

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

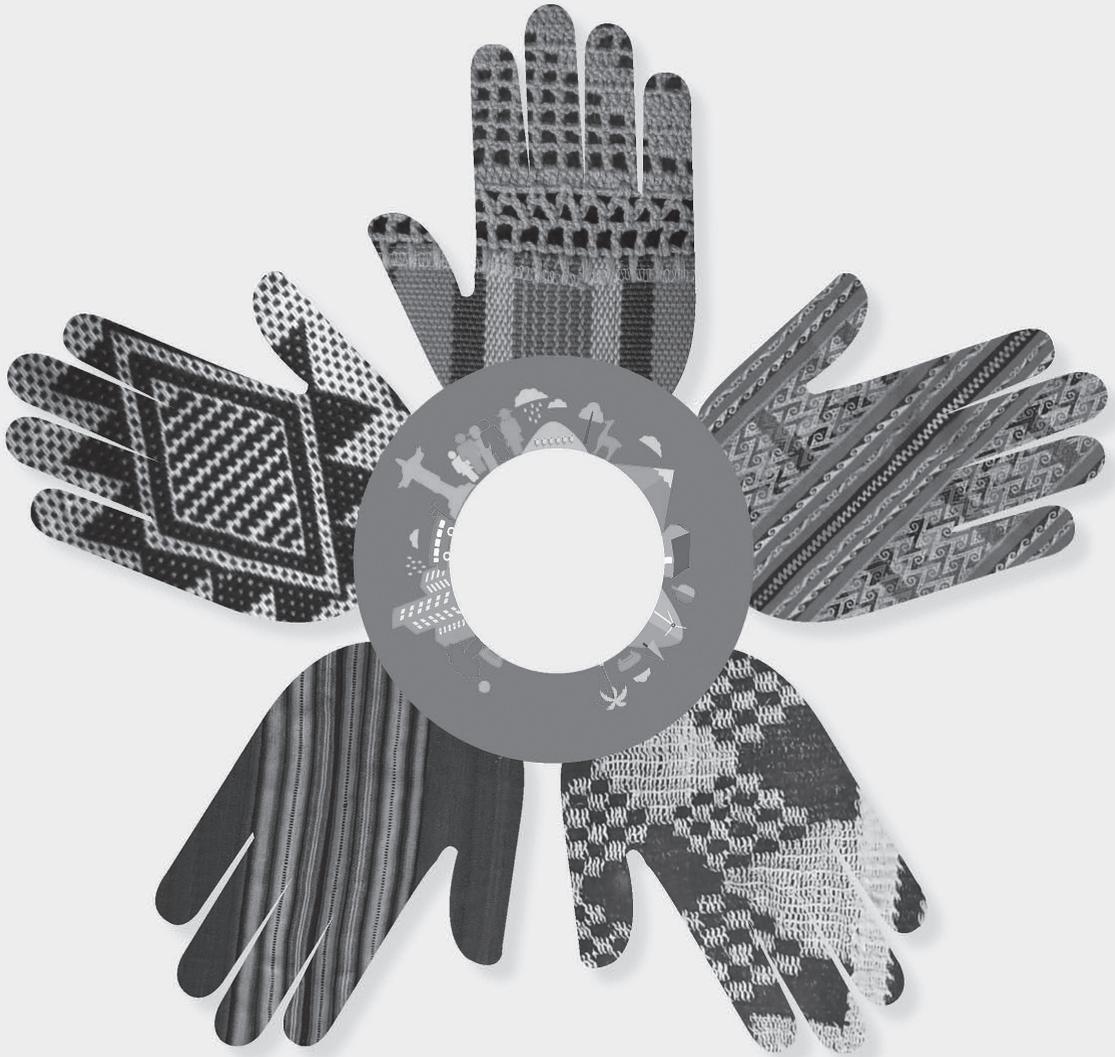
Participación social, inclusión y manejo de
conflictos en 15 ciudades intermedias de Bolivia



Fabiana Chirino Ortiz

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Participación social, inclusión y manejo de
conflictos en 15 ciudades intermedias de Bolivia



Fabiana Chirino Ortiz

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Participación social, inclusión y manejo de conflictos en
15 ciudades intermedias de Bolivia

Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD – BOLIVIA)

Calle Raquel de Busch No.69, 4to Anillo, Barrio Hamacas,
entre Av. Cristo Redentor y Av. Beni.

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

Tel/Fax: (+591-3) 3434192; 3434208

Email: info@cepad.org

Web: www.cepad.org

Web Ciudades Intermedias: www.ciudadesintermedias.org.bo

Coordinación General:

Rubens Barbery Knaudt, Presidente de CEPAD

Carlos Hugo Molina Saucedo, Director de CEPAD

Autora: Fabiana Chirino Ortiz

Edición: Rubens Barbery Knaudt, Saira Duque Moreno.

Ilustración portada: Geovanna Terceros Terceros.

Copyright: CEPAD

Diagramación: Sandra Heredia

Impresión: Imprenta Sirena

Una publicación de:



Con el apoyo de:



Santa Cruz, Bolivia.

Diciembre de 2021

Índice

| | |
|--|----|
| Sobre la autora | 5 |
| El desafío de comprendernos | 7 |
| 1. Antecedentes | 11 |
| 2. Aspectos metodológicos del estudio | 17 |
| 3. Referentes teóricos | 23 |
| 3.1 Gobernabilidad | 24 |
| 3.1.1. Aspectos metodológicos en el análisis de la gobernabilidad | 25 |
| 3.1.2. Grados de Gobernabilidad | 26 |
| 3.2. Gobernaza | 27 |
| 3.2.1. Vinculaciones: Gobernanza y Políticas | 29 |
| 4. Análisis comparativo de las dinámicas en 15 Municipios de Bolivia | 33 |
| 4.1. Participación de actores, organizaciones e instituciones | 33 |
| 4.2. Inclusión y participación en la relación entre los actores | 45 |
| 4.3. Manejo de conflictos | 57 |
| 4.4. Gobernabilidad y Gobernanza en los Municipios comparados | 73 |
| 5. Conclusión y desafíos | 83 |
| 6. Bibliografía | 86 |

SOBRE LA AUTORA



Fabiana Chirino Ortiz

Licenciada en Psicología de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), Magister en Investigación en Ciencias Sociales para el desarrollo (UPIEB), Magister en Estudios y Clínica Psicoanalítica (UCB), miembro de la Nueva Escuela Lacaniana (NEL), miembro de la Asociación Mundial de Psicoanálisis (AMP). Directora de la Asociación Psicoanalítica de Estudio Lacanianos APEL – Santa Cruz. Actual Directora de APEL – Santa Cruz.

Docente investigadora de pre grado de la Universidad Privada de Santa Cruz (UPSA), docente de post grado de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM) y Universidad Técnica Privada de Santa Cruz (UTEPSA). Asesora de múltiples tesis de pre y post grado en carreras de las facultades de humanidades.

Investigaciones publicadas: “Huellas Migratorias: Duelo y religión en familias de emigrantes” (PIEB, 2010), “Hecha la Ley Hecha la trampa, construcciones subjetivas y sociales acerca de la norma” (UAGRM, 2012), “Vivir Bien” (PIEB, 2012), “Maternidad Transnacional: Vivencias migratorias de madres e hijos adolescentes” (UNICEF- UAGRM; 2012), “Redes económicas y sociales del transporte interprovincial, en Santa Cruz” (PIEB; 2014). Elaboración del Plan Departamental de Investigación Santa Cruz (2017). Investigación “Situación social y familiar de niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado

parental o corren riesgo de perderlo” (Aldeas Infantiles SOS, 2018), investigación cualitativa “Inclusión y participación social de bolivianos migrantes en Argentina y Chile” (UPSA – UGRM, 2019). Investigación cualitativa “Vivencias educativas durante la cuarentena por COVID- 19, en Santa Cruz de la Sierra” (UPSA-2020).

Hace parte del equipo multidisciplinario de investigación de ciudades intermedias como nodos articulares para el desarrollo que adelanta el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD).

Múltiples publicaciones de artículos, trabajos de investigación en revistas y boletines virtuales del mundo psicoanalítico de la Nueva Escuela Lacaniana.

EL DESAFÍO DE COMPRENDERNOS

Rubens Barbery Knautd, Presidente de CEPAD

“No hay hombre, ni mujer, que no se haya mirado en el espejo y no se haya sorprendido consigo mismo”. Esta magistral frase de Clarice Lispector, ilustra el propósito de un proceso de investigación que como CEPAD asumimos para sorprendernos, es decir, mirarnos al espejo y comprender una realidad que a veces escapa a los intentos de describirla.

Entendemos que el desarrollo está directamente vinculado a la cultura como comportamiento social, entendiéndola no como un mero epifenómeno de las insuficiencias materiales que hay en la sociedad, sino como algo vivo, que interactúa con variables múltiples, en una retroalimentación permanente, generando círculos virtuosos o círculos viciosos, según sea el caso, que promueven o menoscaban las condiciones del desarrollo. Sin duda, entre ese bagaje cultural, se encuentran las formas e instrumentos mediante los cuales la sociedad boliviana participa, incluye y resuelve sus diferencias, conceptos ampliamente ligados a la gobernabilidad y gobernanza.

Fiel a la vocación municipalista de CEPAD, en el año 2014, bajo el liderazgo de Carlos Hugo Molina, nos hicimos una serie de preguntas que, como el método socrático, no tenían respuestas inmediatas y más bien buscaban, a través de aproximaciones sucesivas, comprender los componentes materiales e inmateriales que caracterizan a la realidad boliviana. ¿Es Bolivia realmente un País eminentemente rural como la orientación de las políticas públicas y el discurso político imperante parecen sugerir? Esa pregunta motivadora nos abrió un sin número de nuevas interrogantes que nos permitió profundizar en el conocimiento, tan rico como la realidad nacional. ¿Por qué el despoblamiento acelerado de lo rural hacia las ciudades y megaciudades del eje troncal? ¿Cuáles son los factores de atracción o de expulsión de población que lleva a las personas a abandonar a sus muertos? ¿Cuál es el rol que el campo debe tener en el desarrollo? ¿Cuáles son los actores públicos y privados con presencia territorial fundamentales para el desarrollo? ¿Si las comunidades

rurales están quedando sin población, hacia dónde y cómo están migrando? Éstas y muchas otras preguntas fueron el punto de partida para entrar en un mundo complejo, pero apasionante, que derivaron en una pregunta global que desde entonces orientó nuestro accionar: ¿Cuál es el rol de las ciudades intermedias bolivianas en el desarrollo de nuestro país?

Desde ese momento, hemos podido avanzar significativamente en la comprensión de la importancia de las ciudades intermedias. Con un equipo extraordinario de hombres y mujeres, logramos construir un modelo que consideramos robusto para caracterizar la realidad de nuestras ciudades, incluyendo un indicador cuantitativo que nos permite orientar hacia donde sería ideal canalizar la inversión pública y privada para lograr un mayor impacto. Bajo el paraguas del concepto de cohesión territorial que incorpora a la cohesión social, cohesión económica y la articulación geográfica en su análisis, realizamos levantamientos de información de fuentes primarias y secundarias de los municipios sujetos de estudio, para comprender las condiciones del desarrollo económico, género, juventud, ambiente, turismo y la institucionalidad existente en el territorio.

En el presente estudio elaborado por Fabiana Chirino, quisimos aprovechar la información recabada, seleccionando 15 ciudades para comprender las dinámicas institucionales (formales e informales) existentes en los territorios y como la sociedad boliviana se estructura para participar del accionar político, resolviendo (o no) sus conflictos. Es decir, nos adentramos de forma riesgosa a intentar mirarnos al espejo, casi como señala Sara Gruen en su libro *el Agua de la Vida*: “Si quería poner fin a su búsqueda del monstruo, sólo tenía que encontrar un espejo”. ¿Nos gustará lo que encontremos cuando nos miremos al espejo?

Como siempre nuestro agradecimiento a la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), a la Asociación para la cooperación al Desarrollo en el Ámbito Municipal (ACODAM) y a la Fundación Solydes, sin quienes este estudio no hubiera podido concretizarse.

Y por supuesto, nuestro reconocimiento a nuestra colega Fabiana Chirino, quien, con su profundidad, rigurosidad académica y sensibilidad humana, nos ayuda, como buena psicoanalista, a mirarnos al espejo.

1. Antecedentes

La presente investigación, tiene como marco de referencia la investigación sobre “Ciudades intermedias como nodos articuladores para el desarrollo” (Barbery & Molina, 2020), iniciada en el año 2014 y sistematizada desde 2017 en todo el país. En esa construcción realizada por diferentes etapas, se incorporaron diferentes herramientas conceptuales, entre las cuales se encuentra el componente relativo a la Gobernabilidad y la Gobernanza¹.

La investigación de CEPAD que hasta el momento de realizar el presente estudio alcanza 20 ciudades intermedias de Bolivia, ha permitido caracterizar las condiciones de desarrollo económico, institucional, género, juventud, ambiente y turismo desde las dimensiones de la cohesión social, cohesión económica y articulación geográfica, que darían cuenta del nivel de cohesión territorial de cada uno de los territorios. La investigación se basa en datos cuantitativos que respaldan la caracterización de cada ciudad intermedia y ahonda, desde la perspectiva cualitativa, en las dinámicas de funcionamiento en cada área (económica, institucional, género, juventud, ambiente y turismo), para concluir en la posibilidad o dificultad de cada ciudad intermedia, de constituirse en nodos articuladores para el desarrollo departamental o regional². Es importante señalar que en el análisis también se incluye la experiencia comparada internacional, a través de espacios de debates e investigación que se propiciaron en diez encuentros internacionales organizados hasta el momento, donde se analizan la dinámica de las ciudades intermedias en el mundo.

En este contexto, la presente investigación retoma los datos presentados en los estudios mencionados, partiendo de la situación de los municipios en Bolivia respecto al contexto global latinoamericano, donde un 80% de la población vive en ciudades, del cual un 25% vive en condiciones de pobreza, en asentamientos informales de alta inequidad, exclusión social y vulnerabilidad ante el cambio climático (Barbery & Molina, 2020).

1 La preocupación inicial de la investigación estaba orientada sobre el denominado despoblamiento rural, abandono de áreas productivas y presión migratoria demandante de servicios sobre las ciudades. El análisis del fenómeno se inició con la comparación de los resultados de los Censos de Población y Vivienda de 1992, 2001 y 2012, y el complicado desconocimiento por razones ideológicas del fenómeno migratorio.

2 La investigación partió de la propuesta que las ciudades intermedias tuviesen calidad de Nodos de Servicios en el territorio, es decir, que ofrezcan la mayor cantidad y calidad de servicios, similares a los de las ciudades capitales, para que la población que viva en ellos y en los municipios contiguos, se vean liberados de la presión migratoria que genera su ausencia. Este enfoque aportó un criterio de sostenibilidad y podría generar mayor permanencia de la población en los territorios, más allá de las tendencias nacionales e internacionales sobre la materia.

Los datos del Censo del 2012, proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) determinan una población en toda Bolivia de 10.027.254 habitantes, de los cuales un 70% vivía en ese año en los Departamentos del eje central: Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. Mientras que el 75% de la población, vive en las áreas urbanas y el 25% restante en áreas rurales, porcentaje que se evidenció el año 2012 y cuya tendencia migratoria señala que seguirá incrementándose hacia las ciudades en los próximos años (INE, 2012).

De los 339 municipios de Bolivia, Santa Cruz de la Sierra es aquel que reporta más de un millón de habitantes, otros tres municipios (El Alto, La Paz, Cochabamba) reportan más de 500.000 habitantes, tres municipios (Oruro, Sucre y Tarija) presentan más de 200.000 habitantes, 5 municipios (Potosí, Sacaba, Quillacollo, Montero y Trinidad) presentan más de 100.000 habitantes, 11 municipios más de 50.000 habitantes, 60 municipios cuentan con 20.000 habitantes y el 75% de los municipios del país que corresponde a 255 municipios tienen una población menor de 20.000 habitantes, con una fuerte dinámica migratoria hacia las capitales departamentales y los departamentos del eje central³.

Mientras que los 71 municipios, ubicados en el rango entre los 20 mil y 100 mil habitantes, son definidos como *ciudades intermedias*, las cuales pueden constituirse en nodos de desarrollo, en tanto construyan redes de servicios, asuman roles de articulación y respondan a las necesidades objetivas de la población y del país. Se trata de coordenadas institucionales económicas, territoriales y sociales que operan como fuerzas de atracción que permiten el desarrollo de las ciudades intermedias y brindan la posibilidad de cumplir un rol en esta Red de Nodos.

Encuanto a las condiciones para que las ciudades identificadas como intermedias, cumplan una función en la red de nodos, el estudio (Barbery & Molina, 2020)⁴,

3 Los países de América Latina tienen diferente clasificación en cuanto al número de habitantes para definir a las ciudades intermedias. La propuesta del CEPAD relativa a la población planteada a la comunidad científica boliviana, fue el considerar con la cualidad de ciudades intermedias a los municipios que tuviesen población entre 20.000 y 100.000 habitantes en razón de la masa crítica de municipios y las posibilidades que ellos ofrecían para proponer desarrollo sostenible. Si se continuaba tomando a la población mayor de 50.000 habitantes, como era el escenario anterior a nuestros estudios, tendríamos únicamente 23 municipios, y de ellos, sólo 6 estarían fuera del área metropolitana de las ciudades del eje central: Yacuiba, Riberalta, Villa Tunari, San Ignacio de Velasco, Vinto, y Yapacaní. Bajo esa condición, no existiría un número ni la ubicación geográfica que pudieran cumplir la calidad de nodo de servicios en favor del territorio nacional.

4 Se mantiene unificado el nombre de municipio y ciudad intermedia más allá del número de habitantes que tenga la ciudad cabecera del municipio, en virtud de la cualidad territorial que tiene el municipio en Bolivia y que plantea la responsabilidad que tiene el Gobierno Municipal, de brindar cobertura a la totalidad de la población de su jurisdicción, más allá del lugar en el que ésta viva. El valor de mantener esta nomenclatura se evidencia al estudiarse el conflicto en sus manifestaciones y temáticas, que demuestran la relación entre lo urbano y lo rural.

identifica las siguientes: a) Fortaleza institucional, gobernabilidad, gestión de conocimiento público, b) Solidez de la sociedad civil, organizaciones indígenas, originarias, campesinas, actores gestores de economía, c) Consciencia ambiental, identificación y utilización inteligente de productos ambientales, parques naturales, áreas de reserva, d) Acceso a actividades económicas locales de mejores ingresos (turismo, artesanía, agropecuaria, agroindustria, gastronomía), e) Unidades de servicios a la producción, profesionales y técnicos, de acuerdo a la capacidad y vocación productiva, f) Oportunidad de acumular activos (físicos y financieros), g) Acceso a servicios y circuitos generadores de riqueza (instituciones bancarias y de crédito, mercados, centro de acopio), h) Servicios básicos y conectividad, (energía, reproductora de televisión y telefonía, internet, bombas de combustible), i) Servicios sociales (salud hasta 2do nivel, educación en toda la oferta, agua potable, manejo de residuos), j) Servicios culturales (campeonato de fútbol, música, teatro, pintura, literatura, bienes públicos, espacios de fe), k) Caminos estables, transporte público y de acceso público regular, aeropuerto, puerto, estación, l) Presencia del Estado (oficiales de registro civil, juzgado, policía, seguridad ciudadana, resolución de actos y procedimientos administrativos) y m) Oportunidades de consumo (supermercados, mall, oferta gastronómica, mercado de artesanías, ferias campesinas y productivas estables).

En este contexto, la presente investigación retoma el primer aspecto: la fortaleza institucional vinculada a la participación y gobernabilidad.⁵ Considerando además la coyuntura nacional actual de permutación de autoridades gubernamentales a nivel departamental y municipal, como efecto de las últimas elecciones subnacionales (marzo 2021) en Bolivia. De este modo, se analizarán tres aspectos centrales de la dimensión institucional del desarrollo de los municipios que alcanza el estudio: las dinámicas de participación de los sectores, actores sociales e instituciones en la gestión pública, la relación entre los actores sociales y políticos dentro del municipio y la resolución de conflictos. Tres aspectos que configuran las condiciones de gobernabilidad, pero fundamentalmente de gobernanza dentro de la instancia municipal.

5 El Coronavirus y la crisis económica global han evidenciado la necesidad de considerar y fortalecer este componente, si tomamos en cuenta que en el inicio de la investigación en 2017 los aspectos que se analizaban eran los tradicionales. Una consecuencia de la gobernabilidad en sus aspectos externos como se demostrará, se expresa en la capacidad y demanda de articulación del municipio con los otros niveles territoriales de gobierno para enfrentar los problemas habituales de la gobernabilidad agudizados hoy, por la pandemia.

2. Aspectos metodológicos del estudio

En cuanto a los aspectos metodológicos, el presente estudio se inscribe en la *investigación cualitativa* en tanto busca describir y analizar, las dinámicas de participación social, desde la perspectiva de los actores del municipio, donde se incluyen autoridades municipales, representantes sectoriales y de organizaciones sociales, abordando la vida institucional desde la mirada y voz de actores políticos y de la sociedad civil. También buscamos indagar los modos en que los actores se interrelacionan, a partir de lo cual se generan, pero también se resuelven conflictos.

El diseño del estudio es de *tipo documental comparativo*, en la medida en que se basa en los informes de cada uno de los 15 municipios seleccionados de la investigación realizada por el CEPAD. Para lo cual, se utilizó el *método descriptivo comparativo* y la técnica de *análisis documental*.

Los 15 municipios estudiados fueron seleccionados en función de criterios específicos, definiendo el *muestreo* como teórico, en tanto se realizó en base a la reflexión de la investigadora y los elementos teóricos relativos a la gestión pública, gobernabilidad y gobernanza. Dichos criterios son:

- Municipios de 8 de los 9 departamentos del país.⁶
- Cantidad de municipios según densidad poblacional de los departamentos
- Municipios estudiados en las fases I, II, III y IV de la investigación “Ciudades intermedias como nodos articuladores para el desarrollo” impulsados por CEPAD.
- Municipios con mayor complejidad en las dinámicas de inclusión, participación social y manejo de conflictos, evidenciados en los estudios de referencia realizados por CEPAD.

De allí que los municipios seleccionados para el presente análisis comparativo, son:

⁶ La investigación no incorporó al departamento de Pando en razón de las particularidades poblacionales y territoriales que posee. Sin embargo, los hallazgos generales pueden ser apropiados sin dificultad temática, y sólo respetando las particularidades de los elementos amazónicos y ambientales que posee el departamento en general, y la ciudad de Cobija, en particular. En la actualidad CEPAD se encuentra sistematizando las particularidades de Cobija como ciudad intermedia, por lo que, a futuro, en una actualización del estudio a través del Observatorio de Ciudades Intermedias, se podrá incorporar en el análisis.

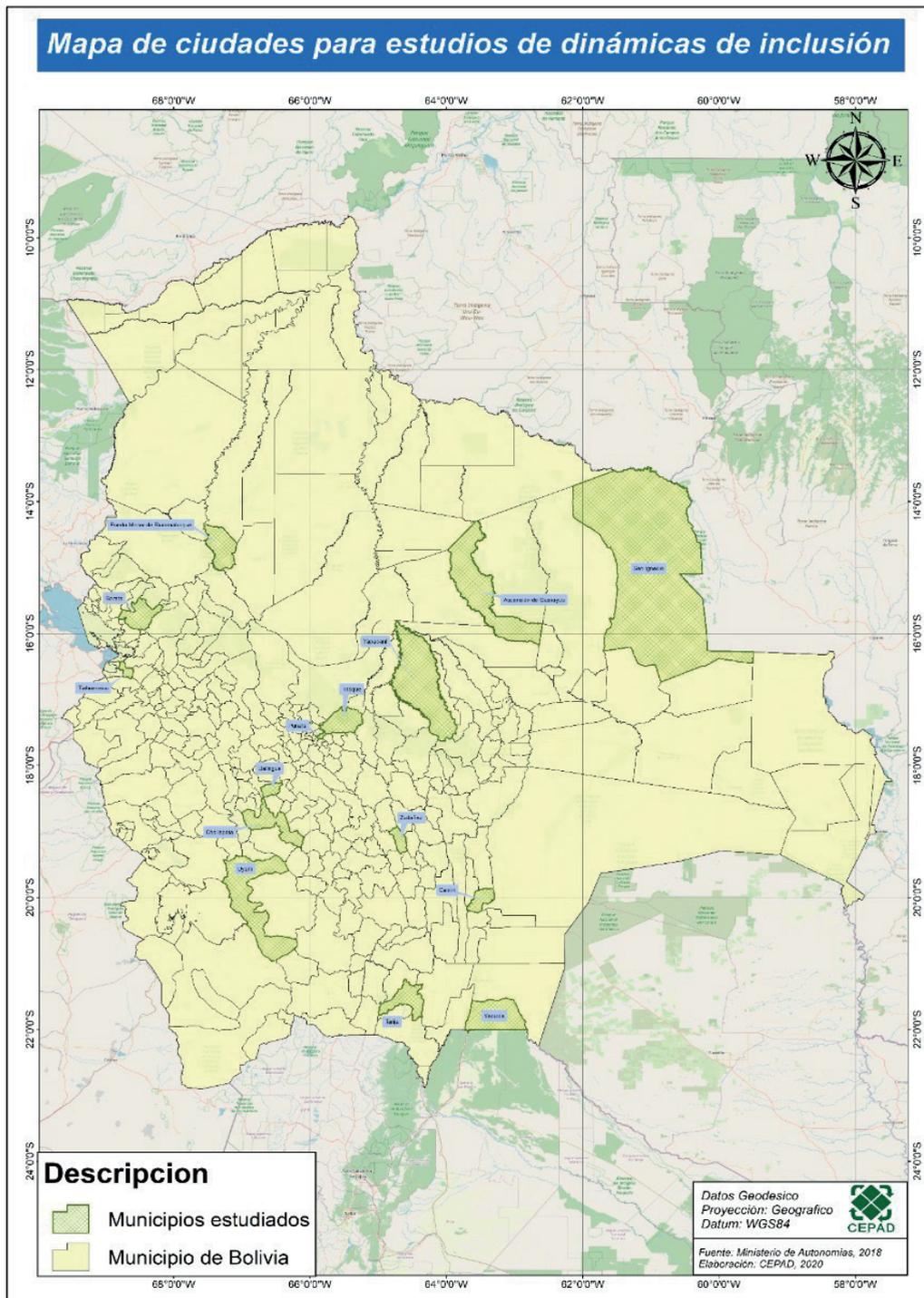
Tabla 1: Municipios de estudio

| Departamento | Municipio seleccionado |
|--------------|---|
| Santa Cruz | Camiri Yapacaní Ascensión de Guarayos San Ignacio de Velasco |
| Cochabamba | Tiraque Punata Sorata |
| La Paz | Tiahuanaco Challapata |
| Oruro | Uyuni |
| Potosí | Llallagua |
| Sucre | Zudáñez |
| Tarija | Tarija ⁷ Yacuíba |
| Beni | Rurrenabaque |
| TOTAL | 15 ciudades⁸ |

7 La ciudad de Tarija excede la población de hasta 100.000 habitantes con los que se trabaja la categoría de ciudad intermedia. La explicación causal tiene que ver con la constatación que la ciudad es el eje articulador y conector del territorio tarijeño, y su exclusión impediría realizar una propuesta integrada.

8 Los municipios de Zudáñez y Tiahuanaco no alcanzan la población mínima de 20.000 habitantes definidos por la categoría de ciudades intermedias. Se los incorpora por la importancia de articulación territorial y productiva de Zudáñez, y el carácter simbólico, productivo, cultural y centro de actividades y servicios turísticos que posee Tiahuanaco.

Mapa 1: Localización de los municipios de estudio



Fuente: CEPAD, 2021.

3. Referentes teóricos

Las dinámicas de inclusión y participación social de los actores de un municipio, los modos en que dichos actores se interrelacionan, los conflictos derivados de esta interacción y los modos de resolverlos, remiten a dos categorías teóricas y metodológicas: la gobernabilidad y gobernanza.

Se trata de dos términos que están estrechamente vinculados, como señala D'Eramo (2017), pues el término *gobernanza* deriva del primero y surge del enfoque de políticas públicas adoptado por los organismos internacionales como el Banco Mundial (1989), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como respuesta a la crisis de gobernabilidad de los Estados. Apuntando desplazar la atención del rol, potencia del estado y el monopolio de la decisión estatal, hacia la construcción de “una red de relaciones horizontales de interdependencia con otros actores institucionales tanto estatales como no estatales” (D'Eramo, D. E, 2017, pág. 128).

Son varios los autores que señalan la relación entre ambos conceptos en términos de evolución, en función de la complejidad de los procesos. Tal es el caso de Mayorga, F. y Córdova, E. (2007) que señalan que se da un pasaje de la *gobernabilidad*, entendida como aquella capacidad de los sistemas políticos para hacerse cargo de las múltiples demandas sociales, hacia una teorización y producción conceptual sobre la noción de *gobernanza*, referida a los procedimientos que posibilitan la interacción horizontal entre el ámbito público, el privado y los actores sociales.

Por su parte Brower, J. (2016), relaciona la puesta en discurso de los términos de *gobernabilidad* y *gobernanza* con un conjunto de procesos sociopolíticos, de tensiones entre los diversos actores que asumen la tarea de gobernar (en niveles locales, nacionales, regionales y otros), así como con la manifestación reconocible de estructuras ideológicas desde las cuales se plasma una visión de sociedad.

Lener, B., Uvalle R. y Moreno, R. (2012), plantean que la vinculación entre ambos términos es tributaria de la complejidad social. Enfatizando la común raíz etimológica de *gobernabilidad* y *gobernanza*, “gobierno”, aluden a modos

de gobierno y a la pérdida de centralidad estatal en la toma de decisiones. Sin embargo, las diferencias radican en que la *governabilidad* se concentra en los ámbitos del gobierno y del sistema político, mientras que la *governanza* plantea el problema de gobernar en el cruce de las esferas política, social y económica. La *governabilidad* enfatiza el rol del gobierno como actor central en la resolución de los problemas públicos, mientras que la *governanza* percibe al gobierno como instancia reguladora que armoniza los distintos intereses de los diferentes sectores de la sociedad.

En síntesis, los diferentes autores, ubicarán una diferencia entre la *governabilidad*, que remite a la capacidad del gobierno para procesar demandas de la sociedad y darle respuesta oportuna, y la *governanza* que implica la necesaria complementariedad entre la capacidad de gestión, mediante la acción participativa y horizontal de actores políticos, económicos y sociales, en los ámbitos público y privado (López Leyva, 2013).

3.1. Governabilidad

Aguilar, L. (2007), parte por caracterizar a la *governabilidad* como la capacidad y probabilidad que tiene un gobierno de gobernar, ejercer el poder para tomar decisiones efectivas, que comprometan al conjunto de una sociedad. Esta definición forma parte de un enfoque gubernamental que no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, pues para lograr la *governabilidad*, es necesaria la existencia de un actor racional que monopoliza los recursos de coerción, dominación y administración: el Estado.

Por su parte, Camou, A. (2001) plantea que la *governabilidad* interpela a los gobiernos desde la perspectiva de su efectividad, estabilidad y legitimidad en el contexto de una crisis que compromete el funcionamiento del Estado de Bienestar. Crisis que, por otro lado, conmueve la idea del progreso y la confianza en la omnipotencia de la racionalidad técnica o instrumental del Estado, así como la efectividad de los gobiernos para asegurar un orden social legítimo y estable.

La definición propuesta por Camou, A. (2001) rescata el carácter multidimensional y relacional de la *governabilidad*, definida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad

del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (pág. 36). Esta perspectiva, incluye una serie de ‘acuerdos’ entre las élites dirigentes en torno a tres ámbitos principales: el nivel de la cultura política, las reglas e instituciones del juego político y acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas (Camou, 2001).

Otro autor, referencial sobre el tema de gobernabilidad es Prats, J. (2001) quien alude a la necesidad de los gobiernos local, departamental o nacional, de promover mecanismos para lograr una estabilidad política que garantice el desarrollo humano, como base fundamental para la gobernabilidad. La perspectiva propuesta por Prats, J. (2001) enfatiza la participación e inclusión de sectores estratégicos, como actores partícipes en la toma de decisiones y en la resolución de sus conflictos “conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (pág. 109).

Al respecto, Brower, J. (2015) coincide en que la gobernabilidad, está relacionada con el avance y consolidación de proyectos democráticos en el área económica y social como condición necesaria. Esta participación, daría a los estados y gobiernos, la legitimidad la cual según, Mayorga, F. y Córdova, E. (2007) es una cualidad de la gobernabilidad. Para estos autores, la relación entre gobernabilidad y legitimidad se refiere “al problema de la calidad de la acción gubernamental”. Y cuando la relación se establece entre estabilidad y gobernabilidad se apunta a “la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo” puesto que un sistema es estable cuando tiene capacidad para transformarse a través de su adaptación”.

3.1.1. Aspectos metodológicos en el análisis de la gobernabilidad

Las definiciones de los distintos autores, derivan en propuestas metodológicas para la evaluación y análisis de la gobernabilidad de los estados y gobiernos. Por lo que se definen criterios para determinar la existencia y los niveles de gobernabilidad, así como los factores a tomar en cuenta la valoración, cuantitativa o cualitativa.

Por ejemplo, Prats, J. (2001) retoma para su análisis, tres elementos a relacionar: a) actores estratégicos, b) reglas, procedimientos o fórmulas, y c) conflictos

entre actores estratégicos. Pues un *modelo de gobernabilidad* se define por la composición de actores estratégicos y sus prácticas, por el tipo de reglas e instituciones (formales e informales) y su grado de prevalencia, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado bajo las reglas y procedimientos en vigencia, aspectos que justamente son retomados en la presente investigación. Sin embargo, esta propuesta metodológica parte como base del análisis del momento histórico y político que se vive en la región y localidad, señalando: “todo análisis de gobernabilidad comienza identificando en un momento histórico dado los actores estratégicos —internos e internacionales—, los recursos de poder que controlan, su solidez interna, sus expectativas, sus mapas mentales, su capacidad para representar o para agregar los intereses que dicen representar o expresar, el tipo de alianzas estratégicas —internas o internacionales— y los conflictos en lo que están envueltos” (en Camou, 2001, pág. 29).

Otro autor de quien se puede extraer una propuesta metodológica para el estudio de la gobernabilidad es Coppedge (en Camou, 2001), quien plantea los siguientes pasos: a) identificar a los actores estratégicos durante un período delimitado, b) considerar a los actores no estatales tomando en cuenta variables tales como, inclusión, luchas de poder, capacidades de negociación y grado de formalización de las fórmulas que pautan sus relaciones con el Estado y con otros actores no estatales, c) evaluar el sistema de partidos, d) considerar los recursos y la fortaleza de los actores estatales y del sistema de partidos en sus relaciones intraestatales, e) en un régimen democrático, analizar las relaciones entre los actores estatales y su adecuación a las normas y f) efectuar un balance de los recursos y la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales.

3.1.2. Grados de Gobernabilidad

Camou, A. (2001) plantea cinco *grados de gobernabilidad*, que evitarían la *valoración reduccionista* y generalizante de gobernabilidad/ingobernabilidad. Pues considera que, entre estos dos polos, hay otras opciones y matices que es necesario identificar.

Las características de cada grado son definidas por este autor, de la siguiente manera:

- a) Gobernabilidad “ideal”: que implica la anulación de conflictos.
- b) Gobernabilidad normal: se refiere a una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico.
- c) Déficit de gobernabilidad: se refiere a un desequilibrio [una anomalía] entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental (...) que puede presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).
- d) Crisis de gobernabilidad: denota una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- e) “Ingovernabilidad”: como disolución de las pautas de reproducción de una comunidad política (Camou, 2001).

3.2. Gobernanza

El concepto de gobernanza es posterior al de gobernabilidad y surge como una respuesta que interroga la función y potencia del estado, tomando distancia de las definiciones de gobernabilidad que enfatizaban la capacidad estatal de gobernar (Wolin, 2012).

En este contexto, el concepto de gobernanza surge ante la crisis de gobernabilidad, que tiene dos momentos históricos significativos en Latinoamérica: los años setenta y los años noventa, donde los organismos internacionales tendrán un rol importante no solo en su acción social, sino también en el interés político y académico de investigar “realidades que precisan teorías” (Prats, 2005, pág. 129), impulsando una práctica multi y meta-disciplinar que permita comprender las complejas dinámicas sociales.

La noción de gobernanza incluye la perspectiva de los “arreglos” institucionales (reglas y prácticas) que gobiernan las relaciones de interdependencia entre individuos, organizaciones y empresas tanto públicas como privadas,

posibilitando con ello la gobernabilidad. Se trata del ajuste entre necesidades y capacidades en un contexto de interdependencia entre gobierno y actores.

La gobernanza, toma en cuenta la complejidad, velocidad y diversidad del cambio social en la época actual, sus impactos y desafíos en materia de gestión de políticas públicas (Kooiman, 1993), pero también la necesidad, de reformas gerenciales y organizacionales para la gestión de los asuntos públicos, las consecuencias de la globalización y de las interpretaciones en torno a ellas, así como las instancias no jerárquicas y legitimadas de control político (Mayntz, 2000).

De este modo, la gobernanza es una categoría de análisis que pone en el centro de la cuestión al mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000).

Así mismo, la gobernanza está ligada a procesos de descentralización territorial del poder político, lo que implica que el poder se comparte entre diferentes niveles de gobierno. Por lo que autores como Rosas, F. (2016) vinculan la gobernanza con las relaciones intergubernamentales (RIG) y la Gestión Intergubernamental (GIG).

Son múltiples las definiciones que se han formulado sobre la gobernanza algunas enfatizando determinados aspectos, y otras, otros. Por ejemplo, algunos autores consideran la gobernanza como “la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad”, lo que implica recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas (Mayorga & Córdova, 2007). También es definida como una articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción, lo que implica “examinar de nuevo las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran (Mayorga & Córdova, 2007). Todas estas definiciones plantean como aspecto central de la gobernanza la inclusión o integración de los actores en la toma de decisiones, participación que requiere de lineamientos que regulen las interacciones entre las instituciones

gubernamentales y las organizaciones sociales, donde los límites tienden a borrarse y las funciones a confundirse.

Por ello, la gobernanza está asentada en prácticas democráticas, que incluyen modos de participación claros y transparentes, que permiten la participación de los actores sociales en el desarrollo para encontrar soluciones a la medida de las culturas locales y los entornos geográficos (Mayorga & Córdova, 2007).

3.2.1. Vinculaciones: Gobernanza y Políticas

Un aspecto fundamental del concepto de gobernanza, es su relación con la dimensión de las políticas, entendida como el proceso y dinámicas de toma de decisiones en las distintas instancias gubernamentales (local, departamental o regional y nacional) frente a las demandas y requerimientos de la población civil organizada.

Al respecto Jiménez, W. (2008), describen la relación de la gobernanza con tres aspectos relativos a las políticas: la red de políticas, las políticas públicas y las políticas territoriales, las cuales se detallan a continuación.

1. *Red de políticas.* Sobre esta relación, autores como Zurbriggen (2003), plantean que se trata de un aspecto central para entender el concepto contemporáneo de *gobernanza*. La *red de políticas* se refiere a las *políticas públicas* que se deciden y ejecutan a partir de redes, las cuales se generan a través de coordinaciones entre distintos actores o sectores sociales, que parten de un autogobierno o la producción de políticas contractuales. Se trata de acciones propias de una coordinación horizontal en un contexto social.
2. *Políticas públicas.* Al respecto, Aguilar, L. (2007) señala que las políticas públicas, entendidas como las decisiones y acciones del gobierno a cargo de la administración del estado para satisfacer las necesidades y demandas de la población, buscan hacer más asertivas las relaciones entre el Estado y los actores sociales, optimizando con ello el proceso de gobernar. Dicho de otro modo, la atención del Estado a través del diseño e implementación de políticas públicas, pertinentes y eficaces, posibilita la gobernanza.

3. *Políticas territoriales*. Müller (2002), plantea la existencia de políticas horizontales o territoriales en contraposición a la existencia de políticas verticales sectoriales. Las políticas horizontales o territoriales son llevadas a cabo por unidades territoriales dentro de una dimensión subnacional, consolidando una gobernanza territorial local. Se trata de normativas y procedimientos que se ajustan a las necesidades y demandas de comunidades específicas o locales, dentro de un territorio mayor.

Las *políticas territoriales*, incluyen variables culturales e idiosincrásicas desarrolladas desde las comunidades locales, para la atención de las múltiples demandas de las comunidades locales.

Para concluir, la noción de gobernanza se centra en la sociedad civil y en los actores dentro de un contexto social, con características sociales, culturales, históricas y territoriales particulares y en la dimensión de las políticas públicas como la respuesta del estado a las demandas de dicha población. Enfatizando en las relaciones horizontales (entre actores), las cuales inciden en las relaciones verticales del Estado con la población.

Así una definición amplia y compleja de gobernanza, incluye las interacciones entre todo tipo de organismos públicos y privados, además de la sociedad civil, orientadas a la resolución de los conflictos y problemas de comunidades concretas, que se inscriben en coordenadas temporo-espaciales definidas, enfatizando con ello, la variable del contexto (Brower, 2015). De este modo la gobernanza es efecto de una serie de dinámicas de inclusión, participación social, respuesta a las demandas y resolución de conflictos en un contexto social, histórico, temporal y espacial particular.

4. Análisis Comparativo de las Dinámicas en 15 municipios de Bolivia

En este apartado se expondrá el análisis comparativo de los 15 municipios seleccionados respecto a tres factores fundamentales de la gobernabilidad y la gobernanza: la participación de actores sociales, organizados en asociaciones, organizaciones e instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, la inclusión y/o segregación instaladas y sostenidas en la relación de estos actores, lo que incluye el tratamiento de la diferencia, la divergencia, el modo en que se consiente o rechaza lo otro y los efectos de esto en términos de integración o conflicto, y finalmente el manejo de conflictos, lo que implica el modo en que se dirimen las tensiones, los recursos utilizados para la resolución de conflictos e impasses en este proceso.

4.1. Participación de actores, organizaciones e instituciones

La participación de la sociedad civil, implica la presencia, reconocimiento, concurso y acción en la toma de decisiones de actores sociales organizados en asociaciones, sociedades e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, configurando un complejo tapiz o entramado de unidades socioculturales y sectores, que tienen sus propias particularidades, demandas, intereses y modos de funcionamiento interno.

En este contexto, el modo en que estos actores se organizan y participan en la vida y desarrollo de un municipio en Bolivia, nos conduce a dos antecedentes legales que han ido dando forma y marco a la participación social.

El primero es la Ley 1551 de Participación Popular promulgada el año 1994. Dicha ley tuvo entre sus objetivos principales reconocer el territorio, dotarlo de una autoridad, transferirle competencias y recursos económicos, y, empoderar a la ciudadanía en una relación directa con la planificación participativa y la contraloría social. La Ley, comprensiblemente, generó intensos debates y críticas al aprobarse – como todas las leyes de esta naturaleza – por la decisión esencialmente política e ideológica, que reconfiguraba las dinámicas nacionales y las relaciones entre los actores territoriales (Méndez, 2019).

Entre las posiciones favorables a la Ley, se destaca que permitió la reconfiguración de las dinámicas nacionales, promoviendo, con la “municipalización” del país,

los primeros pasos decididos hacia la descentralización (Méndez, 2019). En este contexto legal, los municipios se constituyen en la “unidad territorial básica del Sistema Nacional de Planificación”, por lo que se le asignan competencias, consolidándose con ello el principal escenario para la gestión pública. Con la Ley de Participación Popular el Estado Boliviano tuvo presencia en todo el territorio, estableciendo, con recursos y autonomía de gestión, la posibilidad de crear políticas públicas que incidan en el desarrollo de su jurisdicción municipal. La ciudadanía ahora tenía una autoridad política electa con quien trabajar y ejercer su derecho ciudadano, abriendo espacios para la participación.

De este modo se promovía la representación política de toda la población, que hasta ese momento - por la configuración existente- quedaba no representada por autoridades que pudieran gestionar recursos en beneficio del desarrollo de sus localidades. Antes de la promulgación de la Ley el 75% de la inversión pública se ejecutaba desde el gobierno central, a un año de su ejecución el 75% de la inversión pública era administrada por los niveles subnacionales (prefecturas y gobiernos municipales), es decir, Bolivia pasó de ser un país altamente centralizado a uno donde los actores territoriales locales y departamentales tienen un rol definitivo en su propio desarrollo.⁹

De igual manera la Ley permitió que 327 gobiernos municipales autónomos cuenten con recursos (antes solo 26 gobiernos municipales tenían ingresos); permitió el reconocimiento del estado a más de 20.000 comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales otorgándoles personalidad jurídica que las hagan sujetos de derecho; fomentó la inclusión social ya que hoy, aproximadamente el 60% de los municipios se reconocen como indígenas en el país; institucionalizó la planificación participativa y reordenó el territorio nacional; empoderó a la sociedad civil a través de los comités de vigilancia y las OTB's; transfirió el 20% de los ingresos de impuestos nacionales (coparticipación tributaria) de forma automática y per cápita siendo la medida descentralizadora más radical de América Latina.

9 Barbery, Rubens. Trece años de Participación Popular. Diario Mayor El Deber, 22 de abril de 2007.

La Ley de Participación Popular define criterios de coordinación horizontal entre gobiernos alentando la conformación de instrumentos de asociativismo municipal como las mancomunidades municipales, las asociaciones municipales en cada departamento y la federación de municipios a nivel nacional. De igual manera permitió la coordinación vertical entre niveles de gobiernos a través del establecimiento del principio de inversión concurrente, mediante el cual cada nivel de gobierno existente en el País (nacional, departamental y municipal) planifican, definen sus presupuestos y ejecutan contrapartes para la concreción de objetivos comunes de desarrollo.

En el año 2010 se promulga la Ley 031 “Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Bóñez”, la cual tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Nueva Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado (Artículo 2. Ley 1551, 2010). Se reconfiguran los términos, se carga con conceptos más ideologizados al relato del gobierno de turno y se modifica el nombre de la Ley de Participación Popular, pero se mantienen las competencias y principales avances impulsados en 1994.

A partir de este marco normativo vigente, las configuraciones del tejido de organizaciones sociales y las dinámicas de participación de dichos actores, variará en cada uno de los municipios de acuerdo a las características culturales del mismo, la naturaleza del territorio en el que se asientan y las actividades socioeconómicas que se desarrollan. Por ejemplo, en todos los municipios la distribución territorial da cuenta de un área urbana y un área rural, sin embargo, variará -en extensión y en cantidad de población- la predominancia de la zona rural frente a la zona urbana o de la zona urbana en relación al área rural, lo que influirá la presencia e incidencia política de algunos actores en relación a otros.

El siguiente gráfico, muestra la distribución de los 15 municipios de estudio, según la predominancia del área rural o urbana, según su distribución territorial:

Gráfico 1: Municipios con predominancia de área urbana o rural

| | |
|--------------------------|---|
| Rural/ Urbano | <i>Punata</i> (1 distrito urbano, 3 mixtos y 1 rural) |
| | <i>Tiahuanaco</i> (3 centros poblados y 23 comunidades rurales) |
| | <i>Tiraque</i> (10 distritos municipales, 147 comunidades y 7 juntas vecinales) |
| | <i>Zudañez</i> (1 zona urbana y 30 comunidades) |
| | <i>Ascención de Guarayos</i> (1 zona urbana y 55 comunidades rurales) |
| | <i>Challapata</i> (1 distrito urbano y 7 distritos rurales, 30 ayllus) |
| | <i>Rurrenabaque</i> (3 distritos urbanos, 1 indígena y 3 rurales) |
| | <i>San Ignacio de Velasco</i> (2 distritos urbanos y 10 distritos comunidades campesinas y pueblos indígenas) |
| | <i>Uyuni</i> (1 distrito urbano y 4 distritos rurales) |
| | <i>Yacuiba</i> (1 distrito urbano y 7 distritos rurales) |
| | <i>Yapacaní</i> (2 distritos urbanos y 12 distritos rurales) |
| | <i>Sorata</i> (10 distritos territoriales. 1 urbano, 9 rurales) Divididos en un total de 153 comunidades |
| | <i>Tarija</i> (1 zona urbana. 8 distritos rurales) |
| Urbano/ Rural | <i>Llallagua</i> (10 distritos urbanos y 2 rurales) |
| | <i>Camiri</i> (10 distritos urbanos, 1 rural), |

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, a pesar de que en la mayoría de los municipios estudiados la distribución territorial muestra un énfasis en el área rural, en muchos de estos municipios la mayor cantidad de población se encuentra concentrada en las **áreas urbanas**, debido a que se constituyen en centros atractores de la movilidad humana, fundamentalmente motivada por la búsqueda de mejores fuentes laborales (comercio, servicios), mayor acceso a servicios básicos, servicios de salud, educación, abastecimiento y servicios administrativos estatales.

Este es el caso de municipios como *Challapata*, donde de los 28.304 habitantes, el 55,99% reside en el Distrito Municipal, mientras que 44,01% habita en la zona rural (Gobierno autónomo de Challapata, 2016); *Rurrenabaque*, tiene 22.818, de los cuales 15.984 viven en la zona urbana y 6.834 en el área rural (Gobierno autónomo de Rurrenabaque, 2016). Por su parte *Uyuni* cuenta con 29.672 habitantes, de los cuales 18.134 viven en el área urbana y 11.538 en el área rural (Gobierno autónomo de Uyuni, 2008), de la misma manera *Yapacaní* cuenta con 50.558 habitantes de los cuales 33.251 viven en el área urbana y 17.307 en el área rural (Gobierno autónomo de Yapacaní, 2019). En el caso de *Tarija* de los 205.375 habitantes, 179.561 vive en la zona urbana, mientras que en el área rural radican 25.814 habitantes (Gobierno autónomo de Tarija, 2016). *Yacuiba* presenta 92.245 habitante en total, de los cuales 64.163 viven en la zona urbana y solo 28.082 en las zonas rurales (Gobierno autónomo de Yacuiba, 2016). De igual modo, *Camiri* presenta 33.838 habitantes en total, de los cuales 28.855 viven en la zona urbana y 4.983 en la zona rural (Gobierno autónomo de Camiri, 2016). *Ascensión de Guarayos*, presenta una situación similar, de los 27.070 habitantes, 19.974 viven en la zona urbana y solo 7.096 en la zona rural (Gobierno autónomo de Ascensión de Guarayos, 2017). *Llallagua* también tiene predominancia en la población urbana, donde de los 41.104 habitantes, 35.073 viven en la zona urbana, mientras que solo 6.031 viven en la zona rural (Gobierno autónomo de Llallagua, 2016); finalmente, *Punata* en el departamento de Cochabamba, cuenta con 28.887 habitantes de los cuales la mayoría, 19.601 vive en la zona urbana y solo 9.286 en el área rural (Gobierno autónomo de Punata, 2019).

Otros municipios en cambio, concentran la mayor parte de su población en el **área rural**, como es el caso de *San Ignacio de Velasco*, que tiene 41.412 habitantes, de los cuales el 46,85% habita en el área urbana y el 53,15% en el

área rural (Gobierno autónomo de San Ignacio de Velasco, 2016). Del mismo modo *Zudáñez* cuenta con 11.362 habitantes de los cuales 4.168 viven en el área urbana y 7.194 en el área rural (Gobierno autónomo de Zudáñez, 2019). *Sorata* con 23.512 habitantes, tiene 2.788 habitantes en el ámbito urbano y 20.724 en el rural (Gobierno autónomo de Sorata, 2016). *Tiahuanaco* muestra una gran diferencia entre la población urbana y rural, pues de los 12.189 habitantes, 2.028 vive en el área urbana y 10.161 en el área rural (Gobierno autónomo de Tiahuanaco, 2015), finalmente *Tiraque* muestra una gran prevalencia de la población rural, donde de los 21.231 habitantes el total, solo 2.396 viven en la zona urbana y 18.835 en el área rural (Gobierno autónomo de Tiraque, 2019).

Esta distribución de los municipios por la prevalencia de la población urbana o rural, se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Municipios con prevalencia de población urbana o rural



Esta distribución incidirá en la conformación de distintas unidades socioculturales, asociaciones, organizaciones o instituciones que aglutinan a la sociedad civil de un municipio, en función de: a) el ejercicio de una actividad socio productiva específica (agricultura, ganadería, pesca, turismo, artesanía, riego, etc.), b) de una pertenencia cultural particular (TCOs, Campesinos, interculturales, originarios, nativos, etc.), o c) de una identificación ideológica (ONGs, Bartolinas Sisa, etc.).

Estas asociaciones se constituyen en actores sociales, pues ejercen la representación de un sector frente a las instancias de gobierno (municipal, departamental o nacional) no solo para acercar las demandas de su sector, sino también para participar de la planificación, toma de decisiones dentro del municipio, y eventualmente entrar en negociaciones, cuando se presentan conflictos de intereses. Por lo cual, se pueden ubicar funciones hacia el interior del sector que representan, donde las particularidades de cada actividad configuran un funcionamiento, y hacia el exterior en relación a su participación política con otros actores del entramado social.

El gráfico a continuación, detalla las asociaciones u organizaciones localizadas en los 15 municipios de estudio, vinculadas a las dinámicas sociales, culturales y económicas, del ámbito urbano o rural de cada localidad.

Gráfico 3: Asociaciones, agrupaciones o instituciones sociales en los 15 municipios de estudio

| Urbanas | Rurales |
|--|---|
| Comité Cívico | TCOs. Comunidades indígenas. Camiri, Yapacaní, Ascension de Giarayos (TIOC). |
| Comité Cívico Femenino | ONGs. Instituciones de apoyo al campesinado: CIPCA |
| ONGs, de apoyo al medio ambiente: NATURA, FAN, PAR,INTI | Centrales y subcentrales Campesinas. Centrales Agrarias. Tiraque, Punata, Sorata, Zudañez, Rurrenabaque (FECAR y FEPAY) |
| Agrupaciones civiles ambientalistas | Asociación de Mujeres. “Bartolina Sisa” |
| Central Obrera Departamental | Sidicatos campesinos. La Federación Única de Trabajadores Campesinos CSUTCB, Interculturales. Ascención de Guarayos, Uyuni, Tarija, Yacuiba |
| Sindicato de Ganaderos. Ascención de Guarayos (AGAGUA SA), San Ignacio de Velasco (AGASIV) | Sidicatos/ Asociaciones de productores agrícolas y pecuarios. Yapacaní, Tihuanaco, Challapata, Uyuni |
| Juntas Vecinales. Fejuve | |
| La Federación Sindical de Trabajadores Mineros. Uyuni | |
| Cooperativas (Yapacani) | |
| Sindicatos de transporte | |

Urbanas

Gremiales. Comerciales

Asociación de Aserraderos.
Ascención de Guarayos, Camiri,
Rurrenabaque

Asociación de Artesanos. San
Ignacio de Velasco, Tiahuanaco

Asociación de trabajadores en
turismo: Tiahuanaco, Uyuni,
Asociación de Turismo Rural de
Tarija

Federación de Empresarios.
Cámaras Empresariales. Cámara
de la Pequeña y Mediana Industria
(CADEPIA). Tarija

Rurales

La Federación Sindical de
Comunidades Interculturales:
Yapacaní.

Caildo Indígena. Ascención de
Guarayos, San Ignacio de Velasco
(ACISIV), Tiahuanaco (CACOT),
Rurrenabaque Concejo Regional
Tsimane Mosekene Tacana (CRTM)

Organización de pueblos nativos.
Ascención de Guarayos (COPNAG,
CEMIG). Asociación Forestal Indígena
Guarayos (AFIG), San Ignacio de
velasco (CIBAPA)

Asociación de Regantes. Comités de
Riego. Tiraque, Challapata, Uyuni

Asociación de Pesqueros. Tiahuanaco

Consejo Nacional de Ayllus y Markas
del Qullasuyu (CONAMAQ). Uyuni

Asociación de bagalleros. Yacuiba

Como se puede observar en el gráfico, existen municipios donde la principal actividad socioeconómica es la producción agropecuaria y la población mayoritaria se concentra en el área rural, por lo que las confederaciones de trabajadores campesinos, las centrales, subcentrales agrarias, las asociaciones de campesinos productores, tienen una presencia importante en el tejido social y panorama sociopolítico de los municipios. Tal es el caso de municipios como *San Ignacio de Velasco*, *Zudáñez*, *Sorata*, *Tiahuanaco* y *Tiraque*. Sin embargo, también encontramos municipios como *Yapacaní*, *Punata*, *Rurrenabaque*, *Challapata* y *Uyuni* que, aunque presentan una mayor población en la zona urbana, tienen como principal actividad económica la producción agrícola y pecuaria, contando por lo tanto entre sus principales actores sociales a las organizaciones de productores campesinos, como la FESUCTB (Federación Única de Trabajadores Campesinos), entre otras.

En otros municipios, se ha desarrollado con mayor intensidad y extensión la producción ganadera, de modo que alrededor de esta actividad socioeconómica, se han configurado asociaciones de ganaderos, tanto de ganado vacuno, bobino o camélido, pero también asociación de productores lecheros. Estas asociaciones tienen presencia en municipios como *Rurrenabaque*, *Camiri* y *Ascensión de Guarayos*.

En los municipios donde se ha desarrollado el turismo como parte de la economía local -*Uyuni*, *Tiahuanaco*, *San Ignacio de Velasco*, *Rurrenabaque* y *Tarija*- existen asociaciones o agrupaciones de artesanos, de operadores de servicios hoteleros, entre otras.

Pero también encontramos municipios en los que la presencia de pueblos indígenas, originarios o nativos es significativa, por lo que se han configurado organizaciones sociales como los cabildos indígenas, las organizaciones de pueblos nativos, Concejos de Ayllus, entre otros. Estos municipios y sus instituciones son: *Camiri*, *Yapacaní*, *Ascensión de Guarayos* (TIOC, COPNAG, CEMIG), *San Ignacio de Velasco* (ACISIV, CIBAPA), *Tiahuanaco* (CACOT), *Rurrenabaque* (Concejo Regional Tsimane Mosekene Tacana - CRTM) y *Uyuni* (CONAMAQ).

Por otro lado, en municipios con una fuerte migración proveniente del occidente del país, se han configurado asociaciones como la Federación Sindical de Comunidades “interculturales”, con la finalidad de aglutinar a los pobladores y productores migrantes que forman parte del tejido social y de la dinámica económica del municipio. *Yapacaní* y *Ascensión de Guarayos*, son los dos municipios con mayor presencia política de estas asociaciones interculturales.

En cuanto a los actores sociales del ámbito urbano, se encuentran las asociaciones de los sectores gremial (comercio) y de transporte, las cuales se organizan en sindicatos. También están presentes las juntas vecinales y la organización que aglutina a todas las juntas vecinales del municipio como es la FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales); otra institución con una fuerte incidencia en la defensa de las demandas de los municipios es el Comité Cívico y, en algunos municipios, el Comité Cívico femenino que se dedica, principalmente, a acciones sociales de beneficencia.

En otros municipios, se verificó la existencia de otros tipos de asociaciones, correspondientes a actividades socioeconómicas específicas, por ejemplo, las asociaciones de empresarios privados, pequeños y medianos empresarios, asociaciones de mineros, de jubilados, artesanos, etc. Las cuales se constituyen en espacios de representación de la población identificada con una actividad socioeconómica y con un sector de la sociedad.

En algunas ciudades intermedias la presencia de Organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas específicos, las ubica como actores en el desarrollo municipal, tal es el caso de ONGs, de apoyo al medio ambiente como NATURA, FAN, PAR, INTI que trabajan en distintos municipios, junto a otras asociaciones ambientalistas locales.

En cuanto a la configuración y funcionamiento de estas organizaciones sociales, se trata de una estructura sindical y de un funcionamiento “orgánico”, donde los individuos se inscriben o adhieren a ellas para obtener beneficios vinculados a la pertenencia, a la participación y defensa de sus intereses, conformando las bases de la organización. Para ello se eligen dirigentes, que se encargarán de articular las necesidades de cada sector y formular las demandas derivadas de las cumbres, asambleas, reuniones o concejos, hacia instancias representativas y de participación social como es la elaboración del Plan Operativo Anual en los municipios. Mientras que, cuando surgen tensiones por el incumplimiento de lo planificado y pactado, o por medidas que afectan al sector, cumplen la función de representación en la negociación frente a las autoridades municipales, departamentales o nacionales, puesto que las asociaciones locales, se articulan a su vez a estructuras sindicales a nivel departamental y nacional.

Se trata de una estructura piramidal, que tiene su funcionamiento y también sus impasses puesto que, en muchas ocasiones, los dirigentes se van separando de las bases y tomando decisiones que benefician a grupos pequeños del mismo sector, o modulan su accionar en función de intereses políticos compartidos por las autoridades gubernamentales, debido a su adhesión a un mismo partido político. Aspecto que se conoce como cooptación política de las organizaciones sociales o incidencia política en las organizaciones civiles, lo que neutraliza la función de negociación y presión de los dirigentes frente a las medidas gubernamentales.

En cuanto a la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública de los municipios, en las instancias de planificación (POA), decisión, fiscalización (Control social) y negociación, la percepción de varios dirigentes y autoridades de los distintos municipios entrevistados, es que existe participación activa y decidida, así como la predisposición de las autoridades para alojar a los distintos actores sociales. Sin embargo, desde otra perspectiva y vivencias, algunos dirigentes sindicales, hicieron referencia a dificultades en su inclusión en la gestión municipal, ya sea por procesos de improvisación de la gestión municipal, o por acciones decididas de cooptación política que incluye a algunos sectores y excluyen a otros.

Esta variación en las percepciones da cuenta de una condición estructural, en toda representación social y en toda dinámica de participación social: que “no todos” se sienten representados en un sector y “no todos” los sectores se “unifican” o coinciden, existiendo cuestionamientos y divergencias respecto de la participación dentro de la gestión municipal. “No todos” los municipios tienen las mismas dinámicas de inclusión y segregación, de participación y manejo de conflictos.

Se puede ubicar dinámicas y modalidades institucionales más o menos favorables a la integración y participación, con claros efectos en la gobernabilidad y gobernanza dentro de un municipio, pero existe un punto irreductible y es que “no todo” queda incluido ni satisfecho, no todos se ponen de acuerdo, no todas las organizaciones sobreviven y no todo lo acordado llega a buen término. Se trata de un ajuste imposible que, sin embargo, a través del diálogo y consensos, se lleva adelante con más o menos conflictos.

A partir de ello, se pudo ubicar una estructura en las dinámicas de participación de los actores sociales en relación a los distintos gobiernos municipales, las cuales, si bien tienen su particularidad y singularidad, cuentan con actores, instancias y procesos más o menos generalizables.

El gráfico a continuación, representa dicha estructura de funcionamiento y dinámica de participación.

Gráfico 4: Estructura de las dinámicas de participación



Un aspecto que surge casi transversalmente al tema de la participación social en los municipios estudiados, es el de la movilidad humana, procesos migratorios desde el ámbito rural a las ciudades intermedias o de las ciudades intermedias a las ciudades del eje troncal, o inclusive al exterior del país.

Dado que la migración confronta estructuralmente a los sujetos con un otro diferente, en sus modos sociales y culturales, es que se producen dinámicas de inclusión o exclusión de dicha diferencia. En la migración, “la inclusión es un proceso dinámico y complejo que involucra dos momentos lógicos: el de la *diferenciación* y el de la *integración*. La diferenciación, implica el reconocimiento de “sí mismo” como distinto al otro y la subjetivación de la condición de diferencia o extranjería” (Chirino & Jauregui, 2018, pág. 58).

En el presente estudio, se puede localizar que la migración tiene un impacto en la configuración social y política de las localidades, y con ello en la gobernabilidad y gobernanza de los municipios, pues se ha podido verificar en varios municipios de Santa Cruz y Beni (*Yapacaní, San Ignacio de Velasco, Ascensión de Guarayos y Rurrenabaque*), que la importante afluencia de pobladores del occidente del país organizados en asociaciones y federaciones denominadas “interculturales” -al entrar en el escenario social y político- pueden producir sinergias con los actores locales o en otros casos generar tensiones y conflictos.

Así la gobernanza apunta fundamentalmente a la posibilidad de que la gestión pública incluya a los actores no solo en la satisfacción de necesidades y demandas (participación), sino que los integre como actores del proceso de gestión misma (inclusión). Para ello, es fundamental reconocer que los entramados sociales no son estáticos sino más bien dinámicos, cambiantes y complejos, donde los pobladores van y vienen, no solo con sus expectativas y demandas sino también con sus modalidades particulares, lo que incide indefectiblemente en el modo en que se tejen los lazos sociales y las dinámicas de inclusión y segregación, dando lugar a escenarios más o menos conflictivos y modos de resolución

4.2. Inclusión y participación en la relación entre los actores

Como se mencionó con anterioridad, la inclusión es un proceso dinámico y complejo que involucra dos momentos lógicos: el de la *diferenciación* y el de la *integración*. La *diferenciación*, implica el reconocimiento de “sí mismo” como distinto al otro y la subjetivación de la condición de diferencia o extranjería. La *integración* se da cuando estas diferencias son incluidas y asimiladas de tal manera, que los sujetos pueden relacionarse con la diferencia del otro y desde su propia diferencia, construyendo formas inéditas de lazo social.

Sin embargo, no todo se incluye de manera total y absoluta, queda un saldo de lo que no se integra y persiste: la diferencia. Ante ello, existen varias salidas, dialectizar la diferencia, poder hacer con ella o, por el contrario, segregarla o excluirla.

Niklas Luhmann, complejiza la relación entre las categorías de inclusión y exclusión, considerando que una no es el reverso de la otra *“el tema complemento al de la inclusión es el fenómeno de la exclusión y que no se trata en él simplemente de una marginación, de una falta de integración”* (Luhmann, 1998, pág. 43), sino que entre ambas operan múltiples aspectos. Luhmann, señala que los grupos pueden estar, *“integrados, pero resultan invisibles para los subsistemas funcionales porque no cuentan con las condiciones mínimas para ser considerados”* (Luhmann, 1998, pág. 43). Estas “condiciones mínimas” remiten a la diferencia que será el elemento central de estos procesos.

Para Luhmann, *“la diferencia, en cierto sentido, confiere unidad a lo diferente”, es la condición estructural y necesaria para todo sistema, “lo esencial del concepto no es la calculabilidad técnica, ni tampoco la viabilidad mecánica de su realización, sino precisamente ese algunos, pero no todos”* (Luhmann, 1984 pág. 43).

Desde esta perspectiva, la diferenciación es parte de la integración y no así de la segregación, la cual sería efecto de no aceptar la condición de “no todos”. Para este autor, *“las formas de diferenciación son formas de integración de la sociedad (...) la integración se da en la forma de reconstrucción de su unidad como diferencia”* (Luhmann, 1984, pág. 44).

Para comprender estas dinámicas de inclusión/ exclusión en la participación de los distintos actores sociales de los municipios de estudio, partiremos describiendo las características de la relación entre los distintos actores, fundamentalmente aquellos con adhesiones políticas diferentes y contrapuestas, de modo que se pueda localizar la manera en que dichas diferencias son reconocidas, asimiladas, integradas o segregadas.

Desde esta perspectiva, encontramos tres modos en que, en los 15 municipios de estudio, se tramitan las diferencias y se producen lógicas de inclusión y segregación.

Un primer modo se inclina hacia la segregación de la diferencia, en este caso las diferencias marcadas por la pertenencia a una fuerza política, de posición, de iniciativa e intereses. Como señala Luhmann (1984) los grupos están integrados, forman parte del tejido social, de la gestión pública inclusive,

pero están invisibilizados, pues no se reconoce su diferencia y, por lo tanto, no se la integra.

En varios de los municipios (*Llallagua, Tiraque y Yapacaní*), se evidenció una tendencia política mayoritaria del partido MAS – IPSP, que ocupó los principales cargos y funciones en la gestión municipal: alcalde, concejales, pero también en varias instancias de representación social civil, como son: control social, dirigencia de las Juntas Vecinales, la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), así como la dirigencia de sindicatos, gremios o asociaciones.

En estos municipios, se escucha una fuerte tendencia a desalojar o invisibilizar la diferencia, la oposición y la divergencia proveniente de fuerzas políticas minoritarias. Mientras que se genera una suerte de percepción de que la gestión municipal y los procesos dentro de ella, se desarrollan “sin problemas”, “marchan” debido a los acuerdos entre alcalde y concejales, autoridades municipales y miembros de control social, y dirigentes de las organizaciones sociales, dejando de lado a quien a quienes no concuerdan.

En el caso de *Llallagua*, la percepción de varios actores es que no existían dificultades, pues la mayoría de los concejales coincidían con el Alcalde, no solo en la adhesión política sino en las decisiones dentro de la gestión municipal, del mismo modo los dirigentes de las principales organizaciones sociales también pertenecientes al MAS, no objetaban las decisiones del ejecutivo, mientras que los concejales de la oposición con presencia minoritaria, no eran tomados en cuenta en sus demandas, ni es sus denuncias (Chirino, 2021).

Sin embargo, las diferencias y pugnas políticas se presentaban al interior del mismo partido MAS, pues en épocas electorales se manifestaban los protagonismos políticos, rompiendo la aparente unidad. Es decir, la aparente unidad y armonía tuvo sus momentos de quiebre, como el ocurrido en junio de 2020 cuando varios sectores, piden la renuncia del alcalde municipal, quien cede su lugar a la alcaldesa interina Sonia Palenque Villegas (El Potosí, 2020).

En el caso de *Tiraque* no se registraba, hasta el año 2020, una presencia visible y con representatividad de otra fuerza política que no fuera el Movimientos al Socialismo (MAS). Por lo que se consideraba que no existían conflictos, sino un funcionamiento armónico, debido a la existencia de una “mayoría total”,

de “una sola línea política” en la gestión municipal. La ausencia de conflicto, se basaba en la ausencia de cuestionamiento, discusión, confrontación de ideas, de modo que, sin diferencia, ni oposición, se generaba la percepción de unidad (Chirino, 2021). Sin embargo, en las últimas elecciones municipales el panorama político cambió, dando lugar a nuevas fuerzas políticas con representatividad en el municipio, lo que inaugura nuevas dinámicas.

Del mismo modo que en *Llallagua*, en *Tiraque* los conflictos suscitados al interior del partido MAS - IPSP, se debían a la lucha interna por protagonismos, por la titularidad y suplencia de Concejalías, evidenciándose que, en la aparente unidad existían diferencias, divergencias, contradicciones estructurales.

En el municipio de *Yapacaní*, la principal fuerza política en la gestión municipal 2015-2021, fue el MAS – IPSP. Con una mayoría absoluta en el concejo (6 de 9 concejales) y con alianzas con varios sectores y sus dirigencias, encaró una gestión donde la oposición no tenía incidencia ni en la fiscalización, ni en la toma de decisiones (Sandoval, 2019). Sin embargo, el año 2019 se registraron conflictos debido a la no atención de las demandas realizadas por control social, para el esclarecimiento del robo de fondos municipales, lo que derivó en un bloqueo y pedidos de renuncia del alcalde.

La percepción es que *Yapacaní* es un municipio “corporativizado”, es decir, que la población en general pertenece a alguna organización social, mientras que la dirigencia de dichas organizaciones sociales, se alinea a un partido político para obtener beneficios durante la gestión municipal. En este contexto, se genera una lógica de segregación, pues quien no está con el partido de gobierno nacional, departamental o municipal, no recibe respuesta a sus demandas sectoriales, constituyéndose el apoyo a las autoridades y sus partidos en una estrategia para el logro de los beneficios sectoriales. Entre las asociaciones más visibles y representativas en *Yapacaní* están: La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación Nacional de Mujeres Originarias Indígenas Campesinas ‘Bartolina Sisa’, la Confederación de Comunidades Interculturales, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu.

Un **segundo modo**, encontrado entre los municipios elegidos para este estudio, se caracteriza por la **tensión y conflicto que produce la diferencia**,

pero la inclusión en función de objetivos comunes o por la vía de la reivindicación. Es decir, la confrontación y la reivindicación como modo de hacer lugar a la diferencia, a las minorías, sectores y grupos con posiciones y propuestas distintas. Podríamos decir que es una modalidad que mantiene la situación en tensión pero que impide que las minorías sean segregadas, incluyéndose por la vía del acuerdo o de la reivindicación.

Los municipios donde se localizó esta dinámica son: *Punata, Zudañez, Challapata, Rurrenabaque, San Ignacio de Velasco, Yacuiba, Camiri, Sorata y Uyuni.*

En el caso de *Punata*, varios actores coincidieron en que existen divergencias y tensiones entre actores políticos de fuerzas en oposición de distintos partidos políticos, como dentro del mismo partido de gobierno (MAS). Sin embargo, los roces o divergencias, quedan “ahí no más”, por ejemplo, las pugnas por el protagonismo político y el posicionamiento como candidatos se dirimen en las asambleas internas de dicho partido, encontrando una vía de acuerdo. Mientras que, en el Concejo Municipal, el oficialismo y la oposición logran acuerdos a fin de dar curso a las gestiones municipales, posibilitando la gobernabilidad (Chirino, 2021). En varias ocasiones, se hizo referencia a que los acuerdos se logran cuando los actores se ponen “la camiseta de Punata”.

Una modalidad similar se localizó en el municipio de *Zudañez*, donde las dinámicas entre las distintas fuerzas políticas existentes en el municipio, logran acuerdos en función de la priorización de las necesidades y desarrollo de municipio. Si bien el oficialismo tiene la mayoría en el Concejo, incluye la opinión y posición de los concejales de oposición, logrando un efecto de coordinación en función de objetivos comunes, de modo que la identificación “ser Zudañense”, es más fuerte que la identificación con un partido político (Chirino, 2021).

Pero, también se registró que, como en otros municipios, los opositores y dirigentes que no se adhieren a la línea política de los “ganadores”, no tienen las mismas posibilidades y oportunidades que quienes pertenecen al MAS, lo que genera malestar y, a su vez, difunde una cultura de segregación de la diferencia, pues para lograr beneficios hay que ser o alinearse al partido ganador. Ante ello, las minorías que se viven segregadas, se instalan en

posiciones de demanda y de reivindicación, lo que finalmente genera un efecto de apertura e integración de la diferencia.

En *Challapata*, el Movimiento al Socialismo (MAS) es el partido que gobernó en el municipio durante la gestión 2015 – 2021. Con una mayoría en el Concejo, llevó adelante una gestión caracterizada por la crítica al alcalde debido a las falencias relacionadas con los servicios de agua potable, alcantarillado y la generación de empleos (Sandoval, 2019). En este caso, la crítica de los sectores hacia el alcalde, se redireccionó hacia el gobierno nacional, quien no había cumplido con los acuerdos sobre el tema, mientras que las tensiones suscitadas entre las fuerzas políticas de *Challapata* (MAS, UCS, Demócratas), se atemperaron, al dirigirse hacia un interlocutor común. De este modo, el malestar derivó en un bloqueo de rutas por parte de las Juntas vecinales, como presión al gobierno nacional.

En el caso del municipio de *Rurrenabaque*, las fuerzas políticas con mayor presencia durante la gestión 2015 – 2021 fueron el MAS – IPSP (49,53%) y NACER (42,09%). Destacándose en la gestión del alcalde, su afinidad y apoyo al gobierno nacional. En este caso, el MAS no cuenta con una mayoría arrolladora, de modo que fue imprescindible negociar y encontrar puntos de convergencia con los concejales opositores para llevar adelante la gestión municipal.

Esta alineación del gobierno municipal con el gobierno nacional, tuvo sus efectos a partir de los conflictos suscitados por las elecciones nacionales del año 2019. Lo que disminuyó la popularidad del partido MAS en el Beni y dio lugar a otras fuerzas políticas (Comunidad ciudadana, Bolivia dijo no, y Demócratas) que, en las elecciones del año 2021, modificaron el panorama político del municipio.

En *San Ignacio de Velasco*, las fuerzas políticas que participaron de la gestión del año 2015-2021 fueron tres: MAS – IPSP (39,92%), Nacer (44,57%) y el MNR (15,21%). Como no se presentó la hegemonía de un solo partido, sino la presencia de tres fuerzas políticas con representatividad en el municipio y en el concejo, fue necesario llegar a acuerdos y consensos para viabilizar la gestión municipal.

En el caso de *Yacuiba*, la gestión 2015 estuvo liderada por el candidato del partido Unidad Departamental Autonomista (UDA), agrupación afín al Gobernador de entonces. Sin embargo, en el transcurso de la gestión municipal, el alcalde se alió con el MAS que tenía 4 concejales, lo que sumando los 6 del partido UDA, hacían una mayoría absoluta de 10 de 11 concejales frente a 1 concejal de “Tarija para todos”. El cambio de línea del alcalde, generó conflictos ya que la bancada de UDA se dividió, sin que esta división produzca obstáculos y conflictos en la gestión.

En *Camiri*, se evidenciaron varias dificultades en la gestión municipal, vinculadas a la no integración de la oposición, pero tampoco de la sociedad civil. La percepción frente a la gestión municipal es que se trabajaba de espaldas a la sociedad civil, favoreciendo a un pequeño grupo vinculado a las autoridades (Sandoval, 2019). Se registraba, falta de coordinación entre el Ejecutivo y Concejo Municipal, lo que derivó en conflictos y pugnas por destituir al alcalde de sus funciones.

Dejar por fuera a los actores, generó malestar y la percepción de falta de transparencia de las autoridades municipales, lo que incidió directamente en la gobernabilidad y la gobernanza dentro del municipio, así como en el ascenso de conflictos que derivaron en que la oposición junto al Comité Cívico de Camiri, promovieran medidas de presión que produjeron el cambio de 3 alcaldes durante la gestión 2015 – 2020 (Sandoval, 2019). Verificándose en este caso, que lo que se segrega, retorna por la vía del conflicto, la demanda y la reivindicación.

En el municipio de *Uyuni*, la gestión del alcalde municipal no concluyó el periodo 2015-2021, debido a que, en 2018, fue denunciado y encarcelado por actos de corrupción y tráfico de tierras municipales. La gestión tuvo además otras críticas, vinculadas con la poca atención e inversión en el área de salud y educación, en tanto competencias municipales. Es a partir de las demandas de los pueblos originarios que el municipio incluyó políticas de salud comunitaria intercultural que tomaban en cuenta los usos, costumbres y cosmovisión de los pueblos originarios (adecuación de ambientes, opciones de métodos tradicionales de parto, atención domiciliaria, entre otras). Las críticas a la gestión también recaen sobre el manejo de dinero proveniente del fondo indígena, del cual no se cuenta con un desglose del destino de la inversión.

En este caso, la oposición no logró participar ni en las decisiones, ni en la fiscalización de la gestión municipal. Invisibilizada de su función de regulación, las acciones del alcalde llegaron lejos en la administración discrecional dentro del municipio. Evidenciándose los costos de la no inclusión de la diferencia en las gestiones municipales.

Sorata es un municipio donde también la gestión municipal 2015 -2021 estuvo a cargo del MAS-IPSP, partido que contó con 3 concejales, seguido de SOL.BO con 2 concejales, y MPS y ASP con un concejal, respectivamente. Como en los anteriores municipios, no existe una fuerza política mayoritaria que pueda prescindir de los concejales opositores, por lo que es necesario llegar a acuerdos y consensos que viabilicen la gestión municipal. Se trata de escenarios donde es necesario encontrar modos de hacer con la diferencia, lo que no es sin conflictos, tensiones y en ocasiones confrontaciones, para luego encontrar vías posibles de proseguir con la gestión. En este contexto, visibilizar y hacer un lugar a la diferencia, parte por la demanda de los grupos minoritarios y por la capacidad de los grupos mayoritarios de reconocer e integrar esta diferencia.

Un **tercer modo**, evidenciado en otros municipios, es el **reconocimiento e integración de las diferencias**. En estos municipios se localizaron recursos para identificar las diferencias, incluirlas y hacer a partir de ellas, sean diferencias ideológicas y políticas, diferencias en cuanto a necesidades y demandas, diferencias culturales o diferencias entre el ámbito urbano y rural. Este es el caso de municipios como *Tarija*, *Tiahuanaco* y *Ascensión de Guarayos*.

En el caso del municipio de *Tarija*, la configuración política de la gestión municipal entre los años 2015 – 2021 tuvo como principal fuerza política a la agrupación UNIR, quien ganó la alcaldía y tuvo una presencia mayoritaria en el concejo municipal (5 de 10 concejales), mientras que el MAS – IPSP, obtuvo 3 concejalías y el partido UDA, 2. Se trata de una mayoría, con la presencia de un 50% de oposición (Página Siete, 30 de marzo del 2015). Este panorama implica necesariamente el recurso del acuerdo, de la discusión y de la concertación, para llevar adelante la gestión municipal.

En el municipio de *Tarija*, no se registraron conflictos de relevancia dentro de la gestión municipal, ni entre las fuerzas políticas participantes de la misma,

ni entre las organizaciones civiles, dando cuenta de la posibilidad de incluir las diferencias, las divergencias políticas y las demandas sectoriales, para viabilizar la gobernabilidad y gobernanza dentro del municipio.

En el municipio de *Tiahuanaco*, se pudo registrar dinámicas de participación social orgánica, sobre las que se han establecido relaciones político partidarias. Es decir, las dinámicas político partidarias se tejen en base y función de las dinámicas socioculturales preexistentes, siendo estas últimas más fuertes y consistentes que la afiliación a un partido político. Al respecto varios actores coincidían en que las decisiones dentro de la gestión municipal en *Tiahuanaco*, se tomaban con la participación de “la parte política” (autoridades), la parte sindical y las autoridades originarias (Chirino, 2021). Aludiendo a una especie de “cogobierno” entre el partido MAS- IPSP, que ganó la alcaldía de *Tiahuanaco* en la gestión 2015-2021 y las autoridades del Concejo de Ayllus Originarios de Tiahuanaco (CACOT).

En este municipio, las organizaciones sociales elegían a los candidatos a autoridades, los cuales eran posteriormente respaldados por un partido político, en este caso el MAS-IPSP, y por los cuales las comunidades votaban de “manera orgánica”. Mientras que se producía una alternancia en la elección de los candidatos entre las distintas zonas del municipio, zona norte, sur, este, oeste (Chirino, 2021). En este contexto, las diferencias se integraban, en función de un objetivo mayor y a través de la práctica de las reuniones, asambleas y diálogos al interior de las organizaciones y con el municipio.

Finalmente, en *Ascensión de Guarayos*, la gestión municipal 2015 -2021 tuvo como principal fuerza política a ASIP con el 30,52% de los votos, seguida por el MAS - IPSP con un 29,37%, mientras que en tercer lugar se posicionó Demócratas con 21,89%, entre otras fuerzas que no lograron repetitividad en el Concejo Municipal.

Al respecto, los datos del estudio sobre ciudades intermedias del CEPAD (2020), señalan que la gestión municipal en *Ascensión de Guarayos*, se desarrolló sin contratiempos a partir de la alianza entre ASIP y el MAS -IPSP, así como del municipio con organizaciones productivas e indígenas para proyectos específicos, como las ferias productivas. Mientras que los concejales de

Demócratas, desde su lugar de oposición, no interfirieron con los acuerdos y decisiones, generando un ambiente de estabilidad política y gobernabilidad.

En este contexto, las tres modalidades de tratamiento de la diferencia, divergencia, oposición, incidirán en la prevalencia de dinámicas de participación marcadas por la inclusión o la segregación de los actores políticos o actores de la sociedad civil organizada en asociaciones, sindicatos, entre otros. Ya sea que se segregue, anule, persiga o desaloje la diferencia por la vía de la minimización y la exclusión, ya sea que se la integre, a partir de la tensión y pugna de las fuerzas opuestas, o, que se la integre dando lugar a los sectores con posiciones políticas distintas, a partir de consensos, aperturas y negociaciones, la diferencia persiste como una condición estructural de todo lazo social y de toda dinámica social. Esto se evidencia, inclusive en los casos donde se logra la segregación de la oposición, se instaura una modalidad totalitaria de gestión pública, el malestar y la diferencia, retornan como conflicto.

En este contexto, las tres modalidades identificadas en el presente estudio comparativo pueden graficarse de la siguiente manera:

Gráfico 5: tres modos de hacer con la diferencia: integrar, segregar, incluir a partir del conflicto



A partir de las elecciones municipales del 7 de marzo de 2021, el panorama político cambió, pues a partir de las elecciones nacionales del 18 de octubre del año 2020, se incluyeron en el escenario nuevas fuerzas políticas, nuevas alianzas y nuevos actores, que restaron hegemonía al partido MAS -IPSP, que presentó una presencia mayoritaria y muy fuerte en las elecciones municipales en las elecciones del año 2015.

El cuadro a continuación, muestra la configuración política en los 15 municipios de estudio para la gestión 2021 -2026.

Cuadro 2: Conformación de las fuerzas políticas en la gestión municipal 2021-2016 en los 15 municipios de estudio.

| Dinámicas de inclusión/ segregación | Municipio | Gestión 2021-2026 | |
|---|------------------------|--|---|
| | | Alcalde | Concejales |
| Segregación de la diferencia, divergencia u oposición | Llallagua | Adalid Jorge Aguilar AS (Alianza Social) | 4 MAS-IPSP 3 AS |
| | Tiraque | Adolfo Merida Duran MAS-IPSP | 6 MAS-IPSP 1 PARCA |
| | Yapacaní | Juan Carlos Valles MAS-IPSP | 6 MAS-IPSP 2 MTS 1 Pueblo Indígena |
| Inclusión en función de objetivos comunes o por la vía de la reivindicación | Punata | Jaime Esteban Zeballos V. MAS-IPSP | 5 MAS-IPSP 2 P.D.C |
| | Zudañez | Griseldo Martínez Cruz - MAS-IPSP | 4 MAS – IPSP 1 – CST |
| | Challapata | Marcos Choqueticlla Tito - MAS-IPSP | 4 MAS-IPSP 3 SAM |
| | Rurrenabaque | Elias Moreno Vargas – Unidos | 4 UNIDOS 2 MAS – IPSP 1 CAMBIEMOS |
| | San Ignacio de Velasco | Carlos Ruddy Dorado Flores - FE | 3 FE 3 CREEMOS 2 MAS – IPSP 1 DEMOCRATAS |
| | Yacuiba | Carlos Eduardo Bru Cavero – MAS IPSP | 6 MAS-IPSP 3 Unidos 2 Todos |

| | | | |
|---|--------------------------|---|---|
| | Camiri | David Anzaldo Anzaldo C-A | 4 CREEMOS 3 C-A |
| | Sorata | Eustaquio Huayta Poma- MAS IPSP | 3 MAS-IPSP 2 Jallalla 2 V |
| | Uyuni | Eusebio López M. MAS-IPSP | 3 MAS-IPSP 2 CA 1 PUKA SUNQU 1 MOP |
| Integración de las diferencias | Tarija | Johnny Marcel torres Unidos | 6 Unidos por Tarija 3 MAS-IPSP 1 Todos 1 MTS |
| | Tiahuanaco | Flavio Eudaldo Merlo MAS-IPSP | 3 MAS-IPSP 2 Jallalla |
| | Ascensión de Guarayos | Pablo Eddie Guaristi Peredo – UNIDOS | 5 UNIDOS 2 MAS- IPSP |

La presencia de múltiples y diversas fuerzas políticas en el contexto de los gobiernos autónomos municipales, brinda la posibilidad de que se instalen lógicas de diferenciación e integración, que favorezcan a las dinámicas de inclusión en la participación social. Sin embargo, esto no está garantizado de entrada, pues como vimos en la gestión municipal 2015-2021 de varios de los municipios estudiados, la sola presencia de grupos representativos no es suficiente para incluirlos en las decisiones de la gestión municipal. Es necesario el consentimiento a la propia diferencia, y sostenerla para hacerse un lugar por la vía del diálogo, el acto y la decisión, frente al otro (alcalde, oficialismo, gobierno departamental, gobierno nacional, organizaciones sociales, etc.).

Como se puede ver en el cuadro anterior, la configuración del gobierno municipal en los 15 municipios es más diversa que en la gestión anterior, pues no solo hay nuevos actores, sino que en ninguno se da la figura de la concentración total de todos los espacios de poder, por parte de una sola fuerza política. Divergencia, negociación, resolución de conflictos, construcción de acuerdos, serán los grandes retos para todos los actores involucrados, en este nuevo periodo.

4.3. Manejo de Conflictos

La gobernanza y la gobernabilidad, son dos procesos que resultan como efecto de la articulación de las dinámicas de participación o modo en que los actores sociales de un municipio se organizan y representan a una parte de la sociedad civil, establecen sus diferencias, particularidades y demandas, y en función de ellas se incluyen en el entramado político y social de un territorio; pero también y fundamentalmente, del modo en que afrontan los conflictos, no solo cómo los resuelven, sino cómo los evitan, los tramitan, antes de la confrontación.

En este contexto, se analizarán los modos en que se han presentado los conflictos en los 15 municipios de estudio, la naturaleza de los mismos, así como el modo en que se gestionaron y el destino de dichas acciones frente al malestar.

En *Llallagua*, uno de los principales conflictos estuvo relacionado, paradójicamente, con la condición de uniformidad y la aparente idea de unidad u homogeneidad en el campo político. De modo que el acuerdo entre los distintos actores representados en el municipio por los dirigentes de los sectores, no evitaron la emergencia de conflictos, los cuales estuvieron referidos a dos temas en particular: a) propiedad de tierras en zonas urbanizadas (Página siete, 2015), enfrentamientos entre comunidades originarias por la propiedad de aguas termales (Erbol.com.bo, 2016); conflictos de límites territoriales entre algunas comunidades y demanda a los municipios de abastecimiento de servicios públicos y b) en el ámbito urbano, los conflictos se refirieron a la inconformidad de parte de padres de familia con el trabajo de autoridades municipales de educación (2017), y por la contaminación del desayuno escolar entregado por el municipio (2019). En cuanto a la naturaleza de los conflictos se podría señalar que se trata de conflictos “por recursos y actividades agropecuarias”, los primeros, y “por derechos”, los segundos (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020).

Por otro lado, se escuchó que el principal malestar dentro de la gestión municipal, se refería a la participación sesgada y limitada por intereses políticos, así como a irregularidades en la gestión del municipio. Al respecto algunos concejales refirieron una práctica de cooptación política, falta de transparencia y maniobra política del Alcalde y sus aliados (Chirino, 2021), que generan conflictos sociales vinculados a la “gestión municipal” (Quiroga,

Pacheco & Ríos, 2020). Mientras que el nivel alcanzado por estos conflictos, fue de latente a manifiesto, e inclusive a la confrontación entre actores.

En el municipio de *Challapata*, uno de los principales conflictos en el ámbito urbano es el referido a la demanda no satisfecha de servicio de agua potable para varios de los distritos (Mejía, 2015), pero también a la oposición de la población principalmente productora agropecuaria y lechera, al desarrollo de la actividad minera en el municipio. Conflicto que surge el año 2010 y persiste hasta el año 2020, “las organizaciones sociales y administrativas de Challapata en amplia unidad y por cuarta ocasión, hicieron prevalecer que no necesitan consulta porque ya tienen una vocación productiva agro-ganadera y lechera. Por lo tanto, expresaron el rotundo No a La Minería” (OCMAL, 2020).

Por otro lado, los conflictos más recientes que involucraron a la población de *Challapata*, son los derivados de las accidentadas elecciones del año 2019, cuando cooperativistas mineros de Potosí denunciaron que existieron cuatro heridos de bala durante los enfrentamientos posteriores al conflicto suscitado luego de los comicios electorales. Hecho que generó la quema de la casa del entonces presidente de la Cámara de Diputados, Víctor Borda (MAS), en protesta por los ataques que sufrieron los mineros (Los Tiempos, 2019).

Retomando la clasificación que hace la fundación UNIR (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020), sobre la naturaleza de los conflictos, los acontecidos en *Challapata* son por la calidad de “bienes y servicios”, “por recursos y producción agropecuaria”, “medio ambientales” y “por derechos”. En cuanto a los conflictos por bienes y servicios, durante la gestión 2017 se suscitó en Challapata un bloqueo en la ruta Oruro-Potosí, por parte de más de 20 juntas vecinales, las cuales exigían al Gobierno nacional, el cumplimiento de acuerdos relacionados con el servicio de agua potable, alcantarillado y fuentes de empleo (La opinión, 2018).

En el municipio de *Punata*, los conflictos se suscitaron debido a la no atención o incumplimiento de las demandas sectoriales, por parte de las autoridades. La disconformidad de la población por algunos aspectos incumplidos generó malestar, motivando acciones de protesta que ha llegado hasta la toma de las oficinas de la institución municipal y agresión a funcionarios públicos (Chirino, 2021).

El estudio de la Fundación UNIR (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020), coincide con los resultados del estudio sobre ciudades intermedias del CEPAD (Barbery & Molina, 2020), en el que se verifica que *Punata* es uno de los municipios del Departamento de Cochabamba que presentó mayores conflictos a nivel de la gestión municipal, conflictividad por la gestión municipal que “tiende a ramificarse, es decir que no se trata de un solo conflicto, sino que el rechazo a los alcaldes es el corolario de una serie de tensiones y conflictos previos (demanda de pagos y de obras, rechazo o demanda de legalización de construcciones, demanda de entrega de informes, acusaciones de corrupción, etc.) que expresan un creciente malestar con la máxima autoridad y/o el concejo municipal” (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020, pág. 19).

En *Punata*, los conflictos se relacionaron con la gestión pública y tuvieron como actores demandantes a los sectores campesinos y productores, mientras el actor demandado fue el municipio. Mientras que los niveles de radicalidad de los mismos, fueron de manifiesto al de confrontación.

En el municipio de *Tiahuanaco*, se registraron pocas referencias a conflictos, surgiendo eventualmente cuando se incumplían los proyectos o acuerdos entre sectores y Gobierno Autónomo Municipal. Al respecto, algunos actores participantes del estudio del CEPAD sobre ciudades intermedias, refirieron que el proceso de conflicto surge con un malestar, un sector que plantea una demanda a las autoridades a través de la solicitud de audiencia, instancia donde las demandas son expuestas y escuchadas, y ante las cuales se le da una solución. Sin embargo, en caso de que no se escuchen las demandas, los sectores toman otras medidas de presión, que van desde marchas, protestas o bloqueos de caminos. Sin embargo, varios actores coinciden en que no se han registrado conflictos significativos en el municipio de *Tiahuanaco* durante los últimos años.

En el caso de *Tiraque*, la participación de las organizaciones sociales no está exenta de tensiones o conflictos, sin embargo, los impasses no son percibidos por los actores como conflictos. En cuanto a los problemas o conflictos al interior del municipio, éstos están causados por las demandas de la población y la insuficiencia de recursos del municipio para responderlas, principalmente debido a la disminución de ingresos provenientes de las transferencias del

Estado que afecta a la liquidez y a la posibilidad del municipio de encarar proyectos urgentes como son los sistemas de riego en las zonas rurales.

Entre los conflictos registrados en el municipio de *Tiraque* se encuentra el relacionado con el abastecimiento de agua por parte del sector de regantes. Otro conflicto suscitado el año 2017, fue el relacionado con el sector de los productores de la hoja de coca, quienes demandaban en aquella ocasión al Gobierno “ser incluidos en la reglamentación de la Ley General de la Hoja de Coca mediante la legalización de 700 hectáreas” (Los tiempos, 2017). Dicho conflicto, pasó de latente, a manifiesto, y de allí a la confrontación y enfrentamiento violento “El enfrentamiento que duró más de cuatro horas en la localidad de Colomi, entre cocaleros y Policía, terminó ayer con la muerte de un comunario por proyectil de bala, un policía herido por una pedrada y tres personas aprehendidas” (los tiempos, 2017). Dicho conflicto se inscribe en los referidos a “Recursos y producción agropecuaria”.

En el caso de *Zudáñez*, la modalidad institucional incluye y toma en cuenta a las organizaciones sociales. Sin embargo, los actores reconocen que no todo queda incluido ni satisfecho, no todos se ponen de acuerdo y no todo lo acordado llega a buen término. Se trata de un ajuste imposible, que a través del diálogo y consenso se lleva adelante, evitando muchas veces conflictos.

De este modo, las diferencias, divergencias y conflictos entre los actores sociales, parecen resolverse por la vía de la conversación, desde una posición favorable al consenso. Sin embargo, en casos de conflictos más complejos los actores del municipio de *Zudáñez*, han recurrido a la vía legal para la solución de los desacuerdos, como en el caso de límites territoriales con otros municipios y desacuerdos con la Gobernación de Chuquisaca (Chirino, 2020), conflicto que generó movilizaciones sociales de los pobladores de *Zudáñez* y que se enmarca dentro de los referidos a “Recursos y producción agropecuaria” y que además pasó de ser latente a ser manifiesto (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020).

En el municipio de *Ascensión de Guarayos*, los principales conflictos se relacionaron con la ocupación y uso de la tierra, lo que generó que se manifestaran y escalaron hasta el enfrentamiento y en algunas ocasiones a la confrontación violenta. Por ejemplo, durante el 2019 se registraron al menos tres homicidios, uno de ellos, se llevó a cabo en la comunidad Corazón de Jesús

dónde según el Ministerio Público, un enfrentamiento entre aproximadamente 40 comunarios, presuntamente en una disputa de tierras, culminó con el fallecimiento de un dirigente campesino (Fiscalía de Santa Cruz, 2019). Ante la muerte del miembro de la Central Única de Trabajadores Campesinos, representantes de la Central protagonizaron una marcha, pidiendo al Fiscal de Guarayos, rapidez y transparencia en las investigaciones para encontrar a los responsables del asesinato (El Deber, 2019). En octubre del 2019, un propietario de una gran extensión de tierras fue encontrado colgado y totalmente calcinado en el municipio. La FELCC, indicó que el homicidio estaría relacionado con un conflicto de tierras (Red Uno, 2019).

En el municipio el potencial de las especies maderables de la zona, ha despertado desde hace años intereses económicos y, causado conflictos, que como en otros municipios, se inscriben dentro de los conflictos por “recursos y actividad agropecuaria”, y pasaron del nivel de manifiesto, al de enfrentamiento y confrontación violenta entre actores (comunarios y propietarios privados de tierras).

En el estudio realizado por la Fundación UNIR (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020) el municipio de *Ascensión de Guarayos* presenta además conflictos “por derechos”, “por gestión pública”, “ambientales”, “por la calidad de bienes y servicios” y “por seguridad”, ubicando a este municipio dentro de un alto nivel de conflictividad.

En el municipio de *Camiri*, los conflictos están principalmente referidos a la gestión municipal y al malestar que el manejo de la información y toma de decisiones del alcalde durante la gestión 2015-2020. El estudio de UNIR, hace referencia a un conflicto en el año 2017: “la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), indígenas guaraní de la Capitanía Kaami y el Comité Cívico de Camiri demandan la renuncia del alcalde de Camiri, Juan Valdez, lo acusan de incumplimiento de deberes y de haber llevado adelante una pésima gestión municipal carente de proyectos en beneficio de la población” (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020, pág. 143). En un contexto de confrontación de fuerzas políticas, se generaron conflictos latentes y manifiestos donde los concejales desconocieron la gestión pública y generaron movilizaciones junto al comité cívico para destituir al alcalde de sus funciones.

El estudio del CEPAD (Barbery & Molina, 2020), señaló que *Camiri* es un municipio que ha vivido momentos de inestabilidad política a lo largo de los últimos cinco años (2015-2020) a causa de la pugna entre la Alcaldía, el ejecutivo y mayoría de concejales pertenecientes al Movimiento al Socialismo MAS, y los concejales opositores a la cabeza de la organización Demócratas. Lo que incidió en la división de la instancia de control social, donde algunas OTBs coordinan con la Alcaldía trasladando las solicitudes de los distritos y otros sectores no. En este contexto, durante los últimos meses del año 2019 se produjo el cambio de tres alcaldes (Sandoval, 2019).

Por otro lado, se han suscitado en *Camiri* conflictos por la demanda de la construcción de otro hospital de segundo nivel con mayor capacidad para la atención de la población, que no se puede concretizar por dificultades y conflictos políticos (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020). Ante ello, se han generado movilizaciones desde el Comité Cívico a nivel urbano (Sandoval, 2019). Por lo cual los conflictos en este municipio se categorizan “por derechos”, principalmente salud, “por gestión pública” y “por calidad de bienes y servicios”; mientras que los niveles de conflictividad pasan de latentes a manifiestos y de allí a la confrontación.

En el municipio de *Rurrenabaque*, los conflictos más significativos durante los años 2015-2020, giraron en torno a conflictos laborales, entre los cuales se destaca el del año 2017 entre Trabajadores de la empresa china SINOPEC, encargada de la construcción de puente Rurrenabaque-San Buenaventura, a quien demandan mejoras laborales y cumplimiento de la Ley General de Trabajo. Las denuncias de los trabajadores son por malos tratos, agresiones por parte de los trabajadores chinos y falta de condiciones para la estadía de los trabajadores. Así mismo el año 2017, los trabajadores transportistas denunciaban malos tratos por parte de los Administradores de la Terminal de Buses de Rurrenabaque (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020).

En el año, 2018 y 2019, los trabajadores contratados por la empresa china Railway Construcción Corporation International Limited, para la construcción de la carretera Rurrenabaque - Riberalta, demandaron el cumplimiento de la Ley General del Trabajo ya que serían víctimas de agresiones por parte de trabajadores chinos y no contarían con condiciones para cubrir sus necesidades de alimentación y vivienda. Dichos conflictos laborales, “revelan que distintos

empleadores incumplen de manera reiterada la Ley General del Trabajo, lo que hace presumir que no se realizan las supervisiones necesarias ni se atienden como se debería las demandas de los trabajadores, lo que es particularmente claro en el caso de las empresas chinas” (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020 pág. 56).

Finalmente, en el año 2020, los conflictos laborales se presentan entre los actores locales de *Rurrenabaque*, el Estado y las empresas multinacionales, encargadas de la ejecución de proyectos regionales. Las empresas de transporte del tramo Rurrenabaque-Riberalta exigieron el pago de más de 7 millones de bolivianos a la empresa China Railway (Vargas, 2020), debido a que alrededor de 400 trabajadores del transporte pesado volquetero fueron perjudicados por el conflicto (Agencia de Noticias CCB, 2020).

Por otro lado, en *Rurrenabaque* se manifestaron conflictos en relación a recursos, puesto que, en el año 2019, el último conflicto involucra a los pobladores de San Buenaventura y Rurrenabaque que rechazan la explotación minera de 25.000 m² en el río Beni, iniciada por el proyecto colombo-boliviano Mapajo de Oro I. El conflicto se suscita porque para los pobladores, esta operación representa un alto riesgo para el medio ambiente y para la actividad turística de la región.

Como se puede evidenciar, los conflictos en el municipio de *Rurrenabaque*, corresponden a “conflictos ambientales”, “por seguridad” y “por derechos laborales” (Quiroga, Pacheco, & Ríos, 2020), mientras que se encuentran en el nivel de latencia o de conflicto manifiesto, sin que se llegue a situaciones de enfrentamiento entre las fuerzas participantes del conflicto.

En el caso del municipio de *San Ignacio de Velasco*, los conflictos se inscriben dentro de “recursos y actividades agropecuarias”, principalmente relacionadas con el uso y tenencia de la tierra. Son varias las referencias a la asignación de tierras a comunarios del occidente del país organizados en el Movimiento Sin Tierra, por parte del gobierno nacional del MAS, sin embargo, esta asignación no calculada ni gestionada con las autoridades locales, generaron conflictos entre los vivientes del municipio y los colonos que llegaron a las tierras de uso forestal y zonas del área protegida del Parque Noel Kempf Mercado (Sandoval, 2019).

Al respecto, las autoridades indígenas se van pronunciando desde hace varios años, pues es un conflicto que lleva más de 10 años, intensificándose. La Fundación Tierra cita al gran cacique de la Asociación de Cabildos Indígenas de San Ignacio de Velasco (ICISIV), respecto a este conflicto: “Tenemos denuncias de 475 comunidades fantasmas (en la provincia Velasco), donde no vive nadie y apenas aparece la gente para arrasar el bosque y chequear — iniciar fuegos en áreas desmontadas para preparar la tierra antes de cultivar, una práctica común en los campos—sin saber bien las formas y de manera irresponsable; así ocasionan incendios forestales” (Fundación Tierra, 2020). Ante ello, los pobladores del municipio sostuvieron actos de protesta frente al INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria): “Hicimos los reclamos, incluso realizamos protestas en diferentes pueblos y vigiliadas en el INRA, pero nunca recibimos respuesta de las autoridades de la anterior gestión” (Fundación Tierra, 2020). Se trata de un conflicto que permanece latente.

Ya en el año 2018, el Gobierno autónomo Municipal de *San Ignacio de Velasco*, promulgó una ley municipal con el fin de ordenar los asentamientos autorizados por el INRA. En esta ley se señala que “ante la zozobra y malestar en las comunidades de campesinos, ganaderos, madereros, sector productivo y vivientes del lugar, y para evitar conflictos y no tener que lamentar enfrentamientos entre hermanos bolivianos”, es que la Ley Municipal Autonómica N°176/2017, decreta: “que todo plan de asentamiento urbano, por parte del Gobierno Nacional a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA, debe ser planificado y consensuado de acuerdo a ley con el Gobierno Autónomo Municipal de San Ignacio de Velasco”. A fin de ordenar y priorizar la dotación de tierras a los vivientes y lugareños, en función de una planificación por parte de las instituciones municipales.

Otro de los conflictos derivados del uso de suelo de tierras fiscales, es el de los incendios, ya que los datos muestran que *San Ignacio de Velasco* es uno de los municipios más afectados por los incendios del año 2019, con 678,217 hectáreas. Donde una parte de los incendios se ha tenido lugar en tierras fiscales con posibles autorizaciones de asentamientos (Fundación Tierra, 2020). En este caso, los conflictos se manifestaron, pues se generaron enfrentamientos violentos dentro del municipio promovidos por los denominados “comunarios colonizadores”, así lo refiere una noticia del mes de Julio del año 2021 “miembros de la comunidad Jerusalén III “fueron a reclamar su territorio”, lugar en el que

residen indígenas chiquitanos de Eben Ezer desde hace aproximadamente 20 años, según un testimonio anterior de la cacique Domitila Hurtado, quien contó que los “comunarios” ingresaron por la fuerza a exigir que desalojen porque ellos tenían una resolución emitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)” (AFN, 2021).

En el caso del municipio de *Uyuni*, se evidenciaron conflictos sociales “por derechos”, “por empleos y temas laborales” y “por gestión pública”. Sobre los conflictos relativos a la demanda por los derechos, en el año 2017 se generó un conflicto que tuvo como actores demandantes a los Padres de familia de Uyuni quienes exigían al Gobierno Municipal, una mayor asignación de ítems de educación (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020). Aprovechamos este ejemplo para señalar que más allá de que provisión de ítems (profesores) no es una competencia de los gobiernos municipales, la cercanía a la autoridad, hace que sean los principales canalizadores de los conflictos locales.

Mientras que, en los conflictos relacionados con empleos y temas laborales, se destacan el conflicto en 2018 Y 2019 donde trabajadores de la empresa constructora Cartellone exigen el pago de salarios devengados, el pago de aportes a la AFP, el incremento de 5,5% decretado por el Gobierno y el pago de horas extras por la construcción de la carretera Atocha – Uyuni. Se trata de conflictos que tiene como actores demandados a las instancias gubernamentales nacionales. Por otro lado, el mismo año 2019, el Sindicato de Transporte Bustillo rechaza la decisión del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni (GAMU) de otorgar permiso de operación a la empresa Transporte Echavarría para que opere en la ruta Llallagua – Uyuni. Así mismo, en otro conflicto suscitado entre los chóferes afiliados a las asociaciones Nor Quijarro y Transporte Fronterizo Uyuni del departamento de Oruro exigen a los afiliados al Sindicato 11 de junio de Uyuni que respete las rutas de trabajo entre Oruro hasta Uyuni. En ambos casos, se evidencia una dificultad para aceptar e incluir a nuevos actores en las actividades económicas existentes, debido a las limitadas fuentes laborales dentro del municipio.

Otro de los conflictos en el municipio de *Uyuni* está referido a los recursos naturales del litio. Entre agosto a octubre de 2019, Uyuni participa en los conflictos del departamento de Potosí por el contrato de explotación de Litio suscrito con Alemania pidiendo una mayor participación, como departamento

en los ingresos. Estos conflictos se agravaron a pocos días de las elecciones generales del 20 de octubre de 2019 (Sandoval, 2019). En este contexto, en el mes de julio de 2021, se suscitó un conflicto por límites territoriales entre dos comunidades, que derivaron en la quema de propiedades de la empresa turística y Hotel Kachi Lodge en el salar de Uyuni, “un conflicto territorial por el salar de Uyuni entre Oruro y Potosí derivara en destrozos y la quema de ocho domos turísticos -albergue de dormitorio de lujo- del Hotel Kachi Lodge (...) un grupo de pobladores de Uyuni, Llica, Tahua y otras regiones del sudoeste potosino incendiaron los domos instalados en el lugar, debido a una disputa limítrofe que data desde hace más de una década entre Oruro y Potosí” (El deber, 2021).

Finalmente, entre los conflictos relativos a la “gestión pública”, existieron varias denuncias y manifestaciones de rechazo a la gestión del alcalde, por lo que “las organizaciones sociales de Uyuni bloquearon el ingreso a esa región por 10 días para exigir la renuncia de siete concejales por generar una crisis política en ese municipio, tras el encarcelamiento del alcalde Patricio Mendoza, del Movimiento Al Socialismo (MAS)” (Los tiempos, 2019).

En el municipio de *Yapacaní*, los conflictos registrados se inscriben entre los conflictos “por recursos y uso de tierras”, “por gestión pública” (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020) y “políticos”. Respecto al tema de tierras, ya desde el año 2016, se registraron violentos enfrentamientos, con un saldo de 19 heridos (El Deber, 2016), debido a los asentamientos no autorizados en la zona.

Por otro lado, los conflictos por “gestión pública”, están relacionados con el malestar frente a las instancias gubernamentales, donde distintos sectores organizados en sindicatos, asociaciones y juntas vecinales, formulan sus demandas, las cuales, de no ser atendidas, promueven acciones de protesta que van desde marchas hasta bloqueos de carreteras. Este es el caso de un conflicto registrado el año 2017, cuando transportistas demandan al Gobierno Autónomo Municipal de Yapacaní (GAMY) la inmediata puesta en vigencia de la Ley Municipal de Transporte aprobada durante la gestión 2016 y la construcción de una nueva terminal de buses. Ese mismo año, transportistas de Yapacaní demandan a la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) la inmediata refacción del tramo Yapacaní- Ichilo de la carretera Santa Cruz – Cochabamba. Mientras que, en el año 2019, vecinos de Yapacaní demandan la

renuncia del alcalde Vicente Flores (MAS), acusado de no rendir cuentas sobre el destino de los fondos del municipio, y haber desfalcado de Bs 307.000 (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020).

En *Yapacaní* también se registraron “conflictos ambientales”, lo cuales se suscitan por la oposición de los actores sociales a intervenciones que dañen o pongan en riesgo el medio ambiente y sus actividades humanas y productivas. Este es el caso del conflicto suscitado el /+año 2017, cuando se denunció que la empresa china Sinohydro, que construía el tramo carretero Yapacaní – Montero, deforestó ilegalmente 6,7 hectáreas de bosque en las proximidades del río Surutú, en Santa Cruz; ante lo cual la presión de la población, llevó a que la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT) anunciara procesos administrativos contra la empresa.

Finalmente, en Yapacaní se produjeron fuertes enfrentamientos en el contexto de los conflictos políticos derivados de las elecciones nacionales del año 2019. Dado que la mayoría de las organizaciones sociales eran afines al MAS, se suscitaron enfrentamientos violentos y bloqueos que, a modo de cerco, pretendía impedir el ingreso de la policía y de alimentos hacia la ciudad de Santa Cruz.

El alto nivel de conflictividad del municipio de *Yapacaní*, reflejado en las noticias, principalmente de las gestiones 2019 y 2020, valió para el municipio la percepción de municipio conflictivo, de confrontación y violencia política y social, situación que despertó la preocupación de algunos sectores de la comunidad, que decidieron revertir “esa cara del municipio por aquella a la que muchos le dedican todo su esfuerzo: la productividad” (Página siete, 2021).

En el municipio de *Yacuiba*, los conflictos suscitados se inscriben en conflictos “por gestión municipal”, “por empleos y temas laborales” y “por conflictos ambientales”. En cuanto a los primeros, la división al interior de la bancada del partido mayoritario en el Concejo y la alianza del alcalde de UDA con el MAS, generó dificultades, sin embargo, éstas no impidieron el desarrollo de la gestión. Lo que si se produjo es un ambiente de crítica y cuestionamiento que generaba malestar y descontento dentro de la gestión municipal y en la población de Yacuiba (Sandoval, 2019).

Así mismo, se produjeron conflictos entre las instancias gubernamentales y las organizaciones originarias como efecto de la segregación que experimentan las organizaciones sociales frente a la concentración de poder económico y político del gobierno municipal y la Subgobernación (Gobierno de la Región del Chaco) (Sandoval, 2019). En este caso, la percepción es que se trata de conflictos que no encuentran una solución de fondo, sino que se trata de movilizaciones sectoriales, puntuales para lograr reivindicaciones, que se diluyen cuando son satisfechas.

Por otro lado, una de las principales fuentes de conflicto en el municipio es la falta y demanda de empleos, donde cada sector: COR, Federaciones, sindicatos, asociaciones y otros, generan conflictos, bloqueos y toma de oficinas, para obligar a las empresas estatales y privadas a contratar mano de obra local. Tal es el caso del conflicto suscitado el año 2018, donde Pobladores de *Yacuiba* demandan que YPFB contrate mano de obra y microempresas yacuibeñas (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020).

En el caso de los “conflictos ambientales”, el año 2018 y 2019 se produjo el rechazo del Comité Cívico de *Yacuiba* y de las organizaciones campesinas del Chaco ante la propuesta de modificación de la Ley 3038 que determina que la región autónoma del Chaco reciba 45% de las regalías hidrocarburíferas del departamento a fin de que se le otorgue 45% de las regalías producidos específicamente en su territorio. Otro conflicto ambiental se produjo el año 2018, cuando el municipio demanda al gobierno nacional el resarcimiento económico por el impacto ambiental causado por YPFB con la construcción de la Planta Separadora de Líquidos “Carlos Villegas” (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020). En todos estos casos, los conflictos pasaron del nivel de latencia al de manifestación. Sin embargo, no llegaron a niveles de confrontación ni enfrentamiento violento, debido a la pronta atención y negociación de las autoridades con los actores involucrados en las demandas.

En el municipio de *Tarija*, los conflictos más frecuentes se relacionan con “conflictos por derechos”, por ejemplo, el derecho a la salud, situación que se vio develada en sus falencias durante la pandemia por Covid - 19.

En cuanto a los conflictos “por empleos o laborales”, *Tarija* presenta únicamente un 10,9% de los conflictos suscitados en todo el país, donde los

demandantes protagónicos fueron los trabajadores de entidades públicas, los trabajadores de empresas privadas y los extrabajadores de empresas privadas y públicas, mientras que los demandados fueron el Gobierno, los ejecutivos municipales y el sector empresarial (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020). Las demandas laborales, se han dirigido con preferencia a grandes empleadores, sin embargo, el gobierno municipal, junto a la gobernación son demandados a buscar alternativas laborales distintas a la de la economía de los hidrocarburos.

Estos conflictos “por recursos”, se presentaron entre 2017 – 2019. De 13 conflictos sociales vinculados con las dificultades financieras de las entidades subnacionales relacionadas con la reducción de la renta de recursos naturales (3,4% de los conflictos por la gestión pública); un significativo porcentaje de éstos (26%) tuvo lugar en Tarija, el departamento más afectado por la disminución de los ingresos del gas.

Sin embargo, en términos generales el estudio de UNIR señala que *Tarija* es un municipio con bajo nivel de conflictividad con un 8,3% de los conflictos suscitados en todos los departamentos del país (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020). Mientras que dichos conflictos fueron más localizados ya que respondieron a problemas puntuales de gestión administrativa en el sector público, a ineficiencia en la provisión de servicios de educación, salud y otros, y de gestión del espacio urbano” (Quiroga, Pacheco & Ríos, 2020, pág. 20). En este contexto, se puede señalar que los conflictos en el municipio e Tarija, pasaron únicamente de un estado latente a uno manifiesto, sin que se registren confrontaciones ni enfrentamientos violentos entre los actores.

Finalmente, en el municipio de *Sorata*, se pudieron registrar conflictos relativos al uso y tenencia de la tierra, que se inscriben dentro de los conflictos “por recursos y actividad agropecuaria”. Tal es el caso del conflicto sucedido el año 2016 entre dos comunidades del municipio de *Sorata*, donde “desde antes tenían problemas de tierras. Los comunarios de Atahuallpani les pertenecía Tikata (pero) se han hecho intervenir. El lunes, hicieron la apertura de caminos los comunarios de Loricani y salieron los comunarios de Atahuallpani del cantón Ilabay, justo en ese encuentro hubo un enfrentamiento” (Pagina siete, 2016). El informe de Acceso a la tierra y territorio (2016), coinciden en que en el municipio de *Sorata* persiste un conflicto por tierras entre las comunidades campesinas de Atahuallpani y Loricani, el cual llevó a un enfrentamiento

con el saldo de un campesino muerto, sin que el problema, después de la confrontación violenta, hay tenido alguna resolución.

Otro “conflicto ambiental” en el municipio de Sorata, es el relacionado con la contaminación de aguas, puesto que la utilización de químicos para limpiar el oro (Mercurio) provoca una contaminación de los recursos hídricos existentes (río de Cooco, y río de Mocotorilluni). De modo que la explotación minera en el municipio es un factor altamente contaminante de las fuentes de agua y los ríos que para las comunidades es vital para su producción y subsistencia. Sin embargo, las mismas comunidades también contaminan el río, a través del uso que le dan, para el lavado de ropa, higiene personal y sobre todo por el arrastre de las aguas servidas (Gobierno autónomo de Sorata, 2016). En este caso, el conflicto permanece latente, sin que se manifieste en demandas específicas.

En términos generales, podemos ubicar que la mayoría de los municipios presentaron conflictos relativos a *“la gestión pública”* y *“por recursos y producción agropecuaria”*, mientras que, en menor cantidad, los municipios participantes del estudio, presentaron conflictos *“por derechos”*, *“por empleos y temas laborales”* y solo algunos dieron cuenta de *“conflictos ambientales”*.

Lo que indica que existen irregularidades en la distribución, ocupación y uso de la tierra, generando conflictos que en la mayoría de los casos han escalado hasta el enfrentamiento y confrontación violenta. Por otro lado, los conflictos relativos a la “gestión pública”, indican dificultades en la gobernabilidad y gobernanza, debido a que la desconfianza, la no inclusión, el manejo discrecional y el incumplimiento de las demandas de la población genera malestar, demandas y en muchos casos, actos de protesta contra las autoridades municipales.

Otros conflictos recurrentes en los municipios son los relativos a los “derechos”, pues como se evidenció en el estudio del CEPAD (Barbery & Molina, 2020) existen falencias en el acceso a la salud y educación de calidad en gran parte de los municipios. Los “conflictos laborales”, remiten a las complejas condiciones laborales dentro de los municipios, la escasez de fuentes laborales o la precariedad de los trabajos asalariados que no cuentan con la regulación de las instituciones gubernamentales llamadas a velar por los derechos de los trabajadores.

Los “conflictos ambientales” se presentan en torno a la explotación de recursos no renovables con el riesgo de daño al ecosistema, a la forma de vida de los pobladores y sus actividades productivas. Los conflictos por la “calidad de servicios”, se refieren a las limitaciones en los servicios de luz, agua potable, alcantarillado, necesarios para la mejora de la calidad de vida de los pobladores de los municipios. Mientras que los conflictos “por seguridad”, registrados con menor frecuencia en los municipios de estudio, abordan problemáticas de violencia de género, inseguridad ciudadana y trata y tráfico. El siguiente gráfico muestra los tipos de conflictos registrados en los 15 municipios comparados.

Gráfico 6: Tipos de conflicto dentro de cada Municipio



Otro aspecto comparativo de importancia, es el nivel de los conflictos, que en la mayoría de los casos se mantienen “*latentes*”, es decir como algo que no funciona y que genera malestar entre la población de un municipio. En otros casos, los conflictos pasan a manifestarse y se clasifican como “*manifiestos*” cuando los sectores se articulan y formulan, a través de sus representantes o dirigentes, alguna demanda al respecto. En un tercer nivel, se encuentran las demandas no fueron escuchadas y propician acciones de protesta por parte de los actores demandantes, hacia los actores demandados, produciéndose una “*confrontación*” ya sea con otros sectores, con las autoridades municipales, autoridades departamentales o instancias gubernamentales a nivel nacional. Mientras que, cuando en esta confrontación no se habilita un espacio de diálogo para volver a la formulación de las demandas, propuestas y negociaciones para la resolución del conflicto, éste puede ascender o escalar hacia “*enfrentamientos violentos*”, donde prevalece la imposición de fuerzas de choque y de resistencia, se rompe el diálogo y los conflictos se amplían, incluyendo otras demandas o a nuevos actores. En todos los casos los enfrentamientos violentos tienen altos costos, no solo en cuanto a las personas (daño, muerte, etc.), sino en la gobernabilidad de una sociedad. El gráfico 7 muestra el nivel de ascenso de los conflictos en los distintos municipios.

Gráfico 7: Niveles de ascenso de los conflictos en los 15 municipios de estudio



4.4. Gobernabilidad y Gobernanza en los municipios comparados

Si retomamos para el análisis comparativo de los 15 municipios elegidos, la definición de **gobernabilidad** de Camus (2001), el énfasis estará puesto en el carácter multidimensional y relacional de la gobernabilidad, es decir en las relaciones entre las demandas de la sociedad civil organizada y la capacidad del gobierno autónomo municipal para responderlas de manera legítima y eficaz.

Para ello, son necesarios niveles de participación de los actores, acuerdos que permitan la inclusión de los sectores de la sociedad civil organizada a través de la intervención de sus representantes, quienes -como vimos en el presente estudio- acercan a las instancias gubernamentales las demandas, necesidades y particularidades de cada sector. En este contexto, se producirán intercambios, tensiones, lucha de fuerzas, que lograrán sinergias, establecerán equilibrios o por el contrario propiciarán conflictos.

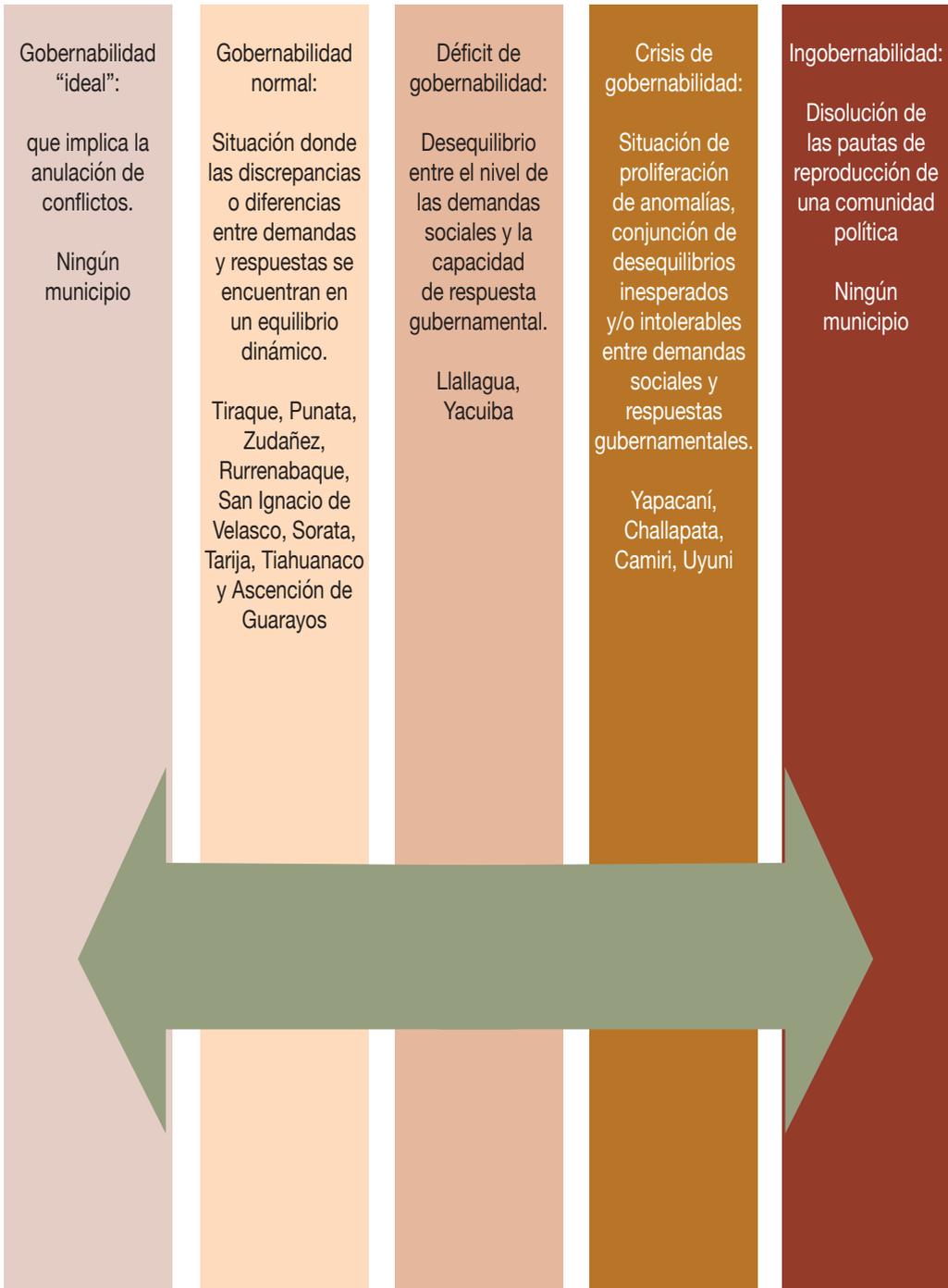
Para Camus (2001), los acuerdos a los que los actores gubernamentales y organizaciones sociales pueden llegar, se dan en torno a tres ámbitos: la cultura política, las reglas e instituciones del juego político y acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas.

Por lo tanto, podríamos definir la gobernabilidad como el resultado de “un estado de equilibrio dinámico” entre el nivel de participación de los actores, la inclusión en función de la diferenciación y la integración de dichas diferencias y la resolución de los conflictos en sus niveles de latencia o manifestación a partir del diálogo y negociación de posibles soluciones con los actores implicados.

En función de estas articulaciones, surgen 5 niveles de Gobernabilidad, donde se pueden inscribir los distintos municipios estudiados: *Gobernabilidad ideal*, *Gobernabilidad normal*, *Déficit de gobernabilidad*, *Crisis de gobernabilidad* e *Ingovernabilidad*.

El siguiente cuadro localiza a los distintos municipios, en cada uno de estos niveles de gobernabilidad, para dar lugar al análisis comparativo de los mismos, en función de los tres aspectos analizados en este estudio.

Gráfico 8: Niveles de Gobernabilidad en los que se ubican los 15 municipios comparados



Fuente: Elaboración en base a (Camou, 2001)

En el caso de los municipios de *Tiraque*, *Punata*, *Zudañez*, *Rurrenabaque*, *San Ignacio de Velasco*, *Sorata*, *Tarija*, *Tiahuanaco* y *Ascensión de Guarayos*, se pudo registrar la existencia de organizaciones sociales diversas en las que la sociedad civil se articula para defender sus derechos y acercar sus demandas a las instancias gubernamentales (municipal, departamental o nacional).

En cada uno de los municipios se registraron diferencias y discrepancias, pero también mecanismos para poder encontrar acuerdos y disminuir la tensión entre los actores (organizaciones sociales, sindicatos, agrupaciones, juntas vecinales, comités cívicos, asociaciones sectoriales, autoridades municipales), en torno a algún tema que generó malestar, como el acceso y calidad de servicios, distribución y uso de tierras, demandas laborales, problemas con el medio ambiente, entre otras, y que recibió respuesta por parte de los gobiernos autónomos municipales.

Aunque en algunos municipios se presentaron conflictos, éstos se dieron entre algunos actores o sectores de la sociedad civil y no tuvieron como demandados o actor de confrontación a las autoridades municipales. Tal es caso de *Ascensión de Guarayos* donde los conflictos por tierras tuvieron como actores a los ganaderos, madereros y a los comunarios de algunas zonas. O como en *Tiraque*, donde un sector inició protestas con demandas sectoriales dirigidas al gobierno nacional. O *Sorata*, donde los enfrentamientos por territorio entre dos comunidades ascendieron hasta el enfrentamiento de sus habitantes.

Sin embargo, en términos generales en todos estos municipios, se evidenció un equilibrio dinámico entre las demandas de la población y la capacidad de responder a las mismas por parte de la gestión municipal, lo que es definida -desde la conceptualización de Camus (2001)- como *governabilidad normal*.

Por otro lado, los municipios de *Llallagua* y *Yacuiba*, presentarían lo que se denomina *Déficit de gobernabilidad*, dado que se evidencia una discrepancia o desequilibrio entre las demandas de los actores y sectores organizados, y la capacidad de respuesta del municipio. En el caso de *Llallagua* las demandas por las mejoras de los servicios básicos, no logran ser resueltas por la gestión municipal estudiada (2015-2020) permaneciendo el conflicto y el malestar, latente, manifiesto y posteriormente expresado en la confrontación de fuerzas. En el caso de *Yacuiba*, los principales conflictos están referidos a la

gestión pública pero también al tema de empleo, aspectos que se resuelven temporalmente y que continúan latentes en el municipio. Esto genera un déficit de gobernabilidad, puesto que en cualquier momento el conflicto reaparecerá, iniciando el mismo ciclo de ascenso y resolución.

Finalmente, los municipios de *Yapacaní*, *Challapata*, *Camiri* y *Uyuni*, presentaron lo que se denomina una *Crisis de gobernabilidad*, debido a distintos aspectos, pero coincidiendo en que se presentaron cada vez con mayor frecuencia situaciones de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, generando el ascenso del conflicto, de malestar a manifestaciones del malestar y demandas, hasta confrontaciones que derivaron en algunos casos en pedidos de renuncia y cambio de autoridades municipales, como es el caso de los cuatro municipios mencionados.

Por otro lado, la noción de **gobernanza** va más allá del equilibrio o desequilibrio entre las demandas de los actores y la capacidad, eficiencia y eficacia de las autoridades municipales para responderlas y con ello, evitar conflictos, pues incluye la perspectiva de los “arreglos” institucionales (reglas y prácticas) que gobiernan las relaciones de interdependencia entre individuos, organizaciones y empresas tanto públicas como privadas, posibilitando con ello la gobernabilidad.

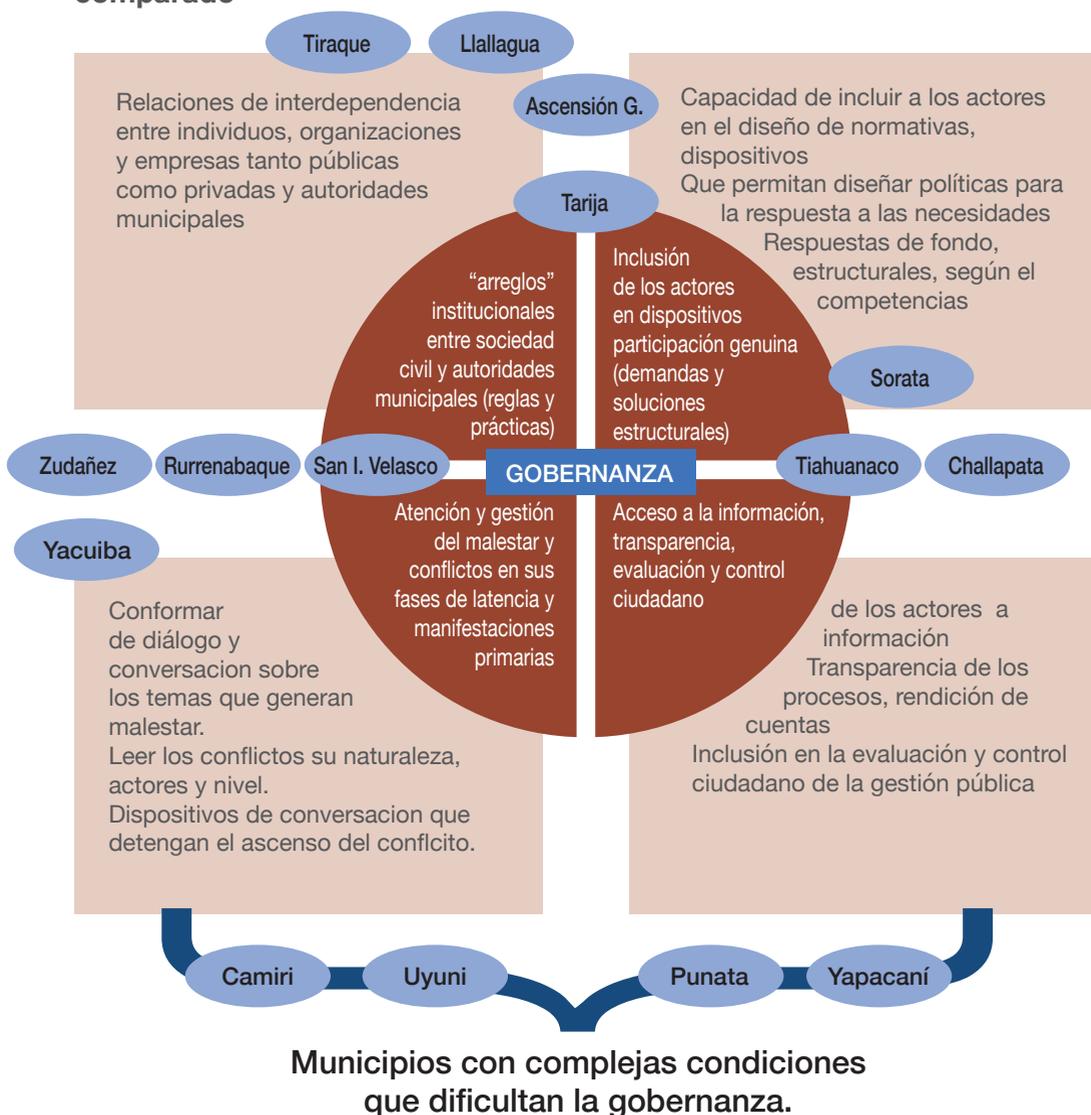
Desde una perspectiva más compleja, la gobernanza incluye la capacidad de incluir a los actores en el diseño de normativas, dispositivos que permitan diseñar políticas para la respuesta a las necesidades, respuestas de fondo, estructurales, según el nivel de competencias, y propongan a su vez articulaciones con otros niveles del estado. Se trata de poner en acto, la cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000), pero también de procesos que den lugar a la descentralización territorial del poder político (Rosas, 2016).

Para ello los actores necesitan participar del acuerdo, definir reglas y con ello consolidar consensos, que den cierta estabilidad a las acciones y permitan afrontar las situaciones recurrentes, pero también las contingencias. Este nivel de inclusión requiere de la participación de los actores, en cuanto a la

formulación de sus demandas, pero también del acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de la gestión pública.

En este caso, no se puede categorizar la gobernanza por niveles, pero si se puede localizar en cada municipio las condiciones que posibilitan prácticas democráticas que producen dinámicas favorables o desfavorables a la gobernanza. El siguiente gráfico permite ubicar a los municipios en estas coordenadas.

Gráfico 9: Coordenadas favorables a la gobernanza en cada municipio comparado



Como se puede observar en el gráfico, los municipios se ubican de acuerdo a la presencia de condiciones favorables a la gobernanza, encontrándose dos de los municipios más cercanos a las condiciones propicias: *San Ignacio de Velasco* y *Tiahuanaco* así como en menor medida *Rurrenabaque*, *Challapata* y *Zudañez*. Son municipios donde se registraron prácticas en las que se producen acuerdos entre la sociedad civil y autoridades municipales en función de reglas, como la Ley marco de Autonomías (031), que define funciones y competencias para los actores la gestión municipal. Pero, además, se establecen dinámicas de inclusión de los actores, no solo en la formulación de demandas, sino también en la elaboración de soluciones. Estas prácticas permiten que los conflictos, se manifiesten sin llegar a niveles de confrontación y de violencia. En este punto, también se evidencia el acceso de los actores de estos municipios a la participación en instancias de seguimiento y control social.

En el caso de *Tiraque* y *Llallagua*, se evidencia la presencia de múltiples organizaciones sociales, las cuales establecen relaciones, acuerdos, participan con sus demandas, pero no siempre de las soluciones. En estos dos municipios, hay dificultades en el acceso a la información, evaluación y control social de las gestiones municipales, así como las prácticas de resolución de conflictos que impidan la repetición de problemas recurrentes estructurales (*Llallagua*, por derechos, por gestión pública, por recursos, *Tiraque*, por empleo, por gestión pública y por la calidad de los servicios) o la escalada de los mismos a situaciones de confrontación y enfrentamiento violento.

Los municipios de *Tarija* y *Ascensión de Guarayos*, también presentan condiciones importantes de gobernabilidad, pues por un lado se establecen arreglos entre las organizaciones sociales y las autoridades municipales y, por otro, los actores se ven incluidos en la formulación de demandas y negociaciones para la respuesta a las mismas, sin embargo, lo que no se logra en estos municipios, es frenar en algunas ocasiones conflictos sectoriales que ascienden y pasan a manifestarse. Así como los actores no siempre participan de las instancias de control social del municipio.

Los municipios de *Sorata* y *Yacuiba*, presentan solo una de las condiciones de gobernabilidad. *Sorata*, cuenta con la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de sus demandas. Mientras que *Yacuiba*, cuenta

con organizaciones sociales que manifiestan sus demandas y malestar, provocando como respuestas de las autoridades la atención a sus demandas y el establecimiento del diálogo.

Finalmente los municipios de *Camiri*, *Uyuni*, *Punata*, *Yapacaní*, son aquellos donde se presentaron complejas situaciones para la gobernabilidad, siendo las más importantes, la crítica y cuestionamiento a la gestión municipal, principalmente a la del alcalde, la falta de transparencia en el manejo de la gestión pública, la ineficaz participación en los procesos de seguimiento y control social, y el constante ascenso de los conflictos a la confrontación y en algunos casos a los enfrentamientos violentos. Surgen entonces en algunos de estos municipios la sensación de inestabilidad política y una percepción de conflictividad que tiene su efecto en la imagen del municipio y en el bienestar de los pobladores.¹⁰

¹⁰ La importancia del presente análisis radica en que corresponde a la gestión 2015-2020 que ha concluido. Producto de las elecciones de marzo del 2021 y los cambios de autoridades, modificación de relaciones de poder y nuevos actores y pactos, conociendo las conductas que generaron la falta o insuficiente gobernabilidad y/o gobernanza, puede servir de base para establecer un escenario que ajuste las condiciones y trabaje sobre nuevas agendas. El elemento comparativo con municipios que han logrado mejores prácticas y ejercicios razonables de ellas, resulta enseñante para asumir igualmente, una agenda de trabajo en el ámbito del fortalecimiento ciudadano.

5. Conclusiones y desafíos

Se puede concluir, que tanto la gobernabilidad como la gobernanza son dos modos de funcionamiento, que se constituyen como efecto de múltiples factores, entre los que se destacan la participación de los actores sociales, las dinámicas de inclusión o integración de los mismos en la gestión pública y el modo de enfrentar los conflictos, suscitados en esta interacción de fuerzas distintas y muchas veces contrapuestas.

Sobre la participación se puede concluir que, en todos los municipios, los actores sociales (organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones, juntas vecinales, federaciones, comités cívicos, entre otros) se encuentran representados y participan de alguna manera en las instancias de planificación y gestión municipal. Mientras que por parte de las autoridades municipales encontramos fuerzas políticas representadas en el gobierno municipal (alcalde y concejales elegidos), las cuales establecen relaciones y dinámicas de inclusión o segregación entre sí, y, en relación a la sociedad civil organizada.

En cuanto a las dinámicas de inclusión, éstas parten de la identificación y reconocimiento de las diferencias, así como de la tolerancia frente a ellas. En este contexto se han identificado tres modos de hacer con la diferencia: la segregación, no reconocimiento y no consentimiento a las diferencias de posición, inscripción política y planteamientos (*Llallagua, Tiraque y Yapacani*), la tensión o conflicto frente a la diferencia, para luego incluirla en función de objetivos comunes o por la vía de la reivindicación de los actores (*Punata, Zudañez, Challapata, Rurrenabaque, San Ignacio de Velasco, Yacuiba, Camiri, Sorata y Uyuni*) y finalmente el reconocimiento e integración de la diferencia (*Tarija, Tiahuanaco y Ascensión de Guarayos*).

En cuanto al manejo y resolución de conflictos, se puede evidenciar que en la mayoría de los 15 municipios, los conflictos más recurrentes están relacionados con la gestión pública y con la distribución y uso de los recursos y la tierra, mientras que en menor medida surgen conflictos por derechos, relacionados con el acceso a la salud, educación, servicios básicos, entre otros. También se registraron conflictos relacionados con empleos, y con temáticas ambientales, relacionadas con la explotación de recursos naturales, contaminación de medios naturales y daño al medio ambiente en los territorios de los municipios

y su población. Finalmente, se registraron conflictos por la calidad de servicios, principalmente en el ámbito urbano.¹¹

Mientras que estos conflictos, en la mayoría de los casos permanecen en estado de latencia o manifiestos y solo en algunos municipios y sobre algunos temas puntuales, ascendieron al nivel de confrontación entre otros actores, y en menos municipios, a enfrentamientos violentos. Tal es el caso de los municipios de *Challapata*, *Tiraque*, *Ascensión de Guarayos*, *Yapacaní* y *Sorata*, donde se produjeron conflictos por cuestión de tierras, recursos y actividad agropecuaria, con saldos de heridos y muertos.

Finalmente se puede afirmar, que, desde la definición de gobernabilidad, que centra la atención en el equilibrio dinámico entre demandas y respuestas de los actores, se puede ubicar que los municipios de *Tiraque*, *Punata*, *Zudáñez*, *Rurrenabaque*, *San Ignacio de Velasco*, *Sorata*, *Tarija*, *Tiahuanaco* y *Ascensión de Guarayos*, presentan una gobernabilidad normal, mientras que municipios como *Llallagua* y *Yacuiba*, evidenciaban un Déficit de gobernabilidad. En tanto *Yapacaní*, *Challapata*, *Camiri*, *Uyuni*, presentaban Crisis de gobernabilidad. Ninguno de los municipios, se ubicó en los polos extremos de la gobernabilidad ideal o de la ingobernabilidad.

En cuanto a la gobernanza, está asentada en prácticas democráticas, que incluyen modos de participación de los actores no solo en la formulación de demandas, sino en la construcción de soluciones estructurales y a largo plazo. De modo que el proceso y dinámicas de toma de decisiones en las distintas instancias gubernamentales (local, departamental o regional nacional) incluya a la sociedad civil organizada como actores partícipes de la construcción de una gestión municipal integral.

En este contexto, no se puede hablar de niveles de gobernanza, pero sí de condiciones favorables a la misma. De modo que, de los 15 municipios estudiados, son 5 los que cuentan con mayores condiciones para la

¹¹ Enfrentar los conflictos en Bolivia corresponde a una realidad impostergable y urgente, en un contexto democrático que evidencia la existencia de tensiones. La identificación de los conflictos en los municipios estudiados ofrece una variedad temática que se reproduce en su diversidad, como una constante colectiva. El desarrollo de capacidades públicas y de técnicas sociales de abordaje para enfrentarlo, queda como una tarea pendiente.

gobernanza: *San Ignacio de Velasco, Tiahuanaco, Challapata, Rurrenabaque, y Zudañez*. Mientras que otros municipios cuentan con uno u otro factor favorable, pero carece de otros, como es el caso de *Sorata, Tarija, Tiraque, Llallagua, y Yacuiba*. Mientras que los municipios de *Camiri, Uyuni, Punata y Yapacaní*, carecen de las condiciones relacionadas con la participación de las demandas y construcción de soluciones de los actores sociales, dispositivos para evitar la manifestación y ascenso de los conflictos y el acceso a la información transparente y oportuna, que permita el seguimiento y control social de la gestión municipal. En estos últimos municipios, los conflictos no solo ascendieron a confrontación y enfrentamientos violentos, sino que derivaron en la destitución de las autoridades municipales.

Como desafíos, se puede señalar que se escucha la insistencia de muchos de los actores a ubicarse en una posición de demanda frente a las instancias de Gobierno Municipal, Departamental y Nacional. Por lo que el desafío es trabajar para el desarrollo de una cultura democrática más amplia y participativa, que redefina los roles de los actores sociales no como agentes pasivos que esperan recibir del gobierno la satisfacción de las necesidades, sino actores genuinos que construyen con los otros, condiciones para mejorar la calidad de vida de la población en el municipio.

Otro desafío es el de desarrollar una cultura de mayor tolerancia a la diferencia, consentimiento a la divergencia y a la oposición, sin que esto implique conflicto, confrontación y segregación.

Así mismo, se constituye en un desafío el desarrollo de una cultura de diálogo y de paz, que permita alojar el malestar y trabajar sobre ello, para así evitar el ascenso del malestar a un conflicto manifiesto, confrontación y enfrentamientos violentos.

Hay una tradición participativa en los distintos municipios, y esto es un gran capital social, el reto está en desarrollar prácticas que permitan pasar de la cultura de la oposición, segregación y enfrentamiento a una de tolerancia, participación y diálogo.

Bibliografía

- Agencia de Noticias Fides AFN. (31 de julio de 2021). *Santa Cruz: salud de indígena herido en enfrentamientos en San Ignacio se agrava por las heridas*. Agencia de noticias ANF. Obtenido de: <https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/santa-cruz-salud-de-indigena-herido-en-enfrentamiento-en-san-ignacio-se-agravo-por-las-heridas-410946>
- Agencia de Noticias CCB. (6 de febrero de 2020). *Empresas de transporte de tramo Rurrenabaque-Riberalta exigen pago de deuda de más de Bs 7 millones*. Agencia de noticias CCB. Obtenido de: <https://www.ccb.com.bo/sociales/noticia/2016/empresas-de-transporte-de-tramo-rurrenabaque-riberalta-exigen-pago-de-deuda-de-mas-de-bs-7-millones>
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39),5-32. [fecha de Consulta 25 de junio de 2021]. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- Barbery Anaya, Roberto (2005). *Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia*. AOS/PADEM. Primera Edición, La Paz, Bolivia.
- Barbery Knaudt, Rubens (22 de abril de 2007). *Trece años de Participación Popular*. Diario Mayor El Deber, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Brower, J. (2015). Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72),630-646. [fecha de Consulta 7 de mayo de 2021]. ISSN: 1315-9984. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29044047004>
- Brower, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, nº 67, 2016, 149-162. ISSN: 1130-0507 (papel) y 1989-4651 (electrónico). <http://dx.doi.org/10.6018/daimon/202011>

- Camou, A. (Estudio preliminar y compilación) (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés. México. ISBN: 968-856-974-7. Disponible en: https://books.google.com.bo/books?hl=es&lr=&id=sLgjSzCPrYAC&oi=fnd&pg=PA7&ots=mLeBRwj5Sa&sig=Mzi3XZFjwrqZa1KgQesz2zfEl3Q&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Celedón, C. & Orellana, R. (2003). Gobernancia y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile. Disponible en: <http://www.top.org.ar/documentos/celedon%20carmen%20y%20orellana%20renato%20-%20gobernancia%20y%20participacion%20ciudadana.pdf>
- Chirino, F & Jauregui, M. (2018). Participación ciudadana, ejercicios de derechos y dinámicas de inclusión de los/as bolivianos/as migrantes en Argentina y Chile. *Revista Triple In* N 4. Santa Cruz de la Sierra, UPSA.
- Chirino, F (2020). Análisis institucional municipio de Tiraque. En R. Barbery & C. H. Molina (coords.) *Estudios Ciudades Intermedias Bolivia* (pp.). (Documento inédito). Santa Cruz de la Sierra, CEPAD.
- Chirino, F (2020). Análisis institucional municipio de Llallagua. En R. Barbery & C. H. Molina (coords.) *Estudios Ciudades Intermedias Bolivia* (pp.). (Documento inédito). Santa Cruz de la Sierra, CEPAD.
- Chirino, F (2020). Análisis institucional municipio de Tiahuanaco. En R. Barbery & C. H. Molina (coords.) *Estudios Ciudades Intermedias Bolivia* (pp.). (Documento inédito). Santa Cruz de la Sierra, CEPAD.
- Chirino, F (2020). Análisis institucional municipio de Punata. En R. Barbery & C. H. Molina (coords.) *Estudios Ciudades Intermedias Bolivia* (pp.). (Documento inédito). Santa Cruz de la Sierra, CEPAD.
- Chirino, F (2020). Análisis institucional municipio de Zudañez. En R. Barbery & C. H. Molina (coords.) *Estudios Ciudades Intermedias Bolivia* (pp.). (Documento inédito). Santa Cruz de la Sierra, CEPAD.

- D'Eramo, D. E. (2017). Gobernabilidad, gobernanza en definitiva, el estado. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (3), 126 a 135. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/15314>
- El Deber. (29 de julio de 2016). Conflicto por tierras deja 19 heridos en Yapacaní. *El deber.com.bo*. Obtenido de <https://www.eldeber.com.bo/economia/Conflicto-por-tierras-deja-19-heridos-en-Yapacani-20160729-82975.html>
- El Deber. (noviembre, 2019). Campesinos marchan en Guarayos tras sepultar a dirigente asesinado. *El Deber*. Obtenido de: https://eldeber.com.bo/151176_campesinos-marchan-en-guarayos-tras-sepultar-a-dirigente-asesinado
- El Deber. (julio, 2021). Quema de Domos en Uyuni: Kachi Lodge, revela que la policía no acudió y analiza irse del país. *El Deber*. Obtenido de: https://eldeber.com.bo/economia/quema-de-domos-en-uyuni-kachi-lodge-revela-que-la-policia-no-acudio-y-analiza-irse-del-pais_240693
- El Potosí. (junio 16, 2020). Alcalde de Llallagua renuncia a su cargo aquejado por el COVID-19 y presión. Llallagua es uno de los municipios más afectados por la enfermedad. *Elpotosi.net*. https://elpotosi.net/local/20200616_alcalde-de-llallagua-renuncia-a-su-cargo-aquejado-por-el-covid-19-y-presion.html
- Erbol (noviembre 29, 2016). violencia por agua enfrentamiento entre originarios deja nueve heridos. *Erbol.com.bo*. <https://www.ocmal.org/http-www-erbol-com-bo-noticia-seguridad-28112016-violencia-por-agua-enfrentamiento-entre-originarios-deja-nueve-heridos>
- Ministerio Público de Santa Cruz (septiembre 30, 2019). Fiscalía imputa a cinco personas y un menor de edad por la muerte de un comunario en Guarayos. Ministerio Público, Fiscalía General del Estado. Obtenido de: <https://www.fiscalia.gob.bo/index.php/2447-fiscalia-imputa-a-cinco-personas-y-un-menor-de-edad-por-la-muerte-de-un-comunario-en-guarayos>

Fundación tierra (marzo 22, 2020). INRA: La organización que se creyó por encima de la ley. Fundación tierra.org. <https://ftierra.org/index.php/tema/tierra-territorio/923-inra-la-organizacion-que-se-creyo-por-encima-de-la-ley>

Gobierno Autónomo Municipal de Challapata. (04 de enero de 2016). *Gobierno Autónomo Municipal de Challapata*. Obtenido de <https://www.challapata.gob.bo/municipio/ptdi/>

Gobierno Autónomo Municipa Rurrenabaque. (2016). *Plan Territorial de Desarrollo Integral de Rurrenabaque*. Rurrenabaque.

Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni (2008). *Plan de Desarrollo Municipal de Uyuni 2008/2012*.

Gobierno Autónomo Municipal de Yapacaní. (febrero de 2019). Gobierno Autónomo Municipal de Yapacaní. Obtenido de <https://yapacani.gob.bo/municipio/ptdi>.

Gobierno Autónomo Municipal de Tarija 2016-2020(Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016-2020).

Gobierno Autónomo Municipal de Yacuiba. (2016). *Plan Territorial de Desarrollo Integral*. Tarija.

Gobierno Autónomo Municipal de Camiri. (2016). *Plan Territorial de Desarrollo Integral Municipio de Camiri 2016-2020*. Camiri.

Gobierno Autónomo Municipal de Ascensión de Guarayos (2017). *Plan Territorial de Desarrollo Integral Municipio de San Ignacio de Ascensión de Guarayos*. Autor: Ascensión de Guarayos. Revisión de 2017

Gobierno Autónomo Municipal de Llallagua. (2016). Plan Territorial de Desarrollo Integral PTDI - Llallagua 2016 – 2020. Llallagua: Autor. Disponible en <http://gamlallagua.gob.bo/server/documentos/importantes/4ot8b0yRs7BAPXGB7NaZGhYL7OtgIoRuUMql3k4O.pdf>

- Gobierno Autónomo Municipal de Punata. (2019). Plan Territorial de Desarrollo Integral PTDI - Punata 2016 – 2020. Punata: Autor.
- Gobierno Autónomo Municipal de San Ignacio de Velasco (2016). Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016 – 2020. San Ignacio de Velasco: Autor.
- Gobierno Autónomo Municipal de Zudañez. (2019). Plan Territorial de Desarrollo Integral PTDI - Zudañez 2016 – 2020. Zudañez: Autor
- Gobierno Municipal Sorata (2016). Plan Territorial de Desarrollo Integral. Sorata: Institución.
- Gobierno Autónomo Municipal de Tiahuanaco. (2015). Plan Territorial de Desarrollo Integral PTDI - Tiahuanaco 2016 – 2020. Tiahuanaco: Autor. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1G1DswRJ8Zt-oQe4cKEERV8vEe-eb8um-/view>
- Gobierno Autónomo Municipal de Tiraque. (2019). Plan Territorial de Desarrollo Integral PTDI - Tiraque 2016 – 2020. Tiraque: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística (2012). Censo Nacional de Población y Vivienda. La Paz: Autor.
- Jiménez, W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (41),57-80. [fecha de Consulta 25 de junio de 2021]. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533672003>
- Kooiman, J. (1993). Gobernar en gobernanza. En Cerrillo A. (Coord.) La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia (2005) (pp. 262). Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública - INAP. Disponible en: https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf

- Ley 1551 de 1994. Ley de Participación Popular. 20 de abril de 1994. D.O. 1828.
- Ley 031 de 1994. Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez. 19 de Julio de 2010. D.O. 154NEC.
- La opinión (agosto 27, 2017). Challapata inicia bloqueo indefinido en la carretera Oruro-Potosí. La opinión.com.bo. <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/challapata-inicia-bloqueo-indefinido-carretera-oruro-potos-iacute/20170829135900588380.html>
- López Leyva, M, (2013). En Bertha Lerner, Ricardo Uvalle & Roberto Moreno (Coords). Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/ Instituto de Administración Pública del Estado de México (592 pp). *Revista Mexicana de Sociología*, 75(2),321-325. [fecha de Consulta 25 de junio de 2021]. ISSN: 0188-2503. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32126205008>
- Los Tiempos(julio 9, 2017). Una muerte agrava el conflicto cocalero. Los tiempos.com. <https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20170719/muerte-agrava-conflicto-cocalero>
- Los tiempos (septiembre, 15 de 2019). Organizaciones sociales de Uyuni levantan bloqueo. Los tiempos.com. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20190915/organizaciones-sociales-uyuni-levantan-bloqueo>
- Los Tiempos (noviembre 10, 2019). Tras ataque a mineros en Challapata, potosinos queman vivienda del presidente de Diputados. Los tiempos.bo. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191110/ataque-mineros-challapata-potosinos-queman-vivienda-del-presidente>

Luhmann, Niklas (1984) *Sistemas Sociales*. Anthropos-UIA-CEJA. Barcelona.

- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza. En Cerrillo A. (Coord.) *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia* (pp. 262) (2000). Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública - INAP. Disponible en: https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Mayorga, F. & Córdova, E., (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.
- Mejía, J. (diciembre 12, 2015). Challapata anuncia bloqueo desde el lunes Hay déficit de agua para consumo humano en barrios de esa ciudad. *La razón.com*. <https://www.la-razon.com/sociedad/2015/12/12/challapata-anuncia-bloqueo-desde-el-lunes/>
- Méndez, C. (22 de abril de 2019). Participación Popular: Ley que reconfiguró territorio, poder y recursos cumple 25 años. *Página Siete*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/>
- Mendoza, S. (marzo, 30 de 2015). El partido oficialista quedó relegado al segundo lugar. Oposición arrasa en Tarija con más de la mitad de los votos. *Página siete.bo*. <https://www.paginasiete.bo/decision2016/2015/3/30/oposicion-arrasa-tarija-mitad-votos-51795.html>.
- Muller, Pierre (2002), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). Challapata: por cuarta vez vence la unidad de la población y la vocación productiva frente al extractivismo minero. *Ocmal.org*. <https://www.ocmal.org/challapata-por-cuarta-vez-vence-la-unidad-de-la-poblacion-y-la-vocacion-productiva-frente-al-extractivismo-minero/>
- Página Siete (abril 28, 2016). Un comunario muere a pedradas en conflicto por tierras en Sorata. *Página siete.com.bo*. <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2016/4/28/comunario-muere-pedradas-conflicto-tierras-sorata-94848.html>

Página siete (enero 19, 2018). Cercan la Alcaldía de Llallagua por conflicto de predios. Páginasiete.bo. <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2015/1/19/cercan-alcaldia-llallagua-conflicto-predios-44586.html>

Página siete (enero 28, 2021). Yapacaní quiere cambiar su cara de conflicto por la de municipio productor. Página siete.com.bo. <https://www.paginasiete.bo/gente/2021/1/28/yapacani-quiere-cambiar-su-cara-de-conflicto-por-la-de-municipio-productor-282532.html>

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, N° 10. IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya. Barcelona. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/39181064_Gobernabilidad_democratica_para_el_Desarrollo_Humano_Marco_Conceptual_y_Analitico

Quiroga, M.S., Pacheco, H. & Ríos, P. (2020). Hilando el Conflicto. Treinta meses de conflictividad en Bolivia. Fundación Unir Bolivia, Bolivia. Disponible en:

<https://www.unirbolivia.org/wp-content/uploads/2020/05/Libro-Conflictos-2017-2019-020620.pdf>

Red Uno. (octubre de 2019). Hallan calcinado y colgado a un agricultor en Guarayos". Red Uno. Obtenido de: <https://www.reduno.com.bo/nota/hallan-calcinado-y-colgado-a-un-agricultor-en-guarayos-2019108175117>

Rosas, J. (2016). Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral. A.C. Revista IAPEM, núm. 94 (mayo-agosto, 2016), pp. 125-145), Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, D.F. ISSN: 1665-2088.

Sandoval, V (2019). Análisis institucional municipio de Challapata. En R. Barbery & C. H. Molina (Coords.) Estudios Ciudades Intermedias Bolivia (pp.). (Documento inédito). Santa Cruz de la Sierra, CEPAD.

Wolin, S. (2012) *Política y Perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental* (2da ed). Fondo y Cultura Económica. México. Disponible en: https://bibliotecadigital.uchile.cl/permalink/56UDC_INST/llitqr/alma991001035959703936

Zurbriggen, C. (2003), *Las redes de políticas públicas: una revisión teórica*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Colección Documentos). Barcelona. Disponible en: https://formulandopoliticas.files.wordpress.com/2013/05/0004_zurbriggen_redes-de-politicas-publicas.pdf



CENTRO PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

QUÉ ES EL CEPAD

El Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD) es una institución sin fines de lucro boliviana que presta apoyo, asistencia y asesoramiento a los actores públicos, privados y de la sociedad civil en general en temas de desarrollo humano, económico y sostenible. Estamos acreditados por diversos organismos nacionales e internacionales, entre ellos la OEA mediante resolución N° CP/RES. 759 del 08 de noviembre de 2000.

MISIÓN INSTITUCIONAL

El CEPAD tiene como misión promover el desarrollo económico, humano y sostenible, fortaleciendo la capacidad de gestión de los procesos de descentralización local y participación social.

EQUIPO CEPAD

Presidente: Rubens Barbery Knautd.

Vicepresidente: Carlos Hugo Molina Saucedo.

Responsable de Desarrollo Local: Ruddy Cuellar Rivero.

Responsable de Comunicación: Geovanna Terceros Terceros.

Especialistas en Turismo Sostenible: Saira Duque Moreno, Ana Beatriz Galarza Villca.

Administración: Yulemy Arteaga Arroyo, Vanessa Chamo Tomicha, Celín Céspedes Ayala.

Equipo de Consultores sobre Ciudades Intermedias: Carlos Hugo Molina Saucedo, Rubens Barbery Knautd, Carol Gainsborg Rivas, Flavia Marco Navarro, Saira Duque Moreno, Gabriela Tavera Forgues, Juan Fernando Subirana Osuna, Fabiana Chirino Ortiz, Hans Argote, Sandra Villegas, Rodrigo Rojas, Ramiro Suazo, Ruth Suxo.

Equipo de Consultores por temas: Rodrigo Mendoza Salinas, Roxana Hartmann Ardúz, Kenneth Terceros, Benjamín Richter, Cecilia Villarroel, Erick Terán, Cinthia Vaca, Luis Miguel Callisaya, Gabriela Mercado Sánchez, Paola Jimena Pérez Martínez, Ramiro Suazo.

Equipo de Voluntariado: Kimberly Gutiérrez Lara, Carla Marvin Arancibia, Dayira Mondragón, Gabriela Justiniano, Andrea Vera Chyrikins, Paola Alejandra Arce, Silvia Vargas Baldivieso, Bemy Hurtado, Romy Paz Arteaga, Claudia Cuellar Ferrante, Fernando Catalán Cerdá, Lorena Montaña Salvatierra, Lourdes Durán Castro, Viviana Akamine, Alvaro Salvatierra, Camila Cuellar y Julio Cesar Olivares.

