

## **El movimiento vecinal en la coyuntura democrática (Bolivia, 1982-1985)\***

*Roberto Laserna*

### **Presentación**

LA UBICACIÓN DE LOS INDIVIDUOS en una sociedad es múltiple y diversa, y está atravesada por una pluralidad de sentidos y condiciones que son cada vez más amplios a medida que la sociedad se hace más compleja. La acción colectiva constituye sujetos sociales apelando a una condición compartida, poniendo de relieve una de las muchas "condiciones de identidad" de los individuos y, naturalmente, ignorando o reduciendo la importancia de las otras. Tendremos así actores de clase, actores políticos, actores étnicos o actores religiosos cuyas prácticas colectivas tienden a transformar o a veces a reorganizar los sistemas de relaciones en la sociedad. De tan amplio panorama de acción social, en esta presentación nos ocupamos tan sólo de los que podríamos llamar actores territoriales: sujetos conformados con base en principios de identidad territorial o residencial. Nos concretaremos a la descripción y análisis específico de las prácticas de las Juntas Vecinales en el periodo del gobierno de la UDP (Unidad Democrática Popular).

### **Las juntas vecinales**

En el pasado reciente de la historia de Bolivia, las acciones basadas en identidades territoriales han sido importantes, no sólo por la cantidad

\* Extraído de "La protesta territorial (la acción regional y urbana en una coyuntura de crisis y democracia)", publicado en *Crisis, democracia y conflicto social*, Ed. CERES, 1985.

Agradezco la colaboración de Ma. Teresa Zagada.

de gente que se vio involucrada en ellas o por sus resultados inmediatos sino también porque en unos casos, dieron nacimiento a nuevas orientaciones y perspectivas políticas y en otros, motivaron, la reorganización de relaciones entre el gobierno y "las masas". Baste mencionar dos formas organizativas de innegable importancia: los comités cívicos y las juntas vecinales.

Las juntas vecinales, a las que nos limitamos en esta presentación, protagonizaron acciones colectivas cuya intensidad fue correlativa a la del proceso de urbanización en Bolivia, aunque las primeras juntas comenzaron a funcionar a comienzos de este siglo (en La Paz, 1916). Al multiplicarse las demandas a las alcaldías se hizo necesario apoyarlas con actos de presión en los que los interesados debieron demostrar su poder callejero y la magnitud de sus necesidades.

Matices más o menos, las juntas vecinales aglutinan a los habitantes de un barrio o de una zona urbana con el objeto de luchar por su hábitat. Las reivindicaciones y los objetivos son graduales y plantean desde la apropiación de terrenos hasta la construcción de escuelas, postas sanitarias y parques, en una gama ciertamente muy amplia, pero también jerarquizada.

Las acciones vecinales han sido variadas en el país. En Santa Cruz fueron por lo general más agresivas, pues de hecho transgredieron constantemente las normas legales vigentes. La apropiación violenta de tierras fue posible en parte por la cohesión étnico-cultural de estas juntas, formadas principalmente por migrantes andinos, enfrentados a un medio ecológico y socialmente hostil. Pero esto mismo inhibió su inserción en el sistema institucional, limitándose al barrio. De manera diferente, en La Paz y Cochabamba se conformaron federaciones de juntas (las FEJUVE, Federación de Juntas Vecinales), en las que culminó toda una red de instancias organizativas. Este hecho sugiere que las juntas se vieron en la necesidad de extender su campo de influencia por una cierta debilidad en su capacidad de acción en los barrios. Un caso intermedio, quizás, es el de la FEJUVE de El Alto, que comparte con Santa Cruz la característica de estar conformada por migrantes campesinos enfrentados a un medio ambiente hostil.

Es importante recordar que, además de la residencia, un elemento significativo para las juntas vecinales es la propiedad urbana: se lucha por ella, por conquistarla, por consolidarla y por valorizarla. Después de las tomas de tierras, que corresponden a periodos populistas en los que el gobierno fue tolerante con ellas, las juntas vecinales comenzaron a ocupar la escena social con acciones de hecho que rechazaban los intentos de recatastración de fines de los sesenta y comienzos de los setenta. "Primero el mejoramiento urbano y después los impuestos", parece haber sido la consigna, pues de inmediato las juntas comenzaron a forzar su participación en la gestión municipal. Como apuntara Calderón, la FEJUVE "constituye la institución contraparte

de la municipalidad, con la que establecen un acuerdo implícito según el cual entre ambas definirían las políticas urbanas". Si recordamos que desde 1949 no se realizan elecciones municipales directas en Bolivia, no es difícil concluir que esta apariencia de institucionalidad resultaba muy importante en la legitimación de alcaldes, y mucho más bajo regímenes *de facto*. Interesados en ello, los alcaldes buscaban tener buenas relaciones con las juntas, acordando reuniones periódicas y visitas de orientación a los barrios. Los dirigentes vecinales, a su vez, intentaban definir con su amistad y apoyo la realización de obras comunales en sus zonas. Ahí se estableció un fértil campo para el clientelismo político, del que durante muchos años no pudieron desligarse las juntas vecinales.

Nada de esto, sin embargo, permite afirmar o presuponer un contenido de clase o una adscripción política inherente a las luchas y organizaciones vecinales. De hecho, incluso más allá de la voluntad explícita de sus conductores, al calor de las luchas que invocaban una identidad territorial fueron surgiendo nuevas orientaciones y nuevas prácticas capaces de insertarse en acciones socialmente más amplias y políticamente menos excluyentes, como lo mostró la incorporación activa de las organizaciones vecinales y sus dirigentes en las luchas democráticas realizando bloqueos, marchas y huelgas de hambre. Pero hay que reconocer que éste fue un fenómeno debido más a la presencia de militantes de izquierda en los niveles de decisión orgánica (El Alto y FEJUVE Cochabamba) que al propio desarrollo político de los asociados. De ahí también la fragilidad de esta organización.

### Breve caracterización de la coyuntura

La coyuntura en la cual se sitúa nuestro análisis está marcada por dos fenómenos: la crisis y la democracia.

La crisis había comenzado a ser percibida hacia 1978 y los gobiernos que sucedieron al de Banzer (1971-1978) continuaron girando en torno a ella, convertida en el principal elemento desestabilizador de los esfuerzos democráticos y también de los autoritarios. Así, el reconocimiento del gobierno de Vildoso a las elecciones realizadas dos años atrás fue consecuencia tanto del asedio de la totalidad de las fuerzas y grupos sociales del país como de la constante aceleración de la crisis económica.

Hacia 1982, la crisis económica había ingresado en su pendiente más pronunciada. Al asumir el gobierno la UDP, la distancia entre la angustia popular y las expectativas económicas puestas en la democracia se agigantó, y del mismo modo los indicadores de la crisis.

Por si todo eso fuera poco, en 1982 se comenzaron a sentir una serie de desastres naturales que culminaron con una aguda sequía en las

zonas agrícolas del altiplano y los valles, y en inundaciones en zonas tropicales de colonización.

La fuerte y rápida contracción de la oferta interna de bienes aceleró la inflación que se venía acumulando desde por lo menos 1976, que fue también estimulada por la creciente magnitud del déficit fiscal, cuyos ingresos para 1982 no llegaban a cubrir ni el 30% de la ejecución presupuestaria del gobierno central.

Pero la crisis, además de la económica, tiene otras dimensiones.

La crisis político-ideológica se expresa en una constante pérdida de legitimidad del Estado que no ha podido ser resuelta con el advenimiento de la democracia. Este hecho comenzó a manifestarse pocos años después de la Revolución nacional; desde los años sesenta, alcanzó grados crecientes de visibilidad social, como reflejo en gran parte de la continua inestabilidad política y el constante recurso a la violencia, la represión y el autoritarismo para la conservación del orden.

En ausencia de grupos o sectores sociales con capacidad hegemónica sobre el conjunto y con posibilidades de orientar el proceso de desarrollo, el Estado como tal, con creciente autonomía, se ha visto obligado a asumir ese papel. Desde 1952 ha dejado de ser una suerte de gendarme del orden, gestándolo activamente mediante su acrecentada intervención en la producción y su relevante capacidad de absorber empleo.

El discurso político se hizo marcadamente economicista y los proyectos políticos fueron presentados como opciones de desarrollo económico. Podría decirse que la misma UDP contribuyó a confundir la democracia con un modelo económico para hacer frente a la crisis y propender al desarrollo. Esta crisis político-ideológica se manifiesta, entonces, como la crisis de un discurso economicista que había logrado calar hondo en la sociedad, y como la crisis de un Estado que asumió y concentró sobre sí las mayores responsabilidades económicas y políticas y hacia el cual se dirigían todas las demandas sociales.

Caracterizar la coyuntura, sin embargo, exige referirse también a la democracia. Menospreciando leyes y procedimientos, la democracia supuso la irrestricta vigencia de libertades sociales e individuales, cuyo pleno ejercicio parecía no hallarse enmarcado por un sistema normativo e institucional de mediaciones. Salvo casos excepcionales que confirman la regla, el gobierno no utilizó la fuerza ni siquiera para hacer respetar las leyes, y curiosamente tampoco los afectados por la acción estatal o social lo hicieron. Parecía existir un consenso mínimo que aceptara "la fuerza de la masa" como regla suprema y la presión como lenguaje social.

En tales condiciones, como es obvio suponer, no hubo limitación alguna a la acción colectiva y la sociedad pudo hacer visibles todas sus

tradiciones, aspiraciones y valores, sea en forma virtuosa o en forma perversa.

Ésa fue, entonces, una coyuntura en la que la crisis acosó a la democracia desalentando al mismo tiempo nuevas aventuras autoritarias y las posibilidades de implantar nuevos proyectos alternativos con algún éxito inmediato.

### La acción vecinal en la coyuntura democrática

En este periodo, los sectores populares urbanos, principalmente agrupados en las juntas vecinales, en los comités de amas de casa y también espontáneamente, han protagonizado 70 acciones colectivas, de las cuales, las formas más frecuentes (el 86% de las acciones) fueron los bloqueos de vías públicas o su ocupación en marchas, concentraciones y "cabildos". En menor proporción se registran acciones de fuerza, como tomas de locales o de rehenes, intervenciones, asaltos, etc., y, aún más escasas, las huelgas de hambre de núcleos de dirigentes.

Las motivaciones de las acciones urbanas estuvieron fuertemente marcadas por la crisis: más del 54% de las mismas fueron para protestar por las elevaciones de tarifas y precios o abastecimiento de artículos de consumo básico. En segundo lugar se situaron las demandas de atención estatal a un barrio o zona (16%) y la protesta contra la política económica gubernamental (13%) esencialmente con marchas y concentraciones públicas. Otro motivo también frecuente fue la designación de autoridades y funcionarios locales (10%). De donde resulta que la coyuntura, y particularmente la crisis económica, estuvo presente en forma relevante en las acciones urbanas, en tanto que fueron muy limitadas las que persiguieron objetivos tradicionalmente considerados como "reivindicaciones urbanas".

Respecto de la distribución geográfica de las acciones, observamos una concentración en La Paz (37%), donde la principal forma de presión fue el bloqueo y el motivo más frecuente el relacionado con problemas de abastecimiento, aspectos que tienen que ver directamente con las características de la ciudad. Porque el efecto de un bloqueo en una ciudad con tantos problemas de comunicación interna como La Paz es inmensamente superior al esfuerzo que representa el realizarlo, de modo que, por su impacto, la acción tiene más probabilidades de éxito. A su vez, el tema del abastecimiento, tan importante como motivador de la acción urbana, muestra la vulnerabilidad de una ciudad que no sólo es grande sino que depende de zonas alejadas para la provisión de alimentos y artículos de consumo esencial. Pero, por otra parte, la preferencia por los bloqueos en lugar de los actos multitudinarios señalaría también dificultades de convocatoria en las organizaciones superiores, dificultades que tienen que ver con el tamaño de

la ciudad y sus distancias, pero también con las continuas pugnas y controversias que debilitan su representatividad.

En Cochabamba, la frecuencia de los bloqueos es menor, al igual que su impacto sobre la ciudad, pero las organizaciones vecinales parecen contar con mayores recursos para realizar actos de masas. De nuevo las características de la ciudad ayudan a explicar estas tendencias, aunque no totalmente. Porque si bien es cierto que la ciudad es más pequeña, que la gente tiene menos problemas para trasladarse, y que su morfología multiplica los "puntos clave" para un bloqueo impactante, haciéndolo más difícil, no puede pasarse por alto que Cochabamba es la virtual sede de la Confederación Nacional de Juntas Vecinales (CONALJUVE), cuya fuerza, sumada a la de la Federación local, ha permitido a ambas organizaciones contar con "recursos de movilización" no tradicionales. En efecto, las juntas vecinales lograron en esta época canalizar la distribución de algunos alimentos y la asignación de cupos familiares fue con frecuencia un mecanismo utilizado en la acción barrial (denuncias en la prensa y comentarios que tuvo la ocasión de escuchar personalmente de un dirigente vecinal).

Prejujuraríamos, sin embargo, si redujéramos a estas razones la explicación de la mayor frecuencia de actos masivos urbanos en Cochabamba, donde hasta los bloqueos requieren movilizaciones más numerosas. Y aquí es donde aparece la importancia de los objetivos con los que se convoca a la población. Porque si bien es relevante el tema de los precios, lo es más aún, en términos relativos, el de la protesta contra la política económica. En un discurso "izquierdizado" se cumple con la conciencia luchando contra el Estado, porque eso produce la sensación de estar haciendo política y no lucha reivindicativa o economicista.

Por otro lado, llama la atención que este tipo de acción es poco frecuente en Santa Cruz, la ciudad con la más alta tasa de urbanización. Esto se debe a la mayor capacidad relativa del Estado local para satisfacer las necesidades urbanas y a la menor incidencia de los problemas de abastecimiento derivados de la crisis. En Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando las acciones urbanas no contaron con una base organizativa mínimamente sólida, debido a su bajo nivel de urbanización.

Es preciso destacar el esfuerzo de muchos dirigentes vecinales por introducir en sus luchas temas de mayor trascendencia nacional. Los pronunciamientos de las juntas vecinales casi siempre proclamaban su determinación de "defender y profundizar el proceso democrático", mencionándose muchas veces el tema de las elecciones municipales. Sin embargo, ninguno de estos temas fue el objetivo exclusivo o fundamental de una movilización, apareciendo por lo general después de la amenaza y la presión como un "además" que los dirigentes colocaron casi de contrabando y confiando en que sus bases lo internaliza-

an. Pero eso no era fácil debido a que las juntas vecinales, como los comités cívicos, están aprisionados por su discurso habitual, uno de cuyos componentes es el apoliticismo que fácilmente se transforma en multipartitismo, observable en prácticamente todos los actos desarrollados en torno a la designación de autoridades, planteados como actos en contra de la política: "símbolo de la corrupción, favoritismo, la imposición arbitraria". No se trata de que sean o no evidentes las acusaciones, sino de cómo se presentan y expresan porque es así como se manifiestan y difunden los prejuicios ideológicos.

### **Problemas y perspectivas de la lucha vecinal**

En las acciones colectivas urbanas, y específicamente en lo que respecta a las juntas vecinales, no pareció existir una conciencia clara del campo de acción en el que se movían y mucho menos de sus posibles orientaciones.

Si bien puede considerarse una ventaja la centralización organizativa de las Juntas Vecinales en la Confederación (1979), alcanzando de ese modo los más altos niveles de interlocución institucional, ese mismo hecho parece haber reducido de manera ostensible la consistencia de su acción. Paulatinamente, las federaciones fueron centralizando las demandas barriales logrando con rapidez que se les reconociera como los únicos intermediarios para entablar negociaciones con los organismos municipales. Este hecho fue muy beneficioso para los alcaldes, pues aunque se concentraran las demandas podía establecer más fácilmente una negociación que se dificultaba de modo extraordinario cuando cada barrio planteaba sus exigencias independientemente. Así, los dirigentes de las federaciones comenzaron a asumir también responsabilidades de arbitraje entre los barrios cuando no desarrollaron actitudes francamente clientelísticas, aprovechando su cercana vinculación a las "esferas de poder". Poco a poco los planteamientos se fueron haciendo más globales y generales y los militantes pudieron empezar a introducir temas y participar en acciones de tipo político yuxtaponiendo ese tipo de demandas al conjunto de reivindicaciones específicas sobre el transporte, abastecimiento, infraestructura urbana, etcétera.

Sin embargo, este proceso de "evolución" hacia temas de mayor trascendencia nacional no ha tenido continuidad. Al abrirse el proceso democrático y al empezar a ponerse de manifiesto el peso de la crisis, se agudizaron las oposiciones y protestas en torno a problemas de consumo, lo que implicó un paulatino desplazamiento del principio de identidad de las movilizaciones desde lo territorial hacia el mercado. Cada vez se puso menos en juego la condición residencial, vecinal, y cada vez más la condición de consumidor. Esto, evidentemente, no ha

sido resultado de una voluntad deliberada, sino de que la gente misma tenía esa preocupación. Sin embargo, también es cierto que fue estimulado por las direcciones vecinales, que de esta manera lograron ampliar su convocatoria inmediata capitalizando el descontento popular, pero en detrimento de su capacidad autónoma de movilización y organización y a costa de un distanciamiento de su base original que, en definitiva, terminó por debilitar su capacidad de acción. Era como si se hubiera abandonado el barrio y la idea de que la política, la participación y la democracia podían realizarse allí también. Se deslocalizó la acción y el discurso territorial perdió sus raíces, lo cual podría representar un costo muy alto para obtener simplemente un lugar de influencia en el escenario político.

Desde una perspectiva más amplia y con cierta benevolencia, podría considerarse, sin embargo, que este desplazamiento del campo de acción de las juntas vecinales desde el barrio hacia el mercado, las colocaba en una posición potencialmente antimercantil, y por tanto anticapitalista, que podría cristalizar en una orientación histórica alternativa, sin embargo, para aceptar por lo menos la consideración de esta hipótesis deberían existir cuando menos algunos indicios de que esa lucha ha ido generando un convencimiento sobre el carácter implacable de la dinámica del mercado, porque sólo de esa manera una protesta por precios podría llevar a pensar mecanismos alternativos de abastecimiento y distribución. No era éste el caso, puesto que las presiones se dirigían hacia el gobierno, al que se consideraba capaz de revertir por decreto tendencias estructurales, y al que se criticaba por su inoperancia y falta de decisión para acabar con el "agio y la especulación". En suma, las juntas no lograron reconocer con claridad el campo de conflicto en el que se ubicaban.

Esto fue aún más evidente al nivel de la cúpula superior. Las demandas de la CONALJUVE no tenían especificidad y entraron en "competencia" con otras organizaciones sociales al plantear demandas "regionales" (infraestructura, inversiones vialidades), "campesinas" (crédito, transporte, mercados campesinos), etc., junto a exigencias relativas al funcionamiento de los aparatos estatales. Este amplio abanico de demandas no parecía buscar otra cosa que el fortalecimiento institucional de movimiento a través del reconocimiento que le podría otorgar el Estado, en el entendido de que su representatividad se afianzaría y ampliaría una vez que los vecinos pudieran ver a sus dirigentes situados en el más alto nivel de interlocución institucional. Parecía confiarse también que la diversificación de las demandas significaba aumentar sus posibilidades de ejercer algún liderazgo sobre otros grupos y organizaciones.

Finalmente, respecto a la vinculación de las juntas vecinales con otras organizaciones sociales, pudo comprobarse un cierto distanciamiento con los comités cívicos y con las centrales obreras, y aunque

econocían a estas últimas como órgano superior del movimiento popular, no han pasado de acogerlos “fraternalmente”, pero con persistente desconfianza.

Dado que la crisis redujo drásticamente la capacidad de acción del Estado, y, al hacerlo, acrecentó la pérdida de confianza y legitimidad, la presencia del Estado como “adversario” en las luchas y conflictos colectivos de la coyuntura pone de manifiesto más que una intencionalidad política o un verdadero antagonismo, una actitud corporativista basada en una concepción del Estado como “poder protector”.

Los actores territoriales, y en este caso el movimiento vecinal, no refieren sus conflictos a adversarios sociales. Si los tienen, el enfrentamiento pasa a través del Estado y no tienen lugar directamente. De modo que, en definitiva, las luchas no son contra el Estado sino *hacia* el Estado. Por eso podemos hablar de corporativismo en las juntas vecinales.

Estimando al Estado como “el poder”, “la capacidad concentrada de acción”, lo que buscan es influir en sus decisiones, obligándolo a actuar en un determinado sentido. Y si en algún tiempo la disponibilidad relativa de recursos económicos dio cierta verosimilitud a esta concepción del Estado, la crisis económica ha debilitado tanto sus márgenes de acción —al tiempo que aumentaba las expectativas y necesidades de la población— que terminó por abrirse una brecha dentro de la cual la multiplicación de las presiones amordazó al gobierno de Siles, aumentando la intensidad de las frustraciones y las protestas.

El resultado no tardó en producirse. El presidente Siles se vio obligado a renunciar a un año de su mandato y a convocar a elecciones en julio de 1985. El gobierno de la UDP, que en 1982 se instaló con un amplio aunque frágil consenso social, se desmoronó en tres años de agitación caótica a la que contribuyó con su propia ambigüedad y demagogia.

Bajo el nuevo régimen, de tendencia conservadora, el movimiento vecinal se encuentra más desorientado que nunca. Las elecciones nacionales sirvieron para constituir consejos y juntas municipales que, aunque no hayan sido elegidos por votación directa y específica, abren un espacio político nuevo y disputan la representatividad de las asociaciones barriales. Por otro lado, la política económica afecta con mayor dureza a las capas populares mientras el Estado retrae su intervención y participación en la economía, pero dejando abierta la opción de la economía clandestina en la que no solamente encuentran refugio de sobrevivencia los más pobres sino posibilidades de movilidad y ascenso social los más audaces.

Así, tanto los que confrontan la amenaza de la miseria como los que buscan el deseado ascenso en la escala consumista se encontrarían dispuestos a “invertir en el orden” asumiendo comportamientos apáticos y respondiendo con la indiferencia a las convocatorias de masas.

---

Y las organizaciones que corren mayores riesgos en este sentido son las juntas vecinales que, al diluir la condición que daba especificidad a sus acciones y al fomentar cálculos clientelísticos en su militancia, se distanciaron de sus bases en tres años de intenso activismo. La acción colectiva, en este caso, más que fortalecer ha debilitado al movimiento social.