB, en su forma actual, fue creada en un congreso de unidad propiciado por la COB, en junio de 1979.

En el Ampliado de septiembre 1998, los sindicatos, las sub-centrales y la central de San Andrés (Departamento del Beni) tenían un problema importante que resolver: ¡El PDM fue elaborado de forma participativa. La empresa consultora contratada para este fin no cumplió como es debido! Entre todos decidieron rechazar este PDM e insistir en su derecho de participar en la planificación municipal. No fue fácil convencer al gobierno municipal de tener que rehacer el PDM, esta vez con la participación de todas las comunidades, pero lo lograron con el apoyo de la central y el comité de vigilancia.

Para aclarar mejor lo que entendemos por capacidad prepositiva, hay tres aspectos que consideramos retos fundamentales. La resolución de estos desafíos es decisiva para el empoderamiento de las organizaciones y para el desarrollo de los municipios.

Contra el localismo: demandas agregadas

El énfasis tan valioso que la participación popular pone en la planificación "desde abajo", contiene el riesgo de fomentar una visión excesivamente localista de las comunidades. Algunas ONG e instituciones públicas acentuaron esta tendencia, orientando hacia una comprensión individualista del principio "per cápita" para la redistribución de la coparticipación tributaria.

Esta distorsión desencadenó una epidemia de "obritis", es decir una fuerte competencia entre comunidades para llevarse aunque sea una pequeña tajada del presupuesto municipal. No sólo se restó seriedad a los procesos de planificación participativa sino que, en algunos lugares, se reavivó incluso viejas rivalidades y conflictos entre comunidades".

Urge entonces reforzar una comprensión más adecuada entre las comunidades y demostrar que la pugna por demandas aisladas impide acceder a obras importantes; que en cambio se puede obtener mayores beneficios para todos, si varias comunidades consensúan sus prioridades.

" En los procesos históricos de división de ayllus y comunidades se dieron múltiples conflictos de límites que, por parte de hacendados o por la ineficiencia de las instituciones estatales respectivas, en muchos casos fueron agudizados.

En Cotagaita, Potosí, varias comunidades campesinas de dos distritos viendo los escasos resultados de más de cuatro años de participación popular, a fines de 1999 decidieron juntar sus demandas concentrándose en priorizar la apertura de un camino que integra a todas las comunidades. Una vez tomado el acuerdo, consultaron en asamblea a sus comunidades y luego en un nuevo Ampliado volvieron a discutir para definir por dónde podría construirse la ruta. La idea planteada fue reabrir y mejorar un antiguo camino de herradura que hace siglos usaban sus antepasados para intercambio de productos como el maíz y las frutas de Cotagaita, con la sal y el charque de llama del occidente. Incluso se pusieron de acuerdo con comunidades del municipio de Tornave, que justamente produce sal, charque y lana de llama.

Lo mismo sucedió en el municipio de Presto, donde las comunidades pertenecientes a dos cantones, decidieron la construcción de un camino de acceso a la capital seccional, pues en la actualidad deben pasar por Tarabuco para llegar a ella. Con la construcción de este camino estarán vinculadas más de 10 comunidades. Llegar a esta decisión no fue fácil, pues tuvieron que ponerse de acuerdo entre los dirigentes, para luego retornar a sus comunidades y buscar la aprobación de ellas, al fin de no volver a priorizar demandas aisladas.

Las demandas están incluidas en las respectivas POAs de ambos municipios. La lucha ahora es por lograr que las obras se ejecuten.

Ejemplos como estos son cada vez más frecuentes. El beneficio inmediato es una inversión bien planificada en favor de varias comunidades. Pero también hay otros beneficios colaterales que no son menos importantes, como el fortalecimiento de las subcentrales y centrales a partir de su rol a favor del desarrollo de las comunidades y del municipio, o la superación de antiguas rivalidades entre comunidades.

Pero no siempre se logra cambiar de mentalidad y superar el localismo. Después que los municipios de Carahuara de Carangas y Turco (ambos de la Prov. Sajama, Oruro) durante meses discutieron juntarse para pedir electrificación –incluso formar para esto una mancomunidad- se rompió el pacto. Turco quiso conseguir el proyecto por su lado, apoyándose en la Prefectura porque eran de su partido político. El proyecto tuvo tropiezos y se demoró mucho tiempo. Carahuara tuvo que mancomunarse con el Municipio de Totorá y cantones de otros municipios para por fin conseguir la electrificación.

Contra el inmediatismo: visión de futuro

Si bien hay una larga tradición autogestionaria en las comunidades, también hubo una pérdida sucesiva de visión de futuro a partir del proceso de pauperización y desestructuración cultural que ellas sufrieron.

Para aprovechar el beneficio de la planificación participativa, se plantea entonces el reto de superar las visiones inmediatistas que no avizoran horizontes de mediano y largo plazo. Las comunidades necesitan volver a pensar en términos de una o varias generaciones y no sólo en función de la semana o el mes siguiente.

En un Taller Ampliado a mediados de 1997 las comunidades de Santiago de Callapa, en el altiplano paceño, analizaron críticamente lo que habían priorizado los anteriores años. Se dieron cuenta que ya no era lo esencial refaccionar escuelas ni postas sanitarias, que se necesitaba algo mejor, que sirviera incluso para los hijos cuando sean grandes. Decidieron aunar sus fuerzas para mejorar las bases productivas: agua, recuperación de praderas nativas, mejoramiento e ganado camélido (llamas, alpacas).

Las mujeres insistieron que sus hijos tenían opción a vivir en el municipio y no estén obligados a migrar a El Alto, al Brasil o a Chile para encontrar trabajo.

Estos temas se convirtieron en los principales para la reformulación del PDM.

Para alcanzar estos avances, las comunidades no requieren métodos sofisticados ni tampoco profesionales de alto nivel que su-puestamente las orientarían. Necesitan básicamente un espacio para que sus representantes y dirigentes puedan reunirse, intercambiar sus experiencias y reflexionar conjuntamente sobre aquello que aspiran, para sí y para sus hijos.

Orientación productiva

Las organizaciones comunales (probablemente más los ayllus que los sindicatos), tienen su rol en los asuntos productivos. Se ocupan de mantener las acequias para los riegos o los caminos para poder llevar al mercado los productos, organizan algunos trabajos conjuntos, y en muchos lugares, definen el acceso a la tierra y la utilización de otros recursos productivos¹².

Con la planificación participativa creció la responsabilidad de las organizaciones comunales. Se les asignó un rol activo para promover el desarrollo productivo, y así contribuir a mejorar las condiciones de vida en los municipios.

A finales de 1999, antes del taller oficial de planificación con el Gobierno Municipal, se reunieron unas 20 comunidades de Betarizos. Revisaron en grupos de trabajo el tipo de demandas que tratan las comunidades. Después analizaron y vieron que necesitaban obras más grandes, para incrementar la producción de hortalizas. Nació la idea del riego de Tambillos a Siporo que podía beneficiar a más de 400 familias.

Retornaron a las comunidades a consultar. Las mujeres estaban más activas, porque ellas ya habían discutido sobre esta necesidad en el Curso de Alfabetización que se realiza en el municipio, además son ellas quienes se encargaban del cultivo de zanahorias, cebollas, lechugas y otras hortalizas.

Ya en el taller oficial, todos estaban de acuerdo, lo prioritario es el riego.

¹² El importante rol de las organizaciones comunales en la gestión de los factores productivos llevó a muchas ONG a intentar proyectos de producción colectiva. La mayoría de ellos no fueron sostenibles porque en general lo que predomina es el carácter familiar de la producción campesina.

Las iniciales críticas³ y normas posteriores para reforzar la inversión productiva parecían mostrar que en las comunidades no se priorizaba suficientemente la cuestión productiva, o al menos que ésta no coincidía con las expectativas de los responsables de los procesos de planificación participativa

Ejemplos como el del recuadro existen muchos. Reflejan la conciencia de que se necesita invertir bien los pocos recursos municipales, y de que el mejoramiento económico es la base para vivir mejor. Esto se expresa con mayor claridad en las mujeres, probablemente porque ellas están más interesadas en que sus familias, y las de sus hij.os, encuentren condiciones de vida en el lugar sin necesidad, de emigrar.

Todos coincidimos en la importancia del desarrollo económico. ¿Pero no sobreestimamos las posibilidades efectivas del municipio? ¿Dimensionamos realmente las condiciones externas, nacionales e internacionales, para el desarrollo de los municipios?

2.3 Negociación, Concertación: Alianzas

Existen estudios serios que muestran que la viabilidad y el desarrollo de los municipios no dependen sólo de recursos materiales sino también de la capacidad de concertación entre los distintos actores locales⁴. Los conflictos y peleas dentro del gobierno municipal y con las organizaciones sociales, son uno de los principales obstáculos para el avance de los municipios.

Por lo mismo, el desarrollo de la capacidad de negociación y concertación es un reto central para aprovechar y llegar a disfrutar las ventajas de la municipalización.

¹³ Desde las primeras publicaciones de la Secretaría de Participación Popular, la supuesta falta de visión productiva y planes OHP carecieron "shopping lists" es uno de los temas fuertemente debatidos.

¹⁴ Ver "El Municipio Productivo", í 999, PADER-COSUDE

Ambos conceptos son más que simples instrumentos para resolver conflictos o defender demandas; más bien son principios para organizar la convivencia de forma democrática-Aprender a negociar y concertar, día a día, entre grupos y con el Estado, es el camino de la construcción de una cultura democrática.

La Ley de Participación Popular tomó las secciones de provincia como espacio territorial de los municipios. Con esta decisión -la única posible y viable en esos momentos- no se resolvieron los problemas de la caótica división política administrativa del país. Pero la LPP creó también la posibilidad de formar mancomunidades. La mancomunidad sirve para asociar a varios municipios o distritos municipales a partir de objetivos comunes o afinidades de diverso tipo. Permite restituir los territorios de ayllus que quedaron fraccionados por los límites, a veces artificiales, entre municipios o cantones. La nueva Ley de Municipalidad refuerza esta posibilidad de acciones conjuntas y de reposición de unidades socio culturales. Son decisiones muy importantes que sólo pueden hacerse realidad, si existe capacidad de negociación y concertación.

Para que haya negociación se necesita un reconocimiento básico del otro y de sus intereses. No hay negociación negando al otro o simplemente queriendo imponerle los intereses propios. Se requiere capacidad de llegar a acuerdos aceptables para ambas partes, aunque no reflejen exacta y plenamente lo que cada una había buscado.

A esta construcción de acuerdos mutuos entre actores e intereses diversos llamamos **concertación**.

En cambio, hablamos de **consenso** y de **consensuar** cuando los acuerdos se construyen entre similares, dentro de una comunidad o entre varias comunidades. En ambos casos, tanto al concertar como en la búsqueda de consenso, se asume la diversidad de intereses.

En el mundo sindical (principalmente urbano), la concertación suele ser una mala palabra, sospechosa e incluso mal vista. Este rechazo no es un simple prejuicio o ideologismo sino el resultado de una larga

experiencia histórica. A menos que haya demasiada presión social y conflicto, los gobiernos y el sector empresarial no muestran voluntad de dialogar ni predisposición para atender las demandas sociales. A ello se suma, además, que rara vez se cumplen los acuerdos pactados.

Todo ello forma parte de una lógica de conflictos, esgrimida tanto por "los de arriba" como por "los de abajo", que refleja la poca cultura democrática alcanzada. Con ello se altera o debilita la estabilidad gubernamental del país (la llamada gobernabilidad), pero frecuentemente tampoco gana la sociedad porque las organizaciones suelen desgastarse, la gente se cansa de los conflictos y termina refugiándose en actitudes individualistas.

La municipalización es una oportunidad importante para romper este círculo vicioso y desarrollar una cultura política más democrática. Eso no se logrará, reproduciendo en los municipios la lógica política del enfrentamiento permanente que predomina en los espacios nacionales.

Para las comunidades campesinas e indígenas es un desafío más difícil aún que para otros sectores. Para ser tomadas en cuenta no basta una Ley, mala, regular o buena como la de Participación Popular.

No sólo necesitan enfrentar y terminar la vieja lógica señorial; al mismo tiempo deben ser los promotores de esta nueva cultura de auténtico diálogo y concertación que permita democratizar el espacio municipal.

Para lograr todo eso, hace falta organizaciones fuertes y con buenas propuestas, capaces de fortalecerse en la misma medida en que logran negociar y hacerse respetar como representantes e interlocutores.

La historia reciente de la COB, en cambio, es un ejemplo de que la falta de capacidad (e incluso de voluntad) para negociar lleva al automarginamiento, ya que no sólo pierde interlocución hacia arriba, sino que también pierde funcionalidad para sus propias bases.

Antes, soto las comunidades hacían sus planteamientos al gobierno municipal sobre algunos aspectos que no siempre eran atendidos como ellas querían. Viendo esta situación en el municipio de Luribay, decidieron reunirse con los transportistas, los comerciantes de la feria, los vecinos y las cooperativas de productores, para discutir sobre la necesidad de mejorar el camino carretero que se encontraba en pésimas condiciones. Ésto beneficiaría a todos los sectores: Hasta los profesores participaron en estas reuniones porque también les interesaba a ellos.

El ejemplo anterior muestra que no todo es conflicto e intereses enfrentados, que también existen muchos intereses comunes a los distintos sectores. Detectar y anteponer estas expectativas comunes es el mejor camino para ir demostrando que todos ganan con una cultura de diálogo y concertación.

Las instituciones de apoyo pueden contribuir a este proceso, evitando la polarización entre grupos y facilitando espacios para el diálogo entre ellos. Condición para eso es que dimensionen y valoren las oportunidades de la participación popular, evitando el aislamiento de "su" proyecto y "su" grupo de clientes o beneficiarios.

El PADEM aprendió que una de las causas principales de las desconfianzas, susceptibilidades y conflictos entre organizaciones campesinas y alcaldes es la falta de información y comunicación. Por ello, plantea facilitar flujos informativos y crear espacios de comunicación es quizá la principal contribución que "desde afuera" se pueda hacer para desarrollar mayor capacidad de negociación y concertación¹⁵.

2.4 Sentido de Corresponsabilidad y Control Social

La actitud de la población campesina e indígena frente al Estado es ambigua: por un lado, hay una profunda desconfianza a todo lo que viene "de arriba". Por otro, existe una expectativa muy grande de que el Estado otorgue beneficios y resuelva todo. Ambas actitudes son resultado de experiencias históricas de discriminación y opresión, que explican por qué muchos campesinos e indígenas no se sienten parte del Estado e incluso lo ven como una amenaza.

A un inicio, la Ley de Participación Popular, al igual que la Capitalización y la Reforma Educativa, fueron tildadas como "las tres leyes malditas". Sólo después, con la llegada de recursos a los municipios, las organizaciones campesinas comenzaron a cambiar de parecer.

Pese a haber sido una Ley venida "de arriba", poco discutida y podría decirse inconsulta, se convencieron de la potencialidad de la participación popular, primero las comunidades, pero luego también las federaciones departamentales y la propia CSUTCB.

¹⁵ Este tema será retomado y profundizado en el siguiente capítulo.

Para los municipios es altamente perjudicial que la gente reproduzca a nivel local esa misma actitud frente al Estado central. Sin que la población se sienta parte de este nuevo poder local, no hay participación popular real y efectiva, tampoco se podrán aprovechar las oportunidades de desarrollo local que la planificación participativa y el control social ofrecen.

Para reforzar los mecanismos de control y fiscalización sobre los recursos municipales, la Ley de Participación Popular se inspiró en la tradición del control social existente al interior de las comunidades rurales y creó el Comité de Vigilancia⁶. Pero para que esto funcione efectivamente, debe existir sentido de corresponsabilidad con la gestión del municipio. De otro modo, hay el peligro de que el control social devenga en un obstáculo para el municipio, sea porque los comités de vigilancia se someten a los alcaldes o porque asumen actitudes "oposicionistas" a ultranza, en lugar de ejercer un control serio y responsable.

¿Cómo se desarrolla este sentido de corresponsabilidad y pertenencia con el municipio⁷?

Esta es una pregunta difícil pero esencial. Va más allá de simplemente diseñar eventos de capacitación para transferir nuevos conocimientos y destrezas a los campesinos y a los comités de vigilancia, para que hagan control social.

Supone mínimamente las siguientes premisas:

- Que los gobiernos municipales cumplan con la Ley de Participación Popular, respetando el derecho de las organizaciones campesinas a intervenir en la planificación municipal y acceder a toda la información que requieren para ejercer control social. El peor enemigo del sentido de corresponsabilidad es una gestión municipal excluyente, poco transparente o corrupta, que reproduce la vieja experiencia del poder central y alimenta los prejuicios mutuos.

⁶ Paralelamente, se mantiene el rol fiscalizador del Concejo Municipal. Además existen otros instrumentos, como la Ley SAFCO, que norman el manejo de los recursos públicos. ⁷ Pese a la importancia de la identidad, nos abstenemos de usar este concepto, debido a la discusión actual tan ideologizada que, en lugar de facilitar, dificulta el diálogo sobre el empoderamiento de las organizaciones.

- Que las comunidades vean por lo tanto en la realidad los beneficios de la participación popular. Que se vaya pagando esta "deuda histórica" que el Estado tiene con los campesinos e indígenas y que la gestión municipal contribuya con obras y servicios a facilitar el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural.
- Que las comunidades tengan acceso a información sobre lo que ocurre en sus municipios, que haya transparencia y comunicación entre las comunidades, con el gobierno municipal, y también con los demás actores locales.

Los tres aspectos mencionados se relacionan con los pasos anteriores de la pirámide, porque sin organizaciones fuertes (primer paso), propuestas serias (segundo paso) y capacidad de negociación (tercer paso), tampoco lograrán crear los nuevos espacios de acción y convivencia que se necesita para aprender a sentirse parte del municipio.

Aunque la apelación a la tradición del control social en las comunidades es un paso que facilita el control de la gestión municipal, tiene características propias que no necesariamente se proyectan hacia el municipio.

- El control social comunal es un contrapeso al poder que se delega a la autoridad social, conjuntamente con la responsabilidad por los asuntos comunes. Es a la vez un mecanismo de castigo social para la autoridad que abusa de este poder o no cumple con las responsabilidades que le fueron delegadas.
- El control social comunal se basa en relaciones directas y cotidianas (cara a cara). Cuando no se cumple esta condición, se desconfía del dirigente. Es un principio que tiene sentido en las organizaciones locales, pero que deja de funcionar en las organizaciones supra-comunales.

Estas características muestran que la tradición comunal del control social es un punto de partida importante, pero insuficiente por sí sólo para asegurar un instrumento útil en la gestión municipal.

El control social comunal tiene la gran ventaja de que todos los hombres y mujeres se sienten identificados como parte de la comunidad. Pero, tiene como desventaja una práctica de delegación de responsabilidades demasiado pasiva para el tipo de participación que requiere el desarrollo del municipio. La comparación muestra también la

importancia de que las prácticas tradicionales de control social evolucionen hacia formas nuevas, que funcionen aún cuando la relación no sea directa y cotidiana como en las comunidades.

Un punto que se relaciona estrechamente con el arriba mencionado: la reiterada necesidad de flujos de información para que haya transparencia, y espacios de comunicación para el diálogo y la concertación, no sólo enfrentamientos conflictivos y reproches posteriores.

En las elecciones de fines de 1999, por segunda vez y con mayoría absoluta, se eligió al compañero Octavio Flores como alcalde del municipio de Zudáñez. No solo fueron los campesinos los que votaron, un campesino al igual de ellos. También votaron por él muchos vecinos, comerciantes, profesores, sin fijarse en los colores políticos sino en el mérito demostrado de saber trabajar conertadamente con todos los sectores sociales del municipio.

El ejemplo de Zudáñez muestra que los cambios están en plena marcha, aunque quede mucho por hacer y aún haya muchos municipios donde recién se están iniciando estos cambios. El abstencionismo en las últimas elecciones municipales¹⁸ refleja en cierta manera que la conciencia aún es incipiente, pero que las comunidades comienzan a valorar la importancia de autoridades capaces y honestas para avanzar. Los regalos y promesas demagógicas a cambio del voto van en perjuicio propio y del municipio como tal.

La gran cantidad de candidatos campesinos e indígenas - hombres y mujeres - es una prueba del interés en el municipio y también de la creciente confianza de que ellos son capaces de manejarlo.

**Municipio
somos todos**

¹⁸ Las causas del abstencionismo en el campo son múltiples, no es simplemente por insuficiente interés. En muchas comunidades las mesas electorales están demasiado alejadas y no hay medios de transporte. Otra razón que afecta aún más a las mujeres, es la falta de documentos de identificación.

La consigna **Municipio somos todos** expresa esta nueva conciencia de corresponsabilidad, pese a la diversidad de roles e intereses de los distintos actores locales en el municipio. En la medida en que las propias organizaciones campesinas e indígenas asuman esta consigna mostrarán cuánto se fortalecieron y aprendieron a relacionarse con el gobierno municipal y con los otros sectores, sin temor a perder la propia autonomía o ser utilizados por intereses ajenos.

Esta capacidad creciente de relacionamiento es resultado y a la vez fuente del fortalecimiento organizativo; así lo muestra la experiencia de los pocos años de participación popular.

Los comités de vigilancia

La Ley de Participación Popular creó los comités de vigilancia para ejercer el control social, pero además como un mecanismo adicional para facilitar la articulación entre gobierno municipal y organizaciones territoriales, en lo relativo a la planificación participativa. Como puede verse¹⁹, en muchos casos es un instrumento que hasta ahora da más problemas que soluciones.

Entre los comités de vigilancia y las organizaciones campesinas tradicionales existe una diferencia esencial, que permite explicar estas dificultades. Las primeras son estructuras de mediación, creadas "desde arriba", para facilitar la implementación de la Ley de Participación Popular. En cambio, las comunales son organizaciones crecidas históricamente y legitimadas culturalmente.

El peligro radica en que los comités de vigilancia rivalicen con el rol y las funciones de las organizaciones tradicionales.

Las organizaciones comunales se debilitarían sin que los comités de vigilancia puedan suplirlas con la misma legitimidad y fuerza, dando lugar a una virtual paralización del proceso de participación popular.

Algunas instituciones (estatales y privadas), quizá sin proponérselo, refuerzan esta tendencia, privilegiando a los comités de vigilancia como únicos interlocutores y receptores de sus acciones de apoyo, haciendo a un lado a las organizaciones tradicionales o fomentando un distanciamiento entre unos y otras. No se toma en cuenta o se olvida que los miembros de los comités de vigilancia reciben un mandato, que además es revocable, de las organizaciones campesinas. Lo que hagan o dejen de hacer los comités de vigilancia no es a título propio sino a nombre de sus mandantes.

¹⁹ El tema se menciona en el Anexo al analizar las tendencias de la implementación de la Ley de Participación Popular.

En Saucari (Toledo): Poco a poco, las comunidades fueron ganando espacio en el Comité de Vigilancia. Finalmente encontraron una solución para hacerse oír más y controlar mejor la gestión municipal. El tata mayor es Presidente del CV, los jilakatas de los 7 ayllus son los Delegados al CV.

En Saucari, como en muchos otros municipios, se evitó cualquier riesgo de rivalidad o sobreposiciones, designando a la propia instancia dirigente como comité de vigilancia. Estas soluciones son, sin duda, las más claras y contundentes, porque la legitimidad de la organización propia refuerza la capacidad de representación y negociación como comité de vigilancia.

En otros municipios, donde hay otros sectores sociales y no únicamente campesinos, se encontraron otras soluciones.

En Lunbay: En la anterior gestión, ante un gobierno municipal poco abierto, aprendieron a marchar juntos el CV y la central campesina, dejando a un lado la rivalidad que el alcalde había tratado de sembrar. Así –juntos- lograron realizar una auditoría externa y seguimiento al dictamen, pero también la incorporación de algunas obras de interés común.

Es un ejemplo como los hay muchos, en que la Central asumió un rol activo y acompaña al CV para tener más fuerza al negociar con el gobierno municipal.

En el municipio de Samaipata, Santa Cruz, como ya es norma en todo ampliado se coloca en el orden del día el informe del CV. El CV trae en papelógrafo el informe detallado del control ejercido a la gestión municipal. Ya en el desarrollo del ampliado, no solo se escucha, sino que se hace preguntas, se critica y se sugiere, al mismo tiempo se determinan acciones que debe encarar el CV en las siguientes semanas en coordinación con la Central y las comunidades. En otras palabras se elabora un mandato que será evaluado en el próximo ampliado. Una situación similar, en unos más avanzada que en otros, sucede en los demás municipios donde trabaja el PADEM.

Ambos son ejemplos de cómo las comunidades resolvieron el peligro de la superposición de roles y jerarquías, ubicando a los comités de vigilancia como estructuras auxiliares, que deben ser apoyadas por las organizaciones tradicionales para cumplir sus funciones.

Allí, como en muchos otros municipios enfrentaron otra dificultad inicial: ¿cómo controlar al comité de vigilancia? ¿cómo estar seguros que sus miembros cumplen con el mandato asignado y no se "ven-den" al alcalde?

Esta preocupación se resolvió con la nueva regla, a veces incorporada en los estatutos, de que los comités de vigilancia participen en los ampliados y talleres, para informar de sus gestiones y de lo que está pasando en el gobierno municipal, pero también para informarse de lo que esperan las comunidades y coordinar sus acciones con ellas.

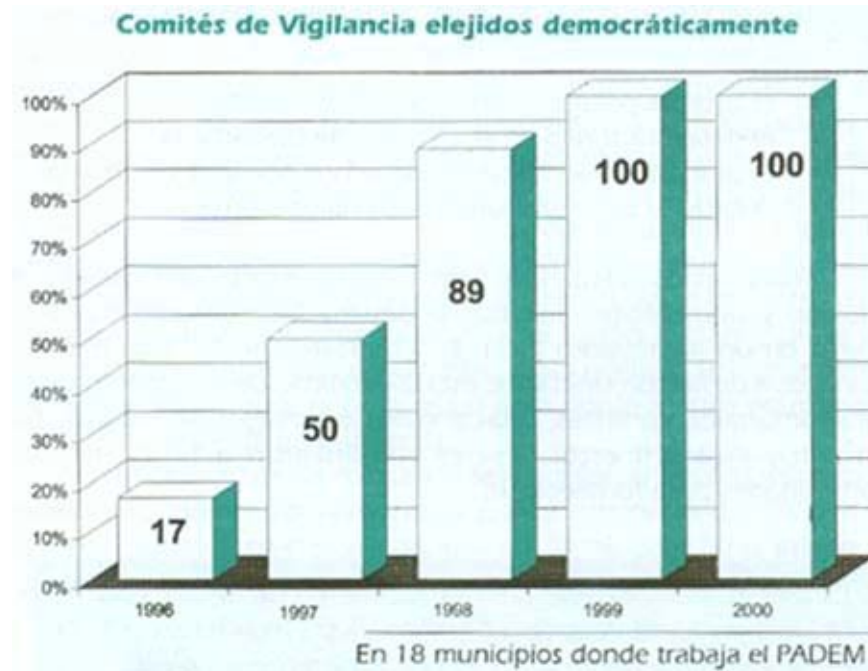


El ejercicio responsable del control social enseñó otras cosas:

- Que no se puede delegar toda la responsabilidad al comité de vigilancia y tampoco a los dirigentes. Que las mismas comunidades tienen que asumir un rol activo y complementario para garantizar que las obras sean las planificadas y sean de buena calidad.
- Que no es suficiente que un delegado al comité de vigilancia o un dirigente sea valiente para denunciar las fallas o los problemas. Que, de la misma manera, tiene que ser capaz y estar dispuesto a buscar soluciones.

- Que no todos los temas están al alcance del comité de vigilancia y de los dirigentes, aunque se capaciten y tengan el apoyo de sus bases. Hay asuntos, como el control financiero, que requieren los servicios especializados de auditores externos, o la elaboración de proyectos que no se pueden hacer sin el apoyo técnico de profesionales.

Aunque tienden a superarse los problemas iniciales, cuando los alcaldes designaban "a dedo" a los delegados al comité de vigilancia, o cuando los vecinos lo acaparaban y no permitían la participación equitativa de los campesinos e indígenas, son muchos los retos que siguen todavía por delante.



Para que las comunidades resuelvan estos retos y aprovechen las ventajas de la participación popular precisan el apoyo de las instituciones, y no solamente los pocos miembros del comité de vigilancia y tampoco sólo para aprender alguna destreza en la planificación o para el ejercicio del control social, sino para desarrollar entre todos sentido de corresponsabilidad y pertenencia con el municipio.

2.5 Mirar Más Allá

Como ya se dijo, el municipio es un espacio privilegiado para el empoderamiento de las organizaciones sociales y la democratización del poder local. Pero el desafío no termina en sus estrechos límites, no sólo se trata de afianzar y profundizar la participación popular en los municipios, también hay que desarrollar ciudadanía y capacidad de participación en los demás ámbitos del país.

Un proceso de descentralización que únicamente apunta a lo local, corre el riesgo de ser un proceso de atomización y disgregación, en lugar de un mecanismo para la democratización de la sociedad.

Pero, la capacidad de participación política de las comunidades tropieza con muchos obstáculos:

- el sistema político y, en especial los partidos
- el déficit histórico en el ejercicio de ciudadanía
- el desconocimiento de los derechos políticos y humanos
- la falta de organizaciones nacionales fuertes

Todos estos obstáculos son causa y efecto del sistema de exclusión y dominación que buscó destruir las comunidades o las encerró en un aislamiento local. En contraste con la larga tradición organizativa de las comunidades, está la debilidad de las organizaciones supra-comunales, centrales, sub-centrales o consejos de mallkus. Con la municipalización estos niveles comenzaron a tener mayores oportunidades para fortalecerse.

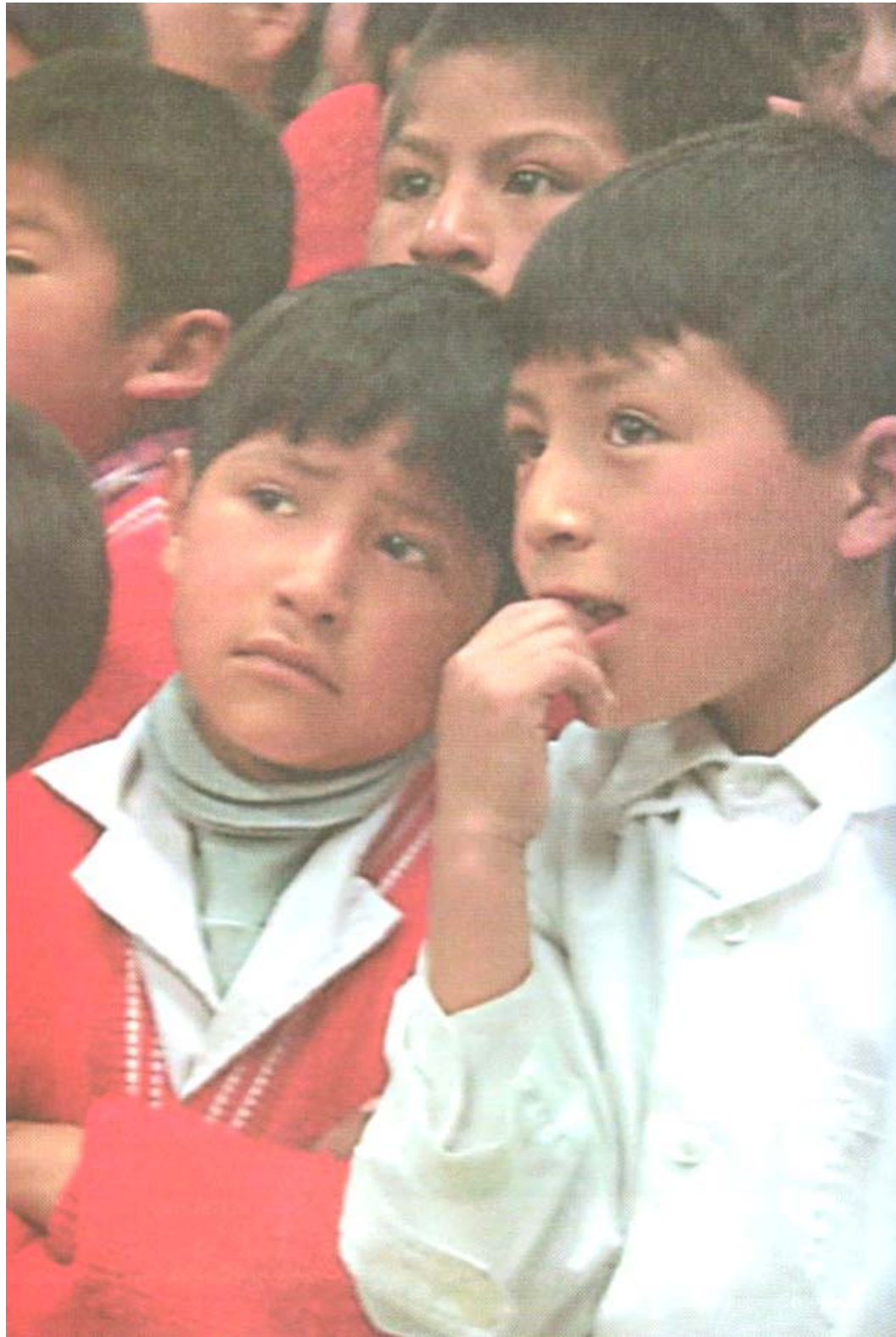
La región de Nor-oeste del Departamento de Oruro, con 15 Municipios parte de Jach'a Carangas, está muy desvinculada entre sí y para llegar a Oruro. Es una zona lechera y productora de caméldos y ovinos. Necesidad: vinculación caminera para el desarrollo de la región. Oposición de la Prefectura y del Gobierno Central porque es una región muy dispersa. Se juntaron todos los municipios, consejeros departamentales, diputados uninominales, y presionaron. Las organizaciones campesinas impulsaron este proceso, desde antes de la LPP incluso. Acuerdo conseguido: dos etapas para la construcción de la carretera: 1ª. Oruro-Toledo, en ejecución, 2ª. Toledo-Pisiga (frontera con Chile) para más adelante.

Son pasos importantes para superar el aislamiento, pero insuficientes todavía para vencer los obstáculos señalados. Para ello, se necesita organizaciones regionales y nacionales fuertes y prepositivas, capaces de transformar la situación.

Sin embargo, en más de 20 años de existencia y no obstante momentos coyunturales exitosos, la CSUTCB no logra afianzarse en su rol de representación nacional, por encima de diferencias regionales, ideológicas o étnicas. Más bien, los conflictos personales y las disputas fundamentalistas entre dirigentes, han provocado situaciones de agudo debilitamiento. La falta de unidad y propuestas no sólo quita fuerza a la CSUTCB, sino que incluso llega a cuestionar su sobrevivencia.

Los estallidos de descontento social, expresados en los bloqueos de caminos en abril y septiembre del 2000 y el curso de las posteriores negociaciones, no hacen sino poner en evidencia esta situación. Mientras las comunidades campesinas se ven privadas de una representación nacional coherente, prepositiva y con capacidad de presión sostenida, crece el poder de los grandes empresarios y terratenientes para hacer aprobar o cambiar leyes y políticas gubernamentales a su favor. Por ejemplo, logran reducir los impuestos a la gran y mediana propiedad rural, evitan la reversión de latifundios improductivos o consiguen programas de "reactivación económica" de beneficios excluyentes. Por falta de una visión estratégica de las organizaciones campesinas e indígenas, estas políticas se implementan sin protesta, resistencia, ni propuestas para por lo menos equilibrar la situación y salir del marginamiento.

La necesidad de las comunidades de reforzar sus organizaciones supra-locales intenta ser respondida por la estrategia del PADEM de combinar distintos niveles de acción. Lo municipal como **micro**, lo departamental como **meso** y lo nacional como **macro**



3. PROPUESTAS PARA FACILITAR EL EMPODERAMIENTO

Como dijimos desde la introducción, no ofrecemos una guía o un manual de instrumentos, porque existen suficientes materiales de ese tipo. Lo que nos interesa en este capítulo es incidir en la reflexión metodológica sobre el rol de quienes se proponen apoyar estos procesos de empoderamiento y democratización hasta ahora analizados. Son reflexiones iniciales que buscan el diálogo con otras instituciones sobre los principios que orientan nuestra acción, justamente porque sabemos que esta reflexión suele quedar postergada por las urgencias del trabajo cotidiano.

El contexto y las condiciones no sólo cambiaron para las organizaciones campesinas e indígenas o para los funcionarios públicos, cambiaron para el conjunto de la sociedad, y también para nuestras instituciones.

Estamos ante nuevos retos y necesitamos revisar y redefinir algunas visiones y prácticas, e incluso el rol que nos asignamos. Lo exige la Ley de Participación Popular que obliga a las ONG a integrarse a los procesos de planificación municipal, apoyándolos en lugar de realizar proyectos aislados. Pero, más aún, lo demandan las propias comunidades que esperan que las instituciones les apoyen en la apropiación y profundización de los cambios iniciados.

El PADEM, como otros proyectos, también se atribuye un papel de facilitador de estos procesos. Preferimos hablar de facilitar en lugar de capacitar o promocionar, porque queremos resaltar el protagonismo de los hombres y mujeres participantes en la construcción, deconstrucción y reconstrucción de nuevos sentidos sociales y prácticas culturales.

No se trata entonces de transferir conocimientos sino de construirlos de forma colectiva, a partir del diálogo de los saberes, pero más aún a partir de las nuevas experiencias y espacios que se van ganando. Es un proceso educativo en el sentido amplio, con momentos de capacitación, promoción y sobre todo información, que parte de los problemas cotidianos y vivenciales, para buscar soluciones concretas y colectivas.

¹ Entendemos metodología en un sentido amplio, referido a un conjunto coherente de objetivos, instrumentos y técnicas, que articula la concepción pedagógica con el método, como lo propone M.R. Mejía.

Se trata de un proceso interactivo entre facilitadores y participantes y no simplemente de aplicar técnicas participativas para que "ellos" aprendan mejor lo que "nosotros" supuestamente les debemos enseñar.

No pretendemos estar aplicando ya a cabalidad todos estos conceptos, pero nos esforzamos por avanzar hacia ellos, a partir de los siguientes principios que orientan nuestra acción:

- Respeto cultural
- Equidad de género
- Información y comunicación
- Nueva cultura institucional
- Combinación de niveles

3.1 Respeto Cultural

Persisten múltiples formas de discriminación contra las culturas indígenas, pese al reconocimiento de la diversidad cultural en la Constitución Política del Estado. La construcción de una sociedad intercultural, por tanto, sigue siendo en Bolivia una de las tareas más urgentes para vivir en democracia.

No es casual entonces, que un proyecto que se propone contribuir a la democratización, reconozca el respeto cultural como principio básico.

Que la mayoría de las instituciones provengan de otro contexto cultural al de los grupos con los que trabajan, es una razón adicional para ponderar y hacer conciencia de la importancia del respeto cultural.

Existe una serie de actitudes esenciales que distinguen una actitud institucional culturalmente respetuosa:

- Que en los eventos se hable la lengua materna de los participantes, especialmente cuando ellos no manejan con fluidez el castellano.
- Que se haga el esfuerzo necesario para entender la lógica del otro y no se asuma la propia como única.
- Que se respete los saberes culturales y conocimientos del grupo y la importancia de lo simbólico y de lo afectivo, para facilitar la construcción de nuevos conocimientos.
- Que los cambios sociales y culturales sean decisión del grupo o la comunidad, no de la institución que viene de afuera (incluso cuando de género se trata).

El respeto cultural se concreta en relaciones interpersonales, entre los facilitadores institucionales y las personas con las que trabajan. Eso supone que al interior de la institución se reflexione el tema de forma autocrítica, que se reconozca acciones basadas en prejuicios culturales (y a veces hasta racistas) y se aprenda a erradicarlas, cambiándolas por actitudes respetuosas.

Respeto cultural es una actitud radicalmente distinta a las poses fundamentalistas. Hay discursos indianistas que buscan enaltecer la cultura originaria, negando el respeto a las demás culturas. Aunque el propósito sea el de fortalecer la identidad cultural, es un fundamentalismo que alimenta los prejuicios culturales y debilita la construcción de una sociedad intercultural.

De igual manera rechazamos el fundamentalismo "modernista", que mira como obstáculo a las normas y prácticas culturales ajenas y plantea su eliminación, para allanar el camino al "progreso".

El respeto cultural que nosotros planteamos, parte de que toda cultura es una construcción histórica, pero no eterna ni inmutable. Una cultura estática, que no se transforma, sería una cultura muerta.

La cultura cambia a un ritmo más lento que los cambios políticos y sociales, pero cambia. Va incorporando nuevos elementos para que los seres humanos mantengamos la capacidad de dar respuestas ante las cambiantes condiciones de vida.

Las culturas interactúan y se influyen mutuamente, no existe la pureza cultural, y menos en un país como Bolivia, con más de 500 años de dominación, paralela a la resistencia de las culturas originarias. La valorización cultural que defendemos, no se fundamenta en la negación de la interacción cultural o de los procesos de modernización, se basa en el simple principio de que los mismos hombres y mujeres decidan qué desean cambiar y en qué ritmos, y que para ello dispongan de información suficiente y verídica.

Respeto a la propia organización

Un respeto mínimo, incluso legislado por la Ley de Participación Popular, debería ser el reconocimiento de las organizaciones comunales tradicionales. Como vimos², no son derechos siempre respetados. De forma intencional y a veces por ignorancia, se intentó suplantar a las organizaciones tradicionales por "OTB"

² Es un tema que profundizamos al analizar la base organizativa en la Pirámide del Empoderamiento y también en el Anexo al evaluar las tendencias de la participación popular.

Otra forma de irrespeto, paradójicamente en nombre de la defensa de las culturas tradicionales, cometen aquellas instituciones que condicionan su apoyo a las comunidades a la imposición de cambios organizativos. La cosa es más o menos así: "dejan de ser sindicato, se vuelven ayllu y entonces tienen nuestro apoyo" o viceversa.

El respeto a la organización propia que propone el PADEM va más allá de lo que plantea la Ley de Participación Popular o de conceptos tradicionales de participación. La estrategia de trabajar **con y desde la propia estructura organizativa** significa fundamentalmente que el proyecto se inserta en los espacios orgánicos de la estructura organizativa campesina en lugar de crear espacios propios o diferenciados.

Es lo contrario a las relaciones que frecuentemente se establecen entre proyectos y organizaciones campesinas e indígenas. Aquí los propios actores tienden a legitimar este enfoque, porque pueden sentirse dueños del proyecto. Esto no sólo se debe al hecho que ellos son la contraparte, sino que también retribuyen el respeto que practica el PADEM a la cultura y a la autonomía de las organizaciones campesinas.

Taller Ampliado (TA) del municipio de Santiago de Callapa, realizado a fines de octubre de 2000. Una vez reunida toda gente, el secretario general de la Central Agraria inaugura el taller sujetándose a un pequeño programa.

Al comenzar pasa lista para confirmar la presencia de las 11 subcentrales y los 59 sindicatos agrarios.

Posteriormente, con ayuda de su secretario de actas, indica la evaluación del Plan de Acción acordado en la TA anterior.

Una vez concluido este punto, cede la palabra ala facilitadora y el facilitador del PADEM para que moderen el intercambio de experiencias entre los participantes sobre la priorización de demandas para la POA del 2001.

Posteriormente retoma la palabra el secretario general, para revisar los Libros de Actas verificando los acuerdos de las asambleas comunales de priorización, para asegurar que todos los dirigentes plantean las demandas aprobadas en sus comunidades, tal como habían acordado en el anterior Taller Ampliado.

La estrategia del PADEM tiene algunas ventajas que queremos destacar:

- En los Talleres Ampliados (TA) participan todos los dirigentes comunales, además de representantes (mujeres y hombres) de base. El PADEM contribuye con el personal técnico, los materiales didácticos y con un apoyo para la comida, el mismo que decrece año tras año mientras crecen paralelamente los aportes comunales y municipales. Todos los demás gastos son asumidos por los participantes o por el gobierno municipal.
- Como espacio orgánico, que generalmente se reúne tres veces al año, el TA es un lugar adecuado para que los dirigentes y representantes comunales se informen, intercambien experiencias, reflexionen y tomen acuerdos.
- Parte esencial de estos TA es la aprobación de los planes de acción, no del PADEM sino de la propia organización. Todo TA empieza con la evaluación del cumplimiento del plan anterior y termina en los acuerdos consensuados para un nuevo plan de acción.

En los TA como en los Encuentros, se da mucha importancia a la lengua materna y a las formas de trabajo participativo, pero sobre todo se cuida que los métodos e instrumentos sean **apropiables** por la organización, que lleguen a ser parte de su propia cultura organizativa.

La experiencia del PADEM no pretende ser generalizable o replicable como tal, pero permite resaltar la importancia que tiene el respeto a la organización propia y a las prácticas culturales. Es sobre esta base que se pueden generar experiencias distintas para facilitar el empoderamiento de las organizaciones campesinas y, con ello, la democratización del poder local.

3.2 Equidad de Género

En Bolivia, son fundamentalmente las instituciones de cooperación al desarrollo las que dominan el debate de género. En los textos publicados, se percibe un fuerte interés por los distintos enfoques y su evolución en el tiempo, como base para definir las propias intervenciones institucionales. Se enfatiza el carácter cultural de la construcción de relaciones entre hombres y mujeres, pero se reflexiona muy poco sobre los Contextos culturales concretos en los cuales se

desempeñan las instituciones y donde se producen o cambian las relaciones y jerarquías de género³.

A pesar de este desconocimiento, la mayoría de las instituciones pretendemos impulsar o al menos facilitar cambios a favor de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres.

El PADEM se esfuerza por contrarrestar el riesgo de que la falta de conocimientos sólidos lleve a actitudes prejuiciosas e impositivas. Pondera por ello una serie de criterios y principios para procurar un apoyo respetuoso y eficaz en este proceso de cambios⁴.

- **Partir de las tradiciones**

Aunque es innegable el proceso de modernización y cambio, siguen teniendo un peso muy fuerte las tradiciones en la vida de las comunidades, en las familias y también en las organizaciones. Las tradiciones tienen fuerza normativa, porque son parte del sistema de valores. El incumplimiento de las tradiciones, especialmente cuando se refieren a las relaciones de género y a las mujeres, es sancionado moralmente y, si amerita, también físicamente.

Las tradiciones no son necesariamente ancestrales y menos son eternas. En la medida en que cambian las condiciones y las personas, también evolucionan y cambian las tradiciones, sin que esto signifique necesariamente una ruptura del sistema cultural.

Las instituciones pueden facilitar estos cambios siempre que sepan reconocer las prácticas existentes en las comunidades y partir de sus propios valores. Es el propio grupo que debe reflexionar y decidir qué cambiar, cuándo y cómo hacerlo. Las instituciones apoyarán ese proceso aportando información y espacios de comunicación.

En los ayllus del municipio de Carahuara de Carangas no se perdió la costumbre de la mama t'allas. Pero ya no gozaban de la misma autoridad que antes, su rol había quedado cada vez más reducido al trabajo de atender a los comunarios con trabajos domésticos. Conjuntamente con las otras mujeres de las comunidades decidieron exigir a los hombres más respeto a las mujeres, que sus opiniones sean escuchadas y tomadas en cuenta en los cabildos y asambleas.

³ El énfasis puesto en la dimensión cultural o social, muchas veces lleva a olvidar o subestimar el hecho de que son relaciones interpersonales.

⁴ En el capítulo anterior, referido a las bases organizativas de las comunidades andinas, se amplió el tema de los roles de hombres y mujeres.

El de Curahuara de Carangas es un ejemplo de lo que también ocurrió en otros municipios: que las mujeres no se rebelaban contra las tradiciones y su cultura; al contrario recurrían a defenderlas para argumentar cambios y mejoras a su favor. La fuerza de convicción no está definida por la veracidad histórica del argumento, más bien se funda en el discurso indígena de la complementariedad andina entre hombres y mujeres, como el "deber ser".

El rol del PADEM en este proceso no fue el de impartir talleres sobre género o sobre cultura, fundamentalmente fue el de facilitar espacios para que las propias mujeres analicen y decidan sus demandas y también las estrategias para negociarlas con los hombres.

- **Facilitar el diálogo y la concertación**

Un temor de muchas comunidades es que las instituciones vengan a hablar de género para enfrentar a hombres y mujeres. Por cierto, es un temor más fuerte de parte de los hombres que de las mujeres, pero es, en cualquier caso, una preocupación que expresa la importancia que tiene para las comunidades que las instituciones no polaricen ni dividan a la población por sexo.

Sólo facilitando el diálogo entre hombres y mujeres de la misma cultura, y a la vez el diálogo intercultural con las instituciones, se puede contribuir a establecer nuevas reglas y consensos.

No es sólo una cuestión de optar entre espacios propios para mujeres o espacios "mixtos" de hombres y mujeres. En la experiencia del PADEM es más bien una combinación de ambas formas. Las mujeres requieren espacios propios para analizar su situación y consensuar sus posiciones, pero de igual manera necesitan fuerza y voluntad para hacerse respetar y participar en los espacios públicos "mixtos".

La importancia de la participación de las mujeres en las organizaciones "mixtas" (sindicatos, ayllus, etc.) creció con la participación popular, ya que de otro modo ellas quedarían excluidas de los procesos de planificación y control de la gestión municipal. Este cambio plantea nuevos retos a las organizaciones y también a las instituciones. Las organizaciones tienen que volverse espacios verdaderamente "mixtos" y las instituciones deben facilitarlos evitando prácticas "aislacionistas".

- **Trabajar con mujeres y hombres**

Aunque este postulado parezca tan obvio que ni vale la pena mencionarlo, no es así en la práctica. Aún existen demasiados proyectos que pretenden contribuir al cambio de las relaciones de

género, trabajando exclusivamente con mujeres. Pero aunque ellas sean las más interesadas en que haya cambios, éstos tienen que ser asumidos por las personas de ambos sexos.

Las mejoras no siempre se logran por persuasión, también hay momentos de presión y conflicto. Sin embargo, el manejo del conflicto debe ser responsable, de parte de las mujeres para asegurar que ganen y no pierdan posiciones. Más aún, la institución debe sopesar las acciones que promueve, lo fácilmente que puede iniciar un conflicto y luego irse, dejando a un grupo o una comunidad con dificultades difíciles de componer.

- **Género es una dimensión transversal**

Aún persiste en algunas instituciones la práctica de "hacer género" como un trabajo extra y desvinculado de las demás actividades. La importancia de que el enfoque de género sea parte del trabajo específico de la institución o del proyecto, que ayude a precisar las demandas y las ofertas para asegurar que las mujeres no sean relegadas o discriminadas por la institución, es un tema desarrollado por distintos autores y autoras.

En un proyecto como el PADEM, con la misión de contribuir al empoderamiento de las organizaciones campesinas y a la democratización del poder local, "transversalizar" género significa básicamente contribuir a que se entiendan las relaciones entre hombres y mujeres como una dimensión básica de la democracia. Que no puede haber empoderamiento de una organización, si en su interior excluyen a las mujeres. Significa por tanto, que en los procesos de planificación participativa se dé el espacio necesario para que las mujeres expresen sus visiones y demandas, que los hombres las escuchen con respeto y que las tomen en cuenta.

- **Métodos adecuados**

Muchos de los métodos utilizados por las instituciones son poco adecuados, para hombres y para mujeres. No se considera suficiente el poco manejo del castellano, las dificultades para la lecto-escritura, o se parte de concepciones demasiado abstractas. Muy rara vez se toma en cuenta la importancia de lo afectivo y emocional, ni se maneja principios básicos de la construcción de conocimientos, condiciones que permiten una mayor participación de las mujeres.

Errores como los mencionados son graves para hombres y mujeres (y más aún lo deberían ser para las instituciones que los cometen). Pero son

más graves para las mismas mujeres, porque menoscaban la poca autoestima que suelen tener. Son eventos doblemente frustrantes para ellas, no sólo porque no lograron aprender algo nuevo, sino también porque las hicieron sentir incapaces y por tanto humilladas.

- **La importancia de lo simbólico y afectivo**

En el mundo andino, pero también en otras sociedades tradicionales, lo simbólico muchas veces tiene más peso que lo hablado y lo racional. La gente "se fija" más en lo que se hace o deja de hacer, que en lo que se dice y argumenta. Es parte de un sistema complejo de valores, normas y reglas, que difícilmente puede ser comprendido en su totalidad por una persona o institución que viene de afuera.

Lo que sí puede una institución es reconocer la importancia del ejemplo; para la gente es poco creíble que los representantes de una institución hablen de equidad entre hombres y mujeres, si solamente ven facilitadores varones. El PADEM trabaja con equipos mixtos en todos los eventos, demostrando que en todos los temas las facilitadoras tienen la misma capacidad profesional que los facilitadores.

En todos los municipios donde trabaja el PADEM, el cambio que más demandan las mujeres es mayor participación en las organizaciones comunales. Aunque para las mujeres implica más trabajo y tiempo, refleja su voluntad de no quedar reducidas simplemente al ámbito privado, que lo sienten útil y justo, pero que también necesitan presencia en los espacios públicos.

Para la mayoría de los hombres este cambio es aceptable e incluso lo apoyan activamente.

La primera razón es su comprensión de que la presencia activa de las mujeres fortalece a la organización y que por tanto le da mayor fuerza para participar en la gestión municipal. Es decir, se convencieron de que el cambio no les quitó nada a ellos, que más bien permitió avanzar a ambos y a la comunidad entera.

En segundo término las mujeres supieron negociar hábilmente y ganar como aliados a muchos dirigentes influyentes e importantes. Lo lograron, tomando la palabra a los hombres, exigiéndoles que su discurso de la complementariedad andina se ponga en práctica.

La contribución del PADEM fue el diseño de un modelo de seguimiento de los acuerdos consensuados entre hombres y mujeres, para que no se queden solamente en palabras.

3.3 Sin Comunicación no hay Participación

La comunicación es una premisa para la participación. Quien no está inmerso en los procesos comunicacionales contemporáneos, quien no está informado de lo que pasa en su entorno y en su país, no participa. La exclusión de personas o grupos sociales de esos procesos comunicacionales, expresada -entre otros- en la subinformación o la desinformación, conduce al marginamiento.

En consecuencia, uno de los retos para cualquier proyecto o institución empeñado en apoyar el proceso de empoderamiento de las organizaciones y contribuir a la formación de una cultura más democrática, es colaborar a la superación de este enorme déficit de información que existe en el país y particularmente en las zonas rurales.

Por lo mismo, el PADEM diseñó una estrategia de comunicación coincidente en lo fundamental con las reflexiones y esfuerzos realizados desde la Dirección de Comunicación Social de la ex-SNPP para impulsar un modelo comunicacional democrático, plural y participativo, como una de las condiciones esenciales que apuntale el proceso de participación popular.

Quienes tuvieron a su cargo tal responsabilidad sustentaban que el planteamiento de democratizar la comunicación suponía "un cambio de sus funciones de las relaciones de mediación entre el nivel comunicativo y la organización social" expresada en:

- participación en la toma de decisiones
- amplia nivelación de influencias en el proceso de toma de decisiones
- nivelación de las bases del poder social

Agregaban que "la propuesta de democratización de la comunicación es una propuesta de democratización de las sociedades (...) y en consecuencia que (...) la democratización de las comunicaciones forma parte de un proceso más amplio de cambio estructural y de redistribución del poder en una sociedad".

Concluían por tanto en que "no puede haber democracia genuina ni participativa sin democracia en los procesos comunicacionales e informativos"⁵.

⁵ En "Comunicación sin centro. Señas y sueños para descentralizar la comunicación y democratizarla". Ministerio de Desarrollo Humana. Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997. Pags. 152-153.

De manera convergente con esa propuesta, nuestra práctica comunicacional estuvo orientada a:

1. Construir espacios de socialización de experiencias, de reflexión para la toma de decisiones en los que se haga transparente la gestión municipal.
2. Garantizar la existencia de un flujo informativo de doble vía, desde y hacia las organizaciones y comunidades indígenas y campesinas.
3. Inducir a la acción.
4. Construir una agenda en los niveles local, regional, departamental y nacional.

Para el logro de estos propósitos nuestro trabajo comunicacional se desarrolló en base a las siguientes estrategias:

1. Buscar la complementariedad de los medios mediante un uso combinado de medios masivos y minimedios de comunicación.
2. Tratar de emplear siempre un lenguaje accesible y atractivo.
3. Tratar de ofrecer siempre mensajes pertinentes y oportunos.



Describimos a continuación los distintos instrumentos y métodos empleados.

Los eventos presenciales

Los Talleres Ampliados y los Encuentros del PADEM fueron concebidos y funcionan como espacios privilegiados de comunicación e intercambio de información entre:

- los dirigentes campesinos (fundamentalmente locales, pero también departamentales y nacionales) y representantes de base, a partir de la socialización de sus experiencias y de los pasos seguidos para solucionar sus problemas y satisfacer sus expectativas
- los facilitadores del PADEM, en la medida en que podían aportar con la información requerida, de forma verídica y didácticamente adecuada
- los comités de vigilancia, para que informaran sobre su trabajo y coordinaran con las comunidades
- los alcaldes y concejales, para que informaran a las organizaciones sobre su gestión y debatieran con ellas dificultades y posibles soluciones
- otras instituciones que trabajan en el área y la región, de modo que también pudieran informar sobre sus actividades y coordinar acciones
- eventualmente los vecinos y otros actores del ámbito municipal.

La Radio

La radio es nuestro principal instrumento de comunicación con públicos masivos, gracias a su amplia cobertura entre toda la población. Se emplearon tanto emisoras de alcance nacional (Fides, Panamericana) como radios regionales (San Gabriel, Pió XII) y locales (principalmente las de la red ERBOL).

Se emplearon los siguientes formatos;

- Cuñas de entre 30 y 45 segundos de duración (en castellano, aymara y quechua) con mensajes muy concretos sobre temas municipales, sectoriales (como la defensa del derecho a la tierra de campesinos e indígenas) o nacionales. A través de las cuñas se intenta tanto informar como educar e inducir a la acción.

- Micro-programas informativos de 90 segundos de duración, que tienen por objetivo fundamental socializar experiencias de las organizaciones y de los municipios. El énfasis está puesto en la difusión de experiencias positivas, aunque también los micro-noticieros sirven para hacer públicas algunas denuncias o reclamos. Estos materiales, ampliados y adaptados a lenguaje escrito son también reciclados en varias publicaciones periódicas.

Los impresos

El PADEM utiliza distintos materiales impresos: folletos didácticos, boletines informativos nacionales y departamentales, afiches, agendas, todos cumpliendo funciones específicas, pero enmarcados en la estrategia general.

La mayoría de los folletos didácticos están dedicados a la explicación de las nuevas leyes, pero desde la perspectiva, las visiones o las reivindicaciones de los campesinos, sin por ello perder objetividad y veracidad. Los folletos son importantes materiales de apoyo en los encuentros, pero además se concibieron para apoyar al dirigente en su tarea de informar a su comunidad sobre los temas aprendidos⁶.

Los boletines regionales ofrecen información específica sobre la vida municipal: presupuesto, obras contenidas en el PDM y la POA o informes de los alcaldes. Realmente se constituyeron en un instrumento muy importante para que la gente participara de verdad. Esto es tan evidente que para algunos gobiernos municipales que aún no entienden la nueva lógica y que siguen tratando de ocultar información, esta labor informativa de) PADEM es casi un acto subversivo.

Los boletines nacionales en cambio cumplen una labor distinta. En ellos se incluye preponderantemente información sobre experiencias positivas, de modo que sirvan como aliciente para impulsar iniciativas similares en otros municipios. Asimismo, disponen de espacios a ser utilizados por la CSUTCB para informar y orientar a sus bases.

Las agendas y afiches son material complementario que combina información útil con mensajes movilizadores sobre los temas de agua, tierra, derechos humanos, etc.

Estamos persuadidos que nuestros materiales comunicacionales han sido útiles y satisfacen una gran demanda, que se manifiesta en los permanentes requerimientos que recibe el PADEM de otras instituciones, para acceder a ellos o reproducirlos.

⁶ La intención no es que los dirigentes lleguen ser replicadores de los eventos, tan sólo se retoma y fortalece el rol de orientadores que las comunidades les asignan.

Sin pretender ser la única institución que se esfuerza por facilitar la información y comunicación, ni creer que sus propuestas sean un modelo que deba ser imitado, el PADEM piensa sin embargo que su experiencia en este campo, permite demostrar cuan importantes son la información y los espacios de comunicación para la gente del campo. Responder a esta necesidad es un reto para toda institución que se propone facilitar los procesos de empoderamiento y democratización, en la perspectiva de ofrecer una respuesta más eficaz a la dimensión de los problemas que tiene que resolver el país.

No en vano el investigador norteamericano Robert Huesca, en un trabajo acerca de los procesos de comunicación participativa y las radios mineras en Bolivia se pregunta: "...¿mediante cuáles procedimientos puede ser construida la participación? Si se dejan los procedimientos al azar, la participación reflejará inevitablemente las relaciones de poder en las sociedades, los barrios y los hogares. Pero, si la comunicación sigue un diseño presidido por principios democráticos, se pueden desarrollar procedimientos sensitivos para identificar desigualdades y enmendarlas"⁷.

3.4 Nueva cultura institucional

Ya mencionamos al inicio del capítulo las diferencias que establecemos con los roles tradicionales de promoción o capacitación de las instituciones. El conjunto de reflexiones y principios apuntan a que la "facilitación" no sea un simple recambio de palabra, que realmente exprese una visión y actitudes institucionales distintas, capaces de contribuir al empoderamiento de las organizaciones.

Para que estos planteamientos no queden solamente en papel, debe haber coherencia en la organización interna de la institución o del proyecto. Difícilmente se logrará que los y las facilitadores/as tengan una actitud respetuosa hacia la comunidad y que promuevan una participación amplia y radical, si al interior de la institución se practican normas autoritarias y excluyentes.

No/es suficiente que el personal aprenda algunas metodologías, o técnicas participativas y que tenga solvencia en los temas que debe desarrollar. Se necesita además un compromiso real con la gente. Nunca sirvió, y ahora menos que antes, que estas tres condiciones no vayan de la mano.

⁷ Huesca, Robert. "A procedural view of participatory communication: lessons from Bolivian tin miners' radio". Citado en Luis Ramiro Beltrán Salmón, "Investigación sobre Comunicación en Latinoamérica. Inicio, Trascendencia y Proyección". Plural editores/UCB 2000. Primera edición, agosto de 2000. Pág. 262.

Esto significa revisar conjuntamente los hábitos, supuestos o reales conocimientos y también valores interiorizados. Implica crear espacios y condiciones adecuados para que se deconstruyan y reconstruyan colectivamente nuevos conocimientos y valores.

Esta predisposición y apertura para aprender nuevamente y de forma conjunta la mejor manera de apoyar a las comunidades, debería ser un criterio de selección de personal más importante que el conocimiento o los títulos que se puedan mostrar.

Para que la propuesta funcione se necesita por tanto los espacios suficientes y adecuados de capacitación interna. Se puede y se debe recurrir a apoyos externos: coloquios, cursos o estudios autodidactas, cualquier forma que ayude a elevar el nivel profesional del equipo es buena. Pero, sobre todo, hay que recordar que los y las facilitadores/as - al igual que los grupos, con los que ellos trabajan - aprenden de las experiencias, de las propias en primer lugar, pero también de las de sus compañeros de trabajo.

La reflexión y sistematización de las experiencias laborales y personales, al planificar y evaluar las actividades es, por tanto, uno de los mecanismos centrales del aprendizaje y de la construcción de una nueva cultura institucional.

3.5 Combinación de niveles

Se prioriza el nivel municipal, **micro** por así llamarlo, y a las respectivas organizaciones campesinas.

Pero, también se apunta a la instancia departamental, nivel **meso**, apoyando la información y el fortalecimiento de las federaciones, para que sean capaces de presionar a las prefecturas, conjuntamente con los municipios, para que cumplan su rol y sus tareas⁸ en lugar de ser botín de los partidos de gobierno.

El intento de fortalecer a la CSUTCB, a partir de su rol como contraparte del proyecto, es parte de esta estrategia de contribuir al fortalecimiento de las organizaciones nacionales, nivel **macro**, aunque los problemas y peleas internas mencionadas, no hayan permitido mayores avances.

En síntesis, la priorización del nivel municipal, presupone acciones adecuadas de combinación con los otros niveles.

⁸ Las prefecturas manejan importantes recursos del presupuesto nacional, para apoyar proyectos de electrificación, desarrollo caminero (excepto los vecinales) y otros.

3.6 Principales contribuciones del PADEM

El PADEM no pretende que otras instituciones tomen las mismas opciones. Lo que sí enfatiza es la necesidad de que contribuyan a forjar visiones más integrales y estratégicas, en lugar de reproducir el excesivo localismo de las organizaciones campesinas o el sectorialismo de los gobiernos de turno.

A partir de los principios de acción enunciados, el PADEM considera que sus principales contribuciones para avanzar en la Pirámide del Empoderamiento son:

- Haber fortalecido a las organizaciones, trabajando conjuntamente con los dirigentes de la CSUTCB, de federaciones departamentales y fundamentalmente de las centrales y subcentrales o autoridades originarias. A veces simplemente reforzando lo existente, como los flujos de información y los procesos de toma de decisión y sobre todo el seguimiento a los planes de acción. Otras veces proponiendo instrumentos nuevos (como la visualización o graficación de los procesos), pero siempre cuidando que estos métodos e instrumentos sean **apropiables** por las mismas organizaciones.
- Haber promovido el paso de una organización meramente reivindicativa a una organización **prepositiva**, facilitando la reflexión y el intercambio de experiencias entre las comunidades, pero también contribuyendo a elaborar nuevas visiones con algunas técnicas adaptadas del "taller del futuro"⁹.
- La facilitación de espacios para el encuentro entre las organizaciones campesinas y los demás actores locales, especialmente los gobiernos municipales, fue a un comienzo la iniciativa del PADEM, pero muy pronto se volvió una práctica habitual de las propias organizaciones. Una técnica nada nueva, pero muy útil para aprender a hacer alianzas y negociar, es el sociodrama o juegos de cambio de roles.

⁹ Robert Junk difundió esta metodología en 1987, con una publicación del mismo nombre. A diferencia de los habituales diagnósticos como punto de partido, arranca de una visión futurística de cómo la gente quisiera vivir.

- El principal aporte del PADEM para contribuir al desarrollo de sentido de pertenencia está, sin duda, en la información, a partir de los programas de radio, boletines, y los mismos espacios de comunicación con los comités de vigilancia y gobiernos municipales mencionados. Otra contribución importante fue la elaboración de un "SSEM simplificado"¹⁰ que en los municipios donde trabaja PADEM se adoptó, al igual que información didáctica sobre la Ley SAFCO.
- El PADEM intentó contribuir a una visión menos local, desde la misma cooperación con la CSUTCB. Pero además, aportando información sobre temas nacionales como la tenencia de la tierra, el agua o derechos humanos, que son de interés de la gente del campo y que a la vez permiten mostrar la importancia de ampliar el ejercicio de la ciudadanía.

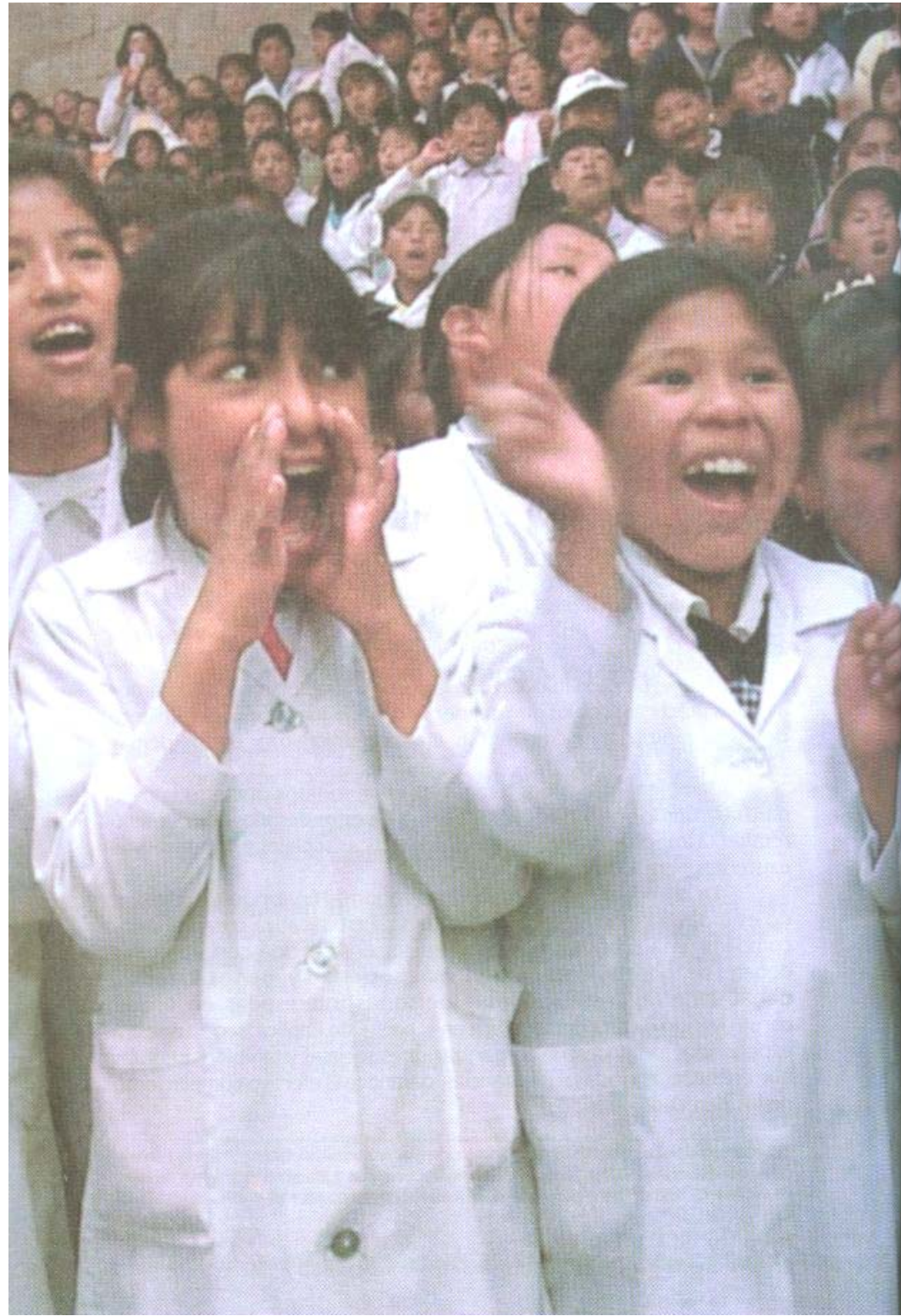
Aunque se hicieron algunos avances importantes, son muchos los retos y preguntas que quedan pendientes, no sólo para el PADEM, sino para todas las instituciones que buscamos contribuir a la democratización y al desarrollo de la sociedad.

A lo largo de este texto, enfatizamos los desafíos que enfrentan las organizaciones campesinas y las instituciones de apoyo para profundizar el proceso iniciado con la participación popular, analizamos algunas prácticas sociales que definen la capacidad de empoderamiento de las organizaciones campesinas en los municipios y en los demás ámbitos de la vida nacional.

También intentamos resaltar los compromisos que esto implica para las instituciones de apoyo. El análisis de estos desafíos nos permitió resaltar la importancia de partir de las prácticas sociales y organizativas existentes para lograr su evolución.

Lo dijimos al inicio y lo reiteramos ahora al final: nuestra reflexión no es todavía completa ni está concluida. Pero alcanza para perfilar y compartir una propuesta que espera ser enriquecida con aportes y debates de todos quienes quieren **"más sociedad y menos Estado"**, debates de las instituciones y personas interesadas en seguir construyendo cultura democrática en el país. Esto implica, según nuestra experiencia, fortalecer a las organizaciones sociales y también asegurar que el Estado, en todas sus instancias, garantice el efectivo cumplimiento de los derechos de todos.

10 "Sistema de Seguimiento y Evaluación Municipal" elaborado por el gobierno central, con cuadernos especiales para los distintos estamentos (gobierno municipal, comité de vigilancia, comunidad) pero que nunca llegó a implementarse de forma masiva.



ANEXO

La Descentralización en el Contexto Nacional e Internacional

La literatura existente sobre descentralización suele enfatizar la importancia de estos procesos para el desarrollo y la democratización de los países. Sin embargo, la descentralización no es una panacea, es apenas un marco jurídico legal que, bajo determinadas condiciones, puede facilitar el desarrollo.

En qué medida se acompaña la transferencia de competencias con los recursos necesarios, y qué formas de participación social se prevén, son dos cuestiones básicas para evaluar y diferenciar las distintas experiencias de descentralización.

El enfoque de la "vía boliviana" de descentralización, comparativamente con otros países, es una apuesta bastante radical a la democratización.

1. La Agenda de la Descentralización

Descentralización y colonialismo

La descentralización es una de las principales reformas políticas de las últimas dos décadas en el ámbito mundial. Se estima que en los últimos años más del 80% de los países en desarrollo con más de 5 millones de habitantes comenzaron a reformar las estructuras centralistas que la mayoría de ellos heredó y arrastró desde los tiempos coloniales. También en los países del ex bloque socialista se planteó la descentralización. Sin embargo, la eliminación del centralismo estatal tan rígido como autoritario, desencadenó un proceso acelerado de desmembramiento de Estados y exacerbación de nacionalismos que parecían superados hace tiempo. La creación de mini-Estados, pero más aún las guerras cruentas en lo que fue la URSS o la desintegrada Yugoslavia, tienen múltiples causas históricas, económicas y también religiosas, que no deslegitiman la descentralización pero que tampoco pueden ser analizadas separadamente. En todo caso, son ejemplos patéticos de que la descentralización no tiene, necesariamente, y siempre el desenlace deseado.

El rol de la cooperación internacional

En la mayoría de los países, la descentralización se asumió por iniciativa propia, sea porque los gobiernos comprendieron la urgencia de modernizar los Estados o porque la oposición de la sociedad contra el centralismo gubernamental lo impuso.



Pero también jugó un rol importante la política del Banco Mundial y de la mayor parte de la cooperación internacional que alientan y financian estos procesos de descentralización, para que estos Estados se modernizaran y volvieran más eficientes en la administración de los servicios públicos y para promover procesos de desarrollo. Otra expectativa fue que la descentralización permitiera disminuir la brecha entre Estado y Sociedad y, con ello, controlar los alarmantes niveles de corrupción.

Descentralización y globalización

Resulta casi paradójica la simultaneidad de procesos de descentralización y globalización y que sean las mismas instancias multi y bilaterales que promuevan ambos.

La globalización implica un continuo y acelerado proceso de concentración de recursos naturales, económicos y financieros, y por tanto también de poder político como capacidad de decidir la suerte

de los países, por encima de sus fronteras y gobiernos. La descentralización es justamente un proceso contrario, de delegación de poder y del manejo de recursos, más cercano a la población y sus necesidades.



Para muchos, esta supuesta paradoja no es más que un proceso complementario, resumible en el eslogan de "pensar global - actuar local", asociado al otro de la "aldea global". No cuestionan la concentración y polarización de riquezas y poder, ni tampoco las consecuencias de pobreza y pérdida de desarrollo para la gran mayoría de los países y de la población de esta "aldea global".

Para otros, la descentralización es una pieza de la globalización, ya que puso fin a la era de los Estados Nacionales y su organización generalmente centralista. Desde esta perspectiva, se subraya el peligro de que la descentralización sea parte del paquete neo-liberal y la consecuente intención de desligar al Estado de sus responsabilidades sociales.

Pese a estas críticas y preocupaciones, ciertamente fundadas, por lo general se coincide en la valoración de los procesos de descentralización como oportunidades para el desarrollo social de los países y la democratización de la sociedad.

Descentralización y participación social

Detrás de esta tendencia "global" de descentralización, se advierte una enorme diversidad de concepciones y prácticas para llevarla adelante. Esta diversidad responde a la diversidad de contextos y problemas de cada país en concreto, pero más aun refleja la voluntad de gobiernos y políticos para decidir las formas y alcances de la descentralización.

Estudios serios dan cuenta de la relación estrecha entre democracia y descentralización. En los países más democráticos predominan procesos de descentralización más profundos y participativos; en cambio, los gobiernos y Estados más autoritarios se limitan a simples ejercicios de ingeniería estatal, sin trastocar las relaciones de poder y exclusión social. Un ejemplo patético es la descentralización que el régimen de Pinochet implemento en Chile, incluso mucho antes que en la mayoría de los países vecinos.

Esto prueba que la descentralización no es per se y automáticamente una reforma que amplíe la participación social y con ello, la democratización. Es un mecanismo que también puede funcionar a la inversa, para conservar y cimentar formas antidemocráticas de poder.

Es por ello, que el tema de fondo y distintivo entre los diferentes modelos de descentralización es el nivel de participación social que facilita o dificulta, la contribución real que haga al desarrollo social y a la democratización de los países.

Esta relación estrecha -pero no automática- entre descentralización y democratización es otro elemento que explica la importancia de propuestas y estrategias de empoderamiento **de y desde** la sociedad civil.

2. La vía boliviana

En comparación con los países vecinos Bolivia inició relativamente tarde el proceso de descentralización, con la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP) en abril de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa (-LDA) en julio de 1995.

No hubo una sola causa por la que los gobiernos postergaran la descentralización en Bolivia. Una fue, sin duda, el predominio de regímenes autoritarios que no concillaban la idea de reducir y redistribuir el poder centralizado, pero, también había preocupación de que en un país de tan marcadas diferencias socioculturales y económicas y de tan poca integración real pudiera darse el mismo proceso de desintegración y desmembramiento ocurrido en muchos de los países del ex-bloque socialista.

Estos temores tenían peso en la definición de la descentralización "vía municipal". Sin embargo, ni las razones pragmáticas ni el inicio tardío quitan mérito al modelo boliviano de descentralización que ha ganado incluso notoriedad internacional.

El modelo boliviano de descentralización reconoce la autonomía política de los municipios, establecida ya anteriormente por otras leyes, aunque sólo tenía importancia para las ciudades, agregando los siguientes elementos que le dan singularidad:

- **Municipios territoriales**

La ampliación de la estructura municipal al conjunto del país sobre la base de las secciones provinciales existentes, creando de esta manera 314 municipios. A diferencia del pasado, cuando municipio era sinónimo de ciudad, se optó entonces por municipios territoriales que abarcan áreas urbanas y rurales.

- **Distribución y descentralización de fondos públicos**

La modificación del anterior sistema de coparticipación tributaria basada en el concepto del lugar donde se tributaba. Este modelo anterior que únicamente beneficiaba a las grandes ciudades fue cambiado por el principio de la distribución proporcional al número de la población (es decir, "per cápita").

Pero además se incrementó el porcentaje de la coparticipación tributaria a favor de los municipios del 10 al 20%.

Con ambas medidas, se inició un enorme proceso de redistribución de recursos financieros públicos, anteriormente en manos del gobierno central, y que ahora se reparten en beneficio de las regiones rurales.

- **Transferencia de competencias a los municipios**

Entre las principales responsabilidades que se transfieren del Estado central hacia los municipios, está la administración y el mantenimiento de los caminos vecinales. El mejoramiento de la infraestructura de los establecimientos de educación y salud (el pago de sueldos y otros gastos sigue a cargo del gobierno central). Además de estas competencias, la Ley de Participación Popular asigna al municipio como una de sus funciones fundamentales la promoción del desarrollo económico-social.

- **La participación social en los municipios**

El punto de mayor singularidad y que justifica el nombre de Participación Popular para la descentralización y municipalización en Bolivia, es el reconocimiento jurídico de las comunidades campesinas, indígenas y barrios urbanos como "sujetos" de este proceso y la amplia participación que les asigna en la planificación de los recursos públicos municipales y en el control de la gestión municipal. Se reconoce a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB, que es el nombre genérico para las distintas formas organizativas como ayllus, sindicatos agrarios o juntas vecinales) como interlocutores y se crean comités de vigilancia, compuestos por los representantes de cantones o distritos municipales, para facilitar la articulación entre sociedad y gobierno municipal.



- **Descentralización de los departamentos**

Este modelo municipalista se complementa con la Ley de Descentralización Administrativa que delega funciones importantes (como la comunicación vial, electrificación y el apoyo a municipios) y también una parte importante de recursos públicos del gobierno central hacia las prefecturas. Es una descentralización meramente administrativa, como indica el mismo nombre, sin autonomía política. Es decir, es el presidente del gobierno central quien nombra al prefecto, a diferencia de los municipios donde la población elige directamente al gobierno municipal.

La única concesión a la participación social en los departamentos es la constitución de los Consejos Departamentales, conformados por los delegados de las provincias elegidos por los Concejos Municipales respectivos.

3. Algunas Tendencias

Diez años desde que se inició la descentralización en Bolivia es un tiempo muy corto para evaluar un proceso de tal complejidad y cambios tan profundos. No se justifican las generalizaciones apresuradas, sea para realzar o para impugnar este proceso, porque las expectativas iniciales no eran realistas, o porque simplemente no se coincide políticamente.

Por lo mismo, aquí no pretendemos más que un balance parcial y preliminar de algunas tendencias. Es una síntesis que nos ayuda a precisar el contexto del empoderamiento y la democratización del poder local. Pero, al mismo tiempo, nos tiene que afinar la vista para reconocer las potencialidades y las amenazas que existen y condicionan el futuro desenlace de este proceso.

¿Cuáles son las Tendencias?

- En la participación social
- En la gobernabilidad en los municipios
- En la capacidad de resolver las nuevas responsabilidades

1. La participación social

El tema de la participación es el rasgo más llamativo de la descentralización boliviana y el que también mayor expectativa despertó en la población nacional y también en ámbitos internacionales. Es el aspecto que identificamos como esencial para la democratización del poder local, que por lo mismo es la pieza central de la **Pirámide de Empoderamiento** que presentamos en el Capítulo 2.

Pese a la tendencia predominantemente alentadora en el área rural, existe otra tendencia no menos importante de ausencia o de formas distorsionadas de participación en el área urbana. Es una tendencia que amenaza al conjunto del proceso, no solamente a las ciudades, porque es allí donde se concentra la mayor parte de la población, y también el poder.

No coincidimos con la afirmación de algunos de que la Ley de Participación Popular "sirve para el campo, pero no para las ciudades", aunque realza una tendencia que debería ser analizada y encarada para asegurar la sostenibilidad del proceso. Es por ello que abordamos ligeramente este tema.

En contraste con el campo, la ciudad da poca importancia a la cultura organizativa'. La ausencia del Estado² fue una de las razones para que las comunidades campesinas e indígenas mantengan esta cultura organizativa y de tal forma aseguren su sobrevivencia, material y también cultural.

En cambio, en el acelerado y accidentado proceso de urbanización había que construir una nueva tradición organizativa, aunque la migración del campo a la ciudad ayuda a no tener que partir de cero. Una prueba de eso son los vecinos de barrios pobres, en su mayoría migrantes bastante recientes, que se organizan para resolver por sí mismos en "acción comunal" algunos problemas.

' El concepto de cultura organizativa, fue contrastado con el de formas-organizativas, para evidenciar que el supuesto antagonismo entre ayllu y sindicato agrario y la supuesta solución de los problemas con el retorno al ayllu es un debate estéril y que por lo mismo distrae de los temas realmente de fondo.

² En este sentido, algunos de los críticos de la participación popular tienen razón: el acercamiento al Estado seguramente traerá cambios más acelerados para, y al interior de, las comunidades. Las preguntas que el hecho plantea son:

- ¿Preferimos una supuesta pureza cultural, aunque signifique que el Estado no tenga obligaciones por asumir y cumplir?

" ¿Aceptamos los cambios como procesos necesarios y posibles sin pérdida de identidad cultural, para así mejorar las condiciones de vida?

Pero la falta de actitudes similares en barrios más acomodados y de mayor tradición urbana, también nos muestra que las ciudades³ no favorecen el desarrollo de organizaciones territoriales.

Las razones por las que se optó por un modelo único y exclusivo de representación por medio de las organizaciones territoriales es un tema complejo y contradictorio. El hecho incuestionable es que el principio territorial se adecúa y responde a la tradición rural, pero plantea muchas dificultades para la participación en las ciudades ya que desechó la tradición de organización sindical y gremial allí existente.

El gobierno reconoce estas dificultades y, de alguna manera, es por ello que creó en la nueva Ley de Municipalidades un "Consejo Consultivo" con representantes de las diversas organizaciones "funcionales". Esta ampliación puede favorecer a la participación social en las ciudades, pero al mismo tiempo encierra el peligro que diluya la participación de las comunidades al dar cabida a otras organizaciones.

Estos problemas desnudan las enormes diferencias que existen entre el campo y la ciudad. Pero también muestran que la generalización del principio territorial, como único válido para la participación popular, no fue acertada.

El reconocimiento que la LPP da a la diversidad de organizaciones territoriales existentes (ayllus, sindicatos, capitanías, juntas vecinales, etc.) es un acto importante de respeto cultural frente a las organizaciones rurales, pero no logra hacer justicia con la tradición de participación social en los centros urbanos.

Este aspecto fue cuestionado a un inicio de la participación popular, particularmente por los sindicatos, gremios y grupos de mujeres.

Transcurridos diez años, es irrefutable que la opción territorial favoreció a las organizaciones del campo, pero que también debilitó la participación social en las ciudades, e incluso de las organizaciones "funcionales" del campo que quedaron marginadas de este proceso tan importante de participación popular.

En la mayoría de los municipios no terminan de funcionar los Comités de Vigilancia. Al presentar la Pirámide del Empoderamiento, se profundizó sobre las causas y posibles salidas de este problema.

³ Esta misma afirmación se relativiza en grandes ciudades de otros países, donde organizaciones y movimientos barriales cobran importancia en la defensa de su habitat.

2. La gobernabilidad en los municipios

La complejidad del tema de la gobernabilidad es tan grande que no puede ser debidamente profundizada en el marco de este anexo. Sin embargo, tampoco es eludible del todo, porque el funcionamiento y las características del sistema político de los municipios son condicionantes esenciales para el empoderamiento y la democratización del poder local. Con estos límites puestos en claro, constatamos las siguientes tendencias:

- Más allá de la autonomía política de los municipios y de la mayor cercanía entre Sociedad y Estado⁴, existe la gran condicionante del monopolio de los partidos políticos para gobernar. Con ello, la crisis de los partidos y del sistema político como tal, no podría estar ausente en los municipios.
- En una reciente evaluación del gobierno⁵ se habla de un 20% de municipios que no funcionan, mostrando además la directa relación entre niveles de participación y gobernabilidad. Las causas e implicaciones de cada uno de estos puntos es enorme. Aquí nos permitimos saltar por encima y sacar dos conclusiones:
- Para perfeccionar y profundizar la Ley de Participación Popular, se plantea la urgencia de cambiar la exclusividad de representación política por los partidos, necesidad tan evidente que ya se ha incorporado a la agenda de los debates públicos. En muchos otros países, funciona la democracia municipal sin obligatoriedad de partidos. Por tanto, no es una utopía que también Bolivia se plantee este paso, modificando la Constitución Política del Estado.
- La participación social es una condición esencial para la gobernabilidad, porque la capacidad del sistema político de auto-transformarse es mínima. Sin presión y decisión de

⁴ Es un aspecto muchas veces olvidado que también el gobierno municipal es una estructura estatal.

⁵ Nos referimos al libro "Participación Popular. Segunda evaluación -aprendizaje de la Ley. 1994-1999", publicado en La Paz en el año 2000, por el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

la sociedad de poner fin a inestabilidad y a la impunidad de actos irregulares y corruptos, difícilmente se avanzará en este camino.

3. La capacidad de los municipios de resolver sus nuevas competencias

Lo dicho arriba, también vale para este punto: es un tema complejo que aquí tan sólo nos cabe enunciarlo resaltando la importancia que tiene la existencia de resultados tangibles y mejoras concretas, para que la población no pierda la fe que puso en el proceso de municipalización y participación popular.

Los puntos más mencionados y criticados son:

- La poca capacidad institucional de los gobiernos municipales para encarar sus responsabilidades y las nuevas tareas que tienen por delante. Esto se constata especialmente en los municipios pequeños.
- La persistencia de múltiples formas de corrupción e ineficiencia en los gobiernos municipales, a pesar del control social creado.
- La insuficiencia de recursos para encarar inversiones más grandes y necesarias para responder ante las expectativas de la población y ante los requerimientos del desarrollo de un "municipio productivo" o "municipio competitivo".

El último punto probablemente sea el más difícil de resolver; ya que se supone que el tiempo ayudará a dar solución a los dos primeros. Pese a que los fondos siempre son insuficientes en comparación a las necesidades, y más aún en un país tan pobre como Bolivia, hay mucho que se puede y debe hacer. Por ejemplo:

- Que las prefecturas no despilfarran y malgasten los recursos y dejen de ser botín de los partidos políticos. Que sean capaces de articular planes regionales en coordinación con los municipios y los apoyen realmente, contribuyendo al desarrollo del país,

- Que lo mismo también se cumpla al interior de los Fondos de Desarrollo, como FPS y FNDR, (DUF). Ellos tienen la responsabilidad de canalizar fluida y transparentemente los recursos de la cooperación internacional, en base a las demandas de los municipios, antes que ser instrumentos de políticas recentralizadoras que se intenta aplicar desde el gobierno. Por una serie de factores, muchos de ellos coyunturales, los recursos de que disponen estas instancias representan cifras muy altas que pueden incidir significativamente en el ámbito municipal.
- Que la población le ponga el hombro al desarrollo municipal y no espere que todo caiga de arriba. Esto pasa por fortalecer las organizaciones sociales representativas, el mejoramiento de la participación en los procesos de planificación y control social y también por aspectos tan simples como el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Existen muchos otros temas que quedarían por tocar y analizar como la urgente metropolización de las principales ciudades, los procesos de distritación, la constitución de mancomunidades entre municipios, el ordenamiento territorial y otros. Sin embargo, el propósito no era éste, sino el de hacer algunos apuntes complementarios del contexto donde se desarrolla nuestra propuesta.

Las breves pinceladas expuestas permiten tener un cuadro general que resalta la pertinencia de nuestra propuesta. Sin ser el único, el desafío del empoderamiento de las organizaciones sociales, y específicamente de las organizaciones campesinas e indígenas es vital para consolidar el proceso de descentralización municipal y profundizarlo, haciéndolo más democrático, participativo y eficiente. Sólo así se podrán plasmar las oportunidades de desarrollo equitativo y sostenible en los municipios.



Programa de Apoyo a la Democracia Municipal • PADEM

Av. Ecuador, Callejón Waldo Ballivián N° 531, Sopocachi • La Paz, Bolivia
Teléfonos: 2411534 - 2115729 • Telefax: 2418746
Correo electrónico: oficina@padem.org.bo
Foro de Participación Popular - www.padem.org.bo/forpp