

# Capacidad política a la larga\*

LAURENCE WHITEHEAD, GEORGE GRAY-MOLINA\*\*

## Resumen

Este trabajo es un intento preliminar por responder al desafío de "agregar valor" a la política de desarrollo, y fue preparado para el Informe de Desarrollo Mundial 2000/1 del Banco Mundial. En el artículo, los autores exploran el alcance y límites de un enfoque en capacidad política, evaluando el proceso de 40 años de acción colectiva popular surgido en el periodo que va de la Reforma Agraria boliviana a la más reciente Reforma de Participación Popular. Concentrar la atención en la capacidad política tiene por objeto examinar lo que un enfoque político y de largo plazo podría agregar a nuestro conocimiento sobre la construcción de políticas en pro de los pobres. Para concluir, los autores consideran algunas de las implicaciones que tiene un enfoque en capacidad política en el contexto del pensamiento actual sobre pobreza.

## Abstract

This paper is a preliminary attempt to respond to the challenge of "adding value" to the politics of development, prepared for the World Bank's 2000/1 World Development Report. The authors explore the scope and limits of a political capabilities approach by assessing the forty-year-long process of grassroots collective action that emerged between the Bolivian Agrarian reform and the most recent Popular Participation reform. A focus on political capabilities is intended to address what a long-term and political approach could add to our understanding of pro-poor policymaking. To conclude, the authors consider some of the implications of a political capabilities approach in the context of current thinking on poverty.

---

## Introducción

El Informe Mundial de Desarrollo 2000/1 elaborado por el Banco Mundial presenta un desafío para aquellos que trabajan en la política de desarrollo.<sup>1</sup> En lugar de criticar, se nos invita a especificar

\* Traducido por Felipe Block y Cabrera.

\*\* Preparado para el "World Development Report 2000/1: The Responsiveness of Political Systems to Poverty Reduction" (Informe Mundial de Desarrollo 2000/1: La Capacidad de Respuesta de Sistemas Políticos a la Reducción de Pobreza). Castle Donnington, 16-17 de agosto de 1999.

<sup>1</sup> Véase World Bank (1999a). También, Wolfensohn (1999a y b) y Stiglitz (1998a y b).

---

---

cómo podemos agregar valor. Pero "agregar" un análisis político puede involucrar más que sólo pequeños ajustes al acervo de conocimiento preexistente. Este trabajo es un intento preliminar de responder al desafío. Adoptamos el punto de vista de que las políticas a favor de los pobres debieran apuntar a mejorar las capacidades personales, autoconfianza, capacidad de organización de la comunidad y reconocimiento de la dignidad, así como a mejorar la generación de ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas. A la larga, los procesos de desarrollo de las capacidades de generación de ingresos, los recursos sociales y las capacidades políticas de vinculación con el estado, probablemente estén íntimamente relacionados y se refuerzan mutuamente, lo que no niega la posibilidad de desequilibrado aun pugnas entre estos tres procesos en determinadas coyunturas. Aquí nos enfocamos específicamente a las capacidades políticas de los pobres, que a nuestro entender, incluyen la capacidad institucional y organizacional, así como las ideas colectivas disponibles para una acción política efectiva. Las oportunidades de acceso al poder político, argumentamos, surgen de la construcción y difusión iterativa de la capacidad política durante, y mucho después de, la implementación de políticas de reducción de la pobreza.<sup>2</sup>

El enfoque en las capacidades políticas tiene por objeto examinar lo que un análisis político y de largo plazo podría agregar a nuestro conocimiento sobre la construcción de políticas a favor de los pobres. El enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen (Sen 1999, 1997, 1985), se puede extender al análisis político de las políticas de reducción de pobreza. Los usos instrumentales e intrínsecos de un enfoque de capacidades dirige la atención a las dimensiones subjetivas y contextuales de la pobreza. Las percepciones y entendimiento de la pobreza se despliegan junto a indicadores más generales, comparables entre sí y entre naciones. El enfoque en la capacidad también centra su atención en el proceso a largo plazo en el que interactúan y tienen impacto las políticas en pro de los pobres. Los resultados que tienen las reformas en la tenencia de tierra, educativas y los cambios nutricionales y de salud en la mejoría del bie-

<sup>2</sup> Aunque este trabajo se concentra en los aspectos conceptuales de un enfoque en la capacidad política, constituye el primer paso de una propuesta para estudiar comparativamente la capacidad política y económica en Latinoamérica. Véase Thorp, Wlittellieady Gray-Molina (2000).

nestar, a menudo toman más de una generación para concretarse. No sorprende que los efectos políticos de las políticas para la reducción de la pobreza frecuentemente se desarrollen en escalas de tiempo diferentes, más bien cortas o pronunciadas en cuanto a su evaluación cotidiana, pero a menudo ancladas a reformas o eventos fundacionales de largo plazo. Finalmente, un enfoque de capacidades puede también contribuir a plantear políticas en pro de los pobres desde una perspectiva más amplia. Se ha vuelto común aceptar que "la política importa" en relación con el éxito de las políticas en pro de los pobres. Pero, ¿qué clase de análisis político se necesita para llenar los vacíos en el entendimiento? Sostenemos que el enfoque político de las políticas en pro de los pobres tiene que justificar su utilidad "en el terreno", y explicar cómo estados con alcances dispares, movimientos sociales fragmentados, alianzas esporádicas entre pobres y no pobres, junto con otros factores y eventos intervienen durante la elaboración de políticas a favor de los pobres.

Ilustramos el alcance y límites de un enfoque de capacidades políticas mediante un análisis de cuarenta años de acción colectiva en Bolivia entre la Reforma Agraria y la Reforma de Participación Popular. Sostenemos que la construcción de capacidades políticas en la década del cincuenta hizo posible que las organizaciones populares jugaran un papel preponderante en la planificación participativa, presupuesto y supervisión durante las reformas descentralizadoras de los noventa. Describimos, en particular, la emergencia de capacidades políticas dentro de sindicatos campesinos rurales bajo la reforma agraria boliviana y rastreamos su desarrollo durante periodos de inclusión populista, gobiernos militares, procesos de democratización y, más recientemente, reformas institucionales. Lo que hace interesante el caso boliviano es que el desarrollo heterogéneo de la capacidad política ha tendido puentes para la confianza y tejido entramados sociales más allá de los niveles comunitarios, alcanzando los niveles regionales y nacional de toma de decisiones.

## **Un enfoque en la capacidad política**

El enfoque en la capacidad de Amartya Sen descansa en una concepción biotápica de la pobreza. La primera etapa se concentra en logros

---

---

humanos, "incluyendo cosas tan elementales como nutrición adecuada, buena salud, supresión de morbilidad evitable y mortandad prematura, etc., hasta logros más complejos como felicidad y respeto de sí mismo, participación en la vida de la comunidad, y otros".<sup>3</sup> Una segunda etapa se concentra en la capacidad humana, definida en términos de las varias combinaciones de funcionamientos que puede lograr una persona. "La capacidad refleja la libertad de la persona para escoger entre diversos escenarios de vida" —argumenta Sen. Por lo tanto, el enfoque en la capacidad se concentra tanto en el bienestar como en las libertades requeridas para perseguir ese bienestar, definido subjetivamente.

### *Capacidad política*

Extendemos el análisis de Sen a aquellas libertades que sirven como herramientas para la participación ciudadana en el foro político. Adoptamos el punto de vista de que un enfoque de largo plazo para mejorar las condiciones de los pobres debe incluir el desarrollo de sus recursos políticos. Las políticas pro-pobres, concebidas ampliamente, implican mejoras en la capacidad personal, la autoconfianza, la capacidad de organización de la comunidad y el reconocimiento de la dignidad, así como mejor distribución de los recursos **materiales**.<sup>4</sup> Definimos *capacidad política* en función de los recursos institucionales y organizacionales, así como de las ideas colectivas disponibles para una efectiva acción política. Conceptualmente, esta visión de capacidades se relaciona con conceptos como "capital social" o "capital político". Sin embargo, a diferencia de ellas, la noción de capacidad política está íntimamente vinculada con el objeto de la acción colectiva — en este caso, el diseño, gestión y evaluación de políticas de reducción de la pobreza — más que con los atributos de individuos u organizaciones en sí. Este enfoque intenta capturar los aspectos dinámicos e iterativos del cambio social. A diferencia del capital social o político, las capacidades políticas de los pobres surgen en función de objetivos específicos de política pú-

<sup>3</sup> Véase Sen (1997:39).

<sup>4</sup> Véase Sen (1985, 1997), Dasgupta (1995) y Stewart (1987).

blica. Un grupo de capacidades útiles para un proceso de reforma agraria, por ejemplo, serán menos útiles para la participación en la gestión de servicios sociales. Capacidades desarrolladas en el contexto de un estado corporativista tendrán que ser complementadas por nuevas capacidades en contextos democráticos y descentralizados. Argumentamos que las oportunidades de acceso al poder político surgen mediante la construcción y difusión iterativas de la capacidad política durante y mucho después de la implementación de políticas a favor de los pobres. Además de respaldar libertades políticas y civiles que garanticen los derechos de los ciudadanos pobres para que se les trate como iguales políticos, el enfoque en las capacidades políticas considera libertades positivas que permiten a los pobres iniciar acciones colectivas, peticiones, cabildeos, mítines, movilizaciones y otras acciones políticas pertinentes para una agenda política pro-pobre.

Al respecto, nuestro análisis atañe a políticas nacionales en países pobres con fronteras razonablemente estables y sistemas relativamente coherentes para elaborar e implementar políticas públicas. Por lo tanto, concentramos nuestra atención en la política de lo que libremente puede describirse como regímenes "democráticos". Esto quiere decir que filtramos muchos de los impedimentos mayores para la elaboración de políticas en pro de los pobres. No consideramos "estados fallidos", ni amenazados por secesión, intervención armada o guerra civil. Tampoco partimos de la base de una cleptocracia o un gobierno déspota. Nuestro **subgrupo** incluye varias democracias nuevas en Latinoamérica y Europa Oriental, así como ciertos países de Asia y **África** que cumplen con estas especificaciones. Son países con vitalidad y autonomía política y administrativa suficientes para adoptar políticas coherentes y sostenidas en pro de los pobres, pero son también sociedades que deben hacerse a la idea de que habrán de luchar con serios problemas de pobreza generalizada durante un tiempo indefinido. La idea clave es que sólo podemos hablar de políticas coherentes, sostenidas y potencialmente acumulativas en pro de los pobres en países donde los estándares mínimos de integración nacional y capacidad de elaborar políticas se hayan institucionalizado y tengan permanencia. Más aun, los pobres, como protagonistas de políticas públicas, deben constituirse en colectividades mediante la interacción con las autoridades públicas

---

---

relevantes, y esto sólo puede darse en los ámbitos nacional y subnacional. Desde una perspectiva de largo plazo, estamos interesados primordialmente en aquellas interacciones acumulativas y sostenidas que socializan a los pobres en relaciones potencialmente constructivas con sus aliados sociales y con las agencias locales o centrales del estado constructor de las políticas.

### *Enfoque espacial*

Una primera lectura de capacidades políticas contempla diferencias en geografía política, y en particular cómo difieren las relaciones sociedad-estado en distintas comunidades y regiones. Como señalan Guillermo O'Donnell (1993, 1996), Douglas Chalmers (Chalmers *et al.*, 1996), Deborah Yashar (1998, 1999) y otros, las diversas maneras en que interactúan las reglas democráticas formales e informales en la toma de decisiones a menudo definen qué tan cerca o tan lejos están los ciudadanos de una influencia estatal efectiva. **Discontinuidades** en la presencia del estado, **pequeños bolsones étnicos**, **clientelares** o **corporativos**, así como **entramados asociativos** que unen movimientos sociales de distinto grado de cohesión son puntos de partida para evaluar cómo se desarrolla la capacidad política. En lugar de limitarnos a una descripción idealizada o monolítica del estado o del proceso de gestión de políticas públicas, pretendemos describir cómo los puntos de encuentro entre el estado y la sociedad difieren y rebasan los umbrales basados en el ingreso. Bajo condiciones políticas relativamente estables y altamente **institucionalizadas**, el desarrollo de capacidades políticas probablemente gira en torno a si los pobres pueden ejercer los derechos civiles y políticos existentes e influir en partidos políticos, instituciones políticas formales y canales establecidos por el gobierno. En situaciones políticas menos institucionalizadas, donde el poder político se difunde entre tejidos informales de instituciones étnicas, clientelares u otros entre políticos más o menos particularistas, las capacidades políticas probablemente estén ligadas a estrategias más informales mediante las cuales los pobres se asocian, negocian o influyen de otra manera en la elaboración de políticas. En ambos casos, el análisis de capacidades políticas sólo tiene sentido desde un punto de vista **altamen-**

te contextual e histórico. Entre las variadas estrategias de vinculación con el estado utilizadas por los pobres, algunas estarán estructuradas mediante alianzas con organizaciones de mayores recursos, reformista del estado o modalidades más autónomas de acción contestataria. La atención a la heterogeneidad de las relaciones sociedad-estado proporciona una descripción detallada de cómo los pobres —o, más frecuentemente, fracciones de los pobres— se relacionan con los centros de toma de decisiones, pero no puede explicar cómo surgen los vehículos de acción colectiva, qué estrategias se escogen o qué resultados se logran finalmente. Para ello se requieren un enfoque temporal y un análisis secuencial de políticas estatales y respuestas.

### *Enfoque temporal*

Un enfoque temporal sobre el desarrollo de las capacidades políticas intenta subrayar el proceso de aprendizaje político que subyace a la acción política efectiva de los pobres. Como lo señalan Sydney Tarrow (1994), Doug McAdam, John McCarthy, Mayer Zald (1996), Alberto Melucci (1994) y otros, las oportunidades políticas, las estructuras para la movilización y las ideas sociales que impulsan la acción colectiva proporcionan un modelo dinámico mediante el cual interpretar el surgimiento de la capacidad política de los pobres. Una lectura intertemporal de acciones colectivas pro-pobres se centra en la continuidad política. La función de puente que desempeñan las ideas, identidades y autoconciencia colectivas es, por lo tanto, más prominente a medida que individuos y grupos de individuos regeneran memorias colectivas de instancias de acción colectiva anteriores, bajo nuevas formas o estilos, para los cambios políticos del mañana. Acciones colectivas que adoptaron forma territorial y controversial en un periodo pueden reavivarse bajo una forma funcional y reformista en otro.

La investigación sobre oportunidades políticas ha preguntado cómo los cambios en un sistema político crean nuevas posibilidades de acción colectiva para un movimiento social o subconjunto de movimientos. A la larga, la organización del estado toma nuevas formas y varios países experimentan cambios de régimen político. Por lo

---

---

tanto, el contenido y efectividad de las políticas estatales dirigidas a los pobres sufrirán cambios con el tiempo. Cualquier paquete de políticas a favor de los pobres debe evaluarse en su secuencia histórica, tomando en consideración los resultados acumulados de políticas anteriores y la respuesta de los pobres a ellas. En el caso de nuevas y emergentes democracias, el enfoque en las oportunidades políticas puede complementarse con un enfoque más intenso en la diversidad mencionada en la sección anterior. En Latinoamérica, por ejemplo, los periodos de construcción del estado corporativo coexistieron con escenarios de movilización radical y con alianzas clientelistas conservadoras. Una lectura subnacional de periodos corporativistas, populistas, militares y democratizadores, proporciona una herramienta explicativa más poderosa para dar cuenta de los resultados heterogéneos y eventos contra-intuitivos o instancias de acción colectiva. La investigación de las estructuras de movilización ha enfatizado la naturaleza fragmentada y cambiante de los vehículos de acción colectiva. Conforme el objeto de la acción colectiva cambia de un periodo a otro, también lo hacen muchas de las características de los movimientos sociales y las alianzas organizacionales en pro de los pobres. El otrora poderoso sistema de sindicatos que sirvió para el acceso al poder de los pobres durante periodos de incorporación corporativista pudiera ceder ante más difusos pero efectivos comités vecinales durante periodos de reforma **democratizadora**. Más aun, la literatura nos indica que los grupos de pobres que han experimentado periodos de movilización y acceso al poder político, aunque éstos hayan sido temporales, tienden a producir generaciones futuras de activistas y emprendedores políticos.

Junto con lo referido a oportunidades políticas y estructuras de movilización, la investigación sobre ideas e identidades para la acción colectiva tal vez haya tenido su florecimiento máximo en la literatura reciente. Pasar de la acción colectiva impulsada ideológicamente al impulso de los cambios mediante la identidad, ha realzado el interés en cómo **enmarcan** los movimientos sociales los entendimientos y significados compartidos para la acción colectiva (Johnston y Klandermans 1995; Laraña, Johnston y Gusfield 1994). La fragmentación de varios movimientos sociales en pro de los pobres, y el continuo reenmarcamiento de identidades colectivas en pro de los pobres, también sugiere la utilidad de adoptar una lectura relativa-

mente abierta sobre cómo las ideas influyen en el curso de la acción colectiva en pro de los pobres.

El análisis conjunto de la capacidad política en el tiempo y en el espacio políticos permite una cartografía mas **detallada** de cómo la unidad estado-sociedad afecta las políticas en pro de los pobres a la larga. El enfoque en la capacidad política de los pobres contempla esta cartografía desde un punto de vista centrado en los actores. Los cuestionamientos tradicionales al diseño institucional ("¿qué clase de instituciones políticas promueven políticas en pro de los pobres?") se complementan con preguntas relacionadas con el proceso de acceso al poder político de los pobres ("¿qué clase de alianzas dan poder al pobre en un contexto  $x$  y periodo  $y$ , y cómo cambian a lo largo del tiempo en respuesta a determinada estrategia de reforma  $z$ ?"). Los actores mismos cambian con el tiempo y enfatizan diferentes aspectos de su identidad política de manera altamente **contextual** y circunstancial. "Campesinos sin tierra" se reúnen alrededor de la bandera del "sindicalismo" en un periodo, pero **enfatizan** metas "territoriales" y "étnicas" en otros. Los predicadores protestantes, laicos en un escenario, se convierten en organizadores de la comunidad en otro, y regresan a organizaciones religiosas en un tercero, etc. En la mayoría de los casos se manejan múltiples identidades políticas simultáneamente — sindicalismo en relación con el sistema político formal, organizaciones de comunidad respecto de los tejidos clientelistas locales y organización de etnias para reclamar territorios regionales o nacionales. Un enfoque disgregado trata de captar lo más posible esta variación y al mismo tiempo mantenerse apegado a una línea histórica común.

## **Un caso boliviano**

Bolivia proporciona un caso interesante para evaluar políticas en pro de los pobres, tanto por su historia de movilización popular como por su larga trayectoria de elaboración de ese tipo de políticas. El periodo que va de la Reforma Agraria de 1953 a la reciente **Reforma** de Participación Popular de 1994 proporciona una etapa de cuatro décadas para evaluar el desarrollo de la capacidad política de

---

---

los pobres.<sup>5</sup> Muchos de los resultados del acceso al poder político en este periodo pueden entenderse refiriéndolos a los extensos y preexistentes procesos de aprendizaje y construcción de capacidades; para el futuro se necesitará una perspectiva de largo plazo que confirme su durabilidad. Considerado desde hace tiempo el país más pobre en Latinoamérica, en la actualidad el Banco Mundial clasifica a Bolivia ligeramente más alto, como un país de ingresos medio-bajos según su PIB per cápita, estimado en US \$ 1 000 (o US \$ 2 820 ppp) para el año 2000.<sup>6</sup> Entre 1950 y 2000 los cambios demográficos han sido significativos. La población aumentó abruptamente de 3.0 a 8.3 millones y la población urbana pasó del 34% en 1950 al 62% en la actualidad. El único indicador directo de bienestar disponible para este periodo de cincuenta años es la tasa de alfabetismo, que creció del 31%, en 1950, a aproximadamente 80% en la actualidad.<sup>7</sup> Una comparación más reciente, que utiliza datos de educación, salud y vivienda de los censos de 1976 y 1992, muestra una caída de 16 puntos en el índice de pobreza "necesidades básicas", que pasa del 85 al 69 por ciento.<sup>8</sup>

Mientras el registro histórico proporciona una rica fuente de material contextual para estudio, los "hechos estilizados" presentados en esta sección sólo intentan proporcionar las bases para una narrativa analítica de la política de largo plazo en pro de los pobres. Aquí nos concentramos en tres vías de desarrollo político, a lo largo de cuatro periodos: reforma, construcción del estado corporativista, colapso y reforma renovada. El enfoque a lo largo del tiempo se disgrega en el espacio para tomar en cuenta los numerosos caminos mediante los cuales se desarrollan las capacidades o tienen impacto en los pobres.

<sup>5</sup> Véase Medina (1997), Molina y Arias (1997) y Blanes y Ayo (1998) para análisis históricos que ligan ambas reformas.

<sup>6</sup> Véase World Bank (1999b). Otros países de ingreso medio-bajo (definido por un PIB per cápita de US\$ 760-3 030) son Paraguay, Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador, Colombia, Cuba y Belice. Haití, Honduras, Nicaragua y Guyana se clasificaron como países de ingreso bajo (PIB per cápita de US\$ 760 o menos).

<sup>7</sup> Las cifras de población y alfabetismo para 1950 fueron tomadas de República de Bolivia (1950). Los estimados de población y alfabetismo para el año 2000 se tomaron de UDAPE (2000).

<sup>8</sup> Véase UDAPSO et al., (1993).

## Cuatro periodos

### 1952-1964: reforma agraria

Sufragio universal, reforma educativa y reforma agraria son algunas de las características de la Revolución Nacional Boliviana de 1952.<sup>9</sup> La reforma agraria, en particular, fue una de las iniciativas de redistribución de tierras más completas llevadas a cabo en la región. "La expropiación de tierras de las haciendas y su redistribución entre campesinos arrendatarios (*pegalujeros*), pequeños tenedores (*piqueros*), y comunidades de campesinos (comunidades originarias) se caracterizó por movilizaciones populares y activismo político, seguido de periodos sucesivos de desmovilización, negociación política y removilización. Un aspecto clave del periodo temprano de la reforma agraria (1952-1953) es la convergencia de las demandas de los pequeños tenedores y los campesinos arrendatarios, por un lado, y la proliferación de! activismo partidista del MNR, por el otro. La creación de miles de nuevos sindicatos campesinos, promovidos y apoyados por el ascendente MNR, sentaría las bases para décadas de construcción de un estado corporativista y clientelismo político. La creación de sindicatos, desde luego, no fue homogénea. Las facciones "radical" y "moderada" del movimiento campesino lucharon por el dominio durante los primeros tres años de la reforma. Ya en el periodo 1956-60, el objeto de la acción colectiva se había desplazado de la reclamación de tierra a la negociación política con una red muy dispersa de patrocínios estatales. Obras públicas y los esquemas para el subsidio de alimentos, administrados por ministerios y prefecturas departamentales, se canalizaron por medio de una red de simpatizantes y militantes del partido, propiciando la atomización del movimiento nacional campesino. Para principios de los sesenta el entusiasmo del periodo inicial de revolución y reforma había declinado, dando paso a una realineación más pragmática con el emergente estado de desarrollo.

<sup>9</sup> Montenegro (1953), Alexander (1958), Peñaloza (1963), Zondag (1966) y Malloy (1970) realizaron evaluaciones tempranas de la Revolución Nacional.

<sup>10</sup> Las evaluaciones de la reforma agraria incluyen las de Heath (1959); Carter (1964); Antezana y Romero (1968); Heath, Erasmus y Buechler (1969); Dandler (1969) y Calderón Dandler (1986).

---

---

## 1964-1985: construcción y muerte del estado corporativista

Después de doce años de gobierno del MNR, el golpe del General René Barrientos **daría** inicio en 1964 a un periodo de dieciocho años de gobierno militar, escandido por cortos periodos de gobierno civil.<sup>11</sup> El menguado poder político de los patrocinadores del MNR y la estrategia de confinamiento político de los militares frente a los movimientos radicales de mineros y trabajadores condujeron al establecimiento del Pacto Militar Campesino de 1964, que perduró durante el resto de los sesenta. Así, el Pacto sustituyó las ligas **clientelistas** MNR-sindicato, aseguró la continuidad de los logros de la reforma agraria y sentó las bases de una nueva relación política corporativista y **clientelista**.<sup>12</sup> La desmovilización del movimiento sindical campesino duraría sólo unos años. Para 1968 surgió el llamado por un liderazgo sindical independiente y no alineado, después de que en la administración de Barrientos flotara la propuesta de una nueva política dirigida a consolidar un impuesto único a la **tierra rural**.<sup>13</sup> Dentro del sindicalismo surgieron tres diferentes fracciones. El Bloque Campesino Independiente se movilizó en las tierras altas y los valles con el apoyo de la Central Obrera Boliviana de trabajadores (COB). Una alternativa, la izquierdista Unión de Campesinos Pobres (UCAPO) también surgió en las áreas de colonización de las tierras bajas orientales. Finalmente, un movimiento de corte indigenista surgió en la provincia de Aroma, elevándose finalmente al liderazgo de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos (CNTCB) en 1971.<sup>14</sup> El golpe de estado de Hugo Banzer contuvo en 1971 el fragmentado movimiento campesino y restauró el Pacto Militar Campesino hasta mediados de los setenta. Sin embargo la devaluación de 1972 y el alza de precios decretada en 1974 impulsaron una sangrienta confrontación entre tropas militares y campesinos que protestaban en Tolata, reencendiendo una movilización más radical,

<sup>11</sup> Véase Whitehead (1986), Malloy y Gamarra (1988) y Diinkerley (1984), para una descripción histórica y política de este periodo.

<sup>12</sup> Véase Rivera (1984) y Calderón y Dandler (1986).

<sup>13</sup> Véase Lavaud (1986:283-284). La propuesta del "Proyecto de impuesto único" se revivió con la asistencia técnica de USAID vía el Comité Interamericano para el Desarrollo y el Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin.

<sup>14</sup> Véase Rivera (1984) y Lavaud (1986) sobre el resquebrajamiento del Pacto Militar Campesino.

que se opuso al régimen autoritario e impulsó la transición popular y democrática. La creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) unificada y dirigida por los kataristas en 1979, marcaría el cenit organizativo del movimiento campesino, iniciando un periodo de tres años de movilización popular activa hasta la transición democrática de 1982.

### 1982-1993: democratización y fragmentación popular

A principios de los ochenta, el colapso del estado corporativista y los efectos de la hiperinflación impidieron la elaboración de políticas a favor de los pobres. Esto tuvo efectos importantes y duraderos en los movimientos populares locales y nacionales. La interrupción de los canales políticos estables de interacción e intermediación resultaría en un prolongado periodo, de casi una década, de crisis en el movimiento popular de los campesinos y los trabajadores. Para 1985, con la implementación de una "nueva política económica" de carácter ortodoxo, el péndulo de la movilización de masas se había alejado de la confrontación radical de finales de los setenta y principios de los ochenta, y tendía a la reestructuración política de la jerarquía sindical de los trabajadores (COB) y los campesinos (CSUTCB).<sup>15</sup> En el nivel popular, el surgimiento de un vasto entramado de organizaciones no gubernamentales y fondos gubernamentales para el desarrollo social produjo una nueva oleada de activismo local para el desarrollo. Desde fuera del sistema nacional sindicalista surgieron dos nuevos movimientos que desafiaron al liderazgo de la DECLINANTE CSUTCB. El primero, liderado por los cultivadores de coca de las tierras bajas de Chapare, contribuyó con el periodo de movilización política de finales de los ochenta, ahora en contra de los intentos gubernamentales para deslegalizar y sustituir las cosechas de coca.<sup>16</sup> El segundo, que atrajo la atención pública en 1990 al realizarse una marcha de un mes de duración de las comunidades indígenas, que partieron de las tierras bajas y llegaron a la ciudad de La Paz, señaló el redescubrimiento de las demandas políticas y te-

---

<sup>15</sup> Véase Lazarte (1985) y Medina (1985) por el declive ideológico y organizacional del COB y Calla, Pinelo y Urioste (1989) para el debate en el congreso de 1989 de la CSUTCB.

<sup>16</sup> Véase Sanabria (1993) por la emergencia del movimiento del campesino de coca.

---

---

rritoriales de las tierras bajas orientales." Ambos movimientos desafiaron la política de corporativismo que había caracterizado el liderazgo campesino durante décadas, y surgieron una reevaluación de la hegemonía katarista y de las tierras altas dentro de la CSUTCB. La aguda sequía y la migración rural de 1982-1985 también desafiaron la tendencia "rural" del movimiento campesino, que se hizo más y más urbano durante los ochenta.

### 1993-1999: descentralización y participación popular

El periodo de construcción institucional más reciente arrancó con la implementación de ambiciosas e innovadoras reformas, enfocadas a la descentralización, privatización, y reforma educativa. Diseñada "de arriba hacia abajo", la reforma de Participación Popular es tal vez la más sobresaliente por sus efectos políticos e institucionales. Rechazada inicialmente por el liderazgo indígena y campesino, cobró bríos con las elecciones municipales de 1995, que por vez primera fueron abiertas y directas en los municipios rurales.<sup>18</sup> Cerca de la cuarta parte de los concejales municipales de 311 municipios eran candidatos campesinos o indígenas autoidentificados.<sup>19</sup> De mayor importancia para el movimiento popular, sin embargo, fue la institucionalización de los procedimientos de planificación participativa, que involucraron unas 14 000 organizaciones vecinales y de campesinos e indígenas.<sup>20</sup> Mientras generalmente se considera que el desarrollo de la Participación Popular está marcado por igual número de "éxitos" y "fracasos", la consolidación de organizaciones populares de base territorial ha reescrito las reglas del juego para la intermediación política y la construcción de políticas en zonas rurales. El patrocinio estatal y el clientelismo político, que habían confiado en las redes de redistribución y reciprocidad que iban de lo nacional

<sup>17</sup> Véanse Van Cott (1994) y Yashar (1998) para análisis comparativos del movimiento indígena de las tierras bajas en años recientes.

<sup>18</sup> Véase Molina (1997) para una relación del proceso de elaboración de políticas detrás de la reforma de Participación Popular. También, Gray-Molina, Pérez y Yáñez (1999), Graham (1998) y Grindle (por salir).

<sup>19</sup> Véase Albó (1997), Ayo (1997) para el surgimiento de candidaturas indígenas, y Calla y Calla (1996), Rojas y Zuazo (1996) para las elecciones municipales de 1995.

<sup>20</sup> Sobre planificación participativa, presupuestos y supervisión, véanse Medina (1997) y Gray-Molina (1997).

a lo local, en la actualidad compiten con redes locales de nuevo cuño (algunas edificadas sobre la capacidad política de tiempos pasados y otras recientemente adaptadas a las nuevas reglas de encuentro político).

### *Tres Caminos*

#### El Valle Alto de Cochabamba

El Valle Alto de Cochabamba estuvo en el corazón de la reforma agraria de 1953. Entre 1953 y 1993, el reparto del sistema de haciendas distribuyó cerca de 20 millones de hectáreas de tierra, beneficiando a unos 550 000 pequeños tenedores y trabajadores sin tierras de las tierras altas y valles.<sup>21</sup> La creación y movilización de miles de sindicatos agrarios durante los cincuenta condujo al desarrollo de organizaciones campesinas fuertes, dotadas de una rica memoria colectiva de movilización y activismo político. Durante los primeros años de la reforma, los sindicatos agrarios salieron a reclamar la tierra de las haciendas y a oponerse a retroceder en lo político y en las políticas.<sup>22</sup> El desarrollo de los sindicatos agrarios de ninguna manera fue uniforme. Los líderes políticos radicales y moderados lucharon por el poder político en el nivel popular y dirimieron divisiones internas con las facciones opositoras de la izquierda y la derecha del MNR. Mientras una facción moderada fundada en Cliza canalizó el apoyo de pequeños tenedores y conservadores del MNR, una facción más radical, asentada en Sipe Sipe, movilizó ex mineros y trabajadores sin tierra afiliados a la poderosa Central Obrera Boliviana (COB). La firma de la Ley de Reforma Agraria, en agosto de 1953, unió a ambas facciones bajo una federación departamental de sindicatos agrarios que más tarde fijaría el patrón para el establecimiento de federaciones campesinas en el resto del país.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Los títulos de la tierra mantuvieron un sistema de tenencia de tres niveles, que reconocía derechos de tenencia "individual", "comunal" y "pro indiviso" (acceso individual a tierras comunales).

<sup>22</sup> Aunque los sindicatos campesinos habían surgido durante los treinta (Dandler 1969) y para 1947 habían organizado un congreso nacional (Dandler y Tomco 1986), la movilización masiva de sindicatos campesinos sólo surgiría tras la revolución nacional de 1952.

<sup>23</sup> Para una investigación testimonial sobre el desarrollo sindical en Cochabamba, véase Gordillo (1998).

---

---

Los sindicatos agrarios jugaron un papel clave en la organización de la participación política popular en los valles centrales. El sistema sindical, organizado jerárquicamente en un departamento central y subcentrales provinciales, desempeñó el papel de intermediario político más importante a finales de los cincuenta e inicio de los sesenta, durante la construcción del estado corporativista. El cenit de la organización de campesinos de los valles se alcanzó durante la administración de Barrientos, en 1964, con el pacto militar-campesino. Una década de reformas y movilización política condujo también a un desplazamiento demográfico y generacional en el liderazgo político en los valles. Los líderes sindicales de los cincuenta se convirtieron en los sesenta en políticos locales, diputados nacionales y líderes nacionales de los campesinos. Este desplazamiento fue acompañado de un rápido crecimiento de la población, alfabetización y migración del campo a las ciudades. Para finales de los sesenta, los valles centrales de Cochabamba eran la región más densamente poblada del país. Aunque empobrecida, la organización sindical constituía un denso entramado de poder político y social, ligado al patrocinio estatal y a la toma de decisiones nacionales. Los disturbios de 1974 contra la administración Banzer en Epizana pusieron a prueba el poder sindical y prepararon el camino para una federación campesina independiente, así como para el colapso de la alianza militar-campesino, cada vez más frágil.

El derrumbe del estado corporativista y la transición a gobiernos democráticos al comienzo de los ochenta implicó el realineamiento radical del sistema sindical agrario. En principio ligada con la COB de los trabajadores durante el periodo del resquebrajamiento autoritario, la confederación campesina trazaría un camino más independiente y buscaría alianzas con donadores internacionales y organizaciones no gubernamentales a mediados de los ochenta. Después del colapso del empleo en las minas de estaño, ex mineros que se mudaron al Chapare se convirtieron en organizadores clave de los cocaleros en el campo. Diversas ONGs actuaron como sustitutos del gobierno en inversiones públicas, servicios sociales y ayuda de emergencia durante la sequía de 1982-1985. Otras trabajaron en créditos, asistencia técnica e iniciativas de desarrollo rural, directamente por medio del sistema sindical agrario regional. Surgieron nuevos líderes políticos dentro de la jerarquía sindical, patrocinados por las

ONGs, que también participaron directamente en la política intrapartidaria, desafiando el largo y férreo control político del MNR. El florecimiento del tráfico de coca-cocaína en la región tropical de Chapare, en Cochabamba oriental, atizó un nuevo frente político que se radicalizó hacia finales de los ochenta. La sustitución de cosechas, el desarrollo alterno y los programas de desarrollo rural financiados por USAID encontraron oposición organizada dentro del sistema sindical agrario regional.

La reforma de Participación Popular, impulsada en 1994, unificó lo que de otra forma habría continuado siendo un sistema sindical agrario fragmentado alrededor de un objetivo simple pero efectivo: la planificación municipal participativa. Hoy día, los valles centrales de Cochabamba se jactan de tener las más altas tasas de participación electoral, la segunda tasa más alta de movilización popular para planificación municipal y el mayor número de concejales municipales campesinos e indígenas del país.<sup>24</sup> Aunque el proceso de descentralización está lejos de ser ideal y continúa cargado de conflicto político y captación clientelista, los municipios de Cochabamba han capitalizado el añejo poder de organización del sistema sindical agrario. Los sindicatos han elevado el acceso político a los niveles departamentales y nacional mediante alianzas pragmáticas con élites reformistas nacionales, ONGs y organizaciones eclesiásticas. También han hecho avances en participación política por medio de alianzas populares con partidos políticos progresistas. La Izquierda Unida (IU), el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL), se cuentan entre los partidos políticos rurales más fuertes del departamento y continúan abriendo las listas de candidatos a los líderes sindicales agrarios. En 1995, cerca de cien líderes sindicales de Cochabamba fueron electos para puestos municipales; en 1997, cinco líderes llegaron al congreso nacional.<sup>25</sup>

### Norte de Potosí

Una segunda ruta, muy contrastante, se desarrolló en el norte de Potosí, en las tierras altas andinas. Aquí, la distribución de las haciendas en terrenos de propiedad individual se vio eclipsada por el re-

<sup>24</sup> Véase Gray-Molina (2000).

<sup>25</sup> Véase Albo y Ayo (1997: 148-9).

---

---

conocimiento legal de comunas propiedad de los pueblos. Cientos de comunidades indígenas de habla quechua y quechua/aymara legalizaron el acceso comunal o pro indiviso de las tierras altas.<sup>26</sup> A diferencia de Cochabamba, que implementó la reforma mediante un sistema sindical agrario fuerte y relativamente unido, el norte de Potosí desarrolló un sistema dual de organizaciones populares rurales. *Aillos* indígenas, subgrupos de familias complementarias organizados según sus costumbres, chocaron con los recién creados sindicatos agrarios y exacerbaron la añeja división política entre pueblos y campo. Los nombramientos políticos de líderes sindicales, hechos de arriba abajo por el MNR, condujeron a sangrientos enfrentamientos entre las comunidades indígenas de Toro Toro y San Pedro de Buena Vista (1958).<sup>27</sup> Para finales de los cincuenta, el MNR había alejado al liderazgo popular de la región mediante la confrontación política y la abierta división territorial.

El pacto militar-campesino, ratificado en 1971 durante la administración Banzer, estimuló la división territorial sindicatos/aillos, pero también tendió puentes políticos clientelistas entre ambos.<sup>28</sup> Los sindicatos cabildearon con el estado corporativista y renegociaron el poder político regional con los aillos. La confederación sindical agraria de Potosí, con sede en Sacaca, se alió con los militares contra la confederación minera regional, excluyendo así el liderazgo de los aillos indígenas de la toma de decisiones importantes y los servicios públicos. La distribución de patrocinio político y empleo público giró alrededor de los liderazgos con sede en Llallagua, Uncía, Sacaca, San Pedro, Pocoata y Ocuri, y condujo a luchas políticas internas y fragmentación dentro del sistema sindical. Hacia fines de los setenta, el surgimiento de un movimiento campesino independiente dentro del sistema sindical agrario le voltearía la mesa a la alianza campesino-militar. Un congreso celebrado en Chayanta en 1979 renegó del liderazgo military clamó por una cooperación conjunta aillos-sindicatos contra el régimen autoritario. A pesar de las cada vez más frecuentes alianzas entre líderes indígenas y campesinos, la movilización política conjunta sólo duró tres años: se man-

<sup>26</sup> Véanse Platt (1980), Harris y Albo (1976), y Rivera (1984) para el desarrollo de la reforma agraria en la región.

<sup>27</sup> Véase Platt (1980: 148-172).

<sup>28</sup> Véase Rivera (1990) sobre relaciones aillo/sindicato.

tuvo durante la transición democrática y las operaciones de ayuda de emergencia posteriores a la sequía de 1982 y 1983.

Los esfuerzos por dar ayuda, encabezados por una organización de la Iglesia Católica (Radio Pío XII), atrajeron la atención sobre el nuevo papel político de las organizaciones no gubernamentales y del voluntariado privado de la región. ONGs ligadas con el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), y luego con el Movimiento Bolivia Libre (MBL), alcanzaron prominencia en Bustillos y Chayanta. El traslape parcial de organizaciones sindicales y aïllos añadió un tema político adicional a las agencias de desarrollo y ONGs del norte de Potosí. Las débiles ligas clientelistas articuladas entre las élites de los pueblos, los sindicatos agrarios y los aïllos indígenas conformaban en los ochenta un escenario político altamente fragmentado entre sindicatos, aïllos, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos.

Con la reforma de Participación Popular, introducida en 1994, se aprovecharon la fragmentación política y las disputas territoriales, sumergiendo las organizaciones populares de la región. El norte de Potosí tiene hoy día, comparado con el resto del país, una de las más altas tasas de ausentismo electoral y uno de los más bajos niveles de participación popular en la planificación municipal. La desconexión de los aïllos indígenas de la política local se empata con la politización del personal de las ONGs y los maestros rurales. Representantes indígenas "sustitutos" conforman la mayor parte de los concejos municipales del norte de Potosí.<sup>29</sup> La dispersión del voto rural ha contribuido también a la inestabilidad política. Doce de los trece municipios de la región han cambiado de alcalde cuando menos una vez en cuatro años—seis lo han cambiado cada año. Recientes exámenes del proceso descentralizador sugieren un ciclo repetitivo de desconexión popular, alianzas débiles y oportunistas, desilusión y apatía política en el ámbito local.<sup>30</sup>

### Norte de Santa Cruz

Un tercer esquema, iniciado a principios de los sesenta, alentó programas de asentamientos o colonización mediante reubicaciones

<sup>29</sup> Véase Albo (1999:50).

<sup>30</sup> Véase Gray-Molina (2000).

---

---

planeadas y espontáneas. Entre 1967 y 1993 se distribuyeron entre 3 y 5 millones de hectáreas entre aproximadamente 800 000 familias.<sup>31</sup> La mayoría de las familias emigró de Cochabamba, Chuquisaca y Potosí, entre principios y mediados de los sesenta, lo que implicó la adaptación del sistema sindical agrario a las demandas de colonización, expansión agrícola y comercialización.<sup>32</sup> Los programas de colonización espontánea, tanto los respaldados como los parcialmente respaldados por el estado (principalmente mediante dotaciones de tierras) adquirieron diversos tintes políticos, según el grado de dependencia del MNR y de facciones del MNR en los sesenta, y de grupos más autoritarios en los setenta, incluidos aquellos que formarían la ADN en 1979. Hoy día, la colonización del norte de Santa Cruz ha cambiado el rostro de la política local de la región. Las fuertes ligas clientelistas entre sindicatos agrarios, el MNR y la ADN han sido debilitadas por frentes políticos más radicales, encabezados hasta 1997 por Izquierda Unida y por el Movimiento al Socialismo en 1999.

San Julián, uno de los más prominentes programas de colonización con respaldo estatal, ejemplifica la transición entre los sindicatos con apoyo del MNR y la movilización política de confrontación independiente. Fundado en 1968, San Julián comenzó con dos colonias respaldadas por el estado y dos colonias espontáneas. El respaldo estatal consistió inicialmente en dotación de tierras, titulación y apoyo organizacional a través del Instituto Nacional de Colonización (INC). En 1972, con la ayuda del Comité de Iglesias Unidas (CIU), integrado por representantes de las Iglesias Católica, Metodista y Menonita, el INC expandió el programa de respaldo estatal a 40 nuevas colonias (núcleos de colonización). Entre 1972 y 1978, San Julián creció exponencialmente y escaló su sistema sindical agrario al ámbito provincial mediante la Federación Especial de Colonizadores de San Julián (FECSJ). Las ligas políticas clientelistas entre la administración Banzer (1971-1978) y el sistema sindical aseguraron la constante expansión de trabajos carreteros, infraestructura urbana y servicios sociales durante el periodo.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Cifras de Muñoz y Lavadenz (1997).

<sup>32</sup> Véanse Tendler (1983), y Painter *et al.*, (1984) para descripciones detalladas del desarrollo rural y la colonización de la región de San Julián. Para una perspectiva más regional sobre la migración de las tierras bajas y los esfuerzos de desarrollo rural, véase Gill (1987).

<sup>33</sup> Véase Soria Manínez (19%) para una comparación detallada de las políticas de colonización de los sesenta, setenta y ochenta.

En 1979 se terminó el acuerdo INC-CIU, y con él el respaldo estatal que sostuvo la colonización desde finales de los **sesenta**. A principios de los ochenta, organizaciones religiosas y no gubernamentales comenzaron a llenar el vacío, junto con una tercera ola de **migración** — esta vez casi totalmente **espontánea**— de Santa Cruz y los valles. Hoy día, San **Julián** alberga **160** colonias e igual número de sindicatos, organizados en federaciones centrales y **subcentrales**. La tercera ola de migración debilitó **las anteriores** ligas **clientelistas** e introdujo un nuevo estilo político, sustentado en ligas entre la región con otras áreas de colonización **del** norte de Santa Cruz. En el ámbito **local las ligas clientelistas** entre **el** MNR y **los** sindicatos agrarios continúan prosperando, aunque cada vez más amenazadas por movimientos altemos como el Eje Pachacuti, el Movimiento Bolivia Libre y la Unión Cívica Solidaridad, cada uno con un concejal **electo** en 1995. En 1999, San **Julián** nuevamente eligió **al** MNR para la alcaldía, pero **repartió** el voto entre Acción **Democrática** Nacionalistay **Unión** Cívica **Solidaridad**.<sup>34</sup>

Desde que se implementó la reforma de Participación Popular, San Julián ha **retomado** su influencia en la región por su capacidad **organizativa** y su oportunidad política para **cabildear** por la obtención de inversión pública en la región. Aunque el absentismo electoral es relativamente alto, la participación en la planificación municipal se encuentra entre las más altas de la región, y el número de concejales indígenas es también uno de los más altos en Santa Cruz. En contraste con **Cochabamba** y Potosí, San **Julián prospera** por la acción colectiva popular **dirigida** a la expansión territorial, complementada por un fuerte crecimiento demográfico. Enclavado en las tierras altas del trópico, la experiencia de colonización ha producido un sistema sindical agrario cohesivo que juega con las reglas de **la** política clientelista pero apunta a una mayor autonomía política de la región.

### Temas en común

Varios temas comunes surgen de una lectura de la experiencia boliviana en la construcción de políticas en pro de los pobres. Primero,

<sup>34</sup> Véase Gray-Molina (2000).

está el impacto del aprendizaje político a largo plazo. La reforma agraria tuvo como punto de partida la movilización masiva y el acceso al poder de los sindicatos agrarios que, aún hoy, desempeñan un papel protagónico en la política local de sus respectivas comunidades. Cerca del 70 por ciento de las 14 000 organizaciones populares territoriales involucradas cada año en la planificación participativa están ligadas al sistema sindical agrario. La construcción de capacidad política iniciada durante la reforma agraria puede considerarse un proceso muy repetitivo de cambio organizacional e ideológico popular. El sistema jerárquico, de base amplia, de sindicatos en la comunidad, centrales provinciales y federaciones departamentales, sobrevivió y se ha visto transformado a través de largos periodos de desmovilización, cooptación y asimilación a movimientos de masas más extensos. La capacidad organizacional del sistema sindical cambió, pues pasó de desempeñar un papel esencialmente distributivo durante la reforma agraria a uno negociador durante la etapa de desarrollo del estado y otro, de confrontación, en la actual política local. La capacidad política, forjada en un escenario de acción colectiva, se ha desplazado hacia otros escenarios, a menudo a expensas de las organizaciones mismas de la comunidad, como lo sugiere en años recientes la proliferación de organizaciones funcionales a un sólo interés.

En segundo lugar, cuentan los efectos de los determinantes locales de construcción de capacidades. La naturaleza territorial y los múltiples intereses de la acción colectiva durante la reforma agraria y, más recientemente, durante la reforma de descentralización, llama la atención hacia las estrategias e instituciones del ámbito local y comunitario utilizadas por los pobres. Como lo sugieren las diferencias entre Cochabamba, Potosí y Santa Cruz, la fuerza y continuidad de la capacidad política dependen de las oportunidades políticas propias creadas por el reformismo en pro de los pobres y de las características de las estructuras de movilización que catalizaron el proceso. La jerárquica y relativamente poderosa posición de los sindicatos agrarios de Cochabamba central contrasta con los relativamente débiles y asediados sindicatos agrarios del norte de Potosí, donde la fragmentación política ha inhibido la participación popular de largo plazo por cerca de cuatro décadas. El caso de Santa Cruz sugiere un patrón único de desarrollo clientelista entre los sindicatos de co-

lonización y el MNR. En cada caso, eventos y condiciones locales dieron forma a mucho de lo que hoy día sobrevive institucionalmente.

En tercer término, hay el reconocimiento de lo *esporádico* y discontinuo en la elaboración de políticas en pro de los pobres, que luego de la reforma agraria rara vez llegó a ser tan ordenada y consistente como se había concebido inicialmente. El examen de los altibajos entre los eventos fundacionales y los que causaron cambios en las instituciones es probablemente tan importante como el análisis de los mismos eventos que dieron origen a los cambios de rumbo. En el caso boliviano, lo que es estable y lo que es circunstancial en el desarrollo de la capacidad política es una importante e interesante cuestión, que varía de caso en caso. El acceso al poder por el camino trazado por los sindicatos agrarios en Cochabamba central, por ejemplo, es consistentemente más corto que las rutas que podemos observar en los otros dos casos. La construcción de capacidades dentro del sistema sindical agrario se desarrolló continuamente durante periodos de construcción o declinación del estado. En contraste, el proceso de cambio de políticas en Potosí y Santa Cruz se caracterizó por desplazamientos de corto plazo que magnificaron los aspectos conflictivos de las alianzas en pro de los pobres, y que en última instancia debilitaron la construcción de capacidades del pueblo. Problemas de fragmentación social y política, por un lado, y de captación política, por el otro, retrasaron un proceso de aprendizaje de largo plazo. Una inspección del proceso de elaboración de políticas también atrae la atención hacia las cambiantes estrategias de participación o confrontación utilizadas por los pobres. En Potosí, hoy día, las alianzas circunstanciales entre organizaciones rurales de la comunidad y maestros y ONGs se dan junto con los intentos de recuperar el poder político local que hacen "partidos étnicos" como Eje Pachacuti, la Izquierda Unida o el Movimiento al Socialismo. En Santa Cruz, las anejas relaciones clientelistas con el MNR se intercambian por opciones más pluralistas en tiempos electorales, pero se refuerzan cada vez que el MNR gana en las elecciones nacionales. Poco podría predecirse — políticamente — en cuanto al perfil étnico o demográfico de la mayoría de las comunidades populares en la actualidad. El constante proceso de involucrarse y desinvolucrarse en la política es muy localizado, circunstancial y cambiante.

---

---

## Discusión

El enfoque en la capacidad política sugiere un número de puentes conceptuales que ligán el análisis académico y el análisis de políticas sobre políticas en pro de los pobres. De especial interés son los tres que ligán el capital social, la política local y nacional, y las iniciativas de corto y largo plazo.

### *Vinculando el capital social*

Mucho de la reciente literatura sobre capital social se ha concentrado en cómo la confianza, la reciprocidad y los entramados sociales son capaces de generar beneficios económicos, posibilitar la participación política y apuntalar las estrategias de los pobres para lidiar con los riesgos (Collier 1998). La investigación más prometedora se ha enfocado en cómo el capital social se "vincula" o "eslabona" más allá de la familia o grupo comunitario con asociaciones horizontales (grupos territoriales o funcionales) y verticales (el estado, la Iglesia y ONGs, entre otros) (véanse Woolcock, 1998; Narayan, 1999 y Woolcock y Narayan, 2000). Aunque algunas de las estrategias de vinculación y eslabonamiento pueden explicarse analizando cómo las estrategias responden a las preferencias e incentivos propios de cada grupo, muchas de las estrategias empleadas por los pobres toman su forma en función de factores exógenos a cualquier grupo particular. Esto traslada la atención del acervo de capital social hacia la interacción que permite la vinculación y eslabonamiento entre grupos. Muchas de estas interacciones pueden ser provechosamente examinadas en la emergencia de la capacidad política a lo largo del tiempo.

El análisis de cómo interactúan las instituciones formales e informales - cómo interactúan los entramados clientelistas, la política patrimonial y otros entramados con leyes formales e instituciones estatales — es materia esencial del análisis político contemporáneo. Una mirada más próxima a los procesos mediante los cuales se puentea y liga el capital social dirige la atención hacia las alianzas que surgen entre grupos de pobres y no pobres y hacia otras alianzas horizontales varias — con organizaciones no gubernamentales, la Iglesia u otros grupos. Más allá de generalizaciones que tienen que

ver con el tipo de régimen, algunas de las **preguntas** más interesantes para el análisis académico y de políticas están **relacionadas** con los vehículos institucionales y alianzas mediante las que el capital social puede afectar resultados en pro de los pobres.

### ***Vincular la política local y nacional***

Es probable que la viabilidad a largo plazo de las políticas en pro de los pobres dependa de la posesión de reformas sociales y políticas, así como de la capacidad de defender ganancias en los ámbitos **local** y nacional. El enfoque de arriba abajo en la sustentabilidad de varias reformas de primera y segunda generación en años recientes requiere del pensamiento complementario, de abajo arriba y horizontalmente, sobre estrategias de participación, representación y legitimación continua. La tensa separación que se ha dado entre la elaboración de políticas locales y nacionales, y entre la política central y local, contribuye a la percepción de que se trata de escenarios autónomos. En democracias emergentes, con estados disparejos y discontinuos, los "agujeros" que deja la ausencia del estado se llenan a menudo con entramados sociales regionales, étnicos o clientelistas que se alían con fragmentos del gobierno central, ONGs o la Iglesia. A pesar de la tendencia al diseño centralizado de políticas, la **implementación** exitosa de reformas agrarias, educativas, descentralización y otras iniciativas para crear instituciones, depende de cómo funcionen y traduzcan las instituciones locales ya existentes éstos y otros intentos similares en procesos acumulativos.

Las reformas de descentralización proporcionan un punto de partida para el pensamiento sobre cómo interactúan la política local y la nacional. En la experiencia boliviana, la fragmentación política y la inestabilidad crónica propia de los primeros cinco años de la reforma jugaron un papel fundamental al determinar cómo se adoptaba la planificación participativa en más de doscientos municipios "nuevos". El mismo proceso de fijar nuevas reglas del juego para presupuestar, planificar, implementar y supervisar causó múltiples batallas en las trincheras de la política local, y tuvo docenas de resultados distintos. Los municipios con organizaciones populares fuertes tuvieron voz para proponer y negociar con las **élites** políticas locales. Los procedimientos se modificaron para adaptarlos a las **ne-**

---

---

cesidades locales o para, cuando menos, definir reglas que fueran mutuamente aceptables para solucionar las disputas — y por lo tanto construir instituciones locales viables. La "politización" de la reforma boliviana de descentralización desempeñó un papel protagónico en la construcción de nuevas reglas y la edificación de legitimidad alrededor del proceso — y no sólo en su diseño — de reforma del estado. En el futuro, es probable que la naturaleza fundacional de la reforma se considere un episodio de cambio de vía en el curso del desarrollo institucional de largo plazo. En el futuro, cabe esperar que la política local se aleje de la hechura de reglas y se acerque a la implementación de las políticas, incluyendo medios de evaluación y supervisión en materia de educación, salud y desarrollo urbano.

### *Vincular corto y largo plazo*

Finalmente, el enfoque en las capacidades puede ayudar a vincular los análisis de corto y largo plazo de la pobreza y los cambios de política. La importancia de mirar al pasado y encontrar convergencias y caminos — puntos en el tiempo cuando las ventanas políticas y económicas de largo plazo se abrieron o cerraron — no es exclusivamente histórica. Muchas de las estrategias colectivas utilizadas por los pobres para generar recursos, enfrentar riesgos y acceder a otros activos se construyeron en el pasado pero resultan útiles hoy. Algunos no tan benévolos o útiles también sobreviven.

En este trabajo, el énfasis se ha puesto en el largo plazo. El Banco Mundial se propone reducir el número de pobres a la mitad para 2015, meta específica ambiciosa y de largo plazo. Sin embargo, los niños y adolescentes que actualmente sufren de malnutrición o carecen de educación básica habrán alcanzado menos de la mitad de su vida de trabajo dentro de dieciséis años, y transmitirán varios de estos problemas a sus hijos como inhabilidades. El eventual éxito de las políticas en pro de los pobres, por lo tanto, no debe considerarse sobre una sola generación sino sobre varias. Con "muy largo plazo" queremos significar medio siglo o, inclusive, toda una vida. Ésta no es la única forma de evaluar políticas en pro de los pobres, pero sí una posible y necesaria. Adquiere particular relevancia cuando se consideran las dimensiones políticas más amplias de una estrategia antipobreza. Medidas de emergencia a corto plazo tal

vez produzcan un impacto sustancial en ciertas manifestaciones de pobreza (nutrición, acceso a mercados o disponibilidad de créditos). Con todo, para que estos avances sean acumulativos y auto-sustentables, los beneficiarios requerirán poder **autorganizarse**, influir en la elaboración de políticas y adquirir experiencia y confianza para utilizar estas ventajas eficientemente. En otras palabras, será necesario un extenso proceso de aprendizaje político, de deliberación y autoexpresión. Un aspecto fundamental de este trabajo, respaldado por el caso de estudio, es que cuando tienen gran escala, dichos procesos requieren evaluarse en un horizonte de muy largo plazo.<sup>1</sup> Por ejemplo, el componente de la redistribución de activos de la reforma agraria no puede evaluarse aislándolo de sus resultados en la segunda o tercera generación de beneficiarios, así como no se pueden evaluar las consecuencias de una campaña contra el analfabetismo únicamente son resultados preliminares.

## **Conclusiones**

Como se hizo notar en la introducción, el pensamiento actual del Banco Mundial sobre reducción de la pobreza se ha ampliado considerablemente e indica una clara voluntad de incorporar ideas desde perspectivas alternas. El más reciente perfil del informe 2000/1 asienta específicamente que el próximo Informe de Desarrollo Mundial (IDM) "tendrá que ir más allá del análisis económico estándar y deberá extender su alcance con la perspicacia y contribución de otras ciencias sociales". Además describe "el reto para los constructores de políticas" como "el diseño e implementación de instituciones, mecanismos y políticas de niveles **varios** para aprovechar la capacidad de reducción de pobreza, fijando un curso de largo plazo que permita acceder a las oportunidades mundiales y locales y compartir ampliamente los avances del desarrollo, al tiempo que se controlan los riesgos de corto plazo [...]".<sup>35</sup> El informe prevé consultas con practicantes de desarrollo, ONGs, la participación directa de los pobres y la voz de los no pobres. El IDM proporciona suficiente material para pensar cómo las políticas en pro de los pobres pueden,

<sup>35</sup> World Bank (1999a).

---

---

a la larga, lograr resultados exitosos. Para concluir, nos gustaría considerar algunas de las implicaciones del enfoque en las capacidades políticas en el contexto del pensamiento actual sobre pobreza.

Primero, consideramos el desafío planteado por conceptos multidimensionales de pobreza. Un concepto útil del alivio efectivo de la pobreza a la larga involucra el establecimiento de oportunidades y la capacidad de generar ingresos, el desarrollo acumulado de dotes sociales y la continua edificación de capacidad política. A la larga, promover la generación de ingresos a costa de las dotes sociales o la capacidad política, probablemente no sea sustentable. De igual forma, es probable que naufrague el desarrollo de la capacidad política o de las dotes sociales a expensas de los otros. En Bolivia, por ejemplo, la malnutrición crónica, aunada a la exposición generalizada a la debilitante enfermedad de Chagas, la baja productividad agrícola y el acceso inadecuado al crédito y la tecnología en las áreas rurales, conspira contra el sistema sindical agrario mejor organizado. Dada la continua interacción entre los tres factores, no podemos ver los resultados de largo plazo previstos por el IDM únicamente como producto de preferencias estratégicas y redistributivas fácilmente predecibles. Semejantes preferencias estratégicas son, por supuesto, necesarias, pero solamente si se construyen en referencia a la constante retroalimentación de los agentes (y no de los sujetos) de las políticas mismas en pro de los pobres. Esto va más allá de "consultar con los pobres", y nos lleva a pensar cómo los pobres (o mejor dicho, grupos heterogéneos de pobres) se redefinen a sí mismos en función de dotes sociales disponibles, políticas estatales cambiantes, frágiles alianzas políticas y el proceso mismo de erradicación de la pobreza. El caso boliviano incluye periodos de crecimiento económico a expensas del desarrollo de la capacidad política (1972-1979), y periodos de desarrollo de capacidad política a expensas del crecimiento económico (1979-1985). Las reformas políticas y la democratización aparentemente han creado desde los ochenta una mejor estructura, mediante la cual los objetivos de estas políticas en competencia pueden, al menos provisionalmente, reconciliarse. A la larga, la efectiva construcción de políticas en pro de los pobres requerirá el refuerzo de dicha estructura.

Segundo, un enfoque de capacidades reconoce la importancia crucial de los factores contextuales y circunstanciales en la elabora-

ción de políticas en pro de los pobres. Incluso para un mismo **caso** de estudio, el análisis de largo plazo puede ser comparativo e **intertemporal**. En Bolivia existen **diferencias** en la capacidad política de distintas localidades, **que** son derivables histórica y socialmente. Después de **todo**, el tamaño y diversidad **geográfica** del país proporcionan un buen laboratorio para investigar cómo políticas nacionales tienen distintos desarrollos en escenarios diferentes, y **cómo** las diferencias se traducen en resultados de desarrollo positivos o negativos. La reforma agraria de los cincuenta, por ejemplo, fue un poderoso instrumento para desarrollar las capacidades políticas de los pobres, pero sus resultados **fueron** muy diversos —hubo grandes diferencias entre las **tierras** altas, el **valle** y las tierras bajas, pero también en cada una de estas amplias categorías. En nuestra muestra de municipios, **llaman** la atención poderosas características que se auto-reproducen en distintas localidades, a pesar de existir sólo un proyecto de desarrollo nacional. En esto se debe lograr un difícil equilibrio. Así como el crecimiento económico necesita equilibrarse con otras dimensiones de alivio a la pobreza, también las políticas y estrategias de desarrollo diseñadas centralmente deben equilibrarse con los procesos locales de iniciativa, rendición de cuentas y aprendizaje. Mediante estrategias diseñadas centralmente — como la Reforma Agraria, la Participación Popular, y **otras** — se puede sostener que se ofrece un incremento en el desarrollo generalizable a toda la sociedad. Sin embargo, un enfoque desagregado y de largo plazo llama la atención hacia las muy diferentes consecuencias de cada una de estas políticas, según las experimentan distintas localidades.

Tercero, y relacionado con el punto anterior, el enfoque en las capacidades llama la atención hacia cuestiones de acción social y política. En virtud de que las estrategias y políticas nacionales se traducen en respuestas dispares e irregulares en distintas localidades, las cuestiones de gestión política y proceso se vuelven fundamentales y modifican la lógica del diseño institucional. No podemos esperar progreso lineal, ni extrapolar en línea recta, si las políticas adecuadas para unas localidades son rechazadas en otras. Aquí los imperativos para la retroalimentación de políticas, capacidad de respuesta democrática y rendición política de cuentas superan los asuntos de diseño institucional. En el transcurso de las sucesivas

---

---

reformas, el objeto de las iniciativas en pro de los pobres cambia continuamente, puesto que los pobres organizados descubren nuevas oportunidades, redirigen sus esfuerzos y construyen nuevas alianzas. El proceso de elaboración de políticas es muy iterativo, no necesariamente a causa de una participación idealizada, sino porque las políticas en pro de los pobres tienden a desparramarse hacia nuevos escenarios y a redibujar el mapa de las políticas. Nuestro caso de estudio sugiere que este tipo de retroalimentación en la elaboración de políticas se acompaña de un desplazamiento de la manera como los pobres perciben y son percibidos en el proceso de las políticas – de objetos de intervención de las políticas a sujetos de gestión social y política. La capacidad para conectarse por sí mismos con el proceso de políticas y de escoger los fines y medios es de valor intrínseco para los pobres, y complementaria de una estrategia sustentable y de largo plazo para promover el bienestar social y económico.

**Referencia (que sustituye un artículo del mismo título en inglés)**

Whitehead, Laurence, "Bowling en el Bronx: Intersticios inciviles entre la sociedad civil y política", *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, año 8, núm. 14, enero de 1999.