

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS DE GRADO

***MODELOS POLÍTICOS PARA HACER
PREVENCIÓN Y MONITOREO DE
CONFLICTOS SOCIALES***

Postulante : *Rubén David Claros Suñavi*

Tutor : *Lic. Julio Ballivián Ríos*

La Paz - Bolivia
2010

ÍNDICE

RESUMEN DE TESIS DE GRADO

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

INTRODUCCION 9

CAPITULO PRIMERO..... 12

1. *Diseño teórico y metodológico* 12

1.1 *Identificación del Problema*..... 12

1.2 *Preguntas de Investigación* 13

1.3 *Hipótesis* 13

1.4 *Objetivos de la Investigación*..... 14

1.4.1 *Objetivo General*..... 14

1.4.2 *Objetivos Específicos* 14

1.5 *Variables*..... 14

1.5.1 *Variable Independiente* 14

1.5.2 *Variable Dependiente*..... 14

1.5.3 *Nexo Lógico*..... 15

1.6 *Justificación*..... 15

1.7 *Estrategia Metodológica* 15

1.7.1 *Método de Investigación* 15

1.7.2 *Técnica de Investigación*..... 16

1.7.3 *Fuentes de Investigación* 16

1.8	<i>Marco Referencial</i>	17
1.8.1	<i>Marco Teórico</i>	17
1.8.2	<i>Marco Histórico</i>	30
1.8.3	<i>Marco Conceptual</i>	33
CAPITULO SEGUNDO		38
2.	<i>Las tendencias de gobernabilidad municipal</i>	38
2.1	<i>El cambio de alcaldes municipales</i>	39
2.2	<i>Los procesos de la Contraloría General</i>	39
2.3	<i>La conformación del gobierno municipal</i>	40
2.4	<i>Clasificación interna de las variables</i>	40
2.5	<i>Estructura del modelo de estudio de la gobernabilidad municipal</i>	42
2.5.1	<i>El cambio de Alcaldes Municipales (variable x)</i>	42
2.5.2	<i>Los procesos de la Contraloría General de la República (variable y)</i>	44
2.5.3	<i>La conformación del gobierno municipal (variable z)</i>	45
2.6	<i>Aplicación de las tendencias de gobernabilidad a la realidad municipal</i>	46
2.6.1	<i>Mapa de las tendencias de gobernabilidad en Bolivia (2001)</i>	48
2.6.2	<i>Caso de Estudio: Gobierno Municipal de Cotoca</i>	49
2.6.2.1	<i>Antecedentes del conflicto</i>	50
2.6.2.2	<i>Actores del conflicto</i>	50
2.6.2.3	<i>Problematización del conflicto</i>	51
2.6.2.4	<i>Caracterización del conflicto</i>	52
2.6.2.5	<i>Actores y espacios de negociación</i>	54
2.6.2.6	<i>A manera de conclusión y evaluación del conflicto</i>	58

CAPITULO TERCERO	61
3. <i>El área de alerta temprana y resolución de conflictos de la Prefectura de La Paz</i>	61
3.1 <i>Antecedentes metodológicos para llegar al dialogo</i>	61
3.2 <i>Datos históricos estadísticos de las demandas sociales y conflictos</i>	71
3.3 <i>Exposición de algunos documentos de trabajo.....</i>	83
3.4 <i>Estilos de gestión gubernamental en la prefectura paceña</i>	87
CAPITULO CUARTO	89
4. <i>Construcción de una nueva categoría de análisis: los paisajes políticos, una forma de mirar la gobernabilidad y conflictividad en Potosí.....</i>	89
4.1 <i>¿Cómo debemos mirar la gobernabilidad?</i>	89
4.1.1 <i>La agenda regional</i>	90
4.1.2 <i>La economía local</i>	90
4.1.3 <i>La gobernabilidad regional</i>	91
4.1.4 <i>La proyección nacional</i>	91
4.1.5 <i>La seguridad ciudadana.....</i>	91
4.2 <i>Comencemos entonces con la construcción del paisaje político.</i>	92
4.3 <i>El comportamiento de las variables en el primer trimestre.</i>	101
4.4 <i>El paisaje político de Potosí.....</i>	104
CONCLUSIONES	110
RECOMENDACIONES.....	114
BIBLIOGRAFIA	117
ANEXOS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1	34
Estructura del modelo de la gobernabilidad municipal	
Tabla 2.2	34
Vectores de la variable “cambio de alcaldes municipales”	
Tabla 2.3	35
Matriz de gobernabilidad municipal	
Tabla 2.4	36
Vectores de la variable “procesos de la contraloría general”	
Tabla 2.5	36
Matriz de gobernabilidad municipal	
Tabla 2.6	37
Vectores de la variable “conformación del gobierno municipal”	
Tabla 2.7	37
Matriz de gobernabilidad municipal	

LISTA DE CUADROS

Cuadro 2.1	38
Tendencia de gobernabilidad municipal en Bolivia – 2001. Fuente: Gobernabilidad y salud en los municipios de Bolivia, Ministerio de Salud 2003. Datos al 31 de diciembre de 2001, no contempla las grandes capitales de Departamento	
Cuadro 2.2	41
Resultados elecciones municipales 1999, Municipio de la “Virgen de Cotoca”. Fuente: Las piezas del conflicto, Fundación Unir. Primera edición. Mayo 2005	
Cuadro 2.3	44
Caracterización del conflicto en el municipio de la “Virgen de Cotoca”. Fuente: Las piezas del conflicto, Fundación Unir. Primera edición. Mayo 2005	
Cuadro 2.4	48
Efectos del conflicto en el municipio de la “Virgen de Cotoca”. Fuente: Las piezas del conflicto, Fundación Unir. Primera edición. Mayo 2005	
Cuadro 2.5	50
Ingobernabilidad en el municipio de la “Virgen de Cotoca”. Fuente: Las piezas del conflicto, Fundación Unir. Primera edición. Mayo 2005	
Cuadro 3.1	77
Estilos de gestión gubernamental en la prefectura paceña. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Cuadro 4.1	96
Paisaje político de Potosí. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	

LISTA DE MAPAS

Mapa 2.1	39
Mapa de la tendencia de gobernabilidad municipal en Bolivia – 2001. Fuente: Gobernabilidad y salud en los municipios de Bolivia, Ministerio de Salud 2003. Datos al 31 de diciembre de 2001, no contempla las grandes capitales de Departamento	

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 3.1	53
Escenarios para la atención a demandas sociales y resolución de conflictos. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Gráfico 3.2	56
Observatorio de la gobernabilidad departamental. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Gráfico 3.3	58
Coordinación interna para el funcionamiento del observatorio de la gobernabilidad departamental. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Gráfico 3.4	59
Adaptación de un acta de entendimiento en matriz de seguimiento. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Gráfico 3.5	60
Acta de la reunión entre autoridades de la prefectura paceña y comunarios de Callamarca, provincia Los Andes. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Gráfico 3.6	61
Matriz de seguimiento al acta de la reunión entre autoridades de la prefectura paceña y comunarios de Callamarca, provincia Los Andes. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Gráfico 3.7	68
Esta es la matriz de seguimiento a conflictos y demandas sociales de la Prefectura de La Paz, esta matriz permitía obtener datos directos y acumulados de las demandas sociales, las que se dividían en puntos solicitados, puntos cumplidos, puntos en proceso, puntos incumplidos puntos fuera de competencia. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	

LISTA DE DATOS ESTADISTICOS

Dato estadístico 3.1	63
Las barras rojas corresponden a las mayores demandas sociales generados en el Departamento de La Paz en una segmentación departamental (todas las provincias), interprovincial (varias provincias), y la provincia Murillo (sede de gobierno). Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Dato estadístico 3.2	64
El centralismo burocrático se encuentra altamente focalizado al momento de la atención a las demandas sociales y la resolución de conflictos en el Departamento de La Paz. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Dato estadístico 3.3	65
Los meses con mayor registro de demandas sociales y conflicto están marcados con el color rojo. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Dato estadístico 3.4	66
Las barras de color negro corresponden a gestiones anteriores a octubre 2003; las azul a la gestión del Prefecto Nicolás Quenta, las amarillas a la gestión del Prefecto Elías Troche y las rojas a la gestión del Prefecto José Luis Paredes. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Dato estadístico 3.5	67
Prefecto Nicolás Quenta, considerado su gestión en dos tiempos, la primera de transición del Estado excluyente a un Estado incluyente; Prefecto Elías Troche, considerando su gestión como parte del periodo electoral y de sucesión constitucional hasta las elecciones de 2006; Prefecto José Luis Paredes: primer prefecto electo democráticamente. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Dato estadístico 3.6	69
Demandas sociales según relación de puntos. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.	
Dato estadístico 3.7	70
Demandas sociales según el grado de atención y cumplimiento. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Dato estadístico 3.8	71
Demandas sociales según el grado de atención por instituciones dependientes de la prefectura. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Dato estadístico 3.9	72
Demandas sociales según el grado de atención por instituciones no dependientes de la prefectura. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Dato estadístico 4.1	82
Paisaje Político enero de 2008: Sucesos más reiterativos según periódico local. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	

Dato estadístico 4.2	84
Paisaje Político enero de 2008: Donde se generan estos sucesos según periódico local. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	
Dato estadístico 4.3	86
Paisaje Político enero de 2008: Como se encuentran los conflictos en Potosí. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	
Dato estadístico 4.4	87
Paisaje Político enero de 2008: Manifestación y expresión de los conflictos en Potosí. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	
Dato estadístico 4.5	88
Paisaje Político enero de 2008: Causas de los conflictos en Potosí. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	
Dato estadístico 4.6	89
Paisaje Político enero de 2008: Tipos de agenda según los conflictos en Potosí. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	
Dato estadístico 4.7	89
Paisaje Político febrero de 2008: Sucesos más reiterativos según periódico local. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	
Dato estadístico 4.8	90
Paisaje Político febrero de 2008: Variable Economía Local (Expresado en %). Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	
Dato estadístico 4.9	91
Paisaje Político febrero de 2008: Variable Gobernabilidad Regional (expresado en %). Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	
Dato estadístico 4.10	91
Paisaje Político marzo de 2008: Sucesos más reiterativos según periódico local. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009	

LISTA DE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documento de trabajo 3. 1	73
Acta de entendimiento por incumplimiento a trabajos de ejecución del Servicio Departamental de Caminos. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Documento de trabajo 3.2	74
Acta de compromiso e intensión para la ejecución y coordinación para la ejecución de obras. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Documento de trabajo 3.3	75
Acta de reunión para la coordinación de búsqueda de financiamiento para el mejoramiento de caminos. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	
Documento de trabajo 3.4	76
Acta de entendimiento para la coordinación de ejecución de obras de varios sectores. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008	

INTRODUCCION

El año 2000 empieza en Bolivia una serie de acciones y hechos violentos que demandan la inclusión social en las estructuras del Estado, la redistribución de la riqueza y el rechazo al modelo neoliberal cuestionando de forma permanente por la sociedad, en especial a la gestión pública en sus niveles nacional y departamentales.

Ese año actores sociales toman las calles y carreteras para proponer un poder alterno y paralelo al que otorgan las urnas en elecciones, es a partir de ese momento que el gobierno de ese entonces apoyado por organismos de asistencia y cooperación internacional empieza a generar escenarios y espacios para la construcción de diálogos con las organizaciones sociales emergentes y el cuestionado sistema de partidos.

Ciertamente existe la duda, si en oficinas que desde el año 2000 como el Programa Nacional de Gobernabilidad y la Unidad de Seguimiento Nacional eran realmente considerados como escenarios de avanzada y generadora de insumos para la toma de decisiones en los Gobiernos de turno (Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada). Porque de ser desechada esta hipótesis las organizaciones sociales no hubieran emergido tan rápido y no se hubiera llegado a una guerra del agua, un febrero y octubre insurgente que es como se conocen estos puntos de inflexión de la historia política de Bolivia.

Con estos antecedentes, se entra a un periodo de transición de un Estado Neoliberal a un Estado plurinacional donde los constructores de una agenda política ampliada ya no son solo los partidos políticos y los grupos económicos de interés, también ya participan de esta agenda política ampliada organizaciones sociales como el Comité de Defensa del Agua en Cochabamba, la Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia, la Federación de Junta de Vecinos de la Ciudad de El Alto, la

Central Obrera Regional del Alto, la Federación de Cooperativistas Mineros de Bolivia, los Gobiernos Municipales de las capitales de departamento, el Comité Cívico de Santa Cruz entre los más resaltantes. Todos estos llevan una agenda que plantea en el fondo una reconfiguración del Estado con dos polos de acción como son la Asamblea Constituyente y las Autonomías Departamentales.

Ante todo esto, en el país se empieza a trabajar con una cultura de insatisfacción, planeamiento de demandas y manifestación de conflictos, los mismos que en los gobiernos de transición (Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez) son base del desarrollo de sus actividades en la cosa pública, hasta las elecciones de 2005, donde sale por primera vez electo con una mayoría histórica el primer presidente indígena de Bolivia don Evo Morales Ayma, quien asume la presidencia el año 2006 y al que le acompañan nueve prefectos seleccionados por voto popular. En toda esta descripción implícitamente acompaña la construcción de sistemas de prevención de conflictos, resolución de conflictos y hasta en algunos casos seguimiento y monitoreo a las demandas sociales y conflictos. De ahí la necesidad de proponer esta investigación descriptiva sobre estas oficinas donde se trabaja en la prevención, monitoreo, seguimiento y resolución de los conflictos.

Por ello en el primer capítulo encontrara el soporte metodológico de esta investigación, posteriormente en los capítulos dos, tres, cuatro se exponen modelos políticos teóricos para hacer seguimiento, monitoreo y resolución de conflictos al que van acompañando casos de estudio que validan estas representación teoréticas.

Estos modelos políticos de investigación social, en el caso del capítulo dos son para entender y apoyar la gestión pública en el ámbito municipal, validando esta propuesta teórica con el estudio del caso del Municipio de Cotoca.

En el tercer capítulo encontramos una experiencia de trabajo en el área de alerta temprana y resolución de conflictos de la prefectura paceña, donde se hace una

descripción de lo que es la prevención a futuros conflictos con la revisión y contraproposición a las demandas de insatisfacción presentadas por la sociedad y sus organizaciones.

Finalmente en el cuarto capítulo se presenta un estudio de caso sobre la gobernabilidad en el departamento de Potosí; pero con expresiones de una agenda de trabajo más de corte regional y local, dejando en un segundo plano la agenda política del país.

CAPITULO PRIMERO

1. Diseño teórico y metodológico

En este capítulo se describe el proceso metodológico y operativo del procedimiento que se ha seguido para realizar la investigación, en las siguientes partes: i) identificación del problema, que contiene la pregunta general y las preguntas secundarias; ii) la hipótesis de trabajo o la explicación tentativa inicial, iii) los objetivos general y específicos que se pretende alcanzar, iv) la justificación y la estrategia metodológica; v) el desarrollo del marco teórico que sirve como referente conceptual de la investigación, asumiendo como modelo la interpretación burocrática en el contexto de la racionalidad instrumental limitada.

1.1 Identificación del Problema

Para identificar el problema es necesario señalar que en Bolivia se debe llenar un vacío en el área de la investigación científica sobre las demandas sociales y los conflictos, lo que hace al análisis y la gestión del conflicto, de manera que podamos aportar a través de herramientas metodológicas para la construcción de una cultura de paz, el mismo que no se construye en base a instituciones o buena voluntad, por más importantes que estas sean; porque requiere el apoyo de instrumentos conceptuales, de un análisis informado, de la posibilidad de conocer, estudiar y comparar experiencias diversas en la gestión de conflictos, de familiarizarse con las ideas, las tendencias y los desarrollos que se llevan a cabo en nuestro país.

Por esto que se identifico como problema de investigación la ausencia de herramientas para el análisis y la resolución de conflictos, el mismo que no puede limitarse a estudiar su origen y las mejoras formas de entenderlo, sino que precisa

atacar las causas estructurales que lo alimentan. Desde esta perspectiva el análisis sistémico de la conflictividad social en Bolivia es una tarea de todo cientista social¹.

Para esto, la pregunta principal de esta investigación nos lleva a plantearnos:

¿Cómo generar modelos políticos de prevención y monitoreo de conflictos para garantizar la gobernabilidad política en las instituciones del Estado?

1.2 Preguntas de Investigación

- ¿Cómo conceptualizan los teóricos y analistas sociales a la gobernabilidad, los conflictos y las demandas sociales? ¿Su conceptualización les permite construir modelos para hacer prevención y monitoreo de conflictos?
- ¿Qué entienden los sujetos políticos (actores políticos) por gobernabilidad, conflictos y demandas sociales, desde su posición real en la política municipal, regional y nacional, ellos aplican modelos políticos para hacer prevención y monitoreo de conflictos?
- ¿La sociedad civil siendo la generadora de las demandas sociales y conflictos considera en su imaginario modelos para hacer un conflicto o expresar y presentar una demanda social?

1.3 Hipótesis

La formulación y aplicación de modelos políticos para la atención de las demandas y la prevención de conflictos, será posible con la construcción de una cultura política

¹ En esta línea de trabajo, algunos teóricos como George Barié, Jhon Galtung, Mary B. Anderson, Roger Fisher, William Ury y Paul Lederach han escrito desde un imaginario idealista de cómo se debe abordar el conflicto; sin embargo contraponiendo a estos teóricos que de forma relativa si apoyan con sus construcciones conceptuales se prefiere la exposición de experiencia reales en el abordaje del conflicto como las que plantea Elías Orellana de la GTZ, Jorge Lazarte, Jesús Ortega y los modelos a presentar de las instituciones públicas gubernamentales.

en base a la información histórica, coyuntural y cotidiana en las relaciones sociales desde las interpersonales, grupales hasta las institucionales en Bolivia.

1.4 Objetivos de la Investigación

1.4.1 Objetivo General

Describir la relación gobernabilidad, conflictos y demandas sociales en escenarios de espacio territorial a nivel nacional, departamental, regional y municipal.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Exponer modelos teóricos de estudio de las demandas sociales y conflictos, señalando sus alcances y limitaciones a partir de la contrastación empírica en casos de estudio a nivel nacional, regional – departamental y municipal.
- Describir la relación entre las ofertas gubernamentales, los conflictos y las demandas sociales.
- Plantear un modelo teórico integral para el estudio de los conflictos y demandas sociales a nivel regional – departamental.

1.5 Variables

1.5.1 Variable Independiente

La construcción de una cultura política en base a la información histórica, coyuntural y cotidiana en las relaciones sociales desde las interpersonales, grupales hasta las institucionales en Bolivia.

1.5.2 Variable Dependiente

La formulación y aplicación de modelos políticos para la atención de las demandas y la prevención de conflictos sociales.

1.5.3 Nexo Lógico

El nexo lógico entre las variables o relación causal es el condicionante “será posible”.

1.6 Justificación

En Bolivia se han venido gestando desde el año 2000 cambios sociales notorios, que se han expresado de diversas formas, reflejados en demandas sociales y conflictos con una escalada hacia una alta violencia social. Los conflictos, quizás por novedosas características, han sido atendidos por improvisados y exportados modelos de abordaje en las sucesivas gestiones gubernamentales y que en estos últimos años, han tenido diferentes enfoques, donde cada uno de ellos finalmente fracasó o triunfó relativamente.

Sin querer satanizar por que cada época tiene sus referentes sociales, aunque con un fuerte argumento crítico, queremos a través de esta investigación, revisar esos modelos de prevención y monitoreo a las demandas sociales y los conflictos, para que a partir de esta revisión se pueda hacer una propuesta teórica de un modelo político que permita ver la tendencia de las demandas sociales y conflictos que se vienen generando en nuestro país en especial en el ámbito regional – departamental y el ámbito municipal.

1.7 Estrategia Metodológica

1.7.1 Método de Investigación

- La tesis metodológicamente es un estudio exploratorio por la naturaleza de su objeto, en razón de que la problemática (científicamente en Bolivia) para este objeto se dio a construir recién post conflictos sociales de los años 2000 y 2003 en Bolivia, debiendo para ello la comunidad científica y los actores

sociales recién empezaron a buscar respuestas a los conflictos sociales a partir de la organización y estructura de la realidad nacional.

- También se puede considerar un estudio descriptivo porque describe situaciones y eventos sucedidos, es decir como se manifestaron las demandas sociales y los conflictos en nuestro país, haciendo para ello mediciones con casos de estudio concretos para los ámbitos nacional, regional – departamental y municipal.

1.7.2 Técnica de Investigación

- Esta investigación de forma técnica tiene fuerte respaldo en la observación de fenómenos sociales como son las demandas sociales y los conflictos generados en nuestro país, para lo que se realizó un registro sistemático, válido y confiable de estas expresiones sociales. Particularmente dentro de la técnica de la observación la que utilizamos es la documentada.
- Otra técnica de investigación utilizada fue la entrevista que por ser una herramienta cualitativa, permitió contar con un soporte histórico (marco histórico) de la investigación, la que se realizó a los actores, generados, intermediarios y receptores de las demandas sociales y los conflictos.

1.7.3 Fuentes de Investigación

- Primarias: Entrevistas con informantes, las entrevistas fueron de carácter abierto y de complementación a otras fuentes.
- Secundarias: Documentos de trabajo de instituciones gubernamentales, investigaciones y estudios de analistas en gobernabilidad y conflictos.

1.8 Marco Referencial

1.8.1 Marco Teórico

Teoría de los modelos para las ciencias formales y fácticas²

En la actualidad el concepto de modelo está adquiriendo mayor importancia en la interpretación del carácter del pensamiento y de la actividad científica, por eso es que a continuación se citan algunas definiciones teóricas que se han elaborado sobre el concepto de modelo.

La primera de estas fue la que lo restringió a modelo mecánico o modelo mecánico formal, estipulando que tal restricción obedecía a la necesidad de comprender y de actuar sobre la naturaleza; naturaleza que adquiere existencia en virtud de que para ella se ha propuesto un modelo de descripción y representación.

M. Scheler³ (1926) precisa que un modelo lógico mecánico para dar cuenta de los fenómenos de la naturaleza, surge de la necesidad de pensar y percibir esos fenómenos en términos de explicaciones mecánico formal. Agrega que un modelo de estas características ha de ser siempre factible, a partir de la elaboración previa de un pensamiento relacionante que posibilita el ordenamiento de dichos fenómenos. Es el proceso de conocimiento el que determina ese ordenamiento y no un orden que se supone se halla en la naturaleza. La ley de ordenamiento perdurará sea cual fuere la manera como se encuentre conformada en sí la naturaleza, pues se

² Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias Volumen III, Número 3 (2004). <http://www.misioneseduca.gov.ar/index.php/biblioteca/65-revistas-cientificas/481-revista-electronica-ensenanza-de-la-ciencia>

³ Max Scheler (Múnich, 22 de agosto 1874 - Fráncfort del Meno, 19 de mayo 1928) fue un filósofo alemán, de gran importancia en el desarrollo de la filosofía de los valores, la sociología del saber y la antropología filosófica, además de ser un clásico dentro de la filosofía de la religión. En su obra "Formas de conocimiento y sociedad" (1926) ha presentado una teoría de la abarcadora condicionalidad del pensamiento donde establece la correspondencia entre diversas formaciones sociales, clases sociales y conocimiento como parte de la ciencia positiva.

trata de la ordenación de los hechos, no de la naturaleza en sí, sino de ella entendida como objeto de experiencias posibles. Puesto que la estructuración se hace mediante ecuaciones diferenciales, un modelo didáctico no podría ser lógico mecánico.

Se ha propuesto, igualmente, que un modelo es una estructura conceptual que sugiere un marco de ideas para un conjunto de descripciones que de otra manera no podrían ser sistematizadas. El modelo cumple esta función en virtud de que una de manera inferencial, las proposiciones que afirman algo sobre los fenómenos que en él se integran. De esta manera, su estructura es diferente de la que se supone existe en el conjunto de fenómenos de la naturaleza. El modelo concebido en esta forma, impulsa la inteligibilidad y ayuda a la comprensión de los fenómenos, ya que proporciona los canales de interconexión entre hechos que sin la existencia de los lazos inferenciales, podrían permanecer aislados e independientes unos de otros. El modelo es un espacio para explicaciones posibles y direcciones que conducen a lo no sorprendente.

Norwood Russell Hanson (1958)⁴ establece que la construcción de modelos es algo inherente al proceso de conocimiento; proceso este que se caracteriza por una sucesión de elaboraciones y sustituciones de modelos. Advierte que los científicos han de permanecer alerta, ya que sus ideas pueden estar inspiradas en las propiedades lógicas del modelo en sí, sin ninguna relación con los fenómenos de la naturaleza que se investigan. Pueden caer exclusivamente en el estudio del modelo y no de la relación de este con el ámbito de explicaciones del cual el modelo da cuenta. Esta concepción podría ser útil para formular un modelo didáctico, sobre

⁴ Norwood Russell Hanson (1924 – 1967) was a philosopher of science. Hanson was a pioneer in advancing the argument that observation is theory laden – that observation language and theory language are deeply interwoven – and that historical and contemporary comprehension are similarly deeply interwoven. His single most central intellectual concern was the comprehension and development of a logic of discovery.

todo si se busca unir mediante lazos inferenciales los distintos campos de saber y de investigación delimitados por los didactas de las ciencias.

Otra versión del concepto de modelo es aquella que lo define como una serie de realizaciones que sirven durante una época de ciencia normal para definir problemas y métodos legítimos en un campo específico de investigación. Es en estas realizaciones en las que se forman generaciones sucesivas de futuros practicantes. Los modelos son siempre incompletos, ya que no abarcan todos los problemas que se espera han de ser resueltos (Kuhn, 1972). Thomas Kuhn⁵ apunta que los paradigmas compartidos proporcionan modelos de los que surgen tradiciones coherentes de investigación científica. Los cambios paradigmáticos podrían ser asumidos como cambios de esos modelos científicos. Si bien el concepto de paradigma se descartó, no es atrevido afirmar que el modelo didáctico que se persigue formular cumpliría estas funciones.

También se ha afirmado que la elaboración de modelos es indispensable para probar la heurística positiva de un programa de investigación. Para este cometido se

⁵ Thomas Samuel Kuhn (18 de julio de 1922 - 17 de junio de 1996) fue un destacado epistemólogo estadounidense autor de *The Structure of Scientific Revolutions* (La estructura de las revoluciones científicas).

Por su condición de historiador de la ciencia se ha interesado profundamente en el problema del cambio científico. Según Kuhn, éste es de carácter revolucionario, la ciencia no progresa por simple acumulación de conocimientos; las revoluciones científicas son momentos de desarrollo no acumulativo en los que un viejo paradigma es sustituido por otro distinto e incompatible con él.

Su obra *La estructura de las revoluciones científicas* (1962) y el concepto de paradigma que introduce han supuesto un replanteamiento y crítica de la filosofía de la ciencia desarrollada hasta entonces (Carnap, Hempel), al mostrar que no es suficiente para la caracterización de la ciencia la exclusiva atención al contexto de justificación, y la imposibilidad de un lenguaje observacional neutro. Procura esclarecer conceptos, corregir malentendidos y, en suma, demostrar la extraordinaria complejidad del mecanismo del progreso científico, cuando se examina sin ideas preconcebidas. El término paradigma designa todos los compromisos compartidos por una comunidad de científicos. Por un lado, los teóricos, ontológicos, y de creencias y, por otro, los que hacen referencia a la aplicación de la teoría y a los modelos de soluciones de problemas. Los paradigmas son, por tanto, algo más que un conjunto de axiomas (para aclarar su noción de paradigma Kuhn invoca a la noción wittgensteiniana de juego).

requiere la especificación del conjunto de condiciones iniciales que, a través de las leyes que las exigen y las relacionan en términos de proporcionalidad, permite la formulación de predicciones, que de cumplirse, apoyarían empíricamente el programa (Imre Lakatos, 1983)⁶. Un modelo es sustituido por otro, en la medida del desenvolvimiento progresivo del programa objeto de contrastación.

Se admite igualmente, que un modelo es una construcción imaginaria y arbitraria de un conjunto de objetos o fenómenos. El modelo se formula conceptual y metodológicamente con el propósito de estudiar el comportamiento, provocado o no, de esos objetos o fenómenos. Se hace referencia al campo de trabajo denominado “modelística”. Se dice que si el referente del modelo es un sistema dinámico complejo, entonces el modelo que de él se construya es necesariamente incompleto. Aquello que constituye el espacio de referencia del modelo didáctico que aquí se propone, es una organización y unas realizaciones humanas que son intrínsecamente complejas que no admitirían reducciones mecanicistas.

⁶ Imre Lakatos, nacido Imre Lipschitz (Debrecen, Hungría 1922 - Londres, 1974) fue un matemático y filósofo de la ciencia de familia judía que logró salvarse de la persecución nazi cambiando su apellido. En 1956 huyó a Viena escapándose de las autoridades rusas luego de la fallida revolución húngara abortada por los soviéticos y posteriormente se estableció en Londres, donde colaboró en la London School of Economics.

En sus comienzos se adscribió a la escuela de Karl Popper. Lakatos, en lo que él denomina el falsacionismo sofisticado reformula el falsacionismo para poder resolver el problema de la base empírica y el de escape a la falsación que no resolvían las dos clases anteriores de falsacionismo que él llama falsacionismo dogmático y falsacionismo ingenuo. Lakatos recoge ciertos aspectos de la teoría de Thomas Kuhn, entre esos la importancia de la historia de la ciencia. Lakatos cuestiona a Popper, pues la historia de la ciencia muestra que la falsación no es una acción cotidiana de los científicos como este último defendía. La confirmación de los supuestos científicos también es necesario, según Lakatos, pues nos permite tenerlos vigentes. Para Lakatos la falsación consiste en un triple enfrentamiento entre dos teorías rivales y la experiencia. Las teorías rivales se confrontan con la experiencia; una es aceptada y la otra es refutada. La refutación de una teoría depende del éxito total de la teoría rival. Así Lakatos plantea una nueva unidad de análisis: el programa de investigación científica (PIC). los escritos de Imre Lakatos contienen abundantes comparaciones de sus propias opiniones con las de otros autores. El mismo destaca estas relaciones subrayando su deuda con Popper. considera que la concepción que está dispuesto a defender constituye un desarrollo de las ideas popperianas, una versión más evolucionada del falsacionismo, pero en esta evolución se reconoce la influencia que han ejercido sobre el pensamiento de Lakatos las incisivos argumentos esgrimidos por otros filósofos que cuestionan el modelo epistemológico de Popper.

En la actualidad se sostiene que los modelos, de conformidad con lo que este concepto ha significado en ciencias, son por definición incompletos con respecto a los correspondientes referentes empíricos para los cuales se construyen, sin embargo los modelos se pueden clasificar en materiales y abstractos, estipulando que pueden ser a su vez, icónicos, analógicos o simbólicos. Dando cuenta de que en la praxis científica es frecuente encontrar jerarquías de modelos, es decir, modelos que subsumen modelos o que se construyen a partir de otros modelos. Si se tiene en cuenta esta última puntualización, el modelo didáctico que se quiere proponer tendría que ser, necesariamente, un modelo en el que se relacionarían inferencialmente los modelos que conformarían en sí cada uno de los campos de saber y de investigación de la nueva didáctica de las ciencias de la naturaleza.

Parece haber acuerdos alrededor del convencimiento de que desde Galileo las comunidades científicas han hecho uso extensivo de la categoría de modelo. En este sentido, los modelos son simplificaciones o representaciones idealizadas de los sistemas que se supone existen en la naturaleza, los modelos son las herramientas del pensamiento científico y pueden ser de dos tipos: matemáticos o físicos, siendo los modelos físicos esenciales, no solo para describir sino también para conocer aquello que para los investigadores no es directamente accesible a los sentidos ¿Podría el modelo didáctico que aquí se propone identificar y caracterizar fenómenos que de otra manera no serían directamente observables?.

Un problema es el de la relación modelos teóricos – naturaleza. Para aproximarse a una respuesta admisible se postula que los modelos son analogías de los sistemas reales; analogías que no tienen porque ser necesariamente un simple conjunto de afirmaciones. La solución ha de desprenderse del análisis del estatuto lógico de cada modelo y de sus relaciones con las evidencias observacionales que constituyen su soporte. Desde esta perspectiva habría que diferenciar entre modelos científicos y aquellos que no lo son. Planteando igualmente el problema de la incompletitud ya

que tales evidencias observacionales no son siempre definitivas. No se puede contar con el número suficiente de datos para tomar decisiones acerca de la admisibilidad o no de un modelo. Se introduce aquí una especie de incertidumbre. Si el referente de un modelo didáctico como el que aquí se propone hace referencia a algo complejo, entonces se introduce el problema epistemológico de su contrastación.

Al hablar de analogías, se hace menester establecer distinciones entre modelos y metáforas. Como se sabe, toda analogía establece relaciones de semejanza entre dos o más cosas y metáfora es transportar algo a un sentido figurado para comprenderlo. Son estos los fundamentos que se encuentran detrás de la formulación de modelos, por cuanto son formas de enlazar teorías con observaciones ya que de otra manera los modelos no podrían ser aplicados a las clases específicas de objetos o de fenómenos de los que se quiere dar cuenta explicativa y descriptivamente. Los modelos se elaboran para representar entidades, con miras a hacer válidas las proposiciones mediante las cuales se representan. Así, el problema de cómo un modelo cumple su función representativa, no se resuelve automáticamente con la aplicación de una metáfora científica. Es necesario especificar aquello que se entiende con el concepto de representación, acudiendo al de proposición ¿Hasta dónde el modelo didáctico puede acudir a analogías y metáforas? ¿Ha de ser de carácter propositivo?

Conflicto Social⁷

Es una situación en la que, al menos un grupo amplio identificable, percibe una amenaza, ofensa u obstáculo para su desarrollo, bienestar o identidad, en el comportamiento de, al menos, otro grupo amplio identificable.

⁷ **“Glosario de conceptos estratégicos”**, Guía de procesos metodológicos para el abordaje del conflictos sociales, Ministerio de la Presidencia de la República de Bolivia, 2005.

Para operar en conflictos sociales, y más aun si éstos están atravesados por aspectos interculturales, implica la necesidad de tener en cuenta que las demandas de cada grupo relacionan no sólo el aspecto material del mismo (metas económicas), sino también que están potenciados por otros aspectos simbólicos. Específicamente, nos referimos a situaciones en las que por pertenecer a un grupo social o cultural otro grupo me excluye de gozar de derechos u oportunidades, o cuando un grupo social o cultural intenta imponer por la fuerza su cultura, su forma de vida y valores por sobre los de un grupo.

Esta definición es amplia se vuelve, entonces, más abarcativa que la clásica, relacionada al conflicto como un problema que afecta a dos actores y cuya solución mutua se vuelve incompatible, ya que esta definición amplia agrega otras dimensiones tales como la percepción intergrupala, o sea, la representación social que un grupo tiene sobre otro, la interpretación de lo que el otro grupo representa, y no solo la acción como disparadora de conflictos, incluye también, las expectativas relacionadas al adecuado trato intergrupala, donde se juegan aspectos de lenguaje simbólico significativo y la dimensión de relacionamiento como otro factor que puede generar conflictos en el plano simbólico.

Con ellos podemos explicitar los conflictos sociales, no sólo en la dimensión económica, sino también en el plano cultural y relacional. Podemos entender el mejor modo en que estas dimensiones operan de forma convergente potenciando o mitigando el conflicto social. Atender demandas sociales, implica saber atender a estos aspectos, que proveen de un marco de respeto mutuo y reconocimiento, necesarios para sostener la unidad en medio de tensión⁸.

Prevención

⁸ En Bolivia en los conflictos sociales entre Gestión Pública y Sociedad Civil este aspecto se vuelve crítico, ya que muchas de las demandas sociales no pueden y posiblemente no podrán ser satisfechas en el largo tiempo. Esta imposibilidad tiene que generar espacios de dialogo y entendimiento para los actores a los cuales habrá que hacer seguimiento.

La prevención comprende una acción temprana, planificada, sistemática y coherente en los diferentes niveles del Estado y la sociedad para alertar de conflictos o manifestaciones sociales. Las medidas con carácter de prevención de crisis están dirigidas a lograr determinados efectos antes, durante o después de los conflictos violentos: como reducir el potencial de una manifestación violenta del conflicto, y fomentar la creación de instituciones, estructuras y culturas para la resolución de conflictos.

El manejo de conflictos se refiere al intento de influir de manera reguladora, preventiva de la violencia y sancionadora sobre el proceso conflictivo. Está dirigida a implementar soluciones constructivas, que ofrecen ventajas para todos los involucrados⁹.

Monitoreo¹⁰

Consiste en la captura de datos de la conflictividad social, de fuentes primarias, secundarias y una triangulación que ; sistematiza, procesa y almacena; genera productos de información (cuadros, informes, estadísticas) que hacen referencias a las características de los conflictos, como actores, contenido de la demanda, localización, nivel de escalada y otras.

Conflictos de estructura y conflictos contingentes¹¹

Los conflictos son estructurales, relacionados con la organización misma de la sociedad y con el lugar de los grupos sociales en esa sociedad. Las fuentes

⁹ **“Ayuda de emergencia orientada al desarrollo”**, GTZ, Glosario, 2000. En el ámbito político, la prevención de crisis se ha impuesto como un concepto clave, que reúne tanto la terminología del conflicto como la de la paz, este concepto subraya sobre todo el efecto deseado de las medidas correspondientes.

¹⁰ **“Instrumentos conceptuales en la gestión de conflictos sociales”** de Elías Orellana, Revista Lazos: ¿Qué revelan los conflictos sociales?, Fundación UNIR, 2006.

¹¹ **“Apuntes para el análisis del conflicto”**, Lazarte Jorge, Fundación Unir, Revista Lazos Año 1, Número 1, Año 2006.

permanentes de estos conflictos tienen que ver con una distribución desigual de recursos y bienes apetecidos y valorados por la sociedad. Estos conflictos no tienen propiamente solución, sino sólo salidas, que ponen un paréntesis o una pausa al conflicto abierto pero mantienen la eventualidad futura de un conflicto latente.

Los conflictos contingentes son episódicos, de situación, que no expresan los grandes clivajes de la sociedad. La mayor parte de los conflictos es de este tipo, como los que protagonizan los gremiales permanentemente.

Conflictos de interés y absolutos¹²

Parte de los conflictos se dice que son instrumental, en el sentido de que es un medio para mejorar la situación de la parte protagónica del conflicto.

Pero existen otros conflictos que son de principios, de valores, simbólicos o expresivos, difícilmente negociables por sus componentes intangibles. Este es el caso de conflictos étnicos, lingüísticos, culturales, en los que está en juego la estructura del Estado y de la sociedad. Muchos conflictos suelen incluir este tipo de demandas.

Tipos de conflicto¹³

Pueden siempre diferenciarse tipos de conflicto, conflictos sociales y políticos, o conflictos territoriales, étnicos, de género, que están entrelazados con los clivajes fundamentales de la sociedad, que en general son permanentes. La cuestión es que los conflictos no se presentan en su forma pura, en los hechos pueden estar mezclados, o peor, superpuestos.

¹² **"Apuntes para el análisis del conflicto"**, Lazarte Jorge, Fundación Unir, Revista Lazos Año 1, Número 1, Año 2006.

¹³ *Ibíd.*

Asimismo, destaca el tipo de conflictos desencadenantes, que tiene potencialidad de arrastre y multiplicación. No es lo mismo conflictos localizados que aquellos que pueden propagarse a otros grupos de la sociedad. En tales casos, los temas del conflicto pueden ser transversales. Dentro de este rubro pueden mencionarse conflictos aparentemente aislados que pueden convertirse en detonantes de otros conflictos.

Los actores del conflicto¹⁴

Es bueno tener en cuenta que la lógica de acción de los actores implicados es distinta de la lógica del conflicto en la cual intervienen factores no controlables. La lógica de acción empieza con el procesamiento de las demandas y sus motivaciones explícitas y justificativas del conflicto declarado y los recursos y estructura de movilización. Este componente subjetivo del conflicto es también la memoria colectiva compartida, distinto de los datos objetivos del conflicto y del lugar de los actores en la sociedad.

En la mayoría de los casos, los actores actúan a partir de sus propias percepciones y valoraciones sobre sí mismos y sobre el adversario en el conflicto.

Lo importante en un conflicto es componer un cuadro de situación que incluya una dimensión objetiva, pero sobre todo la dimensión subjetiva sin la cual propiamente no habría conflicto. Cómo los actores perciben el conflicto y cómo se sitúan frente a él, es capital para cualquier intento de salida razonable.

Otra función de los conflictos es el de ser factor de integración y de cohesión de grupo.

¹⁴ Ibídem.

Una agenda del conflicto¹⁵

La agenda del conflicto es la resultante de demandas explícitas del conflicto. Es lo que se llama entre nosotros pliegos petitorios, que en general mezclan todo e incorporan por adición todo lo que piden los involucrados en el conflicto, como es el caso de los.

Entre estas distintas demandas existen unas a las que puede llamarse “demandas de alta densidad”, que no son muchas o pueden ser una, pero que por su calidad ponen en juego demasiadas cosas.

En principio, las agendas monotemáticas no se prestan muy fácilmente a la negociación; en cambio las agendas pluritemáticas son más aptas para la transacción, “el toma y entrega”. Estas últimas son las más frecuentes, pero no por ello las negociaciones son más simples, porque deben tomarse en cuenta otros factores, como la aptitud a la negociación, que entre nosotros es baja.

Racionalidad del conflicto

Los conflictos tienen su propia racionalidad, aunque sus resultados sean contrarios a los buscados. La racionalidad consiste en los objetivos buscados y con relación a los cuales pueden desarrollarse “estrategias” así sean primarias, que se consideran apropiadas. En este sentido, no deben calificarse de conflictos irracionales. Muchas veces suele afirmarse de irracional porque no se “comprende” el conflicto, excepto que se lo haga para descalificar. Lo que puede pasar es, por un lado, una incongruencia entre fines y medios.

¹⁵ Ibídem.

Por otro lado, hay necesidad de separar los objetivos propuestos de los resultados logrados. Un fracaso querrá decir que los resultados logrados están significativamente lejos o son contrarios a los fines buscados.

Lo que sí puede calificarse de componentes no racionales o hasta irracionales son la pasión y las emociones en el conflicto.

El conflicto ciertamente es un proceso compuesto por distintas fases. Por lo menos tienen un comienzo, una duración y un desenlace. El conjunto es la temporalidad del conflicto, que entre nosotros es breve. Por distintas razones los conflictos en Bolivia son de corta duración. Y cuando empiezan son disruptivos, lo que a veces hace difícil su anticipación.

Téngase bien en cuenta que la política suele también definirse como la capacidad de administrar conflictos de una sociedad diversa. Lo menos que puede decirse es que existe una baja capacidad de manejar conflictos en una sociedad poco apta a ser gobernada. Lo que explica la recurrencia al uso de la fuerza o de la presión del ultimátum.

Relación democracia y conflicto¹⁶

Una democracia “institucionaliza” el conflicto, lo que significa varias cosas. Primero, constatar el carácter inherente del conflicto en el funcionamiento de las sociedades. Segundo, en nombre del principio del pluralismo, legitimar a los distintos agentes portadores de los conflictos. Tercero, regular los conflictos, y por fin, crear escenarios para administrar y canalizar los conflictos.

En ocasiones, la cultura de negociación o de concertación es casi inexistente. Se desea el diálogo pero no se cree en él, lo que da lugar a que las demandas de

¹⁶ Ibídem.

diálogo encubran más bien tendencias a la imposición. Una cultura de negociación no es sólo técnica, y se basa en el principio del reconocimiento del otro y entrar en su propia lógica de acción y de valoración. El “otro” es más bien “lo” otro a vencer.

La coyuntura en el conflicto¹⁷

Existe éxito o fracaso en un conflicto dependiendo en gran parte del momento en que ese conflicto es declarado. En unos casos, las oportunidades pueden ser favorables o distintas que en otros. No es lo mismo un conflicto cuando empieza la gestión de gobierno que cuando está en declinación, con problemas internos, con baja legitimidad y acosado por otros enfrentamientos. La debilidad frente a un conflicto puede desencadenar otros por imitación y cálculo de costos. Esto explica la aparente paradoja entre conflictos que se multiplican contra gobiernos que en principio son más abiertos a esas demandas, pero que son debilitados hasta el desplome por esas acciones y conflictos más limitados con gobiernos autoritarios.

La anticipación y prevención son dos atributos de los que se carece en general. Anticipar en el sentido de captar signos de conflictos futuros y prevención en el sentido de saber lo que hay que hacer para evitar que se produzcan. Lo normal es que las autoridades gubernamentales se encuentren frente a conflictos para los que no estaban preparados; peor aún si son conflictos disruptivos. Pero anticipación y prevención no son cuestión de técnica, en principio manejable, sino de conocimiento validado de los actores, y sentido de las cosas.

Los terceros en el conflicto¹⁸

Partiendo de la constatación de que la disposición a la negociación es muy baja¹⁹ la posibilidad de un tercero debería ser funcional para reparar esta situación. A falta de

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

una relación bilateral sana y constructiva, el tercero se hace necesario para evitar el agravamiento del conflicto.

Pero el tercero no es garantía de una salida razonable del conflicto, y más allá de su propia aptitud, es sólo una de sus condiciones. Las otras condiciones aquí mencionadas pueden reducir a nada la buena voluntad y al recurso de los terceros.

Asimismo, un factor determinante es el carácter del conflicto, que condiciona fuertemente la salida de los conflictos. Lo deseable es que los conflictos sean de suma positiva en la que todos ganen, lo que no es parte de los hábitos nacionales, más orientados a conflictos de suma cero, en los cuales se busca ganar sobre el adversario y a sus expensas. Lo peor es el conflicto de suma negativa en que todos pierden, como ha ocurrido tantas veces. Aquí puede constarse la importancia de los factores “subjetivos” del conflicto.

1.8.2 Marco Histórico

Negociación y conflicto en Bolivia.

La mayor parte de los bolivianos preferimos el diálogo para resolver conflictos o discrepancias, y creemos en la deliberación y la concertación, a partir de esto podemos señalar que es posible construir una cultura política para la democracia boliviana.

Aunque esta descripción es académica, no es suficiente, porque la práctica cotidiana de los actores sociales muestra tendencias hacia la conflictividad, la violencia y por último recién al dialogo.

¹⁹ Lo que aumenta los riesgos de la escalada y salidas no deseables.

Este contraste se observa también en el comportamiento de los líderes políticos y dirigentes sociales, cuyas demandas de diálogo y deliberación no son acompañadas por una voluntad efectiva de concertación. Siendo prueba de ello la profusión de acuerdos que no se cumplen, de reuniones y encuentros que se frustran, de diálogos que se prolongan estérilmente; pero tan estérilmente como los mismos conflictos, aunque éstos son más costosos. Los conflictos que se reproducen periódicamente como ritos que renuevan convicciones y comportamientos, pero que raras veces generan los beneficios buscados por sus protagonistas.

Incluso se observa en muchos casos disocian entre la acción y el objetivo, a tal punto que los costos de llevarla a cabo sobrepasan los beneficios que se pretende obtener con ella. Y casi siempre los grupos más activos en un conflicto terminen siendo los más perjudicados por su resultado, aún logrando lo que ellos mismos consideran una victoria por su accionar.

Para mayor entender citemos una parte del texto “Perfiles de la protesta y Política y movimientos sociales en Bolivia” de John Crabtree, donde se dice:

“Retrocediendo al año 2000 con la guerra del agua en Cochabamba, donde respaldaron activamente la ruptura de las negociaciones para modificar un contrato, postergando la posibilidad de acceder al servicio indefinidamente, encontramos la base de la historia contemporánea de la conflictividad boliviana. Seguido de los hechos ocurridos en febrero y octubre de 2003, hechos que forzaron una nueva realidad nacional.

Por eso es necesario investigar y reflexionar sobre estos hechos sociales que hacen a una nueva sociedad donde todavía permanece contradicción entre lo que decimos

como individuos y lo que hacemos como miembros de grupos activos, como parte de la acción social y política.

También se investiga cuáles son los significados reales que se tienen en nuestro país con ideas sobre diálogo, deliberación, concertación, negociación. Donde para muchos dialogar es sinónimo de ser escuchado, pero no de escuchar. O que para otros deliberar significa lo mismo que hablar, pero no entraña la obligación de oír. Y la palabra concertar parece significar explicar, estando lejos de la definición de negociar. Sin dejar de lado el monitoreo, seguimiento o en palabras más sencillas el cumplimiento a los acuerdos y compromisos celebrados”²⁰.

La evolución de la escalada de la Violencia en Bolivia

Inestabilidad política es un rasgo que caracterizo a Bolivia de ser un Estado en situación de crisis y riesgo social por la alta dosis de violencia que se dio en el año 2000, 2003, 2005, 2008, siendo protagonistas importantes de estos eventos los obreros, sectores populares urbanos, campesinos, cocaleros y una amplia gama de nuevos actores difícilmente identificables desde las categorías de clase social²¹.

Otros actores que son generadores de demandas sociales, conflictos y violencia son los que generan eventos de adhesión activa, que implican una acción deliberada por parte de los individuos como el bloqueo, toma, marcha, ya que estos eventos han pasado a ser más importantes que los de adhesión pasiva, que solamente requieren que los participantes dejen de hacer algo habitual como las huelgas y paros. A estos datos hay que añadir la aparición de grupos armados y el resurgimiento de

²⁰ **“Perfiles de la protesta y Política y movimientos sociales en Bolivia”**, Crabtree John, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, Año 2005.

²¹ También en el ámbito municipal podemos hablar de la escalada de violencia cuando sus actores locales generan conflictos y se prolongan por muchos días y en ocasiones por varios meses, y con frecuencia han conllevado acciones de violencia causando perjuicios a toda la ciudadanía con la paralización de actividades y el congelamiento de cuentas, quedándose al margen de la gestión pública municipal.

demandas bruscas y enérgicas de la autonomía por parte de diferentes regiones, que en muchos casos llego a polarizar el país y ha resucitar discursos políticos que propugnan la desintegración boliviana.

Con todos estos elementos descritos como históricos, podemos darle soporte a la proposición investigativa de esta tesis de grado, además de comparar entre el Estado saliente de características neoliberales con el Estado actual que plantea la descolonización de instituciones y servidores públicos sean en el ámbito nacional, regional – departamental y municipal.

1.8.3 Marco Conceptual

Cambio de Alcalde con trauma social, se relaciona al efecto traumático y de inestabilidad que deja en la sociedad civil del municipio el cambio de Alcalde en el que se dejaron de lado los mecanismos de concertación y diálogo para pasar a los de la violencia y enfrentamiento; los cuales pueden ser muy peligrosos pues dejan al municipio en el peligro de la in gobernabilidad.

Cambio de Alcalde sin trauma social, se relaciona a todo cambio de Alcalde que no transmita una repercusión traumante hacia la sociedad civil del municipio, este cambio debe estar enmarcado en mecanismos de concertación y diálogo. Uno de esos mecanismos es el Voto Constructivo o de Censura establecido en el art. 201 párrafos II (Régimen Municipal) de la Constitución Política del Estado y en los artículos 50 y 51 de la Ley de Municipalidades.

Conflicto, es la oposición o contradicción de intereses y valores y se origina de una diferencia de intereses o deseos en aspiraciones incompatibles que empujan a las partes a enfrentarse en busca de lograr su objeto.

Conflictos limítrofes al interior del Municipio, se refiere a las confrontaciones que existen entre dos o más distritos o sub alcaldías de un municipio debido a que sus jurisdicciones no tienen bien definidos sus límites provocando enfrentamientos entre sus pobladores y demandando a la Alcaldía que defina bien los límites de cada distrito o sub alcaldía.

Conflictos por creación de Distritos Municipales, se refiere a las confrontaciones y enfrentamientos generados por la insatisfacción que muestran los vecinos hacia la alcaldía, debido al hecho que ésta no tomó en cuenta los criterios de distritación que marca la Ley de Municipalidades en su artículo 166, párrafos I y II y el artículo 21 de la Ley de Descentralización Administrativa.

Firmas suspendidas de los recursos de Participación Popular, se refiere a que debido a diferentes hechos irregulares dentro de la alcaldía; como la no presentación del POA, la no presentación de información al Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, conflicto de autoridades, etc. El Comité de Vigilancia está facultado a denunciar estos hechos al Poder Ejecutivo representadas a nivel Departamental por las Prefecturas o al Honorable Senado Nacional este órgano mediante Resolución Camaral puede inhabilitar las firmas de los alcaldes y colaboradores para que no puedan retirar los recursos de las cuentas bancarias de su municipio por concepto de coparticipación tributario o de participación popular.

Firmas suspendidas para los recursos del HIPIC II, los recursos HIPC II tiene como objetivo primordial la reducción de la pobreza invirtiendo estos recursos condonados a la salud, educación e infraestructura productiva (art. 9 incisos: a), b) y c) de la Ley del Dialogo Nacional), en caso de que si el Gobierno Municipal utilizara estos recursos para actividades ajenas a las dispuestas por Ley, se procederá a la suspensión de firmas bancarias destinadas a estos recursos por parte del Honorable Senado Nacional.

Gobernabilidad, la capacidad de una sociedad para llegar a pactos sociales sostenibles en tiempo y el espacio.

Gobierno Autónomo Departamental, el Gobierno Autónomo departamental es la máxima instancia de decisión política y administrativa en un departamento, esta constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo departamental.

Gobierno Municipal, es la autoridad encargada de gobernar y administrar el municipio con el fin principal de planificar y promover el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio. El gobierno municipal está conformado por el concejo municipal y el alcalde elegidos en las elecciones municipales.

Modelo, esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja, como la evolución económica o social de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento.

Prefectura, es la representación del poder ejecutivo en cada departamento y es la institución responsable de la administración departamental. Su estructura esta definida por decretos reglamentarios, las principales atribuciones de las prefecturas son: mantener el orden interno en el departamento, administrar los recursos económicos y financieros y los bienes de dominio y uso departamental, designar a los subprefectos en las provincias, ejecutar y formular proyectos de inversión pública, administrar y controlar los servicios de asistencia social, cultura, deportes, agropecuarios, de caminos, promover la participación popular y canalizar los requerimientos de las organizaciones indígenas.

Responsabilidad Administrativa, tienen esta responsabilidad todos los servidores y ex servidores municipales; siendo pasibles de sanción por acciones u omisiones en el ejercicio de su función, prescribe a los dos años de la contravención. Se determina mediante proceso interno y conforme a los mecanismos y procedimientos establecidos por el Decreto Supremo No. 23318-A (Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública). Las sanciones que aplica la autoridad competente, de acuerdo con la gravedad de la contravención, serán la multa, la suspensión y la destitución del servidor municipal.

Responsabilidad Civil, se refiere a aquella responsabilidad que se aplica por acciones u omisiones de los servidores públicos municipales o de las personas naturales o jurídicas que causen al municipio un daño cuantificable en dinero, comprende también a los ex servidores públicos municipales. La responsabilidad es determinada por el juez competente, según corresponda el daño y las consecuencias.

Responsabilidad Ejecutiva, se aplica a la Máxima Autoridad Ejecutiva; en el caso de la municipalidad al Alcalde si éste estuviera involucrado. Las contravenciones pueden ser negligentes o deficientes, no rendir del uso y del resultado del manejo de recursos municipales, no presentar los EEFF de cada gestión. La responsabilidad ejecutiva se determina mediante dictamen de la Contraloría General de la República y se sujeta a los procedimientos establecidos mediante el Decreto Supremo No. 23318- A (Reglamento de la Responsabilidad por la Función Publica). Prescribe los daños concluida la gestión. Las sanciones son la suspensión del Alcalde o su destitución.

Responsabilidad Penal, existe cuando las acciones u omisiones de los servidores o ex servidores públicos municipales o de personas particulares están tipificadas como delitos en el Código Penal. Este Código determina en cuanto tiempo prescribe el

delito según su gravedad. El juez competente es el que determina si se puede exigir responsabilidad a los acusados, mientras que las penas y sanciones son las previstas para cada delito en el Código Penal o por las leyes especiales.

Responsabilidad por Omisión, se refiere a que si las autoridades municipales encargadas no inician las acciones legales correspondientes después de haber recibido la denuncia; ellas mismas deberán responder, como indican los artículos 154 y 171 del Código Penal, por incumplimiento de deberes y encubrimiento, respectivamente. Las acciones legales, podrán iniciarse a instancias del Ministerio de Público, por denuncia de la Contraloría General de la República o de cualquier ciudadano.

CAPITULO SEGUNDO

2. Las tendencias de gobernabilidad municipal

Jesús Ortego²² analiza a la gobernabilidad municipal, ha partir de la construcción de medidas de tendencias de calificación política, siendo base de este modelo la definición de gobernabilidad entendida como “...la capacidad de una sociedad en llegar a realizar pactos sociales sostenibles en el tiempo...”. En cuanto al método general de trabajo utiliza la aplicación de semáforos en tres colores que son el rojo, amarillo, y el verde con su respectiva asignación de valor cualitativo.

Este autor expone que deben existir tres variables para armar el modelo de medición de la gobernabilidad municipal a través de ‘tendencias’, siendo estas tres variables:

- i) El cambio de alcaldes municipales,
- ii) Los procesos de la Contraloría General, y
- iii) La conformación partidaria y de coaliciones de los gobiernos municipales.

Se considera a estos tres hechos más frecuentes del accionar municipal, la que definiremos de la siguiente manera:

²² **“Gobernabilidad y salud en los Municipios de Bolivia: Una propuesta de Dialogo para el cumplimiento de las metas del milenio”**, Ortego Jesús, Ministerio de Salud y Deportes, Año 2003.

2.1 El cambio de alcaldes municipales

La ley de municipalidades señala las causas que motivan al reemplazo de los alcaldes municipales, partiendo de la renuncia por cualquier motivo o impedimento hasta la suspensión temporal del ejercicio de sus funciones por existir en su contra autos de procesamiento o casos contemplados en la ley SAFCO, también pueden darse suspensiones definitivas o pérdida de mandato por sentencia condenatoria ejecutoriada, pliego de cargo ejecutoriado, sentencia judicial ejecutoriada por responsabilidad civil contra el Estado, lo previsto por el Código Electoral y los casos conforme la ley SAFCO y sus reglamentos cuando corresponda, de igual manera existe la figura excepcional del ‘voto de censura constructivo’ como un instrumento de cambio de los alcaldes municipales cuando el concejo municipal ha perdido la confianza en la autoridad edil.

Finalmente, se da el cambio de alcaldes municipales por medio de la generación de ‘acuerdos culturales’ que son parte de la cultura política en las jurisdicciones municipales de nuestro país, lo que popularmente conocemos como el ‘pasanaku político’.

2.2 Los procesos de la Contraloría General

La responsabilidad por la función pública, se da cuando todo servidor no desempeña sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. En tal sentido estos deberán responder por el ejercicio de sus funciones ante sus superiores jerárquicos. Y como es el caso de las Máximas Autoridades Ejecutivas (MAE’s) ante los titulares de las entidades que ejerzan tuición sobre estas. Es bueno mencionar que existirá una autoridad legal competente quien será el máximo ejecutivo de la entidad que ejerce tuición o en algunas circunstancias será quien tenga competencia para delegar a su representante al que deberán responder sus

funciones. Ahora las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos son conforme determina la ley SAFCO que son responsabilidad Administrativa, Ejecutiva, Civil y Penal.

En el ámbito municipal la máxima instancia de decisión es el concejo municipal, y es ante este órgano colegiado, que la máxima autoridad ejecutiva (alcalde) debe informar sobre el desempeño de sus funciones que no sean contrarios a la norma y menos generen las responsabilidades citadas.

2.3 La conformación del gobierno municipal

Buscar fundamentos teóricos o legales para explicar la conformación de los gobiernos municipales, es pecar de ingenuo, cuando esta variable utilizada para el modelo solo es producto de la observación de sucesos políticos que van reforzados de lógica y racionalidad que como mínimo se debe tener para los gobiernos municipales, por lo que lo más usual a encontrar es:

- gobiernos municipales con mayoría absoluta y sin necesidad de coalición, cuando se cuenta con la mayoría necesaria en el concejo municipal,
- gobiernos municipales con necesidad de una coalición, por la existencia de tres partidos, lo que obliga necesariamente a tener una alianza, y
- gobiernos municipales con necesidad de más de una coalición o alianzas políticas, ante la existencia de más de tres partidos políticos.

2.4 Clasificación interna de las variables

En cuanto a la subdivisión que tiene cada variable encontramos que:

Para el **'cambio de alcaldes municipales'** esta variable esta subdividida en tres vectores²³ que son: i) la renuncia al cargo, ii) el voto de censura constructiva (medida excepcional que esta contemplada en la ley de municipalidades y agrupa a la mayoría de los casos que generan los cambios de alcaldes por acciones de tipo legal) y iii) el acuerdo para hacer gobierno, de ello se desprende indicadores que nos permite inferir que existirá municipios de alto grado de estabilidad política donde en tres años de gestión no existió cambio alguno de alcaldes, y serán municipios de baja estabilidad política donde se presenten 2 o 3 cambios de alcaldes en las mismas gestiones, este indicador es recomendable para municipios de categoría poblacional A y B²⁴.

En cuanto a **'los procesos de la Contraloría General'** se establecen como vectores a i) la responsabilidad civil y ii) la responsabilidad civil, penal y administrativa, siendo esta variable la que permite medir el grado de tendencia de gobernabilidad moderada o normal.

Finalmente tenemos para **'la conformación del gobierno municipal'**, tres vectores son parte de esta variable como i) el gobierno municipal con mayoría y sin necesidad de coalición, ii) el gobierno municipal con necesidad de una coalición (tres partidos) y iii) el gobierno municipal con necesidad de más de una coalición (más de tres partidos).

²³ Vectores son el nombre técnico que se aplica en la estadística para la división de los componentes de las variables.

²⁴ I. Es necesario aclarar que la censura constructiva como método para cambiar a los alcaldes municipales sí afecta a la continuidad de políticas públicas y el desarrollo de la gestión municipal, y no así los acuerdos o pactos (que por lo general son previos o anticipados) por los cuales se cambian a las autoridades por ser aislados de la normativa municipal de sanción, en razón que en el fondo el cambio solo es de la persona no tanto así de la manera como se viene desarrollando la gestión. II. La recomendación del autor del modelo es que sea preferentemente aplicados a los municipios de categoría poblacional "A" y "B" que son: municipios de categoría "A" cuando su población llega hasta 5.000 habitantes, y municipios de categoría "B" cuando su población es de 5.000 a 15.000 habitantes.

2.5 Estructura del modelo de estudio de la gobernabilidad municipal

La estructura del modelo de estudio propuesto por Jesús Ortega consiste en explicar la gobernabilidad municipal (variable dependiente) a partir del cambio de alcaldes municipales, los procesos de la contraloría general y la conformación de los gobiernos municipales (variables independientes), siendo esta su estructura formal.

$$g = f(x, y, z)$$

VARIABLES	REFERENCIA
<i>g (dependiente)</i>	<i>gobernabilidad municipal</i>
<i>x (independiente)</i>	<i>cambio de alcaldes municipales</i>
<i>y (independiente)</i>	<i>los procesos de la Contraloría General República</i>
<i>z (independiente)</i>	<i>conformación de los gobiernos municipales</i>

Tabla 2-1 Estructura del modelo de la gobernabilidad municipal.

2.5.1 El cambio de Alcaldes Municipales (variable x)

El cambio de alcaldes municipales, como variable independiente establece como mínimo tres vectores en los cuales será demarcado el número de sucesos posibles para expresar tendencias de estabilidad o inestabilidad política en los municipios, siendo su utilización restringida a solo medir lo citado, excluyendo el punto intermedio entre ambos extremos.

Para ellos los tres vectores a utilizar como base de medición para identificar municipios con inestabilidad política son:

VECTORES	REFERENCIA
<i>x1</i>	<i>renuncia al cargo</i>
<i>x2</i>	<i>voto de censura constructiva</i>
<i>x3</i>	<i>acuerdos culturales</i>

Tabla 2-2 Vectores de la variable “cambio de alcaldes municipales”

De donde se clasificara a los municipios identificados en la siguiente matriz de resultados:

	<i>x = cambio de Alcaldes Municipales</i>	<i>y = procesos de la Contraloría General de la República</i>	<i>z = conformación del Gobierno Municipal</i>	<i>Calificación Total</i>
g = Gobernabilidad Municipal	Municipio con estabilidad política: <i>municipios en los que no ha existido ningún cambio de alcalde en las gestiones observadas</i>			Municipio con gobernabilidad
	Municipio con inestabilidad política: <i>municipios en los que se ha producido dos o tres cambios de alcaldes en esas mismas gestiones por cualquiera de las causas establecidas en los vectores de la variable “x”</i>			Municipio con ingobernabilidad

Tabla 2-3 Matriz de gobernabilidad municipal

2.5.2 Los procesos de la Contraloría General de la República (variable y)

Los procesos de responsabilidad civil, administrativa y penal contemplados en la ley 1178 y el Decreto Supremo 23318 – A, los que según el autor de este modelo se divide como mínimo en tres grupos que son i) los municipios donde no existe procesos relacionados con malversación de fondos de los recursos públicos, ii) municipios donde existe responsabilidad civil, y iii) municipios con responsabilidad civil, penal y administrativa, por ello esta variable es recomendada para trabajar la tendencia media de gobernabilidad; ahora ha efecto de poder contar con un índice más detallado de la estabilidad media en las tendencias de gobernabilidad municipal, realizaremos la siguiente adaptación considerando solo las subdivisiones ii) y iii):

LOS PROCESOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL (VARIABLE Y)	
VECTORES	DESCRIPCION DEL VECTOR
<i>y1</i>	<i>municipios en los que existe responsabilidad civil</i>
<i>y2</i>	<i>municipios en los que existe responsabilidad civil, administrativa y penal</i>

Tabla 2-4 Vectores de la variable “procesos de la contraloría general”

Clasificando a los municipios identificados en la siguiente matriz de resultados:

g = Gobernabilidad Municipal	x = cambio de Alcaldes Municipales	y = procesos de la Contraloría General de la República	z = conformación del Gobierno Municipal	Calificación Total
			Municipio con estabilidad política: <i>municipios en los que existe responsabilidad civil en las gestiones</i>	

		<i>observadas</i>		
		Municipio con inestabilidad política: municipios en los que existe responsabilidad civil, administrativa y penal en las gestiones observadas		Municipio con tendencia media de gobernabilidad

Tabla 2-5 Matriz de gobernabilidad municipal

2.5.3 La conformación del gobierno municipal (variable z)

La conformación de gobiernos municipales señala la existencia de tres vectores que son: i) gobiernos municipales con mayoría absoluta para gobernar, ii) gobiernos municipales (en la muchos casos la primera mayoría política) con necesidad de una coalición porque existen tres partidos políticos, y iii) los gobiernos municipales con necesidad de más de una coalición porque existen más de tres partidos políticos, con estos vectores se ha demarcado el número de sucesos posibles para expresar tendencias de gobernabilidad a partir del **‘riesgo político’** asignado de forma directa:

LA CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL (VARIABLE Z)		
VECTORES	DESCRIPCIÓN DEL VECTOR	CALIFICACIÓN
z1	<i>la mayoría ‘absoluta’ para conformar un gobierno municipal</i>	<i>Municipio sin riesgo político (gobernabilidad)</i>
z2	<i>gobiernos municipales con necesidad de una coalición</i>	<i>Municipio con riesgo político (tendencia media de gobernabilidad)</i>
z3	<i>gobiernos municipales con necesidad de más de una coalición</i>	<i>Municipio con riesgo político alto (ingobernabilidad)</i>

Tabla 2-6 Vectores de la variable “conformación del gobierno municipal”

Finalmente con todo lo expuesto y de acuerdo a la estructura del modelo de estudio de la gobernabilidad municipal a partir de tendencias, debemos entender la existencia o no de conflictos sociales y gobernabilidad de la siguiente manera:

abi lid ad	<i>x = cambio de Alcaldes Municipales</i>	<i>y = procesos de la Contraloría General</i>	<i>z = conformación del Gobierno Municipal</i>	<i>Calificación Total</i>
---------------------------	---	---	--	---------------------------

	<i>Municipios en los que no ha existido ningún cambio de alcalde</i>	<i>Municipios en los que existe responsabilidad civil</i>	<i>Municipios con la mayoría 'absoluta' para conformar un gobierno</i>	Municipio con gobernabilidad
		<i>Municipios en los que existe responsabilidad civil, administrativa y penal</i>	<i>Municipios con necesidad de una coalición para conformar un gobierno</i>	Municipio con tendencia media de gobernabilidad
	<i>Municipios en los que se ha producido dos o tres cambios de alcaldes</i>		<i>Municipios con necesidad de más de una coalición para conformar un gobierno</i>	Municipio con ingobernabilidad

Tabla 2-7 Matriz de gobernabilidad municipal

2.6 Aplicación de las tendencias de gobernabilidad a la realidad municipal

El estudio de las tendencias de la Gobernabilidad de Jesús Ortego, considerando la sistematización de datos de acuerdo a la clasificación de variables (x: cambio de alcaldes municipales, y: procesos de la Contraloría General, z: conformación del gobierno municipal), expone que en el año 2001 en Bolivia los municipios con diferentes grados de dificultad en su estabilidad política representan el 33.8% del total de municipios de nuestro país, es decir tienen **tendencia baja de gobernabilidad**, 23.3% de los municipios del país se encuentra en la banda amarilla, es decir tienen la condición de **tendencia media de gobernabilidad**, y 42.9% de los municipios tiene tendencia a la estabilidad o son gobernables.

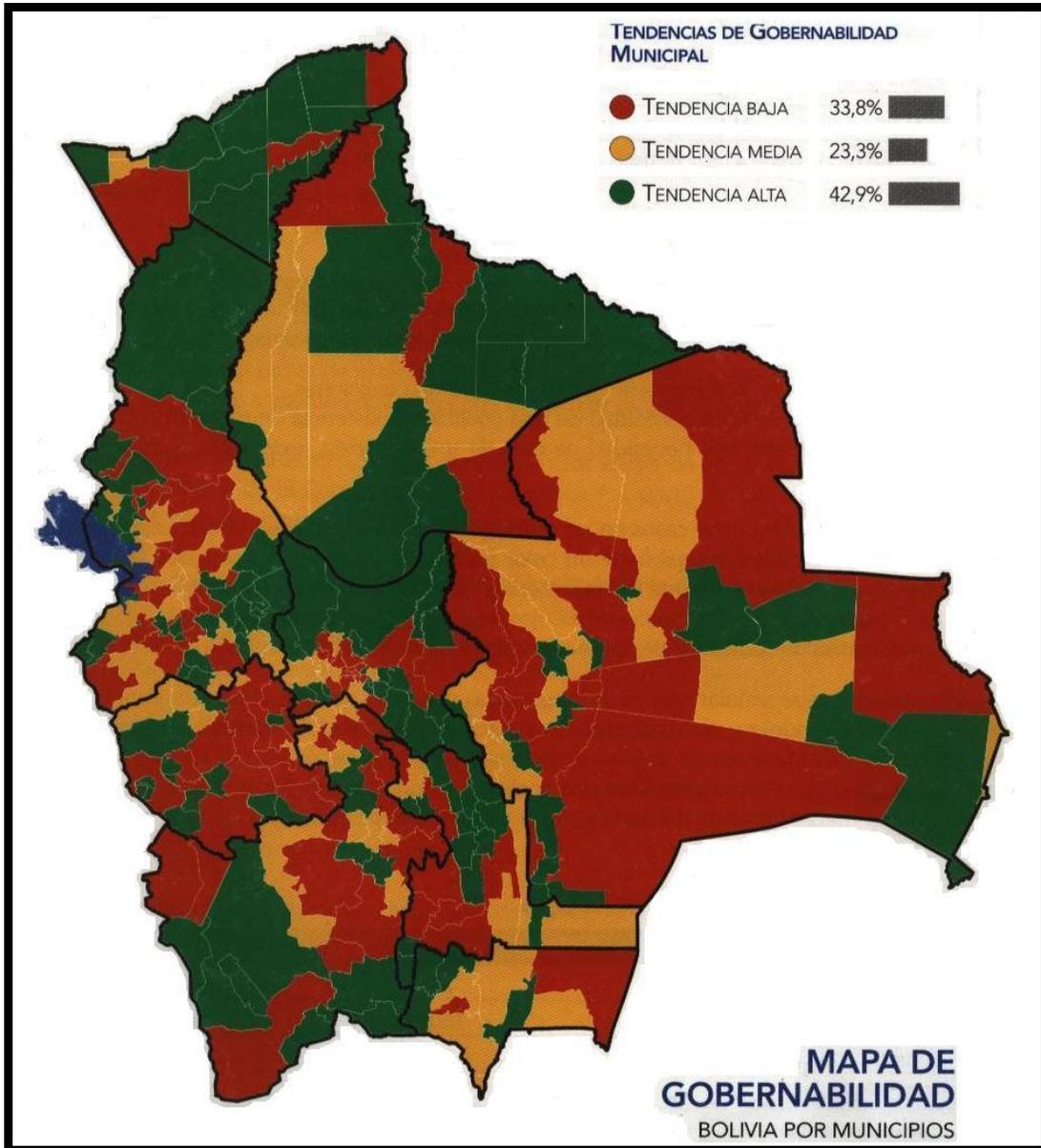
Tendencia de Gobernabilidad	Código	Población	% Municipios
Tendencia alta	Verde	1.446.496	42.9%
Tendencia media	Amarillo	3.161.460	23.3%

Tendencia baja ²⁵	Rojo	3.608.491	33.8%
Total		8.216.447	100%

Cuadro 2-1 Tendencia de gobernabilidad municipal en Bolivia – 2001. Fuente: Gobernabilidad y salud en los municipios de Bolivia, Ministerio de Salud 2003. Datos al 31 de diciembre de 2001, no contempla las grandes capitales de Departamento.

²⁵ Algunos de los municipios que se encuentran en esta categoría de "Municipios con tendencia de ingobernabilidad" o Municipios Rojos son: Tarabauco, Monteagudo, Palca, Mecapaca, Coro Coro, Laja, Batallas, Vinto, Sacaba, San Benito, Oruro, Huanuni, Tomave, Charagua y **Cotoca** en especial porque cumplen los tres requisitos descritos como variables x, y, z.

2.6.1 Mapa de las tendencias de gobernabilidad en Bolivia (2001)



Mapa 2-1 Mapa de la tendencia de gobernabilidad municipal en Bolivia – 2001. Fuente: Gobernabilidad y salud en los municipios de Bolivia, Ministerio de Salud 2003. Datos al 31 de diciembre de 2001, no contempla las grandes capitales de Departamento.

El mapa de las tendencias de gobernabilidad en Bolivia correspondiente al año 2001 representa el grado de gobernabilidad existente en el ámbito municipal, del cual resaltan muchas jurisdicciones municipales de categoría poblacional B y C que

asumían el cuoteo como la herramienta de gobernabilidad, cuoteo que permitía la distribución de espacios laborales y la participación en procesos de contratación y adjudicación de proyectos sesgando la calificación de acuerdo a la satisfacción de interés particulares y no municipales.

De esta representación, consideramos al Municipio de Cotoca como caso de estudio para desarmar y armar con fines académicos el modelo planteado por Jesús Ortego, para esto se hará una descripción de acciones y hechos suscitados en Cotoca en el año 2001 y posterior a este.

2.6.2 Caso de Estudio: Gobierno Municipal de Cotoca

Si bien la ley de participación popular ha generado importantes avances en cuanto a la democratización del país, la equidad y la gobernancia participativa; pero es también evidente que, en municipios como Cotoca²⁶, el proceso de municipalización iniciado desde 1994 es débil y no funciona adecuadamente.

El Concejo Municipal de Cotoca tiene cinco miembros; los resultados de las elecciones municipales de 1999 distribuyen las concejalías de la siguiente manera:

²⁶ **Datos Generales del Municipio de Cotoca:** El municipio de Cotoca se encuentra ubicado a 17 kilómetros de la ciudad de Santa Cruz; pertenece a la segunda sección de la provincia Andrés Ibáñez; es un municipio periurbano y tiene una superficie de 623 kilómetros cuadrados. Según el Censo de 1992, el municipio de Cotoca tenía una población de 21.252 habitantes; en el año 2001 la población se incrementó a 36.425 habitantes; la tasa anual de crecimiento es del 5,82%; la incidencia de pobreza en el municipio asciende al 72% de su población. La principal actividad económica del municipio es la agropecuaria; otras actividades importantes son la producción de artesanía, alfarería, cerámica y tejidos; no es menos importante el conjunto de actividades que se generan en el municipio en torno a las festividades religiosas que se realizan en el Santuario de la Virgen de Cotoca.

Elecciones Municipales 1999: Municipio de la “Virgen de Cotoca”

Partidos políticos	Número de concejales	Concejales titulares	Concejales suplentes
MIR	2	Estanislao Araúz	Eida López
		Lucas Saucedo	Oscar Callaú
ADN	2	Lucas Brítez	Fanny Justiniano
		Hugo Carrasco	Marlene Flores
MNR	1	Ronald Saucedo	Arminda Pedraza

Cuadro 2-2 Resultados elecciones municipales 1999, Municipio de la “Virgen de Cotoca”. Fuente: Las piezas del conflicto, Fundación Unir. Primera edición. Mayo 2005.

El Ejecutivo Municipal de Cotoca, a la cabeza del alcalde cuenta con 72 funcionarios municipales, 37 Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y ocho distritos municipales; cada distrito tiene un representante ante el Comité de Vigilancia.

2.6.2.1 Antecedentes del conflicto

A partir de 1994 el municipio de Cotoca ha vivido un conflicto de permanente ingobernabilidad debido a los intereses económicos, políticos y pugnas de poder. En 1997, el entonces párroco del Santuario de Cotoca, Padre Lucas Brítez, denunció supuestos malos manejos económicos en la administración municipal.

2.6.2.2 Actores del conflicto

Existen identificados varios actores que los agrupamos en tres tipos que son los primarios, secundarios y terciarios:

- los primeros son aquellos que están directamente involucrados en el conflicto;
- el segundo grupo de actores tiene una participación indirecta;
- y el tercer grupo está conformado por instituciones de mediación y de convocatoria al diálogo y la negociación.

2.6.2.3 Problematización del conflicto

Problema Principal:

Actos de corrupción denunciados durante la gestión de Lucas Brítez:

- hipoteca de maquinaria municipal,
- sobrepagos en compra de material escolar y computadoras,
- irregularidades en pagos del entierro sanitario,
- préstamos irregulares al personal,
- contratos “inflados” con empresas, compra irregular de luminarias
- y despido de personal técnico y administrativo.

Problemas secundarios:

Actos de corrupción denunciados durante la gestión de Hugo Carrasco como el desvío de fondos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Problemas transversales:

Pugnas con el Comité de Vigilancia (control social a la gestión municipal): a raíz de los dos problemas indicados, Víctor Hugo Okada, presidente del Comité de

Vigilancia, solicita licencia temporal a su cargo debido a las agresiones que sufrió en medio del conflicto; Cristina Rojas asume la presidencia interina del Comité.

2.6.2.4 Caracterización del conflicto

La ingobernabilidad en el municipio de Cotoca tiene una secuencia cíclica en la que se presentan puntos de inflexión asociados a circunstancias de su desarrollo y según los intereses de sus principales actores. Así también el conflicto dentro del Concejo Municipal presenta una secuencia cíclica más pronunciada y en un periodo de tiempo relativamente menor respecto del conflicto en el Comité de Vigilancia. Esta situación se explica por las características de los detonantes del conflicto. Fruto de ello se presenta un alto grado de tensión en las relaciones entre actores hasta desencadenar en momentos de crisis en el ejecutivo y legislativo municipal, y en el Comité e Vigilancia.

En el análisis siguiente se clasifican los conflictos del municipio de Cotoca en base a cuatro criterios:

- intereses políticos y económicos;
- relaciones y posiciones;
- valores; y
- carácter estructural y sistémico.

Criterios de tipificación de los conflictos	Descripción
Intereses políticos y económicos	<p>i) Son intereses relacionados con la cultura política del sistema partidario.</p> <p>ii) Con el propósito de llegar al poder, los partidos políticos representados en el Concejo Municipal de Cotoca firmaron acuerdos de “governabilidad”, donde los principales factores son el cuoteo político de los principales cargos del municipio y el manejo de sus recursos; el incumplimiento de estos acuerdos genera problemas entre concejales y desencadena el conflicto.</p>
Relaciones y posiciones	<p>i) Las denuncias de corrupción y los intereses políticos y económicos generaron una situación de permanente enfrentamiento entre concejales de la oposición y el oficialismo; los enfrentamientos llegaron incluso hasta las agresiones físicas.</p> <p>ii) Asimismo, las referidas denuncias desataron enfrentamientos entre concejales del mismo partido político.</p>
Valores	<p>i) Las pugnas por el control del poder y los intereses políticos y económicos sobrepasaron continuamente los valores de ética, buena conducta, honestidad, confianza, credibilidad, vocación de servicio y respeto al voto popular.</p> <p>ii) Este comportamiento, en el marco de la administración municipal, ha provocado el despido de funcionarios municipales sin previo proceso, transgrediendo sus derechos y sin el respectivo pago de beneficios sociales.</p>
Estructurales y sistémicos	<p>i) La corrupción es un problema estructural difícil de solucionar; en el caso del municipio de Cotoca, los actos de corrupción denunciados se encuentran estrechamente vinculados a estructuras políticas de reproducción del poder a nivel departamental y nacional.</p> <p>ii) Pareciera que la mayoría de los actores políticos que detentan poder trabajan con el propósito de armar estructuras cerradas, impenetrables y muy bien organizadas alrededor de la corrupción.</p> <p>iii) Diferentes actores del municipio señalan que la corrupción en la Alcaldía de Cotoca responde a estructuras bien organizadas a nivel local, departamental e incluso a nivel nacional.</p>

	iv) El nepotismo, el abuso del poder y el prebendalismo en el Ejecutivo Municipal se han convertido en una práctica permanente.
--	---

Cuadro 2-3 Caracterización del conflicto en el municipio de la “Virgen de Cotoca”. Fuente: Las piezas del conflicto, Fundación Unir. Primera edición. Mayo 2005.

2.6.2.5 Actores y espacios de negociación

- **Estrategias, discursos e intereses en la negociación**

En el municipio de Cotoca existen factores y problemas estructurales latentes que se originan en el sistema político nacional y en la propia ley de participación popular. Estos problemas están relacionados con actos de corrupción, pactos de gobernabilidad incumplidos, intereses político-partidarios y económicos, todos son fuente de la que se nutre el desencadenamiento del conflicto.

En el municipio de Cotoca los conflictos son procesos originados por la clase política representada por sus respectivos concejales. Detrás de la denominada gobernabilidad municipal y en base a un discurso que propone defender los intereses de la población; pero que su clase política esconde su ambición de acceder al poder.

La manifestación más reveladora de la descomposición del concepto de gobernabilidad se expresa en la negociación para la repartija de empleos en la comuna. Como lo establece la ley de participación popular, cualquiera de los concejales electos tiene el pleno derecho de ocupar el cargo de Alcalde o de Presidente del Concejo Municipal; la recurrente imposibilidad de los partidos de reunir el número suficiente de votos (y de concejales) para acceder directamente a la administración del municipio los obliga a negociar acuerdos con sus

circunstanciales contrincantes. Este proceso de negociación, tal como se lo percibe clara y mayoritariamente en la sociedad civil, concluye en una solución coyuntural: la repartija de empleos en el municipio.

El proceso de negociación para la conducción del municipio de Cotoca estuvo caracterizado por la presencia de fuertes intereses políticos y económicos de las partes en conflicto. En términos generales, los intereses económicos que se ponen en juego se expresan en el acceso a los recursos municipales para cumplir con dos propósitos inmediatos: fuentes de empleo para la militancia del partido en cuestión y la recaudación de fondos de la militancia que trabaja en el municipio con destino al partido. Estos son, en síntesis, los móviles por los cuales los concejales electos negocian los acuerdos de gobernabilidad municipal.

- **Actores e intentos de intermediación**

El Comité de Vigilancia y las juntas vecinales se limitaron a solicitar, mediante cartas, que los actores enfrentados depongan sus actitudes y trabajen ejecutando las obras programadas en los respectivos POA municipales.

Entre estas acciones de parte del Comité de Vigilancia resalta las cartas al Mecanismo Departamental de Control Social solicitando su intervención como mediador para la solución del problema. Aunque esta institución trató de intervenir como una instancia facilitadora del diálogo y negociación, pero al ver que poco o nada podía hacer frente a la sorda pugna política existente, vio por conveniente retirarse, emitiendo un pronunciamiento de solidaridad con el Comité de Vigilancia sin ningún resultado favorable.

También enviaron notas a la Unidad de Lucha Contra la Corrupción del gobierno central para que se investiguen los actos de corrupción denunciados y tome parte activa en la solución del conflicto. La participación de la unidad del gobierno central

se limitó a realizar una visita de campo al municipio, escuchar a las partes y comprometerse a investigar²⁷.

Por su parte los medios de comunicación, se limitaron a informar a la población sobre el desarrollo del conflicto publicando información referida principalmente a los supuestos actos de corrupción denunciados en el municipio²⁸.

La Iglesia manifestó su interés de mediar e interceder en el conflicto tratando de buscar una solución. Sin embargo, nunca existió un pronunciamiento oficial y formal sobre el problema, y tampoco hubo párroco alguno que se pronunciara en las respectivas homilías dominicales, palestra donde normalmente se tocan temas del quehacer cotidiano del pueblo.

El Comité Cívico de Cotoca, más allá de lamentar el desencadenamiento del conflicto, su intervención fue prácticamente nula. El silencio se explica porque existe un vínculo familiar muy estrecho entre los actores principales del conflicto y la dirigencia cívica.

Con todo lo señalado es obvio que los espacios de negociación para la superación del conflicto se redujeran exclusivamente al ámbito del Concejo Municipal. Ni el Comité de Vigilancia, los medios de comunicación, la Iglesia, el Comité Cívico y las juntas vecinales, y mucho menos las instancias gubernamentales como la Unidad de

²⁷ El Comité de Vigilancia y las Juntas Vecinales, en medio de todos estos intentos fallidos de convocatoria a la solución del conflicto, realizaron varias marchas de protesta.

²⁸ Algunos medios locales, tanto radiales como escritos, recibieron amenazas de los actores enfrentados, por lo que decidieron bajar el grado de cobertura y seguimiento al desarrollo y evolución del conflicto municipal.

Lucha Contra la Corrupción, jugaron un papel de importancia como escenario de negociación, deliberación y diálogo²⁹.

Efectos del conflicto	Descripción
Sociales	Retraso en la ejecución de proyectos municipales, principalmente en educación y salud.
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> i) Endeudamiento del gobierno municipal. ii) Inmovilización de los recursos de coparticipación tributaria iii) Imposibilidad de acceder a créditos y financiación de la cooperación internacional iv) Reducción progresiva de los ingresos propios.
Políticos	Poca credibilidad en la clase política por parte de la sociedad civil.
Imagen institucional	<ul style="list-style-type: none"> i) Incertidumbre sobre el futuro en la administración municipal. ii) Desconfianza de las instituciones locales y nacionales de desarrollo.

²⁹ Existieron, sin embargo, otros espacios de discusión que no fueron de conocimiento público y en los que se involucraron las jefaturas de los partidos políticos a nivel local, departamental e incluso nacional.

Credibilidad	<p>i) Poca credibilidad de la sociedad civil a instituciones como la Iglesia y los medios de comunicación.</p> <p>ii) Comité de Vigilancia que no representa los reales intereses de la sociedad civil y con incapacidad para hacer control social.</p> <p>iii) Con el conflicto ha sufrido un proceso de des legitimización municipal.</p>
---------------------	---

Cuadro 2-4 Efectos del conflicto en el municipio de la “Virgen de Cotoca”. Fuente: Las piezas del conflicto, Fundación Unir. Primera edición. Mayo 2005.

2.6.2.6 A manera de conclusión y evaluación del conflicto

- En el Municipio de Cotoca los conflictos tienen su origen en la estructura del sistema político nacional y en la implementación de la ley de participación popular³⁰.
- A manera de hipótesis. los municipios que se encuentran cerca de las grandes ciudades presentan conflictos que, en gran medida, se deben a la injerencia de las estructuras político y partidarias departamentales en asuntos de competencia municipal.
- Los espacios de negociación, deliberación y diálogo, debido a la injerencia político y partidaria mencionada, evidencia y revelan que estos espacios solo se concentran exclusivamente en el Concejo Municipal. Este fenómeno expresa el grado de reducción y concentración de espacios del sistema político municipal y mala aplicación y entendimiento del concepto de gobernabilidad.
- Mal usar el voto de censura con los alcaldes³¹, es muchas veces utilizado para el cambio de autoridades en base a mezquinos intereses políticos y económicos y no considerando las consecuencias negativas para la población habitante del municipio.

³⁰ No es posible afirmar, sin embargo, que el cuadro de crisis que presenta el municipio de Cotoca en el periodo estudiado exprese una tendencia generalizable para el resto de los municipios del país.

³¹ Recurso contemplado en la ley de municipalidades.

- Se debe modificar la cultura político y partidaria existente en el país, conflictos como el analizado en el municipio de Cotoca continuarán presentándose en forma cíclica con la posibilidad de llegar a desencadenar actos de severa violencia y propensos a contagiar a los municipios colindantes.

Municipio de la “Virgen de Cotoca” con ingobernabilidad

x = cambio de Alcaldes Municipales	y = procesos de la Contraloría General	z = conformación del Gobierno Municipal
---	---	--

<p>Primer cambio: Lucas Brítez (ADN) es elegido alcalde a través de un acuerdo con el concejal Ronald Saucedo (MNR)</p> <p>Segundo cambio: El concejo municipal censura a Brítez y elige como nuevo alcalde a Hugo Carrasco (ADN)</p> <p>Tercer cambio: El concejo municipal censura al alcalde Carrasco; Fanny Justiniano (ADN y suplente del ex alcalde Brítez) asume la conducción del municipio</p>	<p>i) El ex alcalde Lucas Brítez³² es condenado bajo cargos de corrupción a cuatro años de presidio en el penal de Palmasola de la ciudad de Santa Cruz; Brítez no estuvo detenido en Palmasola ni un solo día, pero ya se tiene presente responsabilidad civil y penal.</p> <p>ii) El alcalde Hugo Carrasco es acusado en el Concejo Municipal por supuestos actos de corrupción en el manejo de recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); dichos recursos fueron tramitados en gestiones pasadas para la ejecución del proyecto de alcantarillado en Cotoca. También ya se tiene presente responsabilidad civil.</p>	<p>2 concejales MIR</p> <p>2 concejales ADN</p> <p>1 concejal MNR</p>
Conclusión		
<p>En Cotoca se ha producido tres cambios de alcaldes</p>	<p>En Cotoca existe responsabilidad civil y penal</p>	<p>Cotoca es un Municipio con necesidad de más de una coalición para conformar su gobierno local</p>

Cuadro 2-5 Ingovernabilidad en el municipio de la “Virgen de Cotoca”. Fuente: Las piezas del conflicto, Fundación Unir. Primera edición. Mayo 2005.

³² Al asumir funciones, Brítez despide a todos los funcionarios municipales, quienes le inician un proceso reclamando beneficios sociales y aduciendo, además, que su despido fue ilegal. El alcalde Brítez hipoteca la moto niveladora del municipio para cubrir el pago de beneficios sociales.

CAPITULO TERCERO

3. El área de alerta temprana y resolución de conflictos de la Prefectura de La Paz³³

Este capítulo permitirá conocer la forma de trabajo para hacer prevención, monitoreo y seguimiento a las demandas sociales y conflictos que se generaron en el Departamento de La Paz, y fueron de conocimiento de la Prefectura del Departamento –ahora Gobierno Autónomo Departamental– entre los años 2003 al 2006³⁴, debido a que en ese periodo se encontraba constituido el Área de Alerta Temprana y Resolución de Conflictos (AATRC), un espacio de coordinación interna dependiente de la Secretaría General de la prefectura, el mismo que por razones desconocidas dejó de operar como instancia de facilitación en la atención a las demandas sociales y la resolución de conflictos.

3.1 Antecedentes metodológicos para llegar al dialogo

La experiencia de trabajo del personal del AATRC de la Prefectura del Departamento de La Paz, según explican y resaltan se llevó adelante a puro pulmón (esfuerzo propio) y por la necesidad que se afrontaba en ese entonces (2004 año de un gobierno de transición post conflictos sociales de octubre 2003), se llegó a construir institucionalmente un espacio con el nombre de **“Área de Alerta Temprana y Resolución de Conflictos”** (AATRC), espacio que sobrevivió y trascendió en cuatro

³³ Según la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, queda fuera de uso legal el término de prefectura, debiendo asumirse la denominación de Gobierno Autónomo Departamental de La Paz.

³⁴ “Una lectura rápida a la Gobernabilidad en el Departamento de La Paz: de octubre 2003 a septiembre 2006”, ponencia preparada para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir, La Paz, junio de 2008.

gestiones prefecturales, de las cuales se rescata sus estilos de gobierno y por sobre todo de interacción con la sociedad civil.

Ahora, entrando en el tema lo primero que planteamos como interrogante es, **¿Sí el gobierno prefectural de La Paz atendió las demandas sociales y conflictos?**, bien sea como mediadores, conciliadores, negociadores, en el marco del dialogo; pero **¿Y después qué?** será que ahí terminaba su labor y nada más.



Gráfico 3-1 Escenarios para la atención a demandas sociales y resolución de conflictos³⁵. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

En respuesta a esta interrogante se encontró que de forma general el trabajo del AATRC de la Secretaria general de la Prefectura del Departamento de La Paz de ese entonces, tenía como método la construcción de espacios de dialogo permanente entre la ciudadanía, las organizaciones sociales o cualquier sujeto demandante de atención con personal de nivel intermedio y jerárquico de la institución departamental, quienes en primera instancia formalizaban la agenda de reunión y sus compromisos interinstitucionales con un acuerdo celebrado bajo el rotulo de acta, acuerdo, convenio, etc.; pero nuevamente volviendo a la pregunta **¿Y después qué, será que ahí terminaba la labor de la prefectura y nada más?.**

No, porque producto de la (mala) experiencia institucional acumulada (antes de octubre 2003 en la prefectura paceña), la ciudadanía demandante o generadora de expresiones de insatisfacción a sus necesidades básicas por medio de conflictos, no creía en la palabra de las autoridades departamentales, y menos aun en la palabra de su personal ejecutivo, por lo que es el año 2003 (octubre) que se planteo como parte de la gestión pública departamental la realización de **mesas de dialogo permanente** (método forzado por la gran cantidad de solicitud audiencias), donde el primer paso para la atención a sus demandas, consistía en la suscripción de un acuerdo, el mismo que no debe ser archivado y dejado en el olvido, sino al contrario sirve de base para que se lleguen a crear herramientas de gestión importantes a través de:

³⁵ Los servidores públicos de la institución departamental participaban en las mesas de dialogo en dos condiciones, la primera como mediadores o conciliadores cuando las demandas sociales y los conflictos involucraba a dos partes (ajenas a la prefectura) en disputa, la segunda era cuando la prefectura era parte de la no atención a la demanda social o parte del conflicto llegando de esta manera ser el rol de negociadores.

- **Primero**, que la sociedad civil representada por sus actores demandantes asuman responsabilidad de compromiso si el cumplimiento a su demanda e insatisfacciones necesita del concurso de ambas partes y por otro lado sean quienes con ese documento ejerzan el control social;
- **Segundo**, (trabajo que se empezó a gestar en el año 2005 ante la gran cantidad de demandas sociales recibidas y acuerdos celebrados) que de parte de la prefectura a través de su AATRC se empiece a contar con una base de datos de estas demandas sociales y por eso se convierta en determinados momentos en un **observatorio de la gobernabilidad departamental**³⁶ que apoye en la gestión pública, como se apreciara en el siguiente gráfico.

³⁶ **(1)** Recibida la demanda social o enterados del conflicto, la información (pliego petitorio, acuerdo incumplido, voto resolutivo, etc.) se pasa al AATRC para su procesamiento interno
(2) El personal del AATRC procesaba la información sistematizándola y cargándole a una base de datos.
(3) El personal del AATRC paralelamente empieza a concertar las mesas de dialogo permanentes entre los demandantes y las instituciones involucradas o partes del conflicto. Siendo requisito indispensable contar antes de las mesas de dialogo con información relevante para la celebración de acuerdos que den respuesta a la demandas recibidas.
(3.1) La participación en estas mesas de dialogo de parte de la prefectura estaba representada por los directores, jefes de unidad y técnicos, siendo regla de estos espacios de trabajo, el no interferir la agenda cotidiana de las autoridades departamentales, salvo en casos extremos donde era necesario, participaba el Secretario General.
(4) Una vez llegado a un entendimiento entre demandantes sociales y servidores públicos de la prefectura, se levanta un documento que plasma el acuerdo o el acta de entendimiento, el mismo que se constituye en base para la realización de reuniones de seguimiento a los compromisos asumidos.

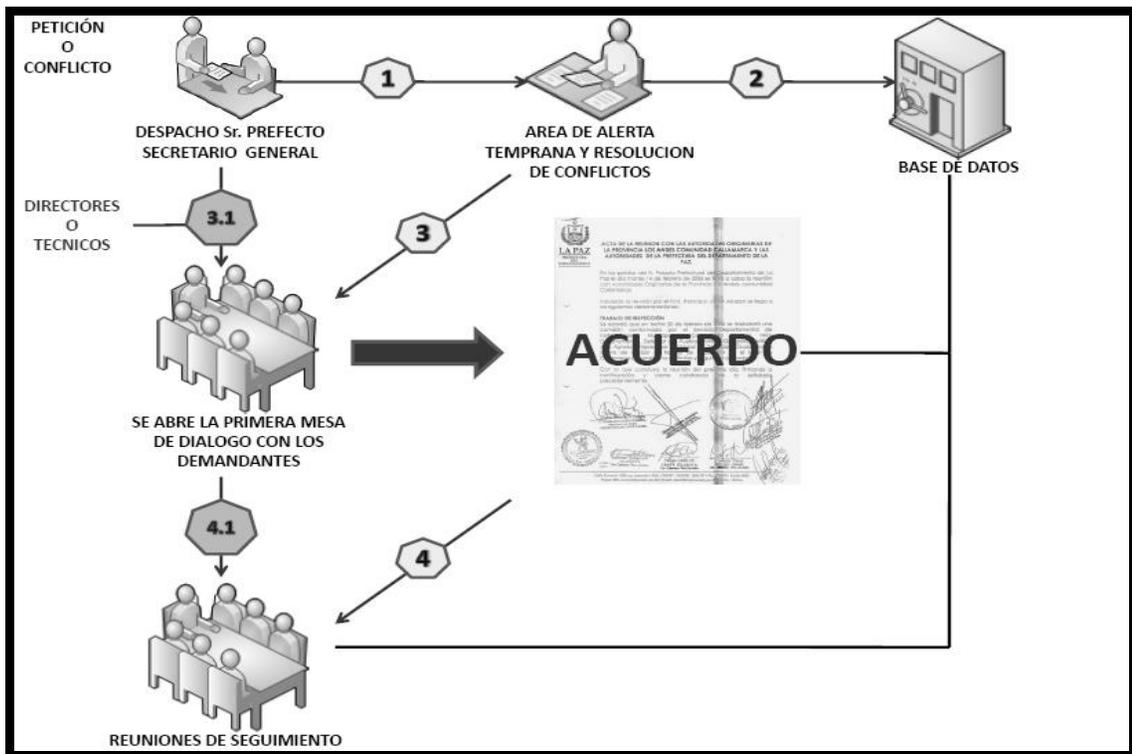


Gráfico 3-2 Observatorio de la gobernabilidad departamental. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Aquí, en la representación gráfica observamos que existe una secuencia de pasos de forma interna para la atención a las demandas sociales que se manifiestan, bien sea como una petición dirigida hacia la autoridad departamental (prefecto y secretario general), o como un conflicto manifiesto, el mismo que inmediatamente es remitido al AATRC, para que en esta área se trabaje dos pasos simultáneos que son la sistematización y vaciado de información en una base de datos, y preparar el ambiente (metafóricamente) para iniciar el dialogo; dialogo al que bajaban las autoridades departamentales, personal de apoyo (técnicos de las reparticiones), y los demandantes sociales, donde el objetivo fundamental siempre fue el de llegar a un entendimiento y consenso plasmado en un **acta** (acuerdo), y en el mismo destaque las responsabilidades, competencias, plazos de cumplimiento, lo que viene hacer herramientas para el **SEGUIMIENTO**.

¿Pero a que nos referimos cuando hablamos de seguimiento?, a que cuando asumimos compromisos institucionales, el cumplimiento no solo depende de la buena voluntad de las autoridades, sino al contrario de un trabajo de todas sus reparticiones y dependencias, las que implícitamente para cada una de ellas se debe tener asignado a un responsable que coordine la actualización y seguimiento a los compromisos asumidos, de manera que pueda enviar al AATRC información permanente y actualizada como se observa en el grafico³⁷, que simboliza la relación entre el responsable del AATRC y los responsables de cada repartición o dependencia de la prefectura.

³⁷ **Siglas:**

SEDCAM	Servicio Departamental de Caminos
SEDUCA	Servicio Departamental de Educación
SEDEGES	Servicio Departamental de Gestión Social
SEDES	Servicio Departamental de Salud
SEDFMC	Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario
SEDEDE	Servicio Departamental de Deportes
DAF:	Dirección Administrativa Financiera

Abreviaturas:

Dir.	Dirección
Seg.	Seguridad
Coor. Prov.	Coordinación Provincial

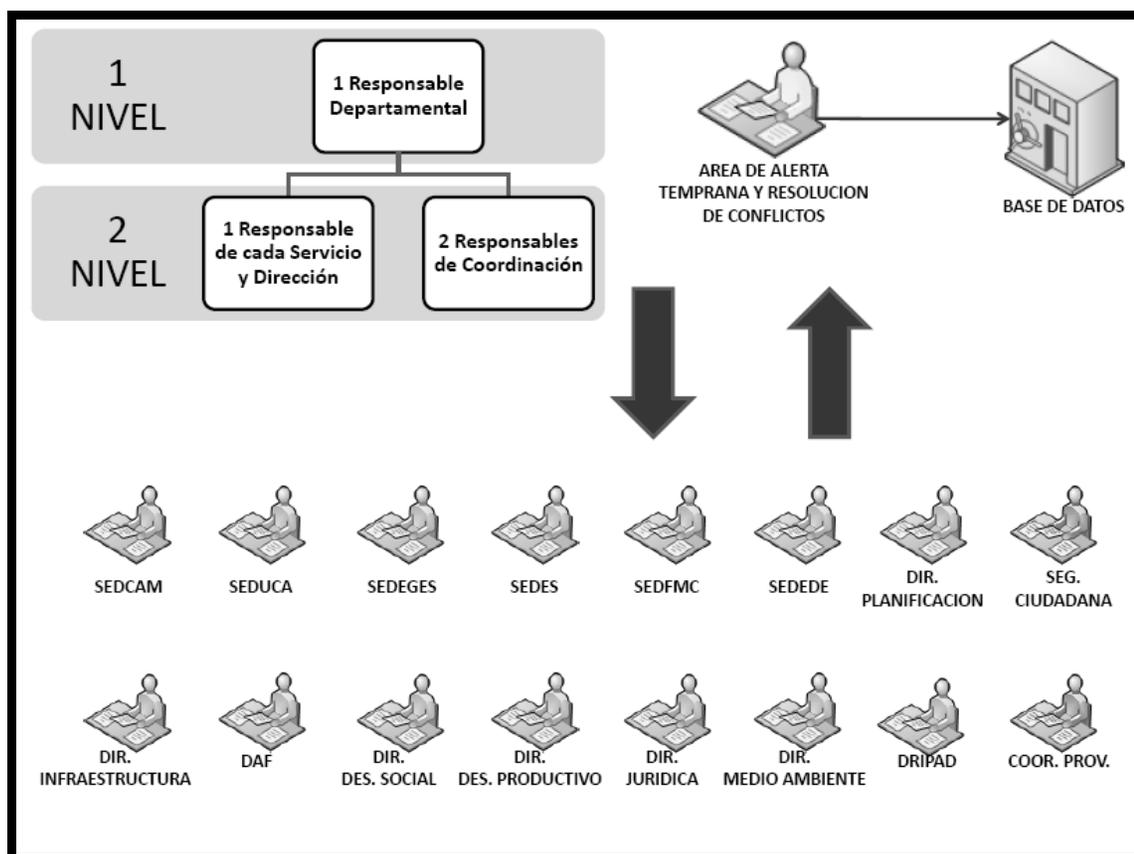


Gráfico 3-3 Coordinación interna para el funcionamiento del observatorio de la gobernabilidad departamental. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Ahora, es pertinente volver hacer la pregunta: **¿Después de atendido un conflicto, demanda social, celebrado un acta de entendimiento, y después qué?, ¿Será que ahí termina todo?**

No, la segunda parte de toda administración de un conflicto sea como mediador, negociador, conciliador, es el **SEGUIMIENTO**, porque solo a través del **SEGUIMIENTO**, es que podemos saber si el trabajo realizado fue el adecuado, que su cumplimiento permita la extinción de la demanda social, y evite el brote de un nuevo conflicto y se fomente de esta manera a la construcción de una cultura de paz y de dialogo entre los actores involucrados, y ante todo a nivel institucional le

devuelva la credibilidad con la sociedad y le permita fortalecer su gestión gubernamental.

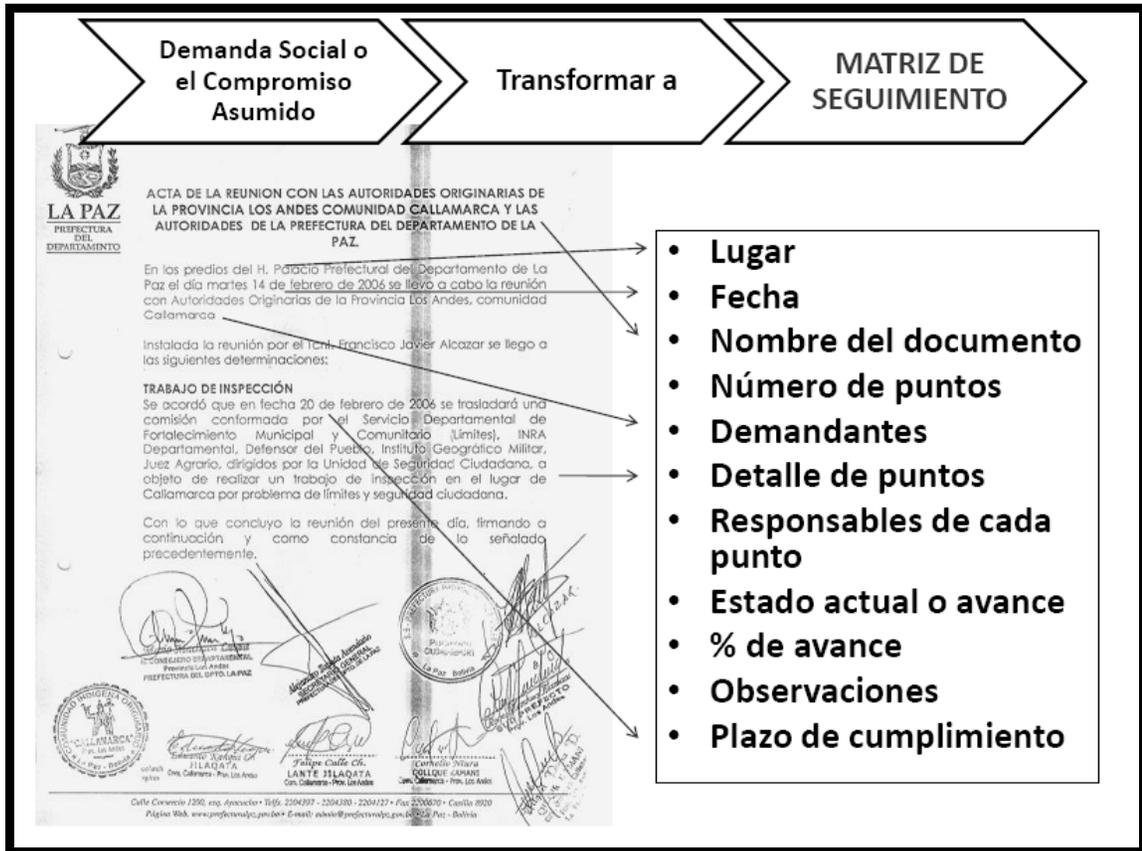


Gráfico 3-4 Adaptación de un acta de entendimiento en matriz de seguimiento³⁸. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

A continuación presentamos un acta de entendimiento como ejemplo de cómo este documento es procesado y trabajado en el AATRC de la prefectura.

³⁸ Como, se apreciara en el grafico, es una muestra sencilla de cómo hacer el SEGUIMIENTO, identificando en el documento (acta de entendimiento, acuerdo) el lugar, la fecha, el nombre del documento, el número de puntos, quienes son los demandantes, el detalle de puntos, los responsables de cada punto, el estado actual o avance, el % de avance y el plazo de cumplimiento.



Gráfico 3-5 Acta de la reunión entre autoridades de la prefectura paceña y comunarios de Callamarca, provincia Los Andes. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Ahora observemos el mismo documento transformado a una matriz de seguimiento a los conflictos y demandas sociales donde desarrollamos los elementos señalados anteriormente que son:

Lugar		Fecha	Documento:	Puntos del documento:				
				Solicitados	Cumplidos	En Proceso	Incumplidos	Fuera Competencia
La Paz		14/02/2006	ACTA DE LA REUNION CON LAS AUTORIDADES ORIGINARIAS DE LA PROVINCIA LOS ANDES COMUNIDAD CALLAMARCA Y LAS AUTORIDADES DE LA PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.	1	1	0	0	0

Demandantes
 Consejero - Provincia LOS ANDES
 Autoridades Originarias de Callamarca

Fecha Actual : 18/06/2008 20:42:23

PUNTOS DEL DOCUMENTO	Responsable	ESTADO ACTUAL	% Avance	OBSERVACIONES	Plazo
1 TRABAJO DE INSPECCIÓN: Se acordó que en fecha 20 de febrero de 2006 se trasladará una comisión conformada por el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (Límites), INRA Departamental, Defensor del Pueblo, Instituto Geográfico Militar, Juez Agrario, dirigidos por la Unidad de Seguridad Ciudadana, a objeto de realizar un trabajo de inspección en el lugar de Callamarca por problema de límites y seguridad ciudadana.	INRA DEPARTAMENTAL SERVICIO DEPARTAMENTAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y COMUNITARIO (SED - FMC) UNIDAD DE SEGURIDAD CIUDADANA	Se realizó el trabajo de la comisión y se suscribió un Acta en el cual se comprometieron los interesados en iniciar el proceso de saneamiento de tierras, conforme ley 1715 (INRA) de las Comunidades de Callamarca y Chuñuchuni. Posteriormente se remitirá una copia del inicio del trámite de saneamiento a la Unidad de Límites hasta el 30 de mayo de 2006.	100% Conclusión	Se debe solicitar una última actualización verificada la entrega de lo indicado para el 30 de mayo de 2006 (INFORME UTL 051/06)	

Gráfico 3-6 Matriz de seguimiento al acta de la reunión entre autoridades de la prefectura paceña y comunarios de Callamarca, provincia Los Andes³⁹. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Este trabajo de seguimiento a las demandas sociales y conflictos permitía construir:

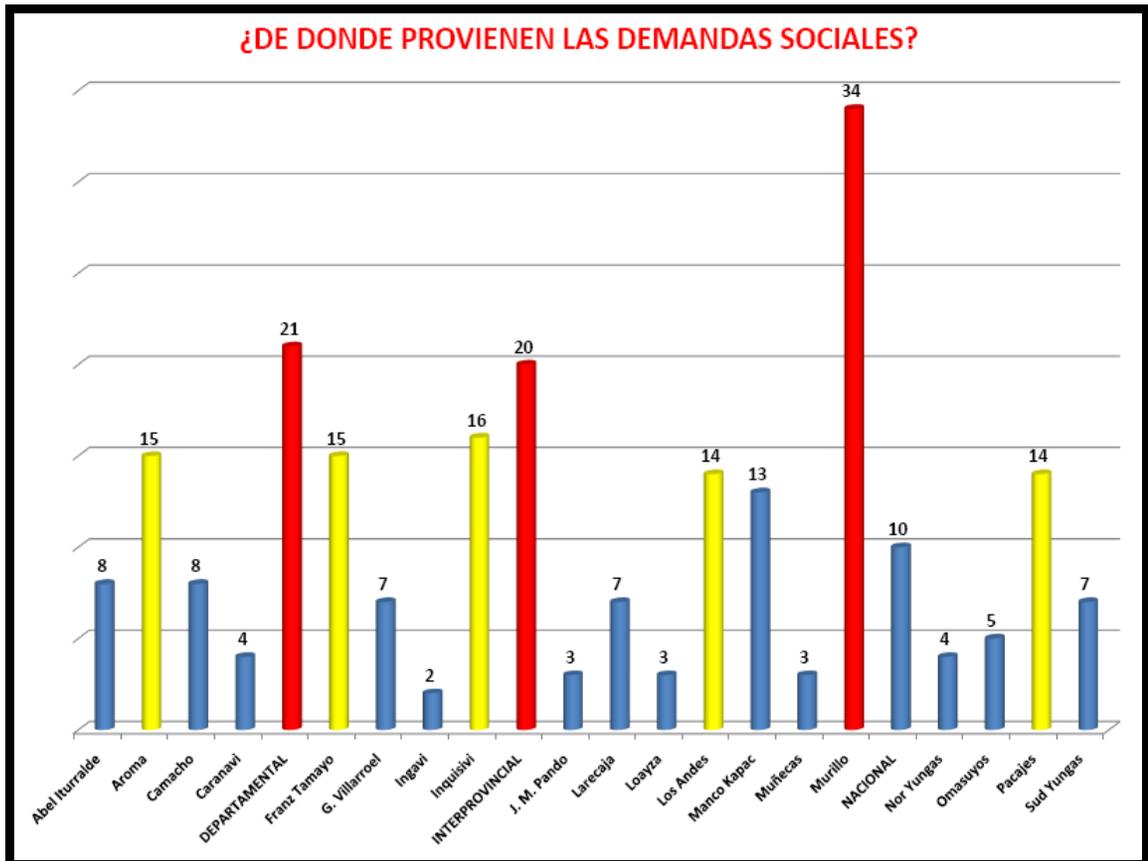
- Una cultura de paz en la gestión pública prefectural (departamental) donde la base para la atención a las demandas y conflictos sociales que se generan en el departamento sea el **DIALOGO**, empezando a tener credibilidad ante la sociedad por el cumplimiento a los compromisos asumidos.
- Terminar con el divorcio entre la sociedad civil y el estado, de manera que ante una demanda social siempre exista una oferta prefectural.
- Realizar una buena gestión gubernamental con responsabilidad compartida con base en la sociedad civil y transparencia de los actos.

³⁹ Nótese que la matriz de seguimiento permite hacer la actualización de cumplimiento a los compromisos asumidos, los responsables, % avance, observaciones, plazos, etc.

3.2 Datos históricos estadísticos de las demandas sociales y conflictos

La presentación de estos datos estadísticos, los mismos que fueron obtenidos de la base de datos donde se almacenaba la información trabajada para la atención a las demandas sociales y conflictos, sin embargo la representación puede ser incompleta, por ser solo los registros que llegaron a ser de conocimiento del AATRC, y que en la mayoría de los casos, son demandas que llegaron hasta la prefectura del departamento sea de forma directa o a través de terceros hasta septiembre de 2006, lo importante de este trabajo es que permite demarcar una tendencia de cómo se presenta el conflicto considerando:

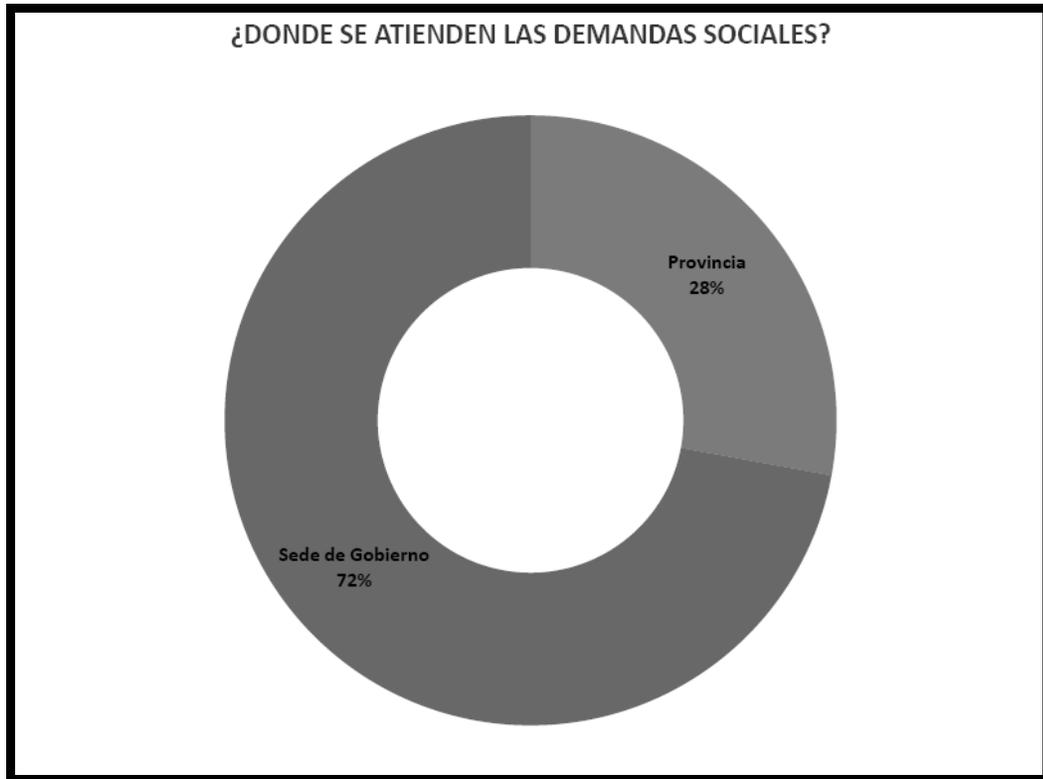
- **¿De donde provienen las demandas sociales?**, en este caso los datos fueron agrupados por las 20 provincias con las que cuenta el Departamento de La Paz, y tres grupos que clasifican a las demandas sociales por ser interprovinciales (varias provincias generan una demanda social o hacen un conflicto), departamental (cuando las demandas, peticiones, etc. son presentadas a través de entidades de carácter departamental como la Federación de Campesinos Tupaj Katari, las Bartolinas Sisa, Colonizadores, etc.), y nacional cuando las demandas tienen una connotación nacional.



Dato estadístico 3-1 Las barras rojas corresponden a las mayores demandas sociales generados en el Departamento de La Paz en una segmentación departamental (todas las provincias), interprovincial (varias provincias), y la provincia Murillo (sede de gobierno). Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

¿Dónde se atienden las demandas sociales?, las demandas sociales en la mayoría de los casos se atiende en la sede de gobierno y en pocos casos en las provincias, mostrando aquí una gran debilidad que tiene la institución a nivel departamental como es el llegar a los lugares más recónditos del departamento donde demandan

atención, y que en muchos circunstancias por las limitaciones económicas y presupuestarias, hace que la sociedad deba llegar a la sede de gobierno, haciendo viajes que involucra 2, 3, o 4 días y en situaciones poco agradables.

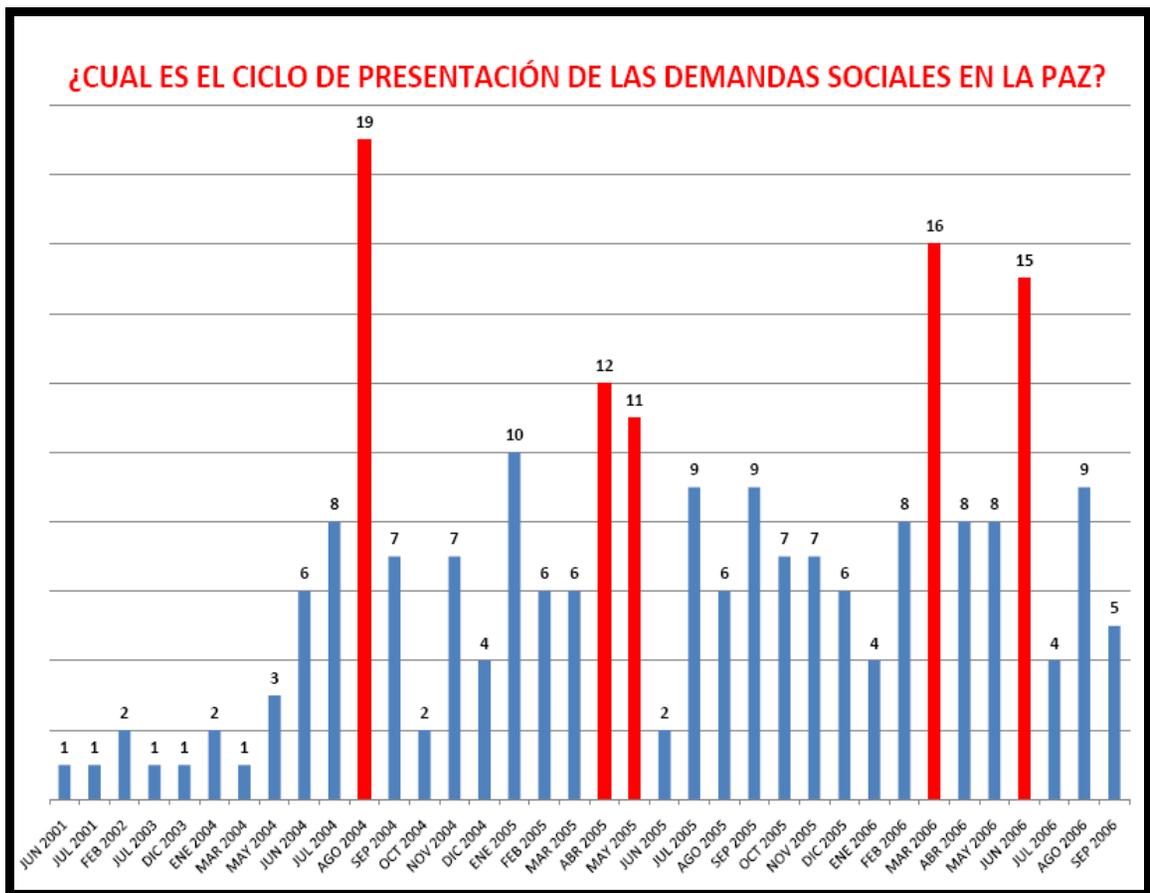


Dato estadístico 3-2 El centralismo burocrático se encuentra altamente focalizado al momento de la atención a las demandas sociales y la resolución de conflictos en el Departamento de La Paz.

Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

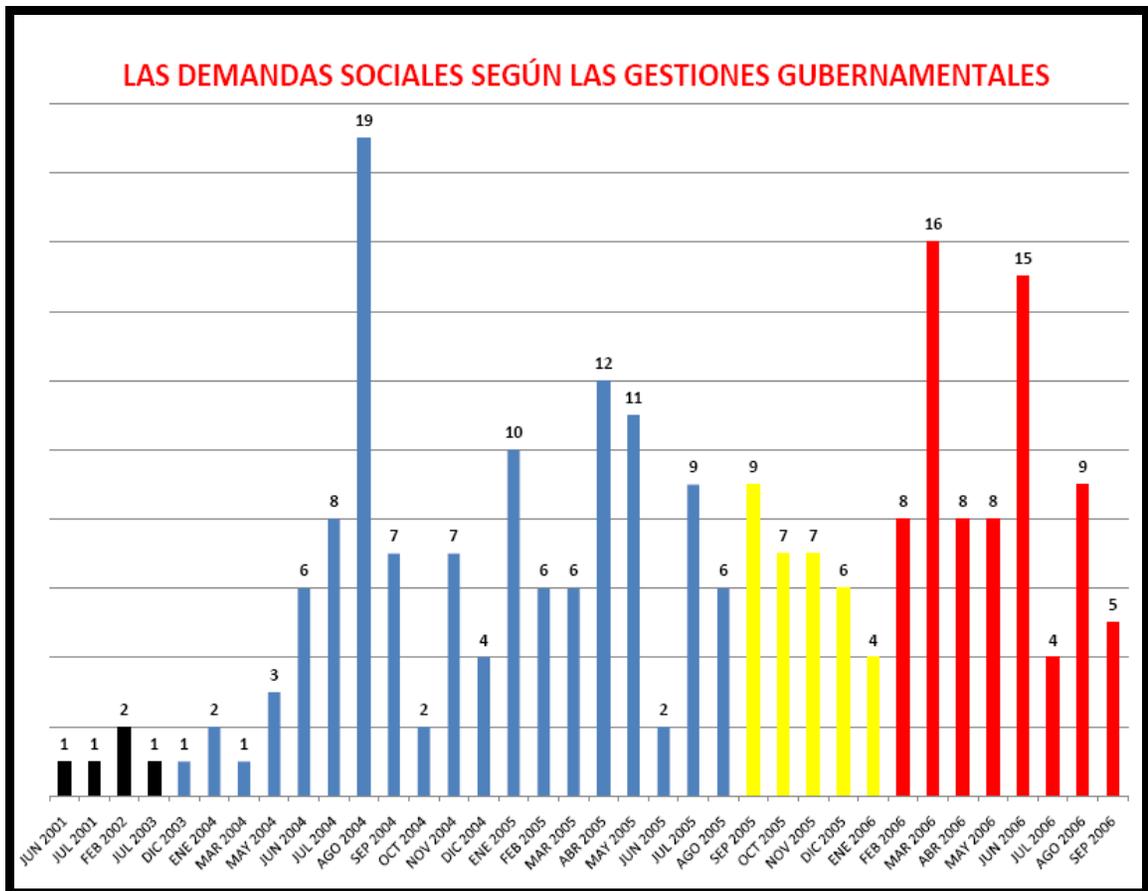
¿Cuál es el ciclo de presentación de estas demandas sociales?, las demandas sociales en el Departamento de La Paz, presenta un ciclo que (posiblemente) pueden estar estrechamente relacionado con el ciclo productivo de sus regiones,

tanto en los pisos ecológicos de tierras altas y bajas, veamos como es este ciclo de octubre de 2003 a septiembre de 2006.



Dato estadístico 3-3 Los meses con mayor registro de demandas sociales y conflicto están marcados con el color rojo. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Veamos el mismo cuadro considerando las gestiones gubernamentales divididas en cuatro grupos que son: i) antes de octubre de 2003, ii) Gestión Nicolás Quenta, iii) Gestión Elías Troche, iv) Gestión José Luis Paredes.



Dato estadístico 3-4 Las barras de color negro corresponden a gestiones anteriores a octubre 2003; las azul a la gestión del Prefecto Nicolás Quenta, las amarillas a la gestión del Prefecto Elías Troche y las rojas a la gestión del Prefecto José Luis Paredes. Fuente: Una lectura rápida a la

gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Finalmente, sumando las demandas sociales que hacen a 233 por el total de las gestiones gubernamentales, sepamos cuantas demandas sociales existía por cada gestión:



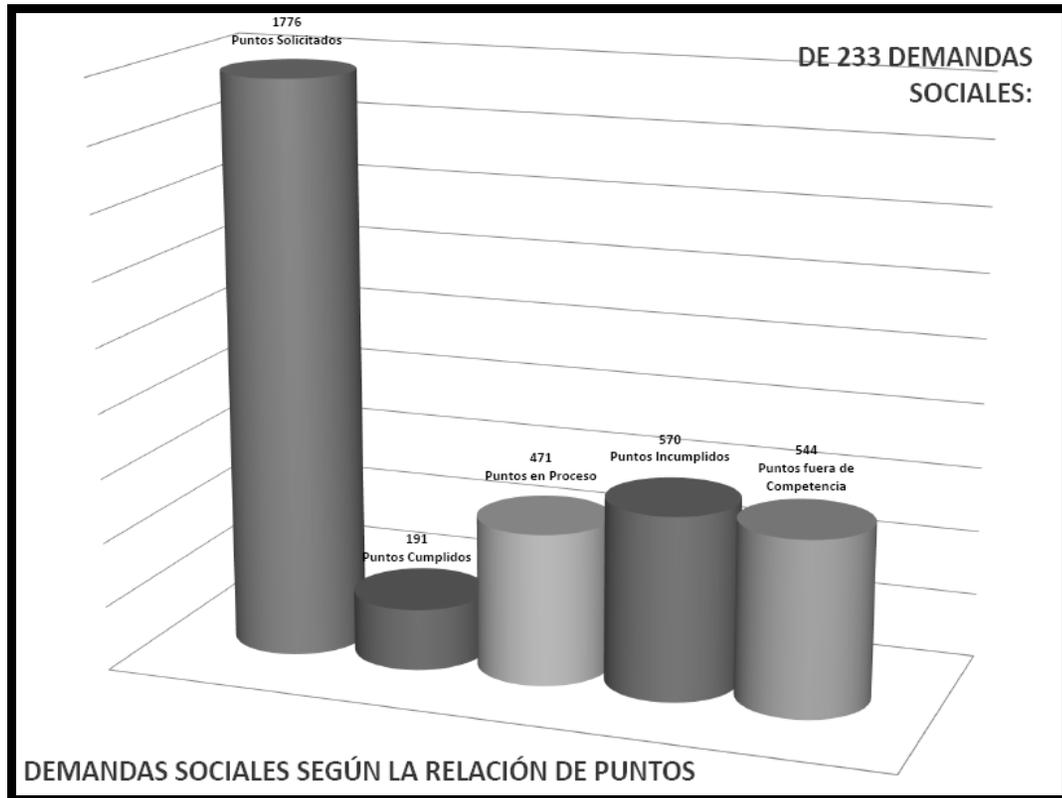
Dato estadístico 3-5 Prefecto Nicolás Quenta, considerado su gestión en dos tiempos, la primera de transición del Estado excluyente a un Estado incluyente; Prefecto Elías Troche, considerando su gestión como parte del periodo electoral y de sucesión constitucional hasta las elecciones de 2006; Prefecto José Luis Paredes: primer prefecto electo democráticamente. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Prosiguiendo esta exposición, es bueno señalar que una demanda social puede contar con varios puntos; para hacerlo más comprensivo, una demanda social es un pliego petitorio, un convenio, un acta de entendimiento, un voto resolutorio, pero en la mayoría de los casos siempre esta compuesto de peticiones y solicitudes de todo tipo y dirigido a varias reparticiones dependientes o no de la prefectura, a lo que en adelante le daremos la denominación de puntos, como se apreciara en el siguiente gráfico:

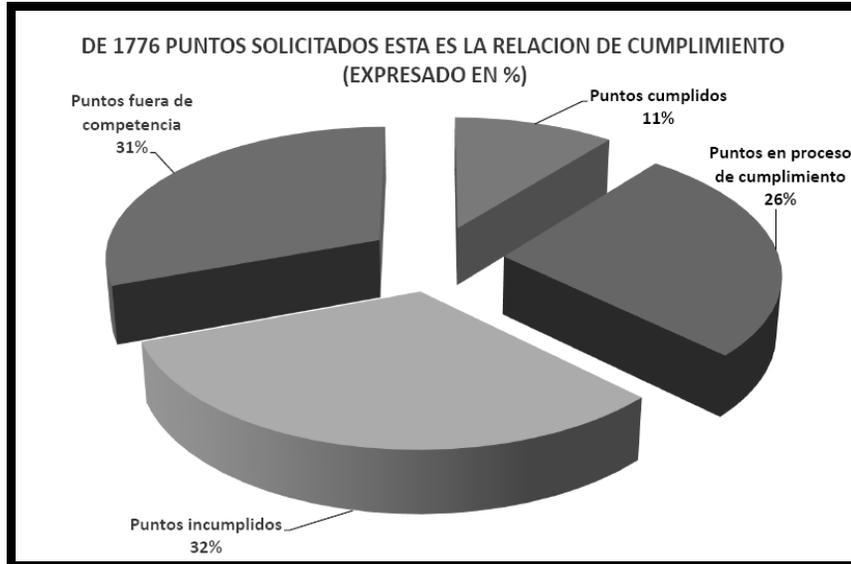


Gráfico 3-7 Esta es la matriz de seguimiento a conflictos y demandas sociales de la Prefectura de La Paz, esta matriz permitía obtener datos directos y acumulados de las demandas sociales, las que se dividían en puntos solicitados, puntos cumplidos, puntos en proceso, puntos incumplidos puntos fuera de competencia. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Continuemos ahora exponiendo más datos estadísticos, por ejemplo de 233 demandas sociales este el grado de cumplimiento considerando (reitero) los gráficos anteriores, y su relación porcentual:

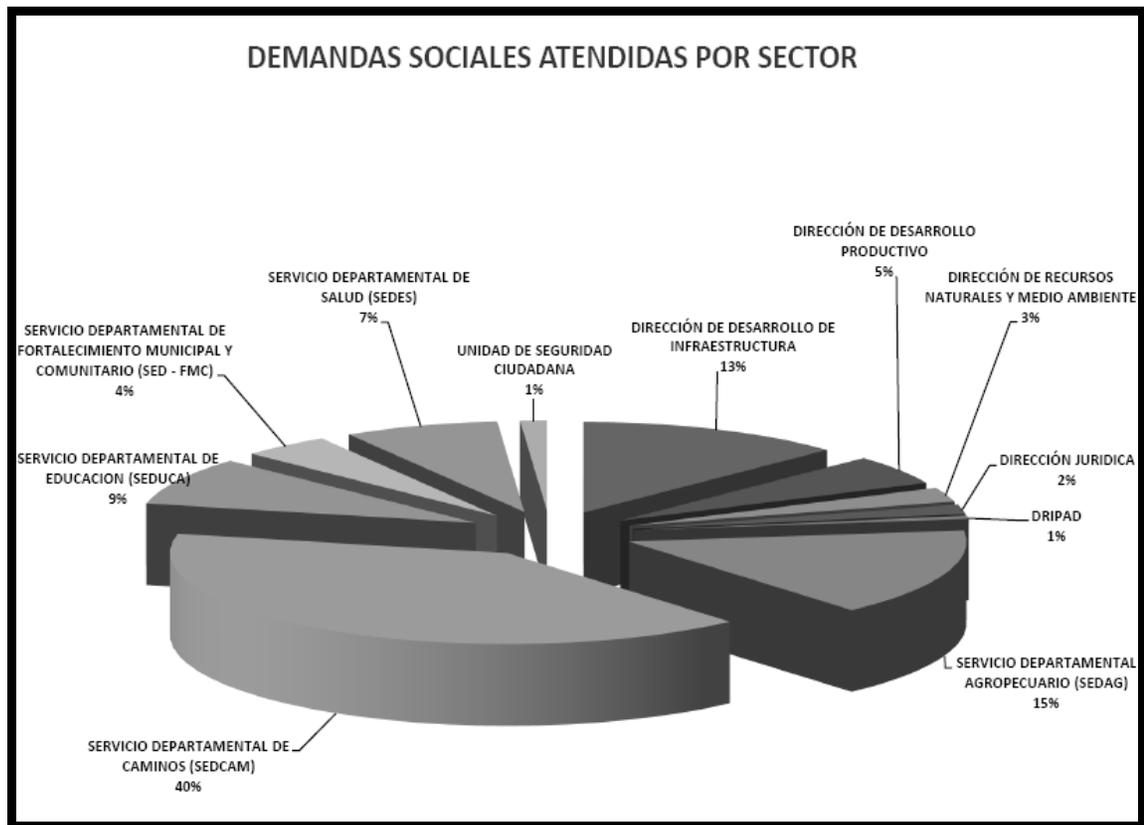


Dato estadístico 3-6 Demandas sociales según relación de puntos. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

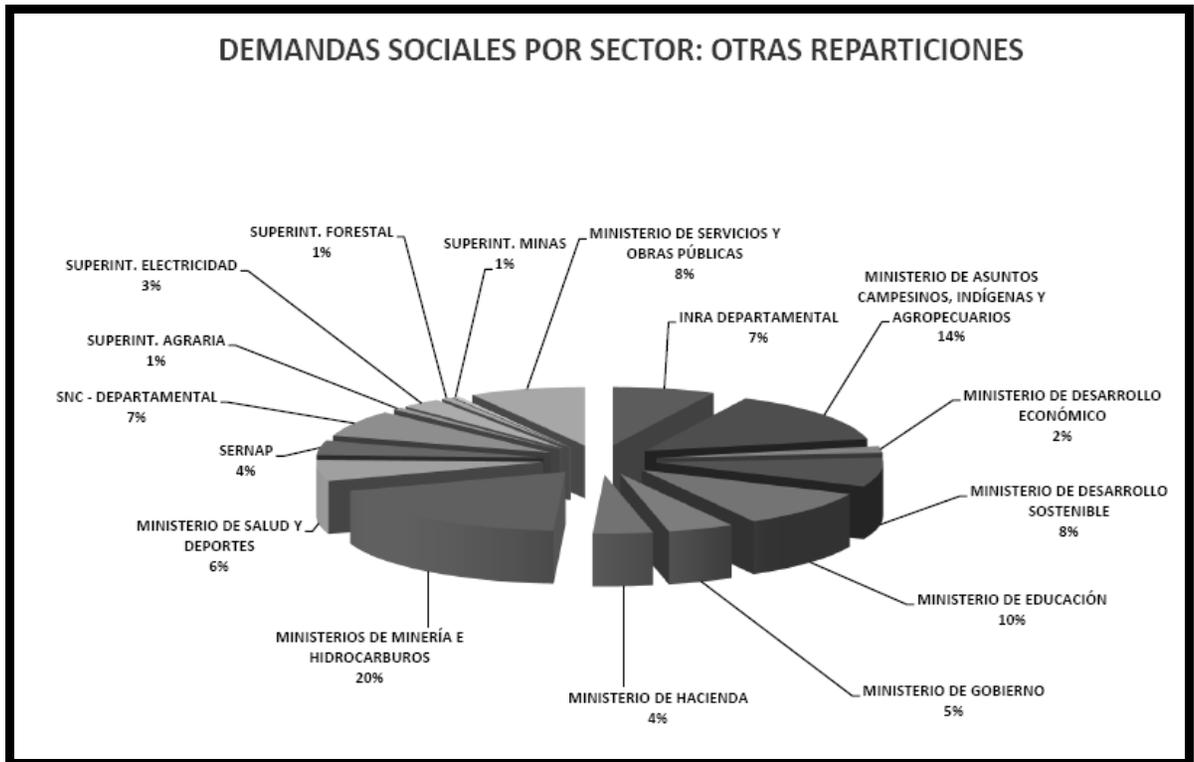


Dato estadístico 3-7 Demandas sociales según el grado de atención y cumplimiento. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

En cuanto a las competencias, de parte de las instituciones encontramos los siguientes datos:



Dato estadístico 3-8 Demandas sociales según el grado de atención por instituciones dependientes de la prefectura. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.



Dato estadístico 3-9 Demandas sociales según el grado de atención por instituciones no dependientes de la prefectura. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Con todo lo expuesto, imaginemos como sería el panorama de la conflictividad en el Departamento de La Paz, bajo siempre una mirada de tendencialidad.

3.3 Exposición de algunos documentos de trabajo



Documento de trabajo 3-1 Acta de entendimiento por incumplimiento a trabajos de ejecución del Servicio Departamental de Caminos. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Acta de entendimiento, a raíz del conflicto que venían generando los pobladores de la provincia Gualberto Villarroel por la paralización de trabajos en las obras complementarias al puente Chilahuala, como se apreciara en el documento se esta

acordando tareas para proseguir en el trabajo de complementación, donde el prefecto de ese entonces, el director del SEDCAM, y las autoridades del Gobierno Municipal de San Pedro de Curahuara asumen responsabilidades en el marco de sus competencias.



Documento de trabajo 3-2 Acta de compromiso e intensión para la ejecución y coordinación para la ejecución de obras. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Acta de compromiso celebrado con la provincia Omasuyos, aquí encontrarán una serie de peticiones (puntos demandados), los mismos que sirvieron en algún momento como herramienta para la reformulación del POA prefectural, y sobre todo fortaleciendo la planificación con un enfoque de bajo hacia arriba, diferente del tradicional enfoque gubernamental, los compromisos asumidos entre la

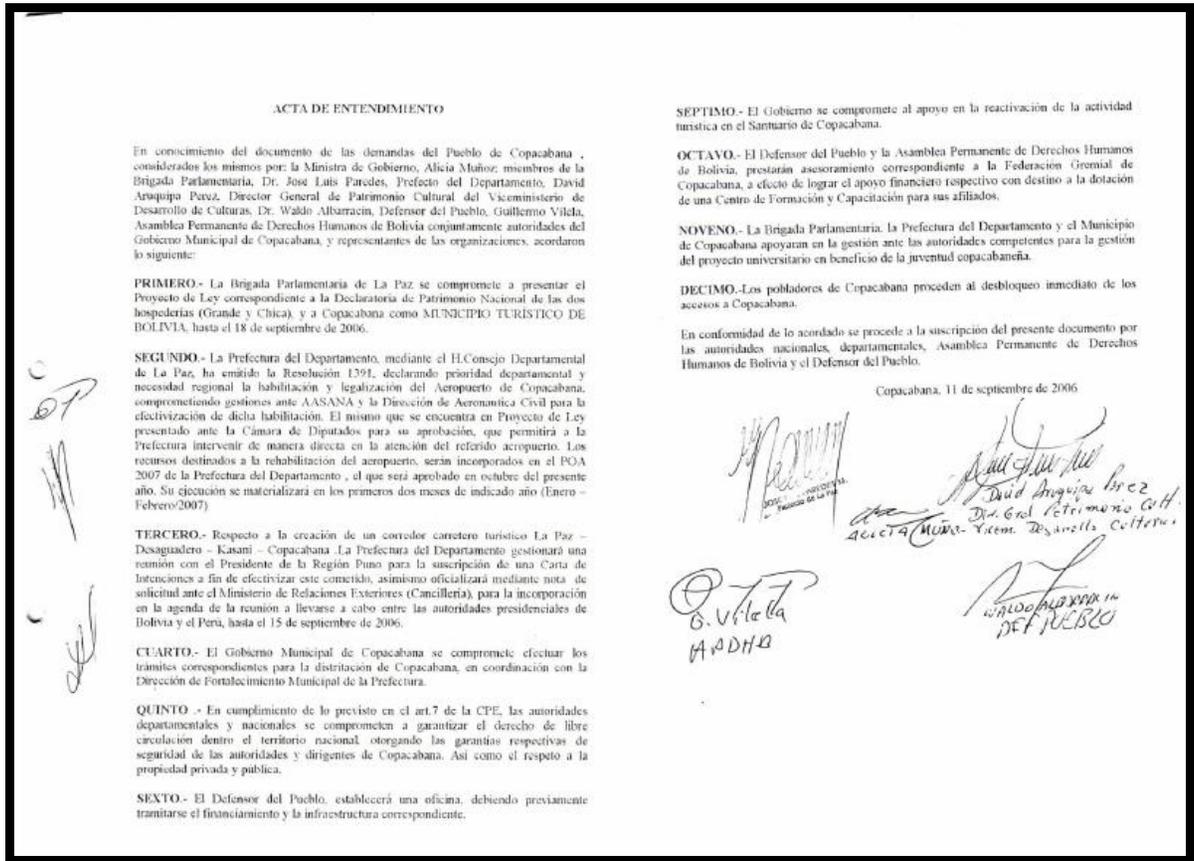
prefectura y el Gobierno Municipal involucran varias reparticiones como la Dirección de Desarrollo Productivo, la Dirección de Infraestructura, y el Servicio Departamental de Caminos.



Documento de trabajo 3-3 Acta de reunión para la coordinación de búsqueda de financiamiento para el mejoramiento de caminos. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Nuevamente, otra acta de compromiso, esta vez en la gestión del Prefecto Troche, donde pobladores de la provincia Larecaja demandan el mejoramiento vial de la ruta Sorata, Consata, Mapiri, y de manera conjunta (prefectura y municipio) deciden optar por la opción de crédito que permitirá la ejecución de la obra, aquí claramente se observa como el documento se esta constituyendo en base de tramitación ante

otras reparticiones estatales como el Viceministerio de Inversión Pública y
Financiamiento Externo.



Documento de trabajo 3-4 Acta de entendimiento para la coordinación de ejecución de obras de varios sectores. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

Finalmente, en la gestión del Prefecto Paredes se vivió uno de los conflictos más grandes del Departamento de La Paz, con presencia de autoridades nacionales y de instituciones mediadoras como el Defensor del Pueblo, este es el caso del municipio de Copacabana de la provincia Manco Kapac.

3.4 Estilos de gestión gubernamental en la prefectura paceña

Los estilos y formas de atención a las demandas sociales y conflictos que se atendían el Departamento de La Paz por parte de las autoridades de la prefectura, simplemente describen escenarios de dependencia o de confrontación por el grado de relación que existía con los gobiernos centrales y los gobiernos municipales de turno.

Referencia	Gestiones Gubernamentales			
	Mateo Laura	Nicolás Quenta	Elías Troche	José Luis Paredes
Partido y procedencia	Designado Alianza MIR – MNR, ex alcalde municipal de Santiago de Callapa (Provincia Pacajes)	Transición, ex gerente de la Asociación de Municipios de La Paz, ex Diputado por el MNR	Transición, ex delegado prefectural para la Ciudad de El Alto, ex Presidente de la FEJUVE El Alto.	Electo (voto popular), Partido Político Plan Progreso, ex alcalde municipal de la Ciudad de El Alto (dos gestiones), ex Diputado por el MIR
Relación con el ejecutivo	Dependencia alta	Dependencia alta	Dependencia relativa	Sin dependencia
Relación con organizaciones sociales	Dependencia baja	Dependencia alta	Dependencia alta	Dependencia relativa
Responsable directo para la atención a las demandas sociales y conflictos	Coordinador provincial	Prefecto	Prefecto	Secretario General
Cuenta con información a demandas sociales y conflictos	No se tiene datos	Datos archivados en Secretaria General	Datos archivados en Secretaria General	Datos archivados en Secretaria General
Personal para la atención a la demandas	No se tiene datos	Un técnico para seguimiento	Un técnico para seguimiento y monitoreo	4 técnicos para seguimiento, monitoreo y

sociales y conflictos				resolución de conflictos
----------------------------------	--	--	--	-----------------------------

Cuadro 3-1 Estilos de gestión gubernamental en la prefectura pazeña. Fuente: Una lectura rápida a la gobernabilidad en el departamento de La Paz. Ponencia para el Segundo Encuentro de Promotores de la Fundación Unir. Junio 2008.

CAPITULO CUARTO

4. Construcción de una nueva categoría de análisis: los paisajes políticos, una forma de mirar la gobernabilidad y conflictividad en Potosí

Estudiar y querer representar la gobernabilidad de una sociedad determinada, es una actividad que involucra conocer al detalle la idiosincrasia de sus individuos y de igual manera saber como se desarrollan las actividades en las instituciones, organizaciones y todo conglomerado de personas que tenga la capacidad de hacer una 'agenda política', y más aun de poder generar cuando lo vean por conveniente cambios en ella. Ahora por excelencia o defecto quienes han venido realizando esta actividad (generación y/o cambios de agenda) en las sociedades modernas son los sujetos políticos, los mismos que encerrados en un marco de normas consuetudinarias, jurídicas y hoy en día hasta económicas, hacen la agenda y también las refuerzan y debilitan con expresiones de intereses como los conflictos y las demandas sociales.

Esta es una representación gráfica del paisaje político del Departamento de Potosí (con más énfasis en las actividades que se concentran en la ciudad del mismo nombre), a partir de las acciones que refuerzan o debilitan la agenda política mediante los conflictos y demandas sociales acontecidas en el primer trimestre del año 2008.

4.1 ¿Cómo debemos mirar la gobernabilidad?

Como un paisaje, que es una construcción del hombre sobre lo que le rodea, pero en el ámbito político como ***'la construcción del lugar donde conviven expresiones de***

interés, actores, donde existen demandas sociales y ofertas gubernamentales, y donde lo político, económico y social es un todo'.

Para esto la gobernabilidad producto de las observaciones realizadas en Potosí, nos permite construir un modelo de lectura al que en adelante le llamaremos '***Paisaje Político'***, el mismo que esta compuesto de variables que fueron obtenidas de una clasificación a los sucesos relacionados con la gobernabilidad, la conflictividad y los conflictos más recurrentes en el lugar objeto de estudio, por este motivo las variables con las que trabajaremos la construcción del paisaje político potosino son las siguientes:

4.1.1 La agenda regional

La ***agenda regional (AR)***, entendida como el conjunto de demandas que son bandera de trabajo político que tienen actores gubernamentales (nivel departamental y municipal), y actores sociales como el Comité Cívico Potosinista (COMCIPO), la Federación Departamental de Cooperativistas Mineros de Potosí (FEDECOMIN), la Universidad Autónoma Tomas Frías (UATF), y otras que las identificaremos más adelante.

4.1.2 La economía local

La ***economía local (EL)***, base interna del desarrollo que tiene toda sociedad, y que para este estudio considera a la relación existente entre ofertantes y demandantes de bienes y servicios en el mercado, cuyo destino final es la satisfacción de necesidades básicas.

4.1.3 La gobernabilidad regional

La **gobernabilidad regional (GR)**⁴⁰, la acción de ejercer poder legal y legítimo, con capacidad mínima de regular el desarrollo de actividades de las instituciones, organizaciones, y actores existentes del lugar, y sobre todo ejerciendo políticas de prevención y anticipación ante cualquier posible o futuro conflicto.

4.1.4 La proyección nacional

La **proyección nacional (PN)**, donde emergen y posicionan actores, organizaciones e instituciones de adentro (departamento) hacia fuera (país), considerando la construcción de una sola agenda política, y con capacidad de que esta sea respetada y atendida por el gobierno central.

4.1.5 La seguridad ciudadana

La **seguridad ciudadana (SC)**, la que solo agrupa acciones, hechos y sucesos relacionados con la seguridad de una sociedad con su entorno humano (derecho a la vida) y social (bienes, propiedades, etc.)

Ahora una vez que conocemos los elementos del paisaje político de Potosí podemos empezar a construir el mismo describiendo los registros informativos base de la investigación, y que valga la redundancia solo tiene como objetivo contar al final con una **tendencia de la gobernabilidad**.

⁴⁰ Esta variable fue contrastada y validada con la apreciación que tienen la Asociación de Periodistas de Potosí, los que en una entrevista para el texto "**Estado, Sociedad y Conflicto: Radiografía institucional para la región sur Tarija, Potosí y Chuquisaca**" señalan que "...los conflictos regionales, éstos, en su mayoría se generan por las demandas insatisfechas en el orden del desarrollo regional. En este tipo de situaciones; la Asociación de Periodistas de Potosí" toma partida directa puesto que se extreman esfuerzos por generar una cobertura especial de los conflictos que generan las demandas regionales y paralelamente se generan espacios propicios para dialogar y debatir los temas que generaron el conflicto en cuestión. En todos los conflictos de orden regional, los periodistas, en forma individual y las organizaciones afines, en forma institucional, en la mayoría de los casos son los que generan el espacio propicio para generar soluciones a los conflictos".

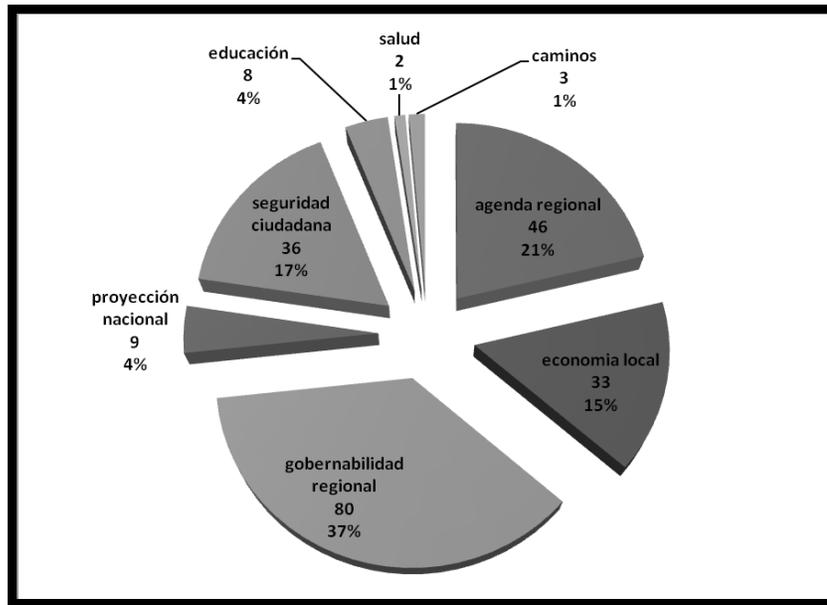
4.2 Comencemos entonces con la construcción del paisaje político⁴¹.

De los 217 registros clasificados de noticias del departamento de Potosí correspondientes al mes de enero, divididos en ocho grupos por razones metodológicas, se encontró que:

- 80 registros están relacionados con la gobernabilidad regional,
- 46 con la agenda regional,
- 36 con la seguridad ciudadana,
- 33 con la economía local,
- 9 con la proyección local,
- 8 con temas de educación,
- 3 con mantenimiento de caminos y
- 2 con temas de salud⁴².

⁴¹ Este trabajo de investigación que solo persigue fines de carácter académico, tiene como única fuente de información al periódico de circulación local "El Potosí", de donde se extractaron las noticias de ámbito local de los tres primeros meses de 2008, sin embargo es menester aclarar que como solo se busca construir un paisaje con tendencias de gobernabilidad, no debe ser mal entendido como una apreciación exacta de la realidad potosina.

⁴² Las noticias son solo de sucesos que forman parte de lo que podría ser una crisis, una demanda o un conflicto social.



Dato estadístico 4-1 Paisaje Político enero de 2008: Sucesos más reiterativos según periódico local. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

Con la división de estos registros en los ocho grupos, tres son los que cobran importancia por ser sucesos (variables) que se encuentran presentes de manera permanente en el paisaje político del lugar al ser repetitivo en las noticias de los meses de febrero y marzo, que son:

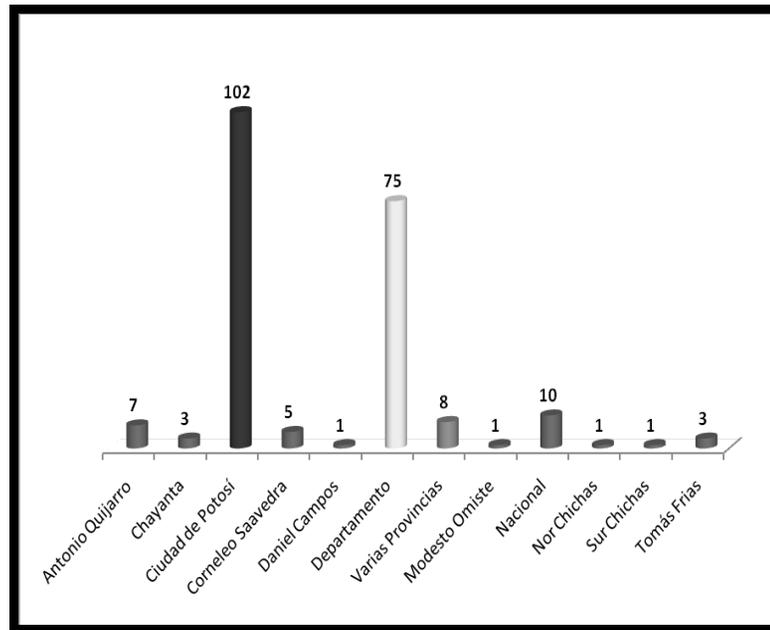
1. La **governabilidad regional** que tiene como sub componentes a la corrupción denunciada más que todo en los gobiernos municipales del departamento, el proceso de institucionalización del Director Técnico del Servicio Departamental de Educación, las relaciones interinstitucionales entre la Prefectura del Departamento y otras instituciones, y finalmente el alto grado de susceptibilidad, duda y cuestionamiento ante la aplicación de un futura y nueva política minera.

2. La **agenda regional** donde los sub componentes son el uso y la administración de las aguas del Silala, la construcción de la carretera Potosí – Tarija, ser parte del corredor bi oceánico, y las **operaciones mineras**⁴³.
3. La **economía local** explicada a partir de la inflación interna existente y las consecuencias producto de los cambios climatológicos ocasionados por el fenómeno de la niña.

En cuanto a su ubicación espacial y la expresión física de ha quienes involucra o afecta los conflictos y las demandas sociales son:

- la capital del departamento con 102 registros,
- el departamento entero con 75 registros, y
- las provincias con registros menores.

⁴³ Al agrupar los registros en 'operaciones mineras' encontramos que existe una conjunto de demandas que son expuestas en el sector, que pueden involucrarse fácilmente con las otras variables, sin embargo es bueno citar que forman parte de esta sub clasificación por ser considerado heterogéneas: i) el estudio y la evaluación técnica del Cerro Rico de Potosí, ii) la aplicación de control a la seguridad industrial en las operaciones mineras, iii) una legislación acorde para el lugar que reglamente el funcionamiento de los ingenios en centros urbanos y rurales, iv) la activación y funcionamiento de la planta de Karachipampa, v) el traslado de la oficina central de la COMIBOL a la Ciudad de Potosí, vi) y una política minera que les permita tener un mercado seguro para la venta de minerales.



Dato estadístico 4-2 Paisaje Político enero de 2008: Donde se generan estos sucesos según periódico local. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

Una vez señaladas las demandas sociales que pueden generar conflictos en el departamento, ahora es pertinente citar el estado en el que se encuentran estas manifestaciones posibles de ingobernabilidad y bases estructurales de la conflictividad.

Considerando que para hacer esta división de estado donde se encuentran las demandas sociales, diremos que:

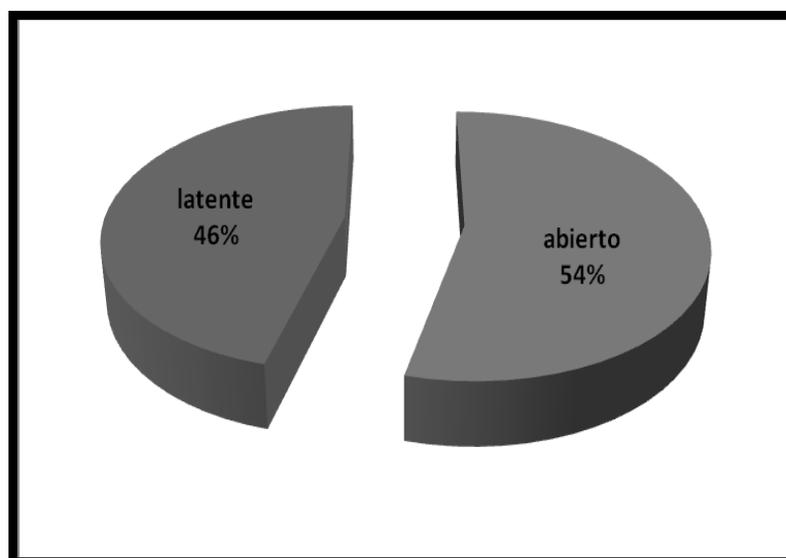
- se las considera de **'estado abierto'** a los registros relacionados con conflictos anteriores donde las soluciones a los mismos son solo un paréntesis porque su ***solución definitiva estaría abocado a la reorganización de la sociedad y por ende la nueva conformación de grupos sociales y de instituciones;***

- pero por otro lado encontramos a los registros que se encuentran en '**estado latente**' y sí bien son un complemento y parte del estado abierto, su diferencia se encuentra porque la solución definitiva no siempre debe pasar por alteraciones y/o modificaciones a la estructura general de la sociedad, como es el caso del **congreso interno de la universidad Tomas Frías** que se viene llevando adelante y que ante los hechos vividos en el año 2007 entre las dos corrientes políticas que se disputaban el poder en la universidad, la solución de llevar toda la disputa a un congreso interno fue una solución estructural, y que hasta un determinado momento podría servir de modelo de trabajo para otros escenarios como la asamblea constituyente, lamentablemente eso solo sirvió para validar nuestra poca '**capacidad**' de afrontar los conflictos a través de espacios de dialogo y reflexión al cual no estamos acostumbrados a hacerlo y menos a asumir decisiones que aun que nos afecten en un futuro inmediato; pero al largo plazo son altamente beneficiosas.

De igual manera ocurre esto con otros sucesos encontrados que son parte de la gobernabilidad regional como el **NO** abordar una nueva política minera '**consensuada**' (no impuesta de cualquier parte) con los sectores y actores involucrados como la prefectura del departamento, los gobiernos municipales, los mineros cooperativizados y asalariados, la empresa privada y el campesinado, lo que por el transcurrir del tiempo y la incapacidad de generar esa reflexión conjunta solo esta acrecentando la especulación, susceptibilidad y toda acción subjetiva que en un momento será base de un muro que frenara las propuestas gubernamentales o toda posibilidad de dialogo pro positivo y reflexivo.

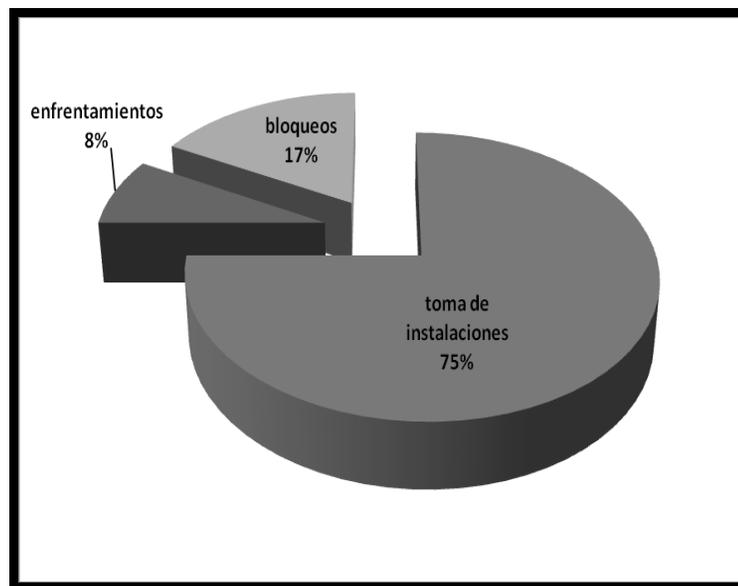
Finalmente en esta parte debemos citar el proceso de institucionalización de la dirección técnica del Servicio Departamental de Educación, que fue noticia resaltante del primer trimestre en cuanto a la gobernabilidad regional, donde se

evidencio pugnas de poder entre el magisterio urbano y rural por el control de la citada repartición gubernamental.



**Dato estadístico 4-3 Paisaje Político enero de 2008: Como se encuentran los conflictos en Potosí.
Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.**

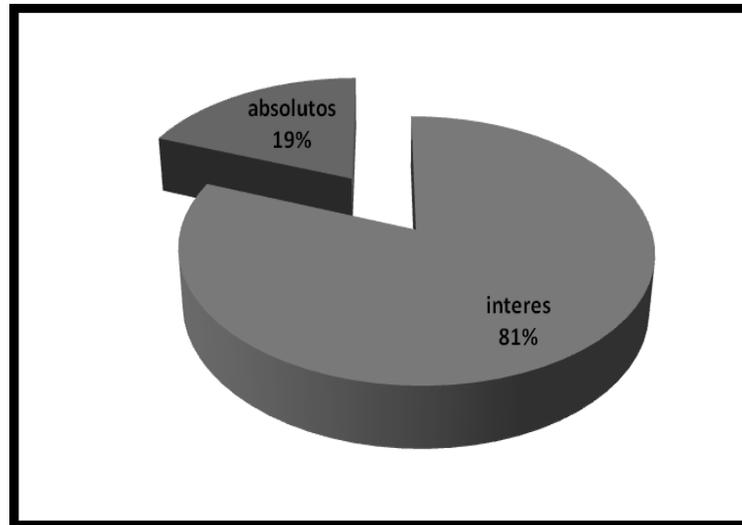
En cuanto a la forma de manifestación (acción de hacer) de las demandas sociales encontramos que al primer mes de 2008, solo se reporto la toma de instalaciones, los bloqueos de caminos y los enfrentamientos, en muchos de los casos suscitados por poblaciones de los gobiernos municipales rurales, donde levantaban como bandera de la acción denuncias de corrupción de sus autoridades municipales, y en el caso de la toma de los predios correspondía nuevamente a causales de la ingobernabilidad existente en la universidad Tomas Frías.



Dato estadístico 4-4 Paisaje Político enero de 2008: Manifestación y expresión de los conflictos en Potosí. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

Sobre las causas que motivan ha estas demandas sociales generadoras de conflictos, encontramos que un grupo son:

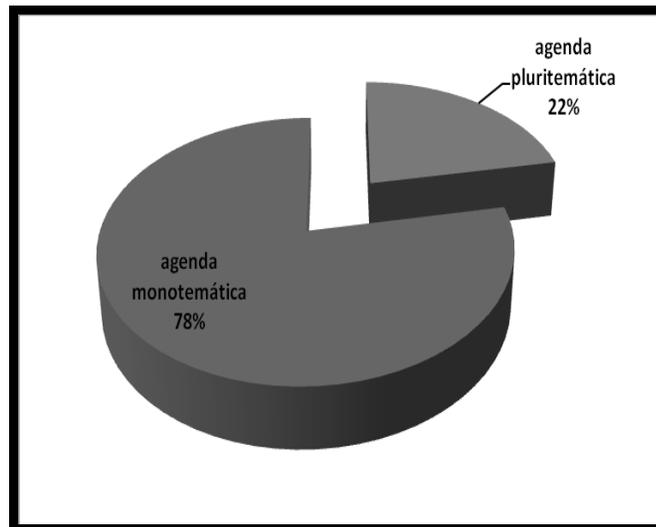
- de tipo '**absolutos**' porque se presentan en formas y expresiones de querer rescatar principios, valores, símbolos o culturas, que difícilmente pueden ser negociables por sus componentes intangibles;
- y el otro grupo que son los de '**interés**' que básicamente son instrumentales, por ser un medio para mejorar la situación de las partes protagónicas de las demandas sociales.



Dato estadístico 4-5 Paisaje Político enero de 2008: Causas de los conflictos en Potosí. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

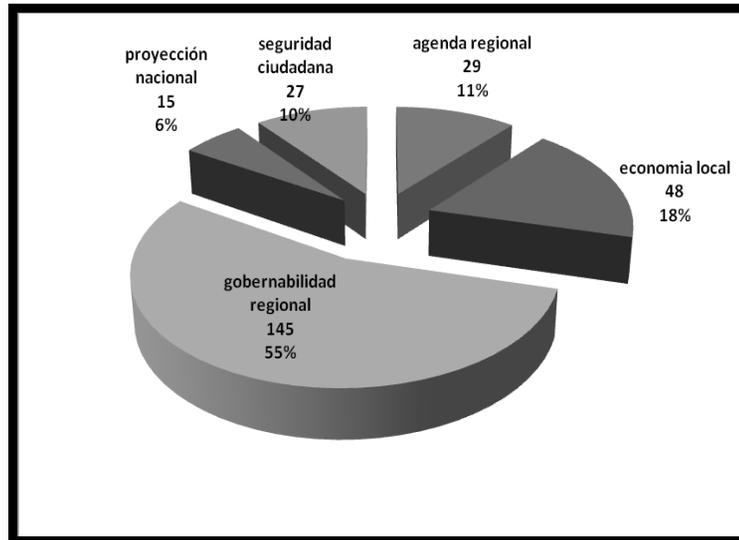
Con todo lo señalado podemos decir que producto de la construcción del paisaje político del Departamento de Potosí, buscaremos el contenido de dos tipos de agenda que son:

- la **'monotemática'** (que no son muchas o puede ser una sola, pero que por su calidad ponen en juego demasiadas cosas que afectan a la gobernabilidad, o a la estructura de la sociedad, pero por lo general estas agendas no se acercan a la negociación por su alta intensidad de contenido de conflicto),
- y la **'pluritemática'** donde existe más posibilidad de negociar y generar una transacción.



Dato estadístico 4-6 Paisaje Político enero de 2008: Tipos de agenda según los conflictos en Potosí.
Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

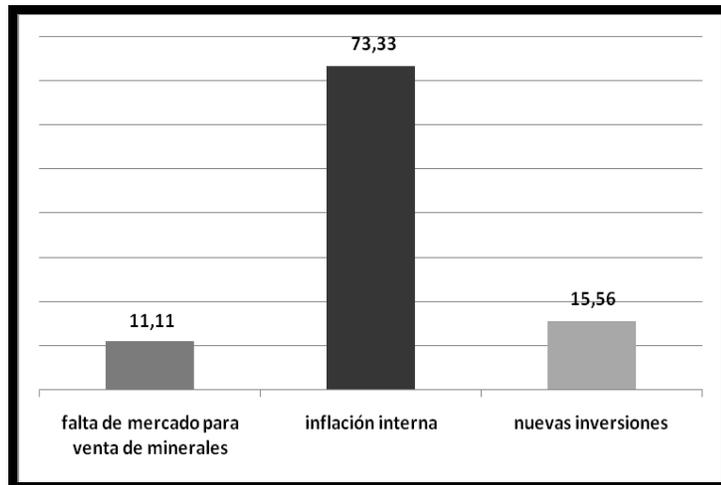
4.3 El comportamiento de las variables en el primer trimestre.



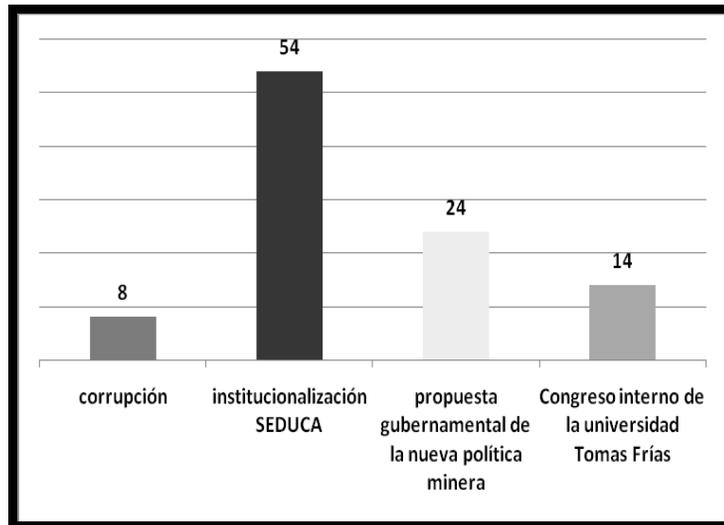
Dato estadístico 4-7 Paisaje Político febrero de 2008: Sucesos más reiterativos según periódico local. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

Para el mes de febrero con respecto al paisaje político de Potosí encontramos más acontecimientos relacionados con la gobernabilidad regional y la economía local, y los mismos que se representan en la carencia de mercado interno para la venta de minerales, la inflación interna existente y la expectativa por las nuevas inversiones a nivel económico, así también las denuncias de corrupción, el proceso de institucionalización de la dirección técnica del SEDUCA, la propuesta gubernamental de una nueva política minera y el desarrollo del congreso interno de la universidad.

Sin duda a nivel económico lo que marco la economía local como noticia y parte importante del paisaje fue la inflación interna existente, que desemboco en hechos como la remoción de autoridades, la realización de operativos contra el contrabando y de manera muy recurrente la actitud de parte del sector del transporte en imponer una nueva estructura de precios en sus pasajes. Acompaña a todo esto que esta variable afecto también a la gobernabilidad regional con las amenazas constantes del sector minero (sector de la población más significativa de Potosí) que hizo acrecentar la especulación, duda y susceptibilidad ante una ***‘nueva política minera’***. Veamos algunos datos internos de las variables:

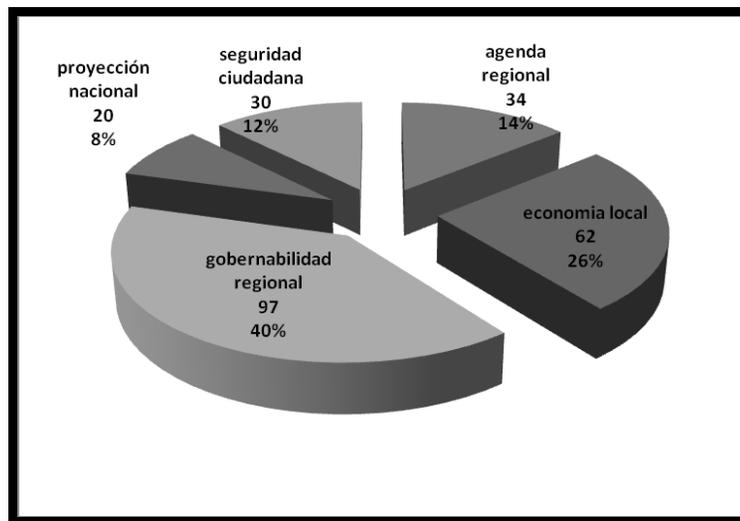


Dato estadístico 4-8 Paisaje Político febrero de 2008: Variable Economía Local (Expresado en %). Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.



Dato estadístico 4-9 Paisaje Político febrero de 2008: Variable Gobernabilidad Regional (expresado en %). Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

Para el mes de marzo, nuevamente encontramos en mayor frecuencia reportes relacionados con la gobernabilidad regional y la economía local, las mismas que son la continuidad a los hechos presentados en el mes de enero, continuados en febrero y así también en marzo, solo en algunos casos llegaron a un segundo nivel como es ahora el proceso de designación del director del Servicio Departamental de Educación.



Dato estadístico 4-10 Paisaje Político marzo de 2008: Sucesos más reiterativos según periódico local. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

4.4 El paisaje político de Potosí⁴⁴.

La **governabilidad regional** (de sentido amplio por involucrar la gestión prefectural y municipales), muestra la existencia de un alejamiento con el desarrollo de sucesos relacionados con la gobernabilidad nacional, la que a la fecha viene sorteando eventos como procesos de discusión e imposición de la nueva Constitución Política del Estado y cuestionando el proceso autonómico llevado adelante por la región oriental del país a la cabeza de Santa Cruz.

⁴⁴ Siendo que metodológicamente este modelo se construyó con insumos del periódico el Potosí, se vio por necesario validar esta construcción teórica para lo que a continuación se cita parte de la entrevista al Defensor del Pueblo de Potosí, quien responde a la pregunta: **¿Cuáles son las Áreas de mayor conflictividad en el departamento de Potosí?**

Respuesta: “En el panorama de conflictos que se ha tenido en el último tiempo, con ribetes violentos que en el momento ha implicado, es el conflicto minero protagonizado por la Federación Departamental de Cooperativas Mineras, la Asociación de Ingenieros Mineros Privados de Potosí y en cierto modo apoyados por la Cámara de Departamental de la Minería, con un pliego de demandas variado, pero el punto central tiene relación entre estos actores económicos y el Estado en lo que hace al cobro del IVA en la actividad minera.

Otro conflicto que tuvo ribetes muy violentos y que ha polarizado a la sociedad potosina fue el universitario, que aún está irresuelto y que marcó una ruptura en la comunidad universitaria entre el estudiantado representado por la FUL y por los otros estamentos docentes y trabajadores administrativos que inicialmente comenzó como una diferencia en el reconocimiento de una reposición salarial que posteriormente acabó develando el trasfondo del conflicto y que en buenas cuentas desnudaba la realidad en toda su crisis. Ese conflicto supuso varias jornadas de enfrentamientos entre docentes y estudiantes.

La participación de entes cívicos y sindicales de la región, como COMCIPO, la COD, tuvieron que jugar un rol controversial junto a los medios de comunicación. Lo que se advierte es una polarización extrema que en muchos casos ha debilitando a la comisión de facilitadores.

Este conflicto llega a matices tan especiales, a posiciones irreductibles, a un juego de intereses más que de diferentes formas de ver el problema, que impiden acercarnos a un cierto consenso y viabilizar una salida. Existe una guerra de posiciones que ha tenido un correlato violento, con universitarios heridos, y un último conflicto minero con la quema de una institución pública, como es Impuestos Internos. Por otro lado, es recurrente observar en algunas regiones que a futuro pueden ir creciendo conflictos entre comunidades campesinas y cooperativas mineras o mineros chicos por la posesión de parajes mineros, contaminación o participación en las utilidades de la actividad minera.”

“Estado, Sociedad y Conflicto: Radiografía institucional para la región sur Tarija, Potosí y Chuquisaca”, Lanza Gregorio, Editor, Defensor del Pueblo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación Unir. 2009.

Entre tanto, en Potosí los acontecimientos que mayor fuerza cobraron en el departamento están relacionados con procesos de institucionalización interna de las autoridades del sector educativo, y la celebración del congreso interno universitario, las que están trabajadas por procedimientos administrativos de la gestión pública para la asignación de autoridades y modificaciones a las normas de gobierno universitario; pero sin embargo lo que sí llega a ser parte neural del paisaje pasado, presente y futuro es el tema de la *'minería local'*, que demuestra descontento, duda, susceptibilidad y otras apreciaciones negativas ante una nueva y posible política gubernamental minera, la que por más de estar fuera de la propuesta constitucional en proceso de difusión, igual afectara al desarrollo económico, político y social de la región, de ahí que esta se encuentra estrechamente relacionada con factores de carácter económico como la inflación en bienes de consumo y servicio existentes, y así también con *'preocupaciones'* manifiestas como secretos a voces entre las que encontramos:

- a) La contaminación ambiental⁴⁵ por el funcionamiento de ingenios en lugares cercanos a las poblaciones asentadas,
- b) El cuestionamiento legítimo y legal a la generación de riqueza por parte del sector cooperativizado,

⁴⁵ "Entre las debilidades, se pudo notar que nuestra principal preocupación gira en torno a la conservación del medio ambiente. Nos preocupa de sobre manera por que vivimos en una región productora de mineral desde hace muchos años atrás; sin embargo, producto de la subida del precio de los minerales -los últimos tres años- se incrementó la actividad en la transformación de la minería, eso quiere decir que existe una importante cantidad de colas y desmontes que han trabajado causando transformaciones del medio ambiente severos a la población.

En consecuencia, un alto porcentaje de problemas que se generan, son de carácter social y la mayoría se genera por la contaminación del medio ambiente, en diferentes aspectos." Ricardo Gonzales, Jefe de la Unidad de Desarrollo Productivo del Gobierno Municipal de Potosí, **"Estado, Sociedad y Conflicto: Radiografía institucional para la región sur Tarija, Potosí y Chuquisaca"**, Lanza Gregorio, Editor, Defensor del Pueblo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación Unir. 2009.

- c) La no existencia de responsabilidad social, al no dar a los gobiernos municipales un apoyo necesario y verdadero en beneficio de la población del lugar por la explotación minera realizada,
- d) La carencia de iniciativas de diversificación económica, como respuesta de mediano o largo plazo ante una baja futura de los precios de los minerales en el mercado internacional,
- e) La ausencia de una institución reguladora (pero real) de toda actividad minera en el departamento.

Todo esto hace que necesariamente tarde o temprano sean tratados en espacios de dialogo y reflexión de toda la colectividad potosina, con la más alta honestidad y sinceridad de manera que no se vean desprovistos de un plan de contingencia ante una caída de la minería como actividad 'motor actual del desarrollo económico local'.

La **agenda regional**, un espacio donde debe entrar propuestas de desarrollo, que no solo tenga como bandera demandas que denoten símbolos y valores culturales, sino que busquen acciones reales de beneficio, si bien es cierto que los temas más emblemáticos en la actualidad de la agenda regional son el tratamiento gubernamental que se debe dar por el uso vigente de las aguas del Silala, la instalación de la parte ejecutiva de la COMIBOL en Potosí, la participación en las redes fundamentales de caminos (corredores), y preocupaciones sobre el estado en el que se encuentra el cerro rico, existen otras más como el poderse preguntar por ejemplo ¿Después de este nuevo boom de la minería que será de Potosí?, o ¿Por qué estamos alejados de los escenarios actuales de discusión de la nueva configuración del Estado Boliviano?. Ante lo expuesto podríamos señalar que mucho podría reforzar la construcción de la agenda regional, la **proyección nacional**⁴⁶ que

⁴⁶ El Alcalde de la Ciudad de Potosí René Joaquino, por los registros encontrados demostró trabajar en la proyección nacional a partir del apoyo a los trabajadores municipales de

se puede dar a través de la hegemonización de un solo discurso de reacción real, con liderazgo que identifique a la mayoría de los sectores de la población, y así también que sea capaz de sumar en esta proyección a otras sociedades parte del país que tienen como común denominador la preocupación el desarrollo interno y la diversificación económica.

Finalmente la **seguridad ciudadana**, que en muchos de los casos es efecto del movimiento económico que se tiene en la región, y en otros es consecuencia de una falta de políticas de prevención y orientación al desarrollo humano (niños, adolescentes, familias) de los potosinos.

Bolivia que piden la derogación de normas jurídicas que hacen diferenciado el trato ante el Estado de los servidores públicos, por estar estos mismos regidos unos por la ley general del trabajo y otros por el estatuto del funcionario público. Esto se contrasta con lo expuesto por Ricardo Gonzales, Jefe de la Unidad de Desarrollo Productivo del Gobierno Municipal de Potosí quien dice "Los problemas internos, están referidos sobre todo a las demandas laborales que tienen los trabajadores afiliados a su sindicato; el problema de que algunos son contratados bajo la tutela de la ley del funcionario público y otros bajo una modalidad más directa, genera permanentemente problemas internos, los mismos que son solucionados en base a un diálogo directo entre ambas partes y con mediación del Gobierno Municipal". **"Estado, Sociedad y Conflicto: Radiografía institucional para la región sur Tarija, Potosí y Chuquisaca"**, Lanza Gregorio, Editor, Defensor del Pueblo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación Unir. 2009.

PAISAJE POLITICO DE POTOSI DE ENERO A MARZO DE 2008

AGENDA REGIONAL	SUJETOS	EXPRESIONES	OBSERVACIONES
Resguardo y uso de las aguas del Silala y Traslado de la COMIBOL	Comité Cívico Potosinista, Prefectura del Departamento de Potosí	Pliegos Petitorios y Reuniones Interinstitucionales	
Vinculación Caminera	Comité Cívico Potosinista, Prefectura del Departamento de Potosí	Pliegos Petitorios y Reuniones Interinstitucionales	
Operaciones mineras	Comité Cívico Potosinista, Federación de Empresarios Privados de Potosí, Federación Departamental de Cooperativas Mineras de Potosí, Prefectura del Departamento, Gobierno Municipal de Potosí	Pliegos Petitorios y Reuniones Interinstitucionales	Construcción de una agenda que resalte los efectos y consecuencias de la operaciones mineras para toda la población Potosina
GOBERNABILIDAD REGIONAL	SUJETOS	EXPRESIONES	OBSERVACIONES
Corrupción	Prefectura del Departamento de Potosí, Gobiernos Municipales, Poder Judicial, Policía Nacional.	Toma de predios municipales, bloqueos, denuncias públicas	
Procesos de Institucionalización	Prefectura del Departamento de Potosí, Magisterio Urbano, Magisterio Rural	Desacato a instrucciones de autoridades del sector, pronunciamientos de apoyo y desacuerdos	
Relaciones Interinstitucionales	Prefectura del Departamento de Potosí, Federación de Empresarios Privados de Potosí	Denuncias y sanciones	
Susceptibilidad a una futura y Nueva Política Minera	Federación de Empresarios Privados de Potosí, Federación Departamental de Cooperativas Mineras de Potosí	Amenaza de Movilizaciones y toma de instituciones	De parte de los entes gubernamentales la generación de escenarios de dialogo permanente y constante de manera que ante la posibilidad de darse la acción tengan varias opciones de reacción 'constructiva'
Congreso Interno de la Universidad Tomas Frías	Comité Cívico Potosinista, Autoridades Universitarias, Federación	Enfrentamientos, Dialogo, Reflexiones "Instalación de	Reflexión conjunta de los actores involucrados de cómo

	Universitaria Local, población universitaria (docentes, universitarios, administrativos)	Congreso Interno"	llevan hasta ahora el dialogo de construcción de la universidad que quieren para Potosí
ECONOMIA LOCAL	SUJETOS	EXPRESIONES	OBSERVACIONES
Falta de mercado para venta de minerales	Federación de Empresarios Privados de Potosí, Federación Departamental de Cooperativas Mineras de Potosí	Sobre oferta de minerales para la venta y con precios bajos	
Inflación Interna	Comité Cívico Potosinista, Gobierno Municipal de Potosí	Incremento de la canasta familiar	
Nuevas inversiones	Federación Departamental de Cooperativas Mineras de Potosí	Expectativa	
PROYECCION NACIONAL	SUJETOS	EXPRESIONES	OBSERVACIONES
Apoyo de René Joaquino a las demandas de los trabajadores municipales de Bolivia	Rene Joaquino Federación de Trabajadores Municipales de Bolivia	Congresos y Pronunciamientos	
SEGURIDAD CIUDADANA	SUJETOS	EXPRESIONES	OBSERVACIONES
	Comité Cívico Potosinista, Gobierno Municipal de Potosí, Prefectura del Departamento, Policía Nacional.	Asaltos, Robos, Asesinatos	

Cuadro 4-1 Paisaje político de Potosí. Fuente: Estado, Sociedad y Conflicto. Defensor del Pueblo 2009.

CONCLUSIONES

- En Bolivia las instituciones públicas priorizan la negociación y la mediación antes que la prevención, el monitoreo y el seguimiento en todo el proceso de la administración de un conflicto, esto se debe a que reconocen como su ámbito de trabajo a las relaciones sociales que se gestan en la cotidianidad. Ahora no quiera interpretarse como la inexistencia de mecanismos de prevención, si no que existe la carencia y dificultades en construir y adaptar herramientas técnicas para hacer: la prevención, el monitoreo y el seguimiento a las demandas sociales y los conflictos.
- Cuanto más pactos de la sociedad con los gobiernos de turno se deterioran, los grupos excluidos no encuentran canales de participación, generándose una tendencia a la disgregación que se llega acentuar, por lo que expresiones de manifestación y descontento se dan a partir de bloqueos, marchas, toma de instituciones, etc. para ello es recomendable la construcción de una base de datos donde se empiece a anotar el pliego de demandas insatisfechas para que sea parte de la oferta gubernamental en la gestión pública de todo gobierno sea este nacional, regional, departamental y municipal.
- La demanda social y el conflicto, en la actualidad se han convertido como un elemento sustantivo de la cotidianidad boliviana desde el año 2000, donde su presencia obedece a que el Estado no puede dar respuestas a las demandas sociales que en su mayoría son de tipo estructural, lo que hace que se incremente la insatisfacción social ante la distribución de la riqueza y las grandes fisuras étnico culturales, pese a tener a la fecha una Constitución Política del Estado mas incluyente y con un modelo Estado basado en el respeto y la igualdad entre todos los bolivianos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad.

- Las instituciones estatales a nivel departamental tienen oficinas de prevención de conflictos con diferentes grados de calidad por la relativa importancia económica que se les asigna para su funcionamiento, lo que les lleva a convertirse en precarios e improvisados observatorios de gobernabilidad, la mayoría de estas oficinas fueron aperturadas gracias a agentes de cooperación internacional como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de Norte América. En cuanto a la etapa de atención de las demandas sociales y conflictos dos instituciones bolivianas apoyaron con la realización de cursos y seminarios a servidores públicos en métodos alternativos de resolución de conflictos, estas instituciones son el Defensor de Pueblo y la Fundación Unir.
- En los gobiernos municipales, con respecto a si ellos cuentan con espacios para hacer prevención y monitoreo de conflictos, a simple vista resalta la ausencia de esta herramienta de gestión, en especial en los municipios pequeños y rurales donde todavía existe criterios plasmados como contante en la gestión municipal, como es el caso de ser prioridad en los municipios las acciones, proyectos y programas de infraestructura, dejando relegado el tratamiento de componentes sociales, lo alarmante es que de ser una institución pública que cuente con oficinas para hacer prevención de conflictos, los municipios pasan a la categoría de objeto de conflicto. No la misma realidad en los municipios capitales de departamento porque por el lugar territorial que ocupan, la capacidad económica con la que cuentan para hacer gestión y sus recursos humanos, le han permitido contar con espacios aunque no permanentes, pero si listos para la atención de demandas sociales y conflictos.

- Existe demasiado interés en instituciones privadas para hacer prevención, monitoreo y seguimiento a las demandas sociales y conflictos, debido a que asumen que si son parte de esta actividad les permitirá llegar a concertar emprendimientos con las instituciones públicas, por otro lado parecen intuir que la información que puedan llegara a obtener en este campo también les permite ser grupos de avanzada para otras instituciones privadas con capacidad e interés de hacer inversión en determinados lugares de Bolivia, como es el caso de proyectos mineralógicos, hidrocarburíferos y otros recursos naturales.

RECOMENDACIONES

- Se debe promover la instalación y apertura de áreas, unidades, direcciones, según sea el caso y la capacidad de las instituciones públicas para hacer prevención y monitoreo de las demandas sociales y conflictos que se generan en el ámbito en el que se desarrolla las actividades de la instituciones, con la apertura de estas reparticiones se puede formalizar e institucionalizar plataformas de recepción de las demandas e insatisfacciones que tienen la sociedad y sus organizaciones, de modo que no lleguen a transformarse estas demandas en conflictos.
- La nueva Constitución Política del Estado ha plasmado en su contenido dos artículos exclusivos para definir el control social en Bolivia, dando atribuciones al pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, a participará en el diseño de las políticas públicas y controlar la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. Materializar esta determinación constitucional puede convertirse en una herramienta acertada para que la sociedad y las organizaciones sociales también sean corresponsables de la gestión pública, para ello un elemento importante de este mandato es el acceso a la información para que sea de conocimiento y acceso fácil, así las sociedad a través de sus organizaciones calificara o des calificará con argumento la gestión pública, como también le permitirá hacer propuesta de ajuste y complementación a los programas y proyectos a beneficio de la sociedad.

- Las universidades a través de sus institutos de investigaciones de las carreras del área social, como una forma de hacer interacción universitaria debe aperturar observatorios de gobernabilidad en especial en el ámbito municipal para apoyar a la gestión pública municipal que hasta la fecha no llega a consolidar municipios con cultura de gobernabilidad y estabilidad política, de esta manera si los municipios no cuentan con recursos materiales y humanos para hacer un auto control de su gestión puedan estar sujetos a la observación externa llegando a tener una herramienta real de prevención, seguimiento y monitorea a las demandas sociales y conflictos.

BIBLIOGRAFIA

- CAPACITACION Y DERECHOS CIUDADANOS. Manual práctico para conciliadores. La Paz. 2003.
- CAPACITACION Y DERECHOS CIUDADANOS. Mediación escolar. La Paz. 2003.
- CLAROS, Rubén. Una lectura rápida a la gobernabilidad en el Departamento de La Paz, ponencia preparada para el segundo encuentro de promotores de la Fundación Unir. La Paz. 2008.
- CRABTREE, John. Perfiles de la protesta. La Paz. Editorial Plural. 2005.
- DIRECCION DE GOBERNABILIDAD – GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. Diagnóstico sobre la participación ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz. La Paz. Editorial Virgo. 2005.
- WIKIPEDIA. Enciclopedia Virtual. 2009
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Constitución Política de Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz. Editorial UPS. 2009.
- FUNDACION BOLIVIANA PARA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA. Encuesta nacional sobre valores y actitudes frente a la conflictividad en Bolivia. La Paz. 2009.
- FUNDACION UNIR. Las piezas del conflicto. La Paz. Editorial Plural. 2005.
- FUNDACION UNIR. Revista Unir. La Paz. 2006.
- HERNANDEZ, Roberto Otros. Metodología de la Investigación. Colombia. Editorial McGraw Hill. 1994.
- HONORABLE SENADO NACIONAL. Glosario de términos municipales. La Paz. Editorial Plural. 2005.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD DE CATALUÑA. Perfil de gobernabilidad de Bolivia. La Paz. Editorial Plural. 2004.
- LANZA, Gregorio. Estado, sociedad y conflicto. La Paz. Editorial Print. 2009.
- LAURA, Roberto. Métodos y técnicas de investigación social. La Paz. 2007.

- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. Guía metodológica para el abordaje de conflictos sociales. La Paz. Editorial SI Comunícate. 2006.
- MINISTERIO DE MINERIA Y METALURGIA. Análisis y abordaje de conflictos una guía efectiva para la construcción de consensos. La Paz. 2007.
- MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Gobernabilidad y salud en los municipios de Bolivia. La Paz. Editorial Design. 2003.
- MISIONES EDUCA. Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias Volumen III, Número 3 (2004).
<http://www.misioneseduca.gov.ar/index.php/biblioteca/65-revistas-cientificas/481-revista-electronica-ensenanza-de-la-ciencia>.
- PERIODICO EL POTOSI. Publicaciones diarias de enero a marzo de 2008. Potosí. 2008.
- PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ. Clasificador de crisis y conflictos municipales. La Paz. 2004.
- PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA – PADEP GTZ. Programa de especialización en gestión constructiva de conflictos sociales. La Paz. 2008.
- UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA – FUNDACION UNIR. Cuadernos de educación para la paz. La Paz. 2009.
- VICEMINISTERIO DE DEFENSA CIVIL Y COOPERACION AL DESARROLLO INTEGRAL. Guía de evaluación de daños y análisis de necesidades a nivel municipal. La Paz. 2004.

