

# Descentralización y democracia popular

GOBERNABILIDAD

DESDE ABAJO EN BOLIVA



Jean-Paul Faguet



# Descentralización y democracia popular

---

Gobernabilidad desde abajo en Bolivia

JEAN-PAUL FAGUET

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

**Descentralización y democracia popular: gobernabilidad desde  
abajo en Bolivia**

Primera edición en inglés: 2013

Primera edición en español: diciembre de 2016

© Jean-Paul Faguet

© De esta edición: Friedrich Ebert Stiftung (FES)

Tel. 291-2-2750005

[www.fes-bolivia.org](http://www.fes-bolivia.org)

Traducción: Isabel Bastos

Diagramación: Dalia Nogales

Diseño de tapa: Juan Francisco Taborga

Depósito legal: 4-1-5415-16

ISBN: 978-99974-67-21-8

Impresión: Grupo Impresor Srl.

Tel. 591-2-242184

La Paz, Bolivia

Las ideas vertidas en este texto son de completa responsabilidad de su autor  
y no reflejan necesariamente el pensamiento de la FES.

Se permite la reproducción total o parcial de este texto  
a condición de que se mencione la fuente.

Para Lisette



# CONTENIDOS

Agradecimientos ix

Lista de abreviaturas y siglas xi

Presentación a la edición en castellano 1

Introducción 3

*Mapa de Bolivia* 15

1. La reforma de descentralización boliviana 17
2. El gobierno local en los extremos: Viacha 54
3. El gobierno local en los extremos: Charagua 95
4. Descentralización y capacidad de respuesta en Bolivia:  
una visión de 21 años 143
5. Estado del conocimiento acerca de la descentralización 171
6. Gobernabilidad desde abajo: teoría 215
7. Gobernabilidad desde abajo: evidencia 239
8. Regreso a los extremos 259
9. Conclusiones 293

Apéndice: información y principales variables componentes  
del capítulo 4 311

NOTAS 317

Lista de entrevistas 339

Bibliografía 355





## AGRADECIMIENTOS

Este libro es la culminación de veinte años de investigación y representa un hito para mí, no solo en lo intelectual sino también en lo personal. Tuve la gran oportunidad de presentarlo en su edición original en Bolivia antes que en ningún otro país. El interés y el entusiasmo que esos eventos tuvieron los recuerdo como el mayor premio de tan larga labor. Pero se oyó un comentario repetido en cada ocasión: “¿Cuándo contaremos con la versión en español?”. Es un tremendo gusto poder aquí atender este pedido.

El mérito de esta edición es de la Friedrich Ebert Stiftung y su representación en La Paz, especialmente de su directora Anja Dargatz, especialista en temas de descentralización y gobernabilidad, Moira Zuazo, y el analista Gustavo Bonifaz, que fue mi estudiante doctoral. Sin su visión y apoyo, este libro no existiría en el idioma en que quizá tenga más utilidad. De la misma manera, agradezco profundamente a la traductora Isabel Bastos, quien ha realizado, creo, un trabajo experto y comprensivo, no solo en los aspectos técnicos, sino en las partes culturalmente más ricas y complejas de la parte cualitativa.

Debo reconocer mi deuda intelectual con Tim Besley, Teddy Brett y Shanta Devarajan, quienes me guiaron durante los primeros años de esta investigación y cuyas huellas permanecen aún. Agradezco también los premios William Robson, STICERD, Niko Vardapetyan y del Banco Mundial que apoyaron la investigación en la cual está basado este libro, y el W.J.M. Mackenzie *Best Book Award* con que entonces fue honrado.

Merecen agradecimientos especiales Paula Giovagnoli, Armando Godínez e Ivette Arias, quienes me prestaron ayuda y consejos muy distintos, pero similarmente imprescindibles, durante la prolongada fase de investigación. Y también George Gray-Molina, Alberto Leytón, Fernando Medina, Gerardo Molina, Piter Olmos, Javier Reyes, David Tuchsneider y Alejandra Velasco, por brindarme una gran cantidad de datos municipales detallados.

Este trabajo hubiese sido imposible sin el apoyo intelectual y material de Edwin Acuña, Jesús Aguilera, Eduardo Araujo, David Borda, Marco Camacho, Juan Carlos Franco, Luis González, Fernando Hernández, Javier Jahnsen, Guido Roca, Esteban Urgell, Rolando Vaca, Ginger Yapiz, Elsie Yavita y otros colegas vinculados al entonces Fondo de Inversión Social. De similar manera agradezco el apoyo ahora sí más puramente intelectual de colegas que dedicaron tiempo y esfuerzo a revisar versiones parciales y completas de este estudio: Pranab Bardhan, Gover Barja, Ruth Collier, Stuart Corbridge, Tyler Dickovick, James Dunkerley, Ivan Finot, Steve Fish, Ted Miguel, Dilip Mookherjee, Luis Salcedo, Ken Shadlen, Nicholas Stern, y a los seminaristas en Berkeley, LSE, Oxford, IDB, el *Initiative for Policy Dialogue*, el *Institute for the Study of the Americas* (Londres), el Banco Mundial, y las conferencias LACEA99 y PACDEV09. Gracias por sus comentarios rigurosos y ponderados.

Quizás mis reconocimientos más importantes son para las personas cuyas opiniones y cuyas vidas se encuentran reflejadas en estas páginas. En su mayoría, no se trata de gente pudiente. No obstante, me regalaron de su tiempo, información y sabiduría sin pedir nada en retorno. Su generosidad hizo posible este libro y, por eso, estoy profundamente agradecido.

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADN	Acción Democrática Nacionalista
Agacor	Asociación de Ganaderos de la provincia Cordillera
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
Cabi	Capitanía del Alto y Bajo Isoso
Cacha	Cambio por Charagua
CAO	Cámara Agropecuaria de Oriente
CBN	Cervecería Boliviana Nacional
Cipca	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
COB	Central Obrera Boliviana
Comibol	Corporación Minera de Bolivia
Condepa	Conciencia de Patria
CV	Comité de Vigilancia
CV1	CV oficial } ( <i>distinción válida</i>
CV2	CV opositor } <i>solo para Viacha</i> )
DDE	Director Distrital de Educación
DDS	Director Distrital de Salud
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FIS	Fondo de Inversión Social
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
Incerpaz	Industrias de Cerámica Paz (Viacha)
LPP	Ley de Participación Popular
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
ONG	Organización No Gubernamental
POA	Plan Operativo Anual
Soboce	Sociedad Boliviana de Cemento
UCS	Unión Cívica Solidaridad



# PRESENTACIÓN A LA EDICIÓN EN CASTELLANO

Históricamente, el debate referido a la descentralización ha sido uno de los ejes explicativos de la política y la conflictividad social bolivianas. En el periodo más reciente, la lucha por el derecho del pueblo a los recursos naturales se encauzó hacia ese mismo debate, cuando la exigencia de autonomía fue la bandera que se contrapuso al proyecto de país liderado por los movimientos sociales, y asumido como propio por el Movimiento al Socialismo (MAS).

Anterior a todo este reciente debate, este libro se centra en la Ley de Participación Popular y su implementación. Partiendo de una mirada global a la tendencia descentralizadora y sus múltiples enfoques, observa el caso boliviano y sus particularidades, para encontrar constantes que permitan evaluar la ruta crítica de los gobiernos locales entre 1994 y 2009. En el centro está la pregunta básica: los gobiernos locales, ¿son más eficientes en atender las demandas locales y en mejorar la vida de la población?

El estudio contiene dos características que redoblan su interés: la información recogida entre 1995 y 1997 es luego refrendada en una segunda e inesperada oportunidad, en 2007, cuando el escenario político había cambiado radicalmente a nivel nacional, pero también a nivel local. Esta segunda penetración en campo le permite a Faguet testear sus primeras conclusiones, y dibujar de manera certera constantes que solamente el paso de los años permite corroborar. En segundo lugar, la investigación echa mano de metodologías cualitativas y cuantitativas, que permiten procesar no solo datos económicos y de inversión pública, sino también recoger elementos subjetivos inherentes a los procesos políticos e históricos específicos de los municipios estudiados.

Para la presente publicación, el autor subraya dos municipios: Charagua y Viacha, de los nueve que tomó en cuenta en el estudio original (Atocha, Baures, Guayaramerín, Sipe Sipe, Porongo, Charagua, Viacha, Sucre y

Desaguadero). En los noventa, el municipio de Viacha resultó ser el que peor desempeño había mostrado en el proceso de descentralización municipal, en tanto que Charagua había sido el que mostró una mejor dinámica local respecto a participación, destino de los recursos, transparencia y democracia. El lector encontrará muy interesante conocer de qué manera la dinámica política se desarrolló en ambos municipios entre los años 90 y 2009, que es el periodo que abarca el estudio.

*Descentralización y democracia popular: gobernabilidad desde abajo en Bolivia* permite reflexionar sobre los procesos sociales de aprendizaje democrático, y de qué manera la interacción al interior de la sociedad civil va construyendo modelos de gobierno que permiten respuestas oportunas y justas a las demandas de la gente. Si bien los procesos electorales son imprescindibles en el devenir democrático, Faguet concluye que no bastan por sí solos, y que la interacción y la competencia constantes entre los diferentes actores, permiten agregar preferencias compartidas en programas concertados, generando gobernabilidad y un ejercicio democrático fluido y vigoroso.

Ante el reciente nacimiento del gobierno de la Autonomía Indígena Charagua Iyambae, que eleva la experiencia boliviana a un nuevo nivel, la Fundación Friedrich Ebert (FES) se complace en presentar este libro, con la seguridad de contribuir a un debate amplio respecto a los aprendizajes locales en cuanto a ejercicio democrático y participación ciudadana, que alimentan la dinámica de todo el país.

La Paz, diciembre de 2016

Philipp Kauppert  
Director FES Bolivia

# INTRODUCCIÓN

## La revolución silenciosa

En las últimas cuatro décadas, el entusiasmo por la descentralización y los experimentos con ella se han extendido por el mundo. Cuando, en 1995, me encontraba haciendo un curso de posgrado y comenzaba a estudiar la descentralización, los comentaristas ya estaban citando el notable crecimiento de experimentos en políticas públicas (y de estudios académicos) desde comienzos de 1980. Para muchos era como estar en la cresta de la ola, sabiendo que luego cederíamos el paso al entusiasmo por nuevas políticas públicas. Pero, estábamos equivocados; desde entonces, tanto la práctica como el estudio de la descentralización han crecido más y más.

Hace diez años, se estimaba que el 80% de los países del mundo estaba experimentando con una forma u otra de descentralización (Manor 1999). Desde entonces, reformas nuevas o cada vez más profundas han sido anunciadas en naciones tan diversas como Japón, México, Egipto, Camboya, Francia, Bolivia, Indonesia, Turquía, Etiopía y Corea del Sur, así como en muchas otras. La tendencia no favorece a las naciones más pobres: subsidiariedad, devolución y federalismo están directamente en el primer plano del discurso político de la Unión Europea, el Reino Unido y los Estados Unidos. Tampoco favorece a las naciones más ricas: casi todos los países de África implementaron algún tipo de reforma durante 1990 (Brosio 2000). A comienzos de la primera década del año 2000, no había riesgo alguno de afirmar que la descentralización había afectado a la mayoría, sino a todas las naciones del globo.

Pero lo que impresiona no solo es el número de países que se están descentralizando, sino el ámbito de competencia y los recursos que recayeron

en gobiernos subnacionales. De acuerdo a Campbell (2001, 2), “los gobiernos locales comenzaron a gastar del 10 al 50% de los ingresos del gobierno central”. Campbell denomina esto “la revolución silenciosa” y expresa que ha generado un nuevo modelo de gobernabilidad basado en el liderazgo innovador y capaz, una alta participación popular y un nuevo e implícito contrato que administra el régimen tributario local. Rodden (2006, 1-2) dice algo similar: “Diferenciándose de las transiciones a la democracia, la descentralización y la difusión del federalismo son quizás las más importantes tendencias en gobernabilidad del mundo en los últimos 50 años”.

Ubicuidad no implica uniformidad. La palabra *descentralización* esconde una cantidad sorprendente de variaciones en dos dimensiones. Primero, comprende reformas como la desconcentración, devolución y delegación que, en términos de incentivos, son fundamentalmente diferentes —un punto al cual regresaremos en el capítulo 5. Comparar diferentes reformas bajo una rúbrica común equivale a comparar frijoles con plátanos; siempre es posible hacerlo, pero probablemente no es una buena idea. Segundo, la palabra oculta gran variación en la medida en qué reforma es la que se está realmente implementando en diferentes países. Como veremos también en el capítulo 5, hay razones de peso para esperar que muchas de las reformas anunciadas sean resistidas o subvertidas de varias maneras por parte de las principales autoridades responsables de su implementación, haciendo que reformas similares en papel tengan, en la práctica, efectos notablemente diferentes. Para el estudioso de la descentralización, es difícil no insistir demasiado acerca de la importancia de definiciones claras. Este estudio usará la siguiente:

**Descentralización** es la devolución por parte de un gobierno central (esto es, nacional) de funciones específicas —con todos los atributos administrativos, políticos y económicos que estas conlleven— a los gobiernos democráticos locales (esto es, municipales) que son independientes del central dentro de un ámbito geográfico legalmente delimitado y funcional.

Como han apuntado varios académicos (por ejemplo, Diaz-Cayeros 2006; Eaton 2004), la tendencia hacia la descentralización coexiste con su opuesta hacia la centralización. Esta última encuentra su expresión más obvia en la construcción de uniones de muchos países, como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercosur,



muchos de cuyos Estados miembros están simultáneamente descentralizando poder y autoridad a niveles subnacionales de gobierno. En efecto, las dos tendencias coexisten no solo dentro de grupos multinacionales sino también en países específicos, donde la autoridad y los recursos están siendo descentralizados en algunas áreas (por ejemplo, en educación) y centralizados en otros (por ejemplo, en impuestos). Aunque es importante reconocer la existencia de una fuerte tendencia centralizadora como parte del contexto más amplio en el que opera este estudio, aquí no me centro en esto. Este libro más bien se concentra en la descentralización, la tendencia mundial más importante, y la gobernabilidad local resultante.

## Contexto histórico

Colocada en la corriente más amplia de la historia humana, la descentralización es de lejos un fenómeno más inusual. El surgimiento de la humanidad, desde las praderas africanas hasta al moderno Estado-nación, es la historia de una centralización ininterrumpida, a medida que más y más poblaciones y recursos quedaban bajo el control de gobiernos y burocracias. Aunque es difícil inferir características sociales de restos fósiles, la evidencia sugiere que los seres humanos de más temprana aparición y anatómicamente modernos vivieron en África en grupos pequeños de cazadores-recolectores hace unos 200.000 años. En tales grupos emergieron finalmente, hace unos 50.000 años, los rasgos modernos de comportamiento, como el lenguaje, la música, el comercio y el enterramiento de muertos (Wade 2006). Los humanos continuaron viviendo en este tipo de grupos por unos 35.000 años más, antes de comenzar a asentarse en las primeras comunidades agrícolas hace unos 10.000 a 15.000 años. La domesticación de plantas y animales generó un enorme incremento en la producción de alimentos por acre de tierra, típicamente de 10 a 100 veces más y, por tanto, un incremento similar en las poblaciones que podían mantenerse de esta manera (Diamond 1998). Y el estilo sedentario de las comunidades labradoras permitió tanto el almacenamiento de alimentos, como que el intervalo entre nacimientos fuera más corto, estimulando aún más el crecimiento poblacional.

Con la labranza llegó entonces la centralización primitiva, cuando los grupos nómadas de pocas docenas —probablemente desorganizados e igualitarios— se convirtieron así en tribus asentadas de unas cuantas

centenas, adquiriendo una organización primitiva y, finalmente, líderes diferenciados (Gronn 2010). A medida que los cultivos mejoraron, estas aldeas se volvieron cacicazgos con poblaciones de miles de habitantes, liderazgos hereditarios centralizados y burocracias de múltiples niveles (Diamond 1998). En los lugares más fértiles —en los valles de los ríos de lo que ahora es Egipto, Paquistán, India y en especial Irak— estas sociedades finalmente se volvieron, hace unos 6.000 años, las primeras ciudades del mundo. Mesopotamia fue la cuna de los primeros estados hace 5.700 años y, por lo tanto, de una gran y avanzada centralización. Con poblaciones de 50.000 o más habitantes, estos estados comprendían muchas ciudades y aldeas; contaban con capacidad de decisión centralizada y control de la información, con burocracias más sofisticadas mucho más grandes y también con órdenes religiosas; eran capaces de resolver conflictos a través de leyes y jueces; tenían una división del trabajo sofisticada, un sistema de impuestos redistributivo y una ciudad capital (Diamond 1998). En su organización y operación acumulaban inevitablemente poder y recursos en la cima, lejos de las masas y a manos de unos pocos.

Las ventajas de los sistemas de gobierno más grandes sobre otros más pequeños fueron importantes. Los estados y grandes cacicazgos podían conseguir muchos más recursos de una población no solo más productiva debido a la mayor división de trabajo, sino también mucho más grande. Segundo, estos estados fueron probablemente los primeros que organizaron la educación y la religión de tal manera que los soldados se sentían motivados a morir por su sistema de gobierno, un sentimiento que Diamond considera impensable en grupos más primitivos y en las tribus. Estas ventajas permitieron a los estados mantener ejércitos más poderosos y así controlar recursos claves, como el agua, las tierras fértiles y, luego, los depósitos minerales y las rutas de viaje, para nombrar solo algunos aspectos. Los conflictos entre diferentes tipos de sociedad, que acabaron en guerra, fueron determinantes. La mayor productividad que condujo a más riqueza y poder, y el mayor control sobre los ciudadanos, dieron a los primeros estados grandes ventajas que usaron para conquistar a las ciudades y cacicazgos de los alrededores, y para crear imperios, como el persa o el romano de más de 2.000 años de antigüedad, centralizando el poder mucho más. Aunque durante siglos surgieron y cayeron imperios, las poblaciones que habían experimentado a gran escala formas sofisticadas de organización social no volvieron a ser grupos pequeños e igualitarios. Los estados se sostuvieron como reinos (por ejemplo, Francia, Inglaterra) y como ciudades (por ejemplo, Florencia, Venecia) y —a partir

de más o menos el siglo XVII hacia adelante— como las ciudades-estado que hemos heredado. Incluso la democracia, por 2.000 años considerada competencia de unidades políticas pequeñas donde los hombres se gobernaban a sí mismos directamente, fue adaptada en escala y poder gracias a la invención de las asambleas representativas en el siglo XVIII, logrando de esta manera remover cualquier límite teórico en el tamaño máximo de las democracias (Dahl 1989).

Estudiado en este contexto, el surgimiento de la descentralización en la mitad del siglo pasado representa un inesperado cambio histórico. El incremento en escala y complejidad, y en última instancia la centralización del control han sido las características distintivas de los últimos 10 a 15.000 años de historia humana. ¿Por qué, de repente, los gobiernos del mundo entero buscan devolver poder y recursos a poblaciones más pequeñas y a niveles jerárquicos más bajos? ¿Por qué eligen reducir la escala en la cual un gobierno opera? ¿Se han resquebrajado las fuerzas profundas que dieron ventajas a las unidades sociales más grandes y complejas? ¿O algún *shock* exógeno es responsable del cambio?

## Comprender la descentralización

Estas preguntas son notablemente difíciles de contestar. Hay muchas justificaciones (en disputa) para las reformas en políticas públicas que se han estado implementando en diferentes países. Pero a la fecha no ha sido posible ir más allá de aspiraciones o de una declaración de intenciones para identificar las presiones concretas, o ventajas, que impulsan la descentralización, comparables al rol de las economías de escala y a las proyecciones de poder que inspiran la historia de la centralización. Los entusiastas de esta reforma proporcionan argumentos plausibles basados en teorías de la democracia y el federalismo fiscal para significar que la descentralización potencia la voz del ciudadano y profundiza la participación, dando lugar a un gobierno más receptivo y responsable ante los gobernados. Como resultado, la cualidad y eficacia de los servicios públicos que el Estado brinda deberían mejorar. Pero otros exhiben teorías económicas e institucionales para argumentar de manera igualmente plausible que la descentralización reducirá la eficacia en la producción de bienes públicos y la calidad de la formulación de políticas públicas, y que incrementará la captura del gobierno y la corrupción.

Estos argumentos se exploran en detalle en la revisión del estado del conocimiento sobre la descentralización del capítulo 5, donde queda claro que solo la lógica es incapaz de resolver estas afirmaciones en disputa. El trabajo empírico se puede basar en una teoría rebatible en primera instancia y la evidencia acerca de la descentralización es claramente abundante. Pero también veremos que la evidencia habla con muchas voces. Por cada caso de mejora que sigue a la reforma (en educación, salud, pobreza, etc.), hay un caso en contra de deterioro. A pesar de cuatro décadas de experimentación política en el mundo entero, no está claro finalmente qué es lo que esta reforma ha conseguido.

Algunos de los sondeos más amplios de la bibliografía responden con pesimismo, sembrando dudas acerca de si los efectos sistemáticos de la descentralización pueden ser alguna vez identificados. Tal vez de haber comenzado en la biblioteca de una universidad hace 15 años, hubiese abandonado la investigación. He visto que otros estudiosos lo han hecho y no los culpo. Pero los motivos para perseverar son de peso. Como fenómeno real, la descentralización es simplemente demasiado importante como para abandonarla. No es solo el ámbito y alcance de los servicios públicos y el poder de decisión lo que se está descentralizando por el mundo entero. La cuestión es más profunda y de importancia global, y los economistas políticos *deberían* ser capaces de contestar a las siguientes preguntas: ¿Qué parte de la sociedad está mejor equipada para gobernarse a sí misma? ¿Cuán grande deberían ser los grupos en los que actúan las personas para llegar a acuerdos y llevar a cabo una acción pública? ¿Acaso la implacable lógica del tamaño de los recursos y del poder nos lleva inevitablemente al Estado-nación, cuánto más grande, mejor?

La primavera de 1994 no me pilló en una biblioteca en Londres o en cualquier otro lado sino en La Paz, donde disfrutaba de los privilegios y me exasperaba con la supervisión del portafolio de “inversión social” del Banco Mundial. El jefe más maravilloso que jamás tendré me permitía pasar una semana al mes en la parte de atrás de un jeep que traqueteaba por caminos de tierra, o viajar en pequeñas avionetas a comunidades remotas para visitar escuelas, clínicas y programas de capacitación que estaban en fase de planificación o ejecutándose. En los tres años anteriores había llegado a conocer y a admirar el duro trabajo y perseverancia de los bolivianos pobres que viven en los interminables valles andinos o que habitan anidados en una curva de un río a lo largo de la frontera con Brasil. Esta gente a menudo carece de electricidad, agua potable y saneamiento. Las escuelas funcionan más allá de su capacidad — niños pequeños y más grandes revueltos en una

o en dos aulas, y muchas veces sin ventanas, libros o techo. Para muchos la vida no es la del siglo XX sino la de los primeros agricultores que araban la tierra con animales o sembraban con ayuda de azadones.

Esa primavera, el ambicioso nuevo gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada aprobó, como una de una serie de reformas fundamentales, la Ley de Participación Popular. Recuerdo claramente las discusiones en la oficina del Banco Mundial en La Paz y las llamadas de colegas en Washington buscando información. Nuestra atención estaba mayormente puesta en las otras tres reformas: “capitalización” (una variante de la privatización), reforma educativa y la reforma del poder ejecutivo. El borrador de la Ley de Participación Popular fue largamente ignorado. Decíamos en broma que “estaban legislando la participación”, con el humor típico del mundo de la cooperación. “Si solo legislaran la riqueza y la felicidad, podríamos irnos todos a casa”. Estábamos equivocados. Al comienzo no comprendimos que se trataba de la reforma descentralizadora. Tampoco entendimos que la Participación Popular, de las cuatro reformas, sería la única que sobreviviría la coyuntura y que, con el tiempo, se expandiría y profundizaría. Nos imaginamos incluso menos los cambios que traería, colaborando en el alumbramiento de Evo Morales y en la transformación de la política boliviana y, cambiando para siempre, de alguna manera, el país.

No solo recuerdo con cariño mi experiencia de esa primavera, sino que mis memorias también me sirven de refutación a los que ven una conspiración en la reforma boliviana. He leído a menudo, incluso en algunos estudios académicos, que la descentralización fue una imposición del Banco Mundial o una treta dirigida a distraer a los electores de las reformas más profundamente “neoliberales” que el gobierno planeaba implementar. Ninguna de estas afirmaciones es verdadera. El Banco Mundial y el resto de la comunidad cooperante no obligó a Bolivia a descentralizar, ni estos se dieron cuenta de que la descentralización era inminente e incluso ni la reconocieron cuando fue anunciada. En cuanto a la tesis de la distracción, esta solo es verdad si al hablar de “distracción” nos referimos a la profunda reforma que se implementó con sinceridad y rápidamente, con efectos a largo plazo en el gobierno, la política y la economía de Bolivia. Tal vez tal reforma tenía la intención de distraer al público. Mi propio punto de vista en ese momento, al contemplar las inmensas marchas de protesta en contra de la capitalización y la reforma educativa en las principales calles de La Paz, es que los electores no estaban distraídos. Ahora pienso que la tesis de la distracción es una trivialidad.

Y así de pura suerte me encontré trabajando en Bolivia cuando se estaba implementando una de las más notables descentralizaciones de los tiempos recientes. ¿Funcionaría? ¿Probaría ser el gobierno local más responsable con los votantes o reinaría el derroche y la corrupción? ¿Cómo reaccionarían todas esas aldeas que había visitado? Me fui del país pocos meses después para comenzar un doctorado, pero quedé intrigado en cómo acabaría la reforma. Solo un año después, embarcado como estaba en la bibliografía sobre la descentralización, me di cuenta de que Bolivia representaba un estupendo experimento natural.

Para comenzar, la descentralización en Bolivia fue reivindicada sinceramente, cosa que no ha sido así en muchos países, y representó un corte radical con el pasado. Desde la revolución de 1952-53, Bolivia tenía un aparato de Estado en el cual el poder se decantaba hacia abajo desde el presidente —a través de los ministros y gobiernos departamentales— a funcionarios nominados en pueblos y aldeas más distantes. La descentralización creó gobiernos departamentales elegidos en todo el país que quedaban en deuda con los electores, no con los ministros. La vasta mayoría de estos municipios era rural y pequeña. Y a diferencia de, por ejemplo, Colombia, que emprendió una descentralización gradualmente a lo largo de una generación, la reforma en Bolivia fue repentina —se anunció primero en enero de 1994 y se implementó en julio de ese año. El cambio en el flujo de recursos de los ministerios centrales y organismos a los municipios fue inmediato y —para la mayoría— masivo. Por tanto, la reforma en Bolivia consistió en cambios importantes en la política pública y flujo de recursos en un punto discreto en el tiempo. Finalmente, y por un golpe de suerte, dos años antes Bolivia había llevado a cabo su primer censo desde los años 1970, y durante uno de mis subsiguientes viajes, había realizado un “censo municipal”. Esta información resultó ser, en términos comparativos, de alta calidad y alcance para un país de este nivel de ingresos, incluyendo información sobre las características políticas, sociales y cívicas, económicas, institucionales y administrativas de todos los municipios bolivianos.

Así me embarqué en lo que nunca esperé serían 15 años de investigación. Mi primera tarea era establecer exactamente cómo se había hecho la reforma y recoger información. Volví a Bolivia en 1995, 1997 y 2007 para conducir una serie de entrevistas de alto nivel con algunos de los arquitectos de la descentralización, políticos influyentes y funcionarios gubernamentales involucrados en la reforma, y con empresarios líderes, expertos en políticas públicas y académicos en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz,

que habían observado detenidamente el desarrollo del proceso. En algún momento de mi ausencia, unos cuantos de mis compañeros del equipo de fútbol de fin de semana se habían vuelto viceministros en el nuevo gobierno, así que tomando muchas tazas de café, obtuve acceso a una avalancha de datos en bruto acerca del flujo central-local de recursos, planes presupuestarios municipales y gastos e inversiones reales. Estos datos —limpios y sistematizados al año siguiente, y luego actualizados con menos café y más imploraciones— formaron el núcleo de la base de datos que analizo. Podía entonces comenzar a preguntar: ¿Por qué Bolivia se descentralizó? ¿Qué fue exactamente lo que la descentralización cambió? ¿Cómo invirtieron los municipios los fondos recientemente transferidos?

El resultado es el capítulo 1, que examina el impacto de la descentralización en el uso de recursos por sector, la asignación de recursos en el espacio, su distribución entre los municipios más ricos y más pobres, y la capacidad de respuesta de las inversiones locales a los indicadores objetivos de demanda. La estadística descriptiva de la base de datos proporciona evidencia de lo que la descentralización logró o no logró. Como en el caso de cualquier otra forma de estadística descriptiva, no la interpreto más que como indicativa en tanto proporciona un panorama global de las principales tendencias antes y después de la reforma, pero solo insinúa las causas de esas tendencias. En particular, estos gráficos no establecen relaciones causales entre la descentralización y las varias tendencias posteriores a 1994 que describen. Tales afirmaciones pertenecen a capítulos posteriores, basadas en un análisis econométrico más riguroso. Pero antes de adentrarnos en tal análisis, es instructivo exponer los grandes hechos, examinar la topografía fiscal de Bolivia y familiarizarnos con las tendencias más importantes que requieren explicación.

Y las tendencias, como veremos, son muy claras. Los gobiernos locales a lo ancho de Bolivia invirtieron sistemáticamente en sectores diferentes con respecto a lo que el gobierno central había hecho hasta entonces, y lo hicieron de manera más receptiva a las demandas locales. ¿Cómo sucedió esto? ¿Cómo los procesos políticos y sociales a nivel micro pudieron llegar a estos resultados agregados? Para responder a estas preguntas, hice seis meses de trabajo de campo en nueve municipios durante 1997, seguidos de una nueva ronda de actualización del trabajo de campo en el año 2009. La investigación fue diseñada como un conjunto coherente de estudios de caso para facilitar el análisis comparativo. Los nueve municipios tenían que ser ampliamente representativos de la diversidad económica, política,

geográfica y demográfica. Primero usé una base de datos para identificar una lista corta de municipios prometedores, luego analicé estos —junto con una serie de gente conocedora con experiencia directa en estos gobiernos locales y contextos sociales— y finalmente hice una selección de 10 casos. Con ayuda de un gran amigo antropólogo, Armando Godínez, preparé cuestionarios detallados para diferentes tipos de entrevistas, parcialmente estructuradas y no estructuradas. Después de mucho intercambio de ideas y revisión, puse a prueba los cuestionarios en Pucarani. Esto reveló una serie de problemas, sobre todo una pobre redacción y el orden equivocado de preguntas específicas. Revisamos los cuestionarios otra vez, descartamos los resultados de la prueba piloto y volvimos al campo.

Con una superficie el doble de Francia, que abarca desde altas montañas hasta la densa selva tropical, Bolivia es un país maravillosamente diverso. La investigación me llevó a las heladas minas de Atocha, en las alturas de Potosí, y por Charagua, Desaguadero, Guayaramerín, Porongo, Sipe Sipe, Sucre y Viacha, hasta la pequeña Baures en las sabanas del norte de Bolivia. Viajé en aviones grandes y pequeños, en jeeps, motocicletas, canoas y también a pie. En Baures nuestra Cessna aterrizó en un campo de fútbol después de haber sobrevolado en círculos varias veces, lo cual afortunadamente espantó a las vacas y atrajo a la mayor parte de los niños. En el implacable calor de Charagua, la necesidad de consenso de los guaraníes hizo que las entrevistas duraran, para siempre, conducidas en la mayor parte en guaraní, idioma que no hablo; así que me dediqué a fumar para seguir despierto. En Porongo, mi última entrevista terminó una noche en una escuela a oscuras, alumbrados con linternas, con la mayoría de los curiosos residentes del poblado apretujados adentro y los demás apoyados en la puerta y ventanas. Esa noche llovió, por lo que el sabio corregidor y yo quedamos atrapados en el lado equivocado del crecido río, con lo que al día siguiente teníamos pocas opciones más que agarrarnos de las muñecas y vadear el río con el agua marrón y furiosa hasta el pecho. Recuerdo este periodo como el “trabajo” más intenso, agotador y maravilloso que he hecho en mi vida.

Durante tres meses en la primavera de 1997 y otros tres meses en el otoño, entrevisté a alrededor de 300 personas (lista adjunta) en un programa sistemático aplicado a cada municipio; reuní mapas, presupuestos y otros datos locales; y observé en general la vida local. Los resultados de esta investigación se convirtieron en nueve estudios de caso de las diferentes respuestas locales al mismo impacto de descentralización, y de lo que motivó estas respuestas. Los dos estudios incluidos en este libro son los casos extremos de



fracaso y éxito municipal. Comparar los extremos resalta de forma inequívoca las diferencias sistemáticas en la toma de decisiones. Esto, a la vez, facilita la teorización acerca de las causas internacionales, los efectos y las condiciones necesarias que se relacionan con la calidad de los gobiernos locales; de ahí que los capítulos 2 y 3 partan del nivel nacional para examinar cómo funciona la gobernabilidad a nivel municipal o submunicipal. Me baso aquí en evidencia de calidad y en abundante descripción para analizar el trabajo de los gobiernos locales a un nivel micro, en el peor y en el mejor de mis estudios de caso, Viacha y Charagua, que representan bien los extremos de desempeño municipal en la totalidad de Bolivia. Los otros siete casos confirman las perspectivas analíticas presentadas aquí, pero solo las mejoran moderadamente. Están transcritos como un capítulo extra disponible en los sitios web de la London School of Economics (LSE) y de la editorial de la Universidad de Michigan.<sup>1</sup>

Si la descentralización condujo a una capacidad de respuesta de alta calidad en un municipio y a la falta de ella y a la corrupción en otro, ¿qué nos es posible concluir de Bolivia en general? El capítulo 4 vuelve a la base de datos para examinar si la descentralización hizo a los gobiernos más o menos receptivos a las demandas locales con un conjunto de pruebas econométricas y una base de datos original que incluye el universo de los municipios en Bolivia, territorio y población en el periodo de 1987 a 2007. Los resultados confirman los cambios dramáticos expuestos en el capítulo 1, pero en más detalle y con mayor rigor analítico.

¿Cómo se compara la evidencia de Bolivia con la teoría de la descentralización y la evidencia de otros países? ¿Puede la bibliografía ayudarnos a comprender mejor la reforma boliviana? ¿Puede Bolivia ayudarnos a comprender mejor la descentralización? El capítulo 5 enfrenta estas cuestiones a través de una extensa revisión del estado de conocimiento acerca de la descentralización, comenzando con la teoría y continuando con la bibliografía empírica.

En Bolivia, las claras tendencias a nivel nacional coinciden con las marcadas variaciones a nivel local en calidad de gobierno y de toma de decisiones. Esto nos lleva a otra pregunta crucial: ¿Por qué algunos gobiernos locales son mucho mejores que otros? El capítulo 6 generaliza, a partir de las experiencias de Viacha y Charagua (e implícitamente la de los otros siete municipios), para construir un modelo teórico en el cual el desempeño del gobierno local es conducido por factores claves en la economía, política y sociedad local. Describo el entramado estructural que integra una serie

de ideas bien establecidas sobre las elecciones y el *lobby*, con perspectivas más recientes sobre las organizaciones civiles y sus vínculos sociales. Luego coloco los intereses económicos, los actores políticos y las organizaciones ciudadanas al centro de este enfoque, en un contexto dinámico para analizar cómo interactúan estos actores en el tiempo y toman decisiones públicas que responden o no a los electores y los hace responsables ante estos últimos.

Las predicciones de este modelo concuerdan bien con la evidencia cualitativa de Viacha y Charagua. ¿Son estas predicciones aplicables de manera más general? El capítulo 7 vuelve a la base de datos para probar estas ideas con respecto a todos los municipios de Bolivia. Me concentro en los factores determinantes para la toma de decisiones durante el periodo descentralizador de 1994-2007. La respuesta es decididamente afirmativa: la información sostiene la teoría y, en efecto, nos permite ajustarla más.

La teoría hasta ahora es sólida, a corto plazo, en cuanto a la evidencia cualitativa a nivel micro y a nivel macro en relación con la evidencia cuantitativa. ¿Puede ser estable a nivel micro a largo plazo? ¿Puede explicar los profundos cambios en gobernabilidad en nuestros dos estudios de caso entre 1997 y 2009? El capítulo 8 vuelve a Viacha y a Charagua 12 años después para valorar cómo la gobernabilidad local ha cambiado en este lapso. En ambos municipios los procesos de gobierno y los resultados de las políticas públicas cambiaron de manera significativa. Los factores que impulsaron estos cambios son los que se teorizan en el modelo, y los resultados que observamos concuerdan bien con las predicciones del modelo. Es de notar que esta evidencia a largo plazo se explique tan bien con un modelo construido antes de que se recogiera la evidencia.

El capítulo 9 concluye este estudio generacional de la descentralización (1987-2009) en este país resumiendo los efectos de la reforma en Bolivia y conectando estos con los variados métodos empíricos que usé. Sostengo que estos métodos  $C^2$  (cualitativo y cuantitativo) combinados con el enfoque “N-grande” sobre un país es clave para entender la dinámica institucional compleja y matizada que la descentralización puso en marcha. Coloco la experiencia boliviana en un contexto más amplio y analizo lo que el caso boliviano nos dice acerca de la descentralización de manera más general, incluyendo lecciones específicas para futuros reformadores. El libro termina con una discusión acerca del rol que jugó la descentralización en la transformación política de Bolivia y los vínculos profundos entre descentralización y democracia.





## CAPÍTULO 1

# La reforma de descentralización boliviana

### Antecedentes históricos

En vísperas de la revolución de 1952-53, Bolivia era un país retrasado con niveles extremos de desigualdad, presidido por un “típico estado racista en el que el campesinado indio de habla castellana, se basaba en último término en la violencia más que el consenso o el pacto”.<sup>1</sup> Es difícil exagerar la magnitud de la pobreza y desigualdad que asolaba las vidas del común de los bolivianos. El modesto PIB *per cápita*<sup>2</sup> en 1952 era de 119 dólares (Dunkerley 1984) y estaba distribuido de manera altamente irregular de forma que una gran parte de la población vivía en comunidades agrícolas rurales pobres y un número reducido de familias mineras y de terratenientes controlaban las grandes fortunas. Solo 31% de la población de Bolivia estaba alfabetizada y solo 8% había terminado la escuela secundaria en 1952. Casi 30% de los niños morían en su primer año de vida y los que sobrevivían podían esperar morir mucho antes de los 50. En un país de 2.700.000 millones de habitantes, solo había 706 médicos, la mayoría de ellos en las ciudades, donde vivía únicamente el 23% de la población (Dunkerley 1984).

Más sorprendente todavía es el grado de concentración del poder en el superestado minero, como se conocía popularmente a la pequeña élite minera y, sobre todo, en las manos de tres hombres: Patiño, Aramayo y Hochschild. Estas tres firmas familiares controlaban el 80% de la vital industria del estaño, que daba cuenta de 80% de las exportaciones nacionales y proveía al gobierno de gran parte de sus ingresos y divisas (Dunkerley 1984). El poder económico de estos tres hombres no era solo local —durante la II Guerra Mundial su participación en la producción mundial de estaño llegó al 49%, y tanto antes como después de la guerra las tres compañías gozaban de considerable poder para fijar el precio en los mercados internacionales.

Este poder económico fue exitosamente traducido en una enorme influencia sobre los asuntos fiscales y políticos de Bolivia, que los “barones del estaño” ejercieron desde lejos a través de abogados y asociados ubicados en las más altas esferas de los sucesivos gobiernos sin que importara su color político. Su influencia estaba respaldada por los grandes bancos de su propiedad y por los principales periódicos del país: *La Razón*, *Última Hora* y *El Diario*, de los cuales tenían numerosas acciones. Los barones usaban su poder para salvaguardar sus intereses comerciales, oponiéndose a la tributación progresiva o a la legislación laboral en el sector minero y llamando repetidamente al ejército para resolver disputas laborales. Un ejemplo de triste fama sucedió en 1942, en la mina Catavi propiedad de Patiño, año en el que los ingresos de la compañía se incrementaron en 84%, los salarios reales de los mineros cayeron 25% y los trabajadores entraron en huelga exigiendo un incremento salarial. Después de pocos esfuerzos para negociar, la compañía convenció al gobierno del general Enrique Peñaranda a intervenir. A pesar de que los mineros no opusieron resistencia armada, la guarnición local montó un feroz ataque que dejó 35 muertos incluyendo un número de mujeres que encabezaba la protesta de manera tradicional (Dunkerley 1984). Este modelo de represión violenta se usó una y otra vez en minas grandes y pequeñas durante los años 1920, 1930 y 1940.

La revolución nacionalista de 1952 buscó cambiar todo esto. El instrumento preferido de los revolucionarios fue un fuerte Estado intervencionista. Muy pronto el nuevo gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) expropió los “escalones más altos” de la economía —tierras y minas— y embarcó a Bolivia en el camino para convertirse en una de las estructuras estatales más centralizadas de la región. La estrategia de modernización conducida por el Estado usó a las corporaciones públicas y a los gobiernos regionales para comenzar una campaña concertada con el fin de romper los feudos provinciales, transformar las relaciones sociales existentes y crear una sociedad moderna, industrial y más igualitaria. Para esto el presidente nombró directamente a los prefectos quienes, a su vez, designaron en su totalidad a los gobiernos regionales y dependencias asociadas, formando una cadena nacional de autoridad que bajaba en cascada desde la capital.

Los gobiernos sucesivos promovieron la sindicalización de mineros, obreros, campesinos, funcionarios públicos y profesionales en una “asociación cumbre” de tipo jerárquico cuyos representantes negociaban directamente las políticas nacionales con sus contrapartes de la empresa privada

y del gobierno. Juntos, estos tres sectores planificaron la explotación de los recursos naturales, el desarrollo de nuevas industrias, y otras políticas sectoriales y regionales en un intento de orquestar un proceso de rápido desarrollo desde las alturas de La Paz. Las corrientes intelectuales de los años 1950 hasta los años 1970 —a saber, la teoría de la dependencia, la sustitución de importaciones y el desarrollismo— contribuyeron a esta corriente, así como también lo hicieron los gobiernos militares que derrocaron a los gobiernos elegidos con mayor frecuencia desde los años sesenta.<sup>3</sup>

Con un poder político tan poco disperso, no tenía mucho sentido establecer los instrumentos legales y políticos de gobernabilidad local. Como resultado, más allá de las nueve capitales regionales y unas 25 a 30 ciudades adicionales, esta gobernabilidad existía en Bolivia a lo mucho de nombre —como una institución honoraria y ceremonial, sin capacidad administrativa y privada de fondos. Y, en el resto del país, no existía gobernabilidad en absoluto.

## Descentralización en Bolivia

### Contexto

Aunque la reforma de 1994 surgió en un país que no sospechaba nada de ella, el concepto de descentralización no era de ninguna manera nuevo. Por más de 30 años, el debate de la descentralización centrado en los nueve departamentos había ido y venido políticamente —a veces con importancia ardiente, otras veces olvidado. El asunto se enredó con las tensiones centrífugas del país, cuando las élites de Santa Cruz y Tarija manipularon la amenaza de secesión para anexarse a Brasil y Argentina respectivamente —países con los cuales cada uno está tradicionalmente más integrado que con La Paz— para extraer recursos del centro.<sup>4</sup> La paradoja boliviana de tener un Estado débil pero altamente centralizado y una población socialmente diversa con una identidad nacional débil, significó que tales amenazas fueron tomadas en serio por la clase política, la cual bloqueó todos los movimientos para transferir poder y para dar autonomía a las regiones de Bolivia.

Tal oposición fue reducida en gran parte por una reforma que rompió de manera significativa con tres décadas de disputas entre los responsables



de formular políticas y las élites regionales. Tan arraigado estaba el debate de descentralización en el foro público que, de acuerdo a un atento observador del proceso, más o menos los primeros 30 borradores de la Ley de Participación Popular (LPP) ignoraron a los municipios por completo.<sup>5</sup> La idea de “ir hacia abajo” surgió tarde en el proceso de consulta con el presidente, quien buscó promover gobiernos locales responsables de rendir cuentas. Un equipo pequeño de tecnócratas finalizó los detalles que quedaban con consultas mínimas hasta que la ley estuvo lista para presentarla a la nación.

El de Bolivia fue un episodio de reforma discontinua y no —como en el caso de Colombia, por ejemplo— un proceso de negociación o acomodación entre grupos de interés en competencia. Aunque muchos de los contextos locales de descentralización son claves para su éxito (o fracaso) en los 315 distritos, como exploraremos en detalle más abajo, la historia y el medio nacional son simplemente menos significativos que en otras partes. Por lo tanto la reforma es tratada en lo sucesivo como una política discontinua y no como un fenómeno profundamente arraigado en el pasado de Bolivia.<sup>6</sup>

¿Por qué Bolivia dio un giro repentino a la descentralización? ¿Y por qué en ese momento? Destacan dos factores. El menos importante surge del fracaso del país en alcanzar un crecimiento sostenido a pesar de una reforma económica desgarradora. Los quince años de crecimiento económico *per cápita* cercano al cero socavaron la credibilidad del Estado y fomentaron los disturbios sociales. La nueva administración del MNR presidida por Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) vio en la propia estructura del gobierno un impedimento para el crecimiento. La descentralización fue un intento de profundizar la reforma estructural para hacer que el Estado fuese más eficiente y con mayor capacidad de respuesta a la población, y de esta manera volver a ganar legitimidad entre los electores.

El factor más importante es el surgimiento de una política populista de base étnica que debilitó el dominio tradicional del MNR sobre el voto rural y representó una serie amenaza a su supuesto rol (auto proclamado) de ser el “partido natural de gobierno”. Este dominio natural sobre lo rural fue fruto a la vez de las reformas agrarias de la revolución de 1952-53. De ahí que un partido con una tradición de reforma radical y en prolongado declive buscara un segundo momento para redefinirse. Con otro paso audaz, intentó reorganizar el gobierno, reestructurar la relación entre ciudadanos y Estado, y recuperar la lealtad de los bolivianos que vivían fuera de las grandes ciudades. En gran parte, la descentralización fue una táctica para capturar el voto rural por lo menos por otra generación.<sup>7</sup>



## Ley de Participación Popular

En este escenario, se dio a conocer la reforma de descentralización boliviana a comienzos de 1994. Cuando se anunció a la nación, causó sorpresa general seguida de burlas y luego de una decidida oposición de gran parte de la sociedad.<sup>8</sup> Es de destacar que la oposición a la ley vino principalmente de los sindicatos de maestros, las ONG y otros actores sociales, y no por parte de los partidos políticos. A juzgar por sus declaraciones públicas, esta oposición consistió en una incoherente mezcla de acusaciones y miedos que revelaban una profunda sospecha por los motivos del gobierno, y no implicaba una lectura cuidadosa de la ley. La falta de oposición de los partidos políticos puede ser en gran parte atribuida a las reformas radicales promulgadas por el gobierno al mismo tiempo que la descentralización. Con la privatización de las principales empresas estatales, la reforma educativa y la exhaustiva reestructuración del poder ejecutivo, todo al mismo tiempo, la descentralización fue relegada a un segundo plano en las preocupaciones de los partidos políticos. Puede ser que los partidos de oposición hubiesen también calculado que la reforma les permitiría capturar algunos gobiernos locales en un momento en que no estaban en el poder a nivel nacional. Cualquiera que haya sido el caso, la oposición se centró en otras cosas y la descentralización nunca fue un motivo de pelea.

Hecha pública por primera vez en enero de 1994, la Ley de Participación Popular fue promulgada por el Congreso en abril e implementada el 1° de julio de ese año. La magnitud del cambio en flujos de recursos y poder político que trajo consigo fue enorme. El núcleo de la ley consiste en cuatro puntos (Secretaría Nacional de Participación Popular 1994).

1. **Asignación de recursos.** Los fondos transferidos a los municipios duplicaron al 20% todos los ingresos fiscales. Más importante fue el hecho de que la asignación a los municipios pasó de tener un criterio asistemático y altamente politizado al estar basada en un estricta base *per cápita*.
2. **Responsabilidad para la prestación de servicios públicos.** Los municipios recibieron gratuitamente la propiedad de la infraestructura local en educación, salud, agua y saneamiento, irrigación, caminos, deportes y cultura, con la responsabilidad concomitante de mantener, equipar y administrar estas instalaciones e invertir en nuevas. Pero el personal de estas infraestructuras, incluyendo la responsabilidad por los salarios, continuaron siendo atributos centrales.

3. Se establecieron **Comités de Vigilancia** para suministrar un canal alternativo, paralelo, para representar las demandas populares en el proceso de toma de decisiones. Compuestos por representantes de grupos locales y de base, estos organismos proponen proyectos y supervisan el gasto municipal. Su capacidad de suspender los desembolsos de los fondos de Participación Popular, en caso de sospechar uso inapropiado o corrupción, puede paralizar al gobierno local y les otorga poder real. Cuando se frena un desembolso, el centro no actúa de árbitro sino simplemente espera que las dos partes en conflicto lo resuelvan, contando en que los incentivos económicos apresurarán el acuerdo.
4. **Municipalización.** Se expandieron los municipios existentes para incluir suburbios y los alrededores de zonas rurales, y se crearon 198 municipios nuevos (de 315 en total) que no existían ni siquiera en papel, menos aún administrativa u operativamente. Por primera vez, todos los ciudadanos del país y el territorio nacional estuvieron bajo una forma u otra de gobierno local.

Como resultado, se redujeron los organismos centrales que previamente se habían encargado de los proyectos de inversión regional y local —las corporaciones regionales de desarrollo. Se dieron relativamente pocas transferencias directas de personal de los municipios, aunque muchas de las “casi-transferencias” parecen haber operado de manera informal en el mercado de trabajo. Y se estableció un pequeño programa complementario de capacitación municipal y desarrollo de capacidades con el apoyo de los donantes internacionales.

La Ley de Descentralización Administrativa (1995) y la de Municipalidades (1999) que siguieron fueron definiendo más el mandato municipal y lo ubicaron en una arquitectura gubernamental más amplia. El principio de transferencia fiscal cambió también. Inicialmente el estricto criterio de distribución igualitaria por habitante se amplió para incluir la transferencia de recursos basada en niveles de pobreza municipal. A estas se añadieron en el año 2006 los ingresos municipales correspondientes a la cuarta parte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), distribuido preferencialmente a las “áreas productoras de hidrocarburos”. Este último componente echó abajo la relativa igualdad horizontal en transferencias fiscales que existía entre los municipios. Desde 2006, unos cuantos municipios con baja densidad de población, por ejemplo, en Pando y Chuquisaca, reciben vastas sumas *per*

*cápita* —transferencias mayores en términos absolutos que los de municipios más populosos y necesitados.

Estas medidas catalizaron un cambio enorme en los asuntos locales. Antes de la reforma, el gobierno local estaba ausente en la vasta mayoría del territorio boliviano y, en cuanto al Estado, en sentido amplio, en el caso de estar presente, lo estaba con una guarnición, un edificio escolar o una posta sanitaria, cada uno bajo las órdenes de su respectivo ministerio. Después de la reforma, aparecieron por todas partes gobiernos locales formalmente elegidos. Los partidos confeccionan listas de candidatos de los cuales los votantes eligen a los miembros del concejo municipal en una circunscripción electoral única. Este concejo elige entonces al alcalde de manera indirecta entre los que han recogido más votos. El tamaño del concejo varía de entre 5 a 11 miembros, de acuerdo a la población municipal. En la práctica, la mayoría de los gobiernos municipales (y nacionales) han sido históricamente coaliciones.

La tercera institución del gobierno local es el Comité de Vigilancia (CV), de hecho, una forma de representación no electoral que opera en paralelo a los concejos municipales y los alcaldes. En cada municipalidad el CV está compuesto por organizaciones de base. Los municipios están divididos en cuatro o más regiones dependiendo del tamaño y la población. Cada región contiene una serie de organizaciones territoriales de base (OTB) que son independientes y tradicionales, y que en su inmensa mayoría son anteriores a la reforma de 1994, en muchos casos por siglos. Estas surgen de manera espontánea y natural en toda Bolivia, con mayor densidad en algunas regiones y menor en otras. Ejemplos de estas OTB son las juntas vecinales en las áreas urbanas, los *ayllus* y los *mallkus* precolombinos (organizaciones de autogobierno comunitario) en el altiplano, las capitanías en el Chaco y las estructuras tribales en las tierras bajas del noreste, aunque hay muchas más. Las OTB tienen una amplia variedad de tradiciones y convenciones para su propia organización y selección de líderes que el código municipal reconoce como legítimas, sin intervenir en nada. Si la LPP creó una nueva clase política de alrededor de 1.500 nuevos concejales y alcaldes, también cooptó a una clase más grande que ya existía de autoridades de OTB y otras organizaciones —en las que el común de los bolivianos había depositado su confianza— y puso a estas nuevas autoridades al servicio de la gobernabilidad.

Los líderes de la OTB de cada uno de los distritos electorales del municipio nominan a un representante al Comité de Vigilancia, usando cualquier sistema en el que se pongan de acuerdo. Los miembros del comité

eligen entre ellos a un presidente cuyo estatus legal es comparable al del alcalde. El poder del CV radica en su autoridad moral natural, así como también en su capacidad de congelar las transferencias del gobierno central. De esta manera, los CV constituyen una forma de representación social paralela, corporativista, similar a la cámara alta del parlamento, imponiendo la responsabilidad de rendir cuentas al alcalde y al concejo municipal.

## Efectos de la descentralización: asignación sectorial y espacial de fondos

### Inversión central versus local por sector

La descentralización en Bolivia comenzó el 1° de julio de 1994. ¿Qué pasó después? Consideremos primero el uso sectorial de los fondos antes y después de la descentralización. Las cuentas nacionales bolivianas dividen el gasto en 14 categorías, de acuerdo a los siguientes sectores que agrupo en cuatro amplias categorías a continuación.

<i>Formación de capital humano</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Medio ambiente</i>	<i>Producción</i>
Salud y seguridad social	Comunicaciones	Medio ambiente	Agricultura
Agua y saneamiento	Multisectorial	Gestión del agua	Energía
	Transporte		Hidrocarburos
	Desarrollo urbano		Minería
			Industria y turismo

La figura 1 muestra cómo varía la inversión en estas cuatro categorías año a año entre 1987 y 2007; la línea vertical punteada señala el año en que comenzó la descentralización. Estas cifras omiten costos operativos como los salarios y el mantenimiento, e incluye solo nuevas inversiones en infraestructura, equipamiento y otros bienes. Antes de la descentralización, el gobierno central llevaba a cabo casi toda la inversión; los pocos municipios con recursos propios los usaban en personal y otros gastos operativos. A partir de 1994 nuestras cifras omiten toda inversión por parte del gobierno central, para centrarse en los sectores priorizados por los municipios. Hacer esto nos permite comparar las preferencias de los gobiernos locales versus aquellas del gobierno central durante los años anteriores.

La diferencia es asombrosa. La caída en inversión productiva, de un máximo de 53% del total en 1987 a 5% en 1995. Esto va acompañado de una subida

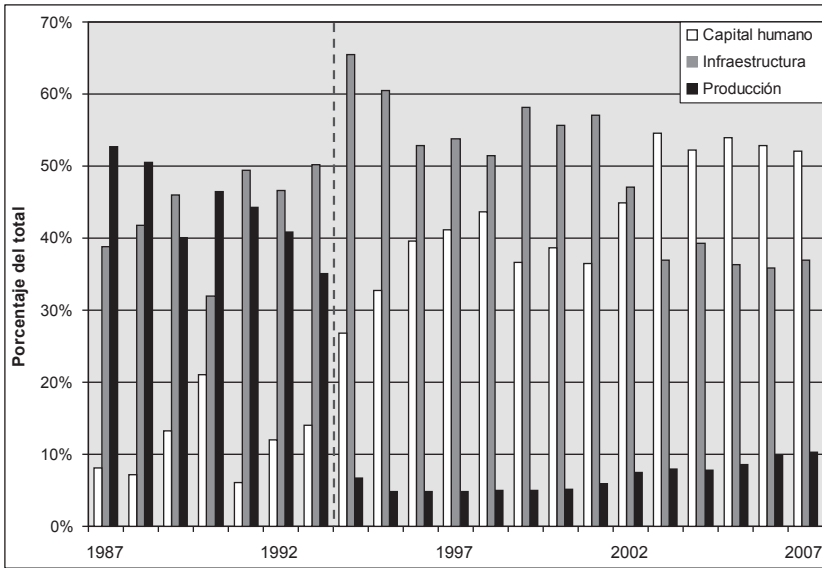


Fig. 1. Inversión pública por tipo, 1987-2007. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

compensatoria de la inversión en formación de capital humano y servicios básicos, que parte de un bajo 6% en 1991 a 55% en 2003. La inversión en infraestructura —ya alta en el periodo anterior a la descentralización— sube hasta más del 60% de la inversión total en 1994-95 y permanece sobre el 50% hasta 2001. (Como la inversión en medio ambiente nunca sube del 3% del total, es esencialmente irrelevante y por tanto aquí se omite). Estas cifras nos dan un primer hecho estilizado acerca de la descentralización en Bolivia.

**Hecho estilizado 1.** La descentralización parece estar asociada con un gran cambio en la inversión pública que va de la producción a la formación en capital humano y servicios básicos.

Dado que “infraestructura” cubre diferentes tipos de actividades, es interesante dividir esta categoría en sectores individuales. La figura 2 hace esto para el mismo periodo, revelando variaciones internas significativas. Durante el periodo de control centralizado, el transporte domina la

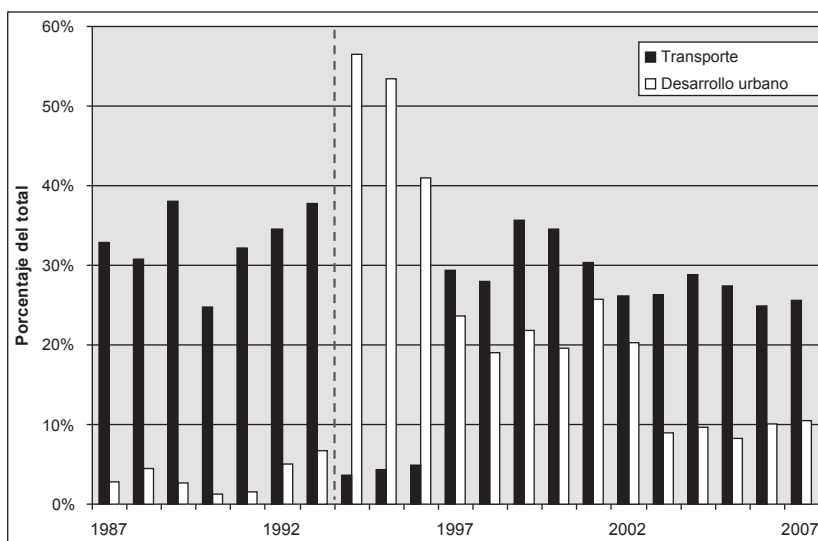


Fig. 2. Inversión pública por tipo, 1987-2007. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

inversión en infraestructura, pero luego cae precipitadamente después de la descentralización puesto que la inversión en desarrollo humano crece de ocho a diez veces más. Después de los tres primeros años de descentralización, la parte de inversión urbana cae más o menos a la mitad y el transporte recobra casi los niveles anteriores, y este equilibrio persiste hasta 2002. Entre 2003 y 2007, la inversión urbana cae otra vez a un 10% del total, mientras que el transporte se mantiene a 25-30%. (Multisectorial, difícil de caracterizar, y comunicaciones que nunca excede el 2%, están omitidos). Esta periodicidad se repite en toda la información y refleja los grandes sucesos de la vida nacional de Bolivia.<sup>9</sup> De ahí que en el gráfico que sigue uso los mismos periodos para dividir 20 años de datos en periodos distintos y examinar las tendencias resultantes.

Se puede explicar el *boom* de la inversión urbana durante los años inmediatamente después de la descentralización en gran parte como un efecto excepcional en la vasta mayoría de los municipios —que existían si acaso en nombre nada más— los cuales construyeron y equiparon oficinas que no tenían, restauraron plazas y campos deportivos municipales en

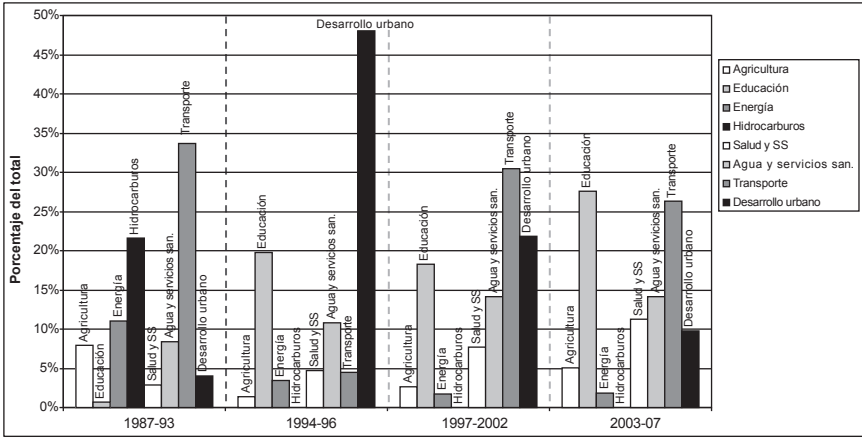


Fig. 3. Inversión pública por sector y periodo, 1987-2007. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

ruinas, e hicieron inversiones similares consideradas esenciales para la identidad y funcionamiento de una municipalidad. La evidencia cualitativa (presentada en el siguiente capítulo) indica que tales proyectos fueron comúnmente considerados de alta prioridad en los municipios rurales y gozaron de amplio apoyo popular. Después de tres años, tales inversiones se fueron naturalmente saldando y los recursos pudieron dirigirse a otras partes. Al menos algunos de esos recursos liberados parecen haberse dirigido a la inversión en transporte, cuyos proyectos son a menudo más complejos y requieren mayor conocimiento técnico que la construcción de edificios en el centro del pueblo.

La figura 3 suministra más detalles sectoriales de las tendencias de inversión, agregando años en los cuatro periodos descritos arriba para evitar una sobrecarga gráfica. El año de la reforma se señala con una línea punteada oscura y los periodos posteriores con líneas punteadas más claras. Una vez más vemos una brusca caída de la parte de inversión dedicada al transporte, que repunta después de 1996; desaparece la inversión en hidrocarburos y la parte de energía cae en más de 80%, como era de esperar;<sup>10</sup> la educación se multiplica por 20 después de la reforma y crece más en los años posteriores; y la inversión urbana inicialmente se multiplica por 20, pero luego disminuye de manera significativa. Los mayores detalles de este gráfico revelan

incrementos más pequeños pero significativos en inversión en salud, que se multiplica por cuatro ininterrumpidamente por más de 20 años, y en agua y saneamiento que casi dobla. La inversión en agricultura inicialmente se desploma con la descentralización, pero luego se recupera sin parar hasta alcanzar 5% de la inversión total en el año 2007. Este gráfico se ve mejor en colores y se encuentra disponible en la red (ver nota 15).

Estas tendencias sugieren un proceso de aprendizaje organizacional mediante el cual los gobiernos adquieren experiencia con proyectos comparativamente simples, de alta visibilidad, y que gozan de amplio apoyo, como los de educación y —especialmente— desarrollo urbano. En el proceso, construyen capacidad en la parte presupuestaria, licitaciones, supervisión técnica y otras destrezas importantes para la gestión pública. Esto les permite enfrentar proyectos más complicados, caros e intensivos en capital y destrezas técnicas —como la construcción de caminos, clínicas de salud y sistemas de agua y alcantarillado— así como también mejorar la productividad agrícola.

¿Priorizan los municipios grandes y pequeños los mismos sectores? ¿Distorsionan los modelos de inversión a nivel nacional las decisiones de unas cuantas grandes ciudades de Bolivia? El examen detallado de la información revela que las acciones de una docena de municipios grandes y urbanos (de los 315) difieren, en efecto, del resto. La figura 4 resuelve este problema al calcular el promedio de la participación sectorial en inversión de los municipios, donde cada uno es igualmente ponderado. Para clarificar, comparo los últimos tres años de gobierno centralizado (1991-93) con los tres primeros años de descentralización (1994-96); la inversión central (barras oscuras) incluye solo los recursos controlados por organismos del gobierno central, mientras que la inversión local (barras claras) incluye solo recursos controlados por los municipios.

Los contrastes entre las preferencias que se revelan entre el gobierno central y local siguen siendo muy claros, pero hay una diferencia importante. Cuando se ponderan equitativamente (en vez de manera implícita por el tamaño del presupuesto), la más alta prioridad de los municipios resulta ser educación y luego salud. La primera, tercera y quinta prioridades son claramente de formación de capital humano, a expensas de hidrocarburos y transporte. Esto confirma nuestro primer hecho estilizado, resaltando el cambio en los recursos hacia la formación de capital humano. También proporciona un segundo hecho, relacionado con este.



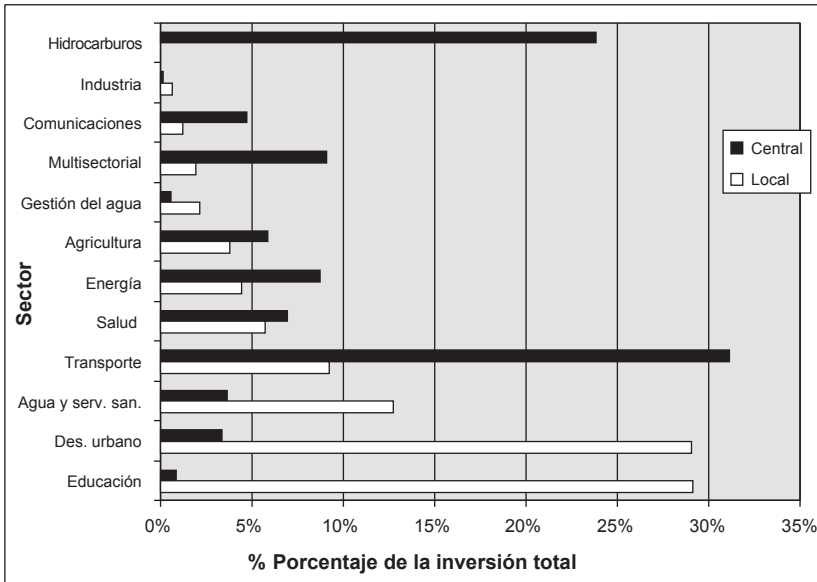


Fig. 4. Inversión pública por sector: gobierno central versus local, promedios no ponderados. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

**Hecho estilizado 2.** El cambio en las prioridades de inversión fue impulsado de manera desproporcionada por los más pequeños, los más pobres y los más rurales municipios de Bolivia.

### Inversión central versus local en el espacio

Una segunda comparación reveladora de prioridades del gobierno central versus local es la asignación de recursos en el espacio. La tabla 1 compara la “coparticipación” de Bolivia —la partición de los ingresos centrales con los gobiernos locales— antes y después de la descentralización. Antes de esta, 312 municipios dividían entre ellos tan solo 14% de los fondos desembolsados, mientras que las tres principales ciudades se quedaban con el 86%. Después de la descentralización, las partes se invirtieron en 73 y 27% respectivamente. Puesto que estas tres ciudades son las más ricas y sofisticadas de Bolivia, se deduce un tercer hecho estilizado.

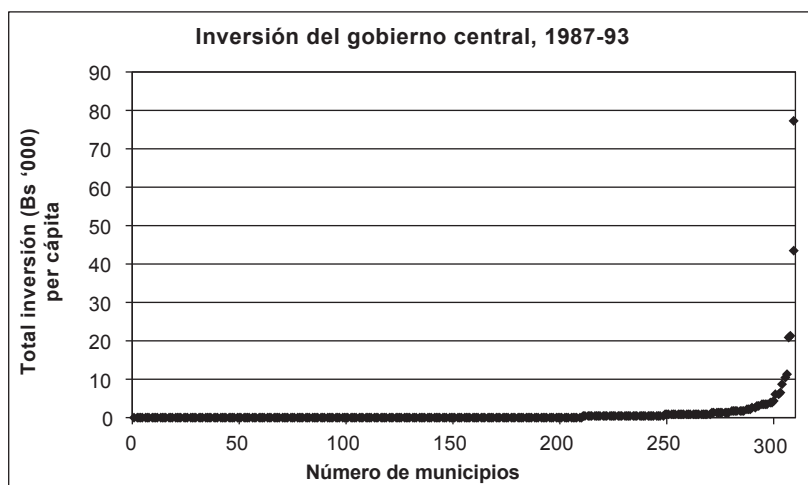


Fig. 5. Inversión del gobierno central por ubicación. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

**Hecho estilizado 3.** A través del criterio de distribución igualitaria por habitante, la descentralización produjo un cambio masivo de recursos en favor de distritos más pequeños y pobres.

El “resto de Bolivia” experimentó un incremento de las transferencias centrales de 1.286% y muchos municipios gozaron de aumentos del porcentaje del orden de decenas de miles.

**TABLA 1. Partición de ingresos antes y después de la descentralización**

Ciudad	Central a local			% del nacional	
	Partición de ingresos (Bs'000)			Total	
	1993	1995	% de cambio	1993	1995
La Paz	114.292	61.976	-46%	51%	10%
Santa Cruz	51.278	63.076	23%	23%	10%
Cochabamba	<u>25.856</u>	<u>38.442</u>	49%	12%	6%
Subtotal 3 ciudades	191.426	163.494	-15%	86%	27%
Resto de Bolivia	32.099	444.786	1.286%	14%	73%
Total	223.525	608.280	172%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Ministerio de Comunicación Social.

Nota. Tasa de cambio promedio: US\$1 = Bs. 5

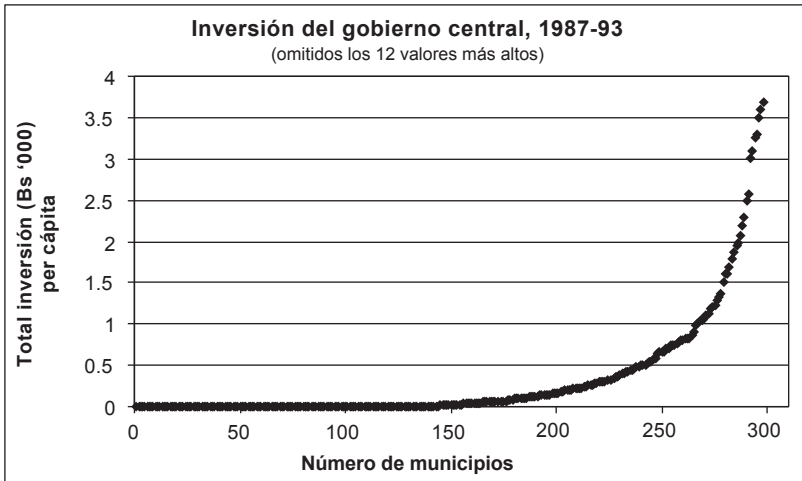


Fig. 6. Inversión del gobierno central por ubicación, eje y expandido. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

Vale la pena explicar esto. Las figuras 5-7 comparan la inversión municipal *per cápita* por parte del gobierno central agregando los últimos siete años antes de la descentralización (1987-1993) a la efectuada por los gobiernos locales en tres periodos sucesivos (1994-96, 1997-2002 y 2003-7). El total de la inversión recibida por cada municipio está representado por un punto. La distribución más desigual posible se daría si un solo municipio recibiera toda la inversión pública y los demás no recibieran nada. La distribución más equitativa mostraría todos los puntos en una línea con el mismo valor *per cápita*. Lo que en realidad vemos bajo el gobierno central (figura 5) no llega a ser el extremo de la distribución más desigual pero parece estar bastante próxima, con un municipio receptor de inmensas sumas *per cápita* y otros cinco con un de 10 a 40 veces la media. Pero nuestro eje vertical está distorsionado por estas pocas y muy grandes observaciones, así que en la figura 6 omito los 12 valores más altos y examino la distribución con más detenimiento. Hay, en efecto, más variación en la banda de Bs. 500 a 4.000. Pero si contamos el número de puntos en el eje horizontal, encontramos que un contundente 40% de los municipios bolivianos no recibió ninguna inversión bajo el mandato centralizado. Controlando casi todos los ingresos nacionales y con el poder de definir las reglas de juego, el gobierno central decidió no asignar nada al 40% de los municipios del país durante cada uno de los siete años antes de la reforma.

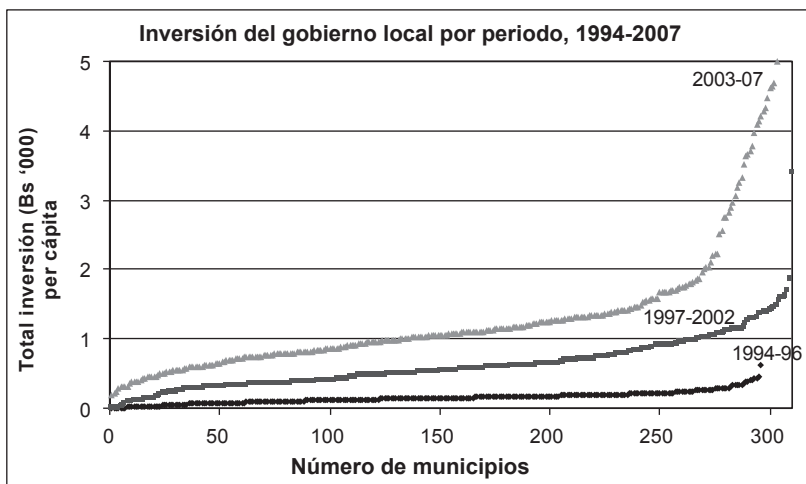


Fig. 7. Inversión del gobierno central por ubicación, 1994-96, 1007-2002 y 2003-7. Cálculos del autor. Se omiten los seis valores más altos del periodo 2003-7. Los desembolsos crecientes a los municipios aparecen en el tiempo como una inclinación hacia arriba en las curvas. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

Comparemos esto con la inversión bajo los gobiernos locales durante los primeros tres años después de la reforma (figura 7, curva más baja). Este gráfico no muestra ningún municipio por encima del Bs. 700/*per cápita*, ninguna a cero (un par de ellas se aproximan) y 70% de los municipios se ubican en una banda estrecha de Bs. 100-300/*per cápita*. En los dos periodos que siguen, aumentan los totales (esto es, las curvas se desplazan hacia arriba en el gráfico) a medida que se extiende el tiempo, más las regalías acumuladas para ciertos municipios debido al repentino *boom* de recursos naturales a nivel mundial después de 2003. Sin embargo, las curvas conservan formas similares, exceptuando algunos valores extremos, y la distribución de la inversión a los municipios sigue siendo más equitativa que durante el gobierno central. Estos indicadores rudimentarios nos proporcionan un cuarto hecho estilizado.

**Hecho estilizado 4.** El gobierno descentralizado hizo una distribución más equitativa de los recursos públicos a lo ancho del espacio que lo hecho por el gobierno central anteriormente.

Como apuntamos antes, la igualdad en términos *per cápita* es, por supuesto, mayormente resultado del diseño de la reforma. El resultado *ex post* no es tan sorprendente como el *ante post*: el gobierno central, con un presupuesto mucho mayor y con rienda libre para actuar, eligió de manera consistente una distribución altamente desigual en el espacio.

## Efectos de la descentralización: capacidad de respuesta a las necesidades

La descentralización está entonces asociada con los vastos cambios en la asignación de recursos tanto en los sectores como en el espacio. ¿Produjeron estos cambios que la inversión pública fuera más o menos receptiva a las necesidades de los ciudadanos? Como veremos, la mejora en la capacidad de respuesta a los ciudadanos locales es uno de los argumentos centrales —y más discutidos— a favor de la descentralización, y de ahí que cualquier evidencia al respecto sea de particular importancia. La argumentación que sigue examina en detalle, sector por sector, la evidencia de la capacidad de respuesta por parte del gobierno central versus la del gobierno local que identificamos en las figuras 3 y 4 más arriba.

La evidencia se presenta en forma de gráficos que relacionan inversiones públicas con indicadores objetivos de demandas locales bajo el gobierno central y luego bajo los locales durante el periodo 1987-2007. Para cada sector comparo las inversiones públicas durante los últimos siete años de gobierno centralizado (1987-93) con las inversiones hechas por los gobiernos locales durante los periodos identificados antes (1994-96, 1997-2002 y 2003-7).<sup>11</sup> Cada gráfico incluye una línea de tendencia que resume la relación total. Estos gráficos equivalen a una versión simplificada, más accesible, de las pruebas econométricas de la capacidad de respuesta desarrolladas en el capítulo 4. Los resultados descriptivos e intuitivos que siguen reflejan la evidencia analítica mucho más rigurosa presentada luego.

### Educación

Comenzamos con educación. Las figuras 8-10 muestran la relación entre inversión pública en educación y dos indicadores de demanda educativa: la tasa de analfabetismo y el porcentaje de adultos que nunca fue a la

escuela. Interpreto las altas tasas de analfabetismo y las de no escolaridad como indicadores de demanda objetiva relativamente alta; a la inversa, los municipios donde el analfabetismo es bajo o los adultos tienen niveles significativos de escolaridad presentan menos demanda de inversión educativa, lo que implica que el boliviano incremental puede ser invertido en otras cosas. La inversión que responde a la demanda (que aumenta con el nivel de analfabetismo) daría como resultado una línea de tendencia positivamente inclinada; la inversión regresiva en términos de demanda (que agrava las disparidades existentes en analfabetismo) resultaría en una línea de tendencia negativamente inclinada.

Lo primero que impresiona de la figura 8 es cuán pocos puntos se encuentran sobre el eje horizontal. Una mayor investigación muestra que solo 15% de los municipios bolivianos recibieron algún tipo de inversión en educación por parte del gobierno central durante los siete años anteriores a la reforma, mientras que los restantes 85 no recibieron nada. Pero el único valor muy alto comprime el eje *y*, ocultando posibles variaciones de valores más bajos. De ahí que la figura 9 expanda el eje vertical (sacando del gráfico los valores más altos).<sup>12</sup> Vemos en efecto que hay variaciones modestas entre Bs. 0-20 *per cápita*, pero que la línea de tendencia baja con claridad. El gobierno central decidió concentrar los recursos educativos donde el alfabetismo era alto, creando un modelo regresivo de inversión con respecto a la demanda. Esta tendencia encuentra eco, aunque con una tendencia negativa más suave, cuando trazamos en la figura 10 inversión y no escolaridad de adultos.

La inversión del gobierno local muestra un modelo muy diferente, con 97% de inversión en educación por parte de los gobiernos municipales en 1994-96, subiendo ininterrumpidamente a 100% en 2003-7. La línea de tendencia tiene una marcada inclinación positiva tanto en analfabetismo como en no escolaridad (figura 12), lo que implica que los gobiernos locales respondieron positivamente a la demanda local objetiva. La línea de tendencia es de igual manera positiva durante 1997-2002 (figura 13), pero se vuelve levemente negativa en 2003-7 (figura 14), lo que implica que la inversión local se vuelve insensible a la demanda educativa después de la primera década de la reforma. Ese desplazamiento final es insuficiente para revertir la tendencia de inversión total, que es empero positiva, en los indicadores de demanda en todo el periodo posterior a la reforma (1994-2007).<sup>13</sup>

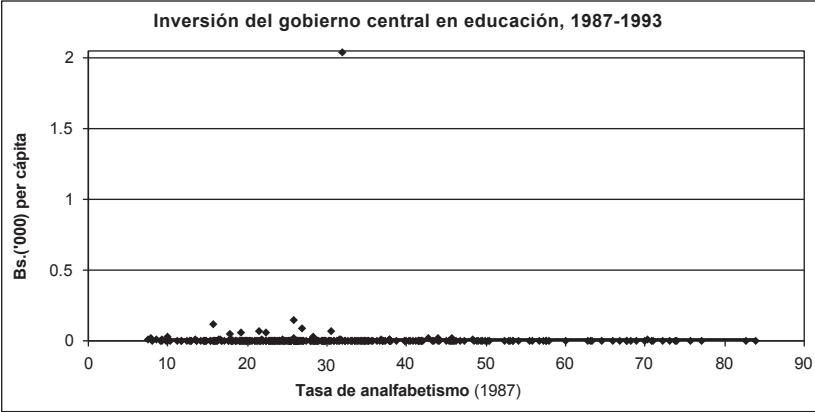


Fig. 8. Capacidad de respuesta del gobierno central a la necesidad educativa. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

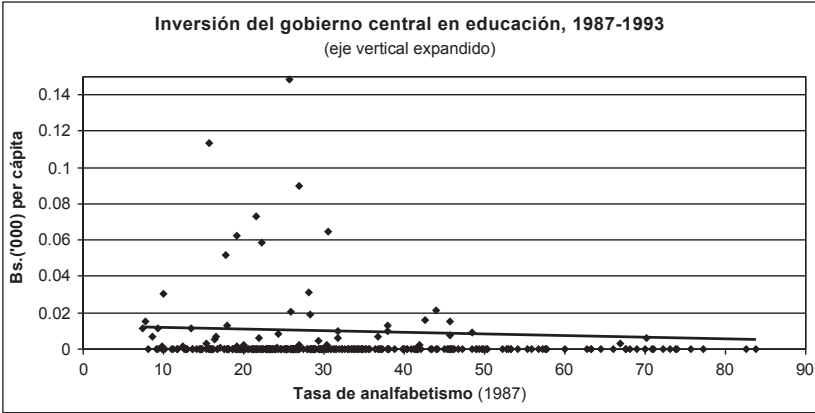


Fig. 9. Capacidad de respuesta del gobierno central a la necesidad educativa (eje y expandido). Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

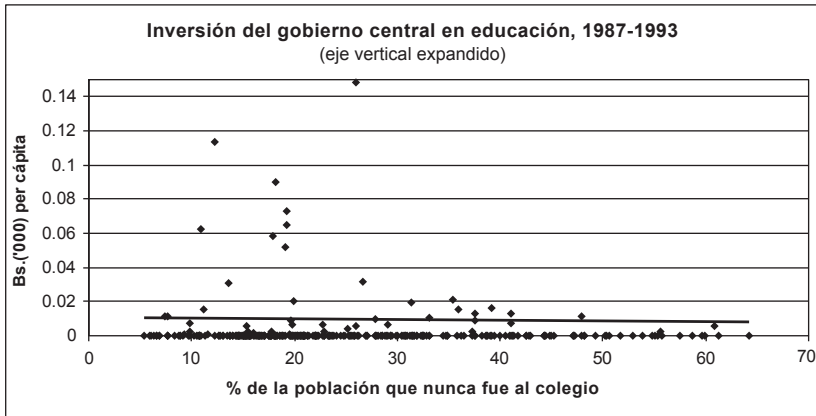


Fig. 10. Capacidad de respuesta del gobierno central a la necesidad educativa (no escolaridad entre adultos). Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

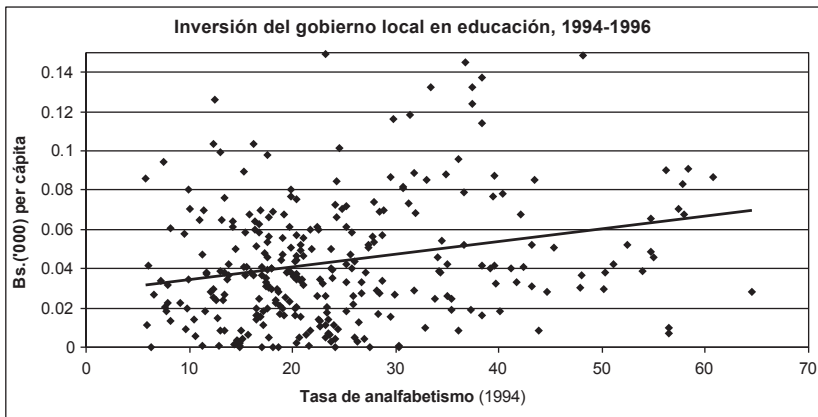


Fig. 11. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad educativa. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).



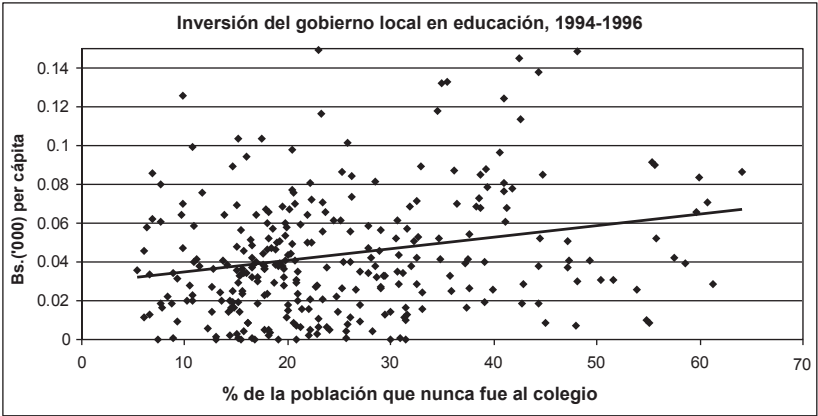


Fig. 12. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad educativa (no escolaridad entre adultos). Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

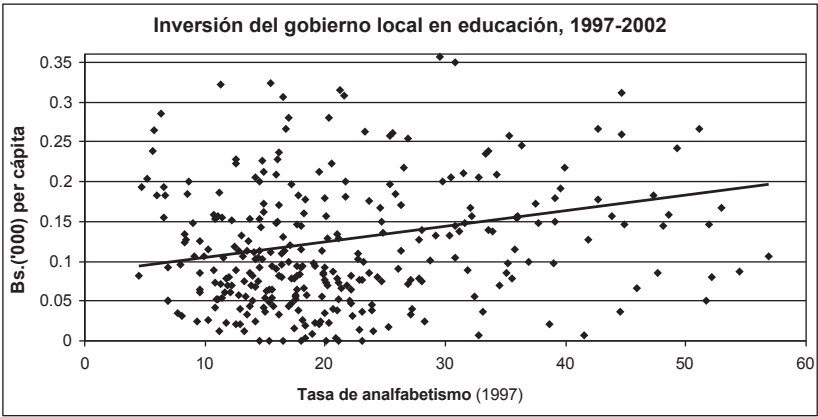


Fig. 13. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad educativa. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

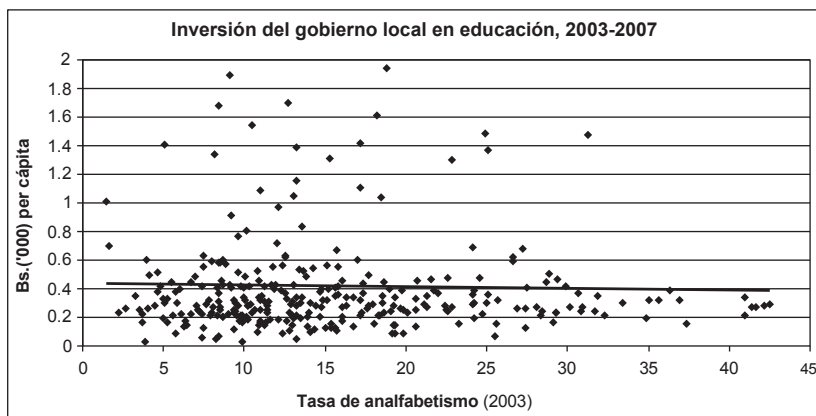


Fig. 14. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad educativa. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

El cambio de tendencia después de 2003 es un descubrimiento interesante y extraño. La evidencia cualitativa sugiere que la inversión en el sector es la máxima prioridad para el común de los bolivianos. ¿Por qué esta inversión pasa de ser fuertemente receptiva a la demanda local a ser levemente regresiva? Aunque no podemos responder a esta pregunta de manera definitiva con la limitada información y las simples técnicas de este capítulo, surgen dos interesantes explicaciones. La primera es simplemente que los municipios más necesitados invierten primero en educación y después de unos años mueven los recursos a otros sectores, dejando que los municipios menos necesitados dominen los datos por algunos años. Una segunda explicación es que ninguna línea de tendencia puede mantener una fuerte inclinación positiva indefinidamente solo porque la inversión sostenida con los años tendería a incrementar la obtención de alfabetización y educación en las zonas más deficitarias. En efecto, vemos esto claramente en la información sobre el analfabetismo, donde un promedio simple, no ponderado, de tasas de analfabetismo municipal<sup>14</sup> cae de 32% entre 1987 y 2007. Como el analfabetismo converge con el valor medio, la línea de tendencia se aplanará y se volverá más susceptible a los valores atípicos, lo que podría llevar la inclinación a los últimos años. Un análisis más riguroso será posible con las herramientas econométricas de los capítulos que siguen.

## Agricultura

Las figuras 15-18 relacionan inversión en la agricultura con la tasa de desnutrición infantil (moderada) como indicador de demanda. La lógica apunta a que una causa central de desnutrición infantil persistente en Bolivia es la baja productividad agrícola en las zonas rurales, especialmente en el altiplano y sus estribaciones. Un gobierno receptivo podría responder a los altos niveles de desnutrición con inversiones diseñadas a estimular la productividad agrícola. En un mundo ideal usaría medidas de demanda más directas en este sector, como la producción agrícola o la capacidad de irrigación. Como tales medidas no existen en Bolivia, debo utilizar lo que hay.

La cantidad de municipios en los que el gobierno central no invirtió nada es nuevamente impresionante: 76%. La figura 15 revela una línea de inclinación descendente, lo que implica que el gobierno central invirtió menos en agricultura donde la desnutrición infantil era más alta. Por lo tanto, la inversión centralizada era regresiva en términos de demanda.

Comparemos esto con la inversión local. El número de municipios con cero de inversión cae al 33% inmediatamente después de la reforma y continúa cayendo a cero entre 2003-7. La figura 16 muestra una sólida línea positiva en términos de demanda, tendencia que continúa inequívocamente en los dos periodos siguientes. Encontramos tendencias muy similares en los gráficos que usan como indicador de demanda el número de mataderos por habitante, pero los he omitido aquí por moderación, aunque están disponibles en Internet.<sup>15</sup> Estos gráficos implican que los gobiernos locales invirtieron en agricultura donde la demanda era más alta.

## Agua y saneamiento

Las figuras 19-22 comparan la inversión central y la del gobierno local con el porcentaje de hogares que usan pilas públicas. De acuerdo a datos bolivianos, las pilas públicas son la forma más básica de servicio para los usuarios —debajo están las personas sin acceso a agua como servicio público. Dado que la mayoría de los proyectos municipales de acceso al agua involucran conexiones a los hogares —con cañerías internas o externas (esto es, pilas privadas), se puede decir que los municipios con una gran proporción de pilas públicas tienen una demanda alta de inversión en agua.

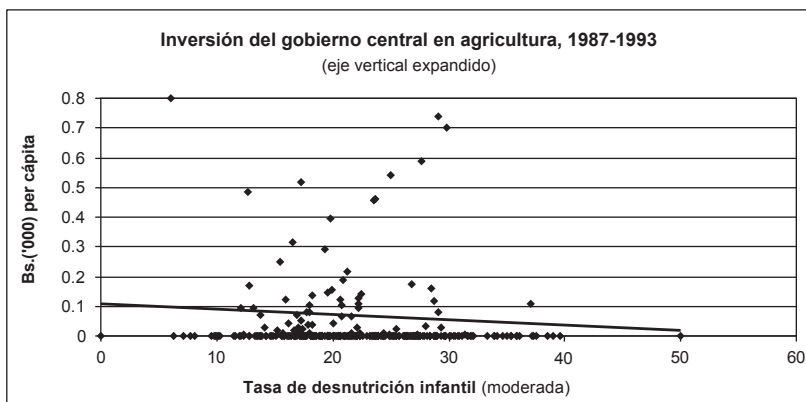


Fig. 15. Capacidad de respuesta del gobierno central a la necesidad agrícola. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

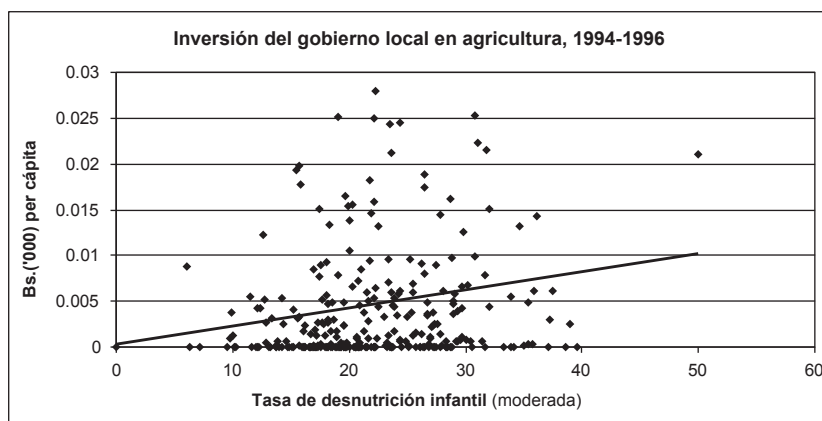


Fig. 16. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad agrícola. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

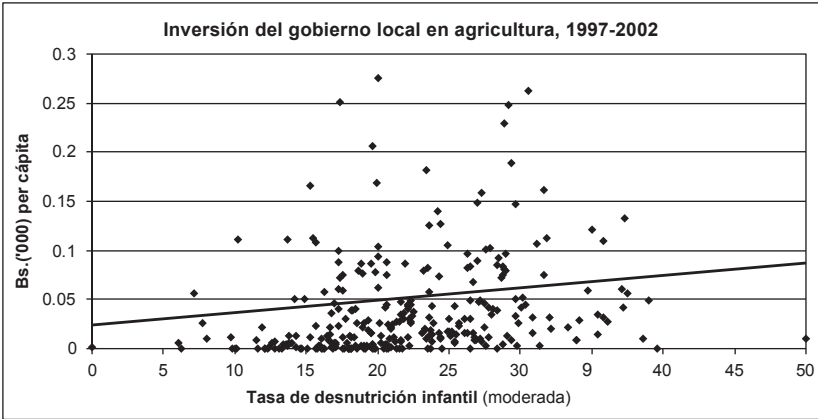


Fig. 17. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad agrícola, 1997-2002. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

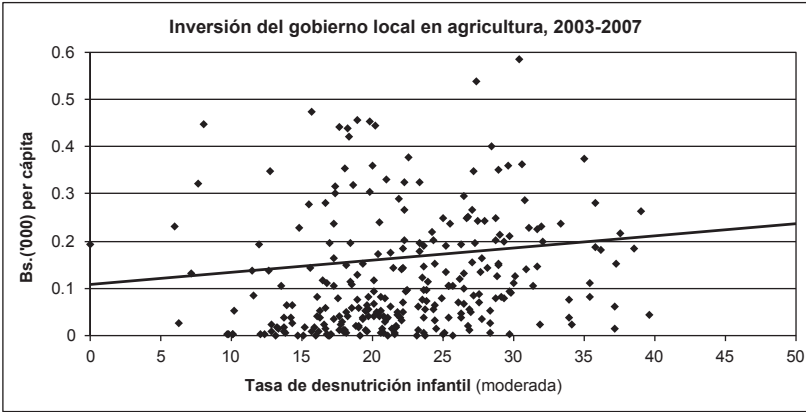


Fig. 18. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad agrícola, 2003-2007. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

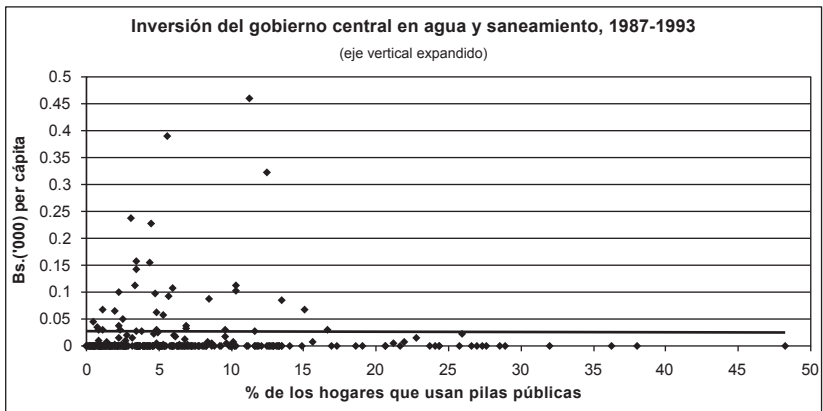


Fig. 19. Capacidad de respuesta del gobierno central a la necesidad de agua y saneamiento. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

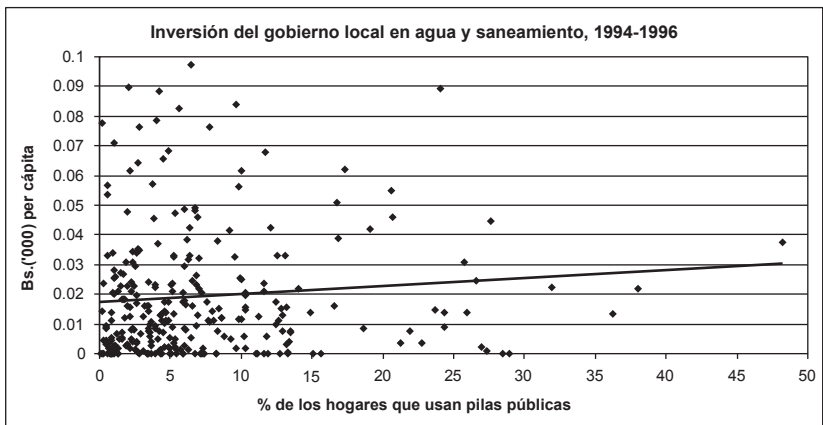


Fig. 20. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad de agua y saneamiento. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

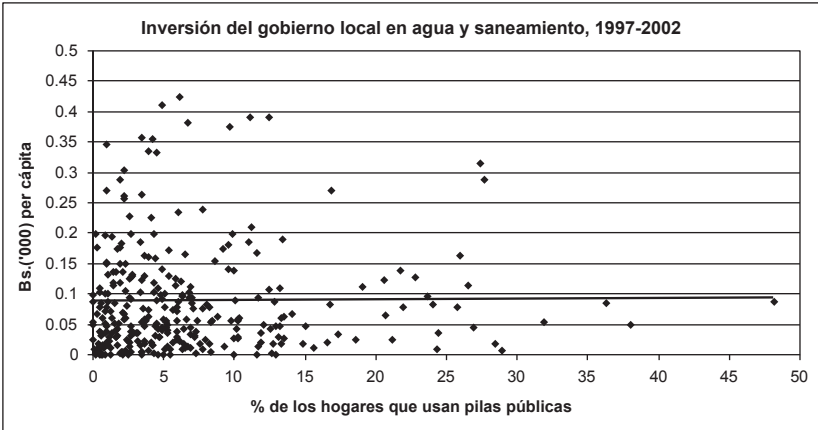


Fig. 21. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad de agua y saneamiento, 1997-2002. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

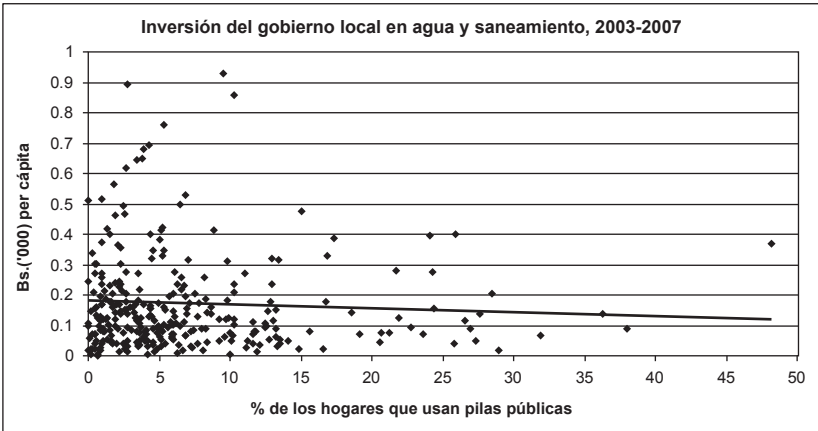


Fig. 22. Capacidad de respuesta del gobierno local a la necesidad de agua y saneamiento, 2003-7. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

Como en el caso de la agricultura, el gobierno central no invirtió nada en agua y saneamiento en el 76% de los municipios en los siete años anteriores a la reforma. Durante los tres años posteriores a la descentralización, solo 14% de los gobiernos ignoró este sector, cayendo ininterrumpidamente a cero en el periodo 2003-7. La línea de tendencia para la inversión centralizada con respecto a las pilas públicas es plana, lo que implica que no tiene relación con la demanda local. La línea sube después de 1994 —los gobiernos locales invirtieron más en agua y saneamiento donde menos personas tenían acceso a agua a domicilio— lo que implica mayor capacidad de respuesta a la demanda local. La tendencia positiva persiste en el caso del agua hasta el 2002, pero se vuelve negativa entre 2003 y 2007. Los gráficos similares que usan el porcentaje de casas sin acceso a alcantarillado como indicador de necesidad (disponible en Internet) muestran igual tendencia al de las pilas públicas, excepto que la inclinación se vuelve negativa antes —desde 1997 en vez de 2002.

La reversión de la tendencia es un fenómeno interesante. Desafortunadamente, los cambios en las preguntas del censo relacionadas con los servicios de agua hicieron que no haya información sobre la variante tiempo en el acceso a las pilas públicas. Pero la información sobre el alcantarillado puede ser comparada en el tiempo y mostrar en los municipios una caída importante del promedio simple de hogares sin alcantarillado, que va de 85% de las casas a 57%. Esto sugiere dos efectos relacionados, similares a los casos de educación, los cuales pueden contribuir a una decreciente capacidad de respuesta: (1) los municipios con más necesidades invirtieron antes, dejando que los menos necesitados invirtieran años después; y (2) la convergencia de las tasas de acceso al alcantarillado hace que la línea de tendencia sea más susceptible a pocos valores atípicos lo cual conduce la inclinación en los últimos años. Se ofrece un análisis más riguroso en los siguientes capítulos.

## Salud

Las figuras 23-26 muestran cómo la inversión en salud varía con el porcentaje de hogares que usan asistencia sanitaria privada. Esta variable es un indicador de demanda local para la inversión en salud, en la medida en que cuenta la proporción de hogares que requieren asistencia sanitaria pero que carecen de acceso a los servicios públicos de salud y, por tanto, deben pagar por atención privada. En una pequeña minoría de los municipios



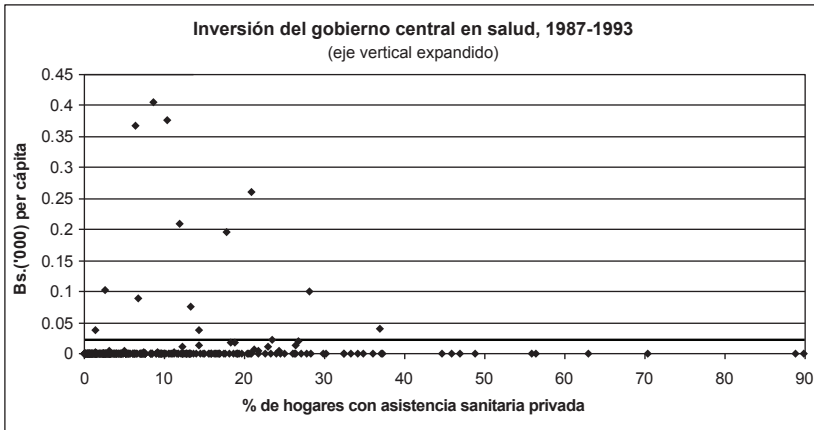


Fig. 23. Capacidad de respuesta del gobierno central a las necesidades en salud. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

bolivianos, el uso de asistencia sanitaria privada puede ser también señal de clase social o estatus. Pero el extenso trabajo de campo más el conocimiento profesional del sector indica que esto podría ser verdad solo en las ciudades más ricas y sofisticadas, dando cuenta de tal vez 5% del total. En la vasta mayoría de municipios, los bolivianos acuden a la atención privada solo cuando no les queda otra. Un alto uso implica una demanda insatisfecha de servicios de salud públicos, y de ahí la subida de la demanda para la provisión privada.

Bajo el gobierno central, solo 10% de los municipios recibieron cualquier tipo de inversión en salud durante los siete años previos a la reforma. Esta parte subió a 85% después de la descentralización y continuó en ascenso sin parar hasta alcanzar el 100% en el periodo final. La inversión central no muestra ninguna relación con la asistencia sanitaria privada (figura 23) y por tanto sin respuesta a cualquier demanda.

En contraste, con el gobierno local, la inversión se vuelve inicialmente regresiva en la demanda, cayendo a medida que la atención privada se incrementa (figura 24). Esta tendencia se invierte con fuerza creciente en los dos últimos periodos (figuras 25 y 26), de manera que después de 1997 la inversión local responde progresivamente a la demanda local. Esto es

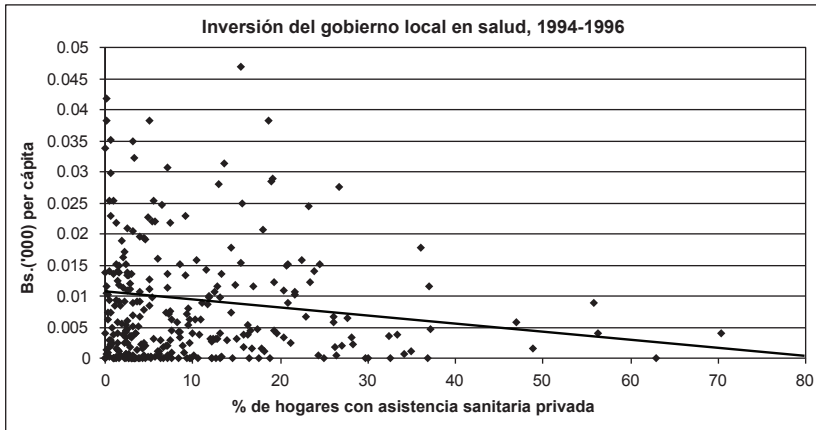


Fig. 24. Capacidad de respuesta del gobierno local a las necesidades en salud. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

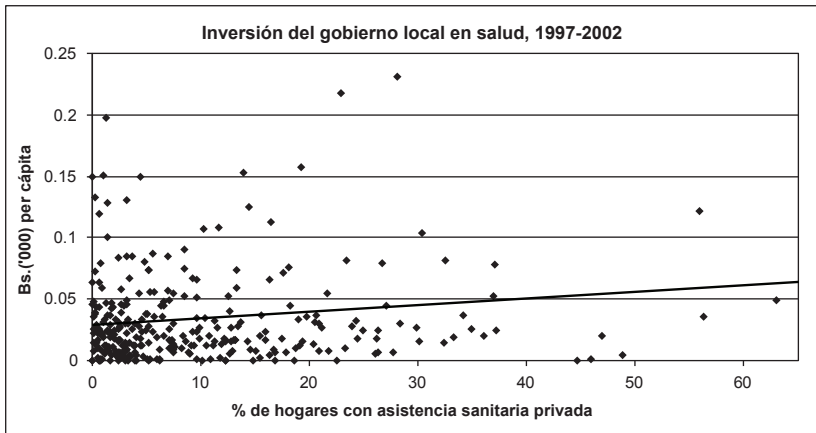


Fig. 25. Capacidad de respuesta del gobierno local a las necesidades en salud, 1997-2002. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

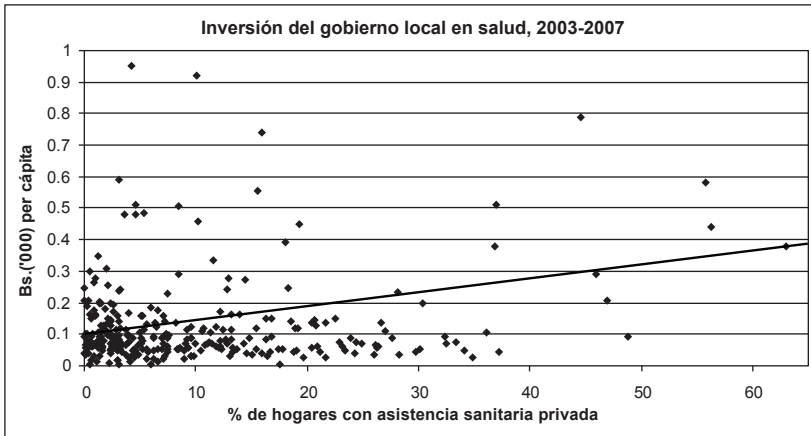


Fig. 26. Capacidad de respuesta del gobierno local a las necesidades en salud, 2003-7. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

interesante y, una vez más, difícil de explicar en este nivel de análisis. Una fuerte posibilidad sugerida por la argumentación de la anterior sección (especialmente las figuras 1 y 3) es que los municipios más necesitados dirigieron sus primeros esfuerzos a la educación y al desarrollo urbano, dejando el bulto de la inversión en salud a las localidades de mejor posición económica. Esto creó un modelo en la demanda entre 1994 y 1996. Con el tiempo, los municipios más necesitados comenzaron a invertir más en salud, ocasionando que la inversión en general se volviera progresiva en la demanda y por tanto la línea de tendencia se invirtiera entre 1997 y 2007. Esta explicación es, por supuesto, reflejo de la dada para la línea (contraria) de tendencia en la inversión para educación, proporcionando evidencia adicional a su favor.

### Desarrollo urbano

Las figuras 27-30 muestran cómo la inversión en desarrollo urbano varía dependiendo de las existencias de infraestructura urbana. En Bolivia, cuando son en general escasas, la inversión en desarrollo urbano casi siempre implica nuevas construcciones. Asumo que hay una gran demanda de

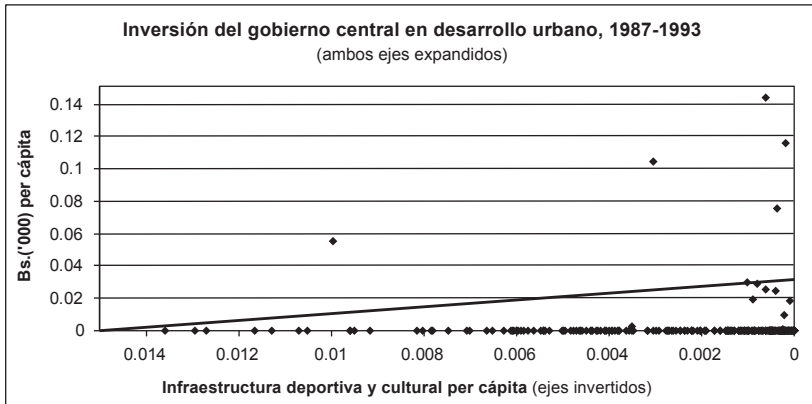


Fig. 27. Capacidad de respuesta del gobierno central a las necesidades en desarrollo humano. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

infraestructura urbana donde esta misma es más escasa, e interpreto los bajos valores en las existencias de infraestructura como indicador de demanda relativamente alto. Para comparar con otros sectores, todos los ejes  $x$  de las figuras 27-30 están invertidos, por tanto, la inversión de respuesta a la demanda se representa mediante una línea de inclinación hacia arriba. La infraestructura urbana puede tomar una variedad de formas, incluyendo campos deportivos, coliseos, museos, teatros, bibliotecas, mercados, mataderos parques, zoológicos, cementerios, etc. Mi base de datos incluye variables para cada de estas medidas y mucho más. Para investigar mejor la respuesta a la demanda local en el caso de las inversiones urbanas, y como una prueba de su robustez, uso un indicador agregado de las formas más comunes de los proyectos de infraestructura urbana.

El gobierno central invirtió en desarrollo urbano en solo 8% de los municipios. Después de la reforma este porcentaje se disparó a 98% y luego rápidamente alcanzó al 100%. A pesar de la baja frecuencia, la inversión centralizada crece cuando la infraestructura deportiva y cultural decrece, lo que implica capacidad de respuesta a la demanda local. Bajo el gobierno local, este modelo continúa y se fortalece hasta el 2007, pues los municipios eligen invertir en más proyectos urbanos y dedican recursos al incremento de este sector. Los modelos descritos se repiten con indicadores alternativos

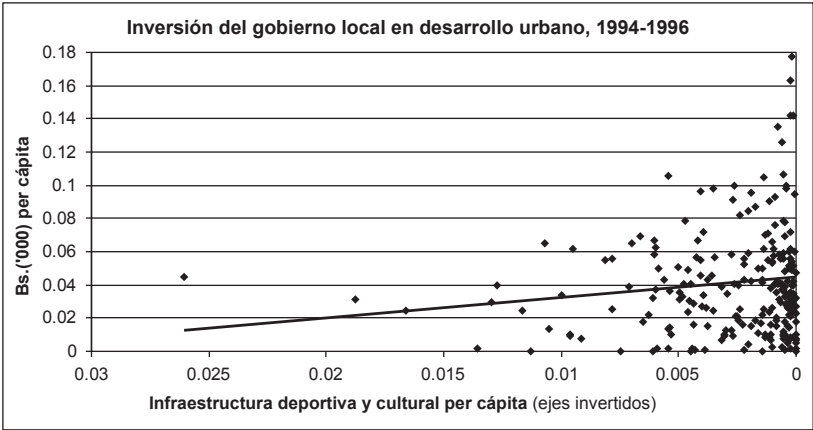


Fig. 28. Capacidad de respuesta del gobierno local a las necesidades en desarrollo humano. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

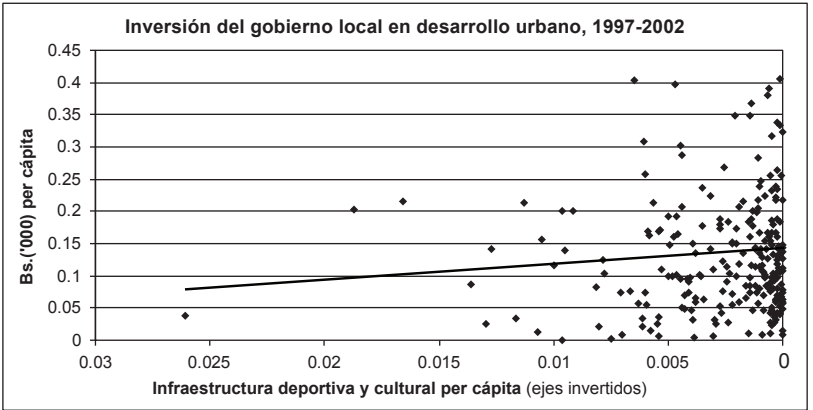


Fig. 29. Capacidad de respuesta del gobierno local a las necesidades en desarrollo humano. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

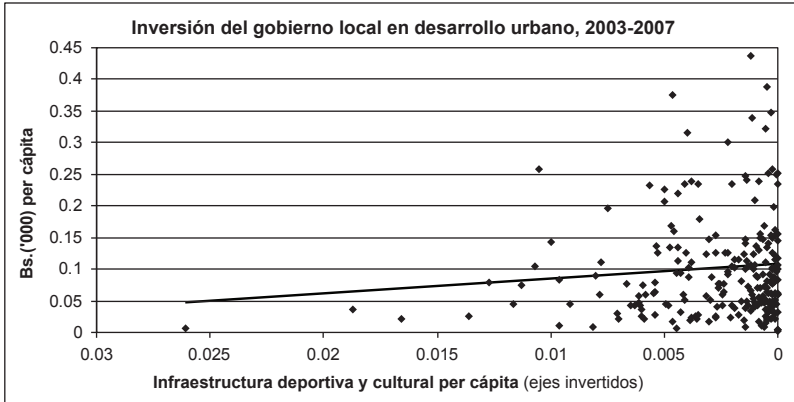


Fig. 30. Capacidad de respuesta del gobierno local a las necesidades en desarrollo humano, 2003-7. Cálculos del autor. (Información del Ministerio de Finanzas, Viceministerio de Participación Popular y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, e Instituto Nacional de Estadísticas).

de demanda, tales como campos deportivos, bibliotecas, centros culturales, guarderías/invernaderos y cementerios, aumentando la confianza en estos resultados.

### Transporte

Desafortunadamente no contamos con un buen indicador de demanda en este importante sector, algo así como kilómetros de camino de calidad *per cápita* o costos unitarios de transporte local. La única variable relacionada con el transporte a nuestra disposición es el número de estacionamientos *per cápita*. Esto es tan poco satisfactorio que no reproduzco los gráficos aquí.<sup>16</sup> En todo caso, lo que revelan es una historia bien conocida. Bajo la centralización, la mayoría de los municipios no recibió ningún fondo para transporte. Después de la descentralización, los que invirtieron en transporte subieron, entre 2003 a 2007, de 30 a 81% y después a 100%. La inversión centralizada fue regresiva en términos de demanda, aumentando donde la infraestructura era más abundante y cayendo donde era escasa. Pero esta línea se vuelve casi horizontal entre 1994 y 1996, se aplasta completamente en 1997 hasta 2002, y luego se inclina positivamente en 2003 hasta 2007. Habiendo comenzado con un modelo regresivo en términos de demanda,

la descentralización parece cambiar gradualmente el modelo a uno que beneficia a los municipios menos provistos y por tanto con más capacidad de respuesta a la demanda local.

La evidencia de estos seis sectores produce un último hecho estilizado.

**Hecho estilizado 5.** Las decisiones de inversión por parte de los gobiernos locales tuvieron mucha más capacidad de respuesta a las demandas locales de la que tuvieron antes las del gobierno central.

## Conclusiones

La descentralización condujo a grandes cambios en la manera en que se gobierna Bolivia. Cuatro décadas luego de que una revolución nacionalista creara un Estado altamente centralizado —cuyas prácticas estaban enraizadas en las tradiciones verticalistas del imperio inca y la corona española— la descentralización creó, fundó y empoderó a los gobiernos locales del país. Estos cambios ocurrieron muy rápidamente, de manera que la transición de un régimen centralizado a otro descentralizado sucedió literalmente en la noche del 30 de junio de 1994. La terapia de choque que esto supuso no permitió que muchos municipios se preparasen —especialmente en el caso de los 198 nuevos—, lo que llevó a problemas que exploraremos en detalle en los capítulos siguientes. Pero, por otra parte, evitó que los intereses a favor de la centralización organizaran una oposición efectiva en contra de la reforma. Como resultado, la descentralización que se implementó varió sorprendentemente poco con respecto a lo que se propuso de inicio.

El congreso de Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular de manera notablemente simple y concisa. Estableció un criterio de distribución igualitaria por habitante que era claro y comprensible para la población más pobre de Bolivia. El gobierno procedió a anunciarla por todo el país, instando a los ciudadanos que hicieran que las autoridades locales se responsabilizaran de los recursos que recibieran. Como veremos, los ciudadanos hicieron esto en términos que fueron a menudo enfáticos y precisos. Todavía más importante fue el sistema de gobernabilidad local que puso en marcha la reforma. Este sistema fue a la vez simple —con la inclusión de los comités de vigilancia— y múltiplemente redundante. Incorporó de manera explícita al sistema de gobernabilidad municipal, y por ende al Estado, las abundantes tradiciones y organizaciones comunitarias

de auto gobierno de Bolivia. Como veremos más adelante, esto contribuyó poderosamente a alcanzar los altos niveles de rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos en muchos (no en todos) municipios y así contribuyó a los cambios en los flujos de inversión y capacidad de respuesta gubernamental que se describen aquí.

Los cambios nacionales que siguieron a la descentralización son sorprendentes y dieron crédito a algunos de los argumentos centrales a favor de la reforma. Hubo un amplio cambio de flujos de la inversión pública en producción a la inversión pública en formación de capital y servicios sociales básicos. Este cambio nacional fue impulsado de manera desproporcionada por los municipios más pequeños, pobres y más rurales de Bolivia. El cambio en los usos de la inversión pública estuvo acompañado por un cambio en su distribución geográfica, lejos de las pocas ciudades grandes y hacia la gran mayoría de distritos más pequeños, pobres y más rurales. Esto dio como resultado una distribución entre los municipios mucho más equitativa de recursos que lo que había conseguido previamente el gobierno central. En efecto, el cambio en el número de municipios que reciben inversión pública —en total y por sector— es enorme, aumentando en algunos sectores hasta el 90%.

Los gobiernos locales dieron muestras de tener sistemáticamente más capacidad de respuesta a las demandas locales que el gobierno central. En estos seis sectores examinados, la inversión pública se volvió más receptiva, después de la descentralización, de lo que había sido antes a los indicadores objetivos de demanda. En cuatro de estos sectores, el gobierno central había invertido regresivamente en términos de demanda, concentrando los recursos en distritos bien dotados en servicios e infraestructura; en un sector invirtió de manera neutral y en otro progresivamente. Después de la reforma, los gobiernos locales invirtieron de manera progresiva en términos de demanda en la totalidad de los seis sectores, concentrando recursos donde la demanda era mayor. En cuatro de estos sectores, el cambio fue inmediato y en dos sectores la progresividad surgió en los periodos siguientes. En dos sectores la inversión local inicialmente receptiva a la demanda local se volvió regresiva en los dos últimos periodos.

Esto resulta curioso y podría explicarse debido al efecto combinado del tiempo —porque los distritos más necesitados invierten grandes cantidades al comienzo y luego desvían recursos a otros sectores— y progreso en indicadores de demanda, puesto que las inversiones sostenidas comienzan a tener efectos reales. En efecto, hay evidencia de grandes mejoras en las



tasas de alfabetización y conexión al alcantarillado, con una caída en la última de más de la mitad en un periodo. Desafortunadamente, la falta de datos seriados en el tiempo de acuerdo a variables de demanda dificulta nuestra capacidad tanto de relacionar los modelos de inversión en periodos posteriores y de explicar el porqué de la “curiosidad” —si de verdad hay tal.

Finalmente, las tendencias generales descritas suministran evidencia de aprendizaje organizacional por parte de los gobiernos municipales y quizás una creciente sofisticación de sus electores. Los municipios comienzan la era de la descentralización invirtiendo grandes cantidades en desarrollo urbano y educación, y cantidades mucho más pequeñas en otras cosas. En el primer caso se trata de sectores donde los proyectos son relativamente simples y fáciles de entender, requieren menos destrezas de diseño en ingeniería y arquitectura, y necesitan menos capacidad de gestión pública para su ejecución y supervisión. Tienden a concentrarse en el espacio (a diferencia de, digamos, los caminos y sistema de irrigación) y son altamente visibles en los centros de pueblos y ciudades. Esto hace que para los ciudadanos sea fácil criticarlos, contribuir con ellos y aprender de los mismos. Se vuelven el punto de mira en la evaluación que hacen los electores del desempeño de los políticos y también para el aprendizaje comunitario acerca del funcionamiento de las políticas públicas. Enseñan a los gobiernos acerca de presupuestos, licitaciones, diseño, evaluación y destrezas en la implementación, y ayudan a los ciudadanos a descubrir los límites de las políticas para resolver problemas colectivos.

La evidencia indica que los gobiernos locales (y los ciudadanos) aprenden estas lecciones y con el tiempo las aplican a las inversiones en otros sectores, tales como agua y saneamiento, salud y agricultura, que requieren destrezas técnicas y organizativas mayores. Al hacerlo, los municipios aprenden a manejar inversiones más complejas y a gestionar simultáneamente mayor número y variedad de proyectos. El modelo de inversiones que surge hacia 2003-7 (ver figuras 4 y 7) —en el que todos los municipios invierten cantidades crecientes en una variedad compleja de sectores— requiere destrezas organizacionales importantes incluso en los distritos más pobres. El modelo de desarrollo en el tiempo implica que estas destrezas han sido adquiridas.

## CAPÍTULO 2

### El gobierno local en los extremos: Viacha

Las decisiones y acciones que llevaron a cabo los gobiernos locales de toda Bolivia originaron cambios dramáticos en los modelos de inversión descritos en el capítulo anterior. Este capítulo y el siguiente examinan los pilares institucionales y sociales de gobernabilidad en dos casos extremos de alto y bajo desempeño, para entender qué es lo que conduce el proceso de toma de decisiones pública en cada caso.

#### Introducción: 1997

Languideciendo bajo el sol de la tarde, Viacha se asienta en el altiplano como una cholita cubierta de polvo en el mercado, cansada después de todo un día de vender medias pantis y cigarrillos de contrabando del Perú. Llegando desde La Paz por el antiguo camino del sur, la periferia de El Alto se solapa con los límites de Viacha, las dos ciudades unidas por una fina línea interminable de quioscos anónimos de comida y de mecánicos al borde de la carretera. Aunque a cualquiera se le podría perdonar el considerar a Viacha como un suburbio del conjunto urbano La Paz-El Alto, los viacheños urbanos se ofenderían. Ellos claramente consideran que su lugar de nacimiento es una ciudad y que el campo alrededor —si es que piensan en él— es una zona de captación de poca importancia. Pero, pensar esto es un error, porque Viacha es un municipio rural grande con una ciudad de tamaño medio en una de sus esquinas. De los siete distritos que la componen, cuatro son rurales. De sus 54.761 habitantes, dos tercios están dispersos entre las 300 comunidades rurales que llegan hasta la frontera con el Perú, mientras que el tercio restante vive en la ciudad.<sup>1</sup>

Para estándares bolivianos, Viacha es una ciudad próspera, sede de la principal planta de cemento de la Sociedad Boliviana de Cemento (Soboce),

la mayor empresa de este rubro de Bolivia, así como de una planta embotelladora de la Cervecería Boliviana Nacional (CBN), la cervecería más grande del país. Ambas empresas contribuyen directamente y de manera significativa a los cofres municipales de Viacha, a través de impuestos de propiedad, licencias comerciales, facturas eléctricas y —en el caso de la CBN— generosos préstamos en especie de camiones y otra maquinaria pesada, además de importantes donaciones de cerveza, todo esto a disposición del alcalde. Alineadas a lo largo de la carretera principal saliendo de Viacha, se encuentran numerosas pequeñas y medianas industrias de textiles, ladrillos y tejas, y otros negocios del sector de la construcción, todos los cuales hacen un aporte a los ingresos e impuestos de la localidad. Los ingresos municipales incluyen los que provienen de impuestos sobre la propiedad y vehículos, licencias y alquileres de locales para empresas y comercio ambulante, tarifas para la aprobación de zonas y planificación, y otros asuntos —más ingresos que en la mayoría de las ciudades en Bolivia. Sin embargo, curiosamente, la ciudad carece de símbolos de riqueza, y por tanto de desigualdad, y los barrios fluctúan en apariencia entre un aspecto pobre periurbano hasta de clase media, pero no más alta. Esto es así porque probablemente los viacheños más prósperos residen en La Paz, con lo que se acentúa el estatus de ciudad dormitorio que tiene Viacha. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>2</sup> (0,852 en una escala donde 0 es el mejor y 1 el peor) coloca a Viacha entre el 25% de las municipalidades bolivianas más acomodadas; su proximidad a las ciudades de La Paz y El Alto le asegura una actividad económica más alta que la de otras ciudades de tamaño comparable.

Sin embargo, a mediados de 1997 Viacha era una ciudad con problemas. Luego de tres victorias electorales consecutivas, el partido populista Unidad Cívica Solidaridad (UCS) había perdido su predominio a consecuencia de una tormenta de acusaciones de corrupción y se lo consideraba cada vez más incompetente. El presupuesto de 1996 quedó corto en su ejecución por Bs. 2 millones, a pesar de las declaraciones del alcalde de que carecía de recursos para satisfacer las necesidades de las comunidades. Se había establecido un comité de vigilancia rival (CV2) que demandaba la renuncia del alcalde y la disolución del comité de vigilancia oficial (CV1 —reconocido por el gobierno municipal). Con dos CV en competencia (y dos grupos de juntas vecinales), el proceso de planificación participativo se quebró cuando la ciudad quedó dividida entre los que apoyaban al alcalde y los que exigían su renuncia. En medio de este nocivo ambiente, unos ladrones se entraron al garaje municipal, mataron al viejo guardia y robaron dos vehículos. Esto

dio lugar a más acusaciones y contraacusaciones. “Hay autos parqueados en la calle por todas partes en La Paz y El Alto”, dijo el presidente del CVI, explicando que uno de los vehículos robados fue encontrado en El Alto. “Si quieres robar un auto, ¿para qué venir a Viacha y robarlo de un garaje con guardia?”<sup>3</sup> En su opinión, la oposición buscaba mancillar la reputación del alcalde y era responsable del crimen. Otros vieron en esto la mano del alcalde que habría ordenado el atraco para culpar a la oposición, antes de las cercanas elecciones. En las entrevistas de mayo de ese año, empero, los miembros del concejo municipal no se daban cuenta de la severidad de sus problemas: “Las cosas no van del todo mal, ni del todo bien; tenemos nuestras imperfecciones”,<sup>4</sup> y luego le echaban la culpa de la crisis a las “exageraciones” de la oposición.

La confusión política en Viacha ocurría dentro de una corriente más amplia de migración urbana, que fluye alrededor y a través de la ciudad. Situada al borde de La Paz-El Alto, Viacha es la primera parada para muchos campesinos que huyen de la agricultura de subsistencia del altiplano. Algunos continúan su camino hasta El Alto, pero otros se quedan y completan la transición a una vida urbana en Viacha. Llenan las calles con sus vestimentas aymaras, su forma de hablar y sus costumbres rurales, y son objeto de burla por parte de la gente de la ciudad que usa zapatos y cocina con electricidad.<sup>5</sup> Al comienzo se mantienen con trabajos humildes o vendiendo en los mercados, y luego mejor pagados en La Paz-El Alto hasta donde van en una larga hora de viaje; y construyen los barrios de adobe de la ciudad cada vez más hacia afuera. Se enorgullecen poco de las tradiciones de una ciudad que define su identidad en oposición al campo; se quedan porque la vida es barata.<sup>6</sup> La batalla contra los perjuicios para mejorar sus medios de vida da a muchos viacheños una mezcla desconcertante de oportunismo agresivo y de gusto por lo rural. De acuerdo a Carlos Núñez, director financiero de Soboce, “los viacheños son los neoyorkinos de la región —tienen vicios que otros no tienen. Hay mucho alcohol y todos muestran su dinero bebiendo”.<sup>7</sup> La expansión de la ciudad hacia el norte, a lo largo de la carretera a La Paz, está en efecto fusionándola con El Alto,<sup>8</sup> creando numerosos problemas de límites, registro de tierras e impuestos, cosas que las dos municipalidades luchan por resolver.

El resto de este capítulo se dedica a estudiar la calidad del gobierno local lograda por Viacha y las organizaciones más directamente implicadas en ello —alcalde, concejo municipal, comité de vigilancia, y gobierno departamental y nacional— en el periodo que siguió a la reforma (1994-

97). Luego nos dedicamos a los determinantes de calidad más profundos que explican la gobernabilidad local: sector privado, partidos políticos, y organizaciones comunitarias y de base. Nos centramos en el desempeño municipal durante los primeros años después de la descentralización en Viacha (y luego en Charagua, en el capítulo 3), para estudiar los diferentes efectos que un mismo *shock* institucional produjo en diversos ambientes sociopolíticos y económicos. Más tarde, en el capítulo 8, volveremos a ambas municipalidades 13 años después, para ver cómo la gobernabilidad cambió con el tiempo.

Finalmente, una nota estilística: al referirme a los testimonios de los pueblos en este capítulo y en el que sigue, usaré la construcción “El pueblo X dijo” en vez de “Los líderes del pueblo X dijeron”, por motivos de concisión.

## Instituciones del gobierno local

### Alcalde y rama local del ejecutivo

El alcalde de Viacha a comienzos de 1997 era Edwin Callisaya, de la comunidad aymara de Tilata-Santa Trinidad en la Viacha rural. Antes de meterse en política, Callisaya había tomado cursos en administración de empresas en la universidad y había trabajado en el sector público en La Paz. Primero fue elegido al concejo local representando a UCS en 1993 y se volvió alcalde poco después, cuando el alcalde (reelecto) renunció para volverse diputado. Gobernó en coalición con el MNR hasta las elecciones de 1995, ganadas por la UCS con facilidad con el gran repunte electoral atribuido, según muchos observadores, a la muerte de su líder, Max Fernández, en un accidente de aviación.<sup>9</sup> De 1995 a 1999, UCS gobernó Viacha en solitario.<sup>10</sup>

Como hijo de un campo siempre pobre, Callisaya se aprestó para asegurar que llegaran recursos a las zonas rurales. “Él dice que las zonas rurales nunca reciben nada, así que debe invertir allí”, reportó Oscar Magnani Meyta, director distrital de educación.<sup>11</sup> Callisaya visitó áreas rurales más a menudo que otros alcaldes anteriores y se reunió con sus habitantes, cuyas preocupaciones y deseos podía fácilmente entender. Invitó a los líderes rurales a Viacha y los invitó a eventos municipales, incluso a uno en el que se decidió la inversión anual y firmaron 56 líderes comunitarios locales.<sup>12</sup>

Callisaya expresó también el deseo de hacer de Viacha una “municipalidad ejemplar” con una administración moderna y racional que fuera

transparente y modelo para los vecinos de Viacha, menos afortunados.<sup>13</sup> Para este fin buscó recursos del Banco Mundial, del Fondo de Inversión Social (FIS) y de otros —aquellos que reconocieran la importancia natural de Viacha— para incrementar tanto el tamaño como la calidad del personal de la municipalidad. En consecuencia, la planilla municipal aumentó de 70 a 150 durante su mandato y en el segundo año de su administración llamó a exámenes de competencia para los puestos de director de finanzas y director administrativo. Setenta postulantes con calificaciones profesionales se presentaron a los puestos, siendo este el paso más importante para la tecnificación del gobierno de Viacha. A pesar de esto, este gobierno parecía todavía bastante perdido en asuntos muy básicos. El recién contratado director financiero admitió que “Soboce y la CBN son nuestros grandes problemas —no sabemos qué impuestos cobrarles ni en qué monto. Y esto es peor si buscan ayuda legal. No sabemos dónde está el norte”.<sup>14</sup>

Desde afuera, algunos consideraron exitosa la administración de Edwin Callisaya. En una entrevista realizada después de las elecciones de 1997, la Dirección Distrital de Educación (DDE) informó que el municipio cumplía con los requisitos legales mínimos al desembolsar fondos para mantenimiento (por ejemplo, pupitres, papel, material de clase) así como para inversiones (por ejemplo, construcción de aulas, reparación de edificios, equipamiento de escuelas).<sup>15</sup> Pero incluso este elogio se compensa con las quejas de que el gobierno municipal se negaba a coordinar con la DDE en materia de planificación, diseño y construcción de edificaciones educativas, para lo que actuaba sin el aporte de la DDE. Dado que el gobierno municipal tiene más recursos que la DDE, las comunidades solicitan los proyectos directamente. La DDE queda así excluida en cada etapa del ciclo y como resultado “los proyectos municipales no se ajustan a los estándares del sector educativo”,<sup>16</sup> incluyendo especialmente aquellos establecidos por el programa boliviano de Reforma Educativa.<sup>17</sup> Este problema está acompañado por la mentalidad “construccionista” de la municipalidad, que prefiere construir infraestructura que llevar a cabo programas y proveer servicios. “La municipalidad piensa que el dinero debería usarse de todas maneras para proyectos de desarrollo urbano”, dijo la DDE, quejándose de que la inversión educativa que se efectúa está restringida casi completamente a construcción y acondicionamiento de sencillas edificaciones escolares esparcidas por el campo. “Y si no fuera por el PASE (Programa de Apoyo Solidario a la Escuela), ni siquiera harían esto”.<sup>18</sup>

Incluso esta inversión es distribuida de manera desigual en Viacha, pues a una pequeña comunidad como la de Tiltik'ana Takaka se le asignan

tres aulas además de las tres que tiene ya, mientras que otras no tienen ninguna asignación. La DDE estimaba que la municipalidad se olvida de alrededor de 40% de los pueblos de Viacha, atribuyendo esto a un sistema de planificación *ad hoc* que depende sobre todo de la presión política y no hace esfuerzo alguno para evaluar objetivamente las demandas locales o distribuir de manera equitativa los recursos de inversión. Así, en sus palabras, “las comunidades que más demandan, reciben más”, lo que implica un prejuicio a favor de los pueblos más cercanos a la ciudad, o aquellos con los recursos para financiar viajes y alojamientos para que los líderes de base ejerzan presión en la oficina del alcalde. De hecho, el alcalde estuvo de acuerdo con este análisis y admitió que las comunidades cuyos líderes eran más “políticos” tenían más éxito para conseguir la aprobación de proyectos y el desembolso de fondos municipales.<sup>19</sup> Y el director financiero concedió en que no sabía cuántos proyectos había financiado la municipalidad, ni cómo se había hecho el Plan Operativo Anual (POA), aunque reconoció que los criterios usados no eran técnicos.<sup>20</sup>

El hecho de que la municipalidad funcionara como un “sistema” en vez de hacer un serio intento de programar las inversiones se debió, por lo menos en parte, a la baja calidad del personal municipal, “que eran en su mayoría charlatanes de UCS en vez de profesionales”.<sup>21</sup> “El nivel cultural de las autoridades locales no es óptimo”, coincidió el señor Núñez, de Soboce. “Las primeras cosas que el gobierno municipal compró cuando llegaron los fondos de Participación Popular fueron autos, TV y así sucesivamente”, añadió con desdén.<sup>22</sup> Incluso algunos miembros del concejo municipal se mostraron de acuerdo con esto, añadiendo que el aumento en la planilla municipal consistió “sobre todo en cifras y no en calidad, o incluso una calidad decreciente”.<sup>23</sup> El director de Incerpaz, la empresa más grande de Viacha en el rubro del ladrillo y la teja, extendió este juicio al propio concejo municipal, afirmando que “el principal problema que enfrenta esta municipalidad es la falta de calificaciones y de habilidad por parte del concejo municipal y la administración”, apuntando que las personas calificadas tienden a migrar a La Paz. “Esta municipalidad no es lo suficientemente técnica como para confeccionar un plan general de desarrollo para el municipio —algo que ha pedido directamente el sector privado de Viacha”.<sup>24</sup>

En el otro lado de Viacha, un colega de la DDE, el doctor Reynaldo Aguilar, Director Distrital de Salud (DDS), estuvo de acuerdo con su diagnóstico, aunque informó sobre una situación significativamente peor. “El gobierno municipal se niega a pagar su parte del Seguro de Salud Materno

Infantil, como exige la ley”,<sup>25</sup> dijo, explicando que la municipalidad se aprovechó de que faltaba documentación para declarar que los pedidos de pago por parte del DDS eran inválidos y así negar el desembolso. “En salud, la municipalidad es hipócrita”, dijo suspirando. “Hablan mucho pero no invierten en nada”. Como la DDE, Aguilar nunca recibió una invitación para revisar el POA, a pesar de muchos pedidos de coordinación. Contó con detalle cómo la DDS había perdido el único hospital de la ciudad y todo el equipamiento que ellos y otros habían comprado para este, debido a una combinación de incompetencia, mala suerte y pura falta de interés por parte de la municipalidad. “El alcalde es terriblemente malo”, concluyó, una opinión compartida por la subprefecta Gladys Lozano, representante local del gobierno departamental.<sup>26</sup> Es notable que el alcalde haya logrado alejar a los representantes de los ministerios de Educación y Salud, y a la subprefecta, posiblemente las tres figuras más importantes del gobierno central en la ciudad, en un plazo relativamente corto de tiempo.<sup>27</sup> En el caso de Lozano, la falta de confianza se convirtió en una oposición activa y rabiosa.<sup>28</sup>

Entre las compañías privadas de Viacha, la más importante políticamente hablando es la planta embotelladora de la CBN. El hombre detrás de la CBN, Max Fernández, era un trabajador sin instrucción cuyo legendario ascenso comenzó al volante de un camión y terminó con su dominio de la industria. Al volcar sus atenciones populistas a la política, creó el partido UCS y lo integró completamente a su imperio cervecero, distribuyendo panfletos en los camiones repartidores de cerveza y vendiendo cerveza en sus mítines políticos. Es así que entrevistar al portavoz de la CBN es hablar del mayor empleador de la región, pero también ver la otra cara del negocio familiar de la familia Fernández. La opinión sobre el alcalde vertida por José Luis Claros, supervisor de producción de la embotelladora de la CBN, es en consecuencia benévola: “Nuestras relaciones con la HAM son obviamente buenas porque somos del mismo partido”, dijo, explicando cómo la CBN provee a la municipalidad de “camiones, maquinaria, cerveza —*todo*. Y todo esto gratis. Les damos cerveza en pequeñas cantidades, digamos 20 cajas cada vez, para sus reuniones, eventos, celebraciones. Los apoyamos demasiado”, denotando con su sonrisa una impaciencia profesional ante este drenaje abierto en sus cuentas.<sup>29</sup> “A pesar de todo, la municipalidad no nos prioriza en ninguno de sus gastos —solo toma lo que puede”.

En la empresa Soboce, Núñez, contraparte de Claros, fue menos generoso en su evaluación, argumentando que la municipalidad se dedica sobre todo a una igualdad simbólica, gastando sus recursos en inversiones cosméticas y



básicamente inútiles como “casas de gobierno” y plazas en zonas rurales que hacen que los vecinos no se sientan ignorados, pero que mejoran poco su calidad de vida —punto este del que el párroco local se hizo eco.<sup>30</sup> “No hay aquí ningún líder civil que sirva de guía en proyectos buenos, significativos” que respondan a las demandas locales, dijo el párroco.<sup>31</sup> Luis González del FIS estuvo de acuerdo y añadió “muchos viacheños quieren librarse de Callisaya... pero ha demostrado ser bueno en su manejo de las relaciones con la cervecería y manipulando [la opinión pública] a través de los partidos y las fiestas locales que patrocinan”.<sup>32</sup>

Además de su sentido teatral, el alcalde era un astuto estratega, conspirando para neutralizar a la oposición y provocar cortocircuitos en los mecanismos municipales de rendición de cuentas. “El comité de vigilancia original solía cortarle su financiamiento y le daba todo tipo de problemas”, de acuerdo al teniente coronel Dávila, “pero él quería ser un ‘rey pequeño’ y los consideraba enemigos. Cuando se estaba renovando el CV, dividió al congreso que nominaba a los líderes de base —divide y vencerás”.<sup>33</sup> Sin una efectiva supervisión, Callisaya fue capaz de hacer lo que quiso e imponer su voluntad con toda libertad. A la rama ejecutiva no se le pidió cuentas en nada, ni en lo insignificante ni en lo escandaloso. “Compra a los campesinos con tonterías y otras veces los manda irse diciéndoles ‘Vuelvan mañana’”.<sup>34</sup> Los líderes comunitarios de Santa Ana de Machaqa, para poner un ejemplo, nos dieron detalles.

El alcalde viene alegremente para preguntarnos qué proyectos queremos, pero después no hace nada... La municipalidad no es como Plan Internacional [una activa ONG en el área], que realmente no falla [...] Gastamos dinero haciendo viajes a Viacha para presentar pedidos formales de proyectos, pero no sale nada.<sup>35</sup>

Aunque la municipalidad construyó una escuela y uriniales públicos en Santa Ana, no se consultó a los vecinos acerca del diseño del proyecto y no se les dijo la suma de la contribución de contraparte que se esperaba que hicieran. Encima, se rechazó el pedido de la comunidad de cambiar los uriniales de un aula adicional. Luego se les cobró en exceso por el suministro de cal y descubrieron que la madera otorgada por la municipalidad estaba podrida.<sup>36</sup> Pero el mandato arbitrario del alcalde fue todavía peor en Sombrapata. De acuerdo a la subprefecta Lozano, se excluyó por completo a esta comunidad del ejercicio de planificación participativa porque el conteo de votos para UCS fue bajo.<sup>37</sup> También sufrió la calidad de los proyectos. “La

extensión del alcantarillado [de la ciudad] fue mal hecha, con cañerías muy pequeñas”, explicó Dávila. “Explotaron e inundaron la ciudad con desechos humanos [...] Todavía hoy el servicio de agua y alcantarillado no va más allá de cuatro cuadras desde la plaza principal”, dejando desatendida la base militar.<sup>38</sup> El propio alcalde admite que el desempeño municipal ha sido “malo” en salud, recogida de basura, alcantarillado, caminos e irrigación.<sup>39</sup>

La imagen que surge es la de un ejecutivo municipal que hace algunos esfuerzos para distribuir recursos a lo ancho del municipio, pero que carece del personal, criterio técnico, control de calidad, participación de los beneficiados, controles presupuestarios y, finalmente, del liderazgo para articular una estrategia clara de inversión y para usar los recursos eficazmente. Con una plantilla municipal repleta pero sin destrezas y una estructura institucional debilitada e incapaz de supervisar, los impulsos del alcalde a favor de los pobres del campo se ahogaron en un mar de mala administración y demagogia. Se permitió que los imperativos políticos anularan a todos los demás, y la municipalidad ignoró las demandas comunitarias y los requerimientos de redes educación y salud en un crudo intento de potenciar al máximo los votos.

Tal situación parecería destinada a la corrupción y eso fue lo que sucedió en Viacha. Paz afirma que los empleados de la municipalidad robaban por norma bienes municipales.<sup>40</sup> De acuerdo a Lozano, el alcalde autorizó la compra de cemento al doble del precio del mercado en un plan transparente de quedarse con la diferencia.<sup>41</sup> Según Dávila, el alcalde compró un terreno grande a lo largo del principal camino a La Paz, en claro conflicto de intereses. Núñez, de Soboce, coloca la corrupción en el contexto amplio del desempeño general de la municipalidad.

La municipalidad planifica mal los caminos y los trabajos que se relacionan con estos. Primero abren los caminos para poner alcantarillado y luego, a los pocos meses, los vuelven a abrir para poner agua. Se les echa la culpa a nuestros camiones de cemento por el mal estado de los caminos, pero también es culpa de la municipalidad por la mala calidad de sus reparaciones. Tenemos graves sospechas de corrupción en todo esto. Parece que todo ha sido pagos a ciertas empresas de construcción y alquiler de equipo. Imagínese —¡están pagando más por pavimento aquí que en La Paz!<sup>42</sup>

Incluso Ticona, miembro del concejo, afirmó francamente “Edwin Callisaya es un corrupto”, haciendo referencia al sobreprecio regular de

los proyectos durante su mandato. “Se presupuestó un cementerio a Bs. 50.000, pero se lo construyó por solo Bs. 28.000. Pero la municipalidad invirtió de todos modos los 50.000 o más. Conspiraron en esto Callisaya y sus funcionarios”.<sup>43</sup> Sin embargo, la evidencia más impresionante de los efectos de la casi impunidad de alcalde tiene que ver con los cheques y los archivos informáticos de las contribuciones comunitarias de contrapartida para proyectos de alcantarillado que mencionamos antes.

La cuenta, destinada para la compra y tendido de cañerías, alcanzó Bs. 6 millones, pero no pasó nada. Cuando las juntas comenzaron a preguntar qué estaba pasando, se robaron la computadora y los cheques. Poco después, reaparecieron los cheques que habían sido cobrados en la Argentina.<sup>44</sup>

Tanto Dávila como Lozano afirmaron que el alcalde y Edgar Robles, en ese entonces presidente del concejo municipal, estuvieron involucrados, y Lozano llegó a acusar a estos dos de haber ido de vacaciones a Argentina a gastar el dinero de los fondos de alcantarillado.

No es sorprendente que al final de su mandato Callisaya haya sido profundamente impopular. Una auditoría nacional informó a la municipalidad de que había encontrado evidencia de cargos administrativos en su contra.<sup>45</sup> Aparecieron artículos de prensa documentando acusaciones de corrupción y el CV2 rival pidió repetidamente y a gritos la renuncia del alcalde. “El alcalde actúa de manera ‘verticalista’, como un dictador”, dijo el presidente del CV2. “Es un campesino que no sabría hablarle a un burro”.<sup>46</sup> “La CBN le da equipo, dinero y cerveza a la ciudad, pero no les da el cerebro, por lo menos no al alcalde”, añadió Dávila.<sup>47</sup> En la medida en que los viacheños parecían despertar de su letargo y se acumulaban las tensiones políticas, comenzaron a darse cuenta de que la municipalidad estaba de hecho peor que antes de la Ley de Participación Popular. El gobierno local era ahora más grande, menos eficiente y más corrupto. Los electores estaban desmoralizados por la ineficacia de la municipalidad en el campo y escandalizados por su corrupción en la ciudad.

### Concejo municipal

El repunte electoral de 15% de UCS en las elecciones municipales de 1995 tuvo el resultado global de arrancarle a Condepa (Conciencia de Patria) un asiento del concejo. En consecuencia, a comienzos de 1997, cuatro

concejales eran de UCS, dos de Condepa y uno del MNR. Aunque la UCS tenía la mayoría de los asientos, en la práctica el MNR continuaba cooperando con este partido, reflejando la coalición de los partidos a nivel nacional. El presidente del concejo municipal era Edgar Robles, un antiguo maestro de Sucre y Potosí cuya familia vivía en La Paz. A pesar de no tener vínculos familiares o comunitarios con Viacha, había sido elegido en función pública allí tres veces —como alcalde en 1991 y otra vez en 1993 (sucedido por Callisaya cuando Robles se volvió diputado suplente en La Paz), y como concejal en 1995. Sus compañeros de partido en el concejo eran agricultores y líderes locales de las comunidades aymaras de la región de Machaqa cercana al Perú. Sin instrucción en la práctica de la política urbana, tanto ellos dos como la gente de la ciudad parecían todavía algo sorprendidos por su presencia en el municipio en 1997. Los dos concejales de Condepa eran viacheños de la ciudad, que entraron a la política al hacerse activistas del partido. Y el único representante del MNR, también de Viacha, era el recién elegido jefe del comando del partido y empleado público que trabajaba para el gobierno central en La Paz.

Cuando preguntaba sobre la Participación Popular, los concejales siempre opinaban que era una buena ley y de beneficio para su distrito. Pero también parecían algo intimidados por el proceso y preocupados por las expectativas que estaba generando en las comunidades rurales.<sup>48</sup> Desafortunadamente, sus preocupaciones no los impulsaron a la acción. Admitieron su ignorancia acerca del Plan de Desarrollo Municipal de 1994, que traza el mapa de demandas locales y preferencias de inversión pública a lo ancho de Viacha,<sup>49</sup> con la implicación de que no lo estaban usando como parte del proceso de presupuesto e inversión en la municipalidad. Y mientras apuntaron que las demandas en salud y recolección de basura eran considerables en Viacha, reconocieron que el desempeño municipal en estas áreas era hasta entonces pobre, y que en electricidad, caminos, irrigación y agua, se había conseguido poco o simplemente nada.<sup>50</sup>

---

#### Caja 1: la cura

Esteban Ticona resuella y estornuda todo el tiempo en nuestra segunda entrevista. Su nariz está de color rojo vivo y me mira como a través de una espesa bruma. Cuando terminamos, llega su secretaria con una poción oscura que acaba de comprarle a un vendedor ambulante. Eufórico, Ticona da un salto hacia la sala consistorial y se baja los pantalones. Ella lo pincha con una jeringa enorme y el

líquido turbio penetra. “Garantizado para curar gargantas inflamadas”, dice ella, sonriendo encantada. Ticona reaparece poco después, sonriendo, con el rostro crispado de dolor y tocándose el trasero.

---

La combinación peculiar de preocupación y falta de acción puede ser en parte explicada por la perspectiva del concejo municipal de su propio rol en el gobierno local —en resumen, la cola del perro del alcalde, es decir, del ejecutivo). “Tenemos un secretario y un asesor”, se quejaron los concejales. “¿Cómo se supone que podemos arreglárnosla? Ellos [el ejecutivo] tienen allí a 140 personas”.<sup>51</sup> Cuando se les preguntó acerca de la organización y administración local, los niveles salariales y el criterio de contratación, respondieron que ellos le habían hecho preguntas similares al alcalde de manera formal pero que no habían recibido ninguna respuesta.<sup>52</sup> De ahí se fueron a presentar una propuesta para capacitar a más personal municipal y más recursos en general para mejorar la administración municipal. No parecían entender la ironía de que es el concejo municipal el que aprueba el presupuesto local y que está, por tanto, en su poder el incrementar los fondos para cualquier ítem que escojan.

En cuanto a su rol externo en la municipalidad, el concejo aseguraba que fijaba las políticas públicas y prioridades según los deseos de sus electores. Pero en este punto los propios electores los contradecían directamente. Los líderes comunitarios de Santa Ana de Machaqa dijeron que “los concejales obedecen a sus partidos —son elegidos como representantes de los vecinos de aquí, pero luego se van a Viacha y son absorbidos por los partidos políticos de allá y se olvidan de su hogar”.<sup>53</sup> En Titik’ana Takaka, los líderes declararon que “los concejales responden sobre todo a los partidos y a los propios intereses del gobierno municipal, no a nosotros”.<sup>54</sup> Estos juicios fueron virtualmente idénticos en el Distrito Cinco, Distrito Seis, Chama y la ciudad de Viacha.<sup>55</sup> Incluso el alcalde declaró que los concejales ignoran a sus electores, explicando que “hay una disciplina partidaria que tiene que ser obedecida”.<sup>56</sup> Como para subrayar este punto, Quintela y Ticona admitieron no conocer en absoluto cómo se diseñó la licitación del proyecto, grande y controvertido, para la reconstrucción de una escuela en Viacha. “El Fondo de Inversión Social hizo todo —nosotros no estuvimos involucrados”.<sup>57</sup>

Con este panorama, no es sorprendente que el punto de vista de los de afuera acerca del concejo municipal fuera poco favorecedor. “El que piensa en el concejo municipal es Edgar Robles”, dijo el teniente coronel Dávila. “El alcalde también es inteligente. Los demás son una punta de

imbéciles”.<sup>58</sup> Algunos, incluyendo a la subprefecta y a los líderes locales de Condepa, criticaron en particular a los concejales rurales de UCS con desdén diciendo que eran poco sofisticados y fácilmente manipulables. “Son unos campesinos ignorantes —no saben dónde están parados”, añadió este último.<sup>59</sup> Tuve la suerte de viajar con dos de estos concejales rurales de la UCS todo un largo día por el interior de Viacha hasta la frontera con el Perú y de retorno. Los dos eran muy amables y serviciales, y se mantuvieron de buen humor durante todo el cansador viaje en el abarrotado jeep. Pero ninguno mostró mayor interés en las opiniones y prioridades de las comunidades que visitamos, todas ellas pertenecientes a sus distritos. Me pasé horas ese día hablando con los líderes locales acerca de sus preocupaciones y demandas de inversión municipal, pero estos dos hombres estuvieron básicamente al margen. Desafortunadamente, las críticas fueron todavía mayores. La señora Lozano acusó también a algunos concejales de corrupción y de traición política. “Los condepistas solían quejarse y nos daban los mayores problemas. Pero luego la UCS les encontró trabajo y ahora están callados”.<sup>60</sup> El director distrital de salud afirmó que el problema estaba más extendido —“La [totalidad] del concejo municipal ha sido comprado —comprado por la UCS”.<sup>61</sup>

Toda esta evidencia apunta a que el concejo municipal de Viacha fracasó como organismo independiente deliberativo y formulador de políticas públicas, y por tanto como contrapeso al importante poder del alcalde y de la rama local del ejecutivo. Los concejales eran de mala calidad, sin la formación necesaria para detalles legales y de procedimiento del puesto para el que habían sido elegidos y no tenían interés en aprender. Todo esto estaba acompañado por la percepción de sí mismos como el residuo de la ecuación política local, sistemáticamente desinformados sobre asuntos municipales y sin ningún poder sobre las decisiones del alcalde; de hecho, ni siquiera podían enterarse de las decisiones en juego hasta que ya estaban tomadas. Esto es difícil de entender dada la amplia autoridad que el marco constitucional y legal de Bolivia concedió a los concejos, así como por el sistema de aprobación compensatoria y de vigilancia especificados en la Ley de Participación Popular. En efecto, los alcaldes bolivianos emanan de los concejos municipales a través de elecciones indirectas, y los concejales tienen entonces la prerrogativa de destituir al alcalde después del primer año, de prueba, a través de un “voto constructivo de censura”.<sup>62</sup> En más de 100 municipalidades, los concejos ejercieron esta opción entre 1995 y 1996 al negarse a tolerar a los alcaldes que habían elegido. Pero en Viacha, los

concejales se quedaron de brazos cruzados, protestando de vez en cuando, mientras que su municipalidad se hundía en un laberinto de derroche y de corrupción.

¿Por qué los concejales de Viacha se portaron de esta manera cuando el contexto legal e institucional era idéntico al de montones de municipalidades con dinámicas diferentes de gobierno? Una pieza clave de evidencia es que el hombre elegido para ser el presidente del concejo municipal era Edgar Robles, alcalde anterior y colega cercano a Callisaya, quien le transfirió el poder cuando el partido lo elevó hasta el Congreso. Si lo combinamos a él y a tres representantes rurales —quienes, aunque fueron populares al inicio, no estaban en absoluto preparados para el ejercicio de sus responsabilidades— el resultado es una mayoría en el concejo que actúa como la mano derecha del alcalde, autorizando sus decisiones y ayudando a ocultar su falta de honestidad. Tal mayoría es completamente inadecuada para la supervisión y control municipal, y con muy pocas probabilidades de dedicarse a estos. Finalmente, los concejales de la oposición crearon problemas al alcalde, tratando de examinar sus cuentas y llamarlo al orden. Cuando esto sucedió, UCS simplemente los compró ejerciendo el enorme poder económico de la Cervecería Boliviana Nacional.

Las huellas nos llevan directamente a la puerta de la CBN/UCS, que parecerían haber construido una estrategia deliberada de neutralización del concejo municipal a través de la selección de candidatos y del soborno. Los candidatos rurales de UCS fueron por tanto escogidos con el doble propósito de maximizar el voto rural y minimizar su independencia funcional; no debido a alguna cualidad personal que podrían haber aportado al cargo. Este efecto institucional final iba a provocar un cortocircuito al proceso de gobernabilidad y dejarle las manos libres al alcalde para conducir los asuntos oficiales, permitiéndole hacer lo que le viniera en gana. La evidencia muestra que esto fue así. La gran interrogante de cómo logró esto la CBN y por qué debe esperar a que completemos nuestro estudio.

### Comité(s) de Vigilancia

Viacha se divide en cinco distritos rurales y dos urbanos. En cada uno de estos, representan a las comunidades los *mallkus* y *ayllus*, los sindicatos campesinos, las juntas vecinales o cualquier otra forma que dispone la sociedad civil para este efecto. Las organizaciones de cada distrito eligen una junta que representa los intereses de la comunidad a nivel de distrito.

El presidente de cada junta es miembro del comité de vigilancia, el cual elige a su propio presidente entre sus siete miembros.

De los nueve municipios estudiados en esta investigación,<sup>63</sup> Viacha se distingue por tener dos comités de vigilancia. Sin embargo, en vez de mejorar el rigor de su labor, esta peculiaridad socavó la vigilancia sobre los asuntos municipales. El alcalde Callisaya y el CV que heredó eran enemigos, por lo que este se opuso a sus políticas públicas y suspendió las transferencias fiscales del gobierno central a Viacha.<sup>64</sup> Pero el alcalde vio su oportunidad en un congreso convocado por la Federación de Juntas para renovar el CV, evento al que asistieron las organizaciones territoriales de base de todo el municipio. Las versiones de lo que pasó en esta conferencia difieren en los detalles, pero son iguales en los siguientes hechos. El congreso eligió a Hipólito Tovar y a Teddy Montalvo, ambos conocidos opositores del alcalde, como representantes de la CV en los dos distritos urbanos. Tovar también presidía la asamblea cuando surgió una discusión acerca de un conflicto de intereses y de si Tovar reunía los requisitos para presentarse. La asamblea se dividió en este punto y la situación se volvió tensa. En eso el congreso sufrió la invasión de “activistas de la UCS, muchos de ellos empleados de las municipalidades, que habían estado bebiendo o que estaban borrachos. Causaron disturbios y disolvieron el congreso. También se valieron de unas señoras de la ADRA [un proyecto de trabajo a cambio de comida que funcionaba en el área] armadas de palos”, que amenazaron a los delegados y les bloquearon la salida del salón de reuniones.<sup>65</sup> El congreso suspendió sus actividades antes de completar la agenda.

Un mes después, el sector del congreso que apoyaba a Tovar y a Montalvo se volvió a reunir y terminó sus nombramientos. Esto fue reconocido por la Federación de Juntas de la Paz, que validó la elección de estas dos personas. Pero, en el ínterin, se convocó a otra “asamblea del pueblo”, en la cual Remigio Quispe y Walter Patzi fueron designados representantes del CV y de la Federación de Juntas de Viacha respectivamente. El CV formado por los cinco representantes rurales antes elegidos —sobre quienes no había controversia— y por los dos nuevos urbanos, eligieron debidamente a Remigio Quispe como su presidente; una reunión de las juntas hizo lo propio con Walter Patzi. La municipalidad reconoció este resultado e instaló tanto a Quispe como a Patzi en las oficinas del municipio. Tovar y Montalvo fueron, por tanto, excluidos del CV interino. Mientras estuve en Viacha, Teddy Montalvo había pasado a segundo plano e Hipólito Tovar estaba de portavoz del CV rival y de las organizaciones comunitarias que se oponían al mandato del alcalde.



Remigio Quispe, representante del primer distrito (urbano) y excooperativista minero de la región sur de Bolivia recién llegado a Viacha, informó que el CV anterior no había hecho “nada en los últimos dos años —no hay documentación, nada. Ahora *nosotros* vamos a acatar la ley y vigilar a la municipalidad”.<sup>66</sup> Pero se vio poco de esto en sus acciones. Cuando se le preguntó acerca de algunos proyectos de inversión específicos que Viacha estaba llevando a cabo en la ciudad, Quispe admitió su ignorancia. No conocía ningún detalle financiero de un gran proyecto escolar a pocas cuadras de su oficina y supuso que los detalles se habrían acordado en privado entre los técnicos de la municipalidad y los de FIS. No sabía nada de los proyectos completados antes de su administración. Entre asuntos de orden más general, desconocía cuántas personas trabajaban en la municipalidad y cuáles eran sus niveles salariales; tampoco sabía qué sistemas de TI y de contabilidad se habían implementado en la municipalidad desde 1994; y desconocía detalles de la última elección. A pesar de esto, afirmaba que a Viacha le había ido comparativamente bien después de la descentralización y la calificó de “municipalidad modelo”. Atribuyó esto al alcalde que habría respondido más al pueblo que al partido. “Aquí en Viacha las cosas no están tan polarizadas”, añadió, insensible a la opinión pública. Concedió que el CV no recibió pedidos de proyectos directamente de las comunidades, como en otras municipalidades, y que la política tuvo un rol en la asignación de fondos, puesto que los representantes de UCS tuvieron más éxito en lograr el incremento de recursos. Con todo, su opinión de la gestión del gobierno local en Viacha era mejor que la del alcalde y el concejo municipal, con calificaciones de alto desempeño en cinco sectores.<sup>67</sup>

No sorprende que Hipólito Tovar y sus colegas de la junta de distrito opositora estuvieran en desacuerdo con la valoración de éxito municipal. Tovar, un mecánico ferroviario jubilado y residente muchos años en Viacha, fue categórico —incluso emotivo— en su denuncia del alcalde como un demagogo corrupto, y de su administración como un desastre para la ciudad. Sus colegas, Alejandro Yujra<sup>68</sup> y Rony Morales<sup>69</sup>, respectivamente vicepresidente de la opositora Federación de Juntas de Viacha y secretario de la junta de San José, estuvieron de acuerdo en lo básico de su posición, aunque a veces haciendo excepción de su florido lenguaje. Al tiempo de acusar a la municipalidad de no consultar a nadie en la planificación de sus inversiones, los tres calificaron todos los proyectos municipales de “muy malos” y la acusaron de ignorar la recogida de basura y la irrigación por completo. “En cualquier año la municipalidad realizó varios Planes Operativos Anuales, cambiando de parecer todo el tiempo”, dijo Morales, explicando cómo el

alcalde manipuló el proceso de planeamiento para confundir los objetivos municipales y el uso de fondos, subvirtiendo de ese modo una vigilancia eficaz. En esta confusión, “el arquitecto municipal formó su propia empresa de construcción y construyó la escuela [Evaristo Valle]” con un exceso en el costo de 100%. Este arquitecto fue también el supervisor de la construcción para el proyecto —un caso obvio de conflicto de intereses.<sup>70</sup>

Como cabe esperar, estos tres críticos se encontraron excluidos de todos los negocios municipales, sin acceso a documentos, planes de inversión, resoluciones locales o cualquier tipo de información que hubiesen requerido. A pesar de ello, me llevaron en Viacha a varios proyectos de inversión, recientes o en ejecución, para probar sus denuncias. En la escuela Evaristo Valle me mostraron casos evidentes de mala construcción, incluyendo una pared con grietas, el hundimiento de cimientos y un techo hundido, entre otras cosas. La escuela Ballivián tenía problemas parecidos: paredes agrietadas y una nueva sección construida con los ladrillos parados en vez de planos.<sup>71</sup> La avenida Montes cerca de la plaza central estaba en un estado terrible, con grandes partes hundidas donde se había asentado el terreno y con nuevos agujeros en uno de los extremos, a pesar de haber sido reparados cinco veces. Los paneles principales de un alto tobogán, que parecía haber captado de manera particular la atención del alcalde, comenzaron a caerse después de unos meses. La avenida M. Pinilla era literalmente una ruina sin uso posible, a pesar de tres reconstrucciones ocasionadas en parte por el proyecto que describimos antes del alcantarillado que explotó. Pero de todos estos y otros proyectos que vimos en varios estados de descomposición, nada se compara con el Parque de las Américas. Esta gran área abandonada, acordonada por una alambrada baja, tenía en el medio un basural y un lago<sup>72</sup> contaminado en un lado. De acuerdo a Morales, Viacha había invertido Bs. 200.000 en este parque el año anterior.<sup>73</sup>

Fuera de la ciudad, ninguna de las personas con las que hablé sabía de la existencia de un CV rival. Por el hecho de que no hubo controversia con respecto a la nominación de los miembros rurales del CV, los líderes rurales se referían al CV1 como “el” CV. La decepción sobre su desempeño era generalizada. Los líderes locales de Santa Ana de Machaqa acusaron al CV de no trabajar con ellos y de ignorarlos por completo.<sup>74</sup> Los líderes de Titik’ana Takaka afirmaron que el CV no hizo un buen trabajo, pero ellos conocían pocos detalles y estaban buscando información para establecer sanciones y derrocarlo. Incluso en la ciudad, personas de la talla del director ejecutivo de Incerpaz dudaba de su existencia.<sup>75</sup>

Toda esta evidencia apunta a un funcionario del CV1 que estaba en deuda con el alcalde, completamente desinformado e inerte en términos operativos, no solo al no ejercer cualquier tipo de contrapeso a su poder pero refrendando por completo sus manipulaciones. Es así que se aprobó el Plan Operativo Anual de 1997, para el cual el alcalde citó a los líderes locales a un “seminario de planeamiento” en la ciudad. Habiéndoles pagado y alimentado, el alcalde los invitó a refrendar un plan que sus técnicos tenían ya listo. “Las comunidades no propusieron ni un solo proyecto en ese plan. A cada uno de los 56 líderes que firmaron se les dio una lata de cerveza”, dijo Tovar. “Y Remigio Quispe lo aprobó todo” a nombre del CV. Esa noche se celebró una gran fiesta en la posta sanitaria. Las cosas se salieron de control, un guardia fue asesinado y se robaron dos movi­lidades.<sup>76</sup> Tanto Quispe como el alcalde culparon públicamente a la oposición. La situación llegó a tal extremo que incluso el concejal Ticona admitió que el CV no funcionaba en Viacha y que Quispe recibía un salario municipal en directa violación de la ley.<sup>77</sup>

Entretanto, el CV opositor estaba considerablemente más activo, mejor informado y dispuesto a efectuar una vigilancia activa sobre las políticas públicas municipales. Pero al haber sido dejado al margen por el alcalde, no era reconocido por el Estado y por tanto incapaz de oponerse a sus acciones. Cuando los representantes del CV2 y la opositora Federación de Juntas de Viacha se dirigieron al secretario departamental de Participación Popular para pedir que se congelaran los fondos municipales por motivo de corrupción, este ignoró sus peticiones. Liberado ya por su partido de la vigilancia política de un concejo municipal en funciones, el alcalde fue también capaz de bloquear la vigilancia social al dividir a la sociedad civil, neutralizando sus mecanismos de rendición de cuentas y contratando a su propia gente. Y el circo de acusaciones y contraacusaciones que tuvo lugar a continuación entre el CV1 y el CV2 sirvió, si acaso, para desviar la atención popular y ampararlo todavía más del escrutinio público. El resultado fue el despilfarro de recursos y oportunidades que hemos descrito antes.

## Gobierno nacional y departamental

Hasta el 2005, los gobiernos departamentales de Bolivia no eran elegidos. Más bien, el presidente nombraba directamente a los prefectos quienes, a su vez, nombraban a sus subprefectos y otros funcionarios departamentales. Por eso, los gobiernos departamentales y el nacional son vistos aquí como

una serie continua, de la misma manera que los consideraba la mayoría de los bolivianos. El representante departamental de mayor rango en Viacha era el subprefecto, un honor concedido a la ciudad por el hecho de ser el primer municipio de la provincia Ingavi.<sup>78</sup> La titular de este puesto en 1997 era Gladys Lozano, una residente local y antigua enfermera con título universitario —probablemente la única persona activa en la política local en ese momento con tanta capacitación. Sin casi presupuesto o personal, y pocas responsabilidades operativas, se dedicó incondicionalmente a batallar en términos políticos contra el alcalde, a quien despreciaba. Consideraba con claridad que su trabajo era, ante todo o incluso exclusivamente político y en un viaje de un día por el campo no dudó en apuntar los muchos eslóganes partidarios que ella misma había pintado en cerros, rocas y precipicios. Pero su poder estaba limitado a la exhortación y a la queja pública. No tenía ni los recursos ni la autoridad para desafiar al alcalde. A pesar de su intenso deseo de derrocarlo, no podía sino conspirar contra él con la oposición local.

Las otras dos autoridades importantes del gobierno central en Viacha eran los directores distritales de educación y salud, de los que hemos hablado antes. Cada uno reportaba a su respectivo secretario departamental quien, a su vez, reportaba a los ministerios sectoriales en La Paz. Como vimos antes, ni la DDE ni el DDS, a pesar de sus fuertes críticas a las políticas públicas del alcalde, fueron capaces de afectar estas de manera significativa. Tanto en educación como en salud, la municipalidad ignoró o desató abiertamente las políticas sectoriales sin temer represalias de las autoridades locales o de sus superiores en La Paz.

El alcalde y los concejales municipales confirmaron localmente su propia supremacía. “La prefectura no se mete con el concejo municipal”, reportó Ticona, añadiendo que “el cambio de gobierno no ha tenido efecto en Viacha hasta ahora —el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional [un organismo del ejecutivo] nos trata igual que antes”,<sup>79</sup> dos asuntos sobre los cuales Quintela estuvo de acuerdo.<sup>80</sup> El alcalde confirmó varias veces que los funcionarios del gobierno local y departamental cooperaron con la municipalidad, o al menos no interferían, y que estaba completamente satisfecho de la relación con las autoridades en La Paz.<sup>81</sup> Los líderes locales de las comunidades de Villa Santiago de Chacoma, Rosapata, Názacara y de la ciudad de Viacha confirmaron de manera independiente que poco o nada había cambiado cuando el gobierno nacional pasó de manos en 1997, y que el gobierno central parecía por tanto tener poca influencia sobre las

políticas públicas locales. Ambos CV estuvieron de acuerdo en esto. Tal vez fue Quintela el que dio la principal razón de esto: “la autoridad del alcalde y del concejo municipal emana de elecciones populares, mientras que el prefecto es designado. De aquí que cualquier conflicto entre las dos, deben prevalecer las autoridades municipales” por su legitimidad democrática.<sup>82</sup>

La evidencia de Viacha sirve para fundamentar el argumento de que las regulaciones del gobierno central sobre las acciones del gobierno local no constituyeron una restricción limitante sobre este último. Es importante aclarar que esto no se debió a falta de voluntad o de intentarlo. La DDE y el DDS estaban enérgicamente opuestos a diferentes aspectos de las políticas públicas municipales en sus respectivos sectores, y la subprefecta en varias ocasiones declaró su sincero propósito de derrocar al alcalde. Pero, las autoridades del gobierno central en Viacha resultaron ser demasiado débiles institucionalmente, y muy pobres en recursos y legitimidad democrática para constituir un serio desafío a la administración gobernante. Una vez que el alcalde se libró de los obstáculos locales en la senda hacia su propia impunidad, fue capaz de viajar cómodamente, seguro, sabiendo que su autoridad no sería contradicha por parte del gobierno en La Paz.

## Determinantes más profundos de gobernabilidad local

### Sector privado

De las empresas privadas de Viacha, la más típica de la industria local es Industrias de Cerámica Paz, o Incerpaz. Entre las muchas de teja y ladrillo que flanquean la carretera entre Viacha y El Alto, es la firma más exitosa, con fábricas y ventas en varios departamentos del país. Su director ejecutivo en 1997 era Luis Paz, un ingeniero de profesión y descendiente del fundador de la compañía. Alardeaba de sus excelentes, aunque limitadas, relaciones con la municipalidad. A pesar de su tamaño, Incerpaz pagaba solo unos \$2.000<sup>83</sup> al año, por concepto de impuesto de propiedad a Viacha, y el resto de este impuesto a la ciudad de La Paz, donde la compañía está registrada legalmente. Paz afirmó que esta suma subiría de \$13.000 a \$15.000 al año si cambiaba el domicilio legal de Incerpaz a Viacha. Sentado en la oficina de su fábrica desde la que maneja la firma, expresó su voluntad de hacer esto. Citó el caso de Warnes, una ciudad satélite similar, a las afueras de Santa Cruz, la segunda ciudad de Bolivia, que tentó a las compañías a reubicarse allí

con una vacación impositiva de cinco años. “Si la municipalidad ofreciera mejorar la calle principal, el alumbrado público y otras instalaciones locales, esta propiedad incrementaría su valor y me podría prestar más”, explicó. “Entonces valdría la pena registrarme en Viacha. Pero no proponen nada”, añadió exasperado.<sup>84</sup>

Básicamente Incerpaz no tenía otros contactos con la municipalidad; ninguna de las dos buscaba a la otra y Paz estaba contento de observar los asuntos municipales desde los márgenes. Informó que “el principal mecanismo de poder” en Viacha era el dinero, y que la CBN había comprado poder a través del apoyo financiero a las actividades municipales. “Aquí apoyan todas las actividades folclóricas”, dijo, para apoyar al alcalde y simultáneamente incrementar las ventas de cerveza. En su opinión, la corrupción era rampante en Viacha. “Pero el dinero de la CBN lava la corrupción y la gente vota por ellos de todas maneras.”<sup>85</sup>

Paz explicó el alto grado de conflicto social en Viacha como un problema endémico basado en la cultura viacheña e incluso en la geografía.

El altiplano es muy pobre, con solo un cultivo al año. En Cochabamba y Santa Cruz la naturaleza es abundante y a nadie le falta comida. Pero aquí no —en el altiplano están al filo de la navaja en cuanto a hambre y pobreza. Aquí cuando se encuentra una veta de oro no la sueltan porque es la única que tendrán. Esto es típico del altiplano. En los valles y trópico la gente es más generosa. Aquí la gente trabaja más horas y son más productivos, pero aun así tienen menos. Tenemos fábricas en La Paz, Oruro, Cochabamba y Santa Cruz. Nuestro mejor personal está aquí —mucho más trabajadores. En Santa Cruz no trabajarían más de ocho horas. Aquí hacen 14 horas y cobran hasta el último centavo de horas extra. Y lo saben —Bs. 125.25 y cobran los 25 centavos. En Santa Cruz no se preocupan por los centavos.<sup>86</sup>

De acuerdo con esta interpretación, las privaciones llevan a la gente del altiplano a pelear por recursos de una forma más desesperada y salvaje que en cualquier otra parte. Y la presencia de unos cuantos recursos clientelares importantes conduce a la polarización de la sociedad alrededor de polos de influencia político-industriales en competencia. Según Paz, esto agrava las formas tradicionales de gobierno comunitario, donde se espera que los líderes elegidos defiendan los intereses locales ante el gobierno municipal y regional. “En el momento en que alguien se declara representante social, comienza a exigir donaciones y favores” para pagar por sus actividades.

La gente pelea por estos puestos y se crean más divisiones sociales a nivel de las bases. Los representantes comunitarios de los pueblos del Distrito Cinco, Distrito Seis y Chama así como los de la ciudad estuvieron de acuerdo con Paz acerca de la presencia de clientelismo industrial, y no temieron nombrar los intereses en juego. “La cerveza y el cemento toman las decisiones en Viacha”.<sup>87</sup>

Con una enorme fábrica en las afueras polvorientas de la ciudad, la presencia física de Soboce en Viacha es por cierto importante. La planta genera al año \$30 millones en ventas y \$2.340.000 en impuesto al valor añadido, pagaderos en La Paz donde la empresa estaba legalmente establecida. Propiedad del prominente político y que fue ministro del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Samuel Doria Medina, la compañía había renunciado recientemente a su activismo en la política local. “No queremos estar demasiado involucrados en la política local”, dijo Núñez. “No tenemos la intención de poner a un alcalde del MIR”.<sup>88</sup> La empresa daba apoyo regular a los eventos deportivos y culturales de la municipalidad, pero en otros aspectos mantenía distancia con respecto a la política local. Esto se debió en parte a la derrota política que había sufrido Soboce cuatro años antes. Núñez explicó que una década atrás la planta había sido altamente ineficiente y operaba a una fracción de su capacidad. Entonces una nueva gerencia se hizo cargo e incrementó la producción considerablemente, con el efecto asociado de un incremento en la polución. La población local protestó a gritos, alentados por grupos ambientalistas de La Paz. Al principio se mantuvieron firmes, pero finalmente capitularon e instalaron filtros cuando quedó claro que la planta estaba perdiendo ingresos potenciales por la chimenea. De acuerdo a los que se opusieron a la empresa, la lucha fue intensa. “Fui yo quien insistió e insistió en que pusieran filtros”, dijo Robles que era el alcalde de entonces. “Entonces, trataron de derrocarlo”.<sup>89</sup> En 1993 Soboce invirtió \$3 millones en filtros eléctricos que redujeron de manera dramática la polución y a partir de entonces mantuvo un perfil bajo en Viacha.

Sin embargo, esto no significó que los gerentes de planta aprobaran la administración municipal. Claros y Núñez informaron que el gobierno local no había involucrado a Soboce en los ejercicios de planificación participativa ni les informó acerca del Plan de Desarrollo Municipal. El alcalde y el concejo municipal habían condenado repetidamente a Soboce por el daño a los caminos locales causado por los grandes camiones de cemento. Pero, cuando la empresa ofreció construir una circunvala-

ción especialmente para la fábrica, la propuesta quedó empantanada en el concejo municipal, y no se llegó a ninguna decisión. Pero lo que les dio más rabia a estas dos personas fueron los pagos de electricidad de Soboce. “Pagamos a la municipalidad son \$15.000 al mes por nuestro consumo eléctrico”, dijo Núñez, explicando que se llegó a esta cifra mediante una resolución municipal oficial y que no se medía el consumo de ninguna forma. “Debía ser suficiente para alumbrar a toda la ciudad”. Los gerentes de la planta, de hecho, habían ofrecido alumbrar gratis todo el municipio, pero el gobierno local rechazó la oferta. ¿Entonces dónde iba el dinero? “Va directamente a las arcas municipales”.<sup>90</sup> Por eso no fue de extrañarse que los funcionarios locales no estuviesen en absoluto preparados para el crecimiento planificado de la planta. “Vamos a invertir \$45 millones en este lugar, con la expansión de la fábrica y de la maquinaria para hacer de Viacha definitivamente el centro nacional de producción de cemento”, explicó Núñez. Los impuestos locales de la planta y las tasas de usuario se duplicarán, pero también la presión sobre los servicios locales. “Con todo, el gobierno municipal ignora esto —no han tomado ninguna posición al respecto”.

En relación con cuestiones más amplias de la sociedad local, Núñez parecía estar de acuerdo con Paz, quejándose de que las relaciones con las organizaciones locales y con otras instituciones no eran muy productivas. “La mentalidad del altiplano es demasiado cerrada, demasiado difícil”, dijo. Al igual que Incerpaz, Soboce tiene también una planta en Santa Cruz, donde Núñez encontró una atmósfera completamente diferente. “Es fácil llegar a acuerdos —compromisos que hacen crecer a la ciudad”. Pero si las relaciones de la municipalidad con Soboce eran problemáticas, esto no pasaba con la Cervecería Boliviana Nacional. Tanto Núñez como Claros señalaron el papel dominante de la planta embotelladora en Viacha en los asuntos locales. “Blanco [director de la planta] es dueño de esta ciudad”, declaró el primero, añadiendo que las relaciones entre las dos compañías habían sido difíciles en el pasado pero que eran ahora amigables. En opinión de Núñez, la CBN no reconocía la distinción entre negocios y política. Observadores de los asuntos viacheños compartían ampliamente estas opiniones. “Blanco es el que manda”, dijo Dávila. “Levanta una ceja y ruedan cabezas. Hace política desde la CBN”.<sup>91</sup> Luis Paz y el CV2 estuvieron de acuerdo cuando el primero dijo de Blanco que era “la eminencia gris tras la cortina”.<sup>92</sup>



## Caja 2: ¿Quién manda?

“¿Dicen que yo mando en Viacha?” Blanco se burla de mi pregunta y su sonora carcajada retumba en su gran oficina. “Llámallo”, ordena a gritos a su ayudante. “¡Llámallo! ¡Qué venga ahora!” Pocos minutos después Callisaya aparece mansamente en la reunión. De vaqueros y con unas gastadas botas tejanas, este trabajador de la CBN es la sombra del orgulloso alcalde que conocí en el otoño. “Siéntate”, le ordena Blanco. Callisaya mira a su alrededor confundido. “¡Allí, a su lado!” Y se acomoda en el asiento de mi lado. El sol altiplánico nos abrasa a través de la inmensa ventana detrás del escritorio de Blanco. Se reclina en el respaldo de su silla hasta quedar casi horizontal, con la cabeza rodeada de un halo enceguedor. “Le han dicho que yo mando en Viacha”, nos dice a voz en cuello. “¿Qué opinas? ¿Soy yo el que manda?” Los ojos de Callisaya están abiertos como platos, una mano le tiembla levemente. Está absolutamente confundido. “No”, responde pasando saliva. Primero me mira, luego mira a Blanco, “No, él no es el que manda”.

Después de muchos e insistentes pedidos, por fin conozco a Blanco en su oficina de la planta embotelladora de CBN; a pesar de las altas expectativas, no me decepciona. De más de 1.80cm, Juan Carlos Blanco es como un oso, con expresiones imponentes y una voz de trueno que escupe una sarta de obscenidades. Cuando lo conocí era director de la planta embotelladora, líder local de UCS y figura prominente de este partido a nivel nacional, director de la Radio Integración y presentador de su propio programa de radio, y director del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Me dijo que trabajaba muy duro y que ganaba \$8000 al mes. Se defendió de las acusaciones anteriores. “Los concejales dicen ‘Juan Carlos ha dicho’ para escudarse, pero ¡yo no sé lo que está pasando!”, insistió, con una enorme sonrisa. “Es cierto que tengo influencia, pero no la uso”.<sup>93</sup> Cuando en la entrevista comenzamos a hablar de los muchos problemas de Viacha, cambió de tono. “Aquí hay como 50 o 60 personas que se quejan del partido y de la municipalidad para que los compremos”, explicó. “Compramos a Rafael Rodríguez cuando lo contratamos y se calló”. Con todo, las quejas locales en torno a la administración de UCS solo crecieron y esto lo molestaba.

“Mi problema es que tengo que lidiar con concejales rurales”, explicó, refiriéndose a tres de los cuatro representantes de UCS. “La torta es muy chica y las necesidades muy grandes. Y la gente piensa que hay dinero a borbotones... El pueblo quiere todo el dinero y luego viene Jesús de Machaqa

con una marcha de mil campesinos exigiendo dinero y proyectos. Pero. ¡me faltan proyectos!”, vocifera frustrado. La Ley de Participación Popular aumentó las expectativas locales significativamente y la municipalidad no está a la altura de la tarea. “Los empleados municipales son malos —no pueden distinguir entre materiales buenos y malos”. La popularidad del partido ha decaído de manera dramática como resultado. “Aquí, he perdido las elecciones horriblemente”, se quejó, refiriéndose a las recientes elecciones nacionales. “La UCS era dueña de este pueblo por el dinero que gastaba Max.”<sup>94</sup> Pero aquí la oposición es muy ingeniosa. Ahora quieren que eche a este tipo corrupto”, dijo, refiriéndose a Callisaya. Y con esto Blanco admitió que los problemas de Viacha eran más profundos que sus deficiencias a la hora de implementar. “En mi municipalidad hay corrupción. En todo hay un porcentaje, todo está cocinado”. El gobierno local era corrupto desde el alcalde hacia abajo y los empleados municipales se habían acostumbrado a abusar de sus puestos para su propio beneficio. Los chanchullos y la venalidad se extendían también a la sociedad civil. “Los congresos campesinos funcionan con dinero. El que más paga saca más representantes”. Blanco explicó que la CBN había mandado cerveza y dinero en efectivo al congreso anterior y ganó un apoyo significativo entre los líderes rurales.

La ironía, según Blanco, era que la descentralización había hecho su trabajo más difícil, no más fácil. “Antes de la Participación Popular las municipalidades no eran nada. Max le dio todo a Viacha”, dijo con nostalgia. La autoridad del partido era incuestionada. Pero la devolución de grandes sumas de dinero a las autoridades locales hizo que aumentaran las expectativas locales e incrementó las oportunidades para los chanchullos, asuntos ambos problemáticos para alguien en la posición de Blanco. Peor todavía ha sido que el precio de la gratitud del electorado ha subido de manera significativa. Los proyectos con los cuales antes UCS podía ganarse a la ciudad ahora están perdidos en un mar de inversión pública. Incapaz de comprar la tajada electoral de UCS con la facilidad de antes, Blanco se inclinó por acciones políticas más explícitas, patrocinando eventos culturales y deportivos, y repartiendo cerveza en actos públicos de todo tipo. Gradualmente esta estrategia fue perdiendo efecto, en la medida en que los viacheños —recientemente empoderados— estaban cada vez más descontentos con estos gestos políticos. Y los obsequios de la UCS/CBN se contaminaron por asociación con los funcionarios encargados de repartirlos, y en la mente del público se entremezclaron con el escándalo de la borrachera pública y la violencia que condujo al asesinato en el garaje municipal.

## Partidos políticos y elecciones

La política boliviana de 1997 estaba ampliamente centrada en el MNR, el partido de la reforma agraria, la revolución de 1952-53 y la estabilización de 1985. Esto es así en los dos sentidos siguientes: (1) el MNR era una coalición multclasista con fuertes elementos tanto a la derecha como a la izquierda de la política boliviana además de su importante elemento central, colocándose en el núcleo de muchos gobiernos de coalición de caracteres ideológicos variados; y (2) muchos partidos políticos bolivianos se constituyeron como reacción al MNR, ya sea a la derecha o a la izquierda, durante y después de la revolución. De aquí que la ADN, liderada por el antiguo dictador general Hugo Banzer Suárez, consolidara mucha de la oposición de la derecha, mientras que el MBL y el MIR se opusieran desde la izquierda. Los partidos más recientes, UCS y Condepa, ambos fundados por empresarios ricos y carismáticos, eran más difíciles de clasificar en el espectro izquierda-derecha, sobre todo porque actuaban con más oportunismo que los otros partidos; es probablemente justo colocar a ambos ligeramente a la izquierda del centro.

El comienzo de la descentralización en Bolivia imprimió una dinámica política nueva en Viacha, puesto que las elecciones que antes se habían jugado solo en la ciudad ahora se extendían al área rural. Viendo su oportunidad, los líderes rurales de la región de Machaqa tomaron la iniciativa en la campaña electoral de estos comicios y escogieron a dos respetadas personalidades de la localidad, con una historia de servicio a sus comunidades, como candidatos para el concejo municipal. Como la LPP solo reconoce a candidatos de partidos legalmente registrados, los líderes rurales necesitaban llegar a acuerdos con la clase dirigente política para incluir a sus candidatos en las papeletas electorales, y decidieron que UCS era el partido que les ofrecía la mejor opción. El alcalde, que codirigía la campaña con Blanco, accedió a incluir estos nombres en la lista electoral de UCS, a cambio del voto masivo de este partido que los líderes de la región de Machaqa habían prometido. Al hacer esto, por primera vez abrió su partido al campo. De hecho, también cooptó formas de organización social y de representación enraizadas profundamente en la estructura comunitaria de la región de Machaqa, con toda la legitimidad y capacidad concomitantes para movilizar la opinión pública. Pero en eso el alcalde los traicionó. Durante su campaña, intentó faltar a su promesa al cambiar la lista en favor de sus propios aliados políticos, causando gran consternación entre

los machaqueños. Al final se incluyeron los nombres originales, pero más abajo en la lista de lo que había originalmente prometido. El voto a UCS fue suficiente para elegir a ambos al concejo de todas maneras,<sup>95</sup> pero la buena voluntad que Callisaya había comenzado a construir con los electores rurales se mancilló por la arrogancia con la que trató a sus representantes.

Semejante falta de compromiso político por parte de UCS no debería sorprendernos. La sección anterior documenta que, cuando se trataba de la UCS de Viacha, el partido era el negocio y el negocio era el partido. Los dos conceptos estaban íntimamente fundidos en su significado y en sus fines. El partido se aprovechaba de los camiones de reparto de la cervecería, de sus agentes de venta y minoristas para diseminar propaganda política y movilizar partidarios. Y las campañas políticas servían de concentraciones cerveceras itinerantes y de ejercicios de construcción de marca —con el consabido logo presente en cada podio, los uniformes azules de CBN de quienes trabajaban en la campaña y la típica espuma en los labios de los candidatos cuando intimaban con sus electores. Muchas veces, cuando el sol caía tras las montañas, me encontré con trabajadores uniformados de la cervecería descargando con entusiasmo materiales de UCS de sus camiones de reparto, trabajando para capturar votos y ganar horas extra. Con una lógica empresarial impecable, los dos imperativos “Beba pacaña” y “Vote por UCS” resultaban emparejados de manera seductora en una perfecta operación que nunca acababa, una especie de campaña permanente incitando a los consumidores a disfrutar de la vida, pero también a cumplir con su deber cívico. Una vez que UCS ganó firmemente el control de la municipalidad, el concepto de empresa sin límites se extendió para incluir los negocios municipales. “La UCS inaugura proyectos, dona materiales, regala cerveza como si todo proviniera del partido y no de los fondos de Participación Popular, se quejó la subprefecta Lozano.

En la caldeada atmósfera política de Viacha, solo algunos populistas de Condepa fueron capaces de desafiar el dominio de UCS. Este partido fue fundado por un carismático presentador de radio y televisión que se especializó en las quejas de los migrantes indígenas y mestizos recién llegados a La Paz provenientes del campo. Condepa era hábil en la manipulación de los símbolos de la raza y de la opresión en un discurso de liberación cargado de emoción que a veces se desviaba hacia la venganza. Sin el apoyo económico de los más importantes empresarios privados de Bolivia, Condepa dependía de sus medios de comunicación para generar una política de identidad que movilizaba a los votantes y nutría a su

potencial electorado. La respuesta del concejal Ticona ilustra esta situación cuando responde acerca del apoyo que recibía del partido nacional. “El apoyo del partido depende en que consiga trabajo a los condepistas. Pero no puedo hacerlo porque ellos son una minoría en Viacha, por lo tanto el apoyo del partido nacional ha ido disminuyendo”.<sup>96</sup> Con pocos vínculos con la comunidad empresarial local, el partido dependía de los puestos municipales que consiguieran sus activistas para mantenerse. El líder del partido local era un antiguo trabajador ferroviario llamado Tomás Palacios. Este afirmaba que las listas electorales del partido habían sido elaboradas por una asamblea de todos los miembros locales de Condepa, a partir de las listas cortas de la jefatura del partido. “Pero, de hecho, los miembros urbanos son los que deciden porque los rurales no quieren venir a Viacha a participar”.<sup>97</sup> El pragmático Ticona, él mismo producto del sistema de selección, lo contradujo.

Las listas de candidatos están elaboradas sobre todo en La Paz por el partido o los líderes departamentales. La gente local no participa. Esto pasa en todos los partidos, a excepción de la UCS que es manejada desde la planta embotelladora. Cuando algún ambicioso no es localmente popular, se va a la Paz a presionar [a la jefatura del partido] y a menudo llega la orden de nominarlo como candidato.<sup>98</sup>

El tercer partido más importante en Viacha era el MNR, el arquitecto de la revolución nacionalista de 1952-53 en la cual fueron derrocados los terratenientes criollos tradicionales y la clase alta minera, a favor de una clase media educada y en ascenso que nacionalizó las minas y redistribuyó tierras a los desposeídos campesinos indígenas. Aunque el MNR era tradicionalmente fuerte entre los electores rurales, en la década anterior había perdido partidarios en todo el altiplano por el poderoso atractivo de Condepa y UCS. Entre 1993 y las elecciones de 1995, el recuento de votos había caído a la mitad. El líder local del MNR en 1997 era el concejal Quintela, que había trabajado como empleado público en La Paz. Había sido elegido líder durante la democratización interna del partido ocurrida poco tiempo antes. “En Bolivia el partido más democrático es el MNR”, aseguró. En términos electorales, esto equivale a una estrategia de ganar para sí a los profesionales con formación académica y a las clases medias más preocupadas por una buena gobernabilidad que por el clientelismo gubernamental —un grupo en gran parte ausente en Viacha. Pero esta democratización, añadió entonces,

“solo llega hasta por ahí. Para el uninominal, el partido local prefería a una persona, pero los hombres fuertes de La Paz preferían a otra, y era esta otra la elegida. El MNR tiene disciplina partidaria y yo perdí.”<sup>99</sup> A diferencia de la UCS, el MNR tenía pocos vínculos empresariales a nivel local y se dedicó a vender sellos y cartas de aprobación a la gente que buscaba trabajo en el gobierno local, regional y nacional, para poder financiarse. El MNR era claramente en Viacha un partido en decadencia, no acostumbrado a ser marginado e inseguro de cómo poner freno a la rápida erosión del apoyo político.

El último partido en importancia en Viacha, más por asociación que peso electoral, era el MIR. A pesar de su asociación con Soboce y su dueño, el prominente político y candidato presidencial Samuel Doria Medina, el MIR estaba a la baja en 1997. Su voto había caído a más de la mitad en la última elección, un abrupto cambio reciente en la jefatura del partido había dejado localmente mucha confusión y algunos prominentes estudiosos dudaban incluso de la existencia del MIR viacheño. Por ejemplo, Quintela no podía dar el nombre de su líder. Se llamaba Antonio Soto, un antiguo ferroviario entonces desempleado, elegido en abril de ese año. Soto explicó que Doria Medina había echado a la jefatura anterior porque a él no le gustaba, luego de un lucha por el poder entre ellos. En años anteriores, dijo, los líderes del partido habían nominado a las personas de las listas electorales entre ellos mismos y sus esposas, y habían manipulado las asambleas del partido para mantenerse en el poder. Todo esto había cambiado. “Ahora Jaime Paz u Oscar Eid [los líderes nacionales del MIR] nos ordenan para mantener la actual jefatura o para reorganizarla. Yo feliz de dejar a Jaime Paz que decida estas cosas”.<sup>100</sup> El partido no le exigía nada y Soto —que había entrado al MIR unos meses antes, después de muchos años invisible en el MNR— se quedaba obedientemente quieto.

En la política viacheña la dinámica subterránea era de alejamiento a largo plazo —basado en un espectro político bastante típico— con respecto a los partidos tradicionales alineados de izquierda a derecha, a favor de una política de identidad, raza y reparación, bajo la forma de dos nuevos partidos populistas, altamente personalizados: Condepa y UCS. Estos dos competían por el apoyo de un electorado común con dos elementos definidos: (1) un electorado potencial importante y en crecimiento de migrantes rurales hacia zonas periurbanas —sobre todo gente sin estudios desarraigada de los lazos estrechos de sus comunidades, y empujada a la confusión y el anonimato de una precaria existencia en la aglomeración

urbana La Paz-El Alto-Viacha, y (2) los parientes que dejaban en sus aldeas y quienes, como resultado, quedaban conectados crecientemente con la economía urbana. La opinión popular sostenía que los camioneros y otros transportistas estaban en el campo de UCS, mientras que los pequeños comerciantes votaban por Condepa. La verdad es que, entre los indígenas urbanizados y los grupos mestizos, la identidad política era débil y la trayectoria de los dos partidos que competían por los mismos votos subía y bajaba como la marea, sin predicción posible. Palacios, de Condepa, admitió lo mismo cuando atribuyó la victoria de su partido en la elección anterior al hecho de haber capturado todos los votos de los grupos de electores, “campesinos, fabriles, pequeños negociantes y ferroviarios”.<sup>101</sup> En años recientes, estos partidos han visto resurgir sus votos en olas de simpatía que siguieron a las muertes prematuras de sus respectivos líderes; la votación por UCS repuntó en Viacha en dos quintas partes en 1995, pero se revirtió a favor de Condepa en 1997. Con políticas populistas y carismáticas capaces de ganarse a un electorado inmerso en una economía local cambiante que crecía rápidamente, ningún partido podía contar con una base electoral estable.

Para los electores fuera de la ciudad de Viacha, la política era algo muy diferente. Portavoces de Villa Santiago de Chacoma, Rosapata y Názacara informaron que no se había puesto a gente local como candidatos de las elecciones anteriores. Todos les eran “extranjeros”, gente de la ciudad, de los que sospechaban. Sin saber cómo se conformaban las listas, las tres comunidades consideraban a los partidos “al servicio de los negocios e intereses de la gente rica”.<sup>102</sup> Y las elecciones en las que competían eran negocios sucios. Representantes de Chama, Distrito Cinco y Distrito Seis se quejaron de que el fraude, aunque menos común que antes, continuaba estropeando las elecciones. El resultado final de tal comportamiento era tanto generalizado en todo el municipio como poco sorprendente. “La gente está votando menos y está perdiendo interés en las elecciones”, dijeron en Santa Ana de Machaqa, “porque pierden fe en los políticos”.<sup>103</sup>

### Organizaciones comunitarias y de base

Con una enorme área que se extiende desde las fábricas urbanas de Vicha-El Alto a las planicies frías y desoladas cercanas al Perú, en 1997 Viacha tenía una población económica y socialmente diversa que comprendía una amplia variedad de modelos culturales y organizativos. Es posible presentar

las comunidades de Viacha en una escala de urbanidad creciente donde las comunidades rurales que mantenían sus autoridades tradicionales de *ayllus* y *mallkus* estarían en el extremo rural, y los viacheños que viven en la ciudad pero trabajan en La Paz ocupan el extremo urbano. En esta escala, se encuentran en algún lugar del medio las comunidades rurales que se organizan como sindicatos campesinos y migrantes por el día que viven en el campo y encuentran trabajo en la economía informal de la ciudad.

Esta esquematización no debería oscurecer el hecho de que las divisiones más importantes en la sociedad viacheña fueron primero entre ciudad y campo, y segundo, al interior de la Viacha rural, entre la región Machaqa y el resto. Estas diferencias son producto de la actividad económica de las comunidades, el medio ambiente, la historia y, en menor medida, al lenguaje y la cultura. Estas diferencias dieron como resultado la adopción de formas organizativas de autogobierno vecinal y comunitario que se diferencia ampliamente de acuerdo a la zona. No es de sorprender que la demanda de servicios públicos también varíe significativamente en una región tan diversa, así como las opiniones políticas y las afiliaciones.

Ya hemos documentado la superioridad que los habitantes de la ciudad de Viacha sentían con respecto a sus vecinos del campo, con quienes no habían sentido la menor afinidad y quienes desde hacía muy poco tiempo constituían parte de su distrito. Las ofensivas opiniones que muchos en la ciudad tenían de su alcalde y concejales eran solo los ejemplos más patentes de la baja estima con la que los viacheños consideraban a los habitantes de aldeas y a los migrantes rurales en general. La tensión resultante en las relaciones sociales y la poca disposición o incapacidad de los blancos urbanos de cooperar con los migrantes periurbanos y pobladores rurales eran evidentes en la vida diaria de la ciudad y se convirtió en una barrera para el buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales. Cuando el CV2 denunció la corrupción del alcalde, por ejemplo, inmediata y ampliamente se descartó la acusación por provenir de la gente de la ciudad con prejuicios raciales; ni siquiera la documentación que presentaron pudo convencer a muchos. El desprecio que estos cerrados ciudadanos tenían por el campo y sus problemas solo se atenuaba por su determinación de ignorarlos por completo.

La Viacha rural contenía también sus propias líneas de falla. Varios portavoces de diversas comunidades me dijeron que toda Viacha es aymara, pero que el campo está dividido en dos sectores, Machaqa y el resto. Machaqa —una zona importante en la parte occidental del distrito, alrededor



de Jesús y San Andrés de Machaqa— es una región diferente con una fuerte identidad y una larga historia de levantamientos rurales en contra tanto de la colonia española, como de la república criolla que la siguió. Los machaqueños apoyaron numerosos levantamientos en contra de regímenes sucesivos en los siglos XVIII, XIX y XX, culminando en la fatal rebelión de 1921 en la cual un nuevo gobierno republicano que accedió al poder prometiendo defender a las comunidades indígenas, se volvió contra estas en la masacre de Jesús de Machaqa.<sup>104</sup> Mientras que en el resto de la Viacha rural las comunidades se organizan alrededor de los secretariados de sus sindicatos agrarios, en la zona de Machaqa predominan los *ayllus* y *mallkus* tradicionales. Los primeros se consideran como una de las fuerzas progresivas que acabó con la opresión de la mayoría indígena ejercida por una pequeña elite blanca hace más de 60 años; los segundos basan su legitimidad en el orgullo étnico y tradiciones anteriores a la llegada de los españoles a Sud América. El aymara es de lejos el idioma dominante en la región de Machaqa, mientras que en otras partes se habla una mezcla de aymara y castellano. Y su ferocidad continúa. “Los machaqa son rebeldes y dados al conflicto”, me dijo un observador. “Todavía hay ‘justicia a chicotazos’ aquí”.<sup>105</sup>

La vida comunitaria en la ciudad estaba organizada alrededor de juntas vecinales. Como explicamos antes, estas organizaciones estaban divididas por los conflictos que paralizaban a los comités de vigilancia. De ahí que Viacha tuviera dos juntas vecinales y representantes rivales para la federación de juntas vecinales a nivel departamental.<sup>106</sup> Mientras que estos conflictos se debían en parte a las particulares hostilidades de la población urbana de Viacha, también se originaban en las divisiones étnicas de la ciudad. Como resultado, cuando el alcalde nombró a un migrante de Potosí para que dirigiera su propio CV, la población periurbana de Viacha no manifestó su desacuerdo. Y los “auténticos” viacheños dispuestos a derrocar tanto al alcalde como al CV1, fracasaron en hacerse cargo de esta gran población en crecimiento. A pesar de su relativa riqueza, los altos estándares de vida y los servicios públicos que existen en una ciudad, los residentes de Viacha fueron incapaces de formar organizaciones comunitarias que representaran adecuadamente sus intereses ante el gobierno local.

La realidad en las zonas rurales era, en contraste, muy diferente. Los líderes de las comunidades de Chama, Distrito Cinco y Distrito Seis informaron de sucesivos ejercicios de planificación participativa, donde la comunidad se reunía para discutir y priorizar sus demandas de inversión pública. Daba la impresión de que los tres representantes tomaban muy

seriamente sus trabajos y estaban familiarizados con los detalles financieros y técnicos de los proyectos que se llevaban a cabo en sus comunidades. Habían convocado asambleas populares para aprobar el diseño de proyectos y habían participado en los variados pasos legales necesarios para el lanzamiento de proyectos.<sup>107</sup> Santa Ana de Machaqa, entre otras muchas comunidades, se preciaba de tener un comité de trabajo elegido democráticamente para gestionar proyectos y movilizar las contribuciones comunitarias. En este pueblo se escogían los proyectos en asambleas comunitarias que los priorizaban democráticamente e informaban a la municipalidad.<sup>108</sup> Y la práctica de las contribuciones comunitarias a los proyectos funcionó bien en toda la parte rural de Viacha. “Hay una gran diferencia entre cómo se implementan los proyectos en la ciudad y cómo se hace en el campo”, dijo Tiik’ana Takaka. “En la ciudad la gente no levanta un dedo para sus proyectos, mientras que en el campo construimos todo nosotros”, con materiales comprados por la municipalidad.<sup>109</sup> Los líderes de Názacara estaban también preocupados por las necesidades de su gente, en particular por aquellos que habían migrado a Viacha y a El Alto en busca de trabajo. “En la ciudad la gente sufre”, me dijeron. “Lo que la gente quiere es trabajo *aquí*... Esta región tiene gran potencial”.<sup>110</sup> Propusieron que la universidad estableciera localmente un instituto para traer nuevos cultivos y mejorar las técnicas agrícolas. Y las comunidades rurales pudieron cooperar entre ellas por lo menos hasta cierto punto, algo imposible en la ciudad. Tiik’ana Takaka explicó que Jesús de Machaqa poseía un camión que compartían las comunidades de su jurisdicción para transportar materiales y gente. Sin embargo, no quedó claro si esta cooperación se extendía a los no-machaqueños. A pesar de los problemas para comunicarse en algunas zonas y el bajo nivel de capital humano en otras, las comunidades rurales de Viacha compartían una legitimidad social y una capacidad de movilización que faltaban por completo en la ciudad.

Pero la sólida estructura de los pueblos era insuficiente para hacer que el gobierno trabajara eficazmente donde el gobierno tenía poco interés en los pueblos. Incluso donde las comunidades estaban bien organizadas y eran altos los niveles de participación y cooperación, las demandas que hicieron las comunidades al gobierno local fueron ignoradas, y no se tomaron en cuenta las necesidades locales en las decisiones municipales sobre políticas públicas. De ahí que en Villa Santiago de Chacoma, donde los líderes convocaron a toda la comunidad para discutir sus necesidades en una reunión abierta a todos, y las decisiones se tomaron por aclamación, la municipalidad rechazó

sin explicación alguna los pedidos de inversión pública.<sup>111</sup> La petición de un edificio escolar por parte de Santiago de Machaqa fue rechazada a favor de unos urinarios públicos hechos de materiales sobrantes de una obra urbana.<sup>112</sup> Y en Titik'ana Takaka, la municipalidad decidió construir edificios escolares con una importante contribución comunitaria sin consultar a la comunidad, a pesar de que ya había tres edificios escolares operativos allí.<sup>113</sup> Incluso en los casos en los que el gobierno realmente financió proyectos que satisfacían a la gente local, los pobladores tuvieron que negociar en un laberinto de corrupción que incluía pagos extraoficiales a los ingenieros municipales, arquitectos, trabajadores y choferes para persuadirlos de tomar medidas, proporcionar dibujos técnicos y entregar material.<sup>114</sup> No es sorprendente, entonces, que la opinión pública no manifestara ningún entusiasmo acerca de la descentralización en la zona rural de Viacha. El Distrito Cinco, Distrito Seis y Chama dijeron que la LPP había mejorado las cosas solo “en un grado mínimo” y se quejaron de que muchos recursos de la Participación Popular se habían quedado en Viacha.<sup>115</sup> Titik'ana Takaka estuvo de acuerdo en esto plenamente. En la perspectiva de Názacara, “la participación popular había beneficiado principalmente a los ricos —doctores, abogados, y no a gente como nosotros”,<sup>116</sup> mientras que Santa Ana acusó a los empleados municipales de ser los principales beneficiarios de la LPP.<sup>117</sup>

Las muchas fallas del gobierno local de Viacha tuvieron también dos consecuencias no intencionadas e interesantes. La primera fue una demanda que se hizo oír entre las comunidades de Jesús de Machaqa para la capacitación de sus líderes de base en los procesos y normas del gobierno moderno: presupuestos, marco legal y regulatorio, etc. También pidieron al gobierno local que apostara a funcionarios municipales en su jurisdicción, “para que estuvieran más cerca de la gente”.<sup>118</sup> Lejos de estar desilusionados con la descentralización, los residentes de Jesús de Machaqa reaccionaron a sus deficiencias exigiendo que se profundizaran. Esto culminó en un movimiento dentro de la jurisdicción para separarse de Viacha y convertirse en la quinta municipalidad de la provincia Ingavi. Dada la historia y la fuerte identidad local de Jesús de Machaqa, en retrospectiva esta fue una respuesta natural a la indiferencia de Viacha.

La segunda consecuencia de la descentralización fue mucho menos predecible y supuso la reorganización autónoma de la sociedad a nivel de pueblos. Titik'ana Takaka es un claro ejemplo. La comunidad había sido parte de un *ayllu* que el movimiento sindicalista dividió en tres sindicatos

añados a la confederación campesina en los años 1950. Pero estas subcentrales comenzaron a reagruparse con la descentralización y en 1997 estaban volviendo a sus formas tradicionales de autoridad y representación. Los residentes de Tititk'ana Takaka esperaban incrementar su peso político haciendo causa común con comunidades aledañas y, de esta manera, mejorar su capacidad de captar recursos y atender a las necesidades locales.<sup>119</sup> Al hacer esto, rechazaron las formas sociales del siglo XX en favor de otras de cinco siglos antes.

Otro y más profundo motivo de esto fue que la descentralización cambió la lógica de organización social en Bolivia. Un legado perdurable de la revolución fue que entre 1952 y 1994 los medios por los cuales se compartían los recursos públicos eran las negociaciones nacionales, las huelgas y el cabildeo que se producía en La Paz entre los representantes del gobierno, de las empresas y de los trabajadores, cada uno organizado en su "asociación cumbre".<sup>120</sup> La identidad económica era por tanto mucho más importante para los habitantes del campo que el lugar en el donde vivían. Después de 1994, en contraste, las negociaciones sobre los recursos se daban sobre todo a nivel municipal entre los representantes comunitarios. Ya no importaba si los ciudadanos pescaban, cultivaban la tierra o manejaban un camión. Lo que se volvió primordial fue dónde vivían y la habilidad de los líderes que elegían para negociar la división de los recursos en el espacio municipal. Los efectos de este cambio se decantaron a nivel de la vida del pueblo e hizo que la forma en que las comunidades se organizaran fuera mucho más importante.

#### Otros actores: el ejército y la Iglesia

En el pasado, las fuerzas armadas y la Iglesia católica habían dominado la vida viacheña, pero su historia compartida de asociación con la minoría blanca opresora, tanto en la colonia como en la república, hizo que se volvieran fuerzas insignificantes en el contexto democrático local de 1997. De las dos, el rol de los militares en la opresión fue de lejos más directo. Por siglos, el ejército fue el instrumento estatal de dominación para el beneficio de una elite criolla terrateniente y minera. El gobierno en la capital legislaba, regulaba e imponía impuestos al campo de manera de expulsar a las comunidades aymaras de sus territorios tradicionales, permitiendo a los latifundistas la compra de tierra a precios convenientes. También hizo cumplir la *mit'a*, una distorsión de una antigua práctica de trabajo comunitario por la cual los

jóvenes eran sacados de sus comunidades campesinas en todo el altiplano y forzados a trabajar en las minas de plata y estaño de Potosí.<sup>121</sup> Cuando los campesinos se levantaban, el gobierno mandaba al ejército para sofocar la rebelión, cosa que hacían con la ferocidad de su mejor armamento. Estos sucesos quedaron marcados en la memoria de los campesinos y se volvieron piedras de toque importantes de su historia e identidad étnica. Incluso hoy los residentes de Jesús de Machaca se enorgullecen de su pasado revolucionario y continúan celebrando su fatídico levantamiento que los condujo a la masacre de 1921.

Hacia 1997, el ejército estaba en una posición totalmente diferente en Viacha. La revolución de 1952-53 había terminado en gran parte la sistemática represión militar del campesinado, y la restauración de un régimen abierto y democrático en 1980 los había devuelto a sus regimientos. Años de reducción del gasto militar habían reducido la unidad armada de Viacha a un estado penoso, con equipo anticuado y recursos insuficientes para capacitación. Su comandante era el teniente coronel Adolfo Dávila, natural de Viacha, al mando de 2.000 soldados de la primera división de la armada, la unidad GADA 231, ubicada a pocas cuadras de la plaza principal de la ciudad. Un hombre seguro, de habla educada, observaba con mucho interés los asuntos locales y era versado en lo que sucedía en el gobierno local. Excepcionalmente para Bolivia, él y el alcalde no habían encontrado formas de cooperar y si bien su relación con el gobierno local era cordial, también carecía en gran parte de contenido. El comandante se quejaba de la ineficiencia del gobierno y describía los modos por los cuales los funcionarios se apropiaban indebidamente de los fondos públicos, pero al final su poder de ejercer algún efecto en los eventos públicos era muy pequeño.<sup>122</sup>

La iglesia católica de Viacha se yergue en una esquina de la plaza principal, símbolo mismo de una sociedad urbana “civilizada” definida por su oposición al campo indígena.<sup>123</sup> A ambos lados de esta línea divisoria étnica, la Iglesia estaba tradicional y fuertemente asociada con las clases blanca dominante y con la clase mestiza. Durante la colonia y república, las autoridades locales se aliaron repetidamente con la Iglesia y usaron esta alianza para acumular fincas rurales para ellos y para la Iglesia.<sup>124</sup> Los campesinos consideraban la Iglesia como un institución foránea y, durante la rebelión de Tupaq Katari de 1781, mataron al sacerdote de la localidad. A pesar de esto, los esfuerzos evangélicos de la Iglesia durante 500 años no fueron en vano y se volvió también parte integral de la vida diaria

del campo, bendiciendo y celebrando bautizos, fiestas y muchos otros ritos, algunos de los cuales del siglo XVIII, que se habían vuelto ya parte de la vida cotidiana aymara.<sup>125</sup> En todo el altiplano, aymaras y quechuas internalizaron muchas de las doctrinas y símbolos del catolicismo en una forma de religión sui géneris que los entrelazó con elementos de las creencias espirituales indígenas tradicionales.<sup>126</sup> Así, por ejemplo, la Virgen María era considerada por muchos como una manifestación de la Pachamama, y el rayo que vuelve sagradas a las piedras y revela la identidad de los *yatiris* como si viniera directamente del apóstol Santiago.<sup>127</sup>

Desde finales de 1960, el movimiento aymara de la Iglesia buscó una reconciliación más explícita con sus feligreses indígenas, introduciendo el idioma y la música aymara en las celebraciones litúrgicas. El párroco de Jesús de Machaqa fue uno de los fundadores y principales exponentes de este movimiento. Esto representó un cambio significativo con respecto al modelo histórico de relación entre la Iglesia y las masas rurales, y un intento importante de acercamiento. A diferencia de desarrollos comparables en otras partes de Bolivia, era un movimiento más religioso que social o político. En realidad, fue producto del alejamiento de la Iglesia de la vida política para concentrarse en lo espiritual y evangélico. Fray Justino Limachi, el párroco de Viacha, confirmó que la Iglesia tenía poca relación con el gobierno local. “No trabajamos con la municipalidad. Se decía que al comienzo la Iglesia estuvo involucrada, pero la gente se presenta al gobierno local para robar, por eso la Iglesia no participó”.<sup>128</sup> Para él, la política era la que manejaba los asuntos municipales y esa era un área en la que la Iglesia ya no se metía.

## Resumen: cómo trabajaba el gobierno en Viacha en 1997

La evidencia sugiere convincentemente que el gobierno local de Viacha fue de muy poca calidad. Las instituciones del gobierno oscilaban entre ineficaces y totalmente corruptas, produciendo resultados de política pública insatisfactorios para los electores locales. Hay pruebas fehacientes de que el alcalde Edwin Callisaya fue un mal administrador. Aumentó el dinero destinado al pago de salarios en más de un 100% sin incrementar significativamente las capacidades administrativas ni técnicas del municipio. También derrochó grandes sumas de dinero en sus proyectos de desarrollo urbano favoritos —como el coliseo municipal, el tobogán y el sistema de alcantarillado municipal con importantes costos superiores a lo previsto— mal

concebidos y pésimamente ejecutados. Estos elefantes blancos quedaron inconclusos o descompuestos, como testimonio inquietante de la afición de la administración por los gestos sin criterio. Desafortunadamente los cargos contra Callisaya no terminan aquí. Numerosas fuentes, incluyendo funcionarios públicos, concejales municipales e incluso el jefe político del alcalde en la CBN testificaron sobre la corrupción de Callisaya, y una auditoría nacional de cuentas municipales lo acusó de malversación de fondos. El accionar del alcalde se replicó extendidamente en la estructura de su administración, formando una red de corrupción que involucró a toda la municipalidad desde los choferes de los camiones municipales hasta técnicos con experiencia que exigían retribuciones antes de descargar suministros, confeccionar estudios técnicos o proveer los servicios financiados por la municipalidad.

Al otro lado del vestíbulo de la oficina del alcalde, el concejo municipal era un grupo de personas buenas e ineficaces. Los mismos concejales inmediatamente admitieron que sabían poco de los manejos de su municipalidad y no mostraron ningún interés en informarse por sí mismos. Independientemente de la afiliación política, los concejales eran ajenos a los poderes y privilegios inherentes a su puesto como legisladores municipales y se contentaban con reaccionar a las demandas que recibían de vez en cuando de la oficina del alcalde o, en ocasiones, de alguna organización comunitaria. Observadores fidedignos de Viacha calificaban a los miembros de este concejo de “ignorantes y poco perspicaces”, poco sofisticados y fácilmente manipulables. Solo cabía esperar que estos concejales desinformados que mostraban tan poca iniciativa fueran agentes acrílicos de los partidos que los habían elegido. Encuestados tanto de la ciudad como del campo testificaron que el concejo era realmente insensible a las necesidades locales, indiferentes a las demandas comunitarias y en deuda con sus partidos. Y sus lealtades pertenecían de manera creciente a un solo partido. Cuando los representantes de la oposición comenzaron a cuestionar la política pública municipal, la CBN/UCS les dio trabajo a ellos y a sus familias, y con eso los concejales se quedaron callados. El concejo municipal de Viacha se convirtió así en un residuo de la ecuación política local, incapaz de obrar como cuerpo deliberativo independiente y como órgano normativo. No ofreció un contrapeso institucional o político al poder del alcalde, y de hecho causó un cortocircuito a la primera capa de controles y equilibrios diseñada para proteger al gobierno local de los abusos de poder del ejecutivo.

La siguiente capa de controles y equilibrios se fundaba en el comité de vigilancia y sus interacciones con el alcalde y el concejo municipal. Pero en Viacha este nivel estaba roto y Viacha adolecía de dos CV. El CV1 u “oficial”, reconocido tanto por la municipalidad como por el gobierno nacional, estaba por completo desinformado y era operativamente inerte. Su presidente no conocía los detalles financieros de los proyectos iniciados durante su gestión, y confesó desconocer información básica como el número de empleados de la municipalidad, su nivel salarial y si se habían o no implementado sistemas de contabilidad recientemente. Antiguo minero llegado recientemente a Viacha, no conocía siquiera los resultados de las elecciones anteriores. Los líderes de las comunidades rurales testificaron que el CV1 ignoraba sus necesidades y demandas, y observadores urbanos prominentes no sabían de su existencia. Desinteresado en los asuntos municipales e insensible a la opinión pública, no solo fracasó como contrapeso al poder del alcalde sino que refrendó sus manipulaciones demagógicas, incluyendo de manera importante el ejercicio de planeamiento empapado en cerveza que condujo al robo y a la muerte. De esta manera se ganaba el salario ilegal que el alcalde le pagaba. El CV de oposición, en contraste, era considerablemente más activo, resuelto a ejercer vigilancia local. Y a pesar de los intentos del alcalde de marginarlos, estaban sorprendentemente bien informados, blandiendo el presupuesto municipal y citando de inmediato detalles de proyectos. Sin embargo, al no ser reconocidos por el Estado a nivel nacional y local, y por tanto excluidos de los procesos del gobierno local, el CV2 quedó finalmente sin poder intervenir en la formulación de una política pública municipal.

El mecanismo institucional de producción de gobierno local en Viacha se vio entonces en un doble cortocircuito. Habiéndose liberado de la vigilancia política, el alcalde fue capaz de bloquear la vigilancia social de sus actividades dividiendo a la sociedad civil, neutralizando sus mecanismos de rendición de cuentas y contratando a su propia gente. Nos detenemos en el papel de Callisaya de manera intencional. Lo que sucedió no fue una coincidencia ni tuvo una relación causal; los sucesos fueron deliberadamente tramados por un astuto estratega político para tener las manos libres. A eso siguió de manera natural la corrupción de la totalidad del aparato municipal. Y las políticas públicas y las inversiones que llevó a cabo el gobierno local en Viacha fueron extremadamente ineficientes, sobre todo ineficaces, y lo que es más importante, tuvieron poca relación con la necesidad pública.

La pregunta que flota en esta historia es cómo se llegó a una situación así. ¿Qué incentivos hubo para tal comportamiento? ¿Qué factores sociales



y económicos sostuvieron a un gobierno municipal que debía haber colapsado bajo el peso de su propia ineptitud y corrupción? Los actores dominantes de la sociedad de Viacha eran grupos industriales y políticos poderosos que se apropiaron del vacío político que dejó el alejamiento de la Iglesia y los militares de la vida pública. Los más poderosos de esos fueron los complejos CBN/UCS y Soboce/MIR. Para comprender su papel es importante considerar primero el lugar de Viacha en el amplio contexto de la política nacional boliviana. La proximidad de Viacha y la facilidad del viaje a La Paz, y la creciente migración de los dueños de las fábricas y negocios a esa ciudad, hicieron que sus políticas públicas fueran la consecuencia de las estrategias políticas y la dinámica de la sede de gobierno. Los partidos políticos de Viacha se limitaron a ser franquicias de sus organizaciones nacionales. No fueron mecanismos para agrupar las preferencias individuales y transmitirlos a las instituciones de gobierno local, ni fueron abogados de causas locales. Fueron, en cambio, las herramientas a través de las cuales se jugaron a nivel local las luchas nacionales por el poder y la influencia. Se formaron y deshicieron los liderazgos partidarios locales al capricho de los líderes nacionales y departamentales, sobre la base de lealtades, triunfos electorales y sumisión. Por ejemplo, no se le permitía al MIR convocar a una reunión sin el permiso explícito de La Paz. La única excepción fue UCS, que se manejaba desde la planta embotelladora de la CBN.

Los jefes de los partidos nacionales esperaban que sus operativos locales condujeran sus campañas electorales mientras no hacían nada para constreñir las estrategias del partido en La Paz. O estaban interesados en los problemas de gobierno en Viacha y daban a los líderes locales los recursos mínimos para que hagan su trabajo. De los dos imperativos, el último era de lejos el más importante —era preferible una silenciosa ineptitud electoral que ganar las elecciones y provocar un revuelo. Los líderes del MIR, por ejemplo, básicamente cerraron la sede local del partido después de perder una acalorada batalla política contra un alcalde de UCS, entre otros, con respecto a la polución de la fábrica de cemento. La batalla había sido políticamente costosa para un partido de izquierda con pretensiones ambientalistas y el dueño de Soboce no quería sorpresas que afectaran sus ambiciones vicepresidenciales.<sup>129</sup> Al retirarse de la política la única fuerza capaz de actuar de contrapeso a la CBN/UCS se liberó para perseguir sus intereses sin ninguna restricción externa. En Viacha, los intereses del partido eran idénticos a los de Juan Carlos Blanco, su líder de primordial importancia. Su objetivo era mejorar su posición dentro

del partido obteniendo grandes mayorías en Viacha,<sup>130</sup> y explotó los considerables recursos de la planta embotelladora, así como los de la municipalidad, para ganar electores. Y Blanco tenía en CBN un negocio, con su importante fuerza laboral, su amplia red de distribución y el incentivo de la cerveza, que era particularmente apropiada para su proselitismo. Con un objetivo tan estrecho y un horizonte temporal nunca más allá de la siguiente elección, UCS resultó tan poco interesada en el bienestar colectivo de Viacha como en sus necesidades de desarrollo a largo plazo. No es sorprendente que el gobierno local fuera tal desastre.

### Desenlace

En 1997 la sociedad civil de Viacha parecía ausente del proceso de gobierno, intimidada por el estricto control que el partido, el gobierno y la cervecería ejercía sobre los asuntos locales. Callisaya había manejado con habilidad las hostilidades entre campo y ciudad, y los lanzó a luchar uno contra otro; al parecer, no había remedio para el desgobierno de UCS. Entonces, para sorpresa de muchos, las comunidades de base se fortalecieron y demostraron que no estaban del todo indefensas. Puede ser que las comunidades rurales hayan estado muy distantes y empobrecidas para confrontar al gobierno, pero la sociedad urbana no lo estaba. Después de una serie de asambleas populares en las que manifestaron públicamente sus quejas, el 22 de marzo la gente de Viacha se levantó contra su alcalde y marcharon hacia la municipalidad exigiendo su renuncia.<sup>131</sup> Una multitud de varios cientos de personas<sup>132</sup> desfilaron por el pueblo y después se concentraron en la plaza principal frente a la oficina de Callisaya demandando a voz en cuello y con ira que se fuera. Pocos días después, renunció. En la elección general de junio se registró un enorme viraje de UCS a favor de Condepa. Esto añadió sal a la herida y, después de una temporada electoral cara y frenética, fue una bofetada para un partido que había, literalmente, dado tanto. La experiencia sugiere que en el contexto del gobierno local en Bolivia, ningún gobierno local, sin importar cuán rico sea o cuán poderosos los intereses que lo sostienen, puede gobernar contra su pueblo por mucho tiempo. UCS había tomado por tontos a sus electores hasta que estos se vengaron.

## CAPÍTULO 3

# El gobierno local en los extremos: Charagua

### Introducción: 1997

La vía que conduce a Charagua es como una franja anaranjada de tierra que transporta a los viajeros desde la exuberancia de las flores tropicales y las cimbreantes palmeras de Santa Cruz, al Chaco profundo. Los saltos y trancazos del jeep mientras atraviesa los polvorientos caminos se interrumpen ocasionalmente por el silencio que se produce al patinar sobre los charcos de barro. Poco a poco, el resplandor implacable del sol hace que el verde lozano que rodea la ciudad se transforme en la maleza y los arbustos retorcidos de la árida llanura. En la estación seca, el viaje toma cinco horas y durante las lluvias se vuelve imposible.

Localizada en el extremo sudeste del país, Charagua es el segundo distrito municipal de la provincia Cordillera y comparte una larga frontera con Paraguay. Fue invadida por el ejército paraguayo durante la Guerra del Chaco de 1932-35, y la memoria de la violencia pervive en la historias de los viejos del pueblo y en las estatuas de la plaza principal. Cuenta con la mayor superficie municipal de Bolivia —sus 74.424 kilómetros cuadrados la hacen más grande que Holanda, Costa Rica o Dinamarca, y el doble de Bélgica. Solo 13% de sus 18.769 habitantes viven en el pueblo de Charagua, y el resto está disperso entre 88 comunidades indígenas y rurales, un puñado de “colonias” menonitas más nuevas y el pequeño poblado de Estación Charagua. La economía es rural, con agricultura, ganadería, educación constituida por una Escuela Normal y comercio, como las fuentes más importantes de ingreso. De estas, solo la ganadería logra una escala respetable, con algunas familias dedicadas a la cría de miles de cabezas de ganado en decenas de miles de hectáreas. En contraste, el sector agrícola de Charagua es muy antiguo pues los campesinos guaraníes que cultivan tierras comunitarias

no utilizan el arado, y menos tractores o sistemas de riego, dependiendo del método tradicional del azadón para trabajar la tierra.

La mayoría de la población de Charagua es guaraní, con ava-guaraníes en las estribaciones norteñas y tupí-guaraníes en el sur, especialmente en la región de Isoso. Aunque las transacciones oficiales se realizan sobre todo en castellano, el idioma principal de la región es el guaraní. El quechua, que ocupa un distante tercer lugar, se escucha sobre todo en el mercado urbano, donde los migrantes recientes del altiplano ejercen sus oficios, y en las pocas comunidades rurales donde se han asentado. El pueblo de Charagua carece de industria y tiene poca actividad comercial. Su importancia proviene más bien del hecho de ser sede del poder de las familias terratenientes ganaderas que tradicionalmente dominaron la región y a sus habitantes. La gente de Charagua se considera a sí misma ya sea blanca o mestiza, en estricta oposición a los guaraníes del interior, una división clara en la mente de los habitantes del pueblo y de los guaraníes.

A pesar de las inmensas propiedades de algunos charagueños, el pueblo mismo mantiene un aire curiosamente desclasado, anodino, con edificios de uno o dos pisos cuyos porches sombreados a menudo necesitan de una mano de pintura. No hay demostraciones ostentosas de riqueza o pobreza. Esto se debe probablemente al hecho de que los habitantes más ricos mantienen solo hogares secundarios en el pueblo y prestan mayor tiempo y atención a las propiedades rurales donde se encuentran sus estancias. Pero esto también es indicador de la crisis en la que se encuentra la economía rural, con bajos precios para sus productos y tierras, y el éxodo a la ciudad de los hijos más talentosos de los estancieros. Esta crisis ya existía hace una década y parecía que iba a profundizarse; volveremos a esto más adelante. A pesar de su apariencia poco atractiva, el pueblo se beneficia de un nivel de servicios públicos significativamente mayor que las comunidades vecinas. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de Charagua es 0,453 y ocupa el décimo lugar de Bolivia, muy similar a los resultados de las tres ciudades más importantes de este país. En contraste, este valor en las áreas rurales es de 0,926, con lo que ocuparía el lugar 100 entre los 311 municipios bolivianos.

Uno de los problemas principales de la riqueza terrateniente es la falta de liquidez, y esta es en gran medida el problema de Charagua. Con pocos negocios en todo el distrito, las oportunidades de cobrar por licencias son muy limitadas. Y las pocas tierras que en un año cualquiera cambian de manos hace difícil valorar los impuestos a la propiedad. Hasta 1997 esto

se agravaba por la práctica de los ganaderos de pagar estos impuestos a través de la central de su asociación en Santa Cruz. De ahí que los ingresos tributarios se acumularan en el gobierno departamental y muy poco en Charagua. Los recursos propios de Charagua solo alcanzaban a Bs. 49.000 en 1996, de un presupuesto de 2.328.060, o un pequeño 2% del total. Y dada la economía de subsistencia de la agricultura guaraní, todos estos ingresos provenían fundamentalmente del pueblo. “Los guaraníes no pagan impuestos”, declaró el alcalde con un brillo en sus ojos, “ellos solo procrean”.<sup>1</sup>

A pesar de esta falta de recursos, hacia mediados de 1997, Charagua había adquirido reputación en el departamento de Santa Cruz, y cada vez más a nivel nacional, por la buena gestión de un alcalde competente y entusiasta. El alcalde encabezó el *ranking* de todos los alcaldes del departamento. “Es muy buen administrador”, dijo el director departamental del Fondo de Inversión Social, “y una persona muy activa [...] Tiene muy buena imagen —incluso los de partidos rivales le reconocen esto”.<sup>2</sup> La descentralización había incrementado los recursos municipales en un 6.500% año tras año, y con todo los fondos parecían haber sido bien gastados. El gobierno local había resistido a la tentación de inflar los costos operativos y los había mantenido en solo 4% del presupuesto total. Una serie de auditorías municipales que llevó a cabo el gobierno nacional en municipios de mediano tamaño apoya esto, sin encontrar deficiencias en el programa operativo de Charagua, su organización administrativa, presupuesto, administración de personal, de bienes y servicios, gestión financiera, contabilidad, y auditoría interna y control.<sup>3</sup>

La base del buen gobierno local en Charagua era el fuerte consenso social que sostuvo la coalición política entre el partido de centro-izquierda Movimiento Bolivia Libre (MBL) y el de centro-derecha Acción Democrática Nacionalista (ADN). Este consenso consistió en dos elementos estrechamente relacionados: (1) un pacto político entre el MBL y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), por el cual el primero permitía al segundo escoger candidatos para su lista electoral local, a cambio de votos guaraníes en las elecciones municipales; y (2) la animadversión de los habitantes rurales de Charagua hacia el MNR y su alcalde anterior, a quien los guaraníes acusaron en grandes líneas de racismo y brutalidad hacia los pobladores rurales.<sup>4</sup> A este segundo punto se añadió un rechazo más general, si bien no tan agudo, hacia el MNR local por parte de los vecinos que lo asociaban con un gobierno nacional cada vez más impopular. La naturaleza de este consenso social y político es central para comprender el éxito del gobierno local

en Charagua; examinaremos sus componentes en detalle más adelante. Sus resultados inmediatos fueron permitir que el MBL, al que nunca le había ido bien en Charagua, ganara casi tantos votos como el MNR, que quedó en primer lugar, luego de propulsar a la ADN y al MBL en un gobierno de coalición con un alcalde del MBL, excluyendo de esta manera al MNR del poder. En un municipio donde los guaraníes no votaban y el MNR tradicionalmente ganaba al ADN, que quedaba en segundo lugar, este fue para muchos un inesperado giro.

En la práctica, la coalición ADN-MBL resultó sorprendentemente sólida y proporcionó al alcalde una fuerte base política para su administración. Según su propia versión, esto fue casual. “Nunca antes tantas comunidades distantes habían recibido tanto” en servicios públicos e inversión, dijo, explicando un sistema de planificación y presupuesto construido en torno al principio de que cada comunidad en el distrito debía recibir una parte equitativa<sup>5</sup> del presupuesto municipal en un ciclo plurianual.<sup>6</sup> El esfuerzo necesario para organizar un sistema de planificación, en el que las comunidades discutieran sus necesidades y priorizaran sus propios proyectos en un municipio tan grande como Charagua, fue inmenso. “Solo congregarse a todas las comunidades indígenas y ponerse de acuerdo en sus necesidades tomó dos meses”, explicó. “La carga de trabajo es muy pesada para muchos municipios que no estaban acostumbrados a tanta responsabilidad [...] Cada año nos tenemos que reestructurar mejor”. El municipio no habría podido lograr los resultados que tuvo sin el inquebrantable apoyo que el concejo municipal le dio al alcalde.

El trasfondo más profundo de la dinámica municipal de Charagua es el renacimiento cultural guaraní que comenzó a comienzos de los años 1980 y se aceleró en los años 1990. Los guaraníes que, como pueblo lograron sobrevivir al colonialismo español por más de tres siglos, sucumbieron a lo largo del siglo XIX a una poderosa mezcla de la república criolla: conversión cristiana, anexiones territoriales por parte del gobierno, y compras de tierra y confiscaciones de los ganaderos, todo esto con el apoyo y represión del ejército boliviano.<sup>7</sup> Con sus arcos y flechas, los guaraníes no pudieron competir con las armas del Estado, y en Kurujuky en 1892 un levantamiento indígena condujo a una masacre que casi destruyó la cultura guaraní.<sup>8</sup> Como sucedió después de una larga serie de reveses, la masacre de Kurujuky arrojó a los guaraníes a los márgenes de la sociedad, donde sobrevivieron como esclavos perpetuamente endeudados a grandes terratenientes o

dedicados a la agricultura de subsistencia en comunidades rurales aisladas. Los guaraníes vivieron la mayor parte de un siglo en penuria material y espiritual; un pueblo con orgullo y belicoso golpeado hasta la docilidad, perdido en una suerte de amnesia colectiva producida por la derrota.<sup>9</sup>

Después del caos de golpes de Estado sucesivos y de la hiperinflación, los años ochenta fueron testigos del renacimiento de la conciencia y orgullo guaraní del que hablaremos más adelante. La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) fue formada en 1986-87 para coordinar los asuntos guaraníes, fomentar la cooperación entre las comunidades y articular los intereses de este pueblo.<sup>10</sup> El momento era propicio para una organización de esta naturaleza, y la APG floreció y rápidamente estableció un papel central en todo el mundo guaraní, desde las tareas comunitarias más mundanas a la arena internacional a través de la representación de guaraníes en Bolivia y Paraguay. Así, cuando el MBL buscó montar un golpe electoral en Charagua capturando el voto guaraní hasta la fecha ignorado, encontró en la APG a un interlocutor que no solo hablaba con autoridad sino que además poseía la legitimidad y la organización para movilizar a una población altamente dispersa. Cuando los guaraníes votaron por el MBL, también votaron por los candidatos guaraníes que la APG había escogido. El voto por el partido se incrementó en más de 360% en la elección local de 1995.<sup>11</sup> Los votantes rurales y los líderes comunitarios con los que hablé reportaron estar satisfechos por su éxito electoral y el desempeño subsiguiente del gobierno. Con la presencia guaraní en el concejo municipal por primera vez, sentían no solo que sus voces eran escuchadas sino que habían tomado el control de la municipalidad. “Los concejales son enviados para representarnos a *nosotros*. Nos prestan atención a nosotros y no a los partidos —hacen lo que *nosotros* queremos”.<sup>12</sup> Discreta, delicadamente, pero con evidente orgullo, los guaraníes estaban emergiendo de la oscuridad para tomar su legítimo lugar en el centro de la vida política de Charagua.

Como en el caso de Viacha, el resto del capítulo considera la calidad del gobierno en Charagua a través del prisma de sus instituciones gubernamentales más importantes: el alcalde, el concejo municipal, el comité de vigilancia, y los gobiernos departamental y nacional. Luego examinaremos otros determinantes más profundos de la gobernabilidad local: el sector privado, los partidos políticos y las elecciones, y las organizaciones comunitarias y de base.

### Caja 1: la esclavitud de las comunidades cautivas

El concejal Solano explicó que algunos de los migrantes de Charagua eran de Ivo, Boyuibe y Huacareta. “Vienen sin tierra ni dinero, y aquí la gente atiende las necesidades de sus hermanos guaraníes”. El origen de estas desesperadas llegadas son las “comunidades cautivas” en lo profundo del Chaco, donde florece la esclavitud moderna. Eulogio Núñez, de Cipca, explicó cómo funciona. Hay pueblos...

donde las familias ricas lo dirigen todo y ocupan todos los cargos importantes. [...] Tienen entre 10 y 30 familias guaraníes viviendo en grandes propiedades donde se los mantiene como esclavos para trabajar la tierra y no se les paga. [...] El patrón los mantiene enganchados. No pueden irse antes de pagar la deuda o van a la cárcel.

La deuda pasa de padres a hijos, y a las familias guaraníes no se les permite educación o contacto con el mundo exterior. “Estas familias [ricas] están comunicadas entre ellas por radio”, continúa Núñez. “Establecen bloqueos de caminos y se avisan por radio entre ellos cuando aparece un forastero. Entonces mandan a los guaraníes al monte con el ganado y a los forasteros se les dice que allí no vive nadie”. Los patrones tienen incluso el descaro de registrarse como comunidad rural para no pagar impuestos. “Ahora estas familias ricas han formado una OTB y pueden pedir dinero público para pozos de agua, caminos etc. en su propiedad privada. Y ponen a las familias guaraníes en sus listas de miembros de la OTB”. Cipca ha comprado la libertad de algunos cautivos guaraníes a un precio de alrededor Bs. 1000 cada uno. La APG ha propuesto la liberación total de estos esclavos, pero los gobiernos sucesivos han temido enfrentar este asunto.

---

## Instituciones del gobierno local

### Alcalde y rama local del ejecutivo

Luis Saucedo Tapia es un profesor retirado de colegio, originalmente de Villamontes en el extremo sudeste del Chaco. Ha vivido en Charagua desde 1967, trabajando la mayor parte del tiempo en el establecimiento educativo más grande del pueblo. Simpatizante del partido de centro-izquierda MBL y de su tipo de política enfocada en los derechos humanos, el desarrollo



rural y sus periódicas campañas anticorrupción, fue elegido alcalde cuando la APG lo nominó al puesto principal de la lista electoral del MBL. “Los guaraníes se prestaron un *karai*<sup>13</sup> como candidato para alcalde” para no asustar a los vecinos de Charagua, explicó el presidente del comité de vigilancia. Todos los otros nombres de la lista eran guaraníes y la APG hizo un trato implícito con el pueblo para controlar Charagua a través de uno de ellos a cambio del apoyo, o al menos la hostilidad moderada, de la élite blanca.<sup>14</sup> Saucedo estuvo de acuerdo con esto, explicando que “el pueblo exigió que la ADN me diera su voto en el concejo municipal. Ahora se han vuelto contra mí porque dicen que les doy todo el dinero a los indígenas”.<sup>15</sup> Pero, añadió, que el campo sigue dándole su apoyo.

En largas entrevistas en el curso de meses, Saucedo se mostró relajado y paciente. Con una cabal comprensión de la administración sobre la que presidió, recitaba fácilmente de un tirón cifras de población y de inversión, nombres de proyectos y presupuestos, y mucha otra información municipal detallada sin necesidad de referirse a ninguna nota. “Nuestro plan es atender primero las necesidades básicas de todas las comunidades”, explicó, “y entonces invertir en proyectos productivos para generar ingresos futuros”.<sup>16</sup> Para este efecto, el presupuesto municipal de 1997 priorizó las siguientes áreas, en orden de importancia: (1) Educación —14 escuelas en todo el distrito; (2) Seguro materno-infantil y programa anti-Chagas; (3) Agua y servicios sanitarios —una serie de nuevos pozos de agua en las áreas rurales; y (4) varios proyectos de turismo y un sólido mantenimiento de carreteras. Saucedo apuntó que Charagua estaba invirtiendo la mitad de su presupuesto municipal en desarrollo humano, comparado con el 30% de las directrices recomendadas por el gobierno central. Dio cuenta de inversiones municipales en cada uno de los ocho sectores sobre los que se le preguntó, y consideró buenos los resultados obtenidos hasta el momento en seis de ellos y malos en dos.

Saucedo puso gran énfasis en la distribución de recursos en su municipio. “Esta innegablemente ha mejorado desde la Ley de Participación Popular —no hay comparación”. Describió un sistema de planificación que divide el municipio en cuatro zonas y asigna recursos a cada una bajo un criterio estricto de población. Así, Charagua Norte recibe Bs. 500.000; Charagua Sur, Bs. 350.000; Isoso, Bs. 650.000; y el pueblo y las comunidades vecinas guaraníes y menonitas, Bs. 900.000. Recitó luego la población de cada región para probar este punto. Dentro de estos límites, las reuniones locales en cada comunidad deciden los proyectos específicos y las intervenciones en

políticas públicas. También se ponen de acuerdo acerca de las prioridades locales y envían una lista de preferencias de cada comunidad al comité de vigilancia y al alcalde. El alcalde y el CV hacen una preselección de cuáles de estos proyectos se van a llevar a cabo. Entonces la municipalidad convoca a reuniones generales en cada una de las cuatro zonas para discutir los proyectos que se presentaron, tomar una decisión final y establecer un plan de inversión para cada uno. De estas reuniones surge el Plan Operativo Anual. Este POA no puede ser modificado solo por el concejo municipal o por el alcalde —requiere de una resolución escrita por parte de los líderes comunitarios o del CV, antes de que puedan considerarse los cambios.<sup>17</sup>

Otras autoridades locales confirmaron el resumen del sistema de planificación de Saucedo y todos pusieron énfasis en el alto grado de participación de las bases que hizo esto posible. “Cada zona demanda una parte del presupuesto proporcional a su población”, explicó el alcalde. Pero aquí no termina la cosa. “Incluso después de terminar el POA, algunos grupos siempre se quieren beneficiar. Escriben pedidos para más proyectos y organizan manifestaciones” para hacer oír sus demandas. Estas son analizadas por el alcalde, el concejo municipal y el CV, y puede que esto lleve a la reformulación de todo el POA. De acuerdo al presidente del CV, los dirigentes de base también juegan un papel decisivo para sentar el nivel y tipo de contribución comunitaria que exigen las agencias de financiamiento, como el FIS, el Banco Mundial y otras. Y una vez que el proyecto está en marcha, “presionan al FIS, a la municipalidad y al contratista para que cumplan también con sus obligaciones”.<sup>18</sup>

El concejal del MNR Julián Segundo Chipipi describió una atmósfera de cooperación y de acuerdo en las reuniones zonales. “El dinero de las comunidades que ya han satisfecho sus necesidades va a otras comunidades. Entienden esto y están de acuerdo”.<sup>19</sup> “Los campesinos de hoy no son como los de antes”, añadió el presidente (ADN) del concejo municipal. “Ahora están preparados, son capaces, despiertos y ágiles”, y pueden manejar con facilidad negociaciones complicadas entre comunidades distantes”.<sup>20</sup> A pesar de que el alcalde sostenía que el sistema de planeamiento era todavía nuevo, sus resultados —el POA de la municipalidad— fue satisfactorio para todas la comunidades que entrevisté en Charagua. Solo los dirigentes sociales del propio pueblo se quejaron de que el POA de 1997 representaba los deseos de la municipalidad y no sus grandes necesidades”.<sup>21</sup> Pero esto probablemente fue debido al resentimiento por el cambio de recursos y prioridades que afectó al pueblo a partir de la Participación Popular. “Son los

guaraníes los que tienen más éxito en extraer recursos de la municipalidad”, admitió Saucedo.

El alcalde se mostró obviamente satisfecho con su éxito en Charagua, declarando con tranquilidad: “¡Este sistema de programación de fondos es bueno! Es correcto hacer las cosas de esta manera”.<sup>22</sup> Pero también se mostró preocupado de que manejar el proceso estaba estirando los recursos del gobierno municipal al máximo. Aunque había incrementado su tamaño de cuatro a nueve empleados, la administración todavía adolecía de falta de personal como para proveer de un efectivo gobierno local a un área dos veces el tamaño de Bélgica. El alcalde tenía tres ejecutivos, dos operativos y dos personas de apoyo que trabajaban para él, además de algunos empleados ocasionales contratados para proyectos específicos. La máxima calificación requerida —para los ejecutivos— era el título de bachiller, y los niveles salariales eran demasiado bajos para atraer a personal técnicamente calificado de la ciudad. Y para complicar las cosas, estaban construyendo capacidad institucional sobre una base inexistente. “Antes de la Participación Popular”, dijo Saucedo, “no existían requisitos educativos para contratar a la gente. Se le daba trabajo a cualquier lisiado que se moviera con dificultad”. El alcalde ganaba entonces la irrisoria cifra de Bs. 250/mes y los otros, menos. Sin salario, ni personal ni presupuesto para trabajar, aquellos que habían servido en el gobierno de Charagua estuvieron motivados por un sentido de deber cívico, no por la esperanza de obtener algo.

Después de la descentralización, varias agencias centrales intentaron fortalecer el municipio instalando los sistemas de información Sicopre y Sicom, y entrenando al personal en su uso. Pero el alcalde no tenía mucha esperanza en estos. “Al final nadie entiende el Sicopre”, admitió. “Y ahora se está implementando el Sicom”, añadió, levantando los hombros. En cambio, Saucedo optó por contratar a Cipca (la misma ONG que encontramos en Viacha) para desarrollo institucional y asesoramiento técnico. Cipca es un grupo a la izquierda del centro que se había establecido en Charagua algunos años antes bajo el liderazgo de un grupo políticamente activo de graduados universitarios, que entonces retomaron la base del MBL aquejada de problemas.<sup>23</sup> Cipca firmó un acuerdo con el alcalde para dar apoyo técnico a la formulación del POA, asesoramiento en las relaciones con las comunidades rurales y ayuda en el desarrollo administrativo. En la práctica, Cipca se involucró rápidamente en la mayoría de los aspectos del día a día, ayudando al gobierno a diseñar y encontrar financiamiento para proyectos, formular el plan quinquenal de Desarrollo Municipal y asistir en

las relaciones con los varios fondos de desarrollo nacional (por ejemplo, el FIS). Algunos observadores locales, como el párroco fray Luis Roma, alabó el rol de Cipca diciendo “la buena forma del municipio se debe a Cipca. El alcalde hace ciegamente lo que Cipca le dice”. Pero otros, especialmente en el pueblo, se quejaron de que la influencia de Cipca era demasiado fuerte y que se había vuelto un gobierno paralelo. El presidente del CV, tal vez el hombre en mejor posición para saber, contradujo esto explicando que Cipca apoyaba el procedimiento de planificación local y que no se metía en la etapa de toma de decisiones.<sup>24</sup>

Pero ni siquiera el cuidadoso sistema de planificación de Charagua o la buena voluntad general que engendró entre dirigentes ciudadanos y políticos podían garantizar el éxito. Para multiplicar el presupuesto de inversión, el alcalde había obtenido del FIS la cofinanciación de unos proyectos para la construcción de escuelas. Pero a finales de 1996, algunos de estos proyectos habían sufrido retrasos y, a mediados de 1997, la construcción en 10 de ellos estaba detenida, pues el FIS había entablado una demanda por daños contra el contratista. El alcalde, los concejales y muchos de los líderes comunitarios entrevistados atribuyeron estas suspensiones a las lluvias particularmente fuertes que habían afectado la región ese año, las cuales anegaron caminos e incluso paralizaron trenes. El alcalde también citó los problemas de liquidez del contratista, que hizo imposible operar en 10 construcciones simultáneamente y que lo llevó a demandar a las comunidades mayores contribuciones de las que se habían acordado. En ambos casos, el alcalde le echó la culpa enteramente al FIS. Dijo que el FIS había trabajado al revés —completando el papeleo del proyecto en la temporada seca y comenzando la construcción al comienzo de las lluvias; y se quejó, en primer lugar, de que el FIS hubiera adjudicado a una sola firma los 10 proyectos, especialmente a una de reciente formación y con poca experiencia en la construcción de escuelas con las rigurosas especificaciones del FIS.<sup>25</sup>

Saucedo apuntó con rapidez que el resto de su programa de inversión había ido bien y que en términos generales se había completado. Pero estos colegios representaban la mitad de las inversiones anuales, y su interrupción congeló el presupuesto de Saucedo y afectó a su gobierno. Gran parte de la Charagua rural estaba de acuerdo en no esperar del gobierno local nada más que una escuela. La suspensión del proyecto dañó la credibilidad del gobierno en las áreas afectadas y socavó su pretensión de centrar más sus recursos en los problemas rurales. Aunque autoridades locales como

el director distrital de educación y el presidente del CV defendieron a la municipalidad, y acusaron al FIS y al contratista de una pobre planificación,<sup>26</sup> los dirigentes de base con los que conversé no compartían las opiniones de aquellos. A nivel comunitario, la gente parecía desilusionada por lo que había sucedido y estaba insegura de a quién culpar. Pasó el tiempo y sin hallar solución, los afectados perdieron paciencia con el alcalde y su concejo municipal, y en algunas partes la opinión se volvió hostil.

Es probable que el hecho de que, por una parte, el gobierno de Charagua retuviera una credibilidad significativa entre los electores a pesar de estos inconvenientes y, por otra parte, que muchos líderes sociales parecieran preparados para suspender su juicio por un tiempo, se debieran al marcado contraste entre la administración del MBL y el régimen del MNR que lo precedió. De acuerdo a Eulogio Núñez de Cipca, “El gobierno anterior era absolutamente urbano —las comunidades rurales no estaban representadas [...] La Oficina de Fortalecimiento Municipal de la Prefectura de Santa Cruz hacía sus POA y las comunidades se quejaban de que sus necesidades no estaban reflejadas”.<sup>27</sup> Saucedo revela un panorama más desolador.

La administración anterior estaba llevando a Charagua al borde del desastre. El FIS no podía encontrar nada para financiar en Charagua entre 1994 y 1995. Al final, el municipio comenzó a enviar dinero directamente a las comunidades porque los proyectos no se materializaban. Algunas gastaron bien; otras muy mal... Esto distorsionó la idea local de lo que significa compartir recursos.<sup>28</sup>

Pero tal vez más importantes fueron los elementos políticos del gobierno. “Rolando Gutiérrez [el anterior alcalde del MNR] tenía serios problemas con los guaraníes. Había sido aquí policía. Era uno de los que iba a los pueblos guaraníes a exigir mano de obra y, si no obedecían, los pegaba y los mandaba a la cárcel”.<sup>29</sup> No es sorprendente entonces que una mayoría abrumadora de guaraníes votaran contra el MNR y que estuvieran felices por la derrota del partido. Intenté entrevistar a Gutiérrez acerca de estas alegaciones, pero se negó a hablar.

En las comunidades rurales donde viven la mayoría de los charagueños, la gente mostró un animado pragmatismo para juzgar el desempeño, y poco más, por parte del alcalde y su administración. Cuando se le preguntó acerca de la disposición legal que permite al concejo municipal derrocar al alcalde después del primer año de mandato, la opinión general la juzgaba de manera positiva y decía que debía usarse con libertad en el

caso de que el alcalde no respondiera a las expectativas. De acuerdo a los líderes de La Brecha, “Esta medida es necesaria. Los proyectos municipales deben satisfacer a todos. La municipalidad trabaja o no trabaja”.<sup>30</sup> Los encuestados en la comunidad de Yapiroa señalaron lo siguiente: “Sabemos todo lo que se nos debe de la Ley de Participación Popular —es de acuerdo a nuestra población. Si no se desembolsa, entonces debemos deshacernos del alcalde”.<sup>31</sup> Los dirigentes sociales de Kapiwasuti, Taputamí y Akae se hicieron eco de estos sentimientos, recalando que el criterio decisivo para tales decisiones debe ser el desempeño municipal a nivel de la comunidad y la capacidad de respuesta a las necesidades de esta.

La opinión general de las comunidades era que el desempeño municipal había sido por lo menos satisfactorio y, en gran parte, bueno. Representantes de Kapiwasuti informaron acerca de proyectos en cuatro de los ocho sectores encuestados y los juzgaron bien. “La Participación Popular ha incrementado la distribución de dinero en este municipio... Y el municipio está invirtiendo bien. No están derrochando dinero. No son malas inversiones”.<sup>32</sup> Los dirigentes de Taputamí tenían una opinión similar, informando de inversiones en dos sectores, ambos positivamente. Las aldeas de Yapiroa, Akae y El Espejo sufrieron la debacle de la suspensión de las escuelas y no dudaron en expresar su desilusión. Pero, a pesar de esto, todos señalaron su satisfacción con el gobierno local que había escuchado sus necesidades y por lo menos había intentado responder a ellas. La respuesta del líder de El Espino fue típica, informando de proyectos en cuatro sectores: en tres, bien y en otro, mediocre. Alabó a la municipalidad por responder a una necesidad genuina, a pesar de las penalidades de las escuelas. “Decidimos por la escuela en una reunión comunitaria”, explicó, “de acuerdo a nuestra mayor necesidad, porque tenemos muchos estudiantes y las escuelas más cercanas están lejos”.<sup>33</sup>

Pero tal vez la respuesta más sorprendente fue la de la comunidad de La Brecha. A partir de mediados de 1997, esta comunidad, la capital tradicional de la región de Isoso, no había recibido nada del gobierno municipal. Con todo, los portavoces locales alabaron la ley y a su gobierno local por las escuelas que había construido, y por la mejora de caminos en otras partes del Isoso. Refiriéndose a una escuela en particular, dijeron: “todo el Isoso se beneficia porque la escuela es un núcleo”.<sup>34</sup> Y el camino atraviesa por completo el Isoso [...] Estos proyectos eran necesidades que surgieron de la propia comunidad, la cual ha priorizado sus mayores necesidades. Las discutieron y analizaron en una reunión comunitaria”.<sup>35</sup>

Luego continuaron describiendo cómo se discutieron las necesidades de todo el Isoso en una reunión de dirigentes sociales. En buena parte debido a este proceso consensual, los proyectos aprobados eran considerados como de toda la región. El concepto local de “comunidad” se había expandido para incluir aldeas a horas de viaje en *jeep*. “Cosas que no se veían antes las vemos ahora”, dijeron entusiasmados. La fuerte identidad guaraní y los vínculos sociales que unen a las comunidades isoseñas, permitieron que incluso una aldea que no había disfrutado de inversión municipal apreciara el trabajo gubernamental en otras partes.

En contraste, esta actitud era inexistente entre los vecinos de Charagua. De los cinco sectores que habían recibido inversión municipal, juzgaron una buena, tres mediocres y una mala. Los dirigentes locales aprobaron a regañadientes las principales inversiones públicas —un motor nuevo para el generador eléctrico y la renovación de la plaza central— pero se quejaron de que otras prioridades urbanas se habían ignorado a favor de inversiones en las zonas rurales. “Alcantarillado, gas a domicilio, pavimentación de calles, drenaje pluvial, recogida y tratamiento de residuos —todos estos son proyectos caros y no hay suficiente dinero”, refunfuñaron.<sup>36</sup> El hecho de que la existencia de servicios públicos fuese muy superior que en cualquiera de las comunidades rurales en Charagua no impidió que resintieran las inversiones que estas recibieron. Y cuando se les preguntó acerca de los encargados de la construcción de parte de la junta vecinal y los arreglos que hicieron para el mantenimiento de la plaza, admitieron que no había vigilancia social de las finanzas de los proyectos, de la calidad etcétera, y que el mantenimiento sería responsabilidad exclusiva del gobierno municipal. A diferencia de las comunidades rurales, los vecinos claramente sentían que la municipalidad les pertenecía, y sus recursos eran para su explotación. No concebían un gobierno local como algo externo con el que tenían que llegar a acuerdos.

La percepción de las bases acerca de asuntos mayores de eficacia y equidad del gobierno municipal parecía proceder directamente de las valoraciones comunitarias de su desempeño en casa. En la mayoría de las comunidades, la gente notaba que la descentralización había traído mejoras en la eficacia del gobierno que iban de modestas a grandes. Los dirigentes comunitarios en Copere Brecha, Yapiroa, Akae, Kapiwasuti, El Espino y La Brecha informaron que el gobierno municipal había mejorado de manera significativa con el programa de Participación Popular. El comentario de El Espino es típico.

Las cosas están mucho mejor con la Participación Popular, porque ahora sabemos cuánto dinero llega cada año. Antes decían “estas son regalías”, pero no había manera fácil de saber [cuánto] y nunca recibíamos nada. Ahora el alcalde es más cercano [a nosotros].<sup>37</sup>

“Antes todo el dinero era para la gente en la propia administración local —ni siquiera para el pueblo”, añadieron Israel Romero Macuendí y Florencio Altamirano, de Akae. “Ahora tenemos gente que conoce las leyes [y puede evitar esto]. Las comunidades escogen los proyectos más importantes”.<sup>38</sup> Es interesante que los dirigentes de El Espino y La Brecha atribuyeran este cambio radical a la presencia de tres guaraníes en el concejo municipal. “Controlan las cosas aquí. Por lo tanto las cosas no se hacen tan mal”.<sup>39</sup> Otras comunidades atribuyeron la mayor eficacia municipal a los cambios de procedimiento que mejoraron la capacidad de respuesta a las necesidades locales. “El gobierno municipal mejoró harto después de la Participación Popular —ahora el municipio viene aquí para reunirse con la gente y presupuestar los recursos con ellos”.<sup>40</sup> Portavoces de otras comunidades estuvieron de acuerdo, citando el contacto directo y la escucha a los electores como atributos cruciales de un alcalde ideal.

De las 11 comunidades que visité en Charagua, la mayoría estaba generalmente bastante o muy satisfecha con la calidad de su gobierno local. Solo una —Rancho Nuevo— afirmó que el gobierno no era satisfactorio, diciendo que “la municipalidad gasta su dinero en otra parte —no aquí. Lo que promete se queda solo en papel”.<sup>41</sup> Dos comunidades, el pueblo de Charagua e Isoporenda, informaron poco cambio en la calidad del gobierno desde la descentralización. Dos otras comunidades, Taputamí y La Brecha, estaban bastante satisfechas con la calidad del gobierno. Y las restantes seis estaban muy contentas con el gobierno municipal y reportaron cambios significativos desde 1994. Los comentarios de El Espino fueron típicos: “Han paralizado las escuelas aquí —pero *no* es culpa del gobierno municipal... La mayoría de la gente está bastante satisfecha con el municipio porque ven los trabajos que se están llevando a cabo”.<sup>42</sup> Es interesante notar que este resumen incluye el deterioro en las percepciones locales entre la primera y segunda mitad de 1997, debido sobre todo a la paralización de los escuelas del FIS. Chávez y otros en La Brecha, donde el nivel de satisfacción cayó de alta a moderada, sintetizaron el sentir de muchos diciendo: “Hasta hace un año las cosas realmente parecían bien. Pero ahora vemos las cosas de manera diferente porque el dinero nunca llega. El POA —que en sí mismo es bueno— no está siendo ejecutado”.<sup>43</sup>



Desde afuera, prominentes observadores locales consideraban de manera muy positiva al alcalde y a la rama local del ejecutivo. Los dirigentes ciudadanos y del sector privado igualmente alabaron al alcalde por su honestidad, su capacidad de trabajo y su transparente administración. Juan Carlos Gutiérrez, presidente de la rama local de la asociación de ganaderos de la provincia Cordillera, profesó satisfacción por el municipio: “Por lo que a nosotros respecta, el gobierno local trabaja bien. El concejo municipal y el alcalde trabajan bien juntos”.<sup>44</sup> Dado que los ganaderos representan una gran parte de la riqueza local, este es un importante voto de confianza. El director distrital de educación fue aún más entusiasta.

Recibimos todo lo que el gobierno local nos puede dar [...] En 1995 no obteníamos casi nada de ellos. En 1996, obtuvimos Bs. 4 millones y este año Bs. 3 millones... El alcalde es bueno porque invierte en capital humano incluyendo formación del profesorado. Tiene una gran voluntad de hacer el bien.<sup>45</sup>

Fray Gabriel Siquier, que trabajó por décadas con las comunidades guaraníes pobres en la región, lo expresó de manera más clara: “El municipio está trabajando aquí como nunca antes. Se merece nuestro aplauso... La Ley de Participación Popular es una bendición de Dios”.<sup>46</sup>

Las otras instituciones del gobierno local estuvieron de acuerdo. Florencio Antuni, presidente del comité de vigilancia, mostró su entusiasmo por la calidad del ejecutivo local: “Se está haciendo ahora casi todo. Antes de 1994 no se hacía casi nada —el municipio no tenía dinero. Ahora con el poco dinero de la LPP, pueden buscar cofinanciamiento de fuentes externas. Pueden consultar a las comunidades y hacer lo que la gente de la localidad quiere”.<sup>47</sup> En un lapso relativamente corto de tiempo el alcalde y su equipo, partiendo del *shock* inicial de los recursos, alcanzaron la habilidad estratégica de aprovechar recursos para obtener financiamiento del gobierno central y financiamiento externo que multiplicaron el presupuesto local. Pero, los elogios de Antuni no terminaron ahí. “Aquí se toman en cuenta las opiniones y las necesidades de las bases. Y para el pueblo guaraní esto es muy importante”, punto sobre el cual el concejal isoseño Julián Segundo Chipipi estuvo de acuerdo.<sup>48</sup> Ambas personas se unieron a Vargas, presidente del concejo municipal, en declarar que la distribución de recursos había mejorado de manera notable bajo el gobierno actual, usando palabras que hacen eco de los dirigentes comunitarios más entusiastas citados antes. En relación con proyectos específicos de inversión, Segundo los juzgó bien en

tres sectores y mediocre en dos; Antuni, bien en cinco sectores y Vargas, muy bien en cinco sectores. Pero Vargas señaló que la debilidad institucional era todavía un problema significativo: “Debería venir por lo menos una vez al año un equipo de asesores financiados externamente para dar asesoramiento técnico y legal... Y la municipalidad necesita mejores salarios para atraer a mejores personas —en especial técnicos y funcionarios. Necesitan dinero... para contratar personal financiero y administrativo que se encargue de la administración local”.<sup>49</sup> Recomendó una especie de administración pública municipal apolítica, que mantendría el nivel del servicio local a lo largo de cambios gubernamentales locales y nacionales.

El propio alcalde fue optimista, aunque modesto, acerca de su papel en la transformación de su municipalidad en los tres años anteriores: “Al comienzo *nadie* entendía lo que era la Participación Popular —incluyendo la municipalidad. Ahora estamos cosechando los frutos de la LPP”.<sup>50</sup> Pero no subestimó su importancia; pensaba que la descentralización había mejorado de manera visible y “sin lugar a dudas” el gobierno municipal de Charagua. “Vemos mejores obras civiles; se atienden las necesidades de las personas”.<sup>50</sup> De las 88 comunidades del distrito, más de 50 habían recibido nuevas inversiones desde 1994, y el resto se había beneficiado de otras maneras, vía reparaciones de edificios, mejoras de caminos y limpieza de áreas públicas. Pero más importantes que los proyectos fueron los cambios en el propio proceso de gobernabilidad.

Ahora la gente que dirige el *show* es gente común y cualquiera, del campo. Se están aboliendo aquí los principios clasistas. La gente marginada está entrando en el ámbito político. Antes mandaban los ganaderos. Ahora los que cosechan la mayor cantidad de beneficios de la Participación Popular son los pueblos indígenas y la gente marginada.<sup>51</sup>

Este cambio en las relaciones de poder ha permitido un cambio en la relación entre el gobierno y sus ciudadanos-beneficiarios. Ya no se les asigna a las comunidades rurales el rol de suplicantes, que pedían servicios públicos a los representantes locales de un Estado que tal vez no se dignara a contestar nunca, y que en el mejor de los casos se otorgarían desde arriba a una población agradecida. Los gobiernos locales receptivos responden a la gente trabajando con ella. “La municipalidad tiene que ayudar a la gente con mayores necesidades. Pero no debe ser paternalista. Damos, pero también hacemos demandas —aquellos que se beneficien, trabajen, produzcan,

etcétera, deben ser contrapartes. Nada debería ser regalado”.<sup>52</sup> Y el concepto de contraparte resultó ser mucho más amplio que las contribuciones comunitarias en materiales de construcción y costos del proyecto. “Si les construimos una escuela, deben educarse”.<sup>53</sup> Pero el alcalde mantenía el proceso en perspectiva, la mirada fija en su objetivo final. Charagua había sufrido décadas de pobreza y privaciones, con una población rural altamente dispersa atrapada en la ignorancia, enfermedades endémicas como el mal de Chagas y la tuberculosis, y la baja productividad de su economía de subsistencia. Su objetivo era incrementar el capital humano de sus electores más pobres y entonces invertir en infraestructura pública para aumentar sus ingresos. “Todos estos proyectos productivos sirven para evitar que los guaraníes tengan que mendigar”, explicó. Después de mucha inversión municipal, por ejemplo, “Charagua Norte está produciendo ahora grandes cantidades de choclo”. El alcalde pensaba que era posible el cambio. “Todo depende de cómo inviertes el dinero”.

### Concejo municipal

Los patrones de votación en el pueblo de Charagua permanecieron básicamente estables en las elecciones municipales de 1995, con el MNR y la ADN compitiendo por el primer puesto entre las preferencias urbanas. Pero la inclusión de la gran área rural en el distrito de Charagua cambió estos patrones de manera significativa, incrementando el voto total en 140%. El MBL capturó más de la mitad de estos nuevos electores, con un aumento especialmente dramático en las comunidades guaraníes de Charagua Norte y Charagua Sur. Este fue el motor que propulsó al partido desde menos de 10% a más del tercio del voto en todo el distrito y en segundo lugar por detrás del MNR, incrementando su representación en el concejo municipal de ninguno a dos representantes. También fue notable el éxito del MNR en la captura de votos en las regiones del Alto y Bajo Isoso que, en parte, compensó su repentina caída en el pueblo tras la salida de un alcalde altamente impopular y un gobierno nacional algo menos impopular. Preocupado por el hecho de que el pacto electoral MBL-APG le costaría votos en la Charagua rural, el MNR llegó a un acuerdo similar con la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (Cabi), la autoridad tradicional guaraní para la región del Isoso,<sup>54</sup> lo cual permitió a la Cabi nombrar al segundo candidato en la lista electoral del MNR a cambio de su apoyo oficial. Todo esto dejó en el legislativo local dos concejales del MNR, dos del MBL y uno de ADN. Los últimos

tres alcanzaron con facilidad un acuerdo por el cual el concejal de ADN apoyaba al candidato para alcalde del MBL, a cambio de la presidencia del concejo municipal y el puesto de director de la administración municipal para su hijo. De acuerdo a un observador local, “Vargas se portó bien —se le ofreció dinero, una finca y más si le daba su voto para alcalde al MNR. Pero dijo “si voto por el MNR, el pueblo me mata”<sup>55</sup>

Abelardo Vargas Portales, presidente del concejo municipal, nació y fue criado en el pueblo de Charagua. Exdirector de la normal rural, es canoso y tiene el aire serio del hombre que piensa antes de hablar. Vargas alabó la actitud cívica y la voluntad de sus compañeros concejales. “Los concejales no se visten con los colores del partido”, dijo. “No hablan de política. Todos quieren el desarrollo de la comunidad”.<sup>56</sup> El concejal Abilio Vaca estuvo de acuerdo y desarrolló el punto un poco más.

No tenemos una política sectaria aquí. Trabajamos juntos por el municipio. Usamos los partidos para poner en marcha las ruedas del gobierno en Santa Cruz, si las cosas se quedan trancadas aquí. Pero aquí no hay política partidaria. Todo es trabajo, progreso y solucionar problemas [...] Los partidos no se meten en los asuntos locales. Estoy aquí por la APG, no por el MBL.

Vargas también extendió sus elogios a los del MNR de la oposición. “No hay realmente oposición en el concejo —el MNR no se opone a nosotros activamente. Fuera hacen campaña por otros partidos políticos, en el concejo trabajan [con nosotros]”. Este último punto fue bastante fácil de corroborar. El concejal Julián Segundo Chipipi admitió con toda libertad: “La Cabi me nombró para este cargo. No estoy aquí representando a ningún partido”.<sup>57</sup> y el exalcalde Rolando Gutiérrez, tan odiado en su propio pueblo, se había virtualmente perdido de vista y ya no jugaba un rol activo en la política local.

Julián Segundo, campesino guaraní y registrador civil del pueblo de Yapiroa, nunca había participado activamente en política hasta la elección de 1995. Explicó así la dinámica del concejo municipal: “Los tres concejales guaraníes responden más a sus bases [que a sus respectivos partidos]. Son los que exigen que la municipalidad cumpla”.<sup>58</sup> Detrás de las puertas cerradas del concejo estos tres cooperaban, ajenos a su partido y a la división gobierno-oposición, para promover la provisión de servicios y la inversión en las aldeas guaraníes. El concejal Crispín Solano, de la aldea guaraní de Masaki, expresó su acuerdo citando su propia libertad política

en Charagua: “La municipalidad busca en cambio trabajar con la APG”, evitando la intriga política en favor del desarrollo comunitario.”<sup>59</sup>

La frase a menudo escuchada “respondiendo a las bases” parecía ser más que un eslogan en Charagua. Segundo y Vargas explicaron lo que significaba: “Los campesinos son muy directos. Si me mandan una nota [con sus demandas] y yo no cumplo, me echan de mi trabajo de una patada”, dijo el primero.<sup>60</sup> Pero la mayoría de las demandas de las bases era canalizada a través de Cabi-APG, que jugaba un papel importante coordinando pedidos y haciéndoles seguimiento.

Hay un buen entendimiento por parte de la Capitanía. Vienen a ver cómo avanzan los proyectos. Mandan pedidos [para modificaciones o nuevos proyectos] al concejo municipal. El concejo investiga la posibilidad de aprobar. [Al final] escribe una carta informando directamente al capitán.<sup>61</sup>

Segundo Chipipi dio testimonio de que el concejo escuchaba estos pedidos con todo cuidado y los tomaba con seriedad. Vargas estuvo de acuerdo, señalando que si las presiones cívicas se expresaban en cartas oficiales o manifestaciones, el concejo siempre las consideraba expresiones legítimas de la voluntad popular. La APG (incluyendo la Cabi) también coordinaba los pedidos comunitarios y las presiones de instituciones nacionales, incluido el FIS.

Los líderes comunitarios de toda Charagua corroboraron las versiones de los concejales acerca de su propio trabajo. De las 11 comunidades encuestadas, solo tres informaron que el concejo no respondía a sus necesidades. Las otras ocho expresaron su satisfacción con el legislativo local, el cual los escuchaba, en su opinión, y trabajaba para ellos. Los portavoces de Kapiwasuti dijeron simplemente que “los concejeros respondían ante la gente que había votado por ellos”,<sup>62</sup> y los de Yapiroa, que “los concejales son enviados para representarnos a *nosotros*. Nos prestan atención a nosotros y no a los partidos. Hacen lo que nosotros queremos”.<sup>63</sup> El Espino atribuyó esto a la manera en que los candidatos al concejo eran seleccionados, indicando que la información sobre los acuerdos electorales alcanzados —y la dinámica política resultante— había penetrado en el nivel de la aldea en Charagua. Los dirigentes comunitarios estaban conscientes de dónde estaban parados con respecto al gobierno local, y estaban ansiosos de explotar esta ventaja. “Los políticos han abierto los ojos y han visto que tienen que trabajar”, apuntó La Brecha. “Su conducta ha mejorado”.<sup>64</sup> Y en

Isoropenda: “El trabajo del concejo municipal es aprobar todo lo que las comunidades le piden formalmente. Los capitanes solo dirigen los pedidos justos al concejo”.<sup>65</sup>

Solo Isoropenda, Rancho Nuevo y el pueblo de Charagua expresaron no estar satisfechos con el concejo. “Actualmente los concejales obedecen las órdenes de una ONG y no a sus partidos o a la gente”, explicaron García y Cortez, de Charagua, refiriéndose a Cipca. Calificaron el trabajo del concejo municipal no mejor que mediocre “por la inexperiencia de los tres representantes guaraníes, no por su mala voluntad o negligencia”.<sup>66</sup> Incluso las comunidades entusiastas admitieron que los concejales requerían de apoyo. “El concejo necesita estar bien asesorado porque los guaraníes no están bien educados y necesitan apoyo para no ir para atrás”,<sup>67</sup> dijo El Espino. El pueblo de Charagua recomendó formación en planeamiento, asuntos legales y procedimientos parlamentarios para promover una atmósfera no política en el concejo. Otras comunidades estuvieron de acuerdo.

Fuera del gobierno, las autoridades locales también manifestaron una alta opinión del concejo municipal. Gutiérrez, uno de los ganaderos, declaró que el concejo trabajaba bien y que estaba satisfecho de este. “Uno de los concejales es exdirigente de los ganaderos. Nos clarifica cosas cuando es necesario”, facilitando así la confianza y el flujo de información.<sup>68</sup> Algunos valoraban más al concejo municipal que al alcalde. “El concejo es mejor que el alcalde —es más equitativo con los guaraníes y por la presencia de Vargas, que es un hombre honesto y digno de confianza”, dijo el párroco de Charagua.<sup>69</sup> El alcalde y el presidente del comité de vigilancia estuvieron de acuerdo en que la presencia de concejales guaraníes era clave para la eficacia del concejo. Saucedo se hizo eco de los comentarios de los concejales acerca de la falta de política partidaria en el concejo, explicando que estos habían llegado al compromiso conjunto de renunciar en caso de hacer una activa campaña en las elecciones nacionales. “Los concejales responden a los intereses de la región. Son los aspectos étnicos los que lo unen de esta manera. No hay fanatismos políticos, ni peleas frontales. Este es un municipio estable a pesar de la diversidad de su composición”.<sup>70</sup>

Prominentes observadores locales, concejales y dirigentes comunitarios describieron la dinámica de una sociedad civil bien organizada que se expresa a través de instituciones representativas y legítimas, trabaja estrechamente junto al concejo municipal para detectar y priorizar las necesidades locales en un área municipal muy grande. Esta estrecha cooperación, una vez establecida, permitió que se desarrollara un proceso de

retroalimentación por el cual los planes municipales podían ser revisados y alterados constantemente, para responder mejor a las cambiantes condiciones comunitarias. Los resultados de la política pública de este sistema, en forma de inversiones municipales, ganaron el respeto y entusiasmo de los electores incluso en comunidades remotas en la medida que los ciudadanos sentían que se estaban ocupando de sus asuntos. Y donde los proyectos se retrasaban o suspendían, la presión de las bases sobre el concejo municipal era intensa. Para que emergiera un dinámica tan favorable, ¿era necesario que una institución parecida a la APG se hiciera virtualmente cargo de del gobierno local? Nos detenemos en este asunto más abajo.

### Comité de Vigilancia

El comité de vigilancia de Charagua era dominio de los guaraníes, con siete de sus ocho miembros provenientes de las aldeas rurales y solo un *karai*, el secretario —un ortodoncista del pueblo. El presidente del CV era Florencio Antuni Sánchez, un campesino de Akae y afiliado al MBL. Aunque solo había estudiado hasta el cuarto grado, Antuni es un hombre impresionante —rápido, con un brillo de inteligencia en los ojos y una manera de hablar directa y sucinta. Lo conocí al día siguiente de retirarse como presidente de la APG. Se sentó de lado en la silla, inclinado contra la pared, balanceando las piernas, alegre y relajado con la confianza nacida de la experiencia. A diferencia de otros municipios en Bolivia donde los presidentes de los CV a menudo tenían poca experiencia relevante, Antuni asumió el cargo con una extensa preparación en liderazgo, administración y política.

¿Está activo el comité de vigilancia por aquí? “Oh sí —soy muy bueno”, dijo Antuni sonriendo y luego más seriamente, “hasta ahora no ha habido una carta de queja contra mí. Nunca —no hay conflictos porque trabajamos bien”.<sup>71</sup> Luego se puso a describir cómo el CV se reunía regularmente con el concejo municipal en pleno para discutir y resolver los problemas que surgían en toda el municipio. Pero también subrayó que había muchas posibilidades de mejora.

El comité de vigilancia no tiene dinero, ni medios de trasladarse por el municipio, etc. Los comités de vigilancia deberían recibir apoyo. La mayoría de los miembros son campesinos que están forzados a volver a sus hogares porque el CV no tiene dinero para llevar a cabo sus actividades.

Explicó que el trabajo del CV requiere de viajes por todo el municipio para planificar inversiones, revisar proyectos en curso y responder a las preocupaciones locales. En un municipio del tamaño de Charagua, esto implica un gasto significativo solo para llegar a las comunidades distantes. Pero el CV no tenía presupuesto, sus representantes no recibían salario y no había un vehículo a su disposición. En ocasiones el alcalde prestaba su vehículo oficial, pero era viejo y no era de fiar para su uso constante, y carecía de la doble tracción necesaria para viajar por el distrito en época de lluvias. Antuni enfatizó que proveer al CV de fondos operativos era clave para mejorar la calidad del gobierno local en Bolivia. Su petición encontró eco a nivel de bases. “El presidente del CV es un alcalde no declarado. Se le da una responsabilidad mayor que la del alcalde, pero no tiene ni un boliviano para cumplirla”, dijo el pueblo de Charagua. “¿Qué se supone que va a comer? Tiene que dejar su trabajo para hacerse cargo del puesto”.<sup>72</sup> Curiosamente, el gobierno central también convenía en ello y a mediados de 1997 decretó que el 1% de todos los fondos desembolsados deberían ser transferidos para los costos operativos de los comités de vigilancia.

La división de responsabilidades de la gobernabilidad local entre el alcalde, el concejo municipal y el comité de vigilancia le parecía a Antuni muy clara, así como también el poder que tenía en sus manos. “Si hay corrupción... entonces nos tenemos que librar del alcalde. En la casa del pueblo usted no puede apropiarse de lo que no es suyo”.<sup>73</sup> No ocultó la posibilidad de confrontar al alcalde en una batalla directa por el poder local, si fuera necesaria, y se sentía confiado de imponerse. Esto se basaba en la fortaleza de su mandato, que a la vez dependía del alto grado de legitimidad y representación del sistema de la APG que lo había seleccionado. En cualquier pelea local por recursos o poder, Antuni podía contar el apoyo de una organización que llegaba hasta la comunidad más pequeña, apoyo que en principio era global, sin ambigüedades y que no se había dejado corromper por el tira y afloja y los compromisos de la política partidaria (ver más adelante). Antuni subrayó este último punto. “La política lo friega todo. El MNR exigió y presionó a la alcaldía sobre la [restauración de la] plaza. Realizaron ruidosas manifestaciones demandando acción”. Pero no pasó nada. Los vecinos mostraron poco interés, rechazando las reuniones públicas convocadas por el partido y demostrando que las alegaciones del MNR de dar voz a la rabia local no eran más que politiquería. En opinión de Antuni, la naturaleza apolítica del sistema de representación del CV era una de las claves de su triunfo, por lo menos en Charagua.



A nivel de base, los charagueños dieron testimonio de la importancia del trabajo del comité de vigilancia para un gobierno local eficaz y respondieron por la calidad del liderazgo del CV, pero se dividieron en el juicio acerca del CV del momento. Tapumaní e Isoporenda fueron los más positivos. “El CV sí funciona aquí —sí supervisa los fondos municipales. Los pedidos de la comunidad para cambiar proyectos son atendidos por el CV y revisados con el alcalde. Luego se reúnen con el concejo municipal para tomar una decisión”.<sup>74</sup> Otras comunidades, aunque elogiaron la labor del CV anterior, apuntaron que el actual liderazgo no había hecho sentir su peso. “El CV dio un traspie este año —no informa acerca de los gastos municipales como debiera un CV”, se quejaron los líderes de Akae, la aldea de Antuni.<sup>75</sup> El Espino convino, pero se negó a condenar al CV, apuntando que “el actual CV es todavía muy nuevo —solo tiene dos meses”, y es muy pronto para juzgar.<sup>76</sup> Kapiwasuti, Yapiroa y Estación Charagua estuvieron de acuerdo en que el CV en funciones no había alcanzado el estándar fijado por el anterior. Pero los dirigentes de El Espino pusieron este asunto en perspectiva: “Antes de 1995 no había CV —y la municipalidad entonces no nos hacía caso”. Incluso si el CV en funciones no era completamente satisfactorio, su misma existencia dio a las comunidades rurales un peso adicional en la competencia por los recursos públicos.

Al otro lado del espectro, el pueblo de Charagua y La Brecha estuvieron de acuerdo en que el anterior CV había sido eficaz, pero condenaron la falta de acción del CV en funciones. “No trabaja”, dijo Charagua.<sup>77</sup> La Brecha vio evidencia de una siniestra dinámica tras la disminución de la eficacia del CV. Alegando que el presidente del CV era miembro de ADN y el vicepresidente del MBL, acusaron al CV de conspirar con el alcalde y el concejo municipal para ignorar los pedidos de la comunidad y encubrir las quejas locales. En vez de representar a las comunidades rurales durante la última ronda de planeamiento participativo para elaborar el POA, “el CV se volvió una agencia de apoyo para la oficina del alcalde... Los partidos se volvieron tan poderosos que fueron capaces de cooptar a la sociedad civil”, explicaron. “La politización está socavando aquí a la APG”.<sup>78</sup> Tal situación podría ser seria, dado el potencial de socavar la responsabilidad del gobierno local. Pero ningún otro de los encuestados en Charagua respaldó esta acusación. Y, en efecto, puesto que los guaraníes designados por la APG y la Cabi constituían una mayoría en el concejo municipal,<sup>79</sup> es difícil concebir que los partidos políticos conspiraran para cooptar el CV y así colaborase con el gobierno municipal en contra de los intereses de las aldeas guaraníes. En Charagua esta cooptación hubiera funcionado en sentido contrario.

Otras autoridades locales tenían una opinión favorable de Antuni y el trabajo de su CV. El alcalde Saucedo intervino sin reservas.

El CV está trabajando bien, sin problemas... Se está estructurando mejor para poder reunirse más a menudo. Y sus miembros están recibiendo formación... Tienen muchas críticas [de proyectos de inversión] y exigen modificaciones. Pero no tienen dinero cumplir con sus obligaciones —especialmente para movilizarse... La burocracia piensa que son peones con tiempo libre.<sup>80</sup>

Gutiérrez afirmó que los ganaderos trabajaban bien con el CV, parecer que Antuni compartió. El concejal Vargas describió el CV como un cuerpo eficaz. “Son guaraníes”, explicó de manera significativa, “son atentos y velan por las cosas”.<sup>81</sup> Apuntó que el CV no se había peleado todavía con el concejo municipal y atribuyó esto a la presencia de tres guaraníes en el concejo, cuyo fuerte impulso cultural los lleva a alcanzar consenso a cualquier costo para evitar conflictos abiertos (ver abajo). Saucedo estaba deseoso de promover las instituciones que juzgaba necesarias para el buen gobierno, pero estaba inseguro de cómo enfrentar el problema del CV. “Si no les das dinero están contra ti”, dijo, “pero si se los das están en deuda contigo”.<sup>82</sup>

Otros observadores mencionaron el deterioro del desempeño del CV que apuntamos antes. “El CV no ha estado tan activo recientemente”, dijo el concejal Segundo. “Su presencia no ha sido evidente”.<sup>83</sup> Roberto Vargas, director financiero de la municipalidad, estuvo de acuerdo con esta valoración y apuntó un cambio silencioso en la dinámica institucional del pueblo. “Aquí los guaraníes están en mayoría y nombraron un directorio del CV. Pero son unos campesinos sin educación y, por tanto, tímidos y poco exigentes ante el gobierno municipal”.<sup>84</sup> Preocupados de que el CV estuviese ignorando sus intereses y buscando una voz propia para dirigirse a la municipalidad, las nueve juntas vecinales de Charagua y Estación Charagua se juntaron para formar una Asociación Comunitaria. Esta fue un nuevo interlocutor institucional sin respaldo legal, pero que sin embargo resultó hábil en la representación de las preocupaciones de la Charagua urbana. “La asociación comunitaria se muestra más activa para reunirse con el alcalde y para preguntar lo que está pasando”, dijo el director de finanzas. “El CV ha permitido que sus funciones sean usurpadas por la Asociación Comunitaria [...] El pueblo está dominando el elemento participativo de la Ley de Participación Popular”. Esta asociación ha otorgado a los charagueños una herramienta con la cual redirigir el perjuicio rural al que ellos mismos se

sentían sometidos. Es interesante apuntar que el sistema de gobierno local establecido por la descentralización boliviana era lo suficientemente flexible como para permitir el surgimiento de nuevas formas institucionales, y llenar el vacío de representación y de voz que pudiera surgir de tiempo en tiempo.

Curiosamente, el papel del comité de vigilancia en la dinámica institucional del gobierno local de Charagua se puede resumir en dos hechos casi contradictorios. El primero es que el CV, opuesto en esto al concejo municipal, no sentía la necesidad de ocultar su preponderancia tras una figura decorativa blanca para conformar a la elite urbana blanca; sentía que el CV, cimentado sobre organizaciones de base, era su hábitat natural y simplemente asumieron el control. No sintieron la necesidad de negociar su administración o la forma de representación social que tomó. Esto no era así en la alcaldía o el concejo municipal, con sus bases urbanas, partidos políticos y campañas electorales, sobre los cuales el pueblo hacía demandas y que parecían ajenos a muchos guaraníes. Dirigentes rurales, observadores urbanos independientes y otras autoridades locales me confirmaron esta visión repetidamente, reconocieron que el CV era “suyo” y vieron a los tres concejales indígenas como un puente natural entre “ellos” y el concejo. Esto también fue confirmado por la ausencia completa de participación menonita en las actividades del CV, en elecciones etcétera, y por la decisión de las juntas vecinales urbanas de romper con el CV y formar un cuerpo separado. De hecho, la identificación del CV con los intereses guaraníes explica por qué los voceros no-guaraníes de Charagua tenían tan poco que decir sobre este y buscaron canales separados y paralelos para influenciar la formulación de políticas públicas locales.

El segundo y más sorprendente hecho es que la necesidad de un CV dominado por los habitantes del campo guaraní era baja en un municipio como Charagua. La presencia de tres guaraníes entre los cinco concejales y del alcalde, elegido por la Asamblea del Pueblo Guaraní, aseguró que los intereses de la mayoría rural indígena estuvieran bien representados en el gobierno local incluso sin la participación del CV. En un marco institucional construido alrededor de un sistema de mecanismos de control y equilibrio de poderes,<sup>85</sup> el papel del CV era esencialmente de opositor, basado en el poder de entorpecer las finanzas municipales si el CV disentía de las decisiones del gobierno local. En tanto mecanismo representativo era diferente estructuralmente al del alcalde o concejo municipal, y procuraba dar voz a los grupos poco representados allí. Pero existía poco margen para una oposición de esa naturaleza en una municipalidad en la que el CV y el

concejo municipal estaban ambos enraizados en la red social de la APG. Esto eliminó muchas de las funciones claves del CV, volviéndolo en este sentido redundante. La teoría de la conspiración de la que hablaron los residentes de La Brecha se debe probablemente a este fenómeno y no al éxito de un partido político para manipular los órganos del gobierno local. A este respecto, la eficacia del CV en Charagua, aunque interesante en lo abstracto, era una preocupación de segundo orden.

### Gobierno nacional y departamental

A diferencia de Viacha, el estatus de Charagua como segundo municipio en la provincia Cordillera no lo hacía merecedor de un subprefecto u otro representante directo en el gobierno departamental.<sup>86</sup> Los representantes más altos del gobierno central que residían en el pueblo eran los directores distritales de educación y salud. Satisfechos con el enfoque del gobierno local en las inversiones para servicios de salud y educación, ambas autoridades profesaban buenas relaciones con el municipio individualmente y a través de sus respectivos sectores. “El municipio... nos apoya pagando sueldos, dando personal y ayudando con los costos del hospital”, dijo el doctor Wilfredo Anzoátegui Vaca.<sup>87</sup> No era evidente ningún conflicto entre el gobierno local y departamental o nacional en sector alguno. Los dirigentes comunitarios locales apoyaban esta opinión y fueron más allá. Cuando se les preguntó sobre el cambio en los gobiernos nacional (y departamental) después de la elección de 1997, portavoces de todo el distrito respondieron que no había habido ningún efecto en el día a día operativo del gobierno local. “No hemos visto diferencia desde el cambio de gobierno”, afirmó La Brecha, reflejando la opinión casi universal de que la política nacional no afectaba los asuntos locales. “Es la política de siempre —nos gustaría que cambiara para tener un alcalde de ADN y que las cosas funcionen mejor que con el del MBL que tenemos ahora”.<sup>88</sup> Pero el hecho de que omitiera fallos específicos de coordinación implicó que era una impresión general basada en expectativas o incluso en prejuicios políticos, y no en una queja fundada en la experiencia.<sup>89</sup>

Entre las autoridades del gobierno local — en mejor posición para saber— prevaleció la opinión de que poco había cambiado. Los concejales Vaca, Vargas y Solano afirmaron que “las cosas son iguales después del cambio de gobierno. La Participación Popular funciona igual”.<sup>90</sup> Es revelador que estos tres representaran tanto al partido entrante a nivel

nacional (ADN) como al saliente MBL. Vaca y Vargas dieron un paso más, acusando a la prefectura de ignorar a Charagua, cargo del que se hizo eco Edgar Gutiérrez, dirigente local de ADN, que testificó que su trabajo local recibía poco apoyo del prefecto de ADN en Santa Cruz.<sup>91</sup> El alcalde dio una opinión más matizada del estado de las cosas.

Ha habido pocos cambios concretos, pero las relaciones con la prefectura han mejorado [desde el cambio de gobierno]. Antes el MNR nos hacía la guerra por nuestra alianza con ADN.<sup>92</sup> Pero el nuevo prefecto de ADN nos ha prometido no tratarnos como la oposición a pesar de ser del MBL.<sup>93</sup>

“Los adenistas metieron montón de bulla después de las elecciones nacionales y resultaron queriendo gobernar”, añadió Antuni. “Pero se les dijo que para ello tenían que ganar las elecciones *locales* y desde ese momento estuvieron quietos”<sup>94</sup>

Estas dinámicas políticas se daban en el contexto más profundo del poder relativo y legitimidad de los gobiernos local y regional respectivamente. Sobre este punto la opinión de Charagua era unánime. “El gobierno municipal es autónomo y libre con respecto a la prefectura”, explicó Solano. “La prefectura no es un gobierno departamental porque no es electo, a diferencia del gobierno local”.<sup>95</sup> Vaca y Vargas asintieron: “La municipalidad es autónoma —ninguna autoridad exterior se puede imponer. Nunca ha pasado”.<sup>96</sup> En las aldeas la opinión era informada y mostraron su acuerdo. “La municipalidad es más fuerte”, fue la respuesta de Isiporenda, típica de las 11 comunidades. “Se basa en elecciones”.<sup>97</sup>

## Determinantes más profundos de gobernabilidad local

### Sector privado

Sin nada más para mantener la economía local que las escuelas normales y comercio a pequeña escala, ganadería y sector privado eran palabras sinónimas en Charagua. La Asociación de Ganaderos de la provincia Cordillera (Agacor) representa a los estancieros de Charagua y de los distritos colindantes. Agacor tenía entre 200 y 250 miembros, cada uno con un promedio de 2.500 hectáreas; colectivamente Agacor aseguraba tener unas 50.000 cabezas de ganado y controlar más de medio millón de

hectáreas de tierra. Además de ser vocero de los intereses estancieros, local y regionalmente, Agacor es un grupo de auto-ayuda dedicado a suministrar a los ganaderos asistencia técnica y a diseminar buenas prácticas entre ellos. Uno de los más importantes programas en 1997 fue la campaña para erradicar la fiebre aftosa. Juan Carlos Gutiérrez, presidente de la rama local, me aseguró que la Cordillera sería la primera región de Bolivia en lograr esto, y que para ello Agacor estaba trabajando con los ganaderos locales fueran o no miembros de la organización. De ahí explicó que el ganado de la región se alimentaba de pastos y estaba libre de hormonas. “Nuestra carne es ecológica”, dijo con evidente orgullo.<sup>98</sup> Pero había también negras nubes en el horizonte de los estancieros, como explicó Pedro Ribera del directorio de Agacor. “Con Mercosur el mercado de la carne se abrirá, y enfrentaremos la competencia de carne de mejor calidad y más barata. Y enfrentaremos aquí tasas de interés altas y un alto costo del transporte”.<sup>99</sup>

Aunque se aceptaba en general que los ganaderos eran predominantemente adenistas, se los conocía por apoyar a todos los principales partidos, donando vacas durante las campañas electorales para que los candidatos pudieran usarlas en las Parrilladas de los mítines políticos. “Incluso el MBL logra el apoyo de los ganaderos para sus churrascos”, dijo Antuni.<sup>100</sup> En el mismo espíritu católico, Gutiérrez declaró su apoyo a la distribución equitativa de recursos municipales en todo el distrito. “Toda Charagua se beneficia de las escuelas rurales y de los caminos —el pueblo [de Charagua] no debería recibir nada”. Pero dio a entender que las autoridades no estaban aprovechando como debieran de sus recursos. “Deberían aprender a aprovechar estos fondos y hacer de 20, 100. Necesitamos socios estratégicos para el desarrollo comunitario”.<sup>101</sup>

Bajo el liderazgo de Gutiérrez, Agacor buscó un socio así y contrató la perforación de pozos de agua en las áreas rurales para el municipio por un monto significativamente menor que el que cobraban los perforadores comerciales. “En 1996 contratamos a una empresa privada para que nos perforara y tendiera tuberías”, informó el alcalde, “por más o menos Bs. 100.000 [por pozo]. Este año los ganaderos estamos haciendo lo mismo por Bs. 35.000 cada uno”.<sup>102</sup> “Hemos tenido éxito recientemente perforando pozos a 60-120 metros en una región donde los expertos decían que no había agua sobre los 300 metros”, dijo Gutiérrez sonriendo, y explicó que habían desarrollado esta pericia dando ayuda técnica a los miembros de Agacor. “Este ‘Chaco seco’ es un mito”. Pero la vocación de Gutiérrez iba más allá de las finanzas del alcalde. “Una manera de ayudar a los pueblos indígenas

es perforando pozos para ellos. Le dije al alcalde que nos pidiera cualquier cosa que nosotros se la daríamos”.<sup>103</sup> La oferta de Gutiérrez era ciertamente generosa. Pero también denotaba la lógica del “regalo” de la acción pública que los ganaderos exponían, nacida y reforzada por las tradicionales relaciones de dependencia entre estancieros y guaraníes. Al comentar su continuo poder político, Ribera sugirió que esta relación no estaba todavía muerta. “Tenemos maneras de hacernos sentir”, me aseguró.<sup>104</sup>

Uno de los instrumentos del poder local de Agacor era su control del flujo de ingresos fiscales. Los estancieros pagaban tradicionalmente sus impuestos a Agacor, que a su vez los transfería a la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la principal asociación de agricultores y ganaderos de Santa Cruz. La oficina central de la CAO estaba en Santa Cruz y todos los ingresos que recogía se pagaban allí al gobierno departamental. Pero la ley de reforma de la agricultura que siguió a la Participación Popular obligó a los estancieros a pagar impuestos localmente. Aunque todavía no se había implementado a mediados de 1997, el efecto de esta medida iba a incrementar los ingresos fiscales locales de manera significativa a expensas de la prefectura. Gutiérrez se pronunció por que Agacor fuera nombrada agencia de pagos, recolectando impuestos a nombre de la municipalidad. Además de mostrar su disponibilidad para trabajar con esta, su oferta reflejaba el deseo de los estancieros de mantener el control de sus asuntos en un ambiente institucional y legal de cambio. Esto fue especialmente cierto en un asunto ampliamente considerado como solo el principio de lo que podría al final privarlos de sus tierras y, por tanto, de la base de su poder.

Si el futuro de los ganaderos permitía vislumbrar cierta incertidumbre, su pasado era inequívoco. Dirigentes comunitarios, autoridades municipales y observadores locales expresaron un consenso notable en su unanimidad acerca del dominio de los estancieros en el pasado. “Los terratenientes lo manejaban todo. Imponían su voluntad. Uno de ellos llegó con dos pistolas y se hizo jefe”, explicó la Brecha.<sup>105</sup> El concejal Segundo explicó que el poder era tanto económico como político.

Antes los ganaderos y los blancos lo manejaban todo. Tenían el derecho de hacer que hombres y mujeres guaraníes trabajaran sin sueldo, y no les permitían ir a la escuela a recibir una educación [...] Antes el *karai* pegaba a los campesinos [que votaban de manera equivocada]. Incluso hoy la gente mayor no quiere votar porque piensan que les va a pasar lo mismo.<sup>106</sup>

La elite blanca del pueblo hacía uso de requisitos legales en el registro de votos y documentos de identidad en su beneficio, alejando así a los guaraníes de las urnas y del servicio público. Pero no eran los únicos en esto. “Los estancieros acudían al ejército para solucionar los problemas con sus empleados y sirvientes”, dijo Núñez.<sup>107</sup> El director distrital de educación estuvo de acuerdo, argumentando que durante la dictadura de Banzer, “estancieros y ejército se dividieron entre ellos tierras [públicas] a su gusto”.<sup>108</sup> Y se sirvieron también de las instituciones locales. “El poder local estaba en manos de tres o cuatro familias que ocupaban localmente todos los ‘espacios de poder’ —las cooperativas de electricidad y de agua, la estación de televisión y Agacor”.<sup>109</sup> A través del control de recursos, poder político e instituciones locales, la elite terrateniente adquirió una importancia que tendía a legitimar y perpetuar su posición.<sup>110</sup> “La gente los veía también como líderes [naturales]”.<sup>111</sup>

Las fuerzas combinadas de la economía y la emergencia sociopolítica de los guaraníes, de lo que Albó describe como una especie de exilio espiritual,<sup>112</sup> conspiró para cambiar el panorama charagueño. Luis Roma explica que los estancieros continuaron ejerciendo poder,

pero mucho menos agresivamente que antes. Es así menos visible que en el Beni, por ejemplo. Esto se explica porque la rentabilidad de sus estancias es mucho menor. La crianza solo es factible ahora a gran escala. Por eso los hijos de los ganaderos se van a la ciudad [en vez de quedarse en las estancias]... El triángulo de poder —trabajos, poder y dinero— se ha roto.<sup>113</sup>

La decadencia de los estancieros se refleja igualmente en su medio político tradicional. “El MNR dominaba también, pero ahora ha perdido su poder así como aquella vieja clase”.<sup>114</sup> Aunque Roma plantea que esos cambios comenzaron bastante antes que la LPP, la ley los benefició y les valió la enemistad de los terratenientes. Los encuestados de las aldeas coincidieron en que el dominio de los estancieros había llegado a su fin. “Aquí nos deshacemos del que quiera dar órdenes”, anunció de manera triunfante La Brecha. “¡Huasca!”<sup>115</sup> Pero los encuestados difirieron acerca del origen de esa decadencia. Muchos, como Kapiwasuti y La Brecha, la dataron a partir de la Guerra del Chaco, que abrió las puertas de una sociedad cerrada a un enorme flujo de personas de partes distantes de Bolivia. Otros, como El Espino, pensaban que el cambio había ocurrido más tarde. “Esto ha terminado hace muy poco —porque la gente de las comunidades se



organizó. Ahora la gente ya no va a las estancias a trabajar”.<sup>116</sup> Pero hubo un acuerdo amplio por el cual, por una parte, la elite terrateniente ya no mantenía al pueblo bajo su control y, por otra, los intereses de los guaraníes podían ahora ser salvaguardados de manera efectiva por la APG y sus representantes en el gobierno local. La Ley de Participación Popular había contribuido a esto y acelerado esta dinámica, pero el cambio fundamental en la estructura de poder estaba en marcha mucho antes que en 1994. Antuni resume todo esto con tres hechos ilustrativos.

(1) Sería difícil que alguien forzara a un hombre a cortar madera para él en estos días. Antes uno tenía que cortar cinco metros de madera a cambio de un pedazo de pan y una onza de coca [...] (2) Gente de la que uno nunca sospechó se sentaría *jamás* en la alcaldía ahora se sienta en el concejo municipal [...] (3) Cuéllar, Gutiérrez, Pantoja y García [los ganaderos más prominentes] ya no llevan la batuta. Ahora son mis amigos —o al menos no tengo problemas con ellos.<sup>117</sup>

La nueva Charagua incorporó a todos sus habitantes, ricos y pobres, en su vida política, y los variados actores se trataban mutuamente con educación e incluso con respeto. El sector privado parecía deseoso de trabajar con el gobierno local en proyectos de bien común, y funcionarios públicamente elegidos y responsables, no estancieros, eran los árbitros finales de la policía local y del uso de recursos. La lista de prácticas que fueron comúnmente aceptadas y que ahora habían desaparecido era larga, pero tal vez el cambio más esclarecedor en Charagua era el clima general en las relaciones entre vecinos y aldeanos. Este cambio era tanto difícil de caracterizar como obvio y omnipresente, incluso para un ojo no acostumbrado. Los ganaderos son los que lideran en las iniciativas porque tienen plata —para cualquier iniciativa, el pueblo toca a sus puertas. Pero ya no imponen en Charagua”, aseguró el teniente coronel Villarroel, comandante de la guarnición local. La municipalidad es la que lleva todo”.<sup>118</sup> Gutiérrez describe las negociaciones.

Hemos tenido pocos problemas con la APG sobre el derecho a la tierra. Cuando entró en vigor la reforma agraria, había confusión en ambas partes. Pero los problemas se resolvieron mediante el diálogo, mediante negociaciones... Mantener la paz aquí no tiene precio.<sup>119</sup>

“Aquí hay muchos ganaderos que son guaraníes o mezclados”, continuó, explicando que Agacor y la APG tienen buenos motivos para llevarse bien.

Y por añadidura, “es como si aquí fuera todo el mundo millonario —puedes estar bebiendo una cerveza y una persona humilde se sienta a tu lado y te habla, de la nada”.

### Partidos políticos y elecciones

De acuerdo a los dirigentes políticos locales, la topografía política de Charagua antes de la descentralización estaba relativamente bien definida. El MNR era “el partido de la vieja guardia —profesores y ganaderos viejos. Algunos guaraníes todavía están agradecidos por 1952 y todavía se vota por el MNR en las comunidades”.<sup>120</sup> El partido estaba muy centralizado y los candidatos locales eran directamente nombrados por los líderes departamentales de Santa Cruz. Los ganaderos dominaban ADN, eligiendo a los dirigentes locales entre sus figuras reconocidas. Algunas comunidades rurales tenían permiso de nombrar a sus candidatos directamente (a dedo) para los escalafones más bajos de la lista.<sup>121</sup> El MBL, el insurgente que alteró el duopolio reinante, era uno de los tradicionales con pocas posibilidades de ganar en Charagua, cuyo apoyo dependía de la buena voluntad generada por la ONG rural con la que se le asociaba. Fue capaz de ir más allá del tercer lugar de la política local cuando una nueva generación de activistas llegó de Santa Cruz para desplazar a un liderazgo afianzado y poco efectivo.<sup>122</sup> Revitalizaron el partido al convocar a representantes de las áreas guaraníes a reuniones e invitándolos a nombrar entre ellos a los candidatos a la cabeza de la lista electoral del MBL (ver arriba).<sup>123</sup> Así, un movimiento que comenzó con el diálogo terminó tomando el gobierno local. Los otros partidos nacionales y regionales, incluyendo Condepa, MIR y UCS, gozaban de poco apoyo localmente y no eran serios contendientes del poder.

Aunque el MNR ganó de manera consistente tres de los cinco escaños en el concejo local, se abstuvo tradicionalmente en las elecciones internas, dejando poco espacio para los activistas locales o para el desarrollo de liderazgo local. El líder de la rama local del MNR a mediados de 1997 era oriundo del pueblo, Nelson Eiguez Gutiérrez, quien en ese tiempo estaba desempleado.

Santa Cruz siempre nos quiere mandonear. Propuse que el comando local designara a los mandos directamente, pero en vez de eso Santa Cruz nombró al exalcalde [Rolando Gutiérrez]. Traté de librarme de él pero no pude —por esto fue que perdimos tantos votos... A la gente no le gusta el candidato del MNR.<sup>124</sup>

También se guardaban distancias con los ganaderos y empresarios. Algunos donaron dinero o prestaron vehículos para las campañas, pero no había consulta con los intereses privados para la selección de candidatos del MNR. Eguez culpaba a esa arrogancia política por el desempeño desastroso del partido en toda la provincia en las elecciones pasadas. Lo que el partido perdió de esa manera lo trató de recuperar a través del soborno, supuestamente ofreciendo a ADN 30.000 dólares para que apoyara al candidato del MNR al concejo municipal. Pero el dirigente local de ADN había recibido la orden de apoyar a cualquier partido menos al MNR, y el voto de ADN fue a Saucedo.<sup>125</sup>

A diferencia de los comandos del MNR en el altiplano y valles, donde el poderoso legado de la reforma agraria llenaba las listas del partido de nombres indígenas y mestizos, las comunidades guaraníes casi ni tomaban parte en los asuntos partidarios antes de 1995. En la campaña local de ese año, el MNR se dio cuenta de que el MBL estaba a punto de capturar una larga porción del voto guaraní y negoció un acuerdo defensivo con la Cabi, que dio como resultado la elección de Julián Segundo para el concejo municipal (ver antes). Los residentes de la Brecha e Isoporenda confirmaron que esta estrategia fue al menos parcialmente exitosa. “Hubo una asamblea general para seleccionar candidatos para el MNR y el MBL, para ver quién representaba mejor a los campesinos... El MNR y el MBL tenían candidatos campesinos —los otros, no... Los campesinos votaron por ellos para que votaran por su propia gente”.<sup>126</sup> El fracaso de la reforma agraria en hacer avances en la provincia Cordillera explica la falta de una base rural fuerte por parte del MNR (ver caja 1). “La reforma agraria cambió mucho las cosas en el altiplano y Cochabamba. Pero aquí los grandes terratenientes se apropiaron de la revolución de 1952 volviéndose emene-rristas. De esa manera pudieron protegerse” a sí mismos y a sus estancias, de las confiscaciones estatales que se promulgaron por casi todo el resto del país.<sup>127</sup> Así, mientras que la historia política del partido les legó muchos seguidores campesinos en el resto del país, en el Chaco, la apropiación de la revolución por parte de la elite transformó al MNR en un tipo diferente de instrumento.

Edgar Gutiérrez, jefe local de ADN a mediados de 1997, es un hombre jovial con un gran bigote de morsa. Conocido como “Chipi”, es un charagueño de nacimiento y dueño de un restaurant-hotel que trabajó en la corporación de desarrollo regional en Santa Cruz por 14 años hasta que el MNR volvió al poder en 1993 y lo despidió. “ADN está organizada en cada una de las 67 comunidades en Charagua. Tenemos un comité político en

cada rancherío”,<sup>128</sup> explicó, revelando la falta de organización de su partido en las comunidades guaraníes y el hecho de que estas son del dominio exclusivo de la elite terrateniente. Con las elecciones cerca, “llega la orden departamental de establecer las listas electorales. Se presentan dos o tres candidatos y los miembros del partido votan... Más o menos 20 personas van a las reuniones a elegir candidatos”, explicó, describiendo la atmósfera acogedora en el partido local. “No hay mucha rivalidad dentro de ADN —tampoco mucha competencia”.

Pero Gutiérrez se quejó también de la absoluta falta de apoyo a nivel departamental. “Santa Cruz no envía dinero [para las elecciones internas]. Lo tuve que financiar yo todo solo”. Y como para refregar su falta de recursos, “luego nuestro segundo candidato se pasó al MNR por 300 dólares más un cargo en Enfe [Empresa Nacional de Ferrocarriles]”. El abandono de su rama en Charagua por parte del partido regional se extiende más allá del establecimiento de listas electorales. “Hay poco contacto entre ellos y nosotros. Tenemos que ir a Santa Cruz para informarnos de lo que está pasando”. El problema continuó incluso en las elecciones. “Nos mandaron 600 dólares para las elecciones nacionales. Pero usted necesita por lo menos 3.000 para lograr buenos resultados”. Otros partidos enviaron considerablemente más. Gutiérrez estaba muy desilusionado de que el liderazgo en Santa Cruz no se involucrara en el partido local o el municipio, y que no lograra pagarle un sueldo “decente” por todos sus esfuerzos. “Ahora seré corregidor<sup>129</sup> y ganaré Bs. 1.300 al mes. Tengo una hija que estudia en Santa Cruz y otra que parte el próximo año”, dijo lastimeramente, explicando por qué no podía permitirse el lujo de mantener su independencia política.

Tal vez fue la desilusión lo que llevó a Gutiérrez a una sorprendente conclusión. “El MNR sabe cómo gobernar. Nosotros no. ¡Mire ahora! No pasa nada”, dijo, refiriéndose al presidente de ADN, recientemente elegido. “El gobierno no ha cambiado todavía a nadie en las instituciones locales. He viajado a Santa Cruz para hablar con el prefecto y dejarle listas [de nombres], pero las mismas personas todavía trabajan en salud, educación, etc.” Así el sonriente “Chipo” reveló su concepción de la política como un juego descarado de poder y clientelismo, donde las tribus políticas compiten para ganar control del gobierno y compartir los recursos entre ellos. Su tribu era una tribu blanca y el juego estaba teñido de racismo. Sin reparos se refería al electorado de su partido como “nosotros, los blancos”.

Cipca enseña a los campesinos a no tratar con blancos —a pelear con los blancos. Aquí va a haber un conflicto. Al MBL le llega dinero de afuera.

Nadie controla esto. Los sacerdotes son casi todos del MBL hasta la muerte. Los profesores son casi todos del MBL. ¡Esta es la razón por la que debemos cambiar a la gente en las instituciones!

En este sentido el concejal Vargas, quizás por ser un antiguo profesor, representaba a un ala diferente del partido local —una que concebía el interés municipal con más amplitud y que estaba dispuesta a trabajar junto a los líderes guaraníes. Pero el peligro seguía siendo que el núcleo de sus electores potenciales finalmente se alejara de su senda.

El dirigente del MBL charaguense, y el hombre que supervisó la apertura de las listas electorales a la APG, fue Eulogio Núñez, de Cipca, un hombre joven vestido de manera informal y con aire de intelectual en el desierto. Núñez describió la facilidad con la que fue capaz de negociar el pacto del MBL con la APG, y cómo produjo una reacción en cadena en la clase política local. “El MBL abrió por completo sus listas a los guaraníes, y los otros partidos que las habían cerrado se volvieron temerosos e incluyeron a los guaraníes en las suyas —el MNR en el segundo puesto y ADN en el quinto lugar”.<sup>130</sup> La entrada de los guaraníes en el concejo municipal provocó otra negociación, esta vez, sin embargo, con la elite del pueblo. “Crispín Solano fue el primer presidente del concejo municipal. Pero los ganaderos no podían aceptar que un antiguo sirviente de ellos dirigiera ahora las reuniones”. Entonces Vargas tomó la presidencia y Solano se convirtió en vicepresidente del concejo. La desconfianza de los ganaderos estaba, en parte, provocada por los propios representantes guaraníes, que se comportaban en el concejo como un grupo étnico y no como miembros de partidos políticos. “No pagan el 10% de sus partidos”, explicó Núñez. “Y hablan en guaraní para que los otros [en el concejo] no puedan entender”. Como los ganaderos habían siempre moldeado las políticas públicas a su gusto, y continuaban liderando los dos principales partidos políticos en el pueblo, este desacato de la convención política por parte de los concejales guaraníes amenazaba a los partidos con la pérdida de control en los asuntos locales. Crispín Solano les confirmó sus miedos alegremente. “Llegué por vía de un acuerdo electoral con la APG. Me reporto a la APG”, declaró, no a ningún partido político.<sup>131</sup>

Aunque no de etnia guaraní, Saucedo se hacía eco de estos sentimientos en el ámbito de la alcaldía. “No prestamos ninguna atención a los partidos”, dijo. “Apoyo al MBL al ser alcalde”.<sup>132</sup> Pero a diferencia de cómo habrían reaccionado otros partidos, el MBL le dio a Charagua su apoyo total, pro-

curando voluntarios para convocar reuniones y movilizar a la gente para los ejercicios de planeamiento. Por lo demás, “tengo las manos libres para manejar la municipalidad como quiero. Primero siempre está la gente —el partido no interfiere”. La explicación de esta actitud se debe en gran parte a la relación simbiótica con las ONG rurales, muchas de las cuales estaban activas en la región. El partido se había escindido del más grande Movimiento de la Izquierda Revolucionaria durante los años 1980 y se había llevado consigo a los antropólogos de izquierda, los agrónomos y profesionales del desarrollo rural. Después de años de trabajar con ONG afiliadas al MBL, las comunidades de toda Bolivia en las estribaciones y regiones orientales habían llegado a confiar en el partido y a identificarse con sus valores, y le suministraron un electorado potencial. Por su parte, hacerse cargo del gobierno local para el MBL fue una manera natural de escalar en las actividades de desarrollo rural llevadas a cabo por sus ONG afiliadas. Como las ONG eran un componente importante no solo de la ideología del partido sino también de su triunfo electoral, se alegraron de dar a los funcionarios elegidos relativa rienda suelta para invertir recursos municipales en desarrollo comunitario. La experiencia de Cipca, cuyos funcionarios también lideraban el MBL local, es una buena ilustración de esa dinámica. Habiendo negociado con las comunidades que sabían muy bien elegir a su candidato para alcalde, Cipca entonces proporcionó asistencia técnica al despacho del alcalde, centrándose en una estrategia de planeamiento e inversión que estaba firmemente enfocada en las áreas rurales.

Los charagueños estaban también contentos con los cambios más generales que habían ocurrido en su sistema político local. Encuestados de Taputamí, Yapiroa, El Espino, Akae, La Brecha y el pueblo de Charagua estuvieron de acuerdo en que las elecciones más recientes habían sido limpias —un cambio favorable de cómo eran las cosas antes. “Antes pegaban a los campesinos y los obligaban a votar por el partido de los ricos retirando todas las papeletas de los partidos que favorecían a los pobres. Luego a los campesinos se les mostraba la puerta. Esto ya no pasa”.<sup>133</sup> Y donde la votación era limpia, “los resultados de ese lugar nunca llegaban a la capital. Se botaban las papeletas y se las reemplazaba por otras”.<sup>134</sup> “Pero ahora ya no pueden hacer esto”, explicó El Espino. “Aquí se contaron los votos, y la radio y los reporteros de prensa estaban presentes, observando”.<sup>135</sup> Las reformas electorales recientes que permiten más centros de votación en áreas rurales también agradaron a los charagueños e incrementaron el número de votantes. “Ahora votamos aquí”, dijo Akae con satisfacción. “Antes teníamos

que ir a Charagua, a ocho kilómetros de aquí”.<sup>136</sup> También ayudaron otras reformas relacionadas, dirigidas a proveer de documentos de identidad a los ciudadanos del campo. Dado que las mujeres son la mayoría de los bolivianos indocumentados, esto tuvo un efecto desproporcionado en el voto femenino; al igual que las campañas de alfabetización rural donde sucedía básicamente lo mismo. El efecto agregado del número de votantes fue dramático en algunas áreas, aumentando de un cuarto de los votantes inscritos en La Brecha a más menos tres cuartos en la elección previa.<sup>137</sup> En términos generales, estos cambios generaron un círculo virtuoso por el cual votar se volvió más viable o más fácil significativamente para los charagueños rurales, que entonces tomaron más interés en la política local. De igual manera, los políticos locales estuvieron más interesados en ellos y, por primera vez, la política pública municipal y la vida en las aldeas comenzaron a interactuar.

Pero la sospecha profundamente asentada en los habitantes del campo por todo lo político no desapareció. “Aquí en la comunidad no hay políticos”, dijo El Espino, y ese sentimiento encontró eco en La Brecha. “Donde hay políticos la gente se pelea mucho”.<sup>138</sup> Las colonias menonitas siguieron rechazando toda forma de política. Incluso los residentes de Estación Charagua abogaban por “una representación pura de la gente. Los partidos se entremeten. Deberíamos deshacernos de los partidos y permitir a las comunidades que nombraran a sus concejales directamente. Esto representaría mejor los intereses de la gente”.<sup>139</sup> Tal actitud era sorprendente en una comunidad que se veía a sí misma como un satélite urbano del pueblo de Charagua, donde se acogía a los partidos como si fueran suyos.

### Organizaciones comunitarias y de base

La máxima expresión de la organización social guaraní en Charagua, y de hecho en todo el Chaco, es la APG, que actúa como portavoz de los intereses guaraníes. Pero para comprender cómo actúa y la legitimidad que tiene localmente, es importante considerar sus raíces en la organización de comunidades rurales. Las comunidades guaraníes se benefician de un sistema tradicional de autogobierno. El liderazgo es rotativo y las comunidades indígenas cambian de dirigentes cada año. Las comunidades nominan a las personas, de acuerdo a sus habilidades e intereses, como responsables de la comunidad para tareas prioritarias.<sup>140</sup> “Entre 100 [aldeanos] siempre hay alguno al que le gusta en particular un tipo de trabajo”, explicó Antuni. “Así,

la comunidad nombra a un encargado de educación, por ejemplo. Este tiene las llaves de la escuela y decide cómo debe ser usada y la mantiene en buen estado. La presta para las reuniones”.<sup>141</sup> Y lo mismo pasa con salud, irrigación y así por delante. Cada comunidad tiene sus propios estatutos con las responsabilidades de estos encargados, cómo se los selecciona y cómo se gobierna. “Operan a través de asambleas”, explicó Muñoz del FIS. “Todo es consensuado. No hay mayoría de votos, nada de eso. Se pasan días y días hablando para tomar una decisión. Pero cuando todos están de acuerdo, esa decisión es muy fuerte —nadie puede decir ‘yo no quería’ más tarde”.<sup>142</sup>

Hasta los años ochenta, las comunidades guaraníes trabajaban aisladas y con una aguda falta de recursos. Pero desde 1983, un diagnóstico de la pobreza y exclusión guaraní, llevado a cabo por la Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz, Cipca y otros, llevaron a la adopción, por parte de los dirigentes guaraníes, del Piset (Producción, infraestructura, salud, educación y territorio), como principio rector de sus esfuerzos de desarrollo local.<sup>143</sup> El concepto Piset constituye un sistema de trabajo que define cómo debería progresar la comunidad. “Tienen un directorio a nivel regional que dirige los esfuerzos del Piset. Aplican el Piset a cada nivel desde la comunidad, al departamento y más allá”.<sup>144</sup> Siquier puso gran énfasis en el surgimiento de este consenso. “Piset marca la apertura de un nuevo proceso histórico aquí... un renacer de la cultura guaraní” después de la batalla de Kurujuky.<sup>145</sup>

---

#### Caja 2: construyendo consenso en guaraní

Un dorado atardecer llego para hablar con los líderes de Taputamí. Nos damos las manos y nos retiramos a una clase mal mantenida para conducir la entrevista. Numerosos espectadores y gente de paso se aprieta con nosotros en la pequeña habitación, sentados en pupitres de niños de ocho años y de cuclillas en el suelo. Cuento adentro 13 y tal vez más de 10 están asomados en ambas ventanas y en la puerta. Están mal vestidos y tienen aspecto de pobres. Su curiosidad bloquea la luz y me es difícil ver lo que estoy escribiendo. Cuando cae la noche, alguien trae una linterna y la entrevista continúa. Garabateo bajo su pálido haz de luz y ellos se sientan sin moverse en la oscuridad. Muchas de mis preguntas ocasionan largas discusiones en guaraní. Los tonos extraños y líricos persisten en el aire nocturno y cuando finalmente llegan a un acuerdo, uno o dos de ellos me explican la respuesta en castellano, que todos parecen hablar.



La escena es similar en La Brecha. Las deliberaciones invariablemente son seguidas por una amplia sonrisa, cuando el que está sentado más cerca se voltea hacia mí y comienza: “Bueno, pienso que...”. El resto escucha el veredicto colectivo asintiendo con la cabeza —este es el sistema de consenso guaraní.

---

El éxito guaraní de integrar los esfuerzos locales del Piset en una estrategia de desarrollo regional inspiró la creación de la APG nacional entre 1986-87. Desde su propio inicio, la APG construyó su organización sobre la estructura social preexistente de las comunidades guaraníes; se benefició de la legitimidad profundamente asentada de las instituciones autóctonas a nivel de aldea fundadas en la toma consensual de decisiones. De acuerdo tanto a Muñoz como a Antuni, la APG tenía mucha energía y logró un montón en los primeros años de existencia. “En menos de dos años los guaraníes han producido 500 bachilleres”, citó como ejemplo Antuni. “Pensamos que eso nos iba a llevar hasta el año 2000”.<sup>146</sup> Y actuando como una voz creíble de los intereses guaraníes, por primera vez fueron capaces de movilizar recursos externos, incluyendo notablemente los del FIS, en favor de las necesidades guaraníes. Aparecieron en el campo charaguense nuevas escuelas y postas sanitarias, junto con irrigación y otros proyectos productivos. Los logros iniciales de la APG combinados con el debilitamiento de los terratenientes y un modesto crecimiento económico durante este periodo produjeron mejoras graduales, pero seguras, en la vida de los campesinos guaraníes. Mientras antes la mayoría de los hombres guaraníes eran forzados a dejar sus hogares para ir a la zafra de la caña, ahora pocos lo hacían. “Antes los guaraníes eran empleados como sirvientes. Ahora muy pocos guaraníes son empleados domésticos. Los ricos se los traen de otras partes”.<sup>147</sup> La estructura de la APG que llegaba hasta la más pequeña de las comunidades guaraníes y que se basaba en formas de autogobierno espontáneas, fue en gran parte responsable de lo que logró. “La unidad increíble de los guaraníes es la fuente de su éxito”, declaró Muñoz, del FIS.<sup>148</sup>

Tanto el grado de organización social como sus efectos se lucían en las aldeas de toda Charagua. A diferencia de Viacha en 1997, aquí las comunidades estaban bien informadas acerca de los costos, el calendario y las contribuciones de contrapartida de los proyectos que se estaban implementando localmente. En Kapiwasuti, por ejemplo, la comunidad entera discutió y se puso de acuerdo acerca de los planes de un proyecto de irrigación para los campesinos locales, y luego aprobaron el diseño hecho por Cipca.<sup>149</sup> Y los

aldeanos fueron capaces de superar el problema de los oportunistas movilizándose en la provisión de servicios del bien común. Así, Akae contó con tres equipos de producción llamados “comunidades de trabajo” que planeaban, organizaban y trabajaban tierras comunales en beneficio de todos.<sup>150</sup> Y esto no estaba limitado a las áreas más prósperas. Incluso las comunidades más pobres como El Espino y Taputamí, donde los encuestados no tenían camisas y la carestía era evidente, tenían presidentes, comunidades de trabajo y responsables del Piset. Estas instituciones permitían a las aldeas coordinar proyectos relativamente grandes y complejos, y lograr un grado considerable de independencia. Así Taputamí, completamente por su cuenta, fue capaz de diseñar y construir un puente de 100 metros de ancho sobre un riachuelo local. La fuerza de las instituciones indígenas quedó demostrada en Kapiwasuti poco después de la descentralización, cuando los aldeanos se pusieron a formar “organizaciones territoriales de base” (OTB) tal como la ley estipulaba. Pero Kapiwasuti ya tenía un presidente de la comunidad y este retuvo el apoyo de la gente. “La OTB se marchitó y el presidente de la comunidad se hizo cargo como una OTB de facto”, dijeron los aldeanos, explicando que preferían sus propias formas institucionales a las ajenas del Estado boliviano.<sup>151</sup>

La capacidad organizativa de las comunidades guaraníes estaba en gran parte basada en los sentimientos de solidaridad entre los aldeanos. Y estos sentimientos se extendían a lo largo y ancho del campo guaraní étnicamente homogéneo. Así muchas aldeas reportaron que trabajaban con aldeas vecinas en proyectos conjuntos. “Las personas de comunidades vecinas son iguales a nosotros —tienen las mismas costumbres”, informó Isoporenda.<sup>152</sup> Copere Brecha estuvo de acuerdo, añadiendo que habían participado en reuniones del Alto y Bajo Isoso, para coordinar actividades y planificar proyectos conjuntos.<sup>153</sup> Yapiroa dio un paso más, afirmando su buena disposición de renunciar a más inversiones municipales en beneficio de otras comunidades. “Falta dinero en la municipalidad y otras comunidades también tienen necesidades”.<sup>154</sup> Esta solidaridad persistía a pesar de las diferencias históricas y culturales entre los ava-guaraníes de la serranía norteña de Aguarague y los tupí-guaraníes del Isoso, más al sur de Charagua.

Para una persona de afuera estas diferencias son difíciles de percibir. Los guaraníes se llaman entre ellos primos y son muy similares en apariencia, con la sola diferencia discernible del “dejo” de su habla.<sup>155</sup> Una diferencia más marcada tiene que ver con la organización de sus comunidades. Los tupí-guaraníes retienen las capitanías tradicionales de sus ancestros, mientras que las autoridades locales de los ava-guaraníes se llaman alcaldes

mayores, corregidores, etc. Las capitanías de las aldeas están subordinadas a la autoridad de la Capitanía de Alto y Bajo Isoso (Cabi) —comandada por el capitán grande— mientras que las autoridades locales de los ava-guaraníes están integradas directamente a la APG. La Cabi es también formalmente parte de la APG, pero prefiere considerarse una entidad separada. Las diferencias entre las dos exceden lo semántico y lo simbólico. “La Cabi tiene una estructura autocrática, mientras que la APG es más democrática”, me explicó el alcalde. “Con los capitanes, lo que les dan<sup>156</sup> es para ellos mismos y la gente pasa hambre”.<sup>157</sup> Antuni fue más explícito.

Boni [el capitán grande] lleva a los hombres a trabajar en la cosecha del azúcar en Santa Cruz. Le cobra a cada uno Bs. 10 por cabeza, supuestamente para beneficio de la capitanía. Usted podría pensar que tienen por lo menos un edificio después de 30 años de esto [...] Y el capitán grande tiene una mujer en cada comunidad.<sup>158</sup>

Los avas se consideraban más modernos, mientras que los tupís se pensaban más auténticamente guaraníes. Pero la solidaridad entre ellos superaba esta división. Portavoces de las aldeas en todo el campo informaron de buenas relaciones y de numerosos proyectos conjuntos con las comunidades rurales cercanas. Tanto las familias tupí como las ava se identificaban con la gran causa guaraní.<sup>159</sup> No había ningún resentimiento visible ni pelea por los recursos entre los dos grupos. Pero incluso entre la gente del campo, la solidaridad acababa con la barrera racial. “Tenemos buenas relaciones con otras comunidades”, dijo La Brecha, “pero pocas relaciones con los menonitas”.<sup>160</sup> Todas las aldeas con las que hablé que tenían vecinos menonitas estuvieron de acuerdo. Algunos se quejaron de sus métodos de labranza y otros parecían preocupados porque estaban comprando tierras. Pero ninguno reportó más que relaciones mínimas, estrictamente comerciales, con ellos.

La actividad ciudadana, por otra parte, tenía un carácter muy distinto en el pueblo. Las comunidades estaban organizadas en juntas vecinales y centraban su atención en infraestructura y desarrollo urbano —preocupaciones mucho menos amplias que en las comunidades rurales, donde las autoridades se preocupaban también de los medios de vida de los residentes y de la identidad cultural. Operaban no como gobiernos comunitarios sino como grupos de presión con intereses especiales en competencia por los fondos municipales. De hecho, de acuerdo a Eguez, del MNR, las juntas vecinales no existieron antes de 1994. “Todos ellos se formaron especialmente por la LPP”.<sup>161</sup> La formación de juntas de asociación comunitaria (descrita

antes) como medio de incrementar su peso político y de quitarle iniciativa al CV dominado por los guaraníes es un elocuente signo de sus preocupaciones subyacentes. No estaban motivados por solidaridad social, sino más bien por retorcidas formas de antagonismo político como instrumento para controlar el erario público. Es irónico que al crear nuevas instituciones representativas, el pueblo estaba siguiendo, en la forma, el ejemplo de los guaraníes incluso si en lo substancial los estaba traicionando. Las respuestas tanto de las juntas vecinales como de las comunidades rurales a las preguntas generales sobre gobernabilidad apoyan esta perspectiva. A la pregunta de cómo mejorar el gobierno local, los vecinos del pueblo propusieron otorgar funciones oficiales al comité cívico —una especie de cámara de comercio local— así como a las organizaciones sociales urbanas y educativas. “El CV está siendo politizado..., y debemos involucrar a otras organizaciones en la administración local [...] La gente blanca es mejor para liderar... porque no pueden ser influenciados tan fácilmente”, afirmaron.<sup>162</sup> Esencialmente su intención era excluir al CV y, por tanto a la mayoría campesina, del gobierno.

En contraste, respondiendo a las mismas preguntas, los portavoces de El Espino propusieron inocentemente organizar la APG en el propio pueblo. “Todavía aquí no funciona —necesitan responsables a cargo de la educación, infraestructura, etcétera”.<sup>163</sup> Aunque ingenua, esta idea se basa en el concepto de organización comunitaria que surge de las bases hacia arriba, y que está profundamente enraizada en la mentalidad guaraní.<sup>164</sup> Invocando esto, los encuestados de todo el campo charagueño respondieron a una variedad de preguntas sobre gobernabilidad e identidad. Cuando se les preguntó qué hacía que una organización comunitaria fuera mala, por ejemplo, Copere Brecha respondió: “Una organización territorial de base es *siempre* buena. Es capaz de trabajar para la comunidad”.<sup>165</sup> No podían admitir la posibilidad de que una OTB fuera mala. Para ellos, la OTB es la expresión institucional de la comunidad y de todos sus habitantes. Una OTB no podría ser mala, de la misma manera que una comunidad no puede ser mala, aunque puede llegar a ser más o menos efectiva con el tiempo. Esta visión esencialista de la organización comunitaria como expresión de la voluntad colectiva contrastaba agudamente con la opinión de los vecinos del pueblo que pensaban que las OTB eran grupos de presión con intereses especiales inmersos en clientelismo político. Esto estaba fundamentado en una noción hegeliana más profunda del progreso histórico.<sup>166</sup> “Nosotros siempre quisimos educación, alegó Yapiroa. “Queremos avanzar como pueblo. Las generaciones mayores eliminaron la esclavitud. Ahora nosotros queremos seguir hacia adelante”.<sup>167</sup>

## Otros actores: el ejército y la Iglesia

Los dos últimos actores de importancia en la escena política charagueña son los militares y la Iglesia. La guarnición local del ejército data del tiempo de la Guerra del Chaco cuando los soldados que luchaban valerosamente contra las fuerzas invasoras retomaron Charagua de manos paraguayas. Pero años de bajos presupuestos militares dejaron sus instalaciones en pobres condiciones, sin fondos para equipos y recursos inadecuados para formación. El comandante de la guarnición, teniente coronel Fair Villarroel, alardeó de tener buenas relaciones con el gobierno municipal, con numerosos proyectos en los cuales ambos cooperaron. Por ejemplo, el cuartel suministró gran parte de la mano de obra para los proyectos de renovación de la plaza y el parque. “Ellos dan el cemento y nosotros el resto”, dijo Villarroel.<sup>168</sup> El ejército también ayudó a limpiar el cementerio y las calles de la ciudad, y suministró los recursos humanos para varias campañas de salud.

En efecto, Villarroel aprovechó de un ambicioso gobierno municipal para sustituir el entrenamiento de combate, que no estaba a su alcance, con ejercicios ciudadanos cuyos costos pagó la municipalidad. Este trabajo rompió con el tedio de la vida de cuartel y permitió a los oficiales la oportunidad de desarrollar habilidades organizativas e inculcar disciplina en la tropa. El comandante solo se quejó de que fueran tan pocas las oportunidades. “Nos gustaría hacer más”, declaró, “pero el alcalde es un poco desorganizado”. El espíritu cívico de la guarnición también se extendió en el interior guaraní. “Tenemos muy buenas relaciones con los guaraníes y con la APG”, dijo Villarroel, explicando que mandaba regularmente a un doctor y a un dentista al centro médico de los guaraníes, y que “cualquier comunidad que pide ayuda, la recibe”. Consciente del rol histórico del ejército en la represión del pueblo guaraní, Villarroel mandaba oficiales a las fiestas y ceremonias de las aldeas, y trataba de asegurar que sus soldados no perturbaran la vida guaraní. Observadores locales no estuvieron en desacuerdo con el panorama descrito por Villarroel, observando que después de muchos años el ejército había retornado a los cuarteles y que ahora jugaba un papel benigno en los asuntos de la municipalidad.<sup>169</sup>

El líder de la Iglesia católica en Charagua a mediados de 1997 era fray Luis Roma, un sacerdote español que había trabajado 40 años en Bolivia, tres de ellos en Charagua. Además de supervisar la parroquia, Roma era responsable de la escuela administrada por Fe y Alegría, una ONG católica dedicada a la educación. Roma tenía buenas relaciones con el gobierno

municipal, el ejército, las aldeas rurales y los vecinos del pueblo, una impresión que a su vez era compartida por cada uno de estos. Pero el papel de la Iglesia no había sido siempre imparcial o benigno. “Antes de 1955 los terratenientes y la Iglesia ejercían el poder local, más los políticos que estaban en el poder en ese momento”, explicó Ribera, de Agacor, siendo él mismo un terrateniente. “Pero después de la revolución, la Iglesia cambió y tomó la opción por las causas populares y comenzó a trabajar con las poblaciones marginales”.<sup>170</sup>

La Iglesia había formado antes parte del *establishment* criollo, sancionando la violencia estatal contra el pueblo guaraní, no cristiano. Pero luego cambió y su nueva actitud quedó ejemplificada con hombres como Albó, Siquier y Roma —sacerdotes activistas nacidos en el extranjero que cruzaron el globo para trabajar con los pobres del campo y los desposeídos. Estos emplearon una forma nueva de llegar a ellos, altamente incluyente, que apelaba no solo a las necesidades espirituales de los guaraníes, sino también a sus inquietudes físicas y culturales. Sus instrumentos eran las tradicionales actividades comunitarias centradas en la iglesia, programas parroquiales en las aldeas y una serie de ONG apoyadas por la Iglesia, dedicadas a la educación, salud y desarrollo rural. Fe y Alegría y Cipca fueron dos prominentes; una tercera era Teko-Guaraní, dirigida por los jesuitas y dedicada a la educación bilingüe para los guaraníes como forma de afirmación cultural. El perfil de la Iglesia se redujo significativamente y ya no se sentaban a la derecha de las autoridades temporales del pueblo; en comparación con medio siglo antes, su poder estaba muy difuminado. Con todo, siguió siendo un actor importante y continuó influyendo en la vida cotidiana de Charagua.

## Resumen: cómo trabaja el gobierno en Charagua

La evidencia apunta abrumadoramente a la conclusión de que el gobierno local en Charagua fue de alta calidad. En docenas de horas de entrevistas con autoridades y ciudadanos de toda condición en la vida charagueña, no salió a la superficie ni una sola acusación de corrupción oficial. Esto es sorprendente dado el grado de descontento público con las autoridades electas en Bolivia, así como la inexperiencia de Charagua en el manejo de grandes flujos de fondos. Encuestados de comunidades esparcidas en toda el área municipal reportaron satisfacción con su gobierno local, y dijeron que sentían que sus preocupaciones estaban siendo atendidas por las políticas

públicas municipales. El alcalde, trabajando concertadamente con el comité de vigilancia, había implementado un sistema de planeamiento que tanto autoridades como bases coincidieron que era transparente, equitativo y altamente participativo. Los proyectos que resultaron de este proceso fueron del agrado de los ciudadanos, tanto porque respondían a necesidades reales como por la importancia dada a las opiniones locales desde su inicio y diseño. Observadores informados con afiliaciones políticas y organizativas variadas estuvieron de acuerdo en que las autoridades municipales tenían buenas intenciones y que eran eficaces, y que la calidad de las inversiones y servicios que proporcionaban eran igualmente altas.

El buen gobierno fue resultado de la interacción de las instituciones del gobierno local —el alcalde, el concejo municipal y el comité de vigilancia— que operaron en un contexto político dominado por los principales actores de la sociedad charagueña —los ganaderos y la APG. El despacho del alcalde, la rama ejecutiva del gobierno local, era en Charagua institucionalmente débil y sufría, como Saucedo admitió, de pobres recursos humanos y de una capacidad administrativa relativamente baja. Esto resultó compensado en gran medida por las virtudes del propio alcalde, ampliamente admirado por su energía, honestidad y la ambición que tenía para su municipio. La fuerza de su mandato electoral tenía una ventaja adicional. Habiendo sido elegido a dedo por los dirigentes de la APG, Saucedo era la cara blanca del poder político guaraní en Charagua. Su nominación, por parte de una organización que abarcaba a la mayoría de la población y llegaba hasta la estructura comunitaria, confirió a su cargo una legitimidad inmensa. Hacia abajo, a nivel de bases, la gente confiaba en el alcalde. Esto jugó un papel decisivo para que en las comunidades, más acostumbradas a la violencia estatal, surgieran ideas y preferencias para la inversión municipal; la cooperación que siguió durante la implementación de proyectos fue igualmente de mucha ayuda. Así el alcalde fue capaz de integrar las demandas de docenas de comunidades rurales en una estrategia de inversión que reflejaba sus necesidades: desarrollo humano, proyectos productivos y mantenimiento de caminos. Y también le fue posible hacerles demandas —donar mano de obra y materiales, pero sobre todo más importante, explotar las inversiones públicas para su propio beneficio. Si se iba a construir una escuela, ellos tenían que educarse. El hecho de que el municipio hablara ahora con la voz de los pobres ilustra el grado en el que el poder había cambiado en Charagua. El ayuntamiento ya no era el dominio de los ganaderos.

Al igual que el alcalde, el concejo trabajaba de cerca con los líderes comunitarios y escuchaba cuidadosamente las demandas de las bases. Al

igual que el alcalde, los concejales eran altamente estimados en sus distritos electorales como trabajadores honestos y capaces. La gente de las aldeas los juzgó efectivos y se alegraron con el resultado de su trabajo. Pero en términos institucionales, el concejo municipal tal vez siempre se destacó más que el alcalde, dado que la influencia de la APG atravesaba fronteras partidarias y vencía rivalidades políticas e ideológicas. Los dos concejales guaraníes por el MBL y el del MNR ignoraron fundamentalmente a sus partidos una vez que fueron elegidos, admitiendo con entusiasmo que ellos se reportaban a sus superiores en la APG y a nadie más. Formaron una mayoría en un concejo de cinco, junto con un representante de ADN, para promover los intereses de las comunidades rurales. La presencia de los guaraníes y la manera en que operaban fueron ciertamente la clave de la eficacia del concejo. Una vez más, el hecho de que su mandato electoral se fundara en la APG y la legitimidad que le conferían sus esfuerzos, le permitió trabajar de cerca con las autoridades a nivel de aldea, y detectar y priorizar sus necesidades a lo ancho de una gran área municipal. Esto condujo a un proceso de retroalimentación en el cual los planes municipales estuvieron en constante examen y ajuste para responder a las cambiantes condiciones comunitarias.

Si bien los guaraníes controlaban el concejo municipal, dominaban por completo el comité de vigilancia. Con siete guaraníes de los ocho miembros, el CV era esencialmente un brazo de la APG bajo el ropaje de una institución municipal. Sus autoridades eran autoridades de la APG y su presidente, Florencio Antuni, pasó la primera parte de su mandato también como presidente de la APG. Mientras que el alcalde y el concejo municipal representaban las posiciones de la APG en el gobierno local, el comité de vigilancia era esencialmente la APG. Mientras que los intereses guaraníes podían trascender la política partidaria en el concejo municipal, el CV era abiertamente apolítico. Las bases percibían al CV como lo hacían con respecto a la APG —representativo, honesto y prácticamente una extensión de su voluntad. Antuni podía explotar directamente la organización de la APG para determinar la opinión de las aldeas y movilizar a los guaraníes desde las bases hacia arriba. Esto lo colocaba en una fuerte posición con respecto al alcalde y al concejo municipal, y él lo sabía.

Pero irónicamente, los cimientos electorales de poder en Charagua eran tales que el CV no encontró necesario hacerse valer. El gobierno local boliviano está diseñado sobre mecanismos de control y equilibrio de poderes, donde las diferentes instituciones de gobierno representan intereses en competencia. El rol del CV es el de una cámara alta parlamentaria con derecho



a veto, donde las poblaciones rurales están sobre representadas; es capaz de paralizar los negocios municipales si se prueba que el gobierno es corrupto o insensible a las necesidades de sus electores. Pero en un municipio donde tanto el concejo municipal como el alcalde habían surgido de la APG, los intereses de la mayoría rural estaban ya bien representados. Con un CV que hablaba por el campo, quedaba poco por hacer. Su mera existencia probablemente dio a las comunidades rurales mayor peso en la competencia por los recursos públicos. Pero su eficacia era finalmente de una importancia de segundo orden en la cuestión de la eficiencia gubernamental. Con roles complementarios en planeamiento y ejecución de políticas públicas, el alcalde juntamente con el gobierno local determinaban el éxito gubernamental en Charagua. De estos, más importante probablemente era el alcalde, el protagonista que ayudaba a planificar y poner en marcha la inversión. Que el concejo proporcionara supervisión a un alcalde ya vigilado por la APG era, de alguna forma, redundante. Pero las raíces políticas comunes de las dos instituciones hacían que tales distinciones fueran difíciles y finalmente inútiles. La fuerza del alcalde estaba basada en el consenso social representado por la mayoría gobernante en el concejo municipal. Ambas instituciones estaban fundadas en última instancia por las redes sociales de la APG.

### ¿Organización o etnicidad?

El asalto guaraní de la política local comenzó recién en 1995. Su historia de los previos 100 años fue una saga larga y triste secuencia de la opresión oficial y del abandono. ¿Qué cambió? ¿Qué condiciones sociales y económicas subyacentes permitieron al pueblo guaraní ocupar con éxito los espacios centrales del poder local? Esta es fundamentalmente una historia de la construcción de una organización, no es cuestión de etnicidad. Después de todo, los guaraníes habían residido en Charagua por generaciones sin ninguna proyección política. Durante esa triste centuria no habían sido de alguna manera “menos guaraníes”. La descentralización fue un *shock* institucional que abrió un espacio que requería de una organización para completarse. Fue una suerte para los guaraníes el que hubieran comenzado a organizarse —bastante independientemente—unos cuantos años antes. La forma que tomó esta organización estuvo en gran parte teñida por la estructura social preexistente de las comunidades guaraníes, lo cual a su vez contribuyó a la velocidad con la cual la APG ganó legitimidad y fuerza organizativa. Pero sin la organización, su toma consensual de decisiones y

su solidaridad natural se hubieran quedado confinadas a sus comunidades rurales, sin vínculos con las políticas públicas y el poder.

Para que la APG tuviera tal impacto en los asuntos locales, era necesario un factor adicional. La elite urbana en el pueblo de Charagua había dominado la vida local por décadas, a través de las guerras y la revolución, y el surgimiento de comunidades rurales no representaba un desafío serio a su supremacía. En épocas anteriores, Agacor habría podido aplastar a la APG o excluirla fácilmente del poder. Que no lo hubiera intentado en 1995 es indicador del hecho de que la economía y la moral de los ganaderos había tocado fondo. Habían sido soberanos en las planicies del sur, con vastas tierras y manadas que llegaban a las decenas de miles; pero en 1995, los ganaderos eran las víctimas desanimadas de años de crisis agrícolas que habían rebajado drásticamente los precios de los alimentos, los ingresos, los precios de las propiedades y su capacidad de préstamo. En la medida que el poder económico pasó del campo a las ciudades, los hijos de los estancieros dejaron sus ricas tierras en busca de educación y carreras en la ciudad. Se rompió la antigua certeza que se tenía en las ricas estancias y que la prosperidad perpetua pasara de padres a hijos; la tierra no sería más el sustento de generaciones de familias de estancieros que se proyectaba hacia un futuro indefinido. Para muchos, la agricultura se convertiría en un pasatiempo. A medida que la tierra perdía valor, los ganaderos descubrieron que tenían muchas menos inversiones en sus estancias y, por tanto, mucho menos interés en controlar la política local. Y así, cuando surgió una APG conciliadora que reclamaba el municipio para ella misma, no encontraron una razón poderosa para oponerse a ella.

Agacor retuvo su importancia como institución, controlando un importante presupuesto, y con buenos recursos técnicos y humanos. Pero, como protagonista político y defensor de intereses, estaba perdida en la nueva Bolivia. Se sentía que incluso los ganaderos se consideraban una especie moribunda. Mientras que antes la voz de Agacor resonaba en el ayuntamiento, en el nuevo contexto institucional tenía poco lugar. Se puede interpretar la formación de la asociación comunitaria, por parte de los vecinos, como un intento de encontrar una forma organizativa que pudiera caber en el nuevo esquema. Pero incluso esta no fue tanto una estrategia sino una respuesta al éxito de la APG, un signo de su ambivalencia, un intento a tientas de reagruparse. En una época en la que la historia y la ideología habían despojado a los ganaderos de sus aliados tradicionales, las fuerzas armadas y la Iglesia, y se encontraban perdidos en un mar de cambio, la APG fue capaz de entrar relajadamente en el pueblo y tomarlo.

## CAPÍTULO 4

### Descentralización y capacidad de respuesta en Bolivia: una visión de 21 años

El capítulo 1 presentó estadísticas descriptivas simples, pero convincentes, que dieron a conocer que la descentralización había cambiado los patrones sectoriales y espaciales de inversión pública. Los gobiernos descentralizados invirtieron más en diferentes lugares y sectores que lo hecho antes por el gobierno centralizado, dando forma a patrones de inversión nacionales que se volvieron más sensibles a las necesidades locales. Pero la estadística descriptiva, aunque a menudo convincente, es analíticamente rudimentaria. La información cualitativa en profundidad de los capítulos 2 y 3 mostraron que los gobiernos descentralizados eran tan capaces de corrupción e ineptitud como de eficiencia y capacidad de respuesta. ¿Cuál es el balance de los efectos de la descentralización en el conjunto de la nación? ¿Puede una evidencia más rigurosa decirnos si la descentralización hizo que el gobierno fuera sistemáticamente más o menos sensible a las necesidades locales, o es que tuvo lo suficiente de ambos como para no producir efectos sistemáticos?

Este capítulo enfrenta el desafío con herramientas econométricas y con una base de datos original que contiene información de las inversiones anuales en todos los municipios de Bolivia durante el periodo 1987-2007. Esto duplica el tamaño de la muestra sobre la que se basó mi investigación previa sobre Bolivia<sup>1</sup> (1987-1996). De allí que las estimaciones que se facilitan más adelante incorporen mucha más información que cualquier trabajo anterior sobre la reforma boliviana. Y aún más interesante es que el mayor lapso temporal examinado aquí nos permite explorar cómo el impacto de la descentralización cambió con el tiempo.

Además de datos financieros, la base de datos incluye información demográfica, social, económica y geográfica, resultados electorales locales, y datos institucionales y de procedimiento del innovador censo municipal. Desafortunadamente, los cambios en la redacción de muchas preguntas entre 1992 y 2001 hicieron imposible comparar en el tiempo una serie de

respuestas específicas, dejándonos solamente una observación para una serie clave de variables sectoriales durante esos 20 años. ¿Cómo podemos entonces investigar los efectos de la descentralización con buenas series temporales de datos en flujos de inversión nacionales y locales, solo con datos transversales para algunas variables claves? Este capítulo proporciona una metodología econométrica para hacerlo.

Desarrolla también un modelo teórico en el cual los bienes públicos corren conjuntamente a cargo del gobierno central y de los locales. Esto sirve de ayuda para interpretar resultados econométricos, y de marco coherente para pensar de manera más general sobre algunas de las *trade-off* claves de la provisión local de bienes públicos con relación a una provisión central.

La cuestión de la descentralización y la capacidad de respuesta a las necesidades nos devuelve a la curiosa discrepancia, ya mencionada en la introducción, entre el entusiasmo mundial de gobiernos y analistas de políticas públicas acerca de la descentralización, y la débil y contradictoria evidencia acerca de sus efectos. En particular, la bibliografía contiene escasos análisis econométricos de los efectos de la descentralización sobre la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades locales, y la evidencia anecdótica relevante es ambigua. Esto es especialmente sorprendente dado que la creciente capacidad de respuesta constituye uno de los argumentos centrales a favor de la reforma. Además, no he encontrado ningún estudio que haga un seguimiento del proceso de descentralización con datos rigurosos en un lapso de tiempo significativo.

Este capítulo busca llenar estos vacíos examinando, en 21 años, los efectos de la descentralización en la capacidad gubernamental de respuesta a las necesidades locales, de manera cuidadosa y metódica, usando abundante información de Bolivia. Centrarme en un país me permite controlar más sistemáticamente el régimen político, los *shocks* externos y otros factores exógenos que en un acercamiento entre países. Y el caso de Bolivia es apropiado puesto que la reforma fue exhaustiva y sostenida, y de esa manera constituye un experimento social. El resto del capítulo presenta primero el modelo de provisión conjunta de bienes públicos locales como un juego Stackelberg en el que la competencia política provee a los gobiernos locales de mejor información acerca de las preferencias locales heterogéneas, pero el gobierno central es más productivo. A continuación se presenta la información y se desarrolla una metodología para estimar los efectos de la descentralización en la capacidad de respuesta del gobierno cuando la información financiera es abundante, pero los datos sociales, demográficos,

institucionales y otros no lo son. Luego se analiza si la descentralización cambió los patrones públicos de inversión en los 311 municipios de Bolivia, y se examinan los determinantes de estos cambios centrándonos en las variables de necesidad. La última sección presenta conclusiones analíticas.

## Modelo

Como en muchos países, en Bolivia el gobierno central y los locales se encargan de proveer servicios de manera conjunta. La sección de resultados empíricos, más adelante, se centra en el efecto que tienen las instituciones y el control de presupuestos locales en la capacidad de respuesta de las inversiones municipales a las necesidades locales. Pero antes de sumergirnos en lo empírico, por claridad conceptual, es útil formalizar la interacción entre centro y periferia. Para entender mejor cómo estas interacciones afectan la provisión de bienes comunes locales, esta parte desarrolla un modelo simple de provisión conjunta, siguiendo a Varian (1994) y Batina & Ihori (2005), en el cual el gobierno central se mueve primero y el gobierno local es un seguidor Stackelberg. En vez de comparar dos extremos teóricos en los que *ya sea* el gobierno central o los gobiernos suministran servicios públicos locales, como hice en mi artículo de 2004, el modelo de provisión más realista que presento es el producto conjunto de las decisiones de inversión centrales y locales.

Un *trade-off* clave es que los gobiernos locales tienen mejor información, aunque el gobierno central es más eficiente en la producción de bienes públicos. Esto se debe a que la competencia política local —digamos, los ciclos de elecciones y *lobby*, con campañas y otras dinámicas relacionadas— proveen a los gobiernos locales de información acerca de las preferencias locales. En cambio, la competencia política no proporciona información útil acerca de preferencias locales al gobierno central. Esto sucede porque las elecciones nacionales no se centran en asuntos locales, mientras que las elecciones locales sí —con opciones específicas acerca de políticas públicas a nivel local. Pero, la segunda parte del *trade-off* puede ser que las economías de escala tradicionales —con ventajas tecnológicas y organizativas— son mejores que los gobiernos locales en la producción de bienes públicos. En muchos países, por ejemplo, los profesionales más capaces del sector público trabajan para el gobierno central, no para uno local. Esto permite a los organismos centrales diseñar, planificar e implementar intervenciones

que son de más alta calidad, más eficientes en términos de costos, o ambas cosas al mismo tiempo.

Supongamos un país compuesto por distritos  $T$ , cada uno con población  $n_j$  donde  $j$  denota distrito. Los individuos tienen una utilidad lineal  $U_i = \ln(x_i) + \theta_i \ln(g_j)$  donde  $x_i$  es la cantidad de bien público consumida por el individuo  $i$ ,  $g_j$  es la cantidad de bien público disponible en el distrito  $j$ , y  $\theta_i$  es la preferencia del individuo  $i$  por un bien público  $g_j$ . Las contribuciones del gobierno central y de los locales al bien común público se denotan  $g_j^c$  y  $g_j^l$ , por lo tanto,  $g_j = g_j^c + g_j^l$ . Denotamos la preferencia local mediana por el bien público en el distrito  $j$  como  $\theta_{mj}$ . El bienestar local se define como la utilidad mediana,  $U_{mj} = \ln(x_{mj}) + \theta_{mj} \ln(g_j)$ .

La función del gobierno es proveer bienes públicos, cosa que financia con un impuesto personal local. El gobierno local establece  $\theta_{mj}$  con probabilidad  $p_l$  y  $\theta_{-mj}$  con probabilidad  $(1 - p_l)$ , y el gobierno central establece  $\theta_{mj}$  con probabilidad  $p_c$  y  $\theta_{-mj}$  con probabilidad  $(1 - p_c)$ . La probabilidad varía como  $p_{l,c} \in [0,1]$ , y  $\theta_{-mj}$  se define como un valor irrestricto de  $\theta$  diferente a  $\theta_{mj}$ . Por suposición (ver arriba),  $p_l$  aumenta con la cantidad y duración de la competencia política en un municipio, mientras que  $p_c$  no lo hace. Para facilitar la notación, la competencia política es representada por  $e$ , el número de elecciones desde el comienzo del gobierno local en un municipio. Por tanto,

$$p_l = f(e), \quad \frac{dp_l}{de} > 0, \quad \text{y} \quad \frac{dp_c}{de} = 0$$

La eficiencia superior del gobierno central se modela como una ventaja de costo en la provisión de un bien público dado. El impuesto personal necesario para financiar un nivel dado de provisión bajo el gobierno central es así  $\alpha g_j/n_j$  con  $0 < \alpha \geq 1$ , más bajo que el impuesto que el gobierno local  $g_j/n_j$ .

En esta variante del juego de Stackelberg, el gobierno central es el líder y anuncia primero su nivel provisión. El gobierno local observa esto y calcula su reacción óptima, que luego provee. La solución se obtiene por inducción inversa, y así comenzamos por la reacción del gobierno local. Por cada  $g_c$  que elige el gobierno central, el problema del gobierno en el distrito  $j$  es:

$$\max_{g^l} \left[ (p_l \theta_m + (1 - p_l) \theta_{-m}) \ln(g^l + g^c) - \frac{g^l}{n} \right] \quad (1)$$

donde por conveniencia eliminamos los subíndices  $j$ . Tomamos la condición de primer orden y simplificamos la expresión sin perder generalidad tal que  $\theta_{-m} = 0$ . Reordenando se proporciona la respuesta óptima del gobierno local

$$g^{l*} = n \theta_m p_l - g^c. \quad (2)$$

El gobierno central establece su propio nivel de provisión de forma independiente. Esto refleja la práctica común y se puede considerar una conveniencia burocrática para el centro. En el mundo real esto se puede deber a las variabilidades relativas de la asignación central versus las locales en el tiempo, su tamaño relativo, los diferentes criterios de asignación usados a nivel central versus niveles locales, o al simple hecho de que el centro se mueve primero y que la política local puede ser impredecible. El problema del gobierno central en los distritos  $T$  es

$$\max_{g^p, \dots, g^l} \left[ \sum_j (p_c \theta_{mj} + (1 - p_c) \theta_{-mj}) \ln(g_j^c) - \sum_j \alpha \frac{g_j^c}{n_j} \right] \quad (3)$$

Resolviendo el distrito  $j$ , tomamos las condiciones de primer orden y una vez más simplificamos tal que  $\theta_{-m} = 0$ . Reordenando llegamos al nivel óptimo de provisión de bienes públicos del gobierno central

$$g^{c*} = \frac{n \theta_m p_c}{\alpha} \quad (4)$$

lo cual refleja la eficiencia superior del gobierno central.

Sustituyendo (4) en (2) tal que  $\tau = p_c/p_l$  obtenemos

$$g^{l*} = n \theta_m p_l \left(1 - \frac{\tau}{\alpha}\right). \quad (5)$$

Podemos considerar  $\tau$  como la sensibilidad del centro a las preferencias locales expresadas en términos de la sensibilidad del gobierno local. Este solo proveerá una cantidad positiva de bienes públicos  $g^*$  cuando  $\tau < \alpha$ , es decir, cuando la precisión relativa del gobierno local para captar las preferencias locales compensa por demás la eficiencia superior del centro. En este caso al gobierno local le resulta eficiente proveer alguna parte de los bienes públicos, parte que se eleva mientras cae el valor de  $\tau/\alpha$ . En cambio, si  $\tau \geq \alpha$ , entonces  $g^*$  será cero y todos los bienes públicos serán provistos por el centro.<sup>2</sup> Estos resultados proporcionan una guía simple de qué tipo de bienes públicos y servicios deberían ser descentralizados y cuáles provistos por el centro, si el *trade-off* central de nuestro modelo es correcto.

TABLA 2

Condición	Resultado	Implicación
$\tau = p/p_1 < \alpha$	$g^{l*} > 0$	La provisión conjunta central-local es eficiente
$\tau = p/p_1 \geq \alpha$	$g^{l*} = 0$	La provisión centralizada es eficiente

Para más implicaciones, consideremos que los parámetros  $\tau$  y  $\alpha$  son característicos de bienes o servicios específicos (p. ej., educación primaria, caminos locales, saneamiento), no de la localidad. Para servicios donde la producción es a pequeña escala y dispersa, tales como educación primaria y atención sanitaria primaria, podemos esperar razonablemente que la ventaja en eficiencia del centro con relación a la provisión local sea relativamente baja (por ejemplo, comparada a la educación terciaria, carreteras principales o protección medioambiental), y dominada por la habilidad del gobierno local para captar mejor las preferencias locales; por tanto,  $\tau < \alpha$ . Tales servicios comprenden una categoría por la cual los individuos están bien situados para evaluar sus propias necesidades (comparemos educación primaria con, por ejemplo, protección medioambiental), y los gobiernos locales están más cerca de los individuos que el gobierno central. Por tanto, esperamos que  $g^*$  tenga un valor positivo para la educación primaria y la salud, y de hecho que se eleve en el tiempo a medida que las sucesivas elecciones lleven a  $p_1$  más cerca de 1. Otros servicios, como educación terciaria, protección medioambiental, o de hecho defensa nacional, se basan en conocimiento más especializado y/o revelan mayores economías de escala. El gobierno central tendrá mayor ventaja en la producción de tales servicios, y los gobiernos locales una menor para captar las necesidades locales.



Estos resultados implican que, para los bienes donde  $\tau < \alpha$ , la provisión descentralizada será más sensible a las necesidades locales que una provisión centralizada. Ponemos a prueba esta predicción comparando empíricamente tanto los patrones de inversión del gobierno central antes de 1994, como los mismos de los gobiernos locales desde 1994, con indicadores objetivos de necesidad.

## Datos y metodología

### Datos

Compilé mi base de datos de fuentes oficiales del gobierno y, hasta donde sé, es la única base de datos de esta naturaleza que existe. La información proviene de la Contraloría General de la República, Dirección General de Contabilidad, Ministerio de Finanzas, Corte Nacional Electoral, Instituto Nacional de Estadísticas, Secretaría Nacional de Desarrollo Rural,<sup>3</sup> Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Fondo de Inversión Social, Unidad de Análisis de Políticas Sociales, Viceministerio de Participación Popular, y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. La base de datos cubre el universo de los municipios bolivianos, territorio y población.<sup>4</sup>

Compilar la base de datos no fue sencillo. Antes de 1994, el gobierno central era el que efectuaba gran parte de la inversión pública en las aldeas y pueblos bolivianos. Pero los registros financieros de estos proyectos — voluminosos y muy detallados— no incluyen información de los municipios a los que (finalmente) pertenecerían. Esto no es sorprendente, ya que la mayoría de los municipios no existían siquiera en estatutos, mucho menos en cualquier otro sentido real o administrativo. Por tanto, los expertos locales en sistemas de información geográfica estuvieron dedicados a asignar los miles de proyectos de inversión pública en el Presupuesto de Inversión Pública de 1987-1993 a los municipios bolivianos, tal como fueron creados o expandidos por la reforma de 1994. Esta información se combinó con los datos posteriores a la reforma que reportaron los gobiernos municipales para crear una base de datos que comprende el periodo 1987-2007 y que denominé *Bolivia Municipal Investment Dataset* [Inversión municipal boliviana]. Esta base de datos está disponible en mi página web<sup>5</sup> y es una de las principales contribuciones de esta investigación.

La información presupuestaria y de inversión son datos de panel. La información electoral de las elecciones de 1993, 1995, 1999 y 2005 es periódica y transversal. Los datos sociales, demográficos, económicos y geográficos son transversales desde los censos nacionales de 1992 y 2001. La información institucional, de infraestructuras y procedimientos del innovador censo municipal de 1997 —un ejercicio especial que inventarió la infraestructura física e institucional de los municipios así como también los procedimientos para la toma de decisiones— es transversal. Su uso constituye una de las innovaciones de este estudio. La base de datos retiene la integridad de la información de acuerdo con su fuente.<sup>6</sup> Las estimaciones econométricas de este capítulo usan variables similares de diferentes fuentes en especificaciones alternativas a modo de comprobaciones de robustez. Los modelos prueban ser robustos.

## Metodología

Mi objetivo es comprobar si la descentralización hizo que la inversión pública fuera más sensible a las necesidades locales en Bolivia. Esto se puede fácilmente descomponer en dos preguntas: (1) ¿cambiaron con la descentralización los patrones de inversión pública?, y si fue así, 2) ¿determinan estos cambios los indicadores de necesidad? Es posible que la inversión pública no cambiara con la descentralización —que la estructura de la administración pública de Bolivia fuese reformada de manera significativa, pero los patrones locales de inversión y las decisiones sobre políticas públicas continuaran como antes. Si esto fue así, descentralización y centralización serían en gran parte equivalentes desde una perspectiva económica, aunque una sería preferible a la otra por motivos políticos u otros. Si la descentralización realmente cambió los patrones de inversión, se vuelve importante tratar de caracterizar estos cambios en términos de bienestar y distribución, e identificar cuáles son los factores sociales e institucionales más asociados con estos cambios.

Idealmente los bienes públicos deberían medirse con unidades de producción ajustadas a la calidad, o separadas por tipo. Pero tal información no está disponible en Bolivia (como era de esperar), por lo que calculo la inversión en forma de recursos gastados en proyectos de inversión pública. Este enfoque tiene la ventaja de usar unidades naturales, no controversiales, y de facilitar comparaciones entre diferentes sectores. Separo estos flujos en 13 sectores diferentes, de los cuales analizo 10 (ver tabla 2).<sup>7</sup>

Usando los datos de panel descritos arriba, el método de estimación del modelo es

$$G_{mt} = \beta_1 \alpha_m + \beta_2 \alpha_m^* + \beta_3 \delta_t + \varepsilon_{mt} \quad (6)$$

donde  $G_{mt}$  denota inversión pública por sector (educación, salud, etc.) medida en miles de bolivianos constantes del año 2000,<sup>8</sup>  $\alpha_m$  y  $\delta_t$  son vectores de variables ficticias de estado y año, y  $\alpha_m^* = \alpha_m D_t$ , donde  $D_t$  es una variable ficticia de descentralización que toma los valores 0 antes de 1994 y 1 después; todo suscrito por municipalidad  $m$  y año  $t$ .<sup>9</sup> Los patrones de inversión se descomponen así en tres términos: un efecto año,  $\delta_t$ , que captura las perturbaciones anuales y características específicas de tiempo; un efecto estatal,  $\alpha_m$ , que captura todas las características de un estado fijas en el tiempo; y un efecto interactuado de descentralización estatal,  $\alpha_m^*$ , que captura características específicas de estado a partir de 1994.

Cualquier cambio sistémico en la política o economía de Bolivia que afecte a todos los municipios de manera similar, tales como una iniciativa nacional de política pública o una perturbación externa, será capturado por el término anual,  $\delta_t$ . Los efectos relacionados con las características fijas de los municipios, tales como su tamaño, ubicación o ambiente, serán capturadas por el término estado,  $\alpha_m$ . Y cualquier efecto localmente específico que se activó solo después de la descentralización será capturado por el término  $\alpha_m^*$ . Sabiendo lo que conocemos de Bolivia, tal como describimos en el capítulo 1, la interpretación más razonable de este último término es que captura dos tipos de efectos: (1) gobiernos locales, asociaciones ciudadanas y otras instituciones locales creadas por la reforma, y (2) actores y fuerzas locales preexistentes que adquirieron relevancia con la descentralización —es decir, aquellos capaces de afectar la formulación de políticas públicas a nivel local, pero no en el central. Nótese que esto es así por construcción; no es un supuesto. Utilizo estimaciones Tobit para la ecuación (6).

Porque  $\alpha_m$  y  $\alpha_m^*$  son variables ficticias, una para cada uno de los 310 municipios en Bolivia, la ecuación (6) producirá 310  $\beta_1$ s separados y 310  $\beta_2$ s. Luego realizo tres test:

1.  $\beta_2 = 0$  Un  $t$ -test para comprobar si el promedio de los coeficientes de  $\alpha_m^*$  es significativamente diferente a 0, para cada sector. Un resultado no significativo, por ej.  $\beta_2 = 0$ , es evidencia de que la descentralización no cambió patrones de inversión en un sector dado.

La significación estadística, esto es,  $\beta_2 \neq 0$ , proporciona evidencia de que la descentralización cambió patrones de inversión nacionales a través de las acciones de gobiernos y actores locales recientemente empoderados.

2.  $\beta_{2m} = 0$  Un  $F$ -test para comprobar si los coeficientes de  $\alpha^*_m$  son estadísticamente diferentes a 0, municipio por municipio, para cada sector. La significación implica que la descentralización cambió patrones de inversión locales en un municipio en particular. La significación en muchos municipios constituye evidencia más sólida de que la descentralización cambió patrones de inversión nacionales en un sector dado.
3. Finalmente, uso los valores de  $\beta_{1m}$  y  $\beta_{2m}$  para estimar el modelo

$$\beta_{2m} - \beta_{1m} = \zeta \mathbf{S}_m + \eta \mathbf{Z}_m + \varepsilon_m \quad (7)$$

para cada uno de los diez sectores, donde el lado izquierdo [LHS] representa las *diferencias* en coeficientes de estado ficticios de la ecuación (6),  $\mathbf{S}$  es una escalar o vector de la oferta existente de servicios públicos (definidos de varias maneras, como veremos adelante) cuando comenzó la descentralización, y  $\mathbf{Z}$  es un vector de variables institucionales y cívicas, ambas indicadas por la municipalidad  $m$ .

Este enfoque aísla los cambios en los patrones de inversión resultantes de un cambio a un régimen descentralizado y luego examina sus determinantes. Su ventaja principal es que ofrece una manera natural de estimar los determinantes descentralizados de la formulación de políticas públicas cuando los datos presupuestarios son series temporales, pero las variables institucionales, cívicas y las de necesidad son sectoriales. Observemos que la ecuación (7) es una forma general y no un modelo estructural, y por tanto los resultados no serán sensibles a supuestos teóricos específicos. La variable LHS no debería estar relacionada con todos los factores que permanecen constantes entre los dos periodos y, por tanto, omito variables socioeconómicas, regionales y otras que no varían entre el régimen centralizado y el descentralizado.

TABLA 3. Variables de componente principal y sus interpretaciones

Grupo de VCP	Nº VCP	Interpretación —aumentos de variable en... Listado en orden de importancia, donde corresponda (para detalles, ver apéndice)
Organizaciones cívicas	1	Número de organizaciones territoriales de base (OTB), ciudadanas y locales
	2	Número de grupos indígenas (distintos a las OTB urbanas)
	3	Número de juntas vecinales urbanas
Organizaciones del sector privado	1	Número de firmas de restaurantes y hoteles, transporte comercial, electricidad y del sector financiero
Planificación de proyectos	1	Procedimientos de planificación de proyectos basados en información sectorial detallada, que sigue a procedimientos consensuales y abiertos
Formación y construcción de capacidades	1	Número de esfuerzos de formación y de aumento de capacidades emprendidos (a diferencia de solicitados) por/para el gobierno local en áreas específicas de planificación, presupuesto y administración
	2	Número de tales esfuerzos solicitados (a diferencia de emprendidos)
Tecnologías de la información	1 y 2	Sistemas de TI –equipos y software– en uso por parte de las municipalidades y cómo estas acceden a ellos
Participación con el gobierno central	1 y 2	Inversión ficticia del gobierno central, sus informes y auditorías de las actividades de los gobiernos locales

Literalmente se dispone de centenares de variables para Bolivia que podrían incluirse en el vector  $\mathbf{Z}$ . Para facilitar el análisis y combinar variables tipo- $Z$  muy específicas en indicadores más significativos y conceptualmente defendibles, las caracterizo de acuerdo con los grupos de la tabla 3, y construyo variables de componente principal (VCP) para cada una.

Este proceso de reducción de datos me permite extraer un pequeño número de variables resumen de un gran número de indicadores altamente específicos con una pérdida de información mínima. El proceso se explica en detalle en el apéndice 1, donde las VCP y sus constituyentes, así como las variables de necesidad, están también resumidas. La ecuación (7) puede ser reescrita así

$$\beta_{2m} - \beta_{1m} = \zeta \mathbf{S}_m + \eta_1 \mathbf{Z}_{1m} + \dots + \eta_6 \mathbf{Z}_{6m} + \varepsilon_m, \quad (8)$$

donde los subíndices 1 al 6 denotan los grupos de arriba.

El principal coeficiente de interés es  $\zeta$ , que interpreto como la necesidad, por parte del distrito, de inversión pública adicional al comienzo de la descentralización. Esto se basa en el supuesto de una utilidad marginal decreciente de un servicio público a medida que aumenta el nivel de provisión de ese servicio. En el lenguaje del modelo, tal que  $\theta_m = U'(g) < 1$ . Uso dos tipos de información como indicadores de la oferta de servicios públicos: (1) las tasas de penetración<sup>10</sup> de los servicios públicos o beneficios en la población local,  $r$ , o la población sin acceso a los mismos,  $1-r$ ,<sup>11</sup> y (2) la oferta inicial *per cápita* de infraestructura (al comienzo de la descentralización). Ejemplos de estos son: (1) las tasas de alfabetización y de analfabetismo, el porcentaje de la población sin agua o alcantarillado; y (2) el número de instalaciones deportivas y de mercados *per cápita* en 1994. De estos, las variables de tipo 1 pueden ser consideradas indicadores de necesidad más certeros, porque captan mejor el criterio de uso de los servicios públicos por parte de la población y es probable que sean indicadores más exactos del flujo de beneficios producidos por las inversiones públicas. Las variables del tipo 2 indican existencia más que explotación por parte de la población local, y de ahí que deberían ser indicadores de necesidad menos exactos. Uso variables de tipo 2 cuando no están disponibles las del tipo 1. Es también importante señalar que “necesidad” es un concepto relativo, que incrementa y cae con  $U'(g)$ . Esta distinción es importante, puesto que en la semántica de su uso común, “necesidad” es un concepto absoluto, e incluso discreto, que existe en algunos lugares (en algunos momentos) y no en otros.

Siguiendo el argumento anterior, espero que  $\zeta$  sea negativo y significativo cuando  $S_m$  sea medido por la tasa de penetración  $r$ , y positivo y significativo cuando  $S_m$  sea medido por  $(1-r)$ . Si  $S_m$  es medido por  $r$ , un coeficiente negativo sugiere que el gobierno descentralizado invierte mucho más en un tipo de bien público donde es escaso, y por tanto supongo que donde es más fuertemente preferido. La descentralización debería conducir a un patrón de inversión más progresivo en términos de necesidad objetiva que un gobierno centralizado. Un coeficiente positivo implicaría que el gobierno descentralizado se comporta de manera regresiva, acentuando diferencias preexistentes en la dotación de bienes públicos. Interpreto tal resultado como evidencia de que la relación planteada anteriormente es regresiva, y que el gobierno central asigna inversión pública con más sensibilidad a las necesidades que el gobierno local. Un coeficiente igual a cero sugeriría que el gobierno no toma para nada en cuenta la oferta existente de bienes públicos en la toma de decisiones de inversión, lo que implica que las preferencias locales no deberían aparecer en la expresión.

Sin embargo, las variables en  $Z$  no están incluidas como meros controles. Interesan sus coeficientes,  $\eta$ , en la medida en que ayudan a abrir la caja negra de la adopción de decisiones en la inversión local. ¿Qué factores fueron importantes para determinar los patrones de inversión descritos en los test 1, 2 y 3? Los argumentos presentados por los politólogos de la valoración superior del gobierno descentralizado acerca de las necesidades locales incluyen una mayor sensibilidad a la demanda de las bases, y mayor acceso al proceso de elaboración de políticas por parte los grupos locales de *lobby*. Estos factores se combinan para producir una mayor responsabilidad política por parte de los funcionarios locales ante la población local.<sup>12</sup> Por eso, incluyo indicadores de organizaciones ciudadanas locales y del sector privado en todos los sectores examinados abajo (test 3). Vuelvo a este tema con mucho más detalle en los capítulos que siguen.

Otros factores que pueden afectar los resultados de la inversión municipal, cuando están disponibles, incluyen el uso de técnicas para la planificación de proyectos, formación y medidas para la construcción de capacidades, y acceso a la tecnología de la información. Finalmente, las inversiones locales pueden resultar afectadas por la participación de las municipalidades con el gobierno central, como los esquemas de cofinanciación, auditorías, o cuando las actividades locales tienen que ser reportadas o estar sometidas a otra vigilancia centralizada. Así incluyo tales variables en modelos seleccionados en todos los sectores analizados abajo. Estos términos pueden estar colocados en el lado derecho de la ecuación (7) porque representan ya sea programas que no existían antes de 1994, o factores que no eran relevantes para que las decisiones de inversión se tomaran en el centro. Los coeficientes positivos en estas VCP proporcionan una débil evidencia de que el gobierno local evalúa las preferencias con más exactitud que el gobierno central ( $p_l > p_c$ ).

## Resultados empíricos: descentralización e inversión

Test 1 y 2: ¿Cambió la descentralización los patrones de inversión pública?

La tabla 4 muestra los resultados del test 1,  $\beta_2 = 0$ . Las estadísticas del test para  $\beta_1 = 0$  están también incluidas para efectos de comparación. Los valores promedio son significativamente diferentes a nivel 0,1% en ocho de los diez

TABLA 4, ¿Cambió la descentralización los patrones locales de inversión?

Test 1:  $\chi^2\beta_2 = 0?$   $\chi^2\beta_1 = 0?$ 

Sector	Variable	Promedio	Error estadístico	Test $t$ -estadístico	Test Valor $P$
Educación	D-estado ficticio $\beta_2$	0,02253	0,00183	12,34170	0,00000
	Estado ficticio $\beta_1$	0,00805	0,00142	5,66610	0,00000
Transporte	D-estado ficticio $\beta_2$	-0,16890	0,01475	-11,45060	0,00000
	Estado ficticio $\beta_1$	0,18026	0,01204	14,97770	0,00000
Agricultura	D-estado ficticio $\beta_2$	-0,02835	0,00304	-9,33570	0,00000
	Estado ficticio $\beta_1$	0,03594	0,00245	14,64660	0,00000
Energía	D-estado ficticio $\beta_2$	-0,03369	0,00370	-9,10040	0,00000
	Estado ficticio $\beta_1$	0,03691	0,00302	12,23910	0,00000
Comunicaciones	D-estado ficticio $\beta_2$	-0,00602	0,00069	-8,71880	0,00000
	Estado ficticio $\beta_1$	0,00524	0,00057	9,15270	0,00000
Desarrollo urbano	D-estado ficticio $\beta_2$	-0,01618	0,00201	-8,05070	0,00000
	Estado ficticio $\beta_1$	0,01206	0,00165	7,30610	0,00000
Agua y saneamiento	D-estado ficticio $\beta_2$	-0,00643	0,00152	-4,22130	0,00000
	Estado ficticio $\beta_1$	0,01484	0,00122	12,17050	0,00000
Salud	D-estado ficticio $\beta_2$	0,00256	0,00075	3,42380	0,00060
	Estado ficticio $\beta_1$	0,00742	0,00058	12,73260	0,00000
Manejo de cuencas	D-estado ficticio $\beta_2$	0,00076	0,00043	1,79000	0,07350
	Estado ficticio $\beta_1$	0,00233	0,00034	6,83000	0,00000
Industria y turismo	D-estado ficticio $\beta_2$	0,00146	0,00127	1,14890	0,25070
	Estado ficticio $\beta_1$	0,00687	0,00103	6,67470	0,00000

Nota:  $N = 4,340$ 

sectores: educación, transporte, agricultura, energía, comunicación, desarrollo urbano, agua y saneamiento, y salud; a nivel 10% para el manejo de cuencas. Solo industria y turismo reprueban claramente el test. Esto implica que la descentralización cambió los patrones nacionales de inversión en los primeros ocho sectores, y tal vez en el manejo de cuencas también. Estos resultados son muy similares a aquellos de mi artículo de 2004, solo que algo más sólidos.

El examen de los valores de  $\beta_2$  indica que la descentralización incrementa la inversión en educación, salud y manejo de cuencas, y baja la inversión (por valor) en transporte, agricultura, energía, comunicación, desarrollo urbano (de forma desconcertante, dadas las estadísticas descriptivas del capítulo 1), y agua y saneamiento. Para comprender estos resultados consideremos también la tabla 5, que muestra que el número de municipalidades que invierten en estos sectores aumentó de manera masiva sin excepciones. Esto implica que la concentración de inversiones cayó después de la descentralización, puesto que más municipalidades invirtieron en muchos más proyectos, más pequeños, que lo que había hecho antes el gobierno central.



**TABLA 5. Número de municipios que recibieron inversiones, por sector (en años municipales)**

Sector	1987-93	1995-2001	Porcentaje de cambio
Desarrollo urbano	66	1.646	2.394%
Educación	75	1.576	2.001%
Salud	96	1.269	1.222%
Industria y turismo	44	564	1.182%
Agua y saneamiento	202	1.390	588%
Energía	180	815	353%
Transporte	371	1.376	271%
Manejo de cuencas	46	146	217%
Agricultura	343	1.037	202%
Comunicaciones	38	83	118%

*Nota:*  $N$  = el periodo posterior a la descentralización se trunca en 2001 para comparar lapsos de tiempo similares.

**TABLA 6. Test 2: número de municipios donde el  $F$ -test rechaza las hipótesis  $\beta_{2m} = 0$  y  $\beta_{1m} = 0$**

Sector	$\beta_{2m} \neq 0$	% del total	$\beta_{1m} \neq 0$
Educación	117	38%	1
Manejo de cuencas	108	35%	4
Industria y turismo	89	29%	4
Salud	69	22%	9
Agricultura	55	18%	37
Transporte	34	11%	36
Agua y saneamiento	27	9%	21
Energía	10	3%	8
Comunicaciones	6	2%	4
Desarrollo urbano	2	1%	6

La tabla 6 muestra los resultados de un test más exigente: el número de municipios sueltos donde podemos rechazar la hipótesis  $\beta_{2m} = 0$ , es decir, el número de municipios en los que la descentralización cambió de manera significativa los patrones de inversión después de 1994. Las estadísticas del test para  $\beta_{1m} = 0$  están de nuevo incluidas con fines de comparación. Pasaron este test 38% de los municipios en educación, un tercio en manejo de cuencas e industria y turismo, un quinto en salud y agricultura, y una décima parte de ellas en transporte y en agua y saneamiento. Tres por ciento o menos de los municipios mostraron resultados significativos en energía, comunicaciones y desarrollo urbano. Este test nos deja pocas dudas de que

los patrones de inversión cambiaron significativamente en los primeros cinco sectores, y no lo hicieron de manera significativa en los últimos tres (sombreados), estando los sectores de transporte y de agua y saneamiento en el borde entre el estancamiento y el cambio. Tomando en cuenta los resultados del test 1 podemos afirmar que la inversión local en transporte y en agua y saneamiento realmente cambiaron con la descentralización, aunque menos dramáticamente que los otros sectores.

¿Por qué el sector de industria y turismo reprobó el test 1 pero pasó el test 2? Esto se debe al efecto promedio del test 1: los incrementos en inversión en 300 municipios son en gran parte neutralizados por las caídas en inversión en los nueve municipios que son entre 10 y 1000 más grandes en tamaño, lo cual hace que el efecto promedio no sea significativo. Estos últimos son de los pocos lugares favorecidos donde el gobierno central invirtió grandes sumas antes de la reforma. Al observar con detenimiento los resultados del test 2, uno a uno, se captura lo que se pierde con el acercamiento genérico del test 1.

Puede que algunos lectores noten que el número de municipios que pasó el test 2 es en general más bajo de que lo que reporté en mi artículo de 2004. Esto se debe a dos razones: mientras que el estudio anterior usó bolivianos corrientes en un periodo mucho más corto de tiempo, el lapso temporal más largo me obliga aquí a medir las inversiones en bolivianos constantes del año 2000. En segundo lugar, como apunté en el capítulo 1, el periodo inmediatamente posterior a la descentralización (1994-96) muestra mayores diferencias en patrones de inversión en relación con las prioridades del gobierno central, puesto que la inversión se concentra tremendamente en solo dos sectores que el centro había en buena parte ignorado: educación y desarrollo urbano. Este es precisamente el periodo en el que mi estudio anterior se centró. Después de 1997, la inversión municipal abarca un conjunto de sectores más amplio,<sup>13</sup> y por eso los resultados del test tenían que ser menos dramáticos.

Finalmente, y en términos del contexto más amplio en el que operaron los gobiernos locales, es interesante ver cómo cambiaron las prioridades de las políticas públicas del gobierno central durante este periodo. Mi metodología asocia tales cambios a las variables ficticias de año y cuantifica cada año anualmente. Nótese que estos cambios son de alcance nacional y que por definición habrían afectado a todos los municipios (debido, por ej., a políticas nacionales cambiantes o perturbaciones externas) y por tanto no atribuibles a las decisiones del gobierno local. La tabla 7 presenta los resultados.

TABLA 7. Año ficticio = 0? Número de municipios donde el F-test rechaza la hipótesis (año omitido/comparador 1987)

Sector	$\beta_{3m}$ N° significativo	% significativo	Años
Industria y turismo	15	75%	1991-2005
Energía	3	15%	1992, 2006-7
Salud	3	15%	1992, 2006-7
Comunicaciones	2	10%	1995, 2007
Educación	2	10%	1994, 2007
Manejo de cuencas	1	5%	1994
Agricultura	0	0%	
Transporte	0	0%	
Desarrollo urbano	0	0%	
Agua y saneamiento	0	0%	

El único sector que muestra cambios importantes es el de industria y turismo, donde tres cuartas de las variables ficticias de año son estadísticamente significativas. Todas son negativas, lo que implica que el centro dejó de priorizar este sector de manera consistente entre 1991-2005. Los cambios significativos de alcance nacional se dieron solo tres años tanto para energía como para salud, primero en 1992 (antes de la descentralización), y luego en 2006-07, cuando Bolivia estaba gozando de un *boom* de recursos naturales. Todos estos cambios fueron positivos, lo que implica aumento de inversiones. Lo mismo pasó en comunicaciones en 1995 y 2007.

Es notable que en educación el año ficticio 1994 sea significativo y *negativo*, lo que implica una caída en inversión central, seguida por un incremento en 2007. Se da lo mismo también en manejo de cuencas. Esto es menos sorprendente cuando consideramos que la descentralización en Bolivia hizo que las municipalidades fueran las principales responsables de estos dos sectores, y así es natural que el centro de alguna forma se retirara. Estos resultados contradicen directamente a los que afirman que los grandes cambios en las prioridades de inversión descritos antes y en el capítulo 1 se deben de alguna manera a las cambiantes políticas públicas del centro y no a las decisiones de los gobiernos locales. En el caso de industria y turismo, donde los efectos sistémicos son mayores, el más grande de los efectos año es más pequeño que los efectos de estado específicos de 302 municipios. Incluso en este sector, las acciones de los gobiernos locales en conjunto arrasaron con las del gobierno central. Las inversiones en sectores como educación y salud no aumentaron dramáticamente en toda Bolivia

porque así lo quiso el centro; lo hicieron a pesar de la falta de acción del centro y —en el caso de educación— a pesar del retiro del centro.

### Test 3: capacidad de respuesta a las necesidades

El test 3 investiga las determinantes de la diferencia en variables ficticias de estado,  $\beta_{2m} - \beta_{1m}$ , equivalentes a los cambios que causó la descentralización en la inversión local. En lo sucesivo me centro en aquellos sectores que satisfacen estos dos criterios: (1) los patrones de inversión cambiaron significativamente después de la descentralización, y (2) están disponibles buenos indicadores sectoriales de necesidad local. Esto nos deja seis sectores para examinar: educación, agua y saneamiento, salud, agricultura, gestión de cuencas y desarrollo urbano. Se examinan los resultados por sector, comenzando con educación. Todas las justificaciones de las variables de necesidad que se usan más adelante son las mismas que vimos en el capítulo 1. Para evitar su repetición aquí solo las resumo.

#### Educación

La descentralización aumenta la inversión donde el analfabetismo es más alto y la asistencia escolar es más baja. Como vimos en el capítulo 1, la inversión en educación incrementó considerablemente en toda Bolivia con la descentralización. Pero en aquellos municipios donde el analfabetismo era particularmente alto o la asistencia escolar baja en particular, la inversión aumentó todavía más. Interpreto estos resultados como evidencia de que la inversión descentralizada fue progresiva en términos de necesidad y que los gobiernos locales fueron más sensibles a las necesidades locales de lo que había sido antes el gobierno central. Este resultado no es sensible a la especificación o a la medida de necesidad usada (la asistencia escolar es significativa y negativa). En términos del modelo anterior, los resultados implican que  $p_l > p_c$  y, por tanto, el gobierno calcula preferencias locales con más precisión que el centro.

La inversión educativa aumenta donde hay más empresas del sector privado, pero —curiosamente— baja donde existen más organizaciones cívicas. Esto último es seguramente producto del patrón temporal de la inversión pública local descrito antes y en el capítulo 1. Después de unos años de *boom* en inversión educativa, las organizaciones ciudadanas comenzaron a presionar a las municipalidades para invertir en otros sectores. La limitación presupuestaria significó que esta inversión se hizo necesariamente a expensas de los sectores más grandes en la primera fase

de la reforma: educación y desarrollo urbano. La evidencia de abajo apoya esta interpretación, con coeficientes positivos para las organizaciones ciudadanas en salud y manejo de cuencas, y negativos (pero significativos solo a nivel del 15%) en desarrollo urbano. La evidencia de mi estudio de 2004 también coincide: las organizaciones cívicas tuvieron un efecto consistentemente positivo en inversión educativa. Esto apoya la idea de que la educación fue al inicio una de las más altas prioridades de Bolivia. Una vez satisfecha la demanda, los grupos ciudadanos presionaron a las municipalidades para atender otras necesidades.

**TABLA 8. ¿Es la inversión en educación descentralizada sensible a la necesidad?**  
(Test 3:  $\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m$ )

	Modelo					
	1	2	3	4	5	6
<i>Variables de necesidad</i>						
Tasa de analfabetismo (mayores de 6 años)	0,0006758*** (2,680)		0,0007912** (2,300)		0,0007847** (2,470)	
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)		0,0003463* (1,810)				
Tasa de analfabetismo (adultos)				0,000301* (1,900)		
Tasa de asistencia escolar						-0,0012798** (-1,970)
<i>Variables cívicas, del sector privado e institucionales</i>						
Sector privado	0,0027345** (1,980)	0,0021328** (2,000)	0,0012544 (1,050)	0,0006825 (0,510)	0,0017898* (1,870)	0,0028344* (1,660)
Organizaciones cívicas VCP1	-0,0010635 (-0,600)	-0,0009121 (-0,490)	-0,0026732** (-2,260)	-0,0024499** (-2,260)	-0,0025439** (-2,300)	-0,0009748 (-0,570)
Tecnología de la información VCP1			0,0095486 (0,930)	0,009281 (0,920)		
Participación con el gobierno central VCP1					0,0062212 (1,110)	
Constante	-0,0019903 (-0,110)	0,0056504 (0,420)	-0,0041216 (-0,210)	0,0038268 (0,240)	-0,0040883 (-0,210)	0,1043142*** (2,980)
R <sup>2</sup>	0,001	0,0003	0,004	0,0031	0,0021	0,0042
Prob > F	0,0297	0,1176	0,0655	0,1131	0,036	0,0162
N	295	295	295	295	295	294

Nota: \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%.

Ni la tecnología de la información ni el grado de participación con el gobierno central parece haber tenido ningún efecto en la inversión. Lo mismo sucede con las metodologías para la planificación de proyectos y las actividades de formación y construcción de capacidades (omitimos los resultados para ahorrar espacio).

TABLA 9. ¿Es la inversión en agua y saneamiento sensible a la necesidad?

(Test 3:  $\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m$ )

	Modelo			
	1	2	3	4
<i>Variables de necesidad</i>				
% de población sin alcantarillado	0,0010887* (1,750)	0,001045* (1,750)	0,0008989* (1,690)	0,0006972* (1,670)
<i>Variables cívicas, del sector privado e institucionales</i>				
Sector privado	-0,0111272 (-1,480)	-0,0091076 (-1,250)	-0,0110392 (-1,490)	
VCP1				
Organizaciones cívicas	0,0228963 (1,190)	0,020011 (1,080)	0,0225832 (1,190)	
VCP3				
Planificación de proyectos		-0,0142177* (-1,800)	-0,0118762* (-1,790)	-0,0136691** (-2,040)
VCP1				
Formación y construcción de capacidades PVC1			-0,0088149* (-1,680)	-0,0077744 (-1,540)
Constante	-0,1058673* (-1,820)	-0,1019036* (-1,830)	-0,0901295* (-1,800)	-0,0744243* (-1,910)
$R^2$	0,0167	0,0287	0,0369	0,0305
Prob > F	0,0257	0,0229	0,0797	0,1766
N	294	294	294	309

Nota: \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%.

### Agua y saneamiento

La inversión aumenta con la descentralización cuando menos gente tiene acceso a alcantarillado. Interpreto esto como evidencia de que los gobiernos locales invierten más donde la necesidad es mayor y así la inversión es progresiva en términos de demanda. Esto implica que  $p_l > p_c$  en el modelo de arriba. El número mucho menor de indicadores de necesidad potencial disponible para este sector significa que, a diferencia de educación, no podemos confirmar este resultado con un número de variables similares. Las metodologías para la planificación de proyectos, abiertas e informadas, y las actividades de formación y construcción de capacidades se asocian con inversiones decrecientes. Tanto los indicadores del sector privado y de las organizaciones cívicas no son significativos.

### Salud

La inversión descentralizada en salud aumenta con el número de hogares que usan proveedores privados u “otros” como fuente primaria para el cuidado de la salud. El censo boliviano define “otros” como proveedores no estatales, ni tampoco clínicas privadas y aseguradoras, ni ONG, iglesias

TABLA 10. ¿Es la inversión descentralizada en salud sensible a la necesidad?

(Test 3:  $\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m$ )

	Modelo		
	1	2	3
<i>VARIABLES DE NECESIDAD</i>			
Sanidad privada,	0,0005828**		0,0005844**
% de hogares que la usan principalmente	(2,230)		(2,120)
Otro <sup>a</sup> cuidado de salud,	0,0006946**		0,0006181**
% de hogares que la usan principalmente	(2,270)		(2,140)
Nº de postas sanitarias (escalón más bajo)		8,459288***	
per cápita		(3,530)	
Nº de consultorios médicos (2º escalón)		-33,85788	
per cápita		(-0,560)	
Nº de centros de salud (3er. escalón)		-6,560385	
per cápita		(-0,750)	
<i>VARIABLES CÍVICAS, DEL SECTOR PRIVADO E INSTITUCIONALES</i>			
Sector privado VCP1	-0,0004089	0,0011388	
	(-0,910)	(1,010)	
Organizaciones cívicas VCP2	0,0019996***	0,0018358**	0,0022228***
	(2,690)	(2,460)	(2,620)
Planificación de proyectos VCP1			-0,0029072
			(-1,640)
Formación y construcción de capacidades			0,0001196
PVC2			(0,030)
Autoridad sanitaria local ficticia	-0,0142263**	-0,0128173**	-0,0118982**
	(-2,320)	(-2,060)	(-2,150)
Constante	0,0008407	0,006274*	-0,0005941
	(0,150)	(1,790)	(-0,070)
$R^2$	0,0119	0,0111	0,0157
Prob > F	0,0011	0,0035	0,1406
N	295	294	303

Nota: \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%.

<sup>a</sup> Proveedores de salud no estatales, ni privados y ONG.

o farmacias. La inversión es también más alta en localidades que tienen postas sanitarias, el escalón más bajo de provisión de salud pública (por lo general atendida por una enfermera o trabajador sanitario); por encima de este nivel los coeficientes van a cero. Esto suministra evidencia de que la inversión descentralizada fue más sensible a la necesidad local, aumentando de manera desproporcionada en lugares donde existen solo las instalaciones más básicas, pocos hogares tienen acceso a los servicios públicos de salud y, en cambio, deben depender de proveedores privados u “otros”.

La inversión es más alta en distritos donde abundan las organizaciones ciudadanas, pero —curiosamente— más baja donde está presente una

**TABLA 11. ¿Es la inversión descentralizada en agricultura sensible a la necesidad?**  
 (Test 3:  $\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m$ )

	Modelo			
	1	2	3	4
<i>Variables de necesidad</i>				
Tasa de desnutrición (leve) en chicos	0,0022277 (1,630)	0,0024655* (1,690)	0,0028989* (1,770)	0,0024397* (1,780)
<i>Variables cívicas, del sector privado e institucionales</i>				
Sector privado VCP1	-0,0013536 (-0,480)	0,0011323 (0,260)	0,0024298 (0,470)	
Organizaciones cívicas VCP2	0,0052246 (1,320)	0,0070434 (1,460)	0,0083226 (1,460)	
Planificación de proyectos VCP1		-0,030547* (-1,710)	-0,0327134* (-1,720)	-0,0290876* (-1,690)
Formación y construcción de capacidades VPC2		-0,004469 (-0,330)	-0,0040023 (-0,300)	
Participación con el gobierno central VPC2			0,0326923 (1,270)	
Constante	-0,1218982*** (-2,600)	-0,1248753** (-2,530)	-0,1356345** (-2,450)	-0,1240206*** (-2,770)
$R^2$	0,002	0,016	0,025	0,0143
Prob > F	0,1336	0,045	0,1237	0,0876
N	280	280	280	294

Nota: \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%.

autoridad sanitaria local. Pareciera que las empresas del sector privado no tuvieran ningún efecto, ni tampoco las actividades planificación de proyectos ni de formación y construcción de capacidades.

### Agricultura

La inversión aumenta con la tasa de desnutrición, un resultado que se mantiene con especificaciones alternativas. Esto mismo implica que las municipalidades descentralizadas invirtieron de forma desproporcionada donde era mayor la necesidad de elevar la productividad alimentaria. De nuevo, las metodologías para la planificación de proyectos, abiertas e informadas, se asocian con una inversión agrícola decreciente, mientras que el sector privado y las organizaciones cívicas parecieran no tener ningún efecto. De la misma manera, los programas de formación y construcción de capacidades no afectan la inversión descentralizada.



### Manejo de cuencas

Tiene que ver con la gestión de ríos, lagos y aguas subterráneas e incluye, por ejemplo, reservorios y lagunas de tratamiento de aguas servidas, diques y obras de drenaje pluvial. Para este sector solo están disponibles tres indicadores de necesidad y ninguno significativo. Uno de estos es el drenaje pluvial *per cápita*, cuya estimación se muestra en la tabla. La inversión descentralizada en manejo de cuencas parece así no tener relación con la necesidad. En el lenguaje del modelo, no podemos decir si  $p_l > p_c$  o  $p_l < p_c$ . De las otras variables, solo son significativas las organizaciones cívicas —a nivel 1%, y positiva. Pareciera que estas promovieran la inversión en este sector, tal vez, como dijimos antes, luego de atender prioridades educativas y urbanas. Ninguna otra variable fue significativa para este sector.

### Desarrollo urbano

Como en el capítulo 1, uso las existencias iniciales (pre-descentralización) de infraestructura relevante como indicador de necesidad en este sector. Con la descentralización la inversión aumenta a medida que el número de mercados *per cápita* se eleva, resultado que se repite para museos, invernaderos y teatros. Esto implica que la inversión es regresiva en términos de necesidad, aumentando en municipios que están mejor provistos. Este resultado sobrevive a una serie de diferentes especificaciones, algunas presentadas aquí. Pero cuando uso el drenaje pluvial (cuyos proyectos se clasifican como manejo de cuencas o desarrollo urbano) como variable de necesidad, los resultados se invierten, volviéndose mucho más significativos y mayores en magnitud. Las municipalidades invirtieron más en drenaje pluvial donde la provisión existente era más baja, lo que implica que la inversión respondió positivamente a la necesidad.

¿Cómo se puede explicar esta contradicción? El desarrollo urbano es un término amplio que abarca una serie más amplia de actividades que la educación, el agua y saneamiento, la salud o agricultura; en este aspecto solo se le acerca el manejo de cuencas. Los mercados, teatros y drenajes pluviales son tipos de actividades de inversión fundamentalmente diferentes y bien podrían ser tratadas por los mismos gobiernos locales de maneras muy diversas. Además, es probable que el gobierno central y los locales tengan variadas ventajas al evaluar la necesidad de estos diferentes tipos de proyectos, diseñarlos y ejecutarlos, como explicamos en la sección teórica de más arriba.

**TABLA 12. ¿Es la inversión descentralizada en manejo de cuencas sensible a la necesidad?**

(Test 3:  $\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m$ )

	Modelo			
	1	2	3	4
<i>Variables de necesidad</i>				
Drenaje pluvial per cápita	1,120977 (1,250)	0,1766506 (0,340)	-0,8378111 (-0,640)	-1,656368 (-0,950)
<i>Variables cívicas, del sector privado e institucionales</i>				
Sector privado VCP1	0,0010271 (0,350)	0,0017974 (0,510)	0,0014235 (0,440)	0,00236 (0,640)
Organizaciones cívicas VCP2	0,0016861*** (3,680)	0,0018099*** (3,340)	0,0019376*** (3,160)	0,0020494*** (3,150)
Planificación de proyectos VCP1		-0,0021492 (-1,040)	-0,0021763 (-1,040)	-0,0024551 (-1,080)
Tecnología de la información VPC2			-0,0027533 (-0,970)	-0,0022695 (-0,900)
Participación con el gobierno central VPC2				0,0042239 (1,440)
Constante	-0,0016212 (-0,500)	-0,001416 (-0,470)	-0,0012638 (-0,430)	-0,0012477 (-0,430)
R <sup>2</sup>	0,002	0,0054	0,0088	0,0167
Prob > F	0,0021	0,01	0,0077	0,0014
N	288	288	288	288

Note: \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%,

La evidencia apoya este caso. Los gobiernos locales invirtieron más en mercados, museos, invernaderos y teatros cuya necesidad, en cada caso, era menor, pero lo hicieron en drenaje pluvial donde la necesidad era más alta. Así parecería que el gobierno central fue el que evaluó con más exactitud la necesidad de mercados locales, etcétera, mientras que el gobierno local lo hizo mejor en el caso del drenaje pluvial.

De las otras variables incluidas en los seis modelos, solo formación y construcción de capacidades fue significativa, y luego solo dos veces y a nivel de 10%. Este resultado es demasiado débil para permitir una gran interpretación. La inversión no parece afectada por las organizaciones privadas y ciudadanas, las técnicas de planificación de proyectos, la tecnología de la información disponible y la participación con el gobierno central.

TABLA 13. ¿Es la inversión descentralizada en desarrollo urbano sensible a la necesidad?

$$(\text{Test 3: } \beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m)$$

	Modelo					
	1	2	3	4	5	6
<i>Variables de necesidad</i>						
Nº de mercados <i>per cápita</i>	0,1168764** (2,060)	0,1557067** (2,260)	0,1616904** (2,180)			
Nº de museos <i>per cápita</i>		19,89929* (1,750)				
Nº de invernaderos municipales <i>per cápita</i>			6,04144* (1,780)			
Nº de teatros <i>per cápita</i>			23,61572* (1,700)			
Nº de drenajes pluviales <i>per cápita</i>				-42,73767*** (-7,150)	-41,58996*** (-5,980)	-41,40935*** (-5,960)
<i>Variables cívicas, del sector privado e institucionales</i>						
Sector privado VCP1	0,0037143 (1,470)	0,0035695 (1,430)	0,0036899 (1,640)	0,0115908 (0,840)		
Organizaciones cívicas VCP3	-0,006705 (-1,450)	-0,006515 (-1,430)	-0,007 (-1,250)			
Formación y construcción de capacidades VCP1		-0,001638* (-1,650)	-0,001743* (-1,800)	-0,010214 (-1,280)		
Planificación de proyectos VCP1				-0,004908 (-1,180)		
Tecnología de la información VCP2					-0,000284 (-0,090)	
Participación con el gobierno central VCP1					0,0018454 (0,280)	
Constante	-0,010859*** (-4,330)	-0,011282*** (-4,210)	-0,011479*** (-3,790)	-0,02327* (-1,650)	-0,024757 (-1,610)	-0,024833 (-1,610)
<i>R</i> <sup>2</sup>	0,0192	0,0253	0,0279	0,0336	0,0276	0,0275
Prob > <i>F</i>	0,2249	0,285	0,1984	0	0	0
<i>N</i>	291	290	286	293	301	301

Nota: \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%.

## Conclusiones

La descentralización causó grandes cambios en los patrones públicos de inversión nacional en Bolivia. La inversión cambió de manera significativa en educación, manejo de cuencas, industria y turismo, salud, y en agricultura después de la reforma de 1994, y en grado menor en transporte y también en agua y saneamiento. Estos desplazamientos son sólidos y relacionados

positivamente con las necesidades locales reales. En educación, agua y saneamiento, salud, agricultura, y al menos en un tipo de desarrollo urbano, las inversiones post-descentralización son más altas donde las tasas de analfabetismo son más elevadas, las conexiones a alcantarillado más bajas, la desnutrición un riesgo más alto, y así respectivamente. Estas relaciones son robustas e insensibles a la especificación. Así, la descentralización condujo a una inversión más alta en capital humano y en servicios sociales, en la medida en que las regiones más pobres y necesitadas del país escogían proyectos de acuerdo con sus necesidades más apremiantes.

En los sectores analizados, el término “necesidad” es consistentemente significativo; pocos otros lo son. Solo organizaciones cívicas tienen un efecto estadísticamente significativo en al menos tres de los seis sectores, trabajando para transferir recursos de educación a salud y manejo de cuencas. Esto es interesante en particular porque entra en contradicción con mis conclusiones anteriores de los primeros años de descentralización (Faguet 2004), donde el único efecto estadísticamente significativo de las organizaciones cívicas era *incrementar* la inversión en educación. La mejor explicación para esta aparente contradicción es decir que ambos resultados son verdaderos. Al principio, la inversión educativa fue absolutamente desproporcionada con relación a lo que el gobierno central había invertido antes. Un examen detenido de esos primeros tres años nos muestra que los grupos ciudadanos apoyaron totalmente este incremento. Pero en los años que siguieron, enfrentados con restricciones en sus apretados presupuestos, y con necesidades considerables, los grupos ciudadanos en comunidades pobres presionaron a los gobiernos locales para transferir recursos de educación a otros sectores donde las necesidades locales eran igualmente grandes y que habían sido de igual forma ignoradas por el gobierno centralizado.

En cambio, otras variables institucionales y de procedimiento con frecuencia no son significativas en varios sectores, y parece que cuentan poco en la variación. Los indicadores tanto del número de empresas del sector privado como de la formación y construcción de capacidades, son significativos solo en un sector cada uno, mientras que el acceso a la tecnología de la información y la participación del gobierno central no son significativos en todos los sectores. Esto implica que los amplios cambios en los patrones de inversión descritos antes están fundamentalmente impulsados por las necesidades locales, y estas necesidades están al menos en parte mediadas por la acción de las organizaciones cívicas. Los

programas de formación, la tecnología de la información o cualquier otra de las características institucionales sobre las que tengo información no impulsan fundamentalmente los patrones de inversión.

Estos mismos resultados pueden combinarse con los del capítulo 1 para distinguir entre ventajas de costo versus el *trade-off* de la evaluación de necesidades que está al centro de este modelo teórico. Recordemos que el número de municipalidades inversoras incrementó en cada sector después de 1994, y que el efecto del gobierno local sobre la inversión promedio fue positivo para los servicios de atención primaria y negativo para infraestructura económica y agricultura. El aumento promedio en inversión (por ejemplo, en todos los municipios) en educación, salud y manejo de cuencas después de la descentralización puede ser interpretada como evidencia de la capacidad superior de respuesta del gobierno local a las necesidades locales, efecto que es mayor en magnitud que cualquier ventaja productiva que pueda tener el centro en estos sectores. La caída en valor de la inversión promedio en agua y saneamiento, agricultura y desarrollo urbano, combinada con un incremento en el número de distritos inversores y la significancia de la necesidad, implica que el gobierno central concentró la inversión en muy pocos proyectos y distritos (y tal vez en los proyectos equivocados); el gobierno local así reasigna recursos en un número mayor de proyectos más pequeños donde la necesidad es más grande. Y finalmente, la caída sistemática de la inversión en valor en toda Bolivia, en transporte, energía y comunicaciones, combinada con la irrelevancia de la necesidad,<sup>14</sup> implica débilmente que el centro pudo haber tenido una ventaja en el costo en estos sectores, causando que el flujo de recursos cayera después de la descentralización.

Este capítulo, mediante la demostración, busca exponer argumentos para llevar a cabo investigación empírica acerca de descentralización y federalismo fiscal de la manera que lo hicimos aquí. Mucho del trabajo empírico sobre descentralización se centra hasta la fecha en el porcentaje de gastos nacionales realizado por diferentes niveles de gobierno, e ignora las muchas perspectivas que esperan ser descubiertas al bajar al nivel de la economía política local y al comparar con cuidado patrones de gastos y de inversión con indicadores económicos, institucionales, sociales y demográficos. La información presentada aquí proviene de uno de los países más pobres del hemisferio occidental, y tomó dos años en recolectar, limpiar y organizar. Pero, como demuestra este capítulo, tiene la calidad suficiente para permitir resultados significativos y contra-intuitivos. Podría

ser muy fructífero aplicar una metodología similar a países más sofisticados en la región, por no mencionar Europa y Norteamérica.

Concluyo con la observación de que la experiencia boliviana, donde la descentralización condujo a un incremento de inversión en municipios con los peores indicadores demográficos y dotaciones de infraestructura, es exactamente lo opuesto a lo que predicen muchos académicos y encargados de formular políticas, y a lo que descubrieron otros investigadores en el pasado. Para entender cómo se dieron estos cambios, es importante investigar los mecanismos sociales e institucionales a nivel micro, a través de los cuales los gobiernos locales detectan demandas y responden a las necesidades locales. Estas cuestiones se resuelven en los siguientes capítulos.

## CAPÍTULO 5

# Estado del conocimiento acerca de la descentralización

La descentralización en Bolivia supuso un cambio de dirección que partió de una inversión pública centrada en la producción hacia un enfoque en capital humano y servicios básicos. Esta reforma distribuyó recursos con mucha más equidad en términos espaciales e hizo que el gobierno fuera considerablemente receptivo a las necesidades locales. De manera sorprendente, esta última comparación marca la diferencia entre los gobiernos locales que invierten en áreas donde la necesidad es alta versus un gobierno central que invirtió sin tomar en cuenta la necesidad o —peor aún— concentró recursos en lugares y sectores donde la necesidad era baja.

¿Dónde encaja Bolivia en la literatura sobre la descentralización? ¿Por qué estos resultados difieren sorprendentemente en relación con lo que esta bibliografía en su conjunto muestra? Bajar de un marco nacional a un nivel de análisis local nos permite ver en detalle cómo surgieron la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas gubernamentales, pero también cómo pueden distorsionarse y subvertirse los procesos del gobierno local, hasta llevar a este a la indiferencia y a la corrupción. ¿Cómo entender la aparente contradicción de un programa de descentralización que fue capaz de generar casos como el de Viacha y Charagua? ¿Puede la literatura ayudarnos a comprender mejor la reforma boliviana? ¿Puede Bolivia ayudarnos a comprender mejor la descentralización?

Este capítulo ofrece un amplio resumen acerca del estado del conocimiento sobre la descentralización, que comienza con la teoría y luego continúa con la literatura empírica. Esta es una bibliografía enorme con cientos de estudios académicos y, si incluimos la literatura de políticas públicas (llamada “gris”), los números ascienden a miles. Espero que los párrafos que siguen ofrezcan una buena explicación de los argumentos teóricos más importantes. El tratamiento de la literatura empírica, mucho más abundante, será necesariamente más sinóptico. El tema global del capítulo es

la paradoja central de un fenómeno de política pública —la descentralización— que tiene sólidos argumentos a favor y un enorme entusiasmo por parte del mundo real, pero acerca del cual los resultados empíricos son decididamente mixtos. ¿Cómo puede ser tan poco concluyente la evidencia acerca de una reforma que debería funcionar y sobre la cual los encargados de formular políticas públicas muestran tal entusiasmo?

Voy a sostener que una importante parte de la respuesta es que gran parte del estudio acerca de la descentralización ha procedido —irónicamente— de manera centralizada, de arriba-abajo, tratando la reforma como un recurso político y buscando efectos simétricos. En vez de eso, deberíamos abordar la descentralización como un *shock* institucional común que genera resultados diversos, contingentes —resultados que van a diferir al igual que la economía, la política y la sociedad de los lugares involucrados.

## Argumentos teóricos

El entusiasmo por la descentralización no está infundado. Argumentos acerca de los beneficios de devolver autoridad a unidades subnacionales de gobierno se remonta por lo menos a *El espíritu de las leyes* (Montesquieu 1748) y a *The Federalist Papers* (Madison, Hamilton & Jay, 1788). Mucho más lejos está la creencia de que la organización social más natural y ventajosa implicaba múltiples escalones o niveles jerárquicos. Aristóteles (*circa* 350-340 AC) desmanteló la ciudad-estado griega “en una jerarquías de tres niveles: hogares, aldeas y la polis, cada uno aspirando a un bien diferente”.<sup>1</sup> Sobre la base de este razonamiento clásico, Dante (*circa* 1314-20) planteaba que “solo en una pirámide de comunidades de diferentes tamaños, anidadas, puede realizarse al mismo tiempo toda la multiplicidad del potencial humano”.<sup>2</sup>

Afirmaciones modernas acerca de las ventajas (y desventajas) de la descentralización siguen esto en lo esencial, pero son mucho más numerosas y específicas. Aunque abarcan varias disciplinas, se concentran sobre todo en la literatura de políticas públicas<sup>3</sup> y de economías públicas, sobre las cuales, por tanto, se centra este capítulo. Puesto que la terminología y los estilos argumentativos son bastante diferentes, tiene sentido revisar estas dos literaturas de manera separada.

La literatura de políticas públicas es inmensa y sus argumentos tienen muchas variantes. Los más importantes de los efectos positivos y negativos



de la descentralización, sin embargo, pueden ser agrupados de la siguiente manera.

*Argumentos a favor*

- i. aumenta la voz y participación ciudadana
- ii. mejora la rendición de cuentas y, por lo tanto, la capacidad de respuesta
- iii. profundiza la democracia
- iv. fortalece las libertades individuales
- v. mejora el desempeño económico
- vi. aumenta la estabilidad de las políticas públicas
- vii. reduce la burocracia
- viii. disminuye el gasto público

*Argumentos en contra*

- i. disminuye la eficiencia en la producción de bienes públicos
- ii. disminuye la calidad de la formulación de políticas públicas
- iii. aumenta la malversación de gastos públicos y la corrupción
- iv. facilita la captura del gobierno por parte de las elites
- v. aumenta los déficits fiscales y por consiguiente la inestabilidad macroeconómica

Literatura de las políticas públicas: argumentos a favor

**i.-iii. Mejora la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta**

Los tres primeros argumentos a favor están estrechamente entrelazados y pueden agruparse en “rendición de cuentas y capacidad de respuesta”. En mi opinión, estos son los argumentos más importantes y poderosos de todos con respecto a la descentralización, y por tanto este libro se centra en ellos. De varias formas y con lenguaje diferente, Mill (1993 [1895-61]), Montesquieu (1989 [1748]), Rousseau (1978 [1762]) y Tocqueville (1994 [1835-40]), debatieron estos puntos. Figuran también frecuentemente en la literatura popular y en la de políticas públicas (la llamada gris), a menudo aludiendo al dicho “acercando el gobierno a la gente”. Este es más un eslogan que un argumento, aunque hay una tendencia desafortunada en esa literatura de presentarlo como un argumento. La versión más seria de Wallis & Oates (1988), ampliamente citada, sostiene que la descentralización hace que el gobierno sea más receptivo a las necesidades locales al “adaptar los niveles de consumo a las preferencias de grupos más pequeños, más homogéneos” (5).

Aunque esta relación es descriptivamente correcta, en términos analíticos es insuficiente. ¿Por qué homogeneidad implica capacidad de respuesta? ¿Es acaso la escala el problema fundamental? Pienso que las fuentes de la capacidad de respuesta están, a mayor profundidad, en los incentivos que los funcionarios enfrentan en regímenes de gobierno descentralizados versus centralizados.

La lógica fundamental es la siguiente: al pasar el poder y la autoridad de los niveles superiores de gobierno (generalmente centrales) a otros inferiores (regionales o locales), elegidos por sus respectivos distritos electorales, la descentralización cambia de manera fundamental los incentivos que enfrentan las autoridades locales y de este modo —no es de sorprender— su comportamiento. (Para facilitar la exposición, todos los niveles subnacionales de gobierno son a partir de este momento llamados gobiernos “locales”). Bajo un régimen centralizado, aquellos que tienen autoridad sobre los asuntos locales no son elegidos por los residentes, sino más bien *seleccionados* por autoridades de un nivel superior, sin tomar en consideración si están ubicados físicamente en la localidad o en la capital. La inmediata rendición de cuentas de su desempeño va hacia arriba a los funcionarios del gobierno central que tienen poder sobre sus salarios, carreras y perspectivas profesionales más amplias (Riker 1964). La rendición de cuentas no va hacia abajo, a los ciudadanos que consumen los bienes y servicios públicos, que se supone aquellos producen o casi producen; es decir que los funcionarios del gobierno central están en última instancia en deuda con sus electorados nacionales. Los funcionarios “locales” enfrentan entonces incentivos claros y poderosos para responder a las prioridades e inquietudes del gobierno central, e incentivos débiles y atenuados para responder a las necesidades locales de los ciudadanos.

El efecto más importante de la descentralización es reorientar estos incentivos. Los funcionarios “de ahí” se vuelven funcionarios locales, cuyo puesto y perspectivas de carrera están en manos de los ciudadanos locales a los que sirven y quienes los han elegido. Los incentivos que rigen su desempeño ya no se reciben desde arriba, sino que vienen determinados por aquellos directamente afectados por lo que hacen. Y la rendición de cuentas a los ciudadanos locales es directa, sin tener que pasar por la administración nacional o por variadas capas de burocracia.

Este efecto de oferta en la constitución de las autoridades locales genera un efecto complementario de demanda. Los ciudadanos ven el cambio en el desempeño de los funcionarios locales, comprenden el cambio de incentivo

que se ha dado y se involucran más en la política local. Votan y ejercen más su voz porque ambas herramientas son más poderosas que antes. Los funcionarios elegidos, gran parte en su sano juicio, responden mejor a las demandas ciudadanas —no solo porque “deberían”, sino porque les interesa hacerlo. El efecto global acorta y hace más estricto el circuito de rendición de cuentas entre los que producen los bienes y servicios públicos, y aquellos que los consumen.

Uno de los principales puntos de este libro es que la descentralización funciona —si y cuando funciona— a través del efecto fundamental en los incentivos de los funcionarios, y por consiguiente en la rendición de cuentas, por parte del gobierno, a los gobernados. A menudo de manera sorprendente, tanto los entusiastas como los críticos de la reforma, omiten este punto básico en favor de argumentos de segundo o tercer orden sobre si la descentralización puede incrementar el crecimiento o reducir los conflictos étnicos, punto al que volveré más adelante. Muchas de estas cosas, como la inflación, el déficit fiscal, y los conflictos étnicos y la estabilidad política de una nación en términos más generales, son importantes y, de hecho, la descentralización puede tener un efecto sobre ellos. Pero lo hace vía incentivos y rendiciones de cuentas; no se da un efecto directo. En los mejores casos, el nuevo equilibrio que emerge después de la reforma ofrece más voz y participación a los ciudadanos y mayor capacidad de respuesta gubernamental. Es un efecto por el cual la democracia se profundiza y fortalece.

#### **iv. Fortalece las libertades individuales**

Estudiosos como Tocqueville (1835-40) y Hamilton (1769-1804) o Weingast (1995) han planteado que en un sistema de gobierno descentralizado o federal, los gobiernos locales fuertes y legítimos pueden proteger las libertades individuales controlando los abusos del gobierno central. Pueden también usar sus recursos para resistir o contrarrestar acciones gubernamentales específicas (por ejemplo, demandando al gobierno central o implementando un impuesto o crédito compensatorio), y pueden amenazar al centro financieramente al retener comprobantes fiscales, en defensa de sus ciudadanos. Diaz-Cayeros (2006) cuenta cómo en Brasil, a finales de siglo XIX y comienzos del XX, el centro trató repetidamente de cercenar el poder y la independencia de los estados, y la resistencia usó los medios mencionados más la amenaza creíble de violencia. Las fuerzas policiales brasileñas a nivel estatal, especialmente en Minas Gerais y San Paulo, “constituyeron verdaderos ejércitos que pudieron efectivamente desafiar al gobierno federal” (211).

#### v. Mejora el desempeño económico

Al incrementar la proporción de ingresos fiscales a los gobiernos locales, la descentralización les da una mayor participación en la gestión de la economía local. Esto motiva a los funcionarios locales a implementar políticas públicas que apoyan a las empresas y fomentan el crecimiento por dos razones: (1) el crecimiento económico aumenta los comprobantes fiscales locales y por tanto la libertad de acción de los funcionarios, y (2) el crecimiento aumenta la popularidad de los funcionarios. El efecto hace que los gobiernos locales compitan por capital móvil al reducir el despilfarro en el sector público, la ineficiencia y la corrupción, y al proporcionar infraestructura. Cuando pasa esto a nivel nacional, aumenta la eficiencia y crece la economía más rápidamente (Brennan & Buchanan 1980; Hayek 1948; Jin, Qian & Weingast 2005; Roland 2000).

#### vi. Aumenta la estabilidad de las políticas públicas

La descentralización incrementa el número de actores en un sistema gubernamental, como aludimos antes en (iv), los cuales deben trabajar coordinadamente para lograr máxima eficacia en especial cuando tratan de cambiar una política pública. Esto aumenta el número de actores con poder de veto sobre las políticas públicas y por eso el cambio se hace más difícil. El resultado es una mayor estabilidad de las políticas públicas. (Tsebelis 2002 y Proudhon 1979 [1863], ambos citados en Treisman 2007).

#### vii. Reduce la burocracia

A primera vista esta afirmación parece paradójica, dado que la descentralización inequívocamente incrementa el número de instancias de gobierno y en muchos, sino en la mayoría de los casos, también el número de funcionarios gubernamentales. Pero desde el punto de vista del ciudadano con necesidades específicas, la descentralización coloca en sus alrededores a los funcionarios públicos, con autoridad y los recursos requeridos para responder a ellas, y lo que es más, alinea los incentivos de las carreras públicas con estas necesidades. Ya no serán más los burócratas del centro con autoridad local los que transmitan los pedidos hacia arriba, a burócratas de niveles superiores, los cuales incluso en países de mediano tamaño probablemente hagan lo mismo antes de que se pueda tomar una decisión, asignar recursos e identificar a los funcionarios responsables para que actúen. De ahí que la cantidad de “burocracia” que debe intervenir para que a un ciudadano se le otorgue una acción o servicio público se

reduce de forma considerable (ver Brennan & Buchanan 1980; Oates 1972; Rondinelli, Cheema & Nellis 1983; Tanzi 1995).

Empíricamente se puede falsear este argumento si aquellos gobiernos locales que la descentralización empodera se vuelven más lentos y menos receptivos —es decir, más “burocráticos”— de lo que había sido el gobierno centralizado antes que ellos. Marlow (1988) encuentra evidencia sólida de lo contrario en Estados Unidos. Pero como veremos más adelante, los estudios empíricos de países en vías de desarrollo dan pruebas sustanciales tanto a favor como en contra de esta propuesta.

### viii. Disminuye el gasto público

No hay razones para esperar que la descentralización conduzca a costos administrativos más bajos para el Estado, puesto que es probable que el recuento global de personas en el gobierno sea más grande y, por tanto, planillas de salarios y costos generales más altos. Pero el gasto público todavía puede caer si los costos unitarios de los gobiernos locales son más bajos que los del gobierno central. La lógica es la siguiente. Dos regularidades empíricas comunes son: (1) que el nivel de precios es más alto en ciudades grandes que en las pequeñas, pueblos o aldeas, y (2) que la capital de un país tiende a ser más grande que la ciudad promedio y, en muchos casos, es la ciudad más grande. La devolución de recursos y autoridad de la capital a ciudades más pequeñas y pueblos hace que las empresas de esas ciudades y pueblos tiendan a ganar contratos de manera considerable, los mismos que antes habían encontrado difícil o muy caro conseguir. Tales firmas tienden a tener costos unitarios más bajos que las empresas establecidas en la capital, porque operan en ambientes de precios más bajos. Por tanto las inversiones y gastos públicos que los gobiernos locales ejecutan tienden a ser más baratos que aquellos ejecutados por el gobierno central, y la cuestión es si este efecto produce costos administrativos más altos (Estache 1995; Humplick & Moini-Araghi 1996). Cuando se aplica el caso anterior, la descentralización reducirá el gasto gubernamental.

Otra forma, menos benévola, de reducción de gasto se da cuando el gobierno central pasa la responsabilidad por servicios públicos específicos e inversiones a los gobiernos locales, pero no los recursos necesarios para financiarlos. Se los conoce como “mandatos no financiados” y a menudo son una estrategia política para lidiar con un déficit en el presupuesto central mediante la transferencia de este a la periferia. En otros casos, los políticos nacionales, que descentralizan con poca sinceridad, no proporcionan

suficientes fondos para así socavar la legitimidad del gobierno local y, por extensión, la propia descentralización. Ejemplos de tal comportamiento se reportan en Bardhan & Mookherjee (2006), Manor (1999), y Rondinelli, Cheema & Nellis (1983).

En contra de estos argumentos positivos hay una serie más pequeña de argumentos negativos que sostienen que la descentralización empeorará la calidad de gobernabilidad del país.

Literatura de las políticas públicas: argumentos en contra

### **i. Disminuye la eficiencia en la producción de bienes públicos**

El argumento más común e importante en contra de la descentralización trata de las economías de escala y otras ventajas productivas (esto es, ventajas técnicas u organizativas en relación con servicios sofisticados como la atención médica terciaria o la gestión ambiental) que hacen más eficiente al gobierno central que a los gobiernos locales a la hora de producir de bienes públicos. Con frecuencia se traza una analogía con la producción industrial, en la cual las empresas de mayor calado con fábricas más grandes y más capital son capaces de aprovechar las economías de gran escala de manera que las empresas más pequeñas, incluso con la mejor de las intenciones, no pueden. Por lo tanto, la devolución de responsabilidad a los gobiernos subnacionales es un error basado en la idea de alcanzar mejoras en la eficacia que corresponden naturalmente al gobierno central (ver Bardhan & Mookherjee 2006; Prud'homme 1995).

### **ii. Disminuye la calidad de la formulación de políticas públicas**

El segundo argumento más común en contra de la descentralización es que los políticos mejor calificados, los tecnócratas y administradores están al servicio del gobierno central, donde los salarios y las facilidades son mejores y los desafíos más interesantes. Los recursos humanos al servicio de los gobiernos locales son simplemente de menor calidad; lo mismo se aplica a los recursos físicos y a la pericia técnica. Por tanto las decisiones sobre políticas públicas y su implementación, llevadas a cabo por los gobiernos locales, tenderán a ser peores que las del gobierno central. Para decirlo crudamente, el gobierno central es más listo, está mejor equipado y mejor informado, y por tanto es más capaz de gobernar bien. (Manor 1999 y Tanzi 1995 caracterizan este argumento; Prud'homme 1995 lo abraza).

### iii. Aumenta la malversación de gastos públicos y la corrupción

Al distribuir recursos públicos y autoridad a muchos gobiernos locales, la descentralización incrementa el número de actores con acceso a recursos públicos y autoridad, y así surge la probabilidad de que se abusen de ambos en beneficio privado en vez de usarse para el bien público. Esto pasa porque a medida que el tamaño de los “botes” individuales de dinero se reduce, la motivación de periodistas, grupos de interés y de personas varias para exigir la rendición de cuentas de su uso disminuye también. Si la “motivación de rendición de cuentas” decrece con más rapidez que la cantidad de recursos, entonces la descentralización suministrará a los funcionarios locales proporcionalmente de más dinero que supervisión en comparación con las autoridades nacionales, y la corrupción tenderá a aumentar. (Ver Manor 1999; Prud’homme 1995; Treisman 2007).

### iv. Facilita la captura del gobierno por parte de las elites

En gran medida olvidado entre los reiterados llamamientos a favor de la descentralización de los últimos 40 años, se encuentra el argumento subyacente a favor de la *centralización* durante las descolonizaciones del periodo de la posguerra. Se decía que los países en vías desarrollo enfrentaban el obstáculo de sus relaciones sociales pre-modernas, exacerbadas por la pobreza y la ignorancia de los pequeños pueblos y las sociedades rurales. En tales lugares las elites locales eran muy “grandes”, comparadas con la sociedad civil, la cual era demasiado débil para oponerse a ellas e incluso internalizaba las prioridades de la elite como si fueran propias. La descentralización conduciría a unos gobiernos locales débiles, intimidados y capturados por las elites locales. El remedio era un Estado centralizado comparativamente rico y poderoso —“grande” comparado con las elites locales— que pudiera poner en marcha la consolidación nacional y rápidas actividades de desarrollo necesarias para las naciones que surgían del colonialismo.

Medio siglo después, se argumenta ahora, las relaciones sociales en los municipios más pequeños no han cambiado mucho. Las elites locales que no pueden desafiar al Estado central pueden fácilmente capturar a los gobiernos locales producto de la devolución, y abusar de sus recursos y poder para su propio beneficio. La descentralización no conducirá a un gobierno local transparente y equitativo, porque las sociedades locales en las cuales los gobiernos locales operan están distorsionadas por desigualdades extremas de riqueza y poder. Y, por tanto, la reforma disminuirá la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del Estado. (Ver

Bardhan & Mookherjee 1999, 2006; Blair 2000; Crook & Sverrisson 1999; Dreze & Sen 1996; Manor, 1999; Prud'homme 1995).

#### v. Aumenta los déficits fiscales y por consiguiente la inestabilidad macroeconómica

Los países descentralizados enfrentan el problema intrínseco de las restricciones presupuestarias blandas porque los políticos locales tienen fuertes incentivos para gastar más de la cuenta y cosechar los beneficios para ellos mismos, al tiempo de nacionalizar el costo de sus acciones a través de rescates financieros por parte del centro. Tal comportamiento está respaldado por el conocimiento de que por lo menos parte de la culpa de la insolvencia del gobierno local, con las reducciones que conlleva en los servicios públicos, inversión y empleo, se la atribuirán a los políticos del gobierno central, por dos razones: (1) muchos de esos servicios son financiados conjuntamente y puede que los votantes no distingan con claridad a las partes responsables, y (2) el centro podía haber impedido el incumplimiento rescatando a la municipalidad insolvente. Mientras tanto, el gobierno central enfrenta un problema de compromiso: cualquier promesa de no recurrir al rescate en el futuro no es creíble precisamente porque los electores la castigarán. Todos los gobiernos locales saben esto y por tanto todos tienen el incentivo de gastar demasiado hoy con la esperanza de ser rescatados. (Prud'homme 1995; Rodden 2006; Rodden, Eskeland & Litvack. 2003; Tanzi 1995). En conjunto, tal comportamiento puede conducir a grandes déficits fiscales (nacionales) y por lo tanto a inestabilidad macroeconómica. Muchos observadores (por ejemplo, Diaz-Cayeros 2006; Jones, Sanguinetti & Tommasi 2000) han comentado acerca de la contribución de las provincias al colapso económico de Argentina en el 2001-2002, cuando precisamente se observó este comportamiento.

Teoría en profundidad: información e incentivos

Como planteamos más arriba, el caso más importante a favor de la descentralización es que puede aumentar la rendición de cuentas del gobierno y su capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas. Poquísimos estudios en esta enorme literatura desmantelan este argumento; la mayoría de los que están en contra de la descentralización sostienen, en cambio, que este efecto será pequeño y se verá sobrepasado por los efectos negativos de la reforma. Alguien que toma este argumento de frente y lo encuentra deficiente



es Treisman, autor de un libro especializado de calidad y rigor teórico: *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization* [La arquitectura del gobierno: repensando la descentralización política] (2007). Su tratamiento de la información y rendición de cuentas en los capítulos 7 y 9 es detallado y cuidadoso, y nos proporciona un patrón útil de seguir.<sup>4</sup> Como veremos, la cantidad y calidad de información local que alimenta la formulación de políticas públicas es crucial.

### Exigir cuentas al gobierno

Los argumentos acerca de la mayor capacidad del gobierno descentralizado para rendir cuentas son, en gran parte, sobre su mayor información. Consideremos primero la información acerca de lo que el gobierno está haciendo, la cual puede ser usada para hacerlo rendir cuentas. Debido a su proximidad, de acuerdo con los defensores de la reforma, la experiencia cotidiana de los electores los llevará a estar mejor informados acerca del desempeño del gobierno local de lo que podrían estarlo sobre el desempeño del gobierno nacional. Treisman objeta esto, señalando que “en la mayoría de unidades políticas reales —tanto locales como nacionales— adquirir información precisa acerca del desempeño del gobierno requiere de una inversión en monitoreo más sistemático” (166). En esta perspectiva, la información acerca de lo que el gobierno está haciendo es imperfecta, en el sentido de que es costosa de obtener. El monitoreo es una especie de bien público con una fuerte tendencia a que el mercado lo suministre de manera insuficiente. De ahí que un monitoreo eficaz dependerá generalmente de los esfuerzos de agentes con motivaciones extrínsecas, tales como periodistas de investigación, grupos de presión u ONG de control. Y tal monitoreo será más intenso a nivel central porque hay más cosas en juego en el centro que en las decisiones locales sobre políticas públicas; y quizás también porque la audiencia de la prensa nacional y el apoyo de los grupos nacionales de control son más grandes que los de sus primos locales. Por tanto los votantes de las elecciones nacionales deberían estar mejor informados acerca del desempeño del gobierno que los de las elecciones locales.

Opino que este argumento se basa en un juego de manos retórico. Es verdad que hay (muchas) más cosas en juego en la formulación de políticas públicas en el centro que en las contrapartes locales. Pero a menos que en la descentralización estemos discutiendo asuntos de defensa o de política monetaria, la comparación es falsa. No hay razón para pensar que

las decisiones de políticas públicas sobre recogida de basura, educación primaria o alumbrado público *en un municipio específico* recibirán más atención si se tomaran central versus localmente porque, como la lógica anterior sugiere, los grupos nacionales no están muy interesados en tales cuestiones. El interés podría subir de manera significativa si tales decisiones afectaran a todos los municipios similarmente. Pero esto violaría otra de las afirmaciones de autor —que el gobierno central puede implementar con facilidad diferentes políticas públicas en diversas localidades (59-61— una afirmación que es a la vez lógica y empíricamente comprobada.

El hecho de que la prensa nacional y los grupos nacionales de control pudieran estar cerca del gobierno nacional cuando esté tomando decisiones esencialmente locales no implica que les presten mucha atención. De hecho es probable que ocurra lo contrario —cuando esas decisiones se toman en el centro, la prensa *local* y los grupos de control más interesados en los asuntos del municipio en cuestión serán menos capaces de obtener y diseminar información exacta debido a la mayor distancia y los costos que esto implica.<sup>5</sup>

El argumento se basa en un error simple, aunque en el fondo esta es una cuestión empírica, no teórica. En efecto, los electores no ganan mucha información útil acerca del desempeño del gobierno local en su experiencia cotidiana de los servicios públicos, porque cualquier información obtenida así probablemente es poco representativa (por ejemplo, un votante puede saber cuán bien mantenida está su calle, pero no la calle promedio). De ahí que la obtención de información es costosa tanto a nivel local como central, y los costos son similares. Mientras esta objeción es lógicamente posible en municipios muy grandes, es menos verosímil en ciudades de tamaño mediano y en pequeñas ciudades que son la gran mayoría de los municipios del mundo entero. En mi propia investigación empírica, los electores de pequeños pueblos informaron que ellos *eran capaces* de observar una muestra significativa de calles, parques, alumbrado público, recogida de basura y otros servicios locales, directa o indirectamente a través de informes de amigos y colegas. Y sus respuestas a cuestionarios detallados, corroborados a través de observación independiente y otras formas de recopilación de datos, confirman lo que dicen (los capítulos 2 y 3 se basan en una investigación así).

Ayuda pensar lo pequeñas que son, por lo general, las ciudades que no son metrópolis. Tomemos por ejemplo EE.UU, un país altamente urbanizado donde podríamos esperar que la mayoría de las municipalidades fuese grande. De hecho la mayoría de las municipalidades estadounidenses están

muy lejos de ser como Nueva York y Los Ángeles, ciudades de escala nacional. Incluso si incluimos estas metrópolis, el gobierno local promedio sirve a unas 3.400 personas en Estados Unidos (U.S. Census Bureau 2002a, 2009).<sup>6</sup> En Bolivia, donde la población municipal promedio es de 26.691, 84% de la población de los municipios está por debajo de este promedio, y solo un poco más de un cuarto de estas entidades tienen 5.000 personas o menos (Instituto Nacional de Estadística 2001). Las autoridades locales de otros países también parecen variar en el tamaño promedio entre miles y decenas de miles de habitantes. En Marruecos, por ejemplo, la población municipal promedio es de 18.000; en Colombia, 36.000 y en Filipinas, 1.700; el promedio del municipio mexicano tiene 40.000 habitantes; en India la autoridad local promedio, incluyendo entidades urbanas y rurales, concejos municipales y *nagar panchayats*, gobierna a cerca de 4.000 personas (World Bank 2000a).

En poblaciones y espacios que son pequeños, la vida cotidiana permite a los ciudadanos observar directamente una parte no trivial de los servicios locales y de los bienes provistos por el gobierno local. Tal información se complementa con informes y opiniones de vecinos, familia y amigos. Esta combinación permite que los votantes tengan opiniones bien informadas acerca del desempeño del gobierno local a un costo mucho más bajo que si vivieran en ciudades más grandes.

Grandes ciudades, estados y países no difieren porque la vida ahí es menos romántica; es solo una cuestión de escala. En las ciudades grandes, las mismas personas con las mismas rutinas diarias se toparán con solo una minúscula proporción de los servicios y bienes ofertados. Si complementarían esta información con la de sus redes personales no llegarían a alcanzar el nivel de representación necesaria para opiniones informadas acerca del estado (general) de los asuntos locales. Esto último requiere de una inversión explícita en información, lo que nos lleva al argumento original acerca del costoso monitoreo, lo cual es correcto pero no general. Esta conexión entre el tamaño municipal y el costo de obtención de conocimiento local surge claramente de mis nueve estudios de caso en Bolivia.

Capacidad de respuesta a las necesidades y gustos locales 1:  
información perfecta

Ahora, consideremos la cuestión de la capacidad de respuesta. ¿Serán los gobiernos descentralizados más receptivos a las preferencias y necesidades

de los electores locales? Las razones para pensar que sí lo serían, como explicamos de manera resumida antes, están bien establecidas y basadas en una larga tradición teórica acerca de las federaciones y la división de la autoridad pública. Treisman sostiene que esta común intuición está equivocada y usa el siguiente modelo.

Imaginemos un país en el cual múltiples distritos tienen preferencias heterogéneas acerca de la producción de políticas públicas y la votación es downsiana. Llamemos  $m$  el programa de bienes públicos e impuestos<sup>7</sup> que más prefiere el votante mediano. Con la descentralización, el candidato que ofrece  $m$  en su programa gana. La competencia política lleva a cualquier otro candidato a ofrecer también  $m$ , dado que la desviación conduce al fracaso. Por tanto no importa cuál candidato es el elegido, el gobierno local es plenamente responsable. En un régimen centralizado, los candidatos nacionales ofrecen idénticos “paquetes portadores de equilibrio presupuestario para bienes públicos locales y tasas impositivas, una para cada localidad. [...] En equilibrio, cada uno ofrecerá el programa en cada localidad que prefiera su votante mediano, con el mismo resultado que con la descentralización” (182). Ninguno de los candidatos tiene incentivo alguno para desviarse del paquete óptimo ni siquiera en una localidad, porque la desviación le entrega la victoria a su rival. Estas políticas públicas son entonces implementadas y el gobierno centralizado es — como el descentralizado — plenamente responsable.

Este argumento se asienta en dos supuestos claves: (1) se pueden identificar por adelantado las políticas públicas óptimas, y (2) estas son conocidas de igual manera por todos los políticos/partidos en competencia. Estos supuestos son, como mínimo, poderosos. Si los aceptamos, el resultado de que todos los candidatos escogen la combinación óptima de políticas se vuelve banal. Esto es válido para un tipo de votación más amplio que se basa en mecanismos parecidos. *Un menú político dado es objetivamente óptimo y es conocido de antemano*. ¿Quién no lo elegiría? En un sistema tal, los políticos efectivamente eligen a sus electores. En un marco downsiano, donde el votante mediano es decisivo, no es nada sorprendente que todos los candidatos lo elijan. Este estilo de pensamiento tiene la virtud de ser manejable y claro, pero el vicio de ignorar la parte más interesante del problema.

En el mundo real, antes de las elecciones no se conocen las políticas públicas óptimas. Si las hubiera, sería poca la necesidad de tener elecciones. En tales modelos, la sociedad podría echar una moneda al aire para elegir finalmente cuál de los candidatos y paquetes de políticas idénticos

triunfa. En el mundo real, los políticos ofrecen políticas públicas diferentes detrás de un velo de ignorancia electoral. No saben de antemano cómo serán recibidas sus propuestas. No solo tratan de responder a las preferencias de sus votantes, sino de darles forma. A través de discursos, debates y por lo general haciendo campaña, tienen oportunidad de influir en la opinión pública y “dar un vuelco al debate”. Algunos lo logran, otros fracasan. Los candidatos tratan de convencer a los electores y estos de convencer a los candidatos. Los candidatos cambian de políticas a gran o en pequeña escala; las preferencias de los votantes también. La información es imperfecta y hay una gran incertidumbre.

Ante todo la información en cuestión es ahora las necesidades y gustos de los votantes, en oposición al desempeño del gobierno. Si asumimos que las políticas públicas no se conocen de antemano y que podemos confiar en que los electores eligen racionalmente cuál de las políticas ofrecidas es mejor para ellos, la cuestión principal es: ¿Qué sistema —centralizado o descentralizado— les ofrece mejores opciones? Donde la información es imperfecta y la detección de preferencias costosa, las plataformas nacionales en equilibrio estarán imperfectamente correlacionadas con las preferencias heterogéneas de sus distritos. ¿En qué distritos será el cotejo más exacto? Los políticos del centro basarán racionalmente sus esfuerzos de detección en aquellos distritos que ofrecen los más grandes premios electorales. Los que tienen gran cantidad y/o densidad de población (aquellos electoralmente importantes) de hecho casi pueden ser indiferentes ante la opción descentralización/centralización, en el sentido de que los políticos del centro podrían tener incentivos más fuertes para invertir en conocer más acerca de sus condiciones y ofrecerles plataformas bien adaptadas a sus necesidades. Pero pueden ignorarse los distritos electoralmente menos importantes y todavía ganar las elecciones nacionales.

En regímenes centralizados, los políticos pueden ganar elecciones nacionales a pesar de ofrecer políticas públicas “equivocadas” en el distrito X, siempre y cuando sus ofertas políticas sean superiores en más distritos que sus competidores. Equilibrar el número de ofertas de políticas equivocadas dependerá del costo de la detección de preferencias y puede ser alto. Además, el problema de las políticas públicas equivocadas tenderán a empeorar entre elecciones, a medida que cambien las condiciones (y de ahí las necesidades) pero la revelación de preferencias se basa potencialmente en medios menos representativos, como el *lobby*, peticiones, contactos personales, etc. Por ejemplo, en una Bolivia centralizada, 40% de todos los municipios no

recibieron ninguna inversión en los años anteriores a la reforma, y más de un tercio las recibieron pero sin aparente relación con las necesidades locales (ver capítulos 1 y 4). Por esto la elección es clara para los distritos pequeños. La descentralización da a los políticos locales fuertes incentivos para ofrecer a los votantes las políticas públicas que quieren y por tanto hace que el gobierno sea más receptivo a las necesidades de sus electores.

Treisman responde que si se da un “conocimiento fortuito” en ciertos distritos, “le podría también ocurrir al agente local de un responsable de decisiones a nivel central. Si el gobierno central acierta con los incentivos para sus subordinados, no necesita descentralizar la autoridad para tomar decisiones de explotar tal conocimiento accidental” (212). Pero el punto es exactamente este *si*. La descentralización acierta con los incentivos al poner el poder en las manos de la gente que se beneficia del conocimiento fortuito. La centralización no propone ni debe proponer medios alternativos. Lo que no queda claro es qué medios son estos y cómo funcionarían.

#### Capacidad de respuesta a las necesidades y gustos locales 2: información imperfecta

Treisman regresa luego al problema de la información imperfecta y de la costosa obtención de información, pero con el supuesto de que tanto el gobierno local como el central incurrirán en costos similares en la detección de preferencias en una localidad dada. Esto se justifica con el argumento de que ambos gobiernos pueden contratar a empresas privadas de encuestas (las mismas) para descubrir los gustos locales. Si tales empresas no están disponibles y el gobierno debe por sí mismo descubrir estos gustos, entonces el gobierno central puede incluso tener una ventaja en las economías de escala en el diseño, aplicación y análisis de las encuestas. Treisman presenta un modelo tipo downsiano formal que adapta el de Laffont & Zantman (2002) donde figura un país con dos distritos y unas elecciones en las que dos candidatos compiten con promesas creíbles de implementar políticas públicas específicas.

Bajo un régimen descentralizado, las “políticas públicas” consisten en un nivel local de provisión de bienes públicos totalmente financiado por una tasa impositiva local. En el ámbito centralizado, estas políticas consisten en niveles de bienes públicos para todos los municipios, y tasas impositivas locales que financian por completo cada bien. Los *payoffs* de los candidatos para ganar las elecciones son  $R$  en los regímenes descentralizados y  $2R$

en los centralizados (uno para cada distrito). No se conocen los gustos ciudadanos por los bienes públicos, por lo cual los candidatos deben invertir en obtener información. Esto se modela de la siguiente manera. Cada candidato puede elegir enviar un agente para tratar de determinar las preferencias ciudadanas de bienes públicos, las cuales no se conocen y varían entre aquellos que prefieren niveles bajos de provisión y aquellos que los prefieren altos. Los costos de investigación son  $K$  en una localidad y  $2K$  en ambas. Una búsqueda dada en una localidad revelará los gustos locales acertadamente con la probabilidad  $\xi$ , y no revelará información con la probabilidad  $1 - \xi$ . La inversión de los candidatos en información es de dominio público, pero los resultados de cada búsqueda solo los sabe el candidato que pagó por ella. Un candidato sin información actúa sobre la premisa de que es más probable que el votante promedio prefiera un nivel alto de provisión de bienes públicos (para la exposición completa, ver Treisman 2007, 218-221).

El modelo se resuelve para mostrar que los políticos tendrán incentivos idénticos para buscar información acerca de los gustos de los votantes tanto en regímenes descentralizados como centralizados. La “cantidad de búsqueda de información tanto a nivel local como central dependerá del valor de ocupar cargos, la eficacia de los métodos de búsqueda, la probabilidad de cometer un error y la intensidad de la competencia electoral” (222). Como se asume que estos parámetros son ya bien constantes (la eficacia de la búsqueda, la tasa de error) o varían simétricamente (valor de ocupar cargos, intensidad electoral) a lo largo de los gobiernos locales y del central, ninguna de las arquitecturas de gobierno motiva más a los políticos que la otra para buscar lo que lo votantes locales quieren de los funcionarios.

Aunque el modelo completo es más complejo de lo presentado aquí, retiene una simplificación excesiva de las características —y especialmente de las principales diferencias— entre el gobierno central y el local. Cualquier modelo es, por supuesto, una simplificación —y debería serlo, como la teoría debería serlo también en general. La teoría existe para simplificar una realidad compleja en sus factores clave y sus relaciones en cualquier sistema, físico o social. Pero la simplificación va demasiado lejos cuando se construyen de manera equivocada las relaciones claves para dar resultados que no están de acuerdo con el comportamiento observado. Este es el problema que tiene este modelo.

El problema general es una estructura modelo que asume que todos los parámetros claves son constantes entre regímenes o varían como una

simple función lineal (en este caso un ratio de 1:2). Si las capacidades de búsqueda son idénticas, y los costos y beneficios de ser electos para un cargo estrictamente proporcionales, entonces sorprende poco descubrir que los políticos, del centro o locales, se comportan de manera similar. Aunque se podrían cuestionar todos los supuestos e impugnar varios, el más importante tiene que ver con —de nuevo— la información, así que centrémonos en ella. La principal herramienta para hallar información que usan los candidatos reales no es la contratación de encuestas, sino la cantidad de actividades de la campaña (discursos, reuniones, sollicitación de votos, debates, *lobby*, etc.) requeridas para ser elegido, las cuales reúnen a candidatos y votantes, y les da a estos últimos oportunidades para presentar sus demandas de políticas públicas.

Parte de la caja de herramientas son las encuestas y los grupos focales que preparan empresas privadas, pero en la mayoría de los países —especialmente en países en vías de desarrollo— hay muchas menos fuentes de información sobre políticas públicas de las que los candidatos ven y escuchan durante la campaña. Y esto no termina con la elección. El proceso de gobernabilidad democrática tiene rasgos estructurales que también sirven para informar a los encargados de formular políticas públicas acerca de las necesidades y carencias de sus votantes. Los políticos que desean ser reelegidos hacen esfuerzos para reunirse regularmente con sus electores, responder a sus pedidos individuales y escuchar a las organizaciones ciudadanas y grupos de interés que suman y (quizás) amplifican las demandas de grupos importantes de votantes. La mayoría de los funcionarios elegidos no confía en las empresas privadas para que les digan lo que quieren los votantes, porque ellos mismos están dispuestos a contarles. Por su parte, los funcionarios han tenido que escuchar para ser elegidos y tienen fuertes incentivos para seguir escuchando si quieren permanecer en sus cargos.

Por tanto, los costos de obtener información sobre preferencias locales (de una calidad dada) no son constantes en los distritos y niveles jerárquicos de gobierno porque no están divorciados de los costos de ser elegido para un cargo y ejercer sus funciones. En el caso de los funcionarios del gobierno local, esto último subsidia en gran parte al primero. Pero esto no es igual en el caso de los funcionarios del gobierno central, que no ganan elecciones nacionales sobre la base del nivel de recogida de basura o alumbrado público en un municipio *X*. Las campañas nacionales proporcionan información sobre asuntos nacionales predominantes; en todas a excepción de las ciudades muy grandes las preocupaciones locales son desechadas. Una vez



que aceptamos que los costos de adquirir información no se incrementan simétricamente del gobierno central al local, el resultado de Treisman colapsa. Esta asimetría clave implica que la descentralización *conducirá* a gobiernos mejor informados, y proporcionará incentivos para formular políticas públicas mejor adaptadas a las necesidades y gustos locales.<sup>8</sup>

Para resumir, el argumento a favor de la descentralización se basa en la información y los incentivos. La información de los votantes acerca del desempeño del gobierno es superior para el gobierno local, porque el desenvolvimiento de la vida diaria, incluyendo el intercambio de información y de opiniones con otros, provee información detallada acerca de una amplia gama de asuntos públicos en la mayoría de los municipios, de una forma que simplemente no ocurre cuando se trata de asuntos nacionales. De ahí que los votantes podrán más fácilmente exigirle rendimientos de cuentas al gobierno local que al nacional. Al poner el poder sobre su destino electoral a manos de los votantes, la descentralización otorga a los políticos locales fuertes incentivos para que se informen por su cuenta acerca de lo que estos quieren y necesitan, y para que actúen basados en esta información una vez sean elegidos. Y el proceso de ser elegido para un cargo y ejercer sus funciones subsidia el aprendizaje acerca de las condiciones *locales* de una forma que las elecciones centrales no podrían. Mandar agentes centrales a las localidades no garantiza la igualdad de condiciones para la centralización. Sus incentivos intrínsecos no van hacia abajo, hacia los votantes, sino que van hacia arriba, al centro, al servicio de sus prioridades y necesidades. Sería posible diseñar algún mecanismo institucional extrínseco que realinee los incentivos de sus agentes con los de los ciudadanos locales. Si esto se da, habría que explicar cómo funciona el mecanismo —el mero planteamiento no es suficiente. Con mejor información acerca del desempeño del gobierno a manos de los electores, mejor información sobre las preferencias de voto en las del gobierno, y fuertes incentivos para que este último haga lo que los otros quieren, habrá una fuerte tendencia para que el gobierno descentralizado sea más receptivo ante los gobernados y les rinda cuentas.

Finalmente, hay un tercer tipo de información hasta ahora ignorado, que es importante para la provisión de todos los bienes públicos, y particularmente importante en el contexto de un sistema federal. Esta es la pericia técnica especializada o científica —distinta de la información acerca de las preferencias locales y condiciones— del tipo requerido para diseñar y equipar correctamente, por ejemplo, centros de salud, sistemas de saneamiento o programas para la extensión agrícola. Aunque no ausente

de la literatura, es probable que esta distinción no haya recibido la atención que merece. Algunos autores entre los que me incluyo (Faguet 2004) han tratado en ocasiones esta cuestión como de “o esto-o esto otro”, clasificando los servicios públicos como si fueran naturalmente centrales o locales según qué tipo de información sea la más importante para su provisión.

Ahora considero que esta es una falsa dicotomía. Un enfoque más maduro admite que la mayoría, sino todos, los servicios públicos requiere de al menos alguna pericia técnica y alguna información específica localmente, y por tanto la cuestión principal debería ser cómo combinar ambos tipos de conocimiento en la producción de servicios a nivel nacional. Ostrom, Schroeder & Wynne (1993) probablemente dan el mejor tratamiento a este asunto, analizando los planes institucionales que pueden reunir los insumos y esfuerzos del gobierno local y central para planificar y ejecutar proyectos públicos. Me ocupo de esta cuestión en el capítulo 4 con un modelo formal en el cual el gobierno central y el local tienen precisamente estas ventajas, y cooperan para proveer bienes públicos en diferentes distritos. Los resultados nos ayudan a interpretar la evidencia a nivel nacional sobre los efectos de la descentralización en la capacidad de respuesta gubernamental en Bolivia.

#### Literatura de la economía pública

La economía pública comprende una literatura diferente con un estilo distinto. Se basa mucho más metodológicamente en la modelización formal y la econometría que la literatura de políticas públicas. En vez de discutir una serie de argumentos a favor y en contra de la descentralización por separado y discursivamente, y de tratar de llegar a la conclusión de si la descentralización es o no beneficiosa, construye modelos formales que directamente hacen un *trade-off* de las ventajas y desventajas particulares, e intenta especificar *bajo qué condiciones* cada régimen es ventajoso. Esto tiene el beneficio de la claridad del enfoque en *trade-offs* específicos. Pero tiene la desventaja de limitar la discusión solo a unos cuantos de los muchos supuestos efectos positivos y negativos de la descentralización. De ahí que tiene sentido tratar esta literatura de manera separada.

En términos de eficiencia productiva, el gobierno central debería ser naturalmente superior al gobierno local hasta que los rendimientos estén por lo menos aumentando ligeramente. Cualquier argumento económico a favor de la descentralización, por tanto, debe invocar a una fuente de eficiencia de contrapeso en la cual el gobierno local tenga una ventaja.

Diferentes autores han tratado el problema de diversas maneras. El trabajo fundamental de Tiebout (1956) se centra en la heterogeneidad tanto de gustos individuales como de provisión de bienes públicos en diferentes localidades. Plantea un mundo en el cual las personas se mueven sin costo alguno entre localidades que ofrecen diferentes niveles de provisión de bienes públicos completamente financiados por los impuestos locales. El consiguiente equilibrio competitivo en la decisión de residencia produce una asignación eficiente. De ahí que la información sobre lo que quieren las personas se revela cuando “votan con los pies”. El modelo Tiebout ha sido influyente, generando una larga sub-literatura empírica de “estudios tipo Tiebout, en especial entre 1960 y 1980. Entre los ejemplos interesantes están Oates (1972, 1985) y los trabajos de Elinor Ostrom y otros (ver, por ejemplo, Ostrom & Whitaker 1973, 1974; Ostrom, Parks & Whitaker, 1977, 1978; Ostrom, Schroeder & Wynne 1993). Dowding & John (1994) examinan más de 200 estudios de este tipo.

Pero este enfoque asume la existencia de una población con alta movilidad residencial y de gobiernos fijos, lo cual no concuerda con la evidencia anecdótica de la mayoría de los países y con estudios de los Estados Unidos (comparativamente móvil), como Bardhan (2001)<sup>9</sup> y otros han señalado. Un mejor supuesto parecería ser que el gobierno es el elemento “móvil” en la mayoría de los sistemas democráticos locales, que cambian con relativa frecuencia, mientras la población está esencialmente fija por periodos electorales de cuatro o cinco años. Los países europeos con tasas de inmigración interna notablemente bajas respaldan este parecer. Observaciones en estas líneas parecen haber llevado a un amplio cambio en la literatura de los años recientes, como la disminución de los estudios Tiebout y el surgimiento de una serie de nuevos enfoques. El fenómeno inspirado en Tiebout de “votar con los pies” es, sin lugar a dudas, un mecanismo válido para revelar las preferencias en los márgenes y puede ser más importante para servicios particulares, como la educación.<sup>10</sup> Pero el mecanismo principal para juntar la demanda y la oferta de bienes públicos debe involucrar un proceso político. De hecho, se podría decir que esta es la razón por la cual existe el gobierno local.

El modelo de descentralización más influyente en la economía pública en los últimos 40 años es el de Oates (1972), que se basa en Tiebout para comparar la provisión descentralizada de bienes públicos con la centralizada. En ambos casos los gobiernos buscan maximizar el bienestar de sus electores. En la centralizada, el gobierno escoge —de crucial importancia— un

nivel uniforme de bienes públicos para todos los distritos, incluso cuando los distritos puedan variar en sus preferencias o necesidades. En la descentralizada, los distritos heterogéneos pueden elegir diferentes niveles de provisión de bienes públicos. Pero los gobiernos descentralizados ignoran los “desbordamientos” —los beneficios de bienes públicos de un distrito que pueden recaer en los residentes de otros distritos (por ejemplo, control de enfermedades infecciosas, atención médica terciaria), en tanto que el gobierno centralizado los toma en cuenta para determinar el nivel de bienes públicos.

El *trade-off* en el centro del análisis de Oates, y de la mayoría de modelos descentralizados de la generación de la economía pública que le siguieron,<sup>11</sup> opone la heterogeneidad de gustos entre distritos al grado de desbordamiento entre ellos. En términos de los amplios argumentos acerca de la descentralización que analizamos antes, podemos pensar esto como “capacidad de respuesta” versus “eficiencia”. El Teorema de Descentralización que resulta de ello plantea que donde no hay desbordamientos, pero los gustos varían entre distritos, la descentralización es superior. Donde hay desbordamientos, pero los distritos tienen gustos idénticos, la centralización es superior. Donde existen tanto desbordamientos como heterogeneidad de gustos, los dos efectos deben ser comparados para determinar cuál es el régimen preferible.

Como apuntan Besley & Coate, el supuesto de la uniformidad de las políticas públicas centrales no es ni teórica ni empíricamente satisfactorio. Cuando se relaja este supuesto, el gobierno central resulta siempre preferido en este “modelo estándar” porque toma en cuenta los desbordamientos. ¿Cuándo sería preferido el gobierno local? Al reexaminar este problema, Besley & Coate (2003) abandonan el supuesto de la provisión uniforme en una administración centralizada. Ponen, en cambio, en el centro de su tratamiento un modelo de elección de política económica seguida de negociaciones legislativas. Los costos de provisión están compartidos en el régimen centralizado, lo que crea conflictos de interés entre los ciudadanos de diferentes distritos, los cuales estarán en desacuerdo sobre el mejor nivel de provisión de bienes públicos y su distribución entre los distritos. Este conflicto de intereses se desarrolla en el legislativo, donde los representantes elegidos por cada distrito toman decisiones sobre políticas públicas.

Los autores analizan dos casos. En el primero, una coalición mínima ganadora de representantes toma decisiones sobre políticas públicas en el legislativo, proceso al que llaman “no cooperativo”. Tal proceso de formulación de

políticas públicas crea dos problemas de asignación de recursos: (1) *asignaciones inapropiadas*, donde el gasto se desvía hacia aquellos distritos representados en la coalición ganadora, y (2) *incertidumbre*, donde los distritos no pueden predecir quién será la coalición ganadora, y por tanto están inseguros de la cantidad de bienes públicos que recibirán. Besley & Coate muestran que ambos problemas debilitan el argumento a favor de la centralización. El segundo caso trata del proceso “cooperativo de formulación de políticas públicas”, en el cual los legisladores maximizan el bienestar de todos los distritos. De manera contra intuitiva, este proceso de elaboración de políticas públicas no maximiza el bienestar global de la economía. Esto se explica porque los ciudadanos en tal régimen enfrentan fuertes incentivos para votar estratégicamente a favor de representantes con altas demandas de gasto público, lo que llevará a la sobre provisión centralizada de bienes públicos. En los distritos heterogéneos, los autores descubren que la descentralización continúa siendo de bienestar superior cuando no hay desbordamientos, pero la centralización ya no es superior cuando sí los hay. También descubren que una alta heterogeneidad reduce el desempeño relativo de la centralización para cualquier nivel de desbordamiento. Aunque estas conclusiones reflejan las de Oates, su lógica subyacente es bastante diferente.

Otra aproximación que ha resultado influyente es la de Bardhan & Mookherjee (1998), quienes desarrollan un modelo de provisión de servicios públicos que examina las implicaciones de la descentralización para la focalización y efectividad del gasto público. En términos de los variados argumentos a favor y en contra de la descentralización revisados antes, esto también puede ser pensado como “capacidad de respuesta” versus “eficiencia”. Los autores encuentran que cuando se provee a los pobres de bienes para la élite que están disponibles en mercados, la descentralización domina con respecto a la selección intercomunitaria y la rentabilidad, aunque no necesariamente con respecto a la intracomunitaria. Para la provisión de infraestructura, la descentralización domina solo si los gobiernos locales no son vulnerables a la captura, el gobierno local tiene financiamiento adecuado, no existen externalidades entre jurisdicciones y los gobiernos locales tienen todo el poder de negociación versus los directores de las empresas públicas.

Cada uno de estos argumentos a favor y en contra de la descentralización o, en el caso de la literatura de la economía política, cada lado de los *trade-offs* es lógicamente verosímil. Aunque los diversos autores puedan evaluar sus fortalezas de manera diferente, los estudiosos de la descentralización no

pueden aceptar algunas y rechazar otras solo sobre una base teórica. ¿Cómo nos movemos más allá de las declaraciones de fe sobre la descentralización para poner a prueba las teorías en competencia? Para ello, necesitamos evidencia. Y felizmente, una enorme literatura empírica nos espera.

## Literatura empírica

La literatura empírica sobre la descentralización abarca también un número de disciplinas. Me centro aquí en aquellos campos que dominan colectivamente la evidencia empírica disponible acerca de los efectos descentralizadores: economía pública, política comparada, estudios del desarrollo y políticas públicas. Convenientemente, estos son también los campos que más se ocupan de las cuestiones de rendición de cuentas y capacidad de respuesta del gobierno.

El desplazamiento de la teoría a la evidencia presenta una serie de problemas prácticos. El primero es que el trabajo empírico tiende a formarse alrededor de la información disponible, lo cual a menudo no permite pruebas nítidas de uno u otro de los argumentos expuestos antes. Esto sucede porque la información es desprolija y quizás de interpretación ambigua, pero fundamentalmente porque un resultado empírico particular que sigue a la descentralización puede ser asociado con más de una senda causal. Puede que no quede claro solo con la evidencia cuál de ellas es responsable. De ahí que resultados empíricos específicos a menudo invocan a uno de los argumentos de arriba. Por ejemplo, las mejoras en la nutrición después de la reforma pueden deberse a servicios locales mejor diseñados para las condiciones locales, mejoras en la selección de poblaciones necesitadas, mayor participación ciudadana en la implementación de servicios o un crecimiento económico más rápido. Desentrañar cuál de estos factores es el principal responsable de la disminución de la desnutrición puede ser difícil.

Un segundo desafío práctico es el mero tamaño de la literatura empírica en este campo. Incluyendo la literatura de políticas públicas (llamada “gris”), hay literalmente miles de estudios en los últimos 40 años. Cualquier intento de revisar resultados por país o región podría perder rápidamente el bosque por los árboles en una confusión de resultados a menudo contradictorios y en general solo diferentes. Se necesita un claro principio organizativo. De ahí que organice los resultados empíricos en tres temas: (1) la calidad de la

governabilidad y de la formulación de políticas públicas, (2) el desempeño económico, y (3) la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta, donde cada uno corresponde a grupos interrelacionados de argumentos a favor y en contra de la descentralización presentados antes. Por razones de claridad, estos argumentos están marcados en los puntos que siguen al título de cada sección. Espero que lo que sigue sea representativo de las principales preguntas y metodologías empleadas por los estudiosos de la descentralización. La sección termina con una serie de meta-estudios que resume gran cantidad de trabajos adicionales. Con todo, no pretendo que este breve estudio pueda cubrir más que una fracción de una inmensa literatura.

### Calidad de la gobernabilidad y de la formulación de políticas públicas

- calidad *per se* de políticas públicas
- estabilidad de las políticas
- malversación y corrupción
- captura de las elites

Esta categoría se refiere a la calidad técnica de la política pública en el sentido de las decisiones públicas que toman los gobiernos locales, y los bienes y servicios públicos que producen. Necesariamente, también se refiere a la calidad de los procesos de diseño en la formulación de políticas públicas que intervienen en su producción. Por ejemplo, ¿cómo ha afectado la descentralización a la educación local y a los servicios de salud? ¿Cómo ha afectado a la capacidad de los distritos de planificar e implementar proyectos de inversión? Se deben considerar estas preguntas junto a las de captura y corrupción, porque en términos empíricos la calidad de la política y la gobernabilidad que una municipalidad logra está a menudo determinada por el nivel y tipo de captura obtenida.

Entre los servicios dados, los estudios empíricos han centrado su atención de manera desproporcionada en los efectos de la descentralización en la educación. Esto se debe en parte a la importancia que otorgan economistas y especialistas en políticas públicas a la educación como bien público, y también probablemente refleja las abundantes estadísticas educativas disponibles en muchos países en vías de desarrollo. Una serie de buenas y claras contribuciones han permitido que se presente en años recientes esta particular veta de literatura. Una de ellas es la de Galiani, Gertler & Schargrotsky (2008), quienes investigan la evidencia de un experimento en Argentina. Estos autores encuentran que la descentralización del control escolar por

parte del gobierno central hacia los provinciales tuvo un impacto positivo en los puntajes de los estudiantes; sin embargo, los más pobres no ganaron e incluso tal vez hayan bajado de notas con respecto a su desempeño previo. Barankay & Lockwood (2007) hallan que la educación más descentralizada en los cantones suizos condujo a mayor rendimiento educativo, permitiendo que los chicos cerraran la brecha de género con las chicas. Eskeland & Filmer (2002) encuentran también evidencia econométrica de que la descentralización llevó a mejorar los puntajes de rendimiento educativo en Argentina. Y Parry (1997) halla evidencia de que la descentralización mejoró los resultados educativos en las montañas de Chile.

Otros estudios van más allá, buscando relacionar la reforma con resultados como pobreza, desigualdad, protección ambiental, y medidas más amplias de desarrollo humano. En un artículo, De Oliveira (2002) muestra que la descentralización estimuló la creación y administración de áreas protegidas en el estado de Bahía, Brasil. Habibi *et al.* (2007) encuentran que en Argentina el aumento de la devolución a las provincias condujo a mejoras sostenibles en desarrollo humano. La mortalidad infantil cayó y aumentaron las tasas de permanencia educativa (de primaria a secundaria) a medida que la descentralización se profundizaba. De espectro más amplio todavía, Shankar & Shah (2003) hallan que la competencia política alentada por la descentralización bajó los niveles de desigualdad regional en una muestra de 26 países. Y Johnson, Deshingkar & Start (2005) presentan evidencia de que la reciente descentralización en la India empoderó a los pobres del campo en Andhra Pradesh y Madhya Pradesh, a través de, por ejemplo, subsidios al arroz y el acceso al crédito de las mujeres. Empero, su entusiasmo por la descentralización es limitado. Plantean que los resultados a favor de los pobres se debieron a la capacidad del gobierno central y de los estatales de servir de contrapeso a la captura de la elite que la descentralización tiende a generar favoreciendo naturalmente a los ricos.

La noción de que descentralización instiga de manera natural la captura de la elite es muy debatida por Parker (1995), quien sostiene que la reforma se asocia no solo con resultados sustancialmente mejores sino también con mejores procesos gubernamentales. En varios estudios de caso encuentra evidencia de que la descentralización aumentó la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones en esquemas de desarrollo rural en Colombia, México y Brasil, llevando a resultados superiores. Parker relata también la sugerente historia de la descentralización en Bangladesh, donde los extremos de riqueza y poder permitieron a las elites locales la captura de



los incipientes gobiernos locales (25). Las elecciones siguientes superaron esta distorsión y más de 90% de los concejales locales fueron expulsados de sus cargos. En una vena similar, Rowland (2001) y Blair (2000) muestran cómo la descentralización mejoró la calidad de la gobernabilidad democrática alcanzada tanto en grandes ciudades como en pueblos pequeños de Bolivia, Honduras, India, Mali, México, Filipinas y Ucrania. La reforma puede también ayudar a luchar contra la corrupción. Los resultados econométricos de Fisman & Gatti (2000) demuestran que la descentralización fiscal está asociada de manera consistente con medidas de corrupción más bajas en una muestra de países. La investigación de Fiszbein (1997) usa métodos cualitativos para ayudar a explicar cómo hacerlo. La descentralización fomentó la construcción de capacidades en el gobierno local de Colombia, enseñando a las autoridades habilidades y herramientas, y a los ciudadanos transparencia, para lograr un gobierno mejor.

Tales conclusiones se hacen eco y se amplifican en Huther & Shah (1998), quienes encuentran correlaciones positivas entre la descentralización y los índices de participación política y desarrollo social, y un índice global de calidad de gobierno en una muestra de 80 países, para todos los cuales los autores infieren relaciones causales. El estudio de Campbell (2001) sobre Latinoamérica va más allá. Resaltando el alcance extraordinario de autoridad y recursos que han sido descentralizados a lo largo de la región, sostiene que esta “revolución silenciosa” ha generado un nuevo modelo de gobernabilidad basada en un liderazgo innovador y capaz, una alta participación popular, y un nuevo contrato implícito que regula la fiscalidad local. Según Petro (2001), tales resultados son posibles porque la descentralización afecta no solo a las instituciones formales, oficiales, del gobierno, sino que también promueve cambios en el tejido mismo de la sociedad. En su estudio de caso de Novgorod, Rusia, encuentra que el gobierno local jugó un rol crucial en el incremento de los niveles de capital social al establecer valores sociales y prioridades comunes para la comunidad.

Con tantos resultados positivos, ¿podemos acaso concluir que la descentralización mejora la calidad de la gobernabilidad y el diseño de políticas públicas? Lastimosamente las cosas no son tan claras; la evidencia en contra de la descentralización es también convincente. En cuanto consideramos los servicios públicos, mucha de la evidencia revela los efectos dañinos de la descentralización. Por ejemplo, Akin, Hutchinson & Strumpf (2005) analizan una detallada base de datos de los presupuestos de salud del gobierno local en Uganda. Usando definiciones subjetivas de

‘lo público’ en diferentes actividades de salud, encuentran evidencia de que los gobiernos locales están asignando una proporción cada vez menor de sus presupuestos a los bienes públicos, e incrementando la proporción de bienes privados financiados públicamente. Los autores atribuyen este comportamiento al oportunismo de los funcionarios locales en los gastos sanitarios de sus vecinos. Bardhan & Mookherjee (2006) examinan la captura de la elite en 89 aldeas de Bengala occidental. Aunque encuentran poca evidencia de captura por parte de la elite de la asignación de bienes privados, los proyectos de bienes públicos sí exhiben esta captura. Los autores argumentan que esto es así porque los bienes públicos son inherentemente menos transparentes —resulta menos claro que en el caso de los privados determinar quién se lleva qué parte.

Tampoco las noticias son buenas en lo que se refiere a la pobreza y al medio ambiente. Woodhouse (2003) predice que la descentralización no mejorará el acceso a los recursos naturales por parte de los pobres y no reducirá el daño ecológico. Casson & Obidzinski (2002) van más lejos, reportando que la descentralización en Indonesia fomenta de manera activa la tala depredadora al crear burócratas con intereses en su proliferación.

¿Por qué los gobiernos descentralizados muestran un desempeño tan pobre en los resultados de las políticas públicas? Según Ellis & Mdoe (2003) y Ellis & Bahiigwa (2003), los procesos que estas políticas crean tienen la culpa. Todos ellos encuentran que la descentralización propagó el comportamiento de búsqueda de rentas, a nivel de distrito o niveles más bajos, en Tanzania y Uganda, convirtiéndose así en “parte del problema de la pobreza rural, no en parte de la solución” (Ellis & Bahiigwa 2003, 1010). De manera similar, Bahiigwa, Rigby & Woodhouse (2005) y Francis & James (2003) muestran que la descentralización en Uganda no condujo a gobiernos locales independientes y responsables, sino más bien a su captura por parte de las elites locales. Así, la descentralización falló en tanto instrumento de reducción de pobreza en Uganda. Porter (2002) está de acuerdo en general con relación al África subsahariana.

Montero & Samuels (2004) explican el lazo empírico entre descentralización y captura de elites, argumentando que los motivos políticos de los reformadores a menudo se combinan con desequilibrios verticales *ex-post* para exacerbar la captura de las elites y la desigualdad regional. Crook & Sverrisson (1999), Smith (1985) y Solnick (1996), llevan el argumento más allá. Afirman que la evidencia muestra que la falta de recursos humanos, financieros y técnicos —y su mayor propensión a la corrupción y a la captura de elites— evitará que

los servicios públicos descentralizados den servicios efectivos, sin importar si las políticas públicas están o no “adaptadas” a las condiciones locales. Usando un lenguaje similar, Crook & Sverrisson (1999) y Smith (1985) sostienen que la falta de recursos humanos, financieros y técnicos paralizará su producción de bienes públicos locales, y así el poder debería quedarse a manos de los gobiernos centrales relativamente ricos en recursos.

Así, un grupo grande de resultados positivos acerca de los efectos de la descentralización en la calidad de la gobernabilidad y en el diseño de las políticas públicas sirven más o menos de contrapeso al conjunto menor, pero todavía convincente, de resultados negativos, haciendo difícil concluir si la reforma mejora o degrada la gobernabilidad.

### Desempeño económico

- desempeño económico
- eficiencia en la producción de bienes públicos
- gasto público y déficits
- estabilidad macroeconómica

Esta categoría trata del nivel y la eficiencia del gasto público, su efecto en la estabilidad macroeconómica (vía déficit fiscal), y —a cierta distancia— su efecto en el crecimiento económico de manera más general. Hemos discutido anteriormente cómo la descentralización podría tener impacto en la eficiencia del servicio público, los déficits fiscales y la estabilidad macroeconómica. En relación al crecimiento, es importante apuntar que el efecto de la descentralización es, en el mejor de los casos, indirecto y de largo plazo, por medio del aumento de la eficiencia del gasto público. A pesar de que muchos programas de reforma citan la elevación de la tasa de crecimiento como uno de sus objetivos principales (Martinez-Vazquez & McNab 2003), no hay razón para esperar que la descentralización aumente el crecimiento a corto plazo o mediante un camino más directo, a no ser que se acompañe de un impulso fiscal separado. Esto se explica porque en lo que se refiere al crecimiento económico, la descentralización es simplemente una reorganización de patrones de gasto público existentes. Si se cambia a quien emprende y ejecuta tales decisiones se puede, en el mejor de los casos, mejorar la calidad y eficiencia de los servicios del gobierno — y por tanto al conjunto de la economía— y aumentar el crecimiento, mientras tales efectos se reflejan a través de mayor productividad. Pero estos efectos tomarán un tiempo para hacerse evidentes. Es un error apoyar

la descentralización como una solución a corto plazo de un crecimiento económico lento.

En cambio, el vínculo entre descentralización y niveles de gasto público es mucho más simple en teoría. ¿Qué nos dice la evidencia? En un estudio del gasto en infraestructura de 20 países a lo largo de 10 años, Estache & Sinha (1995) encuentran que la descentralización incrementó tanto el gasto total como el subnacional de infraestructura pública. Pero dificultades metodológicas impiden sacar conclusiones para saber si la descentralización hizo que el gasto fuera más o menos eficiente. Primero, hay varios problemas con los datos: la ausencia de información de gastos autónomos paraestatales; la incapacidad de distinguir entre capital y gastos recurrentes; y finalmente la volatilidad de los tipos de cambio y los múltiples regímenes de tasas de cambio, los cuales hacen que la información de uno de los países sea poco fidedigna. A estos podemos añadir los peligros de usar medidas tales como la proporción del gasto subnacional para definir el grado de descentralización; Smoke (2001) da un ejemplo específico (12). De modo parecido, Zax (1989) halla que las consideraciones electorales conducen a niveles de gasto significativamente más altos en aquellos estados y municipalidades de EE.UU. que permiten iniciativas, pero interpretar estos niveles de gasto en términos de eficiencia o bienestar está plagado de dificultades.

Sin embargo, otros estudios reportan incrementos de eficiencia a partir de la descentralización. En México, los dedicados a proyectos rurales de pequeña escala administrados por los Comités de Solidaridad (grupos comunitarios de auto ayuda financiados por el Banco Mundial) encuentran ahorros en costos de hasta 50% con respecto a proyectos similares administrados por agencias estatales (World Bank 1994a). Y Piriou-Sall (1998) halla que la descentralización estimuló la eficiencia global de los servicios públicos de salud en Chile. Pero, los efectos en educación fueron mixtos. En Brasil la reforma condujo a costos administrativos más altos sin que hubiera mejoras significativas en el servicio, mientras que Chile logró evitar este problema.

Estache (1995) encuentra sólida evidencia de que incluso en servicios que requieren alta tecnología o coordinación, como el asfaltado de calles o las redes de agua potable, donde los gobiernos centrales tienen ventaja en la construcción de sistemas, las autoridades locales casi siempre son capaces de operarlos más económicamente. Usando datos de panel para estudiar el costo de provisión de caminos en ocho países en más de 25 años, Humplick & Moini-Araghi (1996) son capaces de ir más allá. Los autores muestran que los costos cóncavos de recursos son compensados por “costos preferenciales”

descendientes, de manera que las pérdidas iniciales por la descentralización en economías de escala se compensan mediante las ganancias en eficiencia cuando el sitio de las obras en los caminos está más cerca de la gente. De ahí que donde se descentralizó el mantenimiento de caminos, los costos unitarios eran más bajos y las carreteras de mejor calidad.

Así documentados, los cambios podrían en principio conducir a una mejor administración macroeconómica, dado que la provisión de un nivel dado de bienes públicos puede ser más barata; o puede conducir a una peor administración, si los niveles superiores de gasto llevan a mayores déficits agregados en el sector público. ¿Qué dice la evidencia? Huther & Shah (1998) encuentran correlaciones positivas entre descentralización e índice cualitativo de administración económica en una muestra de 80 países, relación que interpretan como causal. Esto lo explica Shah (1998a), quien sostiene que más claridad y transparencia en las reglas del juego da a los sistemas fiscales descentralizados mayor potencial para la administración macroeconómica que los sistemas centralizados.

¿Entonces la descentralización mejora la efectividad del gasto público y conduce a la estabilidad macroeconómica? Desafortunadamente esta es solo la mitad de la historia empírica. En un estudio de la provisión rural de agua en el centro de la India, Asthana (2003) encuentra que la descentralización de la provisión de agua bajó la eficiencia. Los costos operativos por unidad producida fueron más altos en las empresas descentralizadas de servicio, y la utilización de activos más baja. Ambas diferencias son estadísticamente significativas. Y Rodden (2003) halla que la descentralización contribuyó a la inestabilidad macroeconómica crónica y a los desastrosos rescates de Brasil en los años 1980 y 1990. Webb (2003) examina una similar inestabilidad macroeconómica en Argentina en los ochenta, que pareció mejorar en los noventa solo para terminar en un colapso económico completo a comienzos del nuevo milenio.

En cuanto a los déficits y la estabilidad macroeconómica las noticias son peores. Según Dillinger & Webb (1999), la descentralización condujo a problemas fiscales significativos en Colombia tanto a nivel nacional — pues los recursos centrales fueron transferidos hacia afuera— como a nivel subnacional donde se acumularon déficits insostenibles. Wildasin (1998) cita a una serie de países donde los déficits debidos a la descentralización pusieron presión sobre los bancos centrales para que monetizaran la deuda, poniendo en riesgo las tasas de cambio y la estabilidad de precios. Peor aún, de Mello (2000) estudia 30 países y predice que los fracasos de coordinación

fiscal intergubernamental conducirán a déficits crónicos y, finalmente, a la inestabilidad macroeconómica. Tanzi (1995) y Prud'homme (1995) respaldan este escenario ofreciendo claros ejemplos de los peligros que la descentralización puede representar para la estabilidad macroeconómica. También lo respaldan Montero & Samuels (2004), para quienes la dinámica política mencionada antes (una combinación de motivos políticos por parte de los reformadores con desequilibrios verticales *ex-post*) puede producir inestabilidad macroeconómica en países en proceso de descentralización.

Rodríguez-Posé & Gill (2004) elaboran más sobre una desigualdad regional cada vez mayor que se puede esperar de la descentralización en Brasil, reduciendo las condiciones de vida en las áreas más pobres e incrementando tensiones dentro de la federación. El más pesimista de todos, Treisman (1999) cita lo sucedido en Yugoslavia, Rusia, Argentina y Brasil para sugerir que la descentralización puede interactuar con la liberalización económica para intensificar la inestabilidad fiscal, macroeconómica e incluso territorial.

La veta menos ambigua de esta literatura empírica es la que examina el crecimiento económico, pues los estudios hallan resultados que no son significativos o son negativos. Entre los estudios empíricos serios, encontré uno que presenta evidencia creíble de que la descentralización algunas veces fomenta el crecimiento. El trabajo de Rodríguez-Posé & Bwire (2004) vincula devolución y crecimiento en Alemania, India, Italia, México, España y EE.UU. Los autores encuentran que la devolución es en gran parte irrelevante para el crecimiento económico. Cuando sí importa —para México y EE.UU.— se liga a una eficiencia económica más baja y por tanto a un crecimiento también más bajo. Blanchard & Shleifer (2000) distinguen el caso de Rusia de la explicación que da Weingast (1995) sobre China. En Rusia, la captura de los gobiernos locales por parte de empresas existentes y la competencia de rentas por parte de funcionarios locales, eliminaron los incentivos para el ingreso empresarial, estrangulando así a una naciente economía. Según los autores, tal comportamiento estuvo ausente en China debido a la centralización política del partido.

En Malawi, Ellis, Kutengule & Nyasulu (2003) encuentran evidencia de que la descentralización puede debilitar el crecimiento y el sustento rural, al facilitar la creación de nuevas licencias para negocios e impuestos que sofocan a la empresa privada. Posiblemente la única voz positiva es la de Loboguerrero (2008), cuya evidencia implica que los efectos de la descentralización sobre el crecimiento económico local en Colombia dependen de la estructura de gobernabilidad de las propias municipalidades. Donde prevalece la mala

governabilidad local, los recursos fluirán hacia sectores menos eficientes, facilitando la corrupción, el despilfarro y finalmente conduciendo a menor crecimiento. Donde las autoridades locales tienen mejor información de las necesidades locales, los recursos serán asignados en los sectores con la tasa de retorno más alta, lo cual con el tiempo debería promover el crecimiento.

Estos resultados de *N*-pequeña han probado no ser replicables en estudios más grandes, donde domina la no significancia. Woller & Phillips (1998) ponen a prueba la afirmación de que la descentralización aumentará la tasa de crecimiento a largo plazo haciendo que el sector público sea más receptivo y eficiente. Usando datos de panel en 23 países en vías de desarrollo entre 1974-1991, no encontraron evidencia sólida de ningún efecto sistemático de la descentralización sobre el crecimiento económico. La revisión de Martínez-Vázquez & McNab (2003) de más de 120 estudios empíricos muestra que no sabemos en términos empíricos si la descentralización afecta directa o indirectamente al crecimiento; la evidencia empírica existente es mixta, y problemas metodológicos con el uso de pruebas específicas hace que mucha de ella sea poco fidedigna. Adicionalmente, no encuentran fundamentos teóricos claros para predecir una relación en cualquiera de las direcciones.

En resumen, aunque la descentralización no parece incrementar el gasto de los servicios públicos, no es claro si la eficiencia y efectividad de la utilización de recursos públicos suben o bajan. La evidencia acerca de los déficits y la estabilidad macroeconómica también es mixta, pero en general negativa. Y los efectos de la descentralización en el crecimiento económico parecen no ser significativos o ser simplemente negativos.

### Rendición de cuentas y capacidad de respuesta

- voz ciudadana y participación
- profundización de la democracia
- rendición de cuentas y capacidad de respuesta gubernamentales
- libertades individuales
- (reducción) de la burocracia

El tratamiento por separado de la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta resulta aquí admisiblemente algo artificial. Ambas son parte del proceso de diseño de políticas en el sentido de que la voz y la participación son insumos y no productos de las políticas, y el grado en el que los funcionarios son responsables de sus decisiones tiene que ver más con los procesos que con la sustancia de las políticas. De este modo, la rendición

de cuentas y la capacidad de respuesta podrían fácilmente haber sido subsumidas bajo el primer tema tratado antes. Pero, son el centro de este libro y por eso es útil examinarlos aquí de manera separada.

La rendición de cuentas y la capacidad de respuesta estuvieron entre las preocupaciones principales de los empiristas de una generación atrás. Por eso estudios como el de Rondinelli, Cheema & Nellis (1983) pudieron resumir estudios de caso que mostraban que la descentralización parece haber hecho al gobierno más receptivo a las necesidades locales en Papúa Nueva Guinea, al mejorar la capacidad de los administradores provinciales, si bien es cierto que con un significativo incremento del costo básico de los servicios públicos; la reforma también mejoró el acceso a recursos del gobierno central e instituciones en áreas rurales abandonadas “de manera perceptible” en Indonesia, Marruecos, Paquistán, Tailandia y Túnez. Pero el tema perdió aceptación en los siguientes 25 años, tal vez en parte víctima de la creciente cuantificación del trabajo empírico en este campo. De los pocos estudios que reportaron resultados, Manor (1999) encuentra evidencia de que la descentralización mejora la capacidad de respuesta del gobierno en Filipinas, India y Costa de Marfil. Y un estudio de caso en Colombia del Banco Mundial (World Bank 1995) muestra que la satisfacción con el gobierno y los servicios locales mejoró notablemente después de la descentralización.

Relacionado con estos, Alderman (2002) encuentra que la descentralización de la asistencia social en Albania mejoró la lucha contra la pobreza, en comparación con otros programas de protección en países similares. Los gobiernos locales parecen estar usando información no disponible a las personas de fuera para adaptar las políticas públicas a necesidades locales particulares. Igualmente, Galasso & Ravallion hallan que la selección descentralizada de un programa antipobreza en Bangladesh tiene ventajas informativas claras. Los gobiernos de las aldeas lograron un grado de focalización a favor de los pobres a nivel de hogares, mientras que el centro permaneció en general neutral.

En contra de esto, Samoff (1990) encuentra evidencia fuertemente negativa en la capacidad de respuesta, argumentando que los planes de descentralización alrededor del mundo en gran medida no han funcionado. No han mejorado las capacidades ni los planes locales, en parte porque fueron neutralizados por los elaborados mecanismos de supervisión y control centrales. Slater (1989) apoya esta perspectiva con el ejemplo de Tanzania, donde los concejos elegidos fueron eliminados y reemplazados por concejos de desarrollo distrital que responden directamente al gobierno central, lo que llevó a un observador a comentar que “el Estado estaba ahora moviendo sus armas de



Dar-es-Salam a las aldeas” (514). Y mientras que Kubal (1006) encuentra evidencia de que la administración descentralizada de servicios locales en Chile sí mejoró en equidad y eficiencia, estos cambios se debieron al cambio de políticas del gobierno de la Concertación de centro-izquierda que eran exógenas al proceso de descentralización en sí mismo.

En resumen, sabemos poco acerca de los efectos empíricos de la descentralización en la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta gubernamental. Unos cuantos casos más recientes apoyan la evidencia cualitativa de los años 1970 y comienzos de 1980, así como un puñado de trabajos cuantitativos acerca de aspectos informativos de la capacidad de respuesta. Pero, en suma, y especialmente en comparación a la calidad de las políticas o la estabilidad macroeconómica, la evidencia es escasa. Es más, la que existe es de alguna forma contradictoria y, tomada en su conjunto, poco convincente. Dado que el asunto en cuestión es el argumento más poderoso acerca de la descentralización, es una situación especialmente desafortunada.

### Estudios más amplios de la descentralización

¿Tal vez es injusta esta evaluación del material publicado? ¿O quizás la evaluación se basa en una selección de estudios sesgada de tal manera que resulta no representativa? Podemos revisar esta posibilidad consultando varios estudios generales que, en varios momentos de los últimos 25 años, han evaluado el estado de este campo intentando llegar a conclusiones concretas acerca de los efectos empíricos de la descentralización. Entre los más generales y más citados trabajos internacionales está el de Rondinelli, Cheema & Nellis (1983) que anota que muy rara vez la descentralización está a la altura de lo que se espera. La mayoría de los países en vías de desarrollo sobre los que informan estos autores experimentaron serios problemas administrativos al implementar la descentralización. Aunque han sido pocas las evaluaciones exhaustivas de los costos y beneficios de los esfuerzos descentralizadores, las que se intentaron apuntaron el limitado éxito en algunos países y no en otros.

Una década y media después, estudios como los de Piriou-Sall (1998), Manor (1999) y Smoke (2001) son ligeramente más positivos, pero con dudas acerca de la solidez de la evidencia a favor de la descentralización. Manor apunta que la evidencia, aunque extensa, es incompleta, pero termina con una nota positiva diciendo que “mientras que la descentralización [...] no es una panacea, tiene muchas virtudes y merece la pena continuar con

ella”. Smoke encuentra que la evidencia es mixta y anecdótica, y pregunta si hay justificación empírica para reivindicar en absoluto la descentralización. Más recientemente, en una revisión de 56 estudios publicados desde finales de 1990, Shah, Thompson & Zou (2004) hallan evidencia de que la descentralización, en algunos casos, ha mejorado y en otros empeorado la prestación de servicios, la corrupción, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en una amplia gama de países.

Litvack, Ahmad & Bird (1998) resumen la literatura de esta manera: “No es gran exageración decir que uno puede aprobar, o desaprobado, casi cualquier propuesta acerca de la descentralización juntando algún conjunto de casos o de datos” (30). La más reciente revisión de la literatura por parte de Treisman (2007) es todavía más sombría. El autor considera que los resultados de los efectos de la descentralización son diversos, en el mejor de los casos, y en su mayoría no concluyentes, débiles y contradictorios. “Hasta la fecha”, dice, “no hay casi hallazgos generales y empíricos sólidamente establecidos, sobre las consecuencias de la descentralización” (250). “No ha surgido casi nada sólido o general” (268). Es sorprendente la falta de progreso en más de 25 años y después de cientos de estudios reseñados por estos autores.

## Problemas con la literatura

¿Y qué decir de una reforma que la teoría apoya con firmeza, que es objeto de un amplio entusiasmo en todas las regiones del mundo y en la mayoría de sus países, pero sobre la cual cientos de estudios empíricos fracasan al tratar de encontrar resultados sistemáticos, ya sea a favor o en contra? Tal profunda discordancia entre teoría, evidencia y práctica —tanto amplia como sostenida en el tiempo— nos presenta una verdadera paradoja que ningún académico ha sido capaz de resolver. La mayoría (me incluyo<sup>12</sup>) hemos recurrido, perplejos, a sacudir la cabeza antes de renovar los esfuerzos de encontrar resultados empíricos que señalen con más claridad una u otra dirección.

Es importante apuntar que mientras dos de los tres elementos de esta paradoja son potencialmente reconciliables, la coexistencia de los tres al mismo tiempo es muy poco probable. Por ejemplo, es posible que la teoría apoye a la descentralización, pero la evidencia no —la teoría puede estar simplemente equivocada. O que la teoría apoye a la descentralización y haya mucho entusiasmo entre los encargados de formular políticas —lo segundo origina lo primero. O de hecho que haya entusiasmo por la reforma, pero

no evidencia clara —la descentralización es pura moda sin una firme base teórica. Pero la persistencia de los tres elementos al mismo tiempo durante décadas es altamente improbable y demanda explicación.

La respuesta de Treisman es que la evidencia es correcta, y la teoría y los que la practican están equivocados. “Para aquellos convencidos de que la teoría en esta área casi no implica efectos generales, el sabor débil, parcial y no concluyente que deja la literatura empírica no es para nada desconcertante. Es todo lo que se puede esperar” (2007, 296). Después de haber fracasado en encontrar algún efecto de la descentralización que sea sistemático entre países o contextos político-institucionales, a pesar de haber mirado de muchas maneras, los investigadores deberían admitir su derrota y rendirse. Esto concuerda bien con su posición de que las predicciones teóricas acerca de los efectos de la reforma son indeterminadas. En la teoría todo es posible y en la práctica pasa de todo.

Me parece que esta posición es insostenible. Con respecto a la teoría, he expuesto antes en detalle por qué debería esperarse que la descentralización hiciera al gobierno más receptivo y responsable ante los gobernados. En relación a la práctica, esta posición requiere que creamos que una reforma, la cual ha estado arrasando en el mundo por décadas, no tiene un efecto sistemático en resultados materiales y políticos. Esto implica que políticos y asesores políticos a cargo de la reforma sufren de una especie de delirante idea colectiva que ha pervivido por una generación y no muestra signos de aplacarse. Gastan una cantidad considerable de energía y de capital político persiguiendo un cambio difícil que tal vez no tenga efectos, o —cuando los tiene— no pueden predecirse. Cuando se fijan en las experiencias de sus colegas en otros países no encuentran ningún patrón particular. Y con todo, persisten.

Un escenario tal es estrictamente posible, pero también muy poco probable. Algunos (quizás muchos) de los políticos abocados a la descentralización sin duda son deshonestos, desafortunados o cortos de luces. Pero cuando vemos que participan la mayoría o casi todos los países del mundo, por lo menos algunos de los reformadores podrían ser inteligentes, estrategas, y actuar llevados por sus propios intereses o los de (algunos) de sus electores. Gastan esfuerzo y capital político porque tienen expectativas razonables de resultados beneficiosos —no en último lugar para ellos. Y luego de décadas de reforma, deben ver alguna evidencia que coincida con sus expectativas. Si no, ¿por qué actúan?

## Nuevo enfoque

Una salida a la paradoja, y un avance para la literatura, es comenzar con la teoría que expuse antes basada en incentivos. La descentralización produce un cambio fundamental en los incentivos de los funcionarios que gobiernan localmente. La rendición de cuentas cambia de rumbo y en vez de ir hacia arriba, a niveles más altos de la administración central, baja hacia los votantes directamente afectados por políticas públicas y servicios locales. Esto cambia los incentivos de los funcionarios y por tanto su comportamiento. En segundo lugar, debemos aceptar que el gran entusiasmo de los reformadores por la descentralización es sustancialmente significativo. Es probable que la persistencia y amplitud de esfuerzos de décadas y entre países se deban a sus expectativas de resultados específicos, materiales y políticos que se basan en resultados reales observados y no en algún tipo de delirio o error enorme.

¿Qué pasa entonces con la evidencia contradictoria? Este libro sostiene que la mayoría de los intentos de evaluar las reformas descentralizadoras —tanto estudios nacionales como entre países— han hecho las preguntas equivocadas. Preguntas como la siguiente: “¿Cuál es el efecto de la descentralización en el crecimiento económico/provisión de servicios/resultados a favor de los pobres/participación ciudadana/déficits fiscales” etc., son demasiado generales y cometen el error común de construir la descentralización como una intervención unidimensional de políticas públicas con efectos diferenciados sobre resultados de interés. Esto es muy cercano a tratar la reforma descentralizadora como si se tratara de aumentar el gasto en educación o en caminos, y buscar efectos en los resultados de exámenes estudiantiles o en la eficiencia del transporte. En los últimos casos, los cambios de políticas públicas consisten en intervenciones mecánicas (inyectar más recursos a través del sistema de provisión de educación pública o hacer más caminos). Las principales preguntas de los evaluadores tienen que ver con la eficiencia de ciertos insumos para convertirse en productos bien definidos, y con la calidad de esos productos.

La descentralización no es así. Es un acto de desprendimiento, en el cual el gobierno central devuelve recursos y autoridad a funcionarios localmente elegidos que son libres de usarlos como quieran. No es tanto un recurso político diferenciado sino un *proceso* en el cual tanto los funcionarios como los ciudadanos y otros actores interesados, aprenden y refinan su comportamiento con el tiempo. Los resultados no son fácilmente predecibles puesto que las relaciones subyacentes determinantes no son mecánicas; son, en cambio, contingentes en relación con las características

de la sociedad, la economía y los actores políticos clave *a nivel local*, y la dinámica entre ellos que la descentralización desata.

Puesto de otra forma, la respuesta obvia a la pregunta “¿La descentralización conduce a que los gobiernos locales sean más corruptos que el gobierno central de antes?” es “Sí”. Algunos serán más corruptos. Y la respuesta a la pregunta “¿Conduce la descentralización a que los gobiernos locales sean *menos* corruptos que el gobierno central de antes?” es también obviamente “Sí”. Algunos serán menos corruptos. Podemos substituir “corruptos” con cualquiera de los principales objetos de evaluación usados en la literatura sin cambiar ninguna de las respuestas. Esto es así porque la descentralización pone en marcha una dinámica local organizada alrededor de los nuevos incentivos que se despliegan. Los resultados de estas dinámicas variarán de distrito a distrito a medida que cambien sus características subyacentes y son difíciles de predecir antes de la reforma. El “efecto” de la descentralización en cualquier dimensión de intereses es simplemente el agregado de estas dinámicas locales, políticas e institucionales.

Este enfoque en la heterogeneidad local coloca mi investigación dentro de una corriente pequeña, pero en expansión, de una literatura sobre la descentralización que incluye a Putnam (1993, 2000) y a Grindle (2007), así como también a la bibliografía más amplia de las ciencias políticas, con Beer (2003), Boone (2003) y Wibbels (2005). De estos el más parecido es el detallado estudio de Grindle de la descentralización en 30 municipios mexicanos, lo cual explica la variable de desempeño de los gobiernos locales como una función de cuatro factores: el nivel de competencia política local, el nivel de emprendedurismo que exhiben los líderes reformistas y sus equipos, los grandes esfuerzos por modernizar el sector público y el grado de activismo de la sociedad civil. El estudio clásico de Putnam (1993) de los gobiernos regionales de Italia explica el desempeño heterogéneo como resultado de los diferentes niveles de compromiso ciudadano con el gobierno y el capital social.

Por ello, para entender la descentralización debemos primero comprender cómo trabaja el gobierno local. Es importante apuntar que la incertidumbre *ex ante* acerca de los efectos de la descentralización no se debe a la indeterminación teórica, como algunos sostienen, sino a la variación empírica entre distritos. No se trata de que la teoría no pueda identificar los efectos de la descentralización cuando los gobiernos locales son elegidos con libertad y son responsables ante los votantes, sino que hay mucha variación empírica precisamente alrededor de estas cualidades. Esto a la vez se debe a las variables clave que inciden sobre los resultados políticos y los procesos de diseño de políticas que varían enormemente en el espacio. La contribución más importante de

este libro es comprender la gobernabilidad local, es decir, identificar las variables claves y describir cómo interactúan para producir un gobierno local que sea efectivo, receptivo y responsable.

La manera de continuar que propongo, y que este libro adopta, es abandonar las amplias preguntas empíricas como “¿Es buena o mala la descentralización para X?” en favor de una aproximación que admite desde el comienzo que la reforma será seguida por una amplia gama de resultados en cualquier dirección, y entonces hacer preguntas de esta clase: “¿Por qué los buenos son buenos y los malos malos?” Después de cualquier experiencia descentralizadora, ¿por qué algunos distritos se desempeñan bien y otros malamente? Tales preguntas son mucho más apropiadas para la naturaleza dinámica y contingente de la descentralización como proceso de políticas públicas, y por lo tanto es mucho más probable que ofrezcan profundidad analítica. El acercamiento que estas implican toma como dados tanto los parámetros de una específica reforma descentralizadora y la amplia estructura institucional y normativa, y pregunta cómo la variación en características locales determina resultados de interés clave. Esto descarta las comparaciones entre países, basadas ya sea en estadísticas o en estudios de caso, a favor de un acercamiento que pueda estrechar la mira y de ahí profundizar en las causas de una buena o mala gobernabilidad local en un solo país.

Este libro adopta una mezcla de herramientas cuantitativas y cualitativas en ayuda de una metodología comparada a nivel municipal. Si lo comparamos con la literatura existente, tiene una serie de ventajas porque en esta los trabajos se inclinan por un campo o por el otro. Los trabajos con *N*-pequeña (por ejemplo, Blanchard & Shleifer 2000; Parker 1995; Slater 1989; Grindle 2007) se centran usualmente en un solo país, o hacen comparaciones entre un pequeño grupo de países, basándose ante todo en evidencia descriptiva y cualitativa. El análisis es a menudo cuidadoso, profundo y con matices. Pero la metodología empleada hace difícil generalizar más allá de los casos que se reportan. Muchos más estudios, en especial los de ámbito nacional, sufren del problema adicional del exceso de variables en relación a las observaciones, socavando cualquier inferencia causal que se pueda hacer. Cuando hay más factores explicativos que observaciones, es difícil determinar analíticamente qué factor explicativo hace qué.

Por otra parte, los estudios, cuantitativos (por ejemplo, de Mello 2000; Fisman & Gatti 2000; Huther & Shah 1998; Zax 1989) se benefician del alto grado de generalidad, consistencia y transparencia empírica que tienen los enfoques estadísticos. Pero estos enfrentan dificultades cuantificando conceptos de matices más diferenciados y con la comparabilidad de datos entre diversos

países (o regiones). Estos problemas se combinan para mayor desventaja de este tipo de estudios: su dificultad para controlar la variación institucional entre países con historias, constituciones, economías y culturas muy diferentes. Puesto que los factores institucionales son determinantes poderosos del desempeño gubernamental, los estudios entre países que no logran controlarlos se arriesgan a atribuir incorrectamente sus efectos a la descentralización.

Este libro intenta superar tales limitaciones atacando la pregunta de la investigación con una mezcla de evidencia cualitativa y cuantitativa,<sup>13</sup> con la esperanza de combinar las ventajas de cada una y evitar los escollos de una o de la otra, y así obtener un nivel más alto de rigor metodológico global del que cualquiera de las dos pudiera alcanzar de manera independiente. Me centro en un solo país —Bolivia. La pregunta subyacente es: ¿Por qué algunos gobiernos locales se desempeñan bien y otros mal? Como veremos más adelante, esta pregunta se transforma rápidamente en esta otra: ¿Cómo funciona la gobernabilidad (democrática) local, y cuáles son las principales formas en la que puede ser deformada? La estrategia empírica que empleo combina una perspectiva profunda de las causas de la calidad del gobierno en nueve estudios de caso, incluyendo dos que definen los extremos del desempeño municipal, con datos nacionales para todos los municipios del país. De esta manera, me puedo aproximar al objetivo, difícil de alcanzar, de dar una explicación que ofrezca tanto una generalidad como una comprensión profunda. Puedo evitar los problemas de comparación entre países (por ejemplo, diferentes instituciones, regímenes políticos, *shocks* idiosincráticos) mientras todavía me beneficio del rigor formal de las investigaciones con bases de datos amplias (*N*-grande). Y puedo retener un enfoque central en factores explicativos complejos y de matices diferenciados —como rendición de cuentas, confianza y emprendedurismo político— que son difíciles de tratar solo con datos cuantitativos.

### Defecto de definición

Además de las preguntas de investigación y metodología, un tercer problema de fondo acerca de la contradicción en los estudios empíricos sobre la descentralización es una confusión conceptual —no solo en la práctica, sino en la teoría— acerca de lo que exactamente se entiende por descentralización. Esto es en especial cierto en la literatura más antigua, y responde en gran parte a un defecto de definición en el centro del tema. En vez de articular una definición clara de descentralización desde el comienzo, muchos autores se dejaron conducir conceptualmente por el fenómeno con

el que se encontraron. La definición casi espontánea que surgió así es opaca, maleable y en última instancia inestable. Va desde la *desconcentración* de personal central a oficinas locales en sistemas autoritarios, a través de la *delegación* de responsabilidades administrativas a organizaciones fuera de la estructura burocrática regular, y la *desinversión* total de funciones públicas al sector privado, a la *devolución* de recursos a gobiernos subnacionales autónomos electos (para discusiones detalladas, ver Ostrom, Schroeder & Wynne 1993 y Rondinelli, Cheema & Nellis 1983). Todos estos fenómenos a menudo se encuentran juntos bajo la rúbrica de “descentralización”. Pero son, en cambio, fundamentalmente reformas institucionales diferentes que establecen de manera sistemática distintos incentivos, y así inducen a los funcionarios del gobierno a diferentes comportamientos. Cuando los investigadores usan el mismo lenguaje para hablar fundamentalmente de cosas diferentes, en especial cuando hacen comparaciones entre países, la literatura en su conjunto se estanca. Esta multiplicación de significados no es enteramente incidental, como apunta Slater, parafraseando a Curbelo.

La popularidad del concepto de descentralización puede estar vinculada con una combinación de elementos —su ambigüedad, su capacidad de ocultar más de lo que revela, su identificación con sentimientos largamente establecidos, su fácil justificación desde un punto de vista puramente tecnocrático y la instrumentalización política que en potencia engendra. (Slater 1989, 501)

Este estudio emplea una definición de descentralización que es clara y diferenciada conceptualmente, para facilitar así la precisión analítica:

**Descentralización** es la devolución por parte de un gobierno central (esto es, nacional) de funciones específicas —con todos los atributos administrativos, políticos y económicos que estas conlleven— a los gobiernos democráticos locales (esto es, municipales) que son independientes del central dentro de un ámbito geográfico legalmente delimitado y funcional.

Restrinjo mi enfoque a la descentralización que ocurre en un régimen democrático. Las razones de este uso son de peso y casuales. Primero, su restricción ayuda al análisis cuando excluye una serie de fenómenos que, aunque de manera superficial similares, son en términos de incentivos fundamentalmente diferentes a los que estudio aquí; esto simplifica en gran parte la identificación de variables endógenas y exógenas, y por



tanto la medición de los efectos finales. Y segundo, el caso de Bolivia trata precisamente de esta forma de descentralización, implementada con vigor.

### Autoridad residual

Un segundo defecto de definición, y que agrava el primero, se refiere a los diferentes grados de implementación que un gobierno, decidido por cualquiera de las formas de descentralización, logra en realidad. La importancia de esto se vuelve obvia cuando consideramos los incentivos que enfrentan los funcionarios de gobiernos descentralizados. Cuando un gobierno aprueba una reforma descentralizadora como la definida antes (en efecto, una devolución democrática), por definición está pidiendo al poder ejecutivo que entregue recursos y autoridad a entidades independientes y a funcionarios sobre los que no tiene control. Aquellos que se ocupan del ejecutivo central, cuya eficacia depende del poder y los recursos a su disposición, no tienen interés en hacerlo y a menudo emprenderán una última tentativa para socavar la reforma.

La cuestión clave es quién mantiene la autoridad residual. En el espíritu de Alchian & Demsetz (1972), Hart (1995) y Williamson (1995), entiendo por autoridad residual a la autoridad sobre todos los recursos que no están explícitamente asignados. En un sistema democrático, muchos recursos públicos serán explícitamente asignados para usos y lugares particulares, como resultado de una negociación política. Aquellos con el poder de disponer libremente de todos los recursos que quedan son los que tienen autoridad residual. En consecuencia, la descentralización puede ser definida como una división de la fuente nacional de recursos entre los distritos subnacionales del país, y la asignación en cada uno de estos de la autoridad residual a gobiernos independientes y responsables. La autoridad residual se expande por todo el sistema, incluso si los recursos se distribuyen de manera desigual. Existe centralización, en cambio, cuando tanto los recursos como la autoridad residual se concentran en conglomerados nacionales.

La implicación es sencilla: para descentralizar un sistema, la autoridad residual debe estar en la periferia. Cuando no es el caso, el país en cuestión no está descentralizado y no debería ser estudiado como si lo fuera. Esto es así sin considerar que la reforma implementada se llame desconcentración, delegación, privatización, o cualquier otra categoría que comprende la taxonomía de la gestión pública.

Así, mientras que docenas de países han anunciado reformas descentralizadoras, es probable que muchas de estas hayan sido socavadas desde adentro. Con esto no se impugna la honestidad de los defensores de la

descentralización, sino más bien se destacan los obstáculos que enfrentan. Incluso cuando el líder de un país promulga la descentralización con genuino entusiasmo, su éxito final depende de la sustancial y continua cooperación de políticos y burócratas de todo el gobierno central. Pero estas son precisamente las personas con menos interés en su éxito, pues se benefician de la autoridad residual que mantienen y no quieren que esta, o los recursos, se dispersen. La descentralización requiere que sean ellos mismos los que socaven su propia posición al transferir autoridad a la periferia. No colaboran y despliegan estrategias obstructivas para frustrar el propósito del reformador.

Los resultados de tales dinámicas producen lo que Devarajan, Shah & Hhemani (2009) y otros denominan *descentralizaciones parciales*. La implicación es que debemos pensar en la descentralización en el “mundo real” como una variable continua, no bipolar, donde ambos extremos representan resultados factibles. Así el grado en el que un país que ha anunciado reformas está, de hecho, descentralizado dependerá no solo de la letra de la ley, sino también del grado de éxito de la burocracia en socavar la reforma. Dónde acaba un país en la secuencia centralización-descentralización dependerá de los equilibrios que resultan cuando el impulso por reformar y la reacción contra la reforma se han agotado mutuamente. Esto usualmente dará lugar a un movimiento que, alejado de acuerdos institucionales previos, no satisfice por completo ni a los reformadores ni a los burócratas, y que puede crear oportunidades de las que se pueden beneficiar nuevos actores políticos. Esta parece ser la historia de buena parte de la agitación política en Bolivia desde el nuevo milenio, un punto al que volveremos en el capítulo final.

Los estudios que clasifican a los países como “descentralizados” sobre la base de la aprobación de leyes o decretos ejecutivos pierden por completo esta dinámica hegeliana. Estudios de países con instrumentos legales de reforma similares pueden estar comparando casos en los que se está dando una devolución profunda, con otros donde poco o nada ha cambiado. No es de sorprender que estos resultados no sean concluyentes.

No pretendo que este libro sea la única solución para entender la descentralización. Lo que espero ofrecer es una relación profunda y sólida de los efectos descentralizadores en un país para más de una generación. Pero es solo el comienzo. Para comprender los efectos de la descentralización en el mundo, necesitamos más estudios que combinen evidencia cualitativa profunda con amplia evidencia cuantitativa. Solo cuando tengamos a nuestra disposición muchos estudios de esta naturaleza, podremos alejarnos de los detalles y evaluar los efectos sistemáticos de la descentralización entre naciones, culturas e historias. Mi esperanza es que este libro acelere el proceso.

## CAPÍTULO 6

### Gobernabilidad desde abajo: teoría

En los capítulos 2 y 3 examinamos con gran detalle cómo funcionaban los gobiernos locales en dos municipios muy diferentes. Nos concentramos en casos extremos de desempeño municipal para destacar hasta qué punto diferentes características institucionales y dinámicas políticas afectan la calidad del gobierno. Los distritos operaban en un marco constitucional y legal común, bajo las mismas instituciones del Estado central. Con todo, en Viacha el gobierno fue deplorable durante el periodo revisado, con un concejo ineficaz, un alcalde corrupto y comités de vigilancia en competencia, mientras que en Charagua gobernaban bien un competente alcalde, lleno de energía, un trabajador concejo municipal y un sólido comité de vigilancia. ¿Cómo podemos explicar estas diferencias? Como hemos visto, la literatura de la descentralización nos brinda poca ayuda, centrándose en medidas centrales de reforma y resultados simétricos o agregados. Para comprender resultados divergentes, debemos tomar en cuenta las lecciones del capítulo anterior y sumergirnos en un análisis más profundo.

El análisis minucioso de las principales dinámicas sociales en cada municipio sugiere que la calidad de sus instituciones gubernamentales y, por tanto, su formulación de políticas públicas, es producto de una serie de factores económicos, políticos y sociales más profundos que caracterizan a cada distrito. Este capítulo va más allá de la relación descriptiva de desempeños municipales buenos y malos, para analizar más rigurosamente los determinantes económicos y sociales subyacentes. Desarrolla una teoría de gobierno local que integra una variedad de perspectivas bien fundamentadas acerca del papel de las elecciones y del *lobby* en la política democrática, con ideas más recientes sobre las organizaciones ciudadanas y sus vínculos sociales. El marco teórico provee una estructura en la cual los intereses económicos, los actores políticos y las organizaciones sociales interactúan para la toma de decisiones sobre políticas públicas. Las

predicciones que hago se basan en las características locales, pero las pongo a prueba en el siguiente capítulo con una evidencia cuantitativa extensa del universo de municipios bolivianos.

Planteo que los “productos” de la descentralización en un país dado se determinan en gran parte en el ámbito local por la dinámica política e institucional. Esta es una desviación significativa del grueso de la literatura de la descentralización, donde el acercamiento analítico va de arriba abajo y trata la reforma como un fenómeno esencialmente nacional. Aquí cambiamos de enfoque, considerando la descentralización como una reforma única que moviliza una larga serie de procesos locales en gran parte independientes. Los efectos de la descentralización son, en buena medida, la suma de los efectos de estas dinámicas locales, las cuales inevitablemente divergen tanto como lo hacen las condiciones locales. Para comprender la descentralización, debemos entender primero cómo funciona el gobierno local y, en particular, cuándo funciona bien y cuándo lo hace mal.

Las teorías económicas y políticas de descentralización que exploramos en el capítulo 5 son de limitada ayuda. Estas, en gran parte, asumen que el gobierno local será más sensible a las necesidades locales y fracasará en cimentar esto sobre la base de micro políticas convincentes. Como resultado, estas teorías no pueden de manera adecuada explicar por qué, en un país dado, algunos gobiernos locales son más responsables o efectivos que otros. Los análisis empíricos fundados en tales ideas a menudo se agarran de posibles explicaciones como la calidad del personal, los recursos disponibles etc. Pero, otra veta académica es más útil. Aunque tradicionalmente enfocadas en el gobierno nacional, un número de contribuciones recientes en política comparativa se centra más bien en el gobierno local, teorizando sobre su origen y estructura (Boone 2003), las relaciones fiscales y políticas entre el centro y lo local (Díaz-Cayeros 2006), y la competencia electoral subnacional y el desarrollo institucional (Beer 2003), para nombrar solo algunas.

Siguiendo sus pasos, invierto mi acercamiento al problema. Primero contrasto los atributos empíricos y las experiencias de nuestros dos casos extremos de desempeño municipal, a manera de generalizar acerca de las dinámicas sociales e institucionales que sostienen al gobierno local. De estas observaciones induzco un modelo de gobierno que da cuenta tanto de la capacidad de respuesta como de la rendición de cuentas, a través de un simple comportamiento electoral y social. A la vez, el modelo servirá para explicar los resultados de los capítulos 1 y 4 (y luego del 7) —es decir, por qué la descentralización condujo a amplios cambios en los flujos de

inversión nacionales e hizo que el gobierno fuera sistemáticamente más receptivo a las demandas locales objetivas.

El resto de este capítulo se organiza de la siguiente forma. A continuación, se contrastan las características sociales e institucionales de Viacha y de Charagua bajo tres subtítulos —economía local, política local y sociedad civil— en busca de patrones subyacentes para explicar el desempeño municipal. Luego se describe un modelo estructural del gobierno local, centrándonos en cómo son seleccionados y qué tipo de relaciones sociales establecen. De esto se deriva un modelo dinámico de los determinantes de la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del gobierno local.

## Sociedad y gobernabilidad

### Economía local

Las diferencias económicas entre Viacha y Charagua son muy grandes. La primera está dominada por una ciudad industrial, sede de dos de las empresas bolivianas más importantes, con un sector privado bien desarrollado y pujante. El segundo es un distrito rural dominado por la ganadería y la agricultura de subsistencia, centrado en un pueblo de 2.500 habitantes, con poco comercio y sin industria. En relación al gobierno local, la diferencia fundamental entre los dos distritos reside en el interés económico que domina en cada uno, y en su rol en el sistema político local. La vasta mayoría de la riqueza charagueña está a manos de los grandes terratenientes ganaderos que tradicionalmente mandaban en la región. Pero hacia 1997, después de años de penurias económicas, los ganaderos estaban desanimados, crecientemente venidos a menos y sentían que el curso de la historia se les había dado la vuelta. Su poder estaba decayendo y tanto ellos como los guaraníes lo sabían. Viacha, por el contrario, gracias a la CBN, estaba en claro ascenso económico y político, y esto dominaba la vida política de la ciudad como en pocas de Bolivia.

Aunque los bienes e ingresos de la cervecería eran considerablemente menores —en términos de proporción de la economía local— que los de la ganadería en Charagua, la decidida explotación de sus recursos humanos y financieros, combinados con hábiles tácticas políticas, permitieron un grado de influencia sobre la política y gobierno local muy superior al que consiguieron los ganaderos. A diferencia de la CBN, estos últimos no eran,

después de todo, una compañía, sino una colección de empresarios independientes que no enfrentaban condiciones comerciales idénticas y, por consiguiente, no actuaban política o comercialmente con una sola voluntad. Aunque la mayoría de los miembros de Agacor eran simpatizantes ya sea de ADN o el MNR, al menos se podían encontrar unos cuantos en todos los partidos. Además, los ganaderos estaban dispuestos a apoyar campañas electorales sin tomar en cuenta sus simpatías personales, para quedar en buenos términos con los principales partidos. En cuestión de negocios, Agacor también ayudaba a las comunidades campesinas guaraníes (que no eran parte de ella) en la perforación de pozos de agua en el campo, y daba asistencia técnica y veterinaria. En Viacha, en cambio, la CBN se portaba con extremada agresión partidaria e hizo un gran esfuerzo para socavar o desacreditar a los partidos políticos de la oposición, incluso sobornando a sus concejales y —en el caso del MIR—montando una campaña en contra de la fábrica Soboce. La planta embotelladora ni siquiera fingió estar trabajando imparcialmente con grupos políticos rivales o de negocios. Todas sus acciones públicas formaban parte de una simple estrategia diseñada para capturar votos y promover la marca UCS/CBN.

El retiro de Soboce de la política local dejó a la CBN en una posición dominante, como prácticamente el único proveedor monopsónico de fondos políticos al sistema de partidos local. La cervecería estaba más que feliz de explotar su rol de perjudicar a la oposición en aras del dominio político de UCS. Así que lo que, en términos políticos, fue una mono cultura económica se convirtió, por lo menos por un tiempo, en un monopolio político también, pues el duopolio CBN/UCS sofocó la competencia e incrementó a ritmo constante el precio de la oposición y el disenso. Los ganaderos de Charagua se portaron de manera muy diferente, absteniéndose de la acción política monolítica a favor de un enfoque moderado y diverso, más acorde con un grupo pluralista de empresarios. Al apoyar a una variedad de partidos, contribuyeron a abrir el régimen político charagueño fomentando la competencia partidaria. Y cuando sus rivales tomaron el poder, lejos de socavarlo, los ganaderos de Agacor se acomodaron y fueron capaces de trabajar con las nuevas autoridades municipales.

### Política local

En el análisis de la política local puede ser de utilidad dividir, por un lado, los asuntos sistémicos y, por otro, el sistema de partidos *per se*. Los primeros

se refieren a las normas básicas de la competencia electoral, y su imparcialidad y apertura cara a partidos y electores, mientras que el segundo trata de la naturaleza de las organizaciones partidarias locales y cómo estas compiten. Las reformas sistémicas señaladas en Charagua corresponden a los cambios de carácter nacional que afectaron a los municipios de toda Bolivia. Estos incluyen las reformas de la ley electoral para: aumentar la transparencia en el conteo de votos, asegurar el voto secreto, proveer supervisión independiente en el proceso de votación e incrementar el número de mesas electorales en las áreas rurales. Pero también incluyen reformas no electorales, tales como un proceso eficiente de registro ciudadano (que a la vez permitió el registro de votantes) y la extensión de los programas de alfabetización rural (especialmente para mujeres). Los efectos colectivos fueron un amplio incremento de registro de votantes y su mayor participación. Pero el secreto del éxito de estas reformas se debe en gran parte al propio diseño del programa de descentralización. La LPP incorporó las áreas rurales al sistema municipal, y luego les devolvió autoridad y responsabilidad política significativas. Mientras que antes los pobladores del campo votaban, cuando lo hacían, para elegir a funcionarios cantonales sin recursos ni poder político; ahora se trataba de gobiernos municipales con todas las de la ley, recursos reales y autoridad legislativa. La posibilidad de ganar control sobre ellos llevó a los partidos políticos al campo, en busca de electores rurales. Los aldeanos y campesinos se volcaron a la política municipal y a las cabinas de votación, por la posibilidad de beneficiarse. De esta manera, se incorporaron las preocupaciones y opiniones del 50% de bolivianos del campo a la corriente política principal, a medida que la política electoral penetraba cada vez más en el interior del país.

Charagua nos ofrece un estudio de caso de este proceso. Los electores registrados se incrementaron en 72% entre las elecciones de 1993 y 1995, y el total de votos emitidos por casi el doble —139%— mientras que la abstención cayó en una tercera parte.<sup>1</sup> Las reformas que abrieron la política a un nuevo electorado establecieron simultáneamente las condiciones para una competencia justa y abierta. Los viejos métodos de soborno e intimidación ya no funcionaron más en Charagua; el intento del MNR de sobornar al concejal Vargas fracasó gracias a la transparencia electoral: la transacción habría sido clara y habría expuesto a Vargas a la ira de los electores.<sup>2</sup> Y así fue que la mayoría guaraní fue capaz de derrocar al cómodo duopolio que había dirigido el pueblo por tanto tiempo. En esta apertura

política, los partidos que habían cambiado por aperturas comparables fueron los que más se beneficiaron; sufrieron los que intentaron seguir como antes. Así el MBL, antes irrelevante en Charagua, llegó a un acuerdo con la APG y capturó la mayoría de los nuevos votos, mientras que el MNR perdió su preminencia local y fue retirado del gobierno. Pero el MBL fue más que listo tácticamente —tenía raíces profundas en la vida rural a través de sus ONG afiliadas, las cuales se habían ganado la confianza de los guaraníes después de años de paciente labor. La presencia de un partido de esa naturaleza no solo facilitó la alianza entre la APG y el *establishment* político, sino que jugó un papel decisivo para aumentar la calidad del gobierno después de las elecciones. Cipca y Teko-Guaraní eran ONG especializadas en planificar y llevar a cabo proyectos rurales. Las habilidades que desarrollaron y sus relaciones con las comunidades rurales fueron decisivas para la transformación de Charagua en una municipalidad eficaz al servicio de la mayoría rural.

En cambio, la descentralización contribuyó a un proceso muy diferente en Viacha. Aunque el registro de votantes se incrementó, el aumento de 22% en Viacha era de un orden de magnitud inferior que el de Charagua, mientras que la abstención permaneció casi estática.<sup>3</sup> Esto refleja el hecho de que la política de Viacha seguía siendo un asunto cerrado, inmune a las preocupaciones y prioridades de la mayoría rural. A la vez, esto se debía en gran parte a la condición de ciudad pequeña que tenía Viacha, en términos comparativos, dominada políticamente por los imperativos y dinámica de la aglomeración urbana La Paz-El Alto. Viacha estaba lo suficientemente cerca de la sede de gobierno y tenía conexiones de transporte igual de buenas como para que los líderes políticos nacionales pudieran intervenir en asuntos locales a un costo, en términos relativos, bajo. Dado que ofrecía una manera bastante fácil de hacer política sin el escrutinio público al que estaban sometidos en casa, los líderes del partido básicamente dirigían a sus afiliados de Viacha desde La Paz. Sus directivas se basaban en estrategias que respondían a lo que sucedía allá o en el ámbito nacional, y no a las necesidades y circunstancias de Viacha. Daban a sus subordinados en Viacha muy poco margen de iniciativa, reduciéndolos a ser voceros o mensajeros. De esta manera, actores más poderosos invadían el escenario político local, pisoteando las preocupaciones locales y sofocando la política local.

La consecuencia lamentable de todo esto fue que las reformas legales y electorales detalladas antes fueron insuficientes para contrarrestar la captura del gobierno local por parte de CBN/UCS. El partido explotó



los recursos de la CBN para sobornar e intimidar a la oposición hasta que alcanzó prácticamente el monopolio de la política local. Con las manos libres, se permitió entrar en una espiral de corrupción y desgobierno. En condiciones normales, se hubiera podido esperar que la competencia política y la apertura hubieran catalizado una limpieza del sistema político. Pero, para que funcione este mecanismo, es necesaria una elección política fundamental. Y en Viacha las elecciones posibles eran un pálido simulacro de las opciones políticas, marionetas que bailaban de un lado a otro. El hecho de que el sistema partidario en Viacha estaba dominado desde afuera implicaba que los líderes locales del partido no se innovaban en busca de nuevos electores. No tenían independencia operativa para lograr acuerdos como los del MBL en Charagua y, si se daban, era probable que la dirigencia los rechazara, preocupados como estaban de evitar situaciones embarazosas en vez de experimentar con la política. La baja calidad, en general, de los líderes políticos de Viacha —otra consecuencia de la dependencia política— hizo que la dirigencia tolerara aún menos la originalidad local.

Para empezar, ¿por qué se equivocaron de manera tan obvia los partidos? Una respuesta convincente se encuentra en sus propias organizaciones. Los partidos políticos son naturalmente organizaciones verticales, estructuradas para conquistar los niveles más altos de poder al que pueden aspirar de forma razonable (por ejemplo, el gobierno nacional). La devolución de autoridad necesaria para que la política municipal adquiriera su propia dinámica autónoma requiere de una descentralización interna, a la que muchos líderes políticos se resistirán por considerarla una erosión inaceptable de su poder. Pero esto, por supuesto, es precisamente el punto y confirma una verdad más grande acerca de la descentralización: para que esta funcione se necesita que la gente con recursos y autoridad sea capaz de prescindir de ellos, aunque siempre tengan razones para no hacerlo. Por eso, mientras la descentralización creó muchas oportunidades de avanzar en el frente político y ganar votos en Viacha —tratando de llegar a las comunidades recién incorporadas y atendiendo a sus preocupaciones— los esfuerzos del *establishment* local se limitaron a ser extensiones mundanas de las campañas electorales y de la retórica vacía en el campo. Los votantes a los que se les ofreció una falsa elección entre opciones carentes de contenido político local se salieron del sistema. Y así fue que Callisaya perpetuó su desgobierno hasta que el hastío popular se derramó en las calles y fue forzado a abandonar su cargo.

## Sociedad civil

Las notorias diferencias económicas y políticas entre Viacha y Charagua se corresponden con las dispares características de las sociedades locales de cada una. En Charagua, la mayoría guaraní formaba una vasta red territorial de aldeas rurales con características sociales y estructuras similares de autogobierno comunitario. Estas aldeas habían organizado autónomamente la APG en los años 1980, una organización social independiente que actuaba en defensa de lo étnico y como autogobierno regional. Las raíces de la APG en las tradiciones espontáneas de las aldeas guaraníes le confirieron una tremenda legitimidad, y una alta capacidad de movilizar las opiniones y esfuerzos de sus miembros, cualidades que iban a resultar invalorable después de la descentralización. La gente del pueblo formó otro grupo local importante, con sus propias estructuras organizativas basadas en las juntas vecinales. Eran menos uniformes socialmente que los guaraníes, y menos unidos en sus objetivos y preferencias políticas. Pero al final resultaron pragmáticos, dispuestos a trabajar con la nueva mayoría cuando los guaraníes tomaron el gobierno local.

La sociedad civil de Viacha, en cambio, es una mezcla heterogénea que incluye a dos grupos con identidades fuertes y divergentes, y una larga historia de antagonismo mutuo marcado por estallidos episódicos de violencia civil. La ciudad de Viacha está dominada por una elite urbana que se define en oposición al campo indígena, la cual se vio repentinamente mezclada con un gran interior rural que los superaba en número. Como en Charagua, la organización urbana se centra en las juntas vecinales, prestas a confirmar su legitimidad en las federaciones nacionales con sede en La Paz. Viacha rural se divide entre las Machaqa al oeste y el resto, más cercano a la ciudad. La primera es una región diferenciada donde predomina el aymara y las comunidades están organizadas en los tradicionales *ayllus* y *mallkus*, anteriores a la llegada de los españoles. Los del resto se consideran más modernos, hablan una mezcla de castellano y aymara, y basan su organización social en los secretariados generales de la confederación campesina. De estas tres, la región de las Machaqa —la más alejada de la ciudad— es la más homogénea y cuenta con las organizaciones sociales más sólidas. Las otras dos regiones se ven afectadas fuertemente por la condición de zona de transición urbana que tiene Viacha, umbral importante en el

lento proceso de urbanización que caracterizó a Bolivia durante la segunda mitad del siglo XX. La difícil trayectoria de campesino del altiplano a vecino urbano de La Paz-El Alto puede tomar varias generaciones y, para muchos miles de campesinos, es una senda que los lleva por Viacha. Los dos mundos chocan en los mercados de la ciudad y en las áreas periurbanas, y las fricciones resultantes llevan inevitablemente a tensiones sociales.

No debería sorprendernos que estas diferencias resultaran cruciales para la calidad de gobernabilidad que alcanzaron estos dos municipios. Incluso sin una teoría acerca de cómo se relaciona la sociedad con el gobierno, la Ley de Participación Popular marcó la incorporación formal de la sociedad civil en el proceso de gobernabilidad como una institución gobernante, vía el comité de vigilancia. EL CV está encargado de la supervisión de todas las actividades municipales a nombre de las organizaciones de base y puede efectivamente paralizar la administración si llega a objetarla. Pero la ley no especificaba las normas o procedimientos por los cuales los grupos sociales que dieron forma al CV debían operar, prefiriendo confiar en su dinámica autónoma. Las características innatas y procesos internos de la sociedad civil son, por tanto, vitales para la calidad de gobierno que pueden lograr los municipios, como ilustran los casos de Viacha y Charagua.

Para que la sociedad civil ofrezca una supervisión útil y un mecanismo de retroalimentación para el proceso de gobierno, debe ser capaz de cumplir con una serie limitada pero importante de tareas. Primero, tiene que ser capaz de identificar fallas o errores específicos, a nivel comunitario, de las políticas públicas. Luego, debe formular una demanda o queja coherente y transmitirla hacia arriba a través de, típicamente, dos o tres de sus propios niveles jerárquicos. Finalmente, los líderes locales deben ser capaces de elevar esta queja y comunicarla de manera convincente al alcalde o al concejo municipal. Tales capacidades no son propias de ninguna etnia, cultura u organización y, por tanto, es probable que una amplia variedad de sociedades las tengan. Pero tendrán que compartir cuatro rasgos generales para facilitar estas tareas. El primero es simplemente la capacidad de comunicación, a menudo necesaria en grandes extensiones con grupos étnicos diversos — un desafío significativo en muchas áreas de Bolivia. El segundo son las normas de confianza y responsabilidad, tanto al interior de las comunidades y entre ellas (incluyendo líderes en la sede de gobierno), así como a lo largo del tiempo. Cuando los líderes comunitarios no cumplen con sus deberes de liderazgo y defensa, el gobierno no recogerá la información que necesita

para corregir los errores de las políticas. Las comunidades deben entonces confiar en los líderes de niveles superiores para que representen correctamente sus intereses ante el gobierno, y los líderes deben confiar en que su información sea correcta. Para que el gobierno sea socialmente responsable de sus políticas públicas en el ámbito comunitario, los líderes sociales a nivel municipal deben gestionar las demandas de las comunidades.

El tercer rasgo es un nivel mínimo de capital humano entre los líderes sociales, como el de ser capaces de interactuar con el gobierno local cuando se trate de aquellos que trabajan en el ámbito municipal. Esto implica tanto cooperar con los funcionarios elegidos para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, como oponerse a sus decisiones para que modifiquen su actuación. El último rasgo es tener un nivel mínimo de recursos requeridos para llevar a cabo estas actividades. Incluso si los involucrados no reciben sueldo, hay una serie de costos inevitables y no triviales asociados a sus actividades. En Bolivia, gran parte de las comunidades tienen tradiciones antiguas de generosidad recíproca que cubren los costos de transacción del autogobierno comunitario.<sup>4</sup> Pero la extensión de estas instituciones sociales a nivel municipal en ciertos lugares han visto desbordadas sus finanzas, haciendo imposible que los presidentes de los CV de distritos tan distintos como Viacha, Porongo, Baures y Atocha puedan operar de forma efectiva.<sup>5</sup>

En estos términos, es fácil ver por qué la sociedad civil resultó de beneficio significativo para el gobierno local de Charagua y un problema importante en Viacha. Charagua se benefició de una organización ciudadana altamente estructurada y coherente que databa de antes de la descentralización, por la cual la comunicación era fluida, y las normas de confianza y responsabilidad eran sólidas. Es mucho menos importante que estas normas fueran garantías que el hecho de que existían y controlaban efectivamente la conducta. A través de esta organización, fue fácil para las autoridades sociales y municipales mantener el contacto con las demandas locales en el ámbito de la aldea, así como movilizar apoyo para los esfuerzos colectivos. Al promover a las autoridades locales a través de su jerarquía, la APG desarrolló internamente a sus propios líderes; y las alianzas que firmó con las ONG suministraron a esta los recursos modestos que necesitaba para operar.

En Viacha, sin embargo, la sociedad civil estaba funcionalmente fracturada. Sus partes constitutivas no confiaban la una de la otra y, en muchos casos, no se comunicaban entre ellas. En la ciudad, donde autoridades sociales de todo origen ignoraban las peticiones de las aldeas, no se conocían

las farsas del gobierno en el sector rural. Los líderes sociales con eficacia probada a nivel de aldea estaban desbordados por las presiones y escala del gobierno municipal. Sin presupuesto propio y dependientes de la generosidad oficial para su sustento en la ciudad, las autoridades del gobierno fácilmente los neutralizaban como actores independientes. En Charagua, una sociedad civil que funcionaba de manera orgánica básicamente tomó el gobierno local y lo hizo funcionar. En Viacha, la sociedad era un caldero en ebullición rebosante de resentimiento y descontento, compuesto por personas que desconfiaban de tal manera la una de la otra que hicieron que la supervisión social fuera virtualmente imposible. La instalación de su propio CV por parte de Callisaya ilustra esto. La incapacidad de la sociedad de Viacha de resistir esta ridícula estratagema confirma que sus divisiones internas imposibilitaron su actuación e incluso la defensa más básica.

Resulta instructivo recordar que Charagua, mientras que de alguna forma era más homogénea que Viacha, es en sí misma una sociedad heterogénea, con una minoría criolla, y menonitas y poblaciones quechuas y aymaras. Incluso con una APG que funcionaba bien, los políticos guaraníes hubieran podido asumir sus cargos e ignorar o explotar a los grupos étnicos rivales; que no lo hicieran se debió en parte a sus ilustrados líderes, pero también a la estructura de intereses del distrito. El hecho de que los guaraníes no solo son el grupo más grande sino que conforman la mayoría de la población implica que existía en Charagua, en términos de Olson (2000b, cap.1), un “interés inclusivo” —esto es, un interés cuyos incentivos eran consistentes con el crecimiento de la colectividad. Viacha, por otra parte, no tenía un interés inclusivo, solo intereses egoístas que buscaban explotar el poder para las ganancias de corto plazo de grupos muy bien definidos. Esto explica por qué el papel de la historia varía tanto entre los dos distritos. Por siglos, ambos habían sufrido la opresión estatal, extremos de desigualdad y estallidos periódicos de violencia civil. Pero la historia de Charagua era, en todo caso, más represiva y más cruel que la de Viacha, dejando potencialmente un reservorio de resentimiento más profundo. Y con todo, en Charagua las víctimas de la opresión fueron capaces de superar su pasado y alcanzar un acuerdo con la elite urbana, mientras que en Viacha las tensiones sociales persistentes contribuyeron al colapso del gobierno. En Charagua el grupo que se beneficiaría más del gobierno formó mayoría y, por tanto, su triunfo representó un interés inclusivo. En Viacha, los grupos que carecían de tal interés pelearon por el poder municipal y abusaron de él hasta llegar al desastre.

Una visión alternativa es inferir de la demografía comparada que la homogeneidad social, o incluso una etnicidad particular, es un determinante importante en la calidad del gobierno local. El empirismo accidental sugiere que la homogeneidad está positivamente asociada con la comunicación, la confianza y la responsabilidad social en una sociedad. La uniformidad puede hacer también más fácil que las instituciones ciudadanas obtengan contribuciones para proyectos de beneficio colectivo, aunque su efecto en la formación de capital humano es difícil de predecir *a priori*. Pero la uniformidad cultural está lejos de ser una condición suficiente para asegurar el buen gobierno, como algunos de mis otros estudios de caso dejan en claro. La homogeneidad social en Sipe Sipe y Desaguadero es similar a la de Charagua, ambas poblaciones rurales situadas entre el pueblo y el campo, pero ambas con gobiernos de baja calidad. Y las naciones de inmigrantes de América del Norte y Australia nos dan un claro contraejemplo de la posibilidad de organizar sociedades civiles heterogéneas que funcionan de manera cohesiva. Estas sugieren que en vez de la simple homogeneidad, los conceptos más sutiles de organización social e interés inclusivo dan una explicación más completa de por qué algunas sociedades tienen más cohesión y son más equitativas que otras. La homogeneidad puede ser útil para impulsar la creación de organizaciones sociales, pero no es necesaria ni determinante.

## **Estructura del gobierno local: economía, política, sociedad**

La producción de servicios locales y políticas públicas constituye la esencia de un entorno complejo y dinámico del gobierno local. Es necesario comprender este entorno para explicar por qué algunos municipios responden efectivamente a las necesidades locales y otros no. Consideremos primero un modelo estructural de las relaciones a partir de las cuales emerge el gobierno local, seguido de un modelo analítico de los determinantes de la capacidad de respuesta y de rendición de cuentas de un gobierno.

El entorno del gobierno local se define por tres relaciones institucionales. La primera de estas —las elecciones— se da entre los votantes y los partidos políticos o candidatos. Los partidos compiten con promesas e ideas para atraer a los electores individuales, que votan por el partido o candidato que prefieren. A través del sufragio se eligen a los gobiernos y por eso están

implicados en la capacidad de respuesta de esos gobiernos. ¿Cómo funciona exactamente este proceso?

Las elecciones no establecen un contrato (explícito o implícito) entre gobernantes y gobernados, ni tampoco establecen una agenda política específica. Esto se debe a la presencia de dos problemas: la contratación y los ciclos políticos. El primero surge de la literatura de los contratos incompletos (por ejemplo, Hart 1995, Hart & Moore 1990), que se refiere a la imposibilidad de redactar una plataforma integral que enlace las acciones de los políticos con las preferencias políticas de los electores. No se pueden *contratar* de modo concreto todas las contingencias probables, por la sencilla razón de que estas no pueden ser previstas. El segundo, conocido como el problema del ciclo en el espacio multidimensional (Condorcet 1785, Dodgson 1884, Black 1948, Mueller 1989), limita la capacidad de las elecciones de transmitir información con suficiente detalle para informar decisiones políticas específicas (Verba, Brady & Nie 1993). Otros problemas como el clientelismo, las culturas políticas autoritarias y otras distorsiones del agente principal (Cleary 2007) limitan aún más la capacidad del sufragio de transmitir con exactitud información sobre las preferencias electorales. De ahí que las elecciones no sirvan para informar sobre lo que los votantes quieren, sino para asignar el control sobre las instituciones gubernamentales al “equipo” (Downs 1957) que genera más confianza entre los electores. Las elecciones tratan de asignar poder —poder para tomar decisiones futuras que afectan el bienestar de la sociedad.

Supongamos que los electores votan por sus preferencias e intereses. Es decir, los ciudadanos votan por el candidato cuyas acciones, una vez en el poder, piensan ellos que beneficiarán, en alguna combinación, sus propios intereses y los de la comunidad. Diferentes electores pueden pesar estos factores de manera diferente. El proceso por el cual se toman tales decisiones de voto no es lineal; es impreciso y puede variar de persona a persona. Puede que los propios electores no sean conscientes de cómo llegan a esas intenciones de voto. De ahí que no estoy tratando de modelarlo. La variabilidad de este proceso significa que puede ser expresado de varias maneras, tales como votar por las propuestas políticas de un candidato, por afiliación partidaria, historia personal u origen étnico etc. Cada uno de estos criterios puede, y probablemente a menudo lo hace, operar como herramienta de representación —“es más probable que un candidato como yo elija políticas buenas para mí”. Este supuesto no niega que las decisiones de voto de otras personas puedan

ser verdaderamente rígidas o calculadoras (en busca del máximo beneficio). En vez de esto suponemos que si el voto es libre y las elecciones regulares y repetidas, la tendencia preponderante en gran número de votos favorecerá a los candidatos y partidos cuyas acciones futuras mejoren, según los electores, su bienestar. (Algunos pueden pensar que la formulación negativa es más convincente: los ciudadanos votarán en contra de los candidatos cuyas acciones empeoren su bienestar, o cuyas acciones hayan hecho esto en el pasado).

En segundo lugar, supongamos que los electores votan por separado. Aunque grupos de interés y organizaciones pueden tratar de influenciar la decisión de los electores, la tecnología del sufragio —cada adulto emite un voto— implica que estas decisiones en última instancia son tomadas en el nivel más desagregado. Cuando se trata del voto, no hay organizaciones que intervengan en la agregación de preferencias, y de ahí que el proceso de agregación de preferencias debería ser simple, mecánico y transparente *ex-post*: se emiten muchos votos secretos, estos se cuentan y se declara a un ganador. Esta debería representar la opción que la mayoría de los electores juzga la mejor para su bienestar colectivo. En otras palabras, el ganador de las elecciones debería representar de manera algo difusa, no linear, la “voluntad de la mayoría”.

Para obtener esto, se deben mantener dos condiciones. La primera es que las elecciones sean abiertas, libres y justas: abiertas a los electores registrados, a los políticos/partidos, basadas en la libre participación de estos, y administradas, contadas y reportadas de manera justa. Cuando se impide que algunos ciudadanos voten, o se limitan sus decisiones en la urna, o cuando se manipula el conteo del voto, podemos anticipar que las autoridades elegidas respondan pobremente a los deseos de la mayoría. La segunda condición es que, cumplida la primera, se debe proporcionar a los electores una serie de opciones que aborden sustancialmente las necesidades y retos que enfrentan. En otras palabras, las elecciones deben ser *sustancialmente competitivas*.

La lógica es parecida para ambas condiciones. Cuando los electores no son libres de elegir o son “libres” de hacerlo entre opciones que son externamente limitadas en las dimensiones políticas más importantes para ellos, la dinámica de la competencia tiende a operar en dimensiones diferentes a las necesidades ciudadanas. Los gobiernos elegidos bajo estos criterios tienen pocos incentivos para atender las necesidades de los votantes, especialmente cuando es costoso, porque pueden esperar una reelección sin hacer esto. En cambio, las elecciones libres y justas que



son sustancialmente competitivas incentivan la innovación política. La innovación se produce cuando los partidos investigan activamente a la sociedad local, identificando los bolsones de electores, las corrientes de opinión, los intereses particulares que no están adecuadamente representados, y proponen políticas que responden a estas y otras necesidades cambiantes de los votantes. Este tipo de innovación política puede denominarse emprendedurismo político.

Una política sustantivamente competitiva se caracteriza por una amplia diversidad de ideas y propuestas políticas que compiten por obtener el favor de la mayoría y de ahí una representación más amplia de las necesidades públicas. Un resultado directo de esto es el progreso en la capacidad de respuesta y en la rendición de cuentas públicas por parte de funcionarios del gobierno, puesto que los partidos opositores buscan continuamente obtener ventajas sobre sus rivales (Beer 2003, Grindle 2007). En cambio, una política sustantiva no competitiva conduce a niveles más bajos de innovación política y emprendimiento que, a su vez, reducen el nivel de vigilancia a la cual están sujetas las instituciones del gobierno local. Esto tiende a resultar en un gobierno local menos responsable y con menor capacidad de respuesta.

La segunda relación institucional —el *lobby*— conecta a los partidos políticos con empresas privadas, asociaciones de productores, y otros grupos de interés económico y de temas relacionados. Siguiendo los trabajos sobre la dinámica política de los grupos de presión de Bentley (1908), Finer (1997) y Truman (1951), el *lobby* puede ser considerado como un “mercado” político secundario o al por mayor, en el cual los grupos de interés intercambian por recursos una serie de políticas específicas o paquetes enteros de políticas, así como una mayor influencia sobre legisladores y procesos de toma de decisiones. La lógica de esta relación es derivada pero convincente: incluso suponiendo que todas estas organizaciones sean de voluntarios, los partidos políticos requieren recursos para financiar sus campañas electorales y mantener sus operaciones partidarias. Debido al problema de los contratos incompletos, las empresas están interesadas en tener una influencia continua sobre las decisiones gubernamentales y el entorno político en el que operan (Kitschelt 2000). Tales intercambios al por mayor, combinados con las donaciones de fieles seguidores, constituyen la manera en la que los partidos se financian.<sup>6</sup> Ben-Zion & Eytan (1974), Palda & Palda (1985), Poole & Romer (1985) y muchos otros han puesto a prueba, con resultados

positivos, la relación entre las contribuciones de las campañas y la formulación de políticas públicas.

La tercera relación tiene que ver con la sociedad civil, concebida como una colectividad o conjunto de colectividades —en sentido opuesto a la idea de sociedad como una masa de individuos atomizados— y sus relaciones con las instituciones de gobierno. Tales interacciones son ampliamente discutidas en la literatura de las ciencias políticas (Hirschman 1970; Putnam 1993, 2000; Verba, Schlozman & Brady 1995). En lo concerniente a la gobernabilidad, la sociedad civil local opera como un conjunto complejo de organizaciones que agregan preferencias y representan las necesidades de la comunidad, y se constituyen en entidades intermediarias para la participación comunitaria en la producción de ciertos servicios. Asimismo, facilitan la expresión social y la afirmación de la identidad local, a tiempo de movilizar a los votantes e intentar influir en sus opiniones, y vigilar el cumplimiento y la responsabilidad política de las instituciones gubernamentales. No es útil para el análisis concebir esta interacción como un casi-mercado, ya sea internamente o en sus relaciones con el gobierno, ya que sus dinámicas no están basadas en la noción de compra y venta. Es, en todo caso, un conjunto de organizaciones sociales que generan orgánicamente sus propias normas de conducta y responsabilidad y, con el tiempo, pueden desarrollar bases de confianza y credibilidad que aumenten o no su capacidad (Putnam 1993).

El gobierno local depende de las relaciones que colectivamente conforman la sociedad civil para obtener la información necesaria en el proceso de formulación de políticas, para juzgar la eficacia de sus intervenciones anteriores y planificar el futuro (Bardhan 1996). Los políticos también dependen de estas relaciones para medir la satisfacción pública con su desempeño entre elecciones. La dinámica organizativa de la sociedad civil es, de esta manera, intrínseca al proceso de gobernabilidad local. La figura 31 ilustra cómo estas tres relaciones institucionales se combinan para dar lugar al gobierno local. En este diagrama, los partidos políticos con más éxito en la competencia por recursos y votos ganan el control de las instituciones gubernamentales. Estas instituciones, entonces, entran en una interacción separada, más compleja, con organizaciones ciudadanas a varios niveles de retroalimentación y participación social.

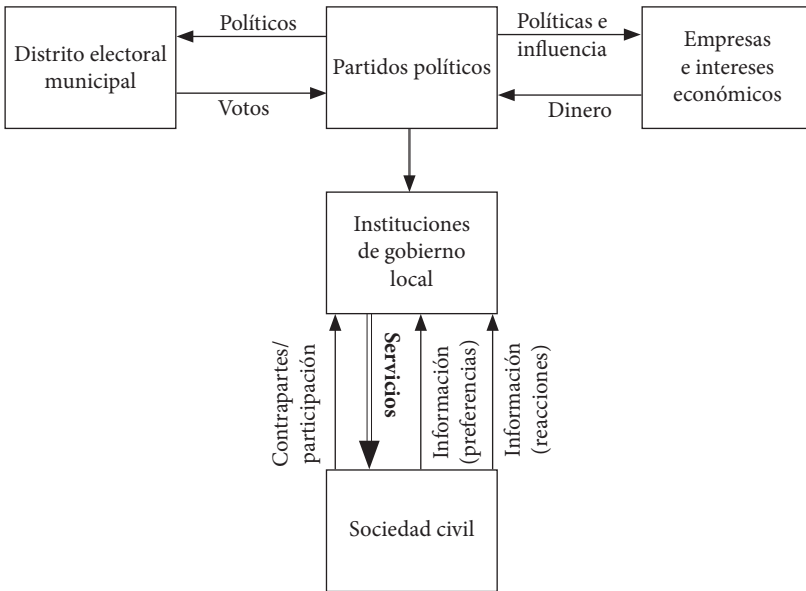


Fig. 31. Modelo de gobierno local

## Una teoría de capacidad de respuesta y rendición de cuentas

La figura 31 describe cómo son elegidos los gobiernos locales y qué tipo de relaciones sociales entablan posteriormente entre ellos. Pero, ¿por qué algunos gobiernos son mejores que otros? Para entender por qué algunos gobiernos tienen capacidad de respuesta y son responsables ante sus electores, mientras que otros no lo son, se debe colocar este modelo en un contexto dinámico. Redibujemos el modelo estructural de gobierno presentado arriba como un modelo dinámico que describa cómo el sufragio, el *lobby* y las organizaciones sociales interactúan en el tiempo para la adopción de decisiones de gobierno que respondan o no a los votantes, ante los cuales deben o no rendir cuentas. La figura 32 describe las relaciones clave. A diferencia de la figura 31, centrada en los actores involucrados, nuestro enfoque aquí privilegia la conducta de los actores en el tiempo y cómo las acciones de algunos de estos cambian el entorno en el que operan.

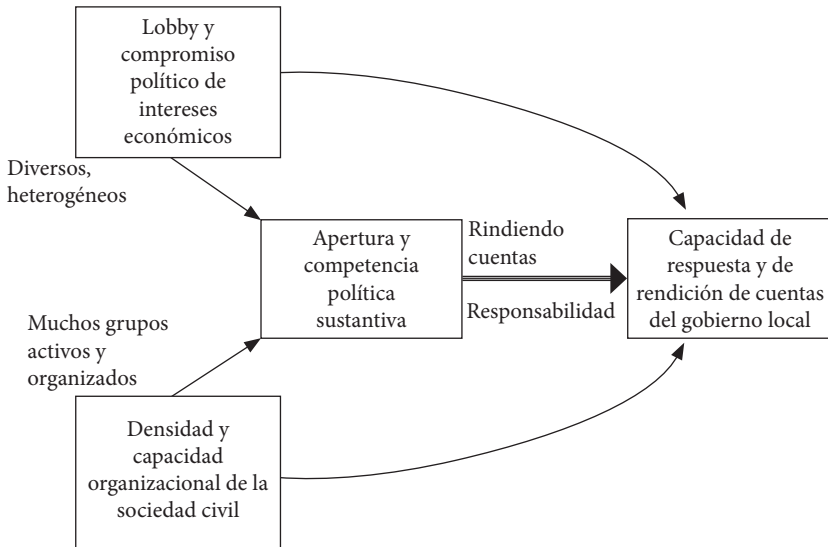


Fig. 32. Determinantes de capacidad de respuesta y rendición de cuentas del gobierno local

La calidad de la política municipal se encuentra al centro del modelo por dos razones. La primera es simplemente que las elecciones sirven para elegir gobiernos y, por tanto, la calidad de la competencia política de un municipio —como se explicó— es el determinante más importante de la capacidad de respuesta y rendición de cuentas de un gobierno. Una vez llegadas al poder, tanto las organizaciones económicas como las sociales tratan de influenciar en el proceso de toma de decisiones por parte del gobierno y, por tanto, ejercen efectos de segundo orden (flechas delgadas), como muestra la figura 32. Pero el determinante principal de capacidad de respuesta y responsabilidad es la calidad del proceso político en un municipio. La segunda razón, más sutil, se hace eco del argumento de Boone (2003) de que las instituciones subnacionales se configuran endógenamente por las diferencias en la estructura social rural, las relaciones de propiedad y otros intereses económicos locales. El grado de apertura política y competencia sustantiva emergen de manera endógena como productos combinados del compromiso político y de los esfuerzos del *lobby* empresarial y otros intereses económicos, así como de la coherencia institucional y capacidad organizativa de la sociedad civil.

Para entender mejor el modelo, demos un paso atrás y consideremos cuál de los tres factores explicativos es exógeno y cuál endógeno. Es fácil ver que las características de la economía local son esencialmente dadas por el contexto y el marco temporal de un modelo de toma de decisiones gubernamentales. Son parte de la superestructura dentro de la cual operan el proceso político y las organizaciones ciudadanas y —de no ser por una revolución o expropiación— cambian muy lentamente como para ser determinadas, en cualquier sentido, por los otros factores en el modelo. La capacidad institucional de la sociedad civil es también exógena. Aunque se desarrolla y cambia con el tiempo, internalizando los incentivos generados por su entorno de forma más rápida que la estructura económica, es en última instancia dependiente de la cultura, historia, idioma y el grado de confianza — características que también cambian lentamente y por lo tanto deben permanecer exógenas en un modelo de economía política del gobierno.

Por otro lado, un sistema político competitivo abierto depende de la constelación de intereses económicos y de otra índole a nivel local, así como de los atributos institucionales y compromisos de la sociedad civil. Primero consideremos cómo interactúa el *lobby* con el voto. La figura 31 sugiere una analogía política del argumento neoclásico de que los mercados abiertos y competitivos conducen a una eficiente asignación de recursos. En una economía local diversa y heterogénea, una variedad de actores económicos con intereses competitivos tenderán a apoyar una variedad diversa de expresiones políticas. Esto a su vez promueve la competencia política local, lo cual estimula la innovación en la formulación de políticas, en tanto los partidos compiten para ganar votos y respaldo financiero.

De hecho, puede ser probable que se distorsione más la política en municipios como el de Viacha que en aquellos económicamente dominados por una sola gran firma —“pueblos de una compañía”. Esto sucede porque cuando la proporción de actividad económica de una sola empresa es suficientemente grande, esa firma probablemente tiene un interés inclusivo en la salud política y económica del pueblo. En tales municipios, el bienestar del pueblo juega un gran papel en la prosperidad de la compañía, por ejemplo a través de su fuerza laboral, la calidad de servicios que la firma recibe y el nivel impositivo. Tales empresas tenderán a no abusar o distorsionar la política local por su propio beneficio. En vez de eso, tenderán a apoyar a los partidos políticos en competencia, para asegurar que se representen las principales corrientes de opinión local y los electores no se resientan. Y entre las elecciones tenderán acomodarse al gobierno local, buscando opciones políticas

que beneficien tanto al pueblo como a la empresa. Por razones que son simétricas y obvias, la fortuna del pueblo también depende de la empresa, dando a las autoridades locales poderosos incentivos para actuar con reciprocidad. En tales lugares, pueden pervivir por largos periodos círculos virtuosos de cooperación e inversiones mutuamente beneficiosas.

Por tanto, una economía local diversa y heterogénea tenderá a la apertura y a la competencia política. Pero también lo hará, curiosamente, con la presencia de una única y dominante empresa cuando esta tiene un interés inclusivo en el bienestar del municipio. ¿Cómo interactúa la sociedad civil con los votos?

La inserción de la sociedad civil en este marco se produce tanto en tiempo de elecciones, cuando las organizaciones compiten para influir mediante los votos de sus propios miembros y otros; como posteriormente, una vez que un determinado equipo político ha asumido el control de las instituciones del gobierno local. Las funciones centrales de las organizaciones sociales incluyen la revelación y agregación de preferencias individuales en posturas colectivas coherentes, la coordinación entre miembros y la transmisión de información hacia arriba, hacia la autoridad, y para abajo, a las organizaciones de base. De este modo, constituyen un sistema de representación paralelo a aquel llevado a cabo por los partidos en un contexto de competencia política. Llevar adelante estas funciones hace de las organizaciones ciudadanas vehículos naturales para imponer, desde las bases, la rendición de cuentas gubernamentales.

La sociedad civil apoya una política local abierta y sustancialmente competitiva siempre y cuando sus diversas corrientes<sup>7</sup> tienden a formar tales organizaciones de manera natural. Estas organizaciones compiten con intereses económicos y entre ellas para expresar demandas y afectar políticas públicas; es decir, cuando grupos de ciudadanos con necesidades y preferencias políticas parecidas se organizan en grupos para: (1) tratar de influir en las elecciones, y (2) tratar de influir en la formulación de políticas *ex-post*. En tales casos, diferentes organizaciones sociales pueden aliarse con diferentes partidos para perfeccionar sus plataformas políticas y movilizar la concurrencia a las urnas. De hecho los grupos ciudadanos subsidian la política al reducir los costos de movilización política de los partidos y al actuar como interlocutores. Al hacerlo, pueden incrementar el contenido sustancial de la competencia política, puesto que estos grupos ciudadanos toman las demandas desde las bases y las transmiten a los candidatos y partidos, y se introducen así en un debate político más amplio. A su vez,

esto promueve la participación en los debates sobre políticas públicas y, en las elecciones, al hacer que la competencia política sea relevante para los electores comunes, incluso en localidades remotas.

Pero una sociedad civil homogénea, incluso monolítica, puede realizar una función similar, aunque de una manera diferente. Cuando una sociedad civil es suficientemente homogénea como para que grupos parecidos organicen verticalmente un interés inclusivo, como sucedió con la APG en Charagua, entonces gran parte de la revelación de preferencias, agregación y debate sobre las alternativas de políticas públicas que, de otra manera, ocurriría entre partidos políticos en competencia, sucede en cambio dentro de la sociedad civil, moderada por la organización social “superior”. A diferencia del interés inclusivo del sector privado, el de la sociedad civil probablemente encontraría poco sentido en apoyar a los partidos políticos en competencia, dado que mucha de la discusión sobre políticas públicas se lleva a cabo internamente. En tales municipios, la lógica de la competencia política sería remplazada por la lógica del consenso y la reciprocidad, que es natural en la vida asociativa, con posibles efectos beneficiosos para la implementación de políticas públicas. Pero los niveles de información y debate propios de un sistema político abierto y competitivo se obtendrían de cualquier modo.

La dinámica ciudadana puede fracasar, por lo menos, de dos maneras. La primera ocurre cuando la sociedad civil carece de unas organizaciones competentes y, por tanto, está constituida en buena parte por individuos atomizados. Esto hace eco de Hacker & Pierson (2010), quienes culpan la decadencia de los sindicatos y otras organizaciones que favorecen los intereses de las clases medias, a las políticas públicas que cada vez más favorecen a los ricos; por eso ha crecido la proporción de gente rica en el patrimonio nacional de EE.UU. La segunda falla ocurre cuando las organizaciones sociales competentes son tan mutuamente antagonistas que son incapaces de trabajar juntas. En ambos casos, abundarán las fallas en la acción colectiva, la sociedad carecerá de la capacidad de intermediación necesaria para agregar preferencias, transferir información hacia arriba y hacia abajo, y hacer que las autoridades elegidas rindan cuentas.

Esta es, entonces, una teoría de la capacidad de respuesta y rendición de cuentas del gobierno. Donde la política local se nutre de una economía local diversa y heterogénea, y de una sociedad civil activa, rica en grupos organizados, la competencia política tenderá a ser abierta y sustancial. A su vez, tales políticas resultarán en un gobierno local receptivo y responsable

antes los electores. Otra posibilidad es que cuando una sola empresa sea lo suficientemente dominante en la economía local, o que haya un solo grupo dominante en la sociedad, para constituir un interés inclusivo, la política nuevamente tenderá a caracterizarse por el debate abierto y la competencia sustancial de demandas e ideas. En tales casos el proceso no puede ser dirigido por los partidos políticos, sino más bien catalizado y subvencionado por el interés inclusivo, altamente interesado en el bienestar de la colectividad. Una vez más el resultado será un gobierno con capacidad de respuesta y responsable ante la sociedad.

## Conclusiones

El examen atento de abundantes datos cualitativos de municipios muy buenos y muy malos produce una teoría de gobierno local, que incorpora rasgos institucionales realistas observados sobre el terreno. Este modelo abre la caja negra del proceso de toma de decisiones por parte del gobierno local y, por tanto, de su efectividad. En el capítulo 5 se señaló que mientras el argumento fundamental a favor de la descentralización se basa en la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta, rara vez se especifica cómo surgen estos atributos. Las teorías que carecen de una base micro política convincente de los presuntos mecanismos de rendición de cuentas son, en última instancia, incapaces de explicar por qué un gobierno descentralizado debería tener más capacidad de respuesta que uno centralizado. Podemos identificar los resultados que la descentralización debería producir, pero no sabemos cómo o por qué surgen, y nos confundimos cuando no lo hacen. Este fracaso se debe sobre todo a la falta de una teoría de gobierno local. La imposibilidad de comprender cómo este funciona implica que se desconoce cómo difiere del gobierno central.

Aquí encontramos la solución para el problema. La teoría propone que la capacidad de respuesta y rendición de cuentas del gobierno es ante todo producto de la apertura y competencia sustancial de su política. A su vez, la calidad de la política de un municipio surge endógenamente como el producto conjunto del *lobby* y la participación política de sus empresas u otros actores económicos, y de la densidad y capacidad organizativa de su sociedad civil. Cuando muchos y diversos intereses económicos apoyan una variedad de corrientes políticas, y la sociedad está organizada en grupos intermediarios que pueden agregar preferencias y transmitir información,



el gobierno tenderá fuertemente a la receptividad y responsabilidad hacia los ciudadanos. La presencia de un interés inclusivo ya sea en la economía o en la sociedad puede también respaldar a un gobierno con capacidad de respuesta, aunque como veremos en el siguiente capítulo es mucho más difícil poner a prueba esta predicción en términos cuantitativos.

Contrastemos este enfoque con la afirmación popular que sostiene, por el contrario, que la variable fundamental que explica el desempeño del gobierno es la calidad del liderazgo político. Ese razonamiento se centra sobre todo en el carácter de las personas involucradas. Por lo tanto, la principal diferencia entre Viacha y Charagua sería que la primera sufrió por tener a un alcalde corrupto mientras que la última se benefició de tener uno honesto y capaz. Un simple intercambio de alcaldes (y de otras instituciones de gobierno) entre los dos habría restaurado la honradez a la vida pública viacheña y habría arrojado al abismo a Charagua. Este estudio rechaza esta posición por simplista y sin visión de futuro, y prefiere tratar la dirigencia política como una variable endógena determinada por los procesos económicos, políticos y sociales analizados antes.

En esta perspectiva, los políticos pueden ser considerados agentes móviles distribuidos en una línea continua de calidad entre los extremos “buenos” y “malos”, en una distribución común y nacional de la cual todos los municipios eligen. Esto quiere decir que la reserva de alcaldes potenciales no es mejor en un lado que en otro. La cuestión es esta: ¿Cuáles son las características de los municipios donde los políticos deshonestos o incapaces toman control de las instituciones públicas? (extremo inferior) y ¿dónde y cuándo prevalecen los políticos honestos y capaces? (extremo superior). Además de ser más interesantes, estas preguntas permiten un análisis más profundo y multidimensional del gobierno local que aprovecha las percepciones empíricas desarrolladas en los capítulos anteriores. Sobre la base del análisis previo, las respuestas pueden formularse simplemente: los políticos de baja calidad tendrán muchas más oportunidades de enriquecerse en aquellos municipios donde la vigilancia sobre el gobierno y la rendición de cuentas están dañadas por un ambiente político cerrado y poco competitivo. En los distritos donde la política es abierta, enérgica y dedicada al debate de temas sustanciales, los políticos enfrentarán fuertes incentivos para satisfacer las necesidades de los electores. Los malos agentes políticos se dedicarán a otras actividades o se irán.

El capítulo siguiente pone a prueba las ideas desarrolladas aquí con evidencia cuantitativa de ámbito nacional. Pero antes de hacer esto, es

ilustrativo aplicar la teoría a nuestros dos distritos. La economía de Charagua se componía de una gama heterogénea de ganaderos que apoyaban a los distintos partidos políticos en competencia. Las organizaciones sociales eran sobre todo dirigidas por la mayoría guaraní a través de la APG, una organización estructurada y disciplinada, que era legítima para gran parte de los residentes. La APG apoyaba un debate político abierto y sustancial, con una sólida participación de las bases. El resultado fue un gobierno local con capacidad de respuesta tanto para las comunidades rurales como para los ganaderos.

En Viacha, el monoposonio en el mercado para el financiamiento político permitió a CBN/UCS hacer desaparecer la competencia en el sistema político local. La sociedad civil se dividió por líneas étnicas e históricas, y quedó desgarrada por la hostilidad y la desconfianza, haciendo que sus organizaciones fueran incapaces de cooperar y comprometerse con las instituciones gubernamentales. El debate político prácticamente se cerró como resultado de esto, transformándose en una competencia mezquina enfocada en temas ajenos a los intereses locales. El gobierno local resultante fue corrupto, sin capacidad de respuesta ni de rendir cuentas.

El marco teórico ofrece una explicación concisa y coherente de la calidad del gobierno en ambos distritos. Su integridad se destaca ante el dramático desenlace que se dio en Viacha, gracias al cual los ciudadanos se levantaron en contra del alcalde y este terminó renunciando. En el proceso de consolidarse, el duopolio CBN/UCS había distorsionado de tal manera el sistema político local que ningún problema podía ser resuelto por canales políticos. Solo un gran *shock* externo al sistema podía quebrar el control del partido, en este caso a través de la acción directa de los ciudadanos.

¿Puede nuestro modelo de gobierno local explicar no solamente la gobernabilidad en Viacha y Charagua, sino también los resultados más amplios de la descentralización en el ámbito nacional? El siguiente capítulo pone a prueba el modelo directamente con datos cuantitativos del universo de los municipios bolivianos. Como veremos, una base de datos amplia (“N-grande”) nos ofrece un amplio apoyo a la teoría y nos permite refinarla más. La respuesta a la pregunta inicial, como veremos, es sí.

## CAPÍTULO 7

### Gobernabilidad desde abajo: evidencia

El modelo presentado en el capítulo anterior explica bien los resultados obtenidos en Viacha y Charagua. Pero, ¿es que tiene implicaciones más generales? En busca de más apoyo, recurrimos a una base de datos amplia (*N*-grande). Si, como dijimos antes, los productos de la descentralización son, en gran parte, la suma de los muchos procesos locales que esta pone en marcha, entonces un marco que modele tales procesos nos debería ayudar a entender los resultados nacionales de la descentralización en Bolivia. El capítulo 1 nos mostró que la descentralización causó cambios importantes en las políticas públicas bolivianas: la inversión pública se desplazó de la infraestructura económica, a los servicios sociales y formación de capital humano; y se distribuyeron los recursos mucho más equitativamente en el espacio. La evidencia econométrica detallada del capítulo 4 sugirió además que los gobiernos locales eran más receptivos que el gobierno central a las necesidades objetivas locales.

¿Cuáles son las dinámicas locales que condujeron esos procesos? ¿Es que puede nuestro modelo explicar tales resultados? La evidencia que se presenta a continuación muestra que puede hacerlo y sorprendentemente bien. Pero primero debemos transformar la pregunta que nos hicimos inicialmente de la evidencia cualitativa de Viacha y Charagua, en otra que esté a la vez basada en la teoría y sea apropiada para la base de datos amplia del universo de municipios bolivianos. Por tanto, dejamos la pregunta “¿Por qué la gestión de un municipio fue buena y la del otro mala?”, por esta otra: “¿Cómo funciona el gobierno local (democrático) y de qué formas principales puede ser deformado?”.

#### Metodología

La teoría propuesta sostiene que los agentes económicos interactúan con las organizaciones sociales para producir una competencia política abierta

sobre temas sustantivos, lo que a su vez conduce a un gobierno responsable y con capacidad de respuesta. Los sistemas políticos no competitivos, en cambio, dan lugar a gobiernos que son menos responsables en la rendición de cuentas y menos receptivos a las demandas de sus electores. Pueden darse excepciones cuando un interés inclusivo apoya la revelación de preferencias y el debate de políticas públicas fuera de la competencia multipartidaria, de manera que conduce también a un gobierno responsable y con capacidad de respuesta. Desafortunadamente, el rol de los intereses inclusivos no puede ser probado de manera empírica debido a la falta de información. No existen indicadores naturales de los intereses inclusivos ni en la sociedad civil ni en el sector privado de Bolivia, pero sospecho que tampoco en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Las variables sintéticas construidas a partir de datos tangenciales relacionados producen desviaciones estándar muy grandes, lo que implica una baja precisión en la medición. Por tanto, este tema se deja de lado para futuras investigaciones.

Restrinjo entonces mi investigación a la idea central de la teoría. Un test empírico ideal daría forma a la responsabilidad del gobierno local como una función de las interacciones entre diversidad de intereses económicos en una localidad y su grado de compromiso político, y coherencia institucional y capacidad de los grupos sociales. Pero no existen medidas obvias de responsabilidad gubernamental, diversidad y compromiso de agentes económicos o de la capacidad institucional de grupos sociales, ni para Bolivia ni para muchos países más ricos en información. Así que, en cambio, adopto una segunda mejor estrategia que modela los principales resultados de políticas públicas como una función de las características del sector privado y la sociedad civil. Estos resultados son decisiones de inversión local en educación, desarrollo urbano y salud. El enfoque está centrado en estos sectores debido a que son importantes para los presupuestos municipales —juntos ascienden a dos tercios de la inversión pública local— y porque la evidencia cualitativa de los estudios de caso demuestra que están clasificadas de manera consistente entre las más altas prioridades de los ciudadanos. Este acercamiento pretende medir el grado en que los actores del sector privado y las organizaciones ciudadanas interactúan con la municipalidad y entre sí mismos para lograr que la inversión tenga mayor o menor capacidad de respuesta a las necesidades locales reales. Utilizar la inversión local como variable dependiente tiene las tres ventajas siguientes: la información sobre inversiones es abundante y confiable; los flujos de inversión se miden en unidades no controversiales; y la variación observada en los niveles y composición de la inversión es alta.

En vez de intentar construir unas medidas para las variables causales complejas involucradas en la teoría, esta investigación se atiene a información en bruto, y a técnicas simples y relativamente transparentes de estimación. Es así que las principales variables explicativas utilizadas incluyen el número de empresas y organizaciones territoriales de bases (OTB) registradas en un municipio, lo cual voy a interpretar más adelante. Considerando que la calidad de la política local emerge endógenamente en el modelo, las variables políticas deben ser excluidas del lado derecho de la ecuación para evitar la multicolinealidad. También se incluyen indicadores de necesidad local, imitando el test del capítulo 4 que se preguntaba si la descentralización hacía que el gobierno tuviera mayor o menor capacidad de respuesta ante las condiciones locales. Como la teoría destaca la importancia de las interacciones entre los agentes económicos y sociales, los términos de interacción entre indicadores de necesidad, empresas y OTB están incluidos como variables explicativas. En caso de que las empresas y OTB sean de importancia, deberían serlo tanto porque están presentes en un municipio (no solo en uno), y porque sus canales específicos pueden lograr que el gobierno sea más o menos sensible a las necesidades locales. Estos términos de interacción son, por consiguiente, las variables explicativas más importantes del modelo.

Las predicciones de la teoría son probadas con una base de datos original que cruza datos de inversión para todos los municipios de Bolivia, con una serie de indicadores de las características locales institucionales y de toma de decisiones. La base de datos incluye más de 300 municipios bolivianos. Debido a que los indicadores de necesidad son específicos para cada sector, los flujos de inversión municipal son desagregados por sector. Para cada sector se estima el siguiente modelo:

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \theta F_m C_m + \lambda N_m F_m C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1)$$

donde  $G$  es inversión *per cápita*; la variable necesidad,  $N$ , es un escalar del stock existente de bienes públicos de ese tipo (definidos variablemente, ver más abajo) en un periodo inicial;  $F$  es una medida escalar del número de empresas del sector privado en un municipio;  $C$  es un escalar del número de organizaciones de la sociedad civil presentes en un municipio; y  $Z$  es un vector de controles regionales, demográficos, económicos e institucionales, todos suscritos por municipio. La tabla 14 resume las variables usadas.

TABLA 14. Resumen de la información

Variable	Obs.	Promedio	Desv. estándar	Min.	Máx.
<i>Variables dependientes (Bs. por 1000 hab.)</i>					
Inversión en educación, 1994-96	296	47.145,3	37.361,7	0	240.435,1
Inversión en educación, 1997-2002	310	127.737,2	116.202,7	0	1.223.619,0
Inversión en educación, 2003-7	308	419.613,8	410.860,1	25,980	3.738.896,0
Inversión en desarrollo urbano, 1994-96	296	47.134,7	43.515,7	0	331.996,0
Inversión en desarrollo urbano, 1997-2002	310	137.141,1	133.706,8	0	1.650.702,0
Inversión en desarrollo urbano, 2003-7	307	98.713,6	96.422,0	1.136,9	784.192,7
Inversión en salud, 1994-96	296	9.997,0	16.830,3	0	198.589,3
Inversión en salud, 1997-2002	310	34.077,3	42.209,4	0	361.629,3
Inversión en salud, 2003-7	307	141.814,8	229.602,4	3.385,9	3.079.814,0
<i>Variables de necesidad</i>					
Tasa de analfabetismo (1992)	310	30,46375	15,82312	5,5	78,7
Tasa de analfabetismo (2002)	310	16,42717	8,816236	2,1	44,058
Número de mercados <i>per cápita</i>	304	0,0014271	0,0108282	0	0,1517241
Tasa de desnutrición infantil	294	32,3682	11,76497	2,9	64,86486
<i>Empresas y OTB</i>					
Nº de empresas (finanzas)	310	2,609677	26,72428	0	454
Nº de empresas (construcción)	310	4,312903	37,30928	0	540
Nº de empresas (total)	310	337,6355	2205,563	0	26,666
Nº de OTB (censo municipal 1997)	305	43,85574	52,50669	0	416
Nº de OTB (Udapso 1992)	310	46,92258	49,63505	0	339
Nº de OTB (SNPP 1992)	308	34,25	41,30934	0	299
<i>Términos de interacción</i>					
Analfabetismo (1992) X Empresas	310	24,67186	187,18	0	3.165,388
Analfabetismo (2002) X Empresas	310	15,7132	128,5494	0	2.181,321
Analfabetismo (1992) X OTB	305	1.365,108	1.650,118	0	9018
Analfabetismo (2002) X OTB	305	756,8545	942,4364	0	5.066,67
Mercados X Empresas	304	0,0001813	0,0019037	0	0,0316484
Mercados X OTB	304	0,0247788	0,1531316	0	1,834738
Desnutrición X Empresas	294	61,53434	584,5145	0	9,727.414
Desnutrición X OTB	292	1.120,116	1.268,951	0	7.429,496
Empresas (finanzas) X OTB (censo municipal 1997)	305	537,2459	5.996,971	0	97.156
Empresas (finanzas) X OTB (SNPP 1992)	308	310,974	3.273,774	0	48.124
Empresas (construcción) X OTB	310	807,2	7.934	0	105.840
Empresas (total) X OTB (Udapso 1992)	310	59.423,35	489.629,5	0	7.039.824
Empresas (total) X OTB (SNPP 1992)	308	42.836,43	431.066,4	0	7.039.824
Asistencia escolar X Empresas X OTB	304	45.306,47	525.818,8	0	8.700.211
Analfabetismo (2202) X Empresas X OTB	305	2.835,175	28.537,18	0	466.802,7
Mercados X Empresas X OTB	304	0,008533	0,0800603	0	1,105822
Desnutrición X Empresas X OTB (SNPP 1992)	292	926.867,7	8.141.260	0	1,24E+08
Desnutrición X Empresas X OTB (censo municipal 1997)	291	1.625.553	1,26E+07	0	1,51E+08

TABLA 14. Continuación

Variable	Obs.	Promedio	Desv. estándar	Min.	Máx.
<i>VARIABLES DE CONTROL</i>					
Ficticia regional altiplano	310	0,4741935	0,5001409	0	1
Ficticia regional oriente	310	0,2580645	0,4382771	0	1
Población rural (% , 1992)	308	89,4978	110,0184	0	1.947,407
Población rural (% , 2000)	310	0,8147436	0,2803125	0,0037	1
Población de habla solo indígena (% , 1992)	310	23,18218	20,93228	0	81,40845
Población de habla solo indígena (% , 2001)	310	45,49752	30,71265	0,44	87,40246
Hogares de altos ingresos, por categoría de vivienda (%)	310	21,45342	20,4527	0	85,89342
Porcentaje de hogares con cocina	310	63,18565	14,03657	15,1	90,72581
Población económicamente inactiva (%)	310	43,51541	10,89542	19,3	84,76659
Inversión del gobierno central ficticia proyecto (FIS)	308	0,4448052	0,4977529	0	1
Autoridad educativa local	310	0,5032258	0,500798	0	1

La utilización de los términos  $F$ ,  $C$  y  $Z$  para un modelo de decisiones de inversión pública sigue a Bergstrom & Goodman (1973), y a Rubinfeld, Shapiro & Roberts (1987) en el contexto de la información disponible; el uso del término  $N$  sigue al capítulo 4 y a Faguet (2004); y el de términos de interacción sigue el criterio de Brambor, Clark & Golder (2005), especialmente con respecto a la inclusión de términos constitutivos. Con el fin de comparar discontinuidades naturales similares y lisas, el análisis suma flujos de inversión municipal durante los tres periodos posteriores a la descentralización identificados en el capítulo 1 (1994-96, 1997-2002, y 2003-07) y ejecuta regresiones de corte transversal. Se asume que  $N$ ,  $F$ ,  $C$  y  $Z$  son constantes durante los censos (las únicas oportunidades de actualizar tal información en todos los municipios bolivianos) —un supuesto necesario considerando la falta de series temporales para estas variables. Las diferencias en la recolección de información entre los censos de 1992 y 2001 significan que un número de controles  $Z$  que se usaron en los dos primeros periodos, no lo fueron en el censo de 2001. Por tanto se abandonan las variables  $Z$  para las cuales no existe información actualizada para el último periodo, y se hacen estimaciones con un conjunto reducido de controles. Aunque es una segunda opción, es preferible a retener información caduca para siempre, dados los cambios significativos en instituciones y economías municipales, como veremos en el siguiente capítulo. Considerando que  $G_m$  está censurada por la izquierda en 0, se utilizan estimaciones Tobit para la ecuación (1).

El procedimiento probatorio es el siguiente. En principio se estima una simple regresión base (1'), sin términos de interacción. Luego se adicionan los términos de interacción empresas\*organizaciones sociales, como en (1''). Gradualmente se incluyen términos de interacción adicionales hasta llegar al modelo completo (1), descrito antes.

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1')$$

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \theta F_m C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1'')$$

(...)

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \theta F_m C_m + \lambda N_m F_m C_m + \xi Z_m + \varepsilon_m \quad (1)$$

Proceder de esta manera nos permitirá en primer lugar, determinar si la inversión municipal tuvo o no capacidad de respuesta a medidas objetivas de necesidad local en un sector particular, y si las empresas privadas y organizaciones sociales parecen importar —es decir, si su presencia tiene correlación con los niveles de inversión. Agregar gradualmente términos de interacción (1' → 1'' → 1) nos permite examinar si es que los coeficientes  $\beta$ ,  $\gamma$  y  $\delta$  se mantienen significativos, y comparar su magnitud con la de los términos de interacción. Esto permite una exploración mucho más cuidadosa de las formas particulares en que empresas y organizaciones sociales afectan la capacidad de respuesta de las decisiones de inversión del gobierno. Por ejemplo, es posible que las empresas y/o grupos sociales medien flujos de información, apoyen la competencia política, o de otra manera influyan individualmente sobre las prioridades de los encargados de adoptar decisiones. O pueden afectar a las decisiones públicas en conjunto a través de alguna interacción mutua, pero no individualmente. Aquí exploramos estas posibilidades de manera empírica. Para ser breve, presento diversas especificaciones solo para el primer periodo (1994-96), y luego vamos al modelo completo para los periodos dos y tres.<sup>1</sup>

El coeficiente  $\beta$  caracteriza los patrones de inversión central y local de acuerdo con las necesidades, definiendo *necesidad* como la utilidad marginal resultante de un tipo particular de servicio público,  $U'(g)$ . Esto se basa en el supuesto de la utilidad marginal decreciente de un servicio público mientras el nivel de provisión de este servicio incrementa. Entonces la necesidad cae mientras que el *stock* de  $g$  se eleva, y viceversa. Se espera que  $\beta$  sea positiva y significativa cuando  $N$  se mide por un público “malo” relevante (por ejemplo, analfabetismo, desnutrición), y negativo y significativo cuando es



medido por el *stock* de un tipo particular de infraestructura (por ejemplo, mercados) *per cápita*. En otras palabras, interpretamos así una alta tasa de analfabetismo como evidencia de la necesidad municipal de inversión adicional en educación, mientras que muchos mercados *per cápita*, en términos relativos, implican menos necesidad de inversión adicional en infraestructura urbana.

Los coeficientes  $\gamma$  y  $\delta$  corresponden a factores sociales y económicos que subyacen a la gobernabilidad local. Al nivel más simple, ambos deberían ser significativos, pero sus signos se pueden también predecir. La medida de heterogeneidad y compromiso económicos,  $F$ , es el número total de empresas del sector privado en un municipio. Idealmente se podría medir la *concentración* de la actividad empresarial de las empresas en un municipio y su compromiso político, datos que según sugieren Viacha y Charagua son los que importan. Pero la información sobre el tamaño individual de las empresas (ventas, ganancias, planilla, etc.) está disponible para el público en muy pocas ciudades de Bolivia. Por tanto debemos confiar en otras medidas más simples que cuentan el número de empresas.

Se espera que  $F$  tenga dos efectos distintos: un efecto sectorial específico y un efecto sistémico. El término *efecto sectorial específico* se refiere a preferencias de inversión en ciertos sectores. Así las empresas de construcción, por ejemplo, tenderán a preferir inversiones en desarrollo urbano más que en otros sectores. Se espera que estos coeficientes sean significativos, con variaciones de signo por sector y tipo de empresa. Los *efectos sistémicos* se refieren al supuesto de que los municipios con más empresas probablemente apoyarán a un mayor número de partidos políticos y, por tanto, habrá mayor competencia en el sistema partidario local. Esto, a la vez, permitirá una mejor transmisión de preferencias hacia los encargados de adoptar decisiones políticas. Dado este efecto, se espera que  $\gamma$  sea positivo.

El grado de compromiso social en el proceso político,  $C$ , se mide por el número de organizaciones de base oficialmente registradas en cada municipio. El registro se obtiene en la prefectura (gobierno departamental) y confiere a la organización el estatus de representante formal de la gente que vive en un área geográfica determinada (organización territorial de base u OTB). Las OTB registradas son invitadas a participar en la elección del comité de vigilancia y ayudan a elaborar el plan de desarrollo municipal del distrito, como vimos en el caso de Charagua. La evidencia de los estudios de caso apoya fuertemente la perspectiva de que los ciudadanos comunes

valoran sobre todo la inversión en educación, seguida por desarrollo urbano y salud. Es así que podemos esperar que los efectos sectoriales específicos de las OTB y los efectos sistémicos tengan el mismo signo, y que  $\delta$  sea positivo.

Los principales coeficientes de interés, según la teoría, son los de los términos de interacción —especialmente  $\lambda$ — pero también  $\zeta$ ,  $\eta$  y  $\theta$ . En orden de estimación,  $\zeta$  captura la medida en que la inversión local es sensible a la necesidad cuando muchas empresas del sector privado están presentes en la economía local. En el caso de que la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades locales dependa de un sólido sector privado —por su rol en el *lobby*, el financiamiento de partidos u otras maneras de mediar flujos de información y competencia política— entonces  $\zeta$  será significativa y con el mismo signo de  $\gamma$ . Esta es la diferencia fundamental de interpretación entre  $\gamma$  y  $\zeta$ : mientras que  $\gamma$  provee evidencia general de que la *presencia* de empresas es determinante en los niveles de inversión,  $\zeta$  indica que las empresas están comprometidas con el proceso de formulación de políticas públicas, afectando la respuesta gubernamental a la necesidad.

De forma similar,  $\eta$  captura hasta qué punto las municipalidades son sensibles a las necesidades locales, en la medida que la densidad de las organizaciones sociales incrementa en la sociedad. En caso de que la capacidad de respuesta del gobierno a la necesidad dependa de la presencia de muchas organizaciones sociales —por el rol que desempeñan en movilizar a los electores y mediar en el diálogo político, o en facilitar la competencia política y los flujos de información— entonces  $\eta$  será significativa y con el mismo signo de  $\delta$ . Mientras que  $\delta$  es un indicador de que la mera presencia de grupos sociales afecta los niveles de inversión,  $\eta$  es un indicador del involucramiento de las organizaciones sociales en el proceso de formulación de políticas públicas.

Es posible que un gobierno local competitivo, con capacidad de respuesta, dependa de la presencia de ambos factores —muchas empresas diversas y una sociedad civil altamente organizada— y que ninguno por sí solo sea suficiente. El siguiente término que añadimos,  $\theta$ , captura esto midiendo el efecto de las interacciones entre sociedad civil y empresas privadas en los niveles de inversión *per cápita*. La teoría implica que esa condición es suficiente, pero no aclara si es o no necesaria. El modelo prueba estas proposiciones adicionando el término secuencialmente. Si las interacciones empresa-OTB son necesarias para un gobierno receptivo, entonces  $\theta$  debería ser significativo y de mayor magnitud que  $\gamma$  o  $\delta$ .

Finalmente, el término  $\lambda$  captura la medida en que las interacciones entre empresas y organizaciones sociales afectan la capacidad de respuesta del gobierno local a los indicadores objetivos de necesidad. Este coeficiente es la prueba más clara de la validez de la teoría que explicamos antes. Si es verdad que importan la heterogeneidad de las empresas y la densidad organizativa de la sociedad civil, como sucede en el modelo, su efecto combinado hará a las municipalidades más receptivas a las necesidades locales a medida que aumentan. Esperamos que el término  $\lambda$  sea significativo. Su signo variará, dependiendo de si la variable  $N$  es un indicador positivo o negativo de necesidad (como explicamos antes), pero su sentido deberá ser consistente para incrementar la sensibilidad a la necesidad, a medida que aumenten el número de empresas y de OTB en un municipio.

## Resultados

A continuación examinamos los patrones de inversión en educación, desarrollo urbano y salud. Se omiten resultados similares, para abreviar, para los sectores de agricultura, agua y saneamiento.

### Educación

La tabla 15 presenta los resultados de inversión en educación; comencemos con el modelo base. La tasa de analfabetismo es positiva y significativa a nivel de 10%, lo que implica que los gobiernos locales invierten más en educación a medida que la tasa es más alta. Esto puede ser interpretado como evidencia de que los gobiernos locales son sensibles a las necesidades locales, en línea con los hallazgos del capítulo 4. El número de empresas es negativo y significativo (1%), implicando que la inversión disminuye donde las empresas son más numerosas. El número de OTB, en cambio, es positivo y significativo (5%), lo que implica lo contrario. Estos dos coeficientes tienen la misma magnitud, cosa que significa que el incremento de una desviación estándar en el número de empresas reduce la inversión en Bs. 6.889 por cada mil habitantes, mientras que el mismo aumento en número de OTB incrementa la inversión educativa en Bs. 6.290 por mil, implicando que los dos efectos más o menos se cancelan.

TABLA 15. Educación (variable dependiente: inversión educativa [Bs.] por mil habitantes)

	Modelo			
	Base 1994-96	2 1994-96	3 1997-2002	4 2003-7
<i>Variable de necesidad</i>				
Tasa de analfabetismo	496,7* (1,840)	319,2 (1,010)	2,310,8* (1,830)	5.351 (1,400)
<i>Empresas y OTB</i>				
Número de empresas	-258*** (-3,150)	1.867 (1,350)	2.543,8 (0,640)	29,361,4*** (2,800)
Número de OTB (legalmente registradas)	119,8** (2,100)	-13,1 (-0,100)	216,4 (0,700)	-1.718,1*** (-3,020)
<i>Términos de interacción</i>				
Analfabetismo X Empresas		-97,5 (-1,010)	143,3 (0,610)	-7.748*** (-3,330)
Analfabetismo X OTB		5,11 (1,280)	-8,79 (-0,760)	42,8 (1,270)
Empresas X OTB		12,7** (2,320)	23,8* (1,920)	-129,8*** (-3,240)
# Asistencia escolar X Empresas X OTB		-0,219** (-2,500)	-0,433* (-1,720)	35#*** (3,650)
<i>Variables de control</i>				
Ficticia regional altiplano	7.161,6 (1,220)	7.446,4 (1,260)	-8.675,8 (-0,630)	-69.179,7 (-1,540)
Ficticia regional oriente	1.984,4 (0,310)	-547,5 (-0,080)	4.443 (0,170)	-166.393,2 (-1,550)
Población rural (%)	-35,7 (-0,390)	-58,1 (-0,610)	58.110,6 (1,520)	
Población de habla solo indígena (%)	-116,3 (-0,510)	-187,7 (-0,810)	-918,6** (-2,250)	-6.328*** (-4,150)
Hogares de altos ingresos, por categoría de vivienda (%)	-93,4 (-0,700)	-119,8 (-0,880)	130,3 (0,330)	
Porcentaje de hogares con cocina	300,3 (1,590)	288,3 (1,480)	-298,3 (-0,400)	
Población económicamente inactiva (%)	-201,2 (-0,810)	-181,6 (-0,730)	-634,5 (-0,830)	
Inversión del gobierno central ficticia proyecto (FIS)	10.868,1*** (2,640)	10.070,4** (2,500)	12.419,5 (0,890)	
Autoridad educativa local ficticia	7.824,2* (1,690)	8.177,5* (1,770)	5.527,1 (0,420)	
Constante	11.582,3 (0,470)	20.258,9 (0,720)	85,737 (1,540)	746.009*** (6,170)
Pseudo R <sup>2</sup>	-0,0367	-0,0427	-0,0699	0,1845
N	293	293	302	304

Nota: Estimaciones Tobit con errores estándares robustos; t-estadísticas en paréntesis; \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%. # Tasa de analfabetismo (2001) sustituye a asistencia escolar en el término de interacción NFC durante el periodo final.

El modelo 2 añade el conjunto completo de términos de interacción. La tasa de analfabetismo ya no es significativa por sí misma, como tampoco lo son las OTB. Los términos *NF* y *NC* también son no significativos, lo que implica que no se comunica la necesidad a través de las acciones o voces de ninguno de los actores independientemente. De las principales variables de interés, solo las últimas dos son significativas. El término *FC* es positivo, lo cual significa que la interacción de empresas y OTB conduce a mayor inversión educativa. El término de interacción triple (*NFC*) utiliza la asistencia escolar como variable *N* para evitar multicolinealidad con los otros tres términos de interacción. Dado que la asistencia escolar es un indicador de necesidad negativo, esperamos que  $\lambda$  sea negativo; es significativa a nivel de 5%, y esto implica que la inversión es receptiva a la necesidad donde las empresas y OTB interactúan a través de la política local para preservar la rendición de cuentas del gobierno.

El modelo completo para 1997-2002 es muy similar. La interacción de empresas y OTB conduce a mayor inversión educativa, y su efecto conjunto hace que las inversiones sean más receptivas a las medidas objetivas de necesidad. El analfabetismo es una vez más significativo por sí mismo, lo cual implica que la necesidad afecta la inversión local incluso cuando no abundan OTB ni empresas. Solo el periodo final produce una variación interesante: la inversión incrementa fuertemente con el número de empresas pero decrece (más modestamente) con el número de OTB, lo opuesto a lo que esperábamos. El término *NF*, negativo y significativo (1%), parece refutar esto, con la implicación de que las empresas provocan el descenso de la inversión donde la necesidad es mayor. El efecto de actuación conjunta de empresas y OTB disminuye más la inversión, en oposición a los periodos anteriores. Pero esto solo parece aplicarse a los municipios donde el alfabetismo es de por sí alto. El término *NFC* —que ahora incluye la tasa de alfabetismo en vez de asistencia escolar (por disponibilidad de datos para 2003-07), por lo cual esperamos que sea positivo— es de hecho positivo y significativo al nivel 1%. La interacción de empresas y OTB *incrementa* la inversión educativa en los municipios donde la necesidad es alta.

Estos resultados muestran que desde 1994 la interacción de muchas empresas privadas con una cantidad importante de organizaciones sociales ha hecho que el gobierno local tenga más capacidad de respuesta ante las necesidades educativas. Las OTB y las empresas elevan la inversión en educación interactuando unas con las otras. Su efecto combinado hace que la inversión en toda Bolivia sea más receptiva a la necesidad local. Las

interacciones entre los actores privados y sociales son el determinante más importante de la capacidad de respuesta y acciones del municipio. Para 1994-96, el incremento de una desviación estándar en las interacciones empresas-OTB da lugar a un aumento de Bs. 76.162 por mil habitantes. Mientras que la reducción de una desviación estándar en inscripciones escolares —dado el rico contexto de interacciones empresas-OTB— produce un aumento incluso mayor de Bs. 11.154 en inversión educativa por mil habitantes. Estas cantidades se elevan de manera significativa con el tiempo, dados los efectos en las sumas invertidas después de 2003: el incremento de una desviación estándar en analfabetismo por las densas interacciones empresas-OTB da lugar a más inversión, Bs. 998.795 por mil habitantes. En cambio, donde la necesidad educativa es baja, el incremento de una desviación estándar en interacciones empresas-OTB reduce la inversión a Bs. 779.610. Todos estos resultados son robustos a especificaciones diferentes, incluyendo más o menos variables de control. La evidencia obtenida del sector educación, por lo tanto, apoya el modelo teórico de gobierno desarrollado arriba.

### Desarrollo urbano

La medida de necesidad en lo referente a desarrollo urbano es la cantidad de mercados *per cápita*, un indicador negativo, que se hace positivo y significativo (5%) en los tres modelos para 1994-96. Esto implica que la inversión fue más baja en lugares menos dotados de infraestructura urbana —un patrón regresivo. El positivo y significativo coeficiente (1%) de la variable de control de hogares con altos ingresos confirma este hallazgo. Las empresas constructoras están asociadas con inversiones crecientes, así como las OTB, aunque a un ritmo menor y solo en el modelo base. El término *FC* en el modelo 2 es significativo (5%) y positivo, lo que implica que empresas y grupos sociales en conjunto aumentan la inversión urbana. Pero este efecto desaparece en el modelo 3. El efecto regresivo se confirma cuando adicionamos el término de interacción *NE*, que es positivo y significativo (10%).

El modelo 3 —que es una prueba completa de la teoría— muestra que las empresas<sup>2</sup> tienen un efecto independiente en la inversión urbana y que las OTB no tienen ninguno. La interacción entre empresas, OTB y necesidades es importante no solo por su tamaño —por sí misma, más de la mitad de *N*— sino sobre todo por su signo. Mientras las empresas están presionando a las municipalidades de manera agresiva para incrementar las inversiones en

desarrollo urbano que son regresivas, las organizaciones ciudadanas triunfan mayormente al contrarrestar esta presión a través de sus interacciones con las empresas. Un incremento de una desviación estándar en el número total de empresas conduce a Bs. 14.998 más de inversión urbana por cada mil habitantes. En comparación, un incremento de una desviación estándar en el número de mercados *per cápita*, dada una densa población de empresas y OTB, conduce a una *disminución* de Bs. 11.099 por cada mil.

Tanto necesidad como empresas pierden significancia alrededor de 1997-2002, aunque conjuntamente la siguen teniendo y con un coeficiente grande. Esto implica que la presencia de muchas empresas vuelve regresivo el desarrollo urbano en términos de necesidad. En cambio, la interacción de empresas con OTB contrarresta esto en alguna medida: un incremento de una desviación estándar en el término *NF* eleva la inversión urbana en Bs. 87.372 por mil habitantes; un incremento de una desviación estándar en el término *FC* *disminuye* la inversión en Bs. 10,631 por cada mil. El término de interacción triple no es significativo para este periodo.

El modelo 5, que cubre el periodo 2003-07, es similar al modelo 4, pero con un interesante cambio de signos. El término *NF* es significativo (10%) pero ahora negativo, lo que implica que la presencia de empresas disminuye la inversión donde la infraestructura urbana es abundante. Esto contrasta claramente con el efecto previo de empresas; quizás estas descubrieron contratos más lucrativos en sectores diferentes de la inversión pública. Además, el término *FC* ha perdido su significancia a favor del término *NFC* (1%), que es ahora positivo. Esto significa que la interacción de empresas y OTB aumenta la inversión donde abunda infraestructura urbana. Este coeficiente, en combinación con el del término *NF*, sugiere que es el efecto marginal de OTB el que es regresivo, superando la tendencia de las empresas hacia la progresividad en cuanto a la necesidad.

Es de presumir que esto ocurra a través del sistema político, el foro donde se encuentran las demandas en competencia, se realizan intercambios y se alcanzan acuerdos. Se presume que el propósito de las OTB en el primer periodo, y el de las empresas en el tercero, es reducir las asignaciones presupuestarias en beneficio de otros sectores, como educación o saneamiento. El sistema de toma pública de decisiones, por ende, cuenta con mecanismos para moderar la capacidad de los actores particulares en la consecución de sus propios intereses. Todos estos resultados son robustos a diferentes especificaciones, incluyendo diferentes grupos de control. La evidencia obtenida del sector de desarrollo urbano apoya también, considerablemente, el modelo teórico de gobierno aquí presentado.

**TABLA 16. Desarrollo urbano (variable dependiente: inversión en desarrollo urbano [Bs.] por mil habitantes)**

	Modelo				
	Base 1994-96	2 1994-96	3 1994-96	4 1997-2002	5 2003-7
<i>Variable de necesidad</i>					
Número de mercados per cápita	190.360,2** (2,370)	183.631,2** (2,300)	229.153,22** (2,210)	-5.7771,1 (-0,160)	-47.078,8 (-0,130)
<i>Empresas y OTB</i>					
Número de empresas	220,1*** (5,420)	124,2** (2,450)	6,8** (2,390)	-1,41 (-0,310)	-179 (-0,570)
Número de OTB (legalmente registradas)	127,7* (1,850)	105,2 (1,590)	93,3 (1,490)	137,6 (1,050)	-8,98 (-0,090)
<i>Términos de interacción</i>					
Mercados X Empresas			4.323.294* (1,690)	45.985.490*** (6,300)	-1.893.897* (-1,840)
Mercados X OTB			-5.147,5 (-0,780)	-27.042,6 (-0,820)	14.681 (0,330)
Empresas X OTB		0,0119** (1,980)	0,146 (0,370)	-1,34 *** (-2,810)	0,679 (0,480)
Mercados X Empresas X OTB			-138.560,9** (-2,190)	-148.192,6 (-1,020)	117.847*** (5,340)
<i>Variables de control</i>					
Ficticia regional altiplano	12.527,8** (-2,250)	-12.306,2** (-2,230)	-13.338,4** (-2,360)	7.236,3 (0,510)	-19.757 (-1,580)
Ficticia regional oriente	-4.559,9 (-0,710)	-5.318 (-0,820)	-6.793 (-1,030)	982 (0,050)	-46.050,9** (-2,020)*
Población rural (%)	-5,26 (-0,420)	-5,89 (-0,470)	-6,18 (-0,510)	-102.176,8*** (-3,090)	
Población de habla solo indígena (%)	-93,1 (-0,800)	-101,2 (-0,880)	-108,6 (-0,940)	203,7 (0,510)	-561,5** (-2,000)
Hogares de altos ingresos, por categoría de vivienda (%)	895,2*** (5,690)	847,3*** (5,370)	791,4*** (5,060)	337,7 (0,670)	
Porcentaje de hogares con cocina	-20,5 (-0,130)	-20 (-0,130)	-18 (-0,110)	20,1 (0,050)	
Población económicamente inactiva (%)	-234,7 (-0,950)	-217,6 (-0,890)	-245,1 (-1,010)	111,5 (0,120)	
Inversión del gobierno central ficticia proyecto (FIS)	-10.244,7** (-2,310)	-10.187,6** (-2,320)	-10.520,1** (-2,400)	-20.087,3 (-1,580)	
Constante	45.394,9*** (2,820)	46.766,8*** (2,940)	50.290,8*** (3,160)	191.975,6*** (2,900)	145.285,2*** (6,550)
Pseudo R <sup>2</sup>	-0,1252	-0,1288	-0,1358	-0,1358	-0,0211
N	293	293	292	304	301

Nota: Estimaciones Tobit con errores estándares robustos; t-estadísticas en paréntesis; \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%.



## Salud

Al igual que en educación, la inversión en salud entre 1994-96 responde a indicadores objetivos de necesidad, los cuales crecen a medida que incrementa la desnutrición infantil. (La desnutrición en Bolivia se asocia generalmente mucho más con micronutrientes y equilibrio nutricional, en vez de importe calórico; es, por tanto, susceptible de intervenciones médicas sencillas). La presencia de OTB está asociada con una mayor inversión en el modelo base, aunque esto pierde significancia a medida que se añaden términos; las empresas no parecen tener efecto. Un incremento de una desviación estándar en OTB conduce a una mayor inversión estimada en salud de Bs. 2.410 por mil habitantes. El efecto independiente de OTB en la inversión desaparece a favor del término *FC* cuando este se adiciona —en sí mismo positivo y significativo (5%), a pesar de su relativo tamaño pequeño. Esto se confirma en el modelo 3, que incluye el término triple de interacción —también positivo y significativo a nivel 1%, e igualmente pequeño en tamaño. Un incremento de una desviación estándar en las interacciones empresas-OTB produce más inversión en salud estimada en Bs. 3.569 por mil habitantes. Un incremento de una desviación estándar en la tasa de desnutrición, dada una densa población de empresas y OTB, conduce a una inversión de Bs. 5.829 más, por cada mil.

La desnutrición pierde su significancia durante el periodo 1997-2002, aunque la necesidad continúa dirigiendo la inversión vía su interacción con las empresas y OTB. El coeficiente del término *NFC* implica una inversión adicional de Bs. 127.004 por cada mil habitantes por un incremento de una desviación estándar en malnutrición, en un ámbito denso en empresas y grupos ciudadanos. Este efecto es parcialmente compensado por la tendencia más general de las empresas y OTB de disminuir su inversión en salud. Vemos en el modelo 5 que la desnutrición vuelve a ganar significancia independiente (5%) durante el periodo final, pero esta vez con un signo negativo, lo que implica un modelo general regresivo de inversión. El efecto independiente de empresas y OTB es reducir en general la inversión, pero incrementarla en municipios donde la desnutrición es alta (términos *NF* y *NC*). Donde interactúan empresas y grupos sociales, la inversión en salud aumenta. El término *NFC* no es significativo.

La evidencia muestra que la mejor forma de que empresas y organizaciones ciudadanas afecten las políticas públicas locales es a través de sus interacciones entre ellas, lo cual resulta en una preferencia colectiva inequívoca

**TABLA 17. Salud (variable dependiente: inversión en salud [Bs.] por mil habitantes)**

	Modelo				
	Base 1994-96	2 1994-96	3 1994-96	4 1997-2002	5 2003-7
<i>Variable de necesidad</i>					
Tasa de desnutrición infantil (total)	289.5* (1,840)	288.2* (1,850)	359.3** (1,990)	-183 (-0,530)	-2.687,4** (-2,070)
<i>Empresas y OTB</i>					
Número de empresas	-54,1 (-1,300)	-260,5 (-1,000)	833,5 (0,850)	4.250,9 (1,140)	-29,4* (-1,770)
Número de OTB (legalmente registradas)	45,9* (1,720)	26,7 (0,990)	117,8 (1,520)	41,1 (0,210)	-1.337,9* (-1,860)
<i>Términos de interacción</i>					
Desnutrición X Empresas			-34 (-1,120)	-210,6 (-1,180)	48,1*** (3,460)
Desnutrición X OTB			-2,88 (-1,220)	0,106 (0,020)	373* (1,840)
Empresas X OTB		0.00828** (2.100)	-3,19 (-1,320)	-0,28* (-1,730)	0,0834** (2,220)
Desnutrición X Empresas X OTB			0,000716*** (3,490)	0,0156* (1,770)	0,00133 (1,020)
<i>Variables de control</i>					
Ficticia regional altiplano	-7.368,7** (-2,266)	-7.504,3** (-2,300)	-7.278,2** (-2,230)	5.098,9 (0,890)	-56.048,3* (-1,690)
Ficticia regional oriente	-3.468,2 (-0,870)	-4.139,1 (-1,030)	-3.950,9 (-0,970)	-3.589,8 (-0,430)	-63.153,3 (-0,820)
Población rural (%)	15 (0,390)	12,2 (0,290)	18,5 (0,450)	-8.207,4 (-0,440)	
Población de habla solo indígena (%)	-246,1** (-2,420)	-250,2** (-2,470)	-245,9** (-2,400)	-286,4** (-2,540)	-1.644,5* (-1,910)
Hogares de altos ingresos, por categoría de vivienda (%)	-37,3 (-0,570)	-52,6 (-0,790)	-63,9 (-0,930)	-72,3 (-0,380)	
Porcentaje de hogares con cocina	114,5 (1,370)	115,7 (1,380)	124,5 (1,450)	30,3 (0,180)	
Población económicamente inactiva (%)	-156,6 (-1,610)	-145,9 (-1,500)	-142 (-1,450)	262 (1,080)	
Inversión del gobierno central ficticia proyecto (FIS)	1.011,6 (0,520)	1.268,5 (0,640)	1.063,9 (0,540)	2.228,9 (0,400)	
Constante	5.981,8 (0,600)	6.911,6 (0,670)	3.382,2 (0,300)	42.399,4 (1,430)	347.283,8*** (3,250)
Pseudo R <sup>2</sup>	-0,0254	-0,0287	-0,0296	-0,0346	-0,6754
N	283	283	283	292	287

Nota: Estimaciones Tobit con errores estándares robustos; t-estadísticas en paréntesis; \*, \*\*, \*\*\* = coeficientes significativos a niveles 10%, 5% y 1%.

por una mayor inversión en salud en dos de los tres periodos. Estos efectos de interacción son más grandes en términos de recursos que el impacto residual de la variable necesidad en la inversión durante los tres periodos. Esto implica que cualquier otro factor que haga que la inversión sea sensible a las

necesidades en salud es, de alguna manera, menos importante que la interacción de los actores económicos y sociales a través del sistema político. Todos estos resultados son robustos a diferentes especificaciones, incluso a controles diversos. Esta evidencia en el sector salud apoya también considerablemente el modelo teórico desarrollado.

Los tres sectores del modelo estadístico son bastante similares para los dos primeros periodos, pero significativamente diferentes para el tercero. Este hecho resulta menos sorprendente cuando lo colocamos en contexto. Como muchos exportadores de materias primas, Bolivia experimentó un *boom* de recursos naturales después de 2002. El efecto sobre los municipios se exageró debido a los cambios en las reglas de transferencia fiscal que favoreció a aquellos donde se hallaban minas, pozos petroleros etc. Por tanto, las pautas de flujo de recursos a los municipios, que habían cambiado lenta y simétricamente entre 1994-2002, cambiaron enormemente a partir del cambio de milenio. Esto respalda la periodización usada, pero también hace que las comparaciones entre periodos sean más difíciles.

Además, los niveles altos y sostenidos de inversión en educación y desarrollo urbano después de 1994 cambiaron fundamentalmente las dotaciones de infraestructura de los municipios, y así —con toda probabilidad— las preferencias de los ciudadanos. En pocas palabras, después de una década de construir escuelas y renovar las plazas de los pueblos, las prioridades de la gente cambiaron. Por tanto, no es sorprendente que los modelos estadísticos que buscan explicar la toma local de decisiones se vean diferentes después de 2002. Estas consideraciones, más la falta de disponibilidad de buenas variables de control (*Z*) del censo de 2001, nos conduce a dar más peso a la evidencia de 1994-96 y 1997-2002, y menos a las posteriores.

## Conclusión

La información cualitativa que se presenta en los capítulos anteriores proporciona evidencia rica y matizada de que la teoría expuesta puede realmente explicar la calidad de gobierno en Viacha y en Charagua. La evidencia cuantitativa de la totalidad de municipios de Bolivia constituye un argumento menos minucioso, pero mucho más extenso y general de que la teoría puede explicar el comportamiento municipal en todo el país. Al entrelazar los dos enfoques, se puede conseguir una prueba empírica de la teoría, superior a la que cualquiera de ellos por sí mismos pudiera alcanzar.

La teoría propone que la capacidad de respuesta y rendición de cuentas del gobierno local es primordialmente producto de la apertura y competencia sustancial de su sistema político. A su vez, la calidad de la política de un municipio surge endógenamente como el producto conjunto del *lobby* y compromiso político de sus empresas y agentes económicos, y la densidad y habilidad organizativa de su sociedad civil. En los lugares donde muchos y diversos intereses económicos apoyan una variedad de corrientes políticas, y la sociedad está organizada en grupos intermediarios capaces de resolver el problema de la acción colectiva, el gobierno tendrá una fuerte tendencia hacia la capacidad de respuesta y responsabilidad ante los ciudadanos.

Se aporta evidencia cualitativa de *N*-pequeña para así apoyar estas predicciones. ¿Tienen también el apoyo de la evidencia *N*-grande? Sí — los resultados de la totalidad de municipios de Bolivia refleja los hallazgos cualitativos, pero en escala mucho mayor. La evidencia econométrica muestra que donde un vasto número de empresas interactuaba a través del sistema político con una sociedad civil rica en términos organizativos, las decisiones sobre políticas locales respondían a necesidades objetivas y preferencias subjetivas de los votantes. Determinantes importantes en la toma local de decisiones fueron las empresas y organizaciones sociales, y la estrategia empírica de la investigación nos permitió identificar de qué manera. Tanto empresas como OTB afectaron la priorización de las necesidades locales por parte de los gobiernos locales —vía *lobby*, movilización del electorado, o mediando el flujo de información y ayudando a mantener la competencia política. Estos actores no solo presionaron a los gobiernos locales por las políticas específicas que preferían, a menudo con objetivos contradictorios, sino que también interactuaron directamente entre ellos en el proceso de formulación de políticas públicas.

Estas interacciones son independientemente significativas no solo en un estricto sentido estadístico, sino también de manera sustantiva, porque resuelven las prioridades en competencia de los diferentes actores. Por ejemplo, las empresas trabajaron para limitar la inversión en educación, mientras que las OTB hicieron lo contrario. Estas tensiones se resolvieron cuando empresas y OTB interactuaron directamente a través del sistema político local, dando lugar al incremento en las inversiones en aquellos lugares donde las necesidades eran más apremiantes. En desarrollo urbano, en cambio, tanto empresas como OTB trabajaron para elevar la inversión de manera que fuera regresiva en términos de necesidad. Pero el efecto de sus interacciones mutuas fueron en direcciones opuestas en

1994-96, incrementando la inversión donde la infraestructura era escasa, y rebajándola donde era abundante.

De forma similar, en el periodo 2003-07 la inversión urbana decayó donde empresas e infraestructura eran abundantes. Pero el efecto de muchas interacciones empresas-OTB fue el incremento de inversión donde abundaba infraestructura. La interacción de estos actores no solo fue significativa sino que alteró resultados. Estos resultados pintan una imagen realista de una democracia local saludable en la cual diferentes intereses compiten en el sistema político, ejerciendo diversos grados de influencia sobre asuntos varios, y el electorado es capaz de influenciar al gobierno a través de instituciones civiles como contrapeso eficaz al poder de empresas privadas e intereses económicos.

La información suministra también es evidencia significativa de que una combinación de muchos y heterogéneos agentes económicos, y de una sociedad civil capaz y rica en organizaciones, no solo es condición suficiente sino necesaria para que el gobierno responda a las necesidades de los ciudadanos. Esto resulta evidente en educación, donde los resultados indican que un municipio dotado de ambos factores responderá a las necesidades con grandes flujos de inversión. Los efectos independientes de OTB y empresas en la capacidad de respuesta a las necesidades son nulos para dos de los tres periodos, y la variable necesidad por sí sola se vuelve no significativa. La dinámica es aún más fuerte en el caso del desarrollo urbano, en el que la influencia de empresas y OTB en la inversión solo muestra capacidad de respuesta a la necesidad local (es decir, el signo se vuelve negativo) con la adición del término de interacción múltiple en el modelo 3. La evidencia muestra que las empresas presionan a los municipios por inversiones urbanas que son regresivas. El medio por el cual las OTB contrarrestan esto —con sorprendente efecto— es únicamente el de la acción conjunta.

La evidencia es similar, aunque menos dramática, para el sector salud. En términos de recursos, la mayor parte de la capacidad de respuesta a las necesidades por parte de las municipalidades opera a través de las interacciones OTB-empresas, aunque hay un residual significativo. Aumentar los términos de interacción entre OTB y empresas (modelos 2 y 3) causa que el término OTB pierda significancia, implicando que el coeficiente es igual a cero. Podemos concluir que en materia de salud, la combinación de factores económicos y sociales es suficiente para la receptividad del gobierno, pero no estrictamente necesaria, y que la evidencia es más débil de la que se tiene para educación y desarrollo urbano.

Estos resultados son importantes más allá de su valor evidente, porque nos permite afinar la teoría de una manera que la evidencia cualitativa no podría por sí misma y refuerza el valor de combinar métodos. Ante la ausencia de un interés inclusivo, la teoría no se pronuncia acerca de si se requieren los dos factores causales (intereses económicos y organizaciones sociales; ver capítulo 6, figura 32) para producir un gobierno responsable y con capacidad de respuesta, o si alguno de ellos por su cuenta (a veces) sea suficiente. La evidencia cualitativa proporciona muy poca libertad para distinguir entre esas posibilidades. Pero la evidencia cuantitativa es capaz de discriminar: se requiere de ambas. Los modelos econométricos indican que empresas y OTB interactúan a través del sistema político para modelar las políticas públicas. La competencia política resuelve sus prioridades contrapuestas, produciendo resultados que responden a las necesidades locales.

Dado el sólido apoyo que ha recibido la teoría de la diversidad de intereses económicos y organizaciones sociales, y la incapacidad de probar la teoría del interés inclusivo con datos de *N*-grande, la última teoría debe ser relegada en esta investigación a un segundo lugar, hasta que pueda ser validada empíricamente. A estas alturas, es importante reconocer que la información proviene de uno de los países más pobres y con una de las burocracias más débiles del hemisferio occidental. En este sentido, es notable que estos datos revelen las complejas y matizadas relaciones entre actores sociales dispares y la capacidad de respuesta de la política municipal. Información más abundante y de más alta calidad de países más ricos debería producir resultados más sólidos.

La comprensión del gobierno local desarrollada aquí es crucial para la comprensión de los efectos de la reforma de manera más general. La descentralización boliviana confundió a los oponentes de la reforma al empoderar a los gobiernos locales que —no siempre, pero la mayoría de las veces— resultaron ser más receptivos a las necesidades objetivas de los ciudadanos. Estos resultados señalan por qué. Al crear espacios institucionales locales donde compiten intereses sociales y económicos para influenciar políticas públicas, la descentralización hizo que las autoridades locales estuvieran en deuda con los electores locales. Puso en manos de ciudadanos comunes un poder real sobre los recursos públicos en todo el territorio nacional. Estos ciudadanos aprovecharon la dinámica competitiva entre las empresas y la sociedad civil para hacer que sus gobiernos rindiesen cuentas. De ahí que los resultados fueran los grandes cambios en los flujos nacionales de recursos y en las opciones políticas nacionales.

## CAPÍTULO 8

### Regreso a los extremos

Los capítulos 2 y 3 describieron cómo el mismo *shock* institucional produjo tipos muy diferentes de gobernabilidad local en dos casos extremos de desempeño municipal. ¿Persistieron en el tiempo estas respuestas iniciales? o ¿los malos mejoraron y los buenos empeoraron? Este capítulo vuelve a Viacha y a Charagua el año 2009 para así examinar la evolución de la gobernabilidad en cada municipio durante los siguientes 12 años. Hacer esto nos permite revisar los efectos específicos que tiene la descentralización con el paso del tiempo —esto es, cuando el *shock* está todavía fresco y no después, cuando los incentivos y patrones de comportamiento que crea se han vuelto rutina. Además, nos permite seguir cambios, a lo largo del tiempo, en las dinámicas sociales y políticas que resultan importantes para la calidad del gobierno local. Y, finalmente, comprobar la robustez de la teoría desarrollada en el capítulo 6 de manera mucho más rigurosa, usando gran cantidad de evidencia seria y matizada de cómo cambia en el tiempo la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas, sobre la base de información cualitativa recogida después de proponer la teoría.

#### Viacha el año 2009

Doce años después de mi primera impresión de visitante —y en fuerte contraste con su pasado gris y sombrío— la plaza principal de Viacha está adornada con estatuas, grandes árboles, abundantes flores y vegetación. Detrás de ella se yergue un edificio municipal nuevo y moderno, mucho más grande, limpio y funcional que el anterior. El centro de la ciudad está modestamente más ajetreado, con más tiendas, restaurants y tráfico que antes, aunque la diferencia no es grande. A nivel municipal, el intervalo de 12 años fue testigo tanto de contracción como de crecimiento. En el

año 2002, los Distritos Cuatro, Cinco y Seis se separaron para formar dos nuevos municipios, Jesús de Machaqa y San Andrés de Machaqa. Viacha retrocedió de la frontera peruana y se quedó con cuatro distritos, solo uno de ellos rural. Pero la pérdida de población se reemplazó por entero gracias al crecimiento urbano. Mientras que antes los vecindarios de las afueras de Viacha se extendían tenuemente hacia las afueras de El Alto —perdiéndose una ciudad antes de que comenzara la otra— ahora la expansión urbana se confunde en el medio del caos y solo los vecinos de esos vecindarios pueden encontrar los límites.

La mayor parte de este crecimiento se dio en el Distrito Siete, que se extiende por el camino del norte hacia La Paz. En ocho años, quintuplicó su tamaño: de 6.000 habitantes en 2001 a más de 30.000 en 2009.<sup>1</sup> Con 70 organizaciones ciudadanas, era, según el presidente de su Fejuve local, “una pequeña Viacha que pronto será más grande que Viacha”.<sup>2</sup> Pero, los servicios municipales no se mantuvieron a la par del crecimiento. “No hay agua potable o alcantarillado y 20-30% del distrito todavía no tiene electricidad”, protestó el auxiliar del alcalde. “Los servicios públicos son peores que en las áreas rurales. [...] Nuestras fuentes colindan con los pozos sépticos, así que defecamos en nuestra agua ‘potable’”.<sup>3</sup> Afligido por las presiones de su propio crecimiento acelerado y sintiéndose abandonado por Viacha, no es sorprendente que el Distrito Siete quisiera seguir los pasos de los Machaqa y constituir su propio municipio. “Ya tenemos la importancia y el tamaño para hacerlo”, insistió el presidente de Fejuve.<sup>4</sup>

Otros aspectos de la vida de Viacha resultaron más persistentes. Doce años después, el coliseo municipal estaba todavía sin terminar, un melancólico “monumento de cemento” a las comisiones de Callisaya y sus efímeros sucesores.<sup>5</sup> Pero en la gestión del alcalde del momento, el final estaba por fin a la vista. Soboce llevó a cabo un estudio técnico para acabarlo, permitiendo a la municipalidad contratar las obras específicas que se requerían para poder inaugurar la instalación. Y, en términos de su carácter social, Viacha siguió siendo “una ciudad complicada, difícil. La gente es conflictiva y le gusta pelear”.<sup>6</sup> Otro observador imparcial estuvo de acuerdo: “La gente del Distrito Siete es exigente y conflictiva. La de los Distritos Uno y Dos se descontentan de todo. Han tratado de derrocar al alcalde cada uno de estos últimos cinco años”.<sup>7</sup>

Pero en 2009 la sociedad de Viacha, complicada y conflictiva como siempre, estaba gozando de un gobierno local de calidad muy diferente a la corrupción y parálisis de 1997.



## Gobernabilidad local en Viacha, 2009

“La electrificación de las 63 comunidades rurales de Viacha está ahora completa”, dijo Luis Calle Callisaya, responsable de la Asociación Agraria de Viacha, reportando un cambio enorme en las vidas de sus miembros con obvia satisfacción.

Con respecto al agua potable, ahora la mayoría de las comunidades la tiene y el resto pronto la tendrá. [...] El municipio tiene también programas para vacunar al ganado, financiados en un 50% por el municipio, 50% por los campesinos, y también programas de salud ganadera y sanidad vegetal. Antes no existían estos programas.<sup>8</sup>

También en las áreas urbanas, la municipalidad estaba tratando de atraer inversiones privadas por medio de un parque industrial y una nueva ordenanza urbanística, así como explotando sus suministros de gas natural y los abundantes suministros eléctricos.<sup>9</sup> Los miembros del comité de vigilancia alabaron estos esfuerzos: “La municipalidad hace harto. Ha capturado recursos de fuentes externas [esto es, donantes y ONG] para hospitales, etc. Pone a trabajar el dinero que entra en Viacha”.<sup>10</sup> Como resultado de tales esfuerzos, los gastos e inversiones municipales casi se triplicaron entre 2002 y 2008, de 13 millones a Bs. 37 millones por año (Lamas, 2009). Así fue que se actualizaron muchos servicios municipales. Por ejemplo, 70% de los colegios ahora tienen conexión a Internet.<sup>11</sup> El contraste con administraciones locales previas es sorprendente. “Con algunos alcaldes anteriores no vimos obras civiles, ni proyectos. Ahora hay hartos —calles, aceras, etcétera”.<sup>12</sup>

No solamente impresionan las cifras de inversión, también lo hacen los mecanismos de rendición de cuentas. Tanto en el planteamiento de las prioridades de inversión como en la conducción de la vigilancia, la participación en Viacha fue amplia y genuina. “El CV se reúne cada semana para informar acerca de los progresos y problemas municipales. [...] La municipalidad se sienta con el CV y se ponen de acuerdo acerca de cómo proceder. El CV invita las OTB para que hablen con personal técnico municipal, y así se enteren de lo que está pasando”.<sup>13</sup> Este es un impresionante cambio con respecto a la práctica anterior, y lo confirmaron líderes comunitarios rurales y urbanos, miembros del CV, funcionarios municipales y del gobierno central, y los profesionales de las ONG que

trabajaban en Viacha. Sobre la planificación de los servicios públicos y las inversiones, aseguraron Flores y Merlo, miembros urbanos del CV, que “todos aquí trabajan bien juntos”.<sup>14</sup> Calle, el líder agrario, dijo: “convoco a asambleas públicas e invito al alcalde, y él va y promete ocuparse de los problemas de las comunidades. Y luego cumple. Por eso la municipalidad es receptiva a las necesidades comunitarias”.<sup>15</sup> Los resultados de tales mejoras en los procesos eran visibles y populares entre los lugareños. “El Plan Operativo Anual (POA) mejora en calidad cada año. En el POA cada comunidad tiene recursos presupuestados”,<sup>16</sup> dijo Calle. “Las autoridades locales tienen toda la voluntad del mundo”, coincidió Oscar Soto, del comité de vigilancia, incluso si “el dinero no alcanza” para cubrir todas las necesidades del municipio.<sup>17</sup> Los viacheños entendieron que su gobierno local estaba trabajando para ellos, sobre todo porque podían participar en el procedimiento de planificación y lo aprobaban.

Los organismos independientes también aprobaban el gobierno. “La municipalidad respeta todas las normas y reglas” que debería, aseguró Yajaira Barriga, jefa local de una prominente ONG.<sup>18</sup> Esto incluye el apoyo a los servicios educativos, pero evitando interferencias en asuntos de currículo, desempeño de maestros, etcétera, en las escuelas locales.<sup>19</sup> El sello de aprobación más general provino de tres auditorías consecutivas de desempeño del gobierno local, cada una de las cuales produjo informes positivos para el alcalde y su gobierno,<sup>20</sup> —prueba final, si se necesitara, de que Viacha había dejado definitivamente atrás su pasado.

### Transformación de la gobernabilidad

¿Cómo se dio tan notable transformación en la gobernabilidad en Viacha? Para entender esto, es útil primero contextualizar la situación. El gobierno local fue altamente inestable entre 1995 y 2004, con un total de ocho alcaldes en diez años. La política se nutría del conflicto y era propensa a la crisis. Esto produjo problemas profundos tanto de gobernabilidad como de gestión pública. “Nadie sabía lo que era la Ley de Participación Popular. La gente pensaba que los proyectos municipales que se recibían eran regalos del alcalde. Y hasta el 2004 hubo muchas obras civiles fantasmas, mucha corrupción, etcétera”.<sup>21</sup>

El periodo inmediatamente anterior a las elecciones de 2004 revela el tipo de males que asolaban Viacha. En septiembre de 2004, la alcaldesa Isabel Tapia fue derrocada por la malversación de fondos públicos en

relación a un programa de almuerzo escolar. La entidad ejecutora retuvo su contraparte; suministró almuerzos escolares por tres meses, luego cerró el programa y desapareció.<sup>22</sup> Tapia había tenido el apoyo de las 63 comunidades rurales de Viacha y de nueve asociaciones de nivel más alto. Pero, entonces “la gente se sublevó. Fue una confrontación violenta —hubo muchos que casi murieron”.<sup>23</sup> Los residentes urbanos, ya disgustados de que el contrato hubiera sido adjudicado a pequeños productores rurales del Distrito Tres, se rebelaron. La batalla política que siguió hizo que la ciudad se enfrentara contra el campo; las tensiones se dispararon. “El 2004 no se podía caminar por el pueblo con poncho y chicote”,<sup>24</sup> dijo el presidente del concejo municipal. Al final, echaron del cargo a Tapia, lo que también sucedió con el siguiente alcalde.<sup>25</sup>

Desafortunadamente los problemas de Viacha no se limitaban a los escándalos públicos. Según el especialista en gobernabilidad municipal que comenzó a trabajar en la administración de Tapia:

Viacha carecía de profesionales capaces de administrar un municipio. Tapia se reportaba ante la gente sin cifras exactas. Esto ahora *no* pasa. No teníamos reglamentos internos, normas, descripción de funciones, etc. La administración actual tuvo que hacer todo esto. El actual alcalde es muy profesional. Viacha se ha vuelto muy transparente —aquí no hay nada escondido. El alcalde rinde cuentas cada cuatro meses, según proceda. Si se le pide más información, la da. Tapia nunca rindió cuentas de nada.<sup>26</sup>

En otras palabras, el calamitoso gobierno local descrito antes continuó, con alcaldes y percances diferentes, hasta el 2004. La rotación de alcaldes hizo que los viacheños se acostumbraran a una administración sin la mínima receptividad, ineficiente y corrupta.

¿Cómo se podía corregir semejante situación? La historia comienza con un neófito político llamado Arsenio Lamas. Con una maestría en ingeniería, Lamas es un profesional con un alto nivel de educación, especialmente para los estándares de Viacha. Tenía años de experiencia laboral en la fábrica Soboce, pero esta fue su primera experiencia en la administración pública. No obstante, Lamas lideró la transformación del gobierno de Viacha. Aquí está la historia en sus propias palabras, corroboradas en todos sus detalles esenciales por observadores independientes de afiliaciones políticas y por organizativas variadas.

Viacha era ingobernable. Se derrocaba a los alcaldes con frecuencia, había falta de transparencia y de gestión. Samuel Doria Medina [dueño de Soboce y líder del partido Frente de Unidad Nacional (UN)] me pidió que participara en una misión especial: cambiar de rumbo y convertir Viacha en un municipio viable y honesto —líder en la región. Así que nos pusimos a reestructurar la gestión y las finanzas el 2005. El personal municipal se volvió competitivo, con calificaciones profesionales. Implementamos todas las leyes, normas y sistemas administrativos sobre personal y finanzas, requeridos por ley [pero algo que nunca antes se había hecho]. Escogimos a la mejor gente local para que trabajara con nosotros. Instituímos transparencia y publicamos planes de gastos para cada uno de los cuatro distritos de Viacha. Estos se desagregaban a nivel comunitario, donde se determinan las prioridades locales y luego la municipalidad invierte en estos proyectos hasta el techo presupuestario.<sup>27</sup>

Con Lamas y la UN en la alcaldía, el apoyo de Soboce fue mucho mayor, incluyendo el técnico y material para las obras civiles. Lamas puso también gran énfasis en capacitar a su personal contratado competitivamente, con programas de capacitación para los recién incorporados cada lunes durante el primer año de empleo y a partir de ahí, una vez al mes.<sup>28</sup> También puso mucha atención y grandes esfuerzos en

la transparencia, la comunicación y la participación en asuntos municipales. Cada año la HAM publica el Plan Operativo Anual —lo que quiere hacer— y, al final del año, el Informe anual —lo que hizo. El CV reporta independientemente acerca del desempeño municipal a través de su Informe público. Los alcaldes anteriores se escapaban por la puerta de atrás. Pero eso no ha pasado en los últimos cuatro años —ahora el alcalde se enfrenta a las demandas y quejas del público, y responde.<sup>29</sup>

Como resultado, coincidieron diferentes observadores, las finanzas municipales se volvieron mucho más transparentes. Las escuelas, por ejemplo, ahora sabían cuánto dinero se les asignaba.<sup>30</sup> Los esfuerzos de la municipalidad eran respaldados por Cipca, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, una ONG experta en consolidación institucional para la participación y rendición de cuentas. Cipca apoyaba al municipio a través de su proyecto Pilares de Buena Gobernabilidad, enfocado en tres áreas: (1) transparencia en gestión municipal, (2) institucionalización de espacios de diálogo, y (3) uso eficiente de recursos públicos.<sup>31</sup>

Transparencia, comunicación y participación —admirables objetivos en sí mismos— que permitieron cambios adicionales y más profundos en la gobernabilidad. Citando a Lamas nuevamente:

Fuimos capaces de ganarnos la confianza y la participación de los viacheños comprometidos con el cambio. Y también cambiamos el patrón de discurso político y de la competencia en Viacha, a uno profesional y basado en hechos. Antes había gente especializada en derrocar a los alcaldes con mentiras —por ejemplo, directores de escuelas que jugaban sucio. Comenzamos a responder directamente a estas acusaciones en conferencias de prensa con documentos y hechos que develaban las mentiras. En un caso, por ejemplo, una directora me denunció. La invité a que asistiera a una reunión pública, a la que llegué munido de hechos y documentación. Ella no se atrevió a aparecer.<sup>32</sup>

No es de extrañar que las medidas objetivas de calidad de la gobernabilidad local se elevaran dramáticamente. Un estudio de los indicadores de gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP 2009) clasificó a Viacha en quinto lugar en el departamento, y entre el 17% de mayor desempeño en el ámbito nacional (Ayala Sánchez 2009). Tal vez la evidencia más convincente del cambio de gobernabilidad en Viacha es el hecho de que Lamas fue el primer alcalde en 20 años que terminó su mandato. Los electores de Viacha podían ver lo que el gobierno estaba haciendo, mucho de lo cual ellos mismos lo habían decidido. Tenían evidencia material de que la corrupción había bajado<sup>33</sup> y podían comprobar que los empleados públicos que continuaban aplicando los viejos métodos se enfrentaban a consecuencias: “Un empleado trató [de coimear], pero lo despidieron y se lo acusó de corrupción”.<sup>34</sup> Vieron que se construían muchas más obras públicas cada año durante el mandato de Lamas de lo que había pasado antes.<sup>35</sup> Así que cuando —inevitablemente en Viacha— sus enemigos trataron de derrocarlo, los votantes y las organizaciones ciudadanas pusieron resistencia y no siguieron a los agitadores en las calles. Los líderes sociales trabajaron para detener los conflictos, calmar los ánimos y permitir que la municipalidad gobernara.

Esta última observación plantea una cuestión interesante acerca del aprendizaje social y de la gobernabilidad. La historia de Viacha puede ser contada simplemente, como hizo uno de nuestros entrevistados:

La Ley de Participación Popular fue traumática, creo, para todos los municipios. Llegó dinero a Viacha y la municipalidad no sabía qué hacer con esa plata. La municipalidad carecía de capacidad, de experiencia. Y fue un *shock* enorme —antes de 1994 tal vez tenía 12 empleados. A continuación se dio una mala administración, malversación y corrupción, y entonces botaron al mayor. El siguiente tampoco pudo lidiar con todo y también se lo botó, y así por delante. Pero ha habido un proceso de maduración en los últimos 12 años.<sup>36</sup>

Esta maduración va más allá de la persona del alcalde o incluso de sus empleados. El aprendizaje más importante que se dio en Viacha no se refleja en el currículo de nadie. Se trata del conocimiento de normas y procedimientos municipales, y de las expectativas de *los propios electores* acerca de cómo deben comportarse y desempeñarse los funcionarios públicos. En 1994 los viacheños sabían poco acerca de para qué servía un gobierno municipal y no tenían noción de cómo debía operar. Ahora todo había cambiado. En palabras de Calle, “ahora la gente está despierta”.<sup>37</sup>

Si la elección de Lamas fue el catalizador del cambio en Viacha, ¿cómo pudo ganar no siendo político? ¿Qué otros factores más profundos colaboraron con la completa transformación que siguió? Para responder a estas preguntas exploraremos a fondo la economía política de Viacha usando las mismas categorías analíticas que empleamos antes: el sector privado; los partidos políticos y las elecciones; y las organizaciones comunitarias y de base.

### Sector privado

En 1997 uno no hubiera podido explicar el desempeño del gobierno local en Viacha sin referirse al rol central de la planta embotelladora de CBN. La única otra empresa de un tamaño e importancia comparable, Soboce, permanecía ajena a los asuntos locales en un aislamiento auto impuesto. Otras empresas, de mediano tamaño o más pequeñas, la mayoría ubicadas a lo largo de la carretera a La Paz, ignoraban a la municipalidad y estaban conformes de que esta los ignorara.

Cuando volví el 2009, el cambio más importante y asombroso fue la desaparición de CBN. Su fundador, dueño y fuerza rectora, Max Fernández, había muerto en un accidente aéreo en 1995 —el comienzo de un periodo de incertidumbre para la compañía. El 2000, los herederos de Fernández vendieron la mayoría de las acciones a Quilmes, una cervecería argentina que clausuró la planta embotelladora y cercenó el vínculo de la empresa con

el partido UCS. “Eso terminó con la presencia política de UCS en Viacha”.<sup>38</sup> Tomó su lugar el *alter ego* de CBN, Soboce, que emergió de su reclusión hacia el 2004, para comprometerse de nuevo con la vida pública local. El ejecutivo de Soboce, Marcos López, cuenta la historia:

Soboce ha triplicado su producción en años recientes. Cedimos terreno a la CBN en Viacha porque habíamos tenido problemas muy serios de producción alrededor de 1995. Tuvimos que importar cemento para cubrir nuestro déficit de producción. Por eso, Soboce no tenía ni tiempo ni interés en la política. Solo el 2001, cuando comenzó a crecer y resolvimos los problemas financieros de la compañía, fuimos capaces de responder a los pedidos de más cooperación por parte de la gente de Viacha. Esto coincidió con la nueva política de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que comenzó hace unos cinco o seis años. La compañía asigna ahora dinero, estructura, procesos, etcétera para promover la RSE de manera ordenada. En ese tiempo también la CBN se retiró de la política.<sup>39</sup>

El retiro de la compañía de cemento de la vida pública en los noventa, dejando el campo despejado para que CBN dominara y distorsionara la política local, no fue ni accidental ni idiosincrático, sino más bien producto de serias presiones internas de orden técnico y comercial. Una vez resueltas, la empresa volvió a la arena pública en busca de sus intereses. Y estos intereses eran significativos. Como explicó López, la fábrica había estado 84 años en Viacha y rendía 70-80% de la producción nacional de Soboce.<sup>40</sup> Con 309 empleados bien pagados, y más de 1.500 indirectamente empleados, la planta también era importante para la ciudad. Esta mutua importancia se reflejaba en el 10% de las ganancias que la compañía dedicaba a la RSE, la mitad de lo cual se gastaba en Viacha.<sup>41</sup>

La manera en que la compañía organizó su RSE es un síntoma de las diferencias profundas entre las empresas de cemento y de cerveza. Soboce mantenía pactos de cinco años con Viacha para apoyar la construcción de calles.<sup>42</sup> Contribuyó con material, fondos y expertos técnicos en proyectos públicos de manera ordenada y planificada; no respondía a los pedidos repentinos de dinero, camiones o de hombres por parte de la alcaldía. Aunque apoyaba las campañas políticas de la UN, trataba de marcar una clara línea entre los negocios y las actividades políticas de su dueño.<sup>43</sup> Era una empresa manejada profesionalmente que trataba con la municipalidad de forma profesional.

## Partidos políticos y elecciones

Como sucede en la mayor parte de Bolivia, casi todos los partidos políticos “tradicionales” que dominaron durante los noventa han expirado. Ninguno sobrevivió en el concejo municipal de 2009; antes los siete escaños de Viacha se compartían entre UCS, Condepa y el MNR, ahora los que tenían el poder eran los siguientes: el Frente de Unión Nacional (UN, 4), la Asociación de Comunidades Progresistas (ACP, 1), el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP, 1) y el Movimiento al Socialismo, del presidente Evo Morales (MAS, 1). “Los antiguos partidos —MNR, MIR, ADN, etc. — ya no existen en Viacha. [...] Ya no tienen apoyo”.<sup>44</sup> Y las preferencias políticas continuaron cambiando. “El MAS tiene ahora 80% de la intención del voto en Viacha”, dijo Marcos López, punto sobre el cual todos los entrevistados coincidieron.

El MAS era atractivo por dos factores determinantes: la política de identidad indígena centrada en la poderosa figura de Evo Morales, de gran impacto en áreas rurales y urbanas, y el acceso a la generosidad estatal que trajo la afiliación al MAS. La gente del altiplano votó por el MAS porque se veían reflejados en el partido y, después de 500 años de dominio español y criollo, esta fue una poderosa motivación. Los votos por el MAS se debieron también a los programas de salud y educación instituidos por el gobierno de Morales, bastante populares entre los bolivianos pobres.<sup>45</sup> Pero muchos temieron que Viacha fuera excluida de otros programas nacionales dado el partido del alcalde. Una opinión muy divulgada era que “la municipalidad tiene una serie de proyectos propuestos que el gobierno nacional ha rechazado por ‘errores técnicos’”,<sup>46</sup> e hizo que muchos cambiaran su voto.

Esto es interesante en sí mismo, pero también porque marcó un desplazamiento significativo en la base de la competencia política de Viacha —dejando atrás la compra clientelista de votos mediante regalos, por propuestas programáticas de beneficios universales y tendiendo hacia una política de identidad. En los noventa, “la CBN compró votos a cambio de cerveza y baldes de plástico. Compró también a las familias de los políticos de la oposición”.<sup>47</sup> Las elecciones del 2004 fueron un hito de esta transformación: el socavamiento sistemático de la oposición había terminado, pero la UN todavía ofrecía a las comunidades rurales bolsas de cemento junto a promesas de transparencia y participación. Aunque exitosa temporalmente, esta mezcla híbrida de regalos y políticas públicas resultó impotente para contener la ola creciente del MAS. Y con ello, siguió la transformación: “La gente ha dejado de responder al clientelismo en



Viacha. Recibieron bolsas de cemento, pero no votaron por UN”.<sup>48</sup> El clivaje fundamental de la política viacheña había girado; las motivaciones para votar de la gente habían cambiado.

### Organizaciones comunitarias y de base

Tal vez el cambio más importante en Viacha desde 1997 fue el gran ascenso de la sociedad civil. Previamente neutralizada y al margen por la nociva alianza de política y cerveza, las organizaciones ciudadanas, rurales y urbanas, ocupaban ahora el lugar central de la política y, en general, de la vida pública local. Tanto en 1997 como en 2009, mis entrevistas terminaban con un sondeo centrado en la pregunta “¿Quién manda acá?”. Mientras que los entrevistados de 1997 casi por unanimidad dijeron que Juan Carlos Blanco era el jefe —el único municipio que nombró a alguien con nombre y apellido, en vez de a un grupo o sector— las respuestas de 2009 fueron muy diferentes.

“Aquí ya no hay nada de eso”, explicaron Flores y Merlo del CV. “Las organizaciones comunitarias son las que mandan ahora. Aquí todo lo hacemos por consenso. Tenemos reuniones para llegar a acuerdos. Tenemos que trabajar con las bases porque todos venimos de ellas”.<sup>49</sup> Mayta, de Cipca, estuvo de acuerdo. “Las organizaciones sociales son las que mandan aquí —cada una en su propia comunidad”.<sup>50</sup> El Director Distrital de Educación y el responsable local de Cipca coincidieron en que el manto de poder había pasado a la sociedad civil, aunque no se ponían de acuerdo en qué parte tenía más poder. “Las juntas vecinales tienen el poder en Viacha —son las que definen cómo se usan los fondos de inversión”, explicó el DDE y, luego, generalizando dijo: “Las organizaciones ciudadanas y sociales son las que mandan en Viacha. Son las que hacen que la municipalidad rinda cuentas”.<sup>51</sup> Barriga, en cambio, resaltó el rol de las comunidades rurales. “La Asociación Agraria [es la que manda]. Está bien organizada, con una sólida estructura organizativa. Es mejor que las juntas vecinales, que pelean más y son menos organizadas”.<sup>52</sup> El propio representante de la Asociación Agraria fue más reservado: “¿Quién manda acá? Ya no hay nada de eso. Todo el mundo hace lo que debe. Nadie domina al resto”.<sup>53</sup> El alcalde coincidió: “Todo aquí es democrático. Los ciudadanos tienen los mismos derechos que sus líderes”.<sup>54</sup> Demos la palabra a las autoridades del Distrito Siete, que fueron los que mejor expresaron esto. “Antes la CBN dominaba Viacha. Todos apoyaban a la UCS porque la CBN les daba todo. Luego el cervecero se va y el cementero aterriza. Pero ahora nadie manda. Aquí quien manda es el pueblo, las bases”.<sup>55</sup>

Para hacer posible esta notable transformación, la sociedad civil tenía que, primero, superar sus divisiones crónicas y luchas internas. Esto no fue fácil y, de hecho, no reinaba todavía la armonía.

Hay tensión entre la ciudad y el campo. La elite política siempre ha sido urbana. Toma decisiones y trabaja para sí misma. Ahora que se han ido las Machaqas, la ciudad tiene más peso político y lo usa. El Distrito Tres (rural) ha sido dejado atrás. [...] Los residentes del Distrito Tres son 50% indígenas del campo y 50% habitantes urbanos —comerciantes, trabajadores del sector transporte, etc.— un estrato medio en Viacha. Eso divide todavía más a la sociedad civil de Viacha.<sup>56</sup>

Incluso en áreas urbanas, hay división en las comunidades, unas en contra de las otras. Aunque inusual en Bolivia, Viacha tiene dos Federaciones de Juntas Vecinales, una para la mayor parte de Viacha y la otra para el Distrito Siete, siendo la primera más inestable. “Está por completar su primer año”, explicó el Distrito Siete. “Los líderes anteriores eran muy autoritarios —por eso los botamos. Nuestra federación es mejor”.<sup>57</sup>

Pero tales fricciones pueden ser superadas y en Viacha las peores de ellas lo han sido. El DDE dio un ejemplo.

El Ministerio de Educación aprobó la transferencia de 20 ítems para maestros al Distrito Siete, donde los necesitaban. Los *mallkus* rurales y los líderes comunitarios de la ciudad se pusieron de acuerdo para demandar al ministerio que esos ítems se quedaran en la Viacha rural y se designaran 20 nuevos ítems para el Distrito Siete [en vez de pelear por ellos]. El ministerio accedió.<sup>58</sup>

De manera similar, el alcalde explicó cómo en 2004, la Asociación Agraria de Viacha no marchó en las fiestas de la ciudad —una verdadera afrenta a la ciudad y sus autoridades— porque, con los años, se habían acumulado las tensiones con las federaciones urbanas. “A partir del 2005, esto quedó enterrado en el pasado. Ahora todos se sienten parte de Viacha. Las organizaciones del campo y la ciudad mantienen un diálogo constante y trabajan juntas en programas comunes”.<sup>59</sup>

¿Cómo se superó el conflicto social? El DDE lo explica:

La idea de los partidos políticos antes era una política de división y de confrontación. También, Viacha era antes tres municipios juntos [Viacha y las

Machaqas]. Las diversas organizaciones y regiones luchaban por los recursos del municipio por la fuerza —gritando y confrontando sus demandas. El 2005 entró un *mallku* al concejo municipal. Informó a las comunidades lo que estaba pasando y esto condujo a aliviar las presiones y el conflicto.<sup>60</sup>

Pasaron dos cosas que sofocaron el conflicto social en Viacha. La primera fue la partida del principal instigador del conflicto y la división, Juan Carlos Blanco y su maquinaria de cerveza y política. La segunda, que posiblemente solo hubiera podido haber sucedido en segundo lugar, fue más sutil. Los líderes de las organizaciones ciudadanas, y muchos de sus seguidores, aprendieron el valor de la cooperación —o tal vez, en cambio, el costo de las oportunidades del conflicto y la parálisis.

El alcalde Callisaya terminó su mandato en 1997, con muchas demandas de inversión, y grandes sumas de fondos no gastados. Por toda Viacha había proyectos de inversión, grandes y pequeños, envueltos en polémicas y con un retraso crónico. Cuando las organizaciones ciudadanas de Viacha llenaron el vacío dejado por CBN, se dieron cuenta de que tanto el éxito como el fracaso estaban en sus manos. Y el costo del fracaso, bien que lo sabían, era alto. “¿Conflicto social? Muy poco con este alcalde”, informó Calle. “Algunos querían desbancarlo, pero yo dije que no. Desbancar al alcalde hubiera paralizado todo”.<sup>61</sup> Se sucedió un rápido proceso de aprendizaje social, proceso para el cual se había estado preparando el terreno durante décadas de oportunidades perdidas. “La federación de juntas interviene al comienzo del conflicto y dice: ‘Dejémoslos gobernar. Para qué quieren ocupar el cargo del alcalde. No sean pesados. ¡Dejémoslos gobernar!’”.<sup>62</sup> Este proceso se estimuló gracias al desplazamiento general en el principal clivaje político boliviano. Una nueva política de raza y cultura que unía a las comunidades rurales con muchos de los electores urbanos, especialmente en el altiplano, bajo la misma bandera política que decía que todos eran iguales y debían cooperar. Y lo hicieron. Ahora había el acuerdo general en Viacha de que “los candidatos políticos tienen que surgir de las bases, no dirigidos desde arriba. Esto es bueno. De esta manera se consiguen buenos candidatos”.<sup>63</sup>

¿Podría Viacha revertir a una mala gobernabilidad?

La transformación de Viacha —no solo de políticas públicas y resultados gubernamentales, sino de los acuerdos de gestión por los cuales se asigna

poder, se determinan prioridades públicas y se hace que los funcionarios públicos rindan cuentas— fue notable. Nada en los factores subyacentes del desastroso desempeño municipal de 1997 pudo haberla previsto. Ciertamente fue mi caso. Pero el rol central que jugaron el alcalde Lamas y la UN en llevar adelante el proceso no puede poner el proyecto completo en duda. ¿Dependió de un hombre? ¿Fue una confluencia temporal de factores? ¿Podría haber salido todo mal?

Lamas pareció insinuar perturbadoramente la fragilidad del cambio. “La única garantía de mantener una buena gobernabilidad está a manos de los electores de Viacha —votando por un buen candidato y programa, y no solo por los colores del partido y el eslogan”.<sup>64</sup> Pero Mayta, el experto organizativo, dio a esas palabras un significado más profundo. “Se ha creado en Viacha un voto consciente por la persona y las propuestas políticas, no solo por un partido”.<sup>65</sup> La mejor defensa de una gobernabilidad democrática es de hecho el electorado. En Viacha, los electores la habían internalizado. Habían cambiado su forma de evaluar a los candidatos y, por tanto, la base sobre la cual emitir su voto. La cerveza y los baldes ya no eran suficientes. Los electores ahora evaluaban la calidad de gobierno que los candidatos probablemente brindarían.

Y lo hicieron con ayuda de estructuras más grandes que les dieron información, transmitieron sus demandas y organizaron su acción colectiva. Estas estructuras son las organizaciones ciudadanas a las que se unieron de manera voluntaria, las cuales operan por encima del individuo para institucionalizar normas de conducta, proyectar voces y hacer que los políticos tengan la obligación de rendir cuentas. Las organizaciones ciudadanas interactuaban con las entidades públicas y las empresas privadas en Viacha, para operar la maquinaria de la gobernabilidad. “Los espacios de información y rendición de cuentas han sido creados en Viacha —por el concejo municipal, el CV, etc. El Plan Operativo Anual se difunde ampliamente y esto los ciudadanos lo reconocen. Hay un diálogo permanente con los cuatro distritos”, informó Mayta. “Se están creado aquí tradiciones de buen gobierno”, continuó. “Presentar el POA, el Informe anual —la gente exigirá que continúen”.<sup>66</sup> Se crearon mecanismos de control social en Viacha que serían difíciles de desbaratar.

El DDE resumió la opinión predominante que encontré entre los muchos atentos viacheños: “El dramático cambio de gobierno en Viacha se debe a la persona del alcalde, que es muy bueno. Pero no se hubiera podido elegir a un alcalde malo porque las organizaciones ciudadanas vigilan y ejercen con-

trol, y no lo hubieran permitido.”<sup>67</sup> Esto no podría suceder, insistieron Flores y Merlo. “La gente ahora sabe cómo administrar bien un municipio. Si llega un alcalde malo, nadie lo va a querer. Habrá conflictos en Viacha. Las OTB pelearán para que se sigan haciendo las cosas correctamente. Los CV trabajarán de manera vigilante para que continúen las buenas obras del alcalde.”<sup>68</sup>

Entonces, ¿qué depara el futuro? Una vez más le damos la última palabra al Distrito Siete. “Cualquier alcalde que entre encontrará cuentas municipales completas, ordenadas y estables. Los Planes Operativos Anuales se realizan de manera conjunta con los presidentes de las OTB que *saben* lo que es un POA, cuánto dinero implica, etc. Los presidentes de las OTB han sido capacitados. Todos trabajan juntos: el municipio, las federaciones de juntas, los CV, etcétera”. Es posible que una buena gobernabilidad perdure en Viacha no porque la figura del alcalde Lamas es tan grande, ni porque la ciudad seguirá teniendo suerte, pero por una razón más creíble. Los procesos, prácticas y conductas que subyacen a una buena gobernabilidad se están institucionalizando progresivamente en las acciones e interacciones de las organizaciones privadas y ciudadanas, y a través de ellas se están grabando en las expectativas del electorado. Después de cinco años buenos, los electores entienden ahora que las empresas que financian a los partidos no hacen buenas políticas. El electorado espera participar en los presupuestos y en la formulación de políticas; espera que sus líderes les rindan cuentas.

## Charagua el año 2009

Volver a Charagua es una sorpresa muy agradable. Después de 12 años, el somnoliento pueblo ha despertado y es un hervidero de actividad. Mientras antes me alojé en un cuarto de un conocido del chofer, ahora hay varios hoteles, incluyendo dos en la plaza principal. Hay muchos restaurantes y cafés, antes no había casi ninguno, servicios frecuentes de bus y *trufí*<sup>69</sup> a Santa Cruz y Camiri (en caminos asfaltados que ahora llegan a Argentina), y un mercado mucho más amplio. Los menonitas, en ese entonces invisibles en todo el pueblo, ahora deambulan por las calles despreocupadamente y se congregan en el mercado. Lo más notorio es la plaza central —seca y en ruinas cuando fui la primera vez— que ahora es grande, exuberante y francamente hermosa. Las calles de la plaza están ya pavimentadas, la mayoría de los edificios han sido restaurados y, en los atardeceres,

Charagua resplandece como un paraje idílico. Aún más importante que esto es que la mayoría de las comunidades guaraníes de Charagua tienen electricidad, agua potable, escuelas y postas sanitarias nuevas, y muchas se han beneficiado de proyectos de renovación de viviendas coauspiciados por el gobierno municipal, departamental y nacional. Charagua todavía es un pueblo pequeño en el vasto Chaco que se siente lejos del mundo. Pero, de muchas maneras significativas, está transformado.

Mucha de esta transformación se debe al gran incremento de ingresos del que ha gozado Charagua desde 1997. El gobierno nacional devolvió regalías hidrocarburíficas a los municipios, aumentando los ingresos de Charagua notablemente desde el 2001, cuando los oleoductos y gasoductos se volvieron operativos.<sup>70</sup> Los recursos de los programas internacionales de alivio de la deuda también ayudaron a llenar las arcas municipales. Los impuestos prediales que se pagaban a Federación de Ganaderos en Santa Cruz ahora los recoge Agacor y los deposita en la cuenta municipal.<sup>71</sup> Y el año 2007 la prefectura de Santa Cruz descentralizó sus regalías sobre la explotación de recursos naturales a los municipios. “Charagua que antes recibía Bs. 174.000 de la prefectura; este año recibió Bs. 2.400.000”, explicó el concejal Gustavo García. “En 1996 Lucho [ex-alcalde Saucedo] manejó Bs. 3-4 millones en total. ¡Ahora son más de Bs. 20 millones!”<sup>72</sup> En comparación a este enorme incremento de recursos, la población ha crecido un poco menos que la mitad, a 27.410,<sup>73</sup> con el resultado de un incremento sustancial de recursos *per cápita*. Otro cambio significativo con relación a los primeros tiempos de la descentralización es que otras ramas estatales se han acostumbrado a trabajar con los gobiernos municipales. De ahí que las mejoras de la plaza central de Charagua, que costaron Bs. 1.3 millones, fueron obra de un proyecto con la prefectura que contribuyó con Bs. 1.1 millón.<sup>74</sup> La combinación de incremento de recursos y mejores oportunidades de cooperación expandieron enormemente el rango de cosas que la municipalidad podía hacer.

Junto a las mejoras en los recursos técnicos y financieros se dieron cambios interesantes en los recursos humanos municipales. En 1995 los guaraníes tomaron control de la municipalidad detrás de la figura aceptable de Luis Saucedo y su equipo técnico; en toda la inestable década que siguió, los “blancos” urbanos continuaron ocupando los escalafones del ejecutivo local. Esto cambió en el 2004 cuando fue electo alcalde un guaraní de San Francisco (Charagua Sur, rural). Cambió el color de la piel en la municipalidad, al punto de que 90% del personal municipal (expandido)

era ahora guaraní.<sup>75</sup> En Charagua los guaraníes se representan solos. Las palabras de una persona de dentro explican esto último: “Antes los guaraníes tenían que pedir audiencia para poder entrar a la cámara del concejo municipal. Ahora son invitados de honor”.<sup>76</sup> Más que un cambio de estilo, esto ha cambiado la forma en que funciona la municipalidad. Portavoces rurales de Charagua Norte lo expresan así: “Ahora la municipalidad *tiene que* escuchar a la gente. El concejo no está tan cerrado para ellos. La gente común puede entrar a la cámara y proponer ideas”.<sup>77</sup> Volveremos a este punto detalladamente más adelante.

El último evento, y quizás el más importante, de la evolución política de Charagua ocurrió unos días antes de mi llegada. El 6 de diciembre de 2009 los charagueños votaron a favor de la “autonomía indígena”, una condición jurídica definida por la Nueva Constitución Política del Estado a la que pueden acceder municipios y regiones. Permite a toda nación y pueblo originario campesino “que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión”<sup>78</sup> aplicar sus propios principios y formas institucionales a la gestión autónoma de su gobierno, la defensa de sus culturas y la organización de sus economías. La mayoría de los guaraníes estuvo a favor de la autonomía indígena, pero los residentes urbanos se opusieron a ella enérgicamente. El resultado del plebiscito causó mucha ansiedad en el pueblo y condujo a crecientes tensiones entre la Charagua urbana y la rural.

### Gobernabilidad local en Charagua, 2009

“Nuestras relaciones con la municipalidad son muy buenas. Yo trato directamente con ellos. Atienden mis pedidos en plazos razonables”, dijo Marleny González, de la administración del hospital de Charagua.<sup>79</sup> Otro observador independiente, el comandante local del ejército, coincidió: “El municipio aquí funciona muy bien. Hay muchas obras públicas —hacen un buen trabajo que beneficia a la comunidad”.<sup>80</sup> Curiosamente, fue el presidente del CV, José Núñez, quien dio una visión más crítica. “El desempeño del gobierno local no es del 100%. En los dos últimos años ha estado cerca al 70%. El 30% negativo se debe a errores” cometidos por la municipalidad. Pero, informó, las cosas están mejorando porque ha cambiado el presidente del concejo municipal.<sup>81</sup>

Es notable que el gerente y el director de Agacor<sup>82</sup> estuvieran de acuerdo con los responsables de las capitanías de Charagua Norte<sup>83</sup> y de Charagua

Sur<sup>84</sup> —a lo largo de las divisiones étnicas y económicas de Charagua— de que los proyectos estaban bien administrados y, aunque había margen de mejora, el desempeño municipal era bueno. Los asesores en gobernabilidad local de Cipca describieron la tendencia hacia arriba en el desempeño municipal, que atribuían a la participación de las capitanías guaraníes.<sup>85</sup> En efecto, todos los sectores de la sociedad con los que me reuní a mi regreso coincidían en considerar que el gobierno local era serio, incluyente y honesto. A pesar de variaciones en énfasis y diferencias en asuntos específicos, estuvieron de acuerdo en que los proyectos que el gobierno local llevaba a cabo eran importantes para el municipio, y que los resultados que obtenía iban de buenos a muy buenos. La valoración de la asociación de ganaderos era típica:

El municipio apoya la feria de ganado, financia la perforación de pozos [de agua] para las comunidades, y también la construcción y mantenimiento de caminos. La asociación de ganaderos apoya y asesora a la municipalidad. No queremos que esto cambie. La municipalidad funciona bien. [...] Él es un excelente alcalde. Hay buen ambiente.<sup>86</sup>

Las evaluaciones externas objetivas coincidieron también. En una reciente clasificación de municipalidades bolivianas, Charagua fue la segunda mejor administrada en Santa Cruz, y la tercera a nivel nacional.<sup>87</sup>

Sorprendentemente, las opiniones de los entrevistados fueron específicas y contextualizadas. “El gobierno local es mucho mejor que en los noventa o a comienzos del 2000 – hay más compromiso, más acuerdos. La gente participa más y entiende más lo que está pasando en su municipio”, informó Núñez.<sup>88</sup> “Antes la municipalidad hacía y servía a quien quería”, explicó el profesor Chávez. “El gobierno local servía muy poco y malamente al municipio. Y como administradores eran miserables y arrogantes. No respondían a las necesidades populares. Este gobierno es más abierto, flexible y responde a todas las petición que puede y lo hace correctamente”.<sup>89</sup>

La evidencia física de la mejora del gobierno fue fácil de identificar. “Antes la gestión económica no era muy buena. Ahora hay más inversión en las comunidades, más inclusión. Antes todo era para el pueblo”, informaron dos observadores entendidos,<sup>90</sup> algo con lo que la directora de la normal estuvo de acuerdo. “Aquí antes no había desarrollo. No había electricidad ni servicio de agua constantes —solo ocasionalmente. Con la Ley de Participación Popular, el municipio comenzó a crecer: escuelas en las comunidades, postas sanitarias, etc. Ahora la mayoría de las comunidades tienen ambas cosas”.<sup>91</sup> “Ahora hay más proyectos de inversión y de mejor calidad que antes



de 1997 —caminos, proyectos productivos, puentes, escuelas, etc.», agregó el director administrativo. “Esto es especialmente verdad en los últimos cinco años y en especial con relación a formas de participación. [...] Antes tomaba más de un día llegar a la última comunidad del Isoso; ahora son horas”.<sup>92</sup> Se acababa de finalizar un programa para dotar a cada comunidad rural de una escuela y la municipalidad se estaba dedicando a otros servicios. “La electricidad llegó a San Antonio del Parapetí en mayo del 2009”, informó con placer Dolores Quevedo, del centro para niños discapacitados de la aldea. “Hace nuestro trabajo mucho más fácil”.<sup>93</sup>

Los charagueños no solo estaban complacidos por los trabajos de construcción, sino también por los servicios del municipio. En educación, 10 escuelas rurales en Charagua carecían de ítems en el presupuesto (del gobierno nacional) para personal y solo la municipalidad apoyaba en esto pagando a los maestros Bs. 600/mes para enseñar en las comunidades.<sup>94</sup> El pago es modesto, “pero hace posible su trabajo —en comunidades que de otra manera no tendrían escuela”, coincidieron el pueblo de Charagua<sup>95</sup> y el profesor Chávez.<sup>96</sup> La municipalidad también paga el material escolar de los niños pobres, como lápices y cuadernos. Como resultado de tales programas, “ahora Charagua está libre del analfabetismo”, dijo Chávez, y el distrito se estaba moviendo hacia una formación ‘post-alfabetización’, nuevamente financiada por completo por el gobierno local.<sup>97</sup> Otros servicios estaban más integrados y creativos. “Estamos apoyando la producción económica en la mayoría de las comunidades”, informó el alcalde. En el pasado, “muchas gente dejaba las comunidades para ir a la zafra en Santa Cruz. Eso era malo para la educación de los niños. Ahora la tasa de abandono ha caído de 10% a 2-3%”.<sup>98</sup>

En el fundamento institucional del éxito del gobierno local en Charagua estaba, ante todo, un sistema de planificación y presupuesto altamente inclusivo. “El gobierno local responde a toda la población”, informó Charagua Norte, “puesto que se transfieren los recursos a cada distrito según la población y cada distrito hace su propio POA”.<sup>99</sup> En este punto el acuerdo fue unánime. “Se determinan los techos presupuestarios según la población”, explicó el director administrativo. “El pueblo de Charagua tiene 4.000 habitantes, Isoso tiene 11.000, Charagua Norte tiene 5.800 y Charagua Sur tiene 2.500”.<sup>100</sup> Los límites poblacionales se subdividen a la vez en techos presupuestarios comunitarios. “La comunidad recibe este techo y es *ella* quien prioriza. La municipalidad administra este dinero sin tocar la priorización. Esto ha pasado desde 2005-06”.<sup>101</sup> Sánchez y Aramayo estuvieron de acuerdo con esta descripción, así como también la concejala Yavita. “Hay 90 comunidades indígenas en Charagua. Cada comunidad presenta seis proyectos y

escoge uno para sí misma y la municipalidad lo ejecuta”, dijo Chávez. La comunidad además definía como dividir recursos entre inversiones y gastos.<sup>102</sup> Para agrupar todos los planes de estas comunidades, la municipalidad anunciaba una ‘cumbre municipal’ por lo menos con una semana de anticipación. Se convocaban asambleas comunitarias para determinar prioridades locales. “Luego un hombre y una mujer de cada comunidad iban en representación a la cumbre municipal”,<sup>103</sup> donde se coordinaban los planes de inversión. El concejo municipal y el comité de vigilancia aprobaban el presupuesto resultante en una segunda cumbre. Los costos operativos podían alcanzar a 25% del total y el restante 75% o más tenía que ser invertido.<sup>104</sup> “Las comunidades deciden y luego el concejo municipal pasa una ordenanza para hacer que sea [el presupuesto resultante] legal”.<sup>105</sup>

La diferencia con el sistema presupuestario de 1997, en su momento alabado por ser altamente participativo, es que las decisiones se habían llevado a nivel de las aldeas y por tanto la participación era más alta. En 1997, las comunidades hacían conocer sus deseos hacia arriba a través de las estructuras paralelas del concejo municipal y el CV, pero eran las autoridades municipales quienes tomaban todas las decisiones finales. El 2009, eran las propias comunidades las que tomaban las decisiones acerca de cómo usar *sus* recursos, reduciendo al alcalde, concejo municipal y CV a roles de coordinación. Es notable que tales cambios pudieran prosperar en un vasto municipio escasamente poblado por pueblos indígenas pobres, por lo general, con altos niveles de analfabetismo. A la gente que entrevisté no se les escapaba el significado de esto y todos ellos señalaron que la descentralización interna del gobierno de Charagua era “lo mejor de la municipalidad”.

El segundo pilar, estrechamente relacionado, sobre el cual se asentaba la buena gobernabilidad en Charagua era el alto nivel de rendición de cuentas. Los funcionarios municipales rendían cuentas a estratos más bajos de la población y lo hacían con más frecuencia que en 1997. “El alcalde presenta informes trimestrales sobre los progresos físicos [de las obras], gastos e inversiones, etcétera”, declararon el presidente del CV y el director de Cipca. Estos informes no se daban tras puertas cerradas sino públicamente, a los presidentes de las OTB y a miembros de las bases.<sup>106</sup> Entre 1996 y 2005, “la gente no sabía cuánto dinero se gastaba en proyectos individuales”, continuó Núñez; “ahora lo saben”. Pero, en un sorprendente cambio con respecto a 1997, se involucran mucho más que si fueran los receptores pasivos de los informes oficiales. Ahora, muy a menudo, “*la comunidad maneja el dinero*”.<sup>107</sup> Los procesos de licitación de contratos y obras se han hecho más transparentes, facilitando la administración local.<sup>108</sup> “Si las cosas

van mal no es culpa del alcalde o de los concejales, sino de la comunidad”.<sup>109</sup> Sánchez y Aramayo, de la capitanía norte, estuvieron de acuerdo.<sup>110</sup>

Pero no todo era perfecto en Charagua. El problema más inmediato era un déficit en los desembolsos por parte del gobierno central. “Este año el problema ha sido que el dinero no llega a tiempo a la municipalidad. El gobierno central no lo desembolsa como promete y no da razones”, se quejó Núñez.<sup>111</sup> A veces “falta dinero hasta para pagar sueldos”, añadió Yavita. Según el pueblo de Charagua, “el gobierno central cortó el presupuesto de Charagua en Bs. 4 millones este año. [...] En octubre solo las transferencias centrales fueron normales. En otros meses Charagua ha recibido la mitad de lo que se le debía”.<sup>112</sup> Esto se agravó por el aumento del precio de los insumos, informó el alcalde, lo cual redujo aún más el presupuesto dejando a la municipalidad incapaz de financiar todos los proyectos inicialmente presupuestados.<sup>113</sup>

La mayoría de los informantes también estaba preocupada por el desempeño del comité de vigilancia. A pesar de que la municipalidad había construido nuevas oficinas para el comité (en 1997 no había ninguna), casi todos los entrevistados lo acusaron de pobre desempeño y de descuidar sus responsabilidades. Entre estos estaban el pueblo de Charagua,<sup>114</sup> Cipca,<sup>115</sup> miembros de una asociación de comerciantes urbanos,<sup>116</sup> el director de un proyecto de desarrollo rural<sup>117</sup> y la directora de la normal.<sup>118</sup> Representantes de la APG de Charagua Norte ofrecieron la siguiente explicación: “ningún CV funcionó nunca en Charagua” y este no es ninguna excepción.

Aunque es ‘nuestro’ [el presidente del CV es miembro de la APG de una aldea norteña], no funciona. No está a la altura porque: (i) hay serios intereses económicos entre bastidores; (ii) no tiene fuentes de ingreso independiente —solo recibe dinero de la municipalidad y por tanto no puede pelearse con la municipalidad; (iii) la APG y el CV no estaban suficientemente cerca —ahora lo están; y (iv) la APG también comete errores —estamos aprendiendo. La pobreza te puede llevar a hacer cualquier cosa. La falta de un buen sueldo también te puede llevar a hacer cualquier cosa.<sup>119</sup>

Cualquiera que sea la explicación, hay sólida evidencia de que el CV contribuyó poco a la buena gobernabilidad local. “Al CV le han congelado sus cuentas porque no ha rendido cuentas de sus propios gastos del segundo semestre de 2008 y del primer semestre de 2009”, informó disgustado el alcalde. “Son caprichosos e irresponsables”.<sup>120</sup> Muchos informaron que las comunidades y las organizaciones ciudadanas llevaban a cabo una supervisión efectiva, punto al cual volveremos ahora.

## Profundización de la gobernabilidad

La gobernabilidad de Charagua se profundizó de manera significativa entre 1997 y 2009. ¿Cómo sucedió este cambio? El descenso de la toma de decisiones y, por tanto, del poder, a niveles cada vez más bajos en la jerarquía espacial (municipio → distrito → aldea), con el consiguiente aumento de participación y rendición de cuentas, está íntimamente ligado al ascenso de la APG y su entrada en la política electoral. La APG se formó en 1986-87, después de una larga serie de reuniones a nivel comunitario y de capitanía para discutir problemas comunes de las aldeas guaraníes en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija.<sup>121</sup> Desde entonces, ha crecido constantemente en organización y fuerza, y hacia el 2009 incluía 25 zonas y más de 300 comunidades.<sup>122</sup>

Al comienzo de la descentralización, las comunidades guaraníes no estaban familiarizadas con los POA municipales y hallaban difícil organizarse para participar en la planificación del presupuesto. Por tanto, la APG se centró inicialmente en fortalecer tanto a las comunidades guaraníes como a su propia estructura interna. Esto le permitió alcanzar acuerdos políticos con los partidos tradicionales, como sucedió en Charagua con el MBL. Si es verdad que, en comparación con lo que pasaba antes, el mandato del alcalde Saucedo fue una revolución en la atención municipal a las comunidades rurales y sus necesidades, los líderes de la APG llegaron a la conclusión de que la participación de los guaraníes en su propio gobierno era todavía insuficiente. “Había alguna relación de la municipalidad con las comunidades”, ahora creciendo en capacidades organizativas, “pero las comunidades [todavía] no participaban en la realización del Plan Operativo Anual”, explicó Guarupachi.<sup>123</sup> Otros problemas también tuvieron su origen en la política. “A partir de 1999-2003 la ingobernabilidad se dio por las cuotas partidarias que debilitaron a la municipalidad. Se cambió de alcalde cuatro veces en cuatro años”, dijo Cipca.<sup>124</sup> Y los “celos políticos fueron una barrera para la participación popular en el gobierno local. Los jefes de los partidos escogían directamente a los candidatos”.<sup>125</sup>

El año 2004 el gobierno nacional promulgó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, que abrió el camino para que los grupos ciudadanos compitieran en las elecciones nacionales y locales. Sánchez y Aramayo continúan la historia:

Entonces se abrió la puerta para que las agrupaciones ciudadanas participaran en las elecciones. La APG estudia el asunto y decide participar el 2004, directamente, como APG. La gente siente que tiene más garantías de esta

manera. Pueden ir a la alcaldía [para hablar con sus autoridades]. Hay una mayor apertura en el gobierno local hacia los ciudadanos.<sup>126</sup>

La APG ganó la elección local de 2004 y Claudio López, previamente presidente del comité de vigilancia, se convirtió en el primer alcalde indígena de Charagua. Los cambios que siguieron fueron significativos. En palabras de Cipca:

La madurez de los guaraníes los condujo a ocupar espacios de poder para incrementar su propio desarrollo. Se instituyó la planificación a nivel de los distritos indígenas. Las OTB sugieren a los asistentes del alcalde; no se hace directamente según lo que el alcalde quería. El gran incremento de recursos debido a las regalías de los hidrocarburos ha llevado a más y mejores inversiones para el municipio. Esto encuentra apoyo en las demandas orgánicas de las capitanías y su integración con el municipio.<sup>127</sup>

Numerosos entrevistados declararon que, en comparación a las antiguas autoridades guaraníes de Charagua, las nuevas trabajaban de manera más fluida con las comunidades. “Ahora es la propia gente la que gobierna”, explicó la APG. “Antes, los partidos políticos dirigían al alcalde. Ya no. Ahora hay más control social”.<sup>128</sup> En el pasado, la municipalidad contrataba a empresas de Santa Cruz para las obras de construcción, ahora contrata proyectos y programas directamente de las comunidades, cuyos residentes construyen las obras. Charagua se benefició también de un grado sin precedentes de estabilidad política en la época de la descentralización: cinco años continuos con un solo gobierno.

Cuando estuvo sola en el poder, la APG resultó mucho más capaz que en compañía del MBL, fomentando la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, es importante apuntar que las semillas del éxito posterior se sembraron durante el periodo anterior. La elección de Luis Saucedo fue la primera incursión importante de la APG en la política local. Saucedo entonces “abrió espacios para que los guaraníes participaran en política y solicitaran cosas en el POA. La APG y los guaraníes crecieron con esta inserción en el proceso del POA”.<sup>129</sup> Resulta revelador que el entonces presidente de Agacor recuerde este periodo como un tiempo positivo y productivo, cuando los ganaderos, la municipalidad y los guaraníes trabajaron bien, juntos en una amplia gama de proyectos.<sup>130</sup> Puede que los resultados directos de la alianza APG-MBL, claramente positivos, sean modestos. Pero, el primer paso para la transformación de la política charagueña y las bases de los

cambios profundos que vendrían fue la oportunidad que se dio a la APG y a las comunidades guaraníes de formular políticas públicas y tener responsabilidad pública, demostrando a los vecinos —y de hecho a sí mismos— que los guaraníes eran capaces de administrar poder y recursos responsablemente.

El efecto de estos acontecimientos fue así un desplazamiento en el equilibrio de poder del pueblo, los ganaderos y los *karai*, hacia los guaraníes pobres que conformaban la gran mayoría de los charagueños. “Antes los *karai* (la gente blanca) estaban a cargo”, explicó Yavita. “Ahora todo esto ha cambiado”.<sup>131</sup> Ahora, “el pueblo guaraní está aquí a cargo. Antes lo hacían los partidos políticos y detrás de ellos estaban los ganaderos. ¿Cómo sucedió esto? La Ley de Agrupaciones Ciudadanas. Así fue que tomamos el poder”, dijeron Sánchez y Aramayo, de la APG.<sup>132</sup> “Hemos dado un paso muy grande hacia la integración social”, añadió Chávez.<sup>133</sup> Casi todos los informantes coincidieron. Tanto el alcalde como el Gran Capitán de Charagua Sur describieron el cambio en términos mucho más específicos. “Antes mandaban los Gutiérrez —no solo aquí sino en varios lugares donde eran propietarios de tierras. Miguelito Gutiérrez pertenece a esa familia— propietarios de la empresa de gas, de La Bélgica, etc. [...] Ahora es buen amigo de los guaraníes. [...] Esa gente ha perdido un montón”.<sup>134</sup>

## Sector privado

En 1997 la única fuerza económica convincente en Charagua era Agacor, la asociación de ganaderos cuyo poder y riqueza estaban sufriendo los efectos de la caída prolongada de precios en el sector agrícola. Alrededor de 2009 hubo también dos cambios importantes. Sobre el primero, los entrevistados de todo el municipio coincidieron, fue que la economía rural del oriente de Bolivia ya no estaba en decadencia. Durante gran parte de la primera década del nuevo milenio, Bolivia se benefició del *boom* mundial de recursos naturales que elevó los precios de exportación de las materias primas. Esto ayudó a estimular el crecimiento económico sostenido en Bolivia y en muchos de sus socios comerciales, los cuales a la vez elevaron los precios agrícolas para los productores charagueños. La ganadería se había vuelto “mucho más rentable que antes”<sup>135</sup> y, como resultado, el municipio estaba registrando el aumento del número de ganaderos y plantaciones en vez de su disminución. Además, algunos charagueños informaban evidencia anecdótica de que el mercado laboral en Santa Cruz estaba saturado de jóvenes migrantes del campo en busca de trabajo. Con sonrisas de satisfacción, Arriaga y Ortiz, de Agacor, resumían así las cosas:

Antes existía esta tendencia. Pero ahora el mercado laboral en Santa Cruz está saturado. Ahora muchos maestros allá manejan taxis o se han vuelto comerciantes, etc. Las cosas se han dado la vuelta y ahora la gente está volviendo a Charagua para seguir los pasos de sus padres. Y en la ciudad, la gente del campo está siempre marginada. El futuro de la gente está en el campo. Se vive mucho mejor en el campo.<sup>136</sup>

El segundo cambio es que a los ganaderos se les han unido otros grupos poderosos. El primero de estos, según mis informantes, eran los menonitas. La mayoría de los entrevistados también señalaron como actores emergentes a las comunidades agrarias, la industria del petróleo y gas, y a los operadores de buses y trufis. Los ganaderos continuaron siendo de lejos la fuerza económica más importante, con más de 100.000 cabezas de ganado, 50.000 hectáreas dedicadas a la agricultura<sup>137</sup> y una organización competente que llevaba el registro diario de venta de ganado y elevó la vacunación animal por encima de 90%.<sup>138</sup> Con un matadero en Charagua, un centro de abastecimiento y perforadoras de pozos de agua, Agacor estaba bien ubicada para cooperar con el gobierno local y sí que lo hizo. “Nuestras mejores relaciones gubernamentales son con la municipalidad”, explicaron su gerente y director. “Cuando hay un problema con una enfermedad o plaga, uno de nuestros técnicos atiende el caso en un vehículo municipal”.<sup>139</sup> La municipalidad confirmó que confiaba en la pericia de Agacor para un programa de mejora del ganado, para el cual Agacor había donado parte del costo.<sup>140</sup>

Gran parte del renacimiento agrícola de Charagua estaba impulsado por las crecientes colonias menonitas. Con 40.000 hectáreas sobre todo en el Iso-so, los menonitas operaban a gran escala, pero con métodos muy diferentes a los de ganaderos o a los de los guaraníes. “Mantenemos nuestro ganado en campos cercados, que cultivamos con pasto”, explicó Pedro Martins, líder de la colonia menonita más antigua de Charagua.<sup>141</sup> Esto requiere mucho más trabajo que la forma tradicional guaraní la cual permite al ganado pastar libremente en el campo y arreglárselas en la época seca. En cambio, los menonitas construían cercas, cosechaban y almacenaban maíz, y perforaban pozos para que el ganado estuviera adecuadamente alimentado todo el año. El método guaraní era, para ellos, simplemente, “abandono”.<sup>142</sup>

Los resultados eran impresionantes. Charagua se había convertido en un gran productor de leche, queso, estiércol, maíz y otros cultivos, y un productor todavía más grande de carne y ganado, la mayor parte del cual se vendía en Santa Cruz, proporcionando cantidades importantes de dinero a Charagua. Esto creó muchos empleos durante todo el año para los aldeanos

guaraníes en tierras menonitas. La admiración por el éxito menonita era generalizada. “Realmente trabajan duro —Fantásticamente. [...] Hacen crecer la economía”, elogiaron Arriaga y Ortiz, de Agacor. “Diablos, ¡yo aprendí a plantar maíz y a cuidar a las vacas de los menonitas!”, se rio Juan Carlos Gutiérrez, expresidente de los ganaderos.

Vendo 70% del maíz y el otro 30% lo guardo para el ganado en la época seca. También compramos la perforadora de pozos de agua de los menonitas. Nos cuesta \$ 24.000 y podemos perforar hasta 240 metros. ¡Quince años después y todavía funciona! Perforamos 52 pozos con ella. En el pozo 51 encontramos agua.<sup>143</sup>

Sánchez y Aramayo de la APG y el profesor Chávez estuvieron de acuerdo.

De los otros agentes económicos en ascenso, las empresas petroleras y de gas probablemente aportaban los flujos financieros más grandes para las arcas locales. Habiendo llegado recién, no se hacían sentir todavía localmente como grupos de interés; dada la escala de recursos y las regalías involucradas, era improbable que esta situación durara mucho. Los operadores de buses y trufis —actores mucho más pequeños— tampoco se habían hecho sentir en el municipio. Los más interesantes y económicamente prometedores eran los propios guaraníes, quienes, según el párroco:

Están ganando en fuerza ahora que comienzan a negociar su producción —comienzan a tener un excedente que pueden vender. Especialmente en Charagua Norte y Sur, están tratando de entrar con productos de valor más alto como miel, leche, queso, y menos ganado para la venta y destinado a la carne. También algarroba —el polvo que resulta de moler la cascarilla es muy nutritivo.<sup>144</sup>

La combinación del apoyo técnico por parte de las ONG, agencias de cooperación y la municipalidad, junto con el poderoso efecto de demostración de los menonitas que contrataban a guaraníes para hacer florecer el “seco Chaco”, estaba incentivando a las comunidades a tener mayor producción. Este desarrollo era todavía incipiente, pero —de sostenerse en el tiempo y extenderse en el interior —tenía el potencial no solo de multiplicar los productos de Charagua sino también de transformar su tejido social.

### Partidos políticos y elecciones

Los que obtuvieron más votos en 1997 fueron el MNR, el MBL y la ADN, que compartieron cinco de los escaños del concejo municipal de Charagua.



En el 2009, solo el MNR había sobrevivido, llegando segundo en las últimas elecciones locales, ganadas por la APG (27%) con casi el doble de votos del MNR. En segundo, tercer y cuarto lugar se dio básicamente un empate entre el MNR, el MAS y Cacha (Cambio por Charagua). Varios observadores coincidieron en que la distribución de asientos en el concejo municipal representaba con precisión el sentir político de la población. Cacha es un nuevo grupo político cuya fortaleza reside en el pueblo de Charagua y en la comunidad de San Antonio. El MNR es también fuerte en el pueblo y entre los guaraníes más viejos de las zonas rurales. El MAS es particularmente fuerte, en términos de voto, en Estación Charagua y partes del Iso. En cambio, el apoyo electoral a la APG, abrumadoramente guaraní, en toda la parte rural de Charagua es fuerte.<sup>145</sup> En el 2009, la coalición gobernante en Charagua era una alianza entre la APG y el MAS, los cuales —en la reveladora opinión de los ganaderos— “generó aquí una estabilidad local como nunca antes —cinco años continuos de gobierno local. [...] Este fue el mejor rasgo reciente del gobierno local aquí: la continuidad”.<sup>146</sup>

Como en Viacha, la base de la competencia política en Charagua estaba también cambiando. Según algunos observadores, muchos charagueños continuaban votando según los colores políticos y a los regalos clientelares.<sup>147</sup> Pero otros argumentaban que los votos ahora estaban influidos por ideas y propuestas políticas.<sup>148</sup> Cipca distingue dos periodos: (1) a partir de la Ley de Participación Popular hasta el 2002, cuando los partidos compiten por clientelas con regalos y empleos estatales, y la gente votaba según qué partido les convenía más; y (2) desde el 2002, cuando los ciudadanos comenzaron a rechazar esta competencia y la “partidocracia”<sup>149</sup> empezó a colapsar. “Los partidos también reaccionan, y se vuelven más programáticos e ideológicos. Esto da lugar al MAS, un partido transformativo que está en contra de las posiciones y prácticas de los partidos del pasado”.<sup>150</sup> Desde el 2004, las agrupaciones ciudadanas entraron a la arena política en Bolivia. La APG ganó las elecciones de 2004 y los partidos tradicionales se desgastaron. De hecho, muchos electores de la centro-derecha cambiaron también sus alianzas, de ADN y MNR a Cacha, que es otra agrupación ciudadana —una reacción y un espejo del surgimiento de la APG en el Chaco.

El alejamiento del clientelismo estaba ya en marcha en Charagua. Pero hacia dónde se dirigía la municipalidad era difícil de predecir. Por una parte, el comprar a los electores con lápices, cuadernos y parrilladas estaba destinado a extinguirse. “El voto es secreto”, explicó el alcalde. “Los electores reciben regalos pero luego votan por propuestas de políticas públicas para Charagua”.<sup>151</sup> Pero, por otra parte, el ascenso de la APG y del MAS, con sus híbridos

programas de beneficios universales más una política de identidad, permitieron el florecimiento tanto de discusiones abstractas sobre política como el “voto consigna”. El pueblo de Charagua hizo acusaciones contundentes:

Antes cada persona decidía por quién votar en las comunidades. Ahora es obligatorio. Cipca maneja esto; las OTB están al frente. [...] Cipca ordena a los capitanes, quienes ordenan a los capitanes de las comunidades, quienes ordenan a las bases, por quién votar. Si no votan por el candidato correcto, se expulsan a personas y familias de sus comunidades y se los excluye de cualquier ayuda. No se permite el ingreso de delegados políticos en algunas comunidades y otros entran con miedo. A los inocentes campesinos sus líderes les dicen que ellos saben por quién votan todos y ellos les creen.<sup>152</sup>

Por improbables que estas acusaciones puedan sonar, el Gran Capitán de Charagua Sur las confirmó en lo sustancial. “Ahora, cuatro elecciones después, instruimos a las comunidades y obedecen. La APG ahora confía en que las comunidades le obedecerán. Para el referéndum departamental [dirigido por la oposición] de aprobación del estatuto autonómico Santa Cruz, la APG les dijo que no votaran *¡y no votaron!*”.<sup>153</sup> Asimismo, en vísperas del referéndum del 2009, “la corte departamental dio 24 horas para que el 10% de la población firmara una petición a favor del referéndum sobre la autonomía indígena. Solo Huacaya [otro municipio dominado por los guaraníes] y Charagua lo lograron. Tuvimos que trabajar duro para alcanzar esto”. ¿Tenía una base sólida el miedo del pueblo a una dictadura guaraní? Volvemos a este asunto a continuación.

### Organizaciones comunitarias y de base

El cambio más importante en la sociedad civil charagueña desde 1997 fue el crecimiento de la comunidad menonita, en términos de población, número de colonias y hectáreas cultivadas. A la colonia inicial, llamada Pinondi, le siguieron las de Durango, Casa Grande y Pirango, todas asentadas en tierras compradas a estancieros del Iso. Se estaba planeando una quinta colonia en Charagua Sur.<sup>154</sup> Como los menonitas en Estados Unidos, Argentina y otras partes, los de Charagua descienden de europeos y hablan una forma de bajo alemán entre ellos (y obviamente con otra gente, un castellano con acento), y buscan la plena autonomía del grupo sin importar el lugar de residencia. Llegaron a Bolivia sometidos a la autoridad de un Escrito Supremo negociado con el gobierno, que los libera del servicio militar,

la obligación de votar y les da libertad para manejar sus propias escuelas e iglesias. Son una comunidad aparte cuya cohesión y peculiaridad se mantienen a través de normas formales e informales de religión, idioma, roles de género, educación y vestimenta que producen un fuerte efecto que los aísla del resto de la población. Los menonitas de Charagua llegaron sobre todo de México y Canadá, pero también de Paraguay, Belice y Argentina.<sup>155</sup>

Toda la tierra en las comunidades menonitas es administrada centralmente, “a nombre de la colonia, y se divide entre las familias de forma interna”, explicó Martins, el líder de Pinondi.<sup>156</sup> Esto consolida no solo el rol de la colonia en tanto unidad principal de la sociedad menonita, sino como una organización social extremadamente patriarcal. Cuando los jóvenes menonitas alcanzan la mayoría de edad y quieren casarse, se les debe primero asignar una parcela de terreno de cultivo. Este poder reside a manos de un grupo pequeño de hombres que gobiernan la colonia. La de Pinondi tiene 2.800 habitantes asentados en 21.000 hectáreas, la mitad del total de menonitas en Charagua.<sup>157</sup>

Su separación otorga a los menonitas una experiencia de gobierno local que es diferente del resto de Charagua. Aunque pagan impuestos al Estado boliviano, no votan ni tienen representación en el concejo municipal. Inevitablemente esto reduce la prioridad que la municipalidad da a sus asuntos. “Hace tres años hicimos un acuerdo con la municipalidad para construir un camino rural, pero el alcalde no cumplió su lado del pacto”, se quejó Martins. “Gastamos Bs. 60.000, pero el camino es un desastre. [...] Aparte de ese, no hay acuerdos con la municipalidad”.<sup>158</sup> Aunque decepcionado sobre el camino, Martins no estaba preocupado por las implicaciones de esto. “No sé si la municipalidad sirva al resto de Charagua. Es problema de ellos”, dijo Martins. “No es nuestro alcalde. Es el alcalde de las comunidades guaraníes”.<sup>159</sup>

Otro grupo que ha crecido de manera significativa desde 1997 es el de los collas, que hablan quechua y/o aymara. “¡Hay muchísimos!”, exclamaron los ganaderos. “Sobre todo en el mercado. Son comerciantes. Algunos también son productores. Tenemos buenas relaciones con ellos. Muchos ya hablan guaraní”.<sup>160</sup> “Mucha gente ha emigrado a Charagua desde el ‘interior’ recientemente”, explica el comandante de la guarnición local. “Las familias vienen a visitar a los soldados y ven que hay trabajo, así que se quedan”.<sup>161</sup> Las relaciones con el resto de Charagua son en general buenas. “El que viene a trabajar aquí es charagueño”, declara el pueblo de Charagua. Un observador independiente va más allá: “A veces los collitas se llevan bien con los guaraníes. [...] Los collas llevan papas y verduras, cebollas, ropa —atravesan el Isoso con su mercancía. Nunca se ha visto a alguien del pueblo hacer lo mismo”.<sup>162</sup>

La sociedad guaraní también ha cambiado desde 1997. Lo más espectacular es que las capitanías APG/Guaraní —antes sin un centavo— ahora manejan en términos proporcionales casi tanta cantidad de dinero como la municipalidad. Muchos proyectos de inversión diseñados por el gobierno local fueron ejecutados —es decir, construidos, administrados, supervisados y operados— por una capitanía o incluso una aldea. Su disposición a comprometer sus propios recursos en proyectos públicos permitió a las comunidades guaraníes del campo beneficiarse del nuevo régimen presupuestario de manera más amplia que a la Charagua urbana, la cual no contribuyó con su propio dinero. “Las comunidades guaraníes *sí* contribuyen —juntan dinero de donde pueden”, explicó la APG. “El 2009 las comunidades guaraníes contribuyeron con Bs. 538.000 para proyectos de inversión pública”.<sup>163</sup> El alcalde corroboró este punto. “Charagua Norte y Sur contribuyeron con el 10% del valor de estas obras de su propio bolsillo.”<sup>164</sup>

La capacidad de los guaraníes de beneficiarse de la descentralización fue un tributo a la fortaleza y capacidad de su organización social —no solo de obtener los fondos de contrapartida, sino, más importante, de priorizar las necesidades comunitarias, planificar acciones de manera participativa, y administrar presupuestos y contratos. Los lazos sociales de confianza dentro de las comunidades guaraníes y entre ellas, que identifiqué hace una década seguían siendo fuertes —de hecho probablemente se habían fortalecido. “En mi distrito”, declaró Núñez, “quince comunidades consiguen dinero un año y otras quince lo consiguen el siguiente año. Hay acuerdos formales entre las comunidades para operar de esta forma”.<sup>165</sup>

Con tanto dinero en juego, ¿por qué los guaraníes no abusan de su gran mayoría? Después de generaciones de opresión, ¿por qué no se vengan? La APG lo explicó así: “El desarrollo y la liberación de un pueblo vendrá de esa misma gente”. Para conseguir el desarrollo, deben cooperar —tanto entre ellos como con otras comunidades.

A menudo se los llama “conformistas”, pero la gente guaraní es, más bien, reflexiva. Esperan y planifican para el futuro. La cultura es de diálogo. Hace años las autoridades locales no respetaban los derechos individuales. El pueblo guaraní *sí* respeta los derechos de ustedes. La historia te hace pensar de manera diferente sin perder el sentido de lo que está bien y lo que está mal. Lo que pasó, pasó —debe servir de marco para ayudarte a avanzar. Quieren mostrar a los otros que ellos *sí* respetan sus derechos. Esta es la razón por la cual el pueblo guaraní está mucho más por el diálogo que por la confrontación. De la venganza no surge el desarrollo”.<sup>166</sup>

En 1997 encontré poca discordia social y otra vez poca el 2009. Algunos entrevistados identificaron tensiones concretas en torno a la autonomía indígena, pero la mayoría de los informantes de todos los grupos étnicos de Charagua estuvieron de acuerdo en que no eran graves. Conflictos como tales no existían. “El proceso de ‘interculturalidad’ nos ha costado mucho, pero está yendo bien”, informó el pueblo de Charagua.<sup>167</sup> En algún lugar entre la psicología y la cultura, los rasgos de carácter del guaraní han permitido una revolución —literalmente— en los asuntos guaraníes. “Hace 30 años los guaraníes estaban por completo ‘invisibilizados’”, explicó Cipca y el alcalde estuvo de acuerdo. “Ahora ellos lideran el proceso” de cambio en Charagua.<sup>168</sup>

Pero, a pesar del enorme progreso, todavía quedaba trabajo por hacer, entre otras cosas dentro de las propias comunidades guaraníes, como se lamentaba Elfie Yavita, la primera mujer en completar su mandato en el concejo municipal.

En Charagua Norte hay algunas comunidades que no permitieron la entrada de las urnas en la última elección —ahí no hubo voto secreto. Charagua Sur tiene comunidades que no permiten la construcción de centros de salud, porque las mujeres aprenderán a controlar su fertilidad y no quieren que pase eso.<sup>169</sup>

Este comentario revela que algunos líderes guaraníes eran conscientes de que sus comunidades todavía necesitaban de desarrollo social. El camino todavía era largo, pero tal vez no tanto como el que ya habían recorrido.

¿Podría deteriorarse la gobernabilidad de Charagua?

Charagua en el año 2009 era un municipio boliviano modelo, en el cual la promesa de la descentralización se había cumplido con rapidez —un gobierno local eficiente y participativo que suministraba importantes servicios básicos a una población pobre —y luego transcendía, a medida que los cambios políticos y sociales más profundos que promovía el auto gobierno se asentaban. Luego de 12 años, la participación de las bases en la priorización y presupuesto, supervisión e informe *ex-post* de las actividades municipales no solo se mantenían en Charagua, sino que se habían llevado hacia abajo, a nivel de distrito y comunidad; esto no solo proporcionaba vigilancia sino también financiaba, administraba y a menudo ejecutaba proyectos de inversión y programas. Este profundo y continuo ejercicio de poder y responsabilidad había conducido a la mayoría guaraní a progresar desde su primera tentativa de incursión en la política bajo la figura de un

partido tradicional y un alcalde *karai*, hasta el ejercicio directo del poder por ellos en tanto ellos mismos —la Asamblea del Pueblo Guaraní. Habían mostrado al resto de Charagua que podían confiar que ejercerían el poder responsablemente y, al hacerlo, se habían convencido también a sí mismos.

¿Podría empeorar el gobierno local en el futuro? En pocas palabras, sí, por supuesto. Pero el *leitmotiv* tácito de las muchas horas de entrevistas el 2009 era el enorme aumento de los estándares a los cuales el gobierno local se sometía en Charagua. El desempeño municipal ya era comparativamente alto en 1997. Pero el gobierno local era entonces nuevo y muchos parecían inseguros de juzgarlo. A medida que los ciudadanos se familiarizaron con los procesos y rituales de un (buen) gobierno local, estas inquietudes se desvanecieron y las expectativas crecieron. Los crecientes estándares eran endógenos, alcanzados por el propio éxito de Charagua y no debido a la capacitación o a la intervención externa. Y la participación en el gobierno llevó esos crecientes estándares más y más profundamente en el tejido social. Aunque no todo era perfecto en el municipio, el nivel de información de la población acerca de las necesidades locales, lo que el gobierno local estaba haciendo y lo que podía alcanzar —es decir, cómo debería actuar— excedía por mucho a 1997. Felizmente, y por lo menos en parte en respuesta a esto, sucedió lo mismo con el desempeño. Los charagueños habían desarrollado expectativas mucho más altas de su municipalidad —expectativas que, en gran parte, la municipalidad estaba cumpliendo. Estas estaban firmemente ancladas en los electores individuales y se expresaban a través de sus organizaciones ciudadanas, creando sólidos incentivos electorales en contra de un deterioro sostenido del desempeño municipal.

¿Quizás la cultura guaraní contenía una veta dictatorial que podía socavar a un gobierno abierto y responsable? Después de generaciones de exclusión y de discriminación, los guaraníes se estaban levantando y tomando control de su propio destino. Tendían a votar como bloque por comunidad, pero no —como algunos los acusaban— sin pensar. Este no era el voto consigna de los campesinos que obedecían órdenes de arriba. Las comunidades, en cambio, discutían y debatían sobre los candidatos en detalle, exhaustivos como hemos descrito antes, hasta llegar al consenso y luego tomar una acción colectiva en el campo político, según la tradición guaraní. Siempre y cuando el debate continuara siendo abierto y se tomaran en cuenta las opiniones de las bases, era posible que los cambios positivos vistos en Charagua desde el comienzo de la descentralización continuaran. No obstante, es verdad que el mecanismo para alcanzar consenso de los guaraníes y el voto colectivo abrieron las puertas al miedo del pueblo a

una tiranía de la dirigencia guaraní. Pero, en términos prácticos, tal tiranía estaba mucho más lejos de lo que los vecinos del pueblo pensaban. El voto guaraní ya estaba dividido entre la APG y el MAS, cuyas partes insistían en ser fuerzas políticas diferentes, y en menor grado el MNR. Los intentos de formar alianzas dentro del concejo municipal resultaron inestables —la APG se había aliado con cada uno de los otros partidos del concejo en algún momento. Su conducta, lejos de ser por idiosincrasia “guaraní”, era la de un exitoso partido político normal, que actúa estratégicamente en interés de su electorado. Los temores de una tiranía parecían desproporcionados.

Finalmente, hacemos bien en recordar que la transformación de la gobernabilidad en Charagua no se debió solo al despertar guaraní y al ascenso de la APG. Los ganaderos habían enfrentado desafíos más serios en el pasado. El florecimiento de un gobierno eficaz que suministra servicios a todos los ciudadanos, en un contexto de participación y rendición de cuentas, solo puede ser explicado por la confluencia de la descentralización, la formación de la APG y una profunda crisis en la economía rural que hizo tambalear la voluntad de los ganaderos. Pero hacia el 2009, esta crisis se había revertido y los precios agrícolas eran nuevamente buenos. Una teoría simple basada en actores racionales hubiera vaticinado la venganza de los ganaderos. ¿Por qué esto no sucedió? Los productos y bienes de los ganaderos tenían otra vez valor; tenían algo por lo que luchar y mucho con qué luchar. Su futuro como grupo e incluso —por lo menos en algunos casos— los derechos individuales de sus propiedades eran inciertos puesto que la política agraria se había reformado y se acercaba la autonomía indígena. Y con todo, no pelearon. ¿Por qué no? Porque la descentralización cambió no solo el desempeño del gobierno local, no simplemente sus procesos, sino más bien el fundamento de la política y —en última instancia— el poder en Charagua. En una época de transparencia y participación, se había empoderado al ciudadano. El tiempo de las tiranías —guaraní o *karai*— había pasado.

## Transformación en los extremos

Hacia 2009 la participación del gobierno local en Charagua había penetrado más y más en la sociedad civil, sin aparente pérdida de calidad. Y en Viacha, el gobierno local era irreconocible —de ser una municipalidad corrupta y sin capacidad de respuesta, se había convertido en una que presumía de su amplia participación y de la alta calidad de sus políticas públicas. En ambos

distritos el mayor cambio era la primacía de la sociedad civil. Pero no es suficiente explicar la transformación en cualquiera de los dos. En ambos, la interacción de los actores sociales con sus contrapartes del sector privado es determinante. Por tanto, la sociedad civil solo podía surgir en Viacha luego de que el retiro de la CBN de la vida pública terminara con las sistemáticas distorsiones políticas y electorales. De forma similar, la organización y surgimiento de la sociedad guaraní en Charagua fue en gran parte facilitada por la decadencia de la economía ganadera, la cual debilitó su anterior hegemonía. Pero, aquí la descentralización ejerció su propio efecto específico. Cuando la economía agraria volvió a tener buena salud en la primera década del año 2000, no hubo represalias ganaderas porque, al colocar el poder real a manos de los charagueños, la descentralización cambió el significado de la ciudadanía y así, también, los términos con los que se dirige la política.

Un cambio similar ocurrió en Viacha, donde votar conscientemente por candidatos e ideas políticas, en vez de como respuesta a regalos o colores partidarios, estaba ganando terreno entre los electores. En ambos municipios, los cambios de expectativas acerca de los procesos (participación, transparencia) y los resultados (respuesta a las necesidades) fueron mediados de manera crítica por las organizaciones ciudadanas, las cuales organizaron y amplificaron la voz de los electores facilitando su acción colectiva, y representaron sus intereses de someter al gobierno a rendir cuentas. Sus acciones educaron a los electores (en especial a los más pobres) en sus derechos políticos y en las posibilidades que el gobierno local podía lograr. El éxito inicial en Charagua elevó las expectativas ciudadanas y profundizó la participación; diez años después, el tardío éxito en Viacha pareció catalizar un proceso de puesta al día institucional en relación a los estándares de transparencia y participación antes desconocidos allí, y que pronto se volvieron norma.

La transformación de la gobernabilidad en ambas municipalidades fue el producto de la interacción de agentes del sector privado con las organizaciones ciudadanas, limpiando así la política y haciéndola más transparente en Viacha; y llevando la toma de decisiones y el poder más profundamente en la estructura social de Charagua. Estos procesos, a la vez, produjeron mayor capacidad de respuesta y rendición de cuentas por parte de ambos gobiernos. De esta manera, una teoría que explica la calidad del gobierno local en los años inmediatamente posteriores a la reforma puede también explicar su transformación durante los 12 años siguientes.



## CAPÍTULO 9

### Conclusiones

#### La descentralización en Bolivia

Antes de 1994 Bolivia era uno de los estados más centralizados en América Latina. Pocos eran los funcionarios elegidos, a nivel subnacional, para cualquier cargo y las cadenas de mando se extendían desde la enfermera o maestro de escuela de la categoría más baja en una aldea lejana, directamente hasta el Presidente y sus ministros en el Palacio Quemado de La Paz. La descentralización cambió todo esto de la noche a la mañana. El 1° de julio de 1994, se transfirió la responsabilidad de un conjunto de servicios públicos locales, junto con 20% de todos los ingresos fiscales nacionales, a 311 gobiernos municipales recientemente creados o expandidos para abarcar todo el territorio nacional. Se estableció un sistema de doble nivel para la vigilancia local y la rendición de cuentas, y Bolivia se volvió un país descentralizado.

Los cambios se aplicaron de inmediato y fueron espectaculares. Los patrones nacionales de inversión pública se desplazaron de la producción económica, a la formación de capital humano y servicios de atención primaria. La distribución espacial de recursos en Bolivia se volvió mucho más equitativa. Y los gobiernos locales resultaron ser mucho más receptivos a los indicadores objetivos de necesidad local de lo que había sido el gobierno central en todos los sectores examinados: educación, agricultura, agua y servicios sanitarios, salud, desarrollo urbano y transporte. Los distritos bolivianos más pequeños y pobres impulsaron estos desplazamientos de manera desproporcionada, distritos que se beneficiaron de una inmensa transferencia de recursos a expensas del centro y las ciudades.

El patrón temporal de inversión —muy fuerte en determinados sectores inmediatamente después de la descentralización mientras otros alcanzaron

prominencia años más tarde— es muy sugerente. Apunta hacia un proceso de aprendizaje organizativo en el cual los gobiernos locales acumularon experiencia en proyectos comparativamente simples, de alta visibilidad, y que gozaban de amplio apoyo, como la construcción de escuelas y de plazas en los pueblos. En el proceso construyeron capacidades en la elaboración de presupuestos, licitaciones, supervisión técnica y otras habilidades importantes para la gestión pública. Esto les permitió encarar proyectos más complicados, caros, y que requieren de mucho capital y habilidades técnicas —como caminos, centros de salud, sistemas de agua y alcantarillado— y mejorar la productividad agrícola.

Estos resultados son exactamente lo opuesto de lo que muchos académicos y encargados de formular políticas públicas predicen, y lo que muchos investigadores habían hallado en el pasado. ¿Por qué Bolivia es diferente? ¿Por qué sus municipalidades actuaron de esa manera? Para contestar, se deben investigar los mecanismos políticos que permiten la asignación local de poder, y los métodos sociales e institucionales por los cuales se toman las decisiones públicas. Los capítulos 2 y 3 hacen esto con evidencia cualitativa, describiendo a grandes rasgos el funcionamiento del gobierno local en el mejor y en el peor de mis estudios de caso, los cuales en general son valorados fácilmente como el mejor y el peor municipio de Bolivia. Este enfoque en los extremos resalta con claridad las diferencias sistemáticas en la toma de decisiones que caracteriza a cada uno. Esto, a la vez, facilitó la teorización acerca de las causas institucionales, los efectos y condiciones necesarias que se relacionan con la calidad del gobierno local.

En Viacha (capítulo 2), el gobierno era insensible, violento y corrupto. Esto se debía en gran parte a los exitosos esfuerzos del alcalde de poner en corto circuito la rendición de cuentas públicas, sabotando las instituciones gubernamentales en el cumplimiento de sus papeles en el sistema de gobernabilidad, y liberándolas para deformar la política local en beneficio de sus intereses personales y los de su partido. En cambio, la gobernabilidad en Charagua (capítulo 3) era participativa y receptiva, conducida por sólidas instituciones gubernamentales que producían políticas públicas de alta calidad. La consideración cuidadosa de la forma en que se hacen estas políticas, desde la perspectiva de todos los mayores actores e intermediarios de cada distrito, nos muestra que el desempeño de las instituciones públicas estaba firmemente basado en la economía local, el sistema político, la sociedad civil, y las interacciones entre ellas.

Los estudios de caso mostraron que los gobiernos locales en Bolivia fueron capaces de establecer gobiernos responsables y eficientes, con capacidad de respuesta, y también de producir otros donde campeaba la corrupción sistemática, sin capacidad de respuesta e ineptos. ¿Cuál respuesta predominó? La información cuantitativa del universo de municipios bolivianos en el periodo 1987-2007 proporciona evidencia econométrica más rigurosa en el capítulo 4 que confirma los desplazamientos en los patrones de inversión descritos antes. La descentralización cambió la inversión de forma significativa en educación, gestión del agua, industria y turismo, salud y agricultura después de la reforma de 1994; y en menor grado en transporte, y agua y servicios sanitarios. Estos desplazamientos están sólida y positivamente relacionados con las necesidades locales reales. En educación, agua y servicios sanitarios, salud, agricultura y por lo menos un tipo de desarrollo urbano, las inversiones descentralizadas son mayores ahí donde las tasas de analfabetismo son más altas, las conexiones al alcantarillado más bajas, la desnutrición es un riesgo más alto y así respectivamente. Estas relaciones son robustas e insensibles a la especificación. Así, la descentralización conduce a mayor inversión en capital humano y servicios sociales a medida que regiones del país más pobres y desfavorecidas escogen invertir en los proyectos que más necesitan.

¿Por qué la experiencia descentralizadora boliviana es tan clara? Esta pregunta tiene dos respuestas amplias. La primera es que Bolivia descentralizó con sinceridad. A diferencia de muchos otros países —donde se promete e incluso se legisla la reforma, pero se la implementa, si se llega a ello, parcialmente— en Bolivia se transfirieron poder y recursos reales a los gobiernos locales. Este proceso fue tanto rápido como sorprendentemente transparente. La segunda respuesta, como mostramos en el capítulo 5, comprende el enfoque empleado en este libro, que comprende tres elementos: (1) una definición clara y estricta de la descentralización; (2) la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos que producen resultados empíricos caracterizados por su alta generalidad y profunda matización, y así una potente visión; y (3) el hacer el tipo de pregunta correcta.

Este último punto resulta especialmente importante. El tipo correcto de pregunta no es “¿Qué produce la descentralización?”, como si fuera un instrumento político del que se obtienen productos distintos y bien definidos. El hacer tales preguntas ha llevado a muchos estudios a una postura analítica que resulta profundamente irónica, dada la materia en cuestión: un enfoque centralizado de procesos de arriba-abajo como los

cambios regulatorios, o las reglas de transferencia que, por su carácter, son nacionales y sistémicas. Tales preocupaciones son obviamente importantes, pero no deberían oscurecer las dinámicas locales muy diferentes que la descentralización pone en marcha. La pregunta correcta comienza, en cambio, con el supuesto de que la descentralización en cualquier contexto produce una variedad de respuestas que son heterogéneas y complejas. La pregunta principal no es cuál es la respuesta dominante —en un sistema social fluido cualquier dominio puede ser pasajero y ninguno en particular necesita durar mucho. En cambio, la pregunta crucial puede ser: ¿Qué factores subyacentes causan tal variación en la respuesta? Y ¿qué aspectos políticos y de la sociedad determinan ciertas respuestas de interés particular, por ejemplo, los determinantes que hacen a los municipios más honestos y transparentes, equitativos o prósperos? En pocas palabras, ¿qué es lo que hace que un municipio sea bueno y qué determina que otro sea malo?

Contestar estas preguntas nos fuerza a comprender no solamente las características estáticas de los municipios (historia, geografía, estructura productiva local), sino también las dinámicas micro por las cuales actores sociales, económicos y políticos se relacionan unos con otros, compiten por obtener ventajas y establecen lazos de cooperación o entran en conflicto. Son estas dinámicas, que hemos visto en detalle, las que determinan la efectividad del gobierno local, y su rendición de cuentas y capacidad de respuesta a los gobernados. En última instancia, el éxito o fracaso de la descentralización depende del carácter de tales dinámicas locales. La lección global de este libro es que el producto de la descentralización es, en gran parte, la suma de la cantidad enorme de procesos locales que pone en marcha. Para entender la descentralización, debemos comprender la gobernabilidad de abajo para arriba. Es preciso pensar menos en la “descentralización” y más en la democracia de las bases.

## Entendiendo la gobernabilidad

Entonces, ¿por qué las buenas municipalidades son buenas y las malas, malas? El capítulo 6 se aleja de la riqueza de la información empírica para hacer esta pregunta canónica. Primero, analicé los factores claves de la economía local, la política y la sociedad que conducen el desempeño gubernamental. Usando estos elementos básicos, desarrollé un modelo de gobierno que integra una variedad de reflexiones bien establecidas acerca del rol de las elecciones y del *lobby* en la política democrática, con ideas más recientes

acerca de las organizaciones ciudadanas y los vínculos sociales. Este marco proporciona una estructura en la cual intereses económicos, actores políticos y organizaciones ciudadanas interactúan para tomar decisiones de políticas públicas. Colocar este modelo estructural de gobierno en un contexto dinámico nos permite analizar cómo el voto, el *lobby* y las organizaciones ciudadanas interactúan en el tiempo para producir políticas públicas que son, o no, receptivas y sobre las cuales se rinden o no cuentas a los electores.

La teoría de gobierno resultante propone que la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas son antes que nada productos de la apertura y competencia sustancial de la política. La calidad de las políticas municipales, a la vez, surge endógenamente como el producto conjunto del *lobby* y el compromiso político de sus empresas y otros agentes económicos, y la densidad organizativa y capacidad de su sociedad civil. Donde los intereses económicos son muchos y diversos, es más probable que una amplia variedad de partidos políticos encuentre apoyo financiero y compita por votos. La consiguiente competencia representará mejor las diversas corrientes de la sociedad, dando voz a grupos cuyos intereses hubieran sido de otra manera pasados por alto. Y donde la sociedad está organizada en una densa red de organizaciones intermediarias que pueden resolver el problema de la acción colectiva para agregar preferencias y transmitir información, el gobierno recibirá más información y de mejor calidad acerca de las necesidades de la sociedad, así como también retroalimentación acerca de intervenciones anteriores. Es mucho más probable que una sociedad organizada participe en la toma de decisiones públicas y ofrezca contribuciones de contraparte, extendiendo así los presupuestos de inversión e incrementando la calidad y sostenibilidad de los bienes y los servicios públicos. Donde hay amplia representación y competencia en política, junto con buena información y capacidad de movilización por parte de la sociedad civil, el gobierno tendrá fuerte tendencia a la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Este modelo es notable por su capacidad de ir más allá de la correlación que otros han hallado entre espíritu ciudadano o “capital social” y desempeño gubernamental, y proponer un mecanismo específico por el cual los grupos ciudadanos interactúan con agentes económicos y políticos para determinar los resultados de las políticas.

Estas predicciones van muy bien con la evidencia de mis estudios de caso. ¿Coinciden los resultados estadísticos de gran escala? Sí. La evidencia econométrica del capítulo 7, que cubre todos los municipios del periodo 1994-2007, muestra que donde un gran número de empresas interactuaban

a través del sistema político con una sociedad civil rica en organizaciones, las decisiones sobre políticas públicas locales respondían a las necesidades objetivas y a las preferencias subjetivas de los electores. Empresas y organizaciones ciudadanas resultaron ser determinantes importantes en la toma de decisiones local, y nuestra estrategia empírica nos permite identificar cómo. Tanto empresas como OTB afectaban la priorización de las necesidades locales por parte del gobierno local —vía *lobby*, movilización del electorado, o mediando los flujos de información y ayudando a sostener la competencia política. No solo presionaban a los gobiernos por las políticas específicas que preferían, a menudo con propósitos encontrados, sino también interactuaban directamente unas con otras en el proceso de formulación de políticas.

Estas interacciones son significativas independientemente no solo en un sentido estadístico estricto, sino también de manera sustancial, pues resolvían las prioridades en competencia de diferentes actores. Por ejemplo, el efecto independiente de las OTB era aumentar, y el de las empresas disminuir, la inversión en educación. Se resolvía la tensión cuando empresas y OTB interactuaban directamente a través del sistema político local; estas interacciones llevaban a *incrementos* de inversión que estaban relacionados positivamente, y en gran escala, a la necesidad local. En desarrollo urbano, en cambio, tanto empresas como OTB trabajaban para incrementar la inversión en lugares donde era menos lo que se necesitaba. Pero el efecto de sus interacciones mutuas iba en dirección contraria, aumentando la inversión donde la infraestructura era escasa y disminuyéndola donde era abundante.

¿Por qué la interacción entre empresas y OTB cambiaría los efectos de sus acciones sobre la formulación de políticas? ¿Por revelar información nueva a cada parte? ¿Por permitir que las empresas y OTB lleguen a acuerdos más amplios en diferentes ámbitos políticos? O tal vez, ¿realmente cambiaron las prioridades de uno o ambos actores como resultado de su interacción? ¿Qué es lo que exactamente implica que el sector privado y la sociedad civil interactúen, y al hacerlo creen una política abierta y competitiva? Tales preguntas están más allá del ámbito de mi evidencia, así que las dejo para una investigación empírica futura. Pero, en términos teóricos se puede decir algo más. La importancia de las interacciones sociales en un modelo de gobernabilidad se asienta profundamente en nuestro conocimiento del comportamiento humano, y se hace eco de las más importantes conclusiones de otras ramas de las ciencias sociales.

Por ejemplo, los beneficios del comercio no se limitan a las economías de escala y la división de trabajo que estas permiten, aunque son significativos.

El comercio es también un vehículo clave para el ingreso a la sociedad de nuevas ideas, tecnologías y maneras de hacer cosas. Al abrir una economía al comercio, la sociedad se abre necesariamente a las ideas del socio comercial. Con el tiempo, tales ideas pueden transformar no solo lo que hace la sociedad, y cómo lo hace, sino también como se organiza la propia sociedad. Recordemos la transformación social y económica de China desde 1979. En un sentido intelectual, el comercio es una forma de interacción a la distancia. Este poder reside en la facilidad del intercambio de ideas que se expande en el tiempo y que resulta íntima por la manera en que invade la vida de las personas, en sociedades que pueden estar muy lejos y ser muy diferentes de la nuestra. La literatura sobre la innovación muestra también que las industrias tienden naturalmente a agruparse en ciertos lugares desafiando los gastos de saturación y las desventajas competitivas. Lo hacen no solo por los recursos naturales y humanos que podrían estar disponibles ahí, sino porque la intensidad de las interacciones que se facilitan al estar cerca a empresas similares alienta la eficiencia y la innovación.

Los teóricos urbanos señalan que la gente sigue llegando a las ciudades, incluso a megalópolis que padecen de crímenes, congestión y polución, por todo el mundo. Esto no es una rareza, como a veces se piensa, sino el eco repetido de los primeros humanos que abandonaron la recolección para vivir juntos en los primeros asentamientos proto-urbanos hace 10.000 años. Continúan haciéndolo porque a pesar del costo de la vida en la ciudad, que es real, los habitantes de la ciudad son de manera sistemática más saludables, listos y felices, llevan vidas más ecológicas, y son más ricos económica y culturalmente que los que viven en otras partes. Estas ventajas provienen de la escala e intensidad de las interacciones sociales que crea la ciudad, la cual acelera la circulación y mutación de ideas, fomentando los inventos y la creatividad en tecnología, la organización, las artes —de hecho, todos los aspectos de la vida. Dos cabezas piensan mejor que una, como suele decirse, y diez millones de cabezas lo hacen aún mejor.

Las interacciones benefician a muchas actividades humanas y el gobierno no es una excepción. La teoría desarrollada en este libro muestra que son centrales para la democracia. Más que el voto, es la intensidad y calidad de las interacciones las que determinan en gran parte si los gobiernos rinden cuentas y son sensibles a las necesidades de los ciudadanos. Se obtiene información relevante para las políticas, se intercambian opiniones y se toman posiciones a través de las interacciones entre ciudadanos, organizaciones ciudadanas, empresas, grupos religiosos, ONG, universidades, y toda la

otra multitud de grupos que conforman la sociedad. Para alcanzar una gobernabilidad receptiva a los ciudadanos, el sistema político debe ser capaz de tres cosas: (1) la formación y articulación de preferencias compartidas, (2) la agregación de preferencias compartidas en programas concertados, y (3) el principio de rendición de cuentas.

La política no logra esto a través de elecciones. Estas asignan poder a las partes ganadoras y, al hacerlo, aseguran el sistema; pero, en sí mismas, no son cruciales. Las elecciones incentivan a ciudadanos y grupos a invertir recursos significativos y, de este modo, generar y consumir información sobre políticas públicas; discutir y debatir; hacer *lobby*, concentraciones y organizar protestas; e involucrarse en todas las actividades clave para que la sociedad analice desafíos, pese opciones y elija políticas. La gente dedica estos recursos comprometiéndose en estas interacciones para influir en las elecciones, pero lo crucial son las interacciones.

Al comprometerse en tales interacciones, los ciudadanos de una democracia hacen más que comprometerse en la gobernabilidad. Se dice a menudo que, al transmitir lenguaje, cultura, historia, normas y reglas de conducta, y otras ideas abstractas que se han absorbido en el tiempo por generaciones, la educación es lo que hace perpetua la civilización y convierte a la gente en verdaderamente humana. De manera similar, las interacciones implícitas de la democracia convierten a los individuos en ciudadanos — ciudadanos que reflexionan, investigan, expresan opiniones, debaten soluciones específicas y votan. Al hacerlo, adoptan alguna responsabilidad por las decisiones y acciones de la entidad política. Donde los ciudadanos no pueden votar, no investigarán, discutirán o dedicarán esfuerzos a asuntos públicos; más bien, esperan los cambios políticos para luego consecuentemente ajustar su vida personal. Pueden quejarse del gobierno, pero en un sentido más profundo no piensan en este porque no son responsables.

En Bolivia, la descentralización convirtió a aquellos residentes pasivos en ciudadanos comprometidos, muchos de los cuales se involucraron profundamente en asuntos locales y la gran mayoría votó. La evidencia econométrica del capítulo 7 muestra una democracia local saludable en la que diferentes intereses competían a través del sistema político, ejerciendo una variada influencia sobre asuntos diversos y los electores eran capaces de influenciar al gobierno a través de sus instituciones ciudadanas, sirviendo de contrapeso efectivo al poder de empresas privadas e intereses económicos.

En otras palabras, el modelo explica que las buenas municipalidades son buenas porque la autoridad residual que la descentralización dispersa del



centro a la periferia se acumula sobre todo del lado de los ciudadanos. Esto sucede como resultado de la competencia, por parte de grupos ciudadanos y empresas privadas, para influenciar el ámbito de la política local. Tales interacciones abren diferentes vías para que los ciudadanos influyeran la política y hagan escuchar sus voces. Las malas municipalidades, en cambio, son malas porque los intereses económicos no son lo suficiente diversos o la sociedad civil lo suficiente organizada, lo que lleva a la política local a ser cerrada y no competitiva. Esto a la vez permite que los intermediarios capturen la autoridad residual —intermediarios que la ejercen en su propio beneficio y no en el de la masa de ciudadanos.

Pero ser “buena” o “mala” no es un destino y, de hecho, la teoría puede también explicar cómo se pueden transformar las municipalidades en el tiempo. El capítulo 8 volvió a Viacha y Charagua 12 años después, para examinar la persistencia y el cambio en la gobernabilidad. Encontramos transformación en ambos municipios; de manera más dramática, en Viacha, de lamentable desempeño a una administración capaz de invitar a los ciudadanos a participar y que presentaba informes públicos trimestrales. En Charagua, la toma de decisiones se había llevado al fondo del tejido social —las pequeñas y dispersas comunidades guaraníes— con lo que la participación e información entre los aldeanos se había multiplicado, así como la rendición de cuentas ante ellos. En ambos municipios, la transformación se debió a la emergencia de una densa red de grupos ciudadanos que organizaron y educaron a los ciudadanos, amplificaron sus voces y representaron sus intereses en el proceso del gobierno local. Pero este ascenso de la sociedad civil, que se dio en ambos municipios, no es suficiente para explicar la transformación en ninguno de ellos. En Viacha, la sociedad civil solo podía surgir cuando el retiro de la CBN de la vida pública puso punto final a las distorsiones políticas y electorales sistemáticas. Y la emergencia de la sociedad guaraní en Charagua está ligada a la decadencia de la economía ganadera. Por tanto, la interacción del sector privado con las organizaciones ciudadanas condujo la transformación de la gobernabilidad en ambas municipalidades. En cada lugar, los grupos ciudadanos interactuaron con los agentes económicos para así apoyar una política local crecientemente abierta, competitiva y enfocada en las necesidades locales. Esto condujo, a la vez, a la mejora en la capacidad de respuesta y en la rendición de cuentas, tal como predice la teoría.

Ahora volvamos al asunto más amplio de qué hizo la descentralización en Bolivia. La descentralización boliviana condujo a cambios importantes

en la política nacional al hacer que el gobierno fuera más receptivo a las necesidades locales reales. Lo hizo vía la creación de cientos de gobiernos locales en todo el país. Estos resultaron ser más sensibles a las condiciones locales, y más accesibles al *lobby* y a la presión de los grupos de base que una administración central, la cual simplemente abandonaba grandes extensiones de territorio según le convenía. La capacidad de respuesta superior del gobierno local es producto de la estructura de la gobernabilidad local y, en particular, de la dinámica local que opera en ella. De hecho, la efectividad de la descentralización en tanto reforma política se debe en gran parte al resultado de propiciar estas dinámicas locales en todo el país, donde antes no se daba ningún tipo de formulación de políticas. Al hacerlo, la descentralización comprometió a miles de juntas vecinales, comunidades campesinas, *ayllus* y *mallkus* anteriores a la conquista, así como a grupos de interés y asociaciones empresariales que antes no tenían ninguna voz acerca de la gestión de sus comunidades. Colocar recursos reales y poder político en instituciones municipales tendió la mano a estratos pobres y ricos por igual, ofreciéndoles los medios para mejorar sus vidas y, por tanto, un incentivo concreto para participar.

Esto cambió no solo la forma de gobierno en Bolivia, pero también su sustancia. Antes de 1994, los relativamente pocos funcionarios centrales asignados más allá de las capitales regionales y de la sede de gobierno no tenían casi incentivos para preocuparse por las demandas locales. El éxito de sus carreras dependía del ministerio y no de los resultados locales en lejanos distritos. En las provincias no se formulaban políticas y los funcionarios — que no podían ignorar a los grupos locales de interés— tenían la mirada fija en La Paz. En un país escasamente poblado, con una superficie doble de la Francia y un ingreso *per cápita* de \$4.50/día, los grupos pobres más allá de las pocas ciudades principales sabían que no podían ejercer influencia alguna en las políticas del gobierno central, especialmente en lo relacionado con escuelas y alumbrado público. Los intereses empresariales y la gente de dinero podían esperar finalmente algunos favores del centro, pero en la mayor parte del país se excluían de hecho las preocupaciones de los ciudadanos comunes. La descentralización cambió esto al crear autoridades locales que dependían de los electores locales. En todo el territorio nacional puso el poder real y los recursos públicos a manos de ciudadanos corrientes. Esto condujo a que los funcionarios —no siempre, pero la mayoría de las veces— respondieran a las necesidades de los ciudadanos. Este simple hecho cambió la manera de manejar el país.

## Descentralización y transformación política

Estos cambios no fueron transitorios, ni se limitaron a políticas públicas y a las administraciones locales. En la primera década, los efectos de la descentralización parecían naturalmente limitados a presupuestos y asuntos municipales. Pero durante la segunda década, los cambios más profundos, al ser movilizados por la descentralización, llegaron al ámbito nacional y barrieron no solo con el partido en el poder sino, de hecho, con todo el sistema político partidario.

Desde 1952, la política en Bolivia estaba centrada en el MNR —el partido de la revolución— acompañado por otros en la oposición y ramificaciones tanto de izquierda como de derecha que se alternaban en el poder, en un equilibrio bastante estable que sobrevivió a golpes de Estado y dramáticas convulsiones económicas. El gobierno que descentralizó Bolivia en 1994 era un típico producto de este sistema, una coalición de partidos liderada por el MNR. Pero las protestas políticas de 2003, en contra de otra coalición liderada por el gobierno del MNR, se volvieron violentas y llevaron a un repentino levantamiento popular que se centró en La Paz y en El Alto, el cual no solo derrocó al presidente (Sánchez de Lozada, en su segundo mandato), sino —como finalmente se hizo evidente— a todo el sistema político. Sánchez de Lozada había sido elegido con menos votos que antes y, por tanto, dependía de un mayor número de partidos para su mayoría parlamentaria. Como su posición política se debilitaba el 2002-03, atrajo a más partidos a la alianza.<sup>1</sup> Así cuando las fuerzas de seguridad mataron a unos manifestantes y la protesta se convirtió en revuelta popular, no solo el presidente estaba implicado sino casi todo el sistema político. Cuando cayó Sánchez de Lozada, todos los partidos “tradicionales” cayeron con él.

El final de esta historia es el comienzo de la trayectoria política en Bolivia liderada por el presidente Evo Morales y su Movimiento al Socialismo (MAS). La mayoría de los partidos que dominaron la vida política boliviana por 50 años dejaron de existir, o —como el MNR— sobreviven todavía en las memorias de los veteranos de 1952. El propio MAS está todavía evolucionando y es, en comparación, un movimiento político flexible, mucho menos organizado o institucionalizado de lo que fue antes el MNR, cuyo atractivo está centrado en gran parte en la figura del propio Morales. Cómo evolucionará y a qué tipo de nuevo equilibrio político dará forma es todavía imposible de decir. Pero, lo que se puede concluir ahora es que el

surgimiento del gobierno local en Bolivia fue crucial para la aparición del MAS y para la transformación política que se ha extendido por el país.

Para ver esto, consideremos algunos pocos hechos estilizados. Hasta los noventa, el congreso estaba dominado por la elite empresarial, profesional y terrateniente de Bolivia. Más del 90% de sus miembros eran de la clase dirigente —gente educada de clase media-alta y de la clase alta con apellidos europeos, educación privada y residencias en los mejores barrios de las ciudades más grandes. Generalmente comenzaban sus carreras en el sector privado antes de entrar en la política nacional de manera horizontal, a través de un partido. Hoy más de la mitad del congreso boliviano, y más del 80% de la Asamblea Constituyente, proviene de pequeños pueblos y aldeas. Tienden a ser más bajos y morenos que sus antecesores y con apellidos indígenas (por ejemplo, Callisaya, Chacalluca, Mamani, Quispe), menos diplomas, y oficios previos de camioneros, carpinteros y agricultores (a diferencia de propietarios de tierra). Como Zuazo (2009) apunta, su comienzo político fue, en su inmensa mayoría, el gobierno municipal, como líderes de alguna OTB, concejales municipales y alcaldes. Esto les sirvió de plataforma y campo de entrenamiento que les permitió ascender a la política departamental y nacional en sucesivas elecciones. En pocas palabras, la descentralización les dio una escalera a los políticos en ciernes de las aldeas y barrios pobres, donde nunca había habido ninguna. Aunque se afiliaron a los partidos establecidos en las primeras elecciones, pronto dieron la espalda a las elites y abandonaron sus partidos en favor de su propio y amorfo movimiento.

Si el futuro de esta nueva clase política es difícil de predecir, el futuro de la descentralización no lo es. Los actuales gobernantes de Bolivia se formaron en el crisol de la política local. La consideran un ámbito natural y “suya”. Tanto ellos como el electorado quieren más. Por tanto, una de las reformas más importantes del presidente Morales es la expansión del alcance y tipos de gobierno subnacional a través de la Constitución de 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010. Una de las innovaciones principales es la integración del concepto de autonomía en el régimen preexistente de descentralización municipal y departamental. La autonomía se ejerce a través de autoridades subnacionales elegidas que tienen poder para crear y recolectar impuestos, promulgar resoluciones locales, diseñar e implementar políticas públicas locales en el ámbito judicial, administrativo, económico, cultural y social, y usar poderes coercitivos para obligar a respetar sus decisiones (Artículo 7). Se definen cuatro niveles

de autonomía: departamental, regional, municipal, e indígena y rural. Las primeras tres representan modificaciones de las instituciones subnacionales existentes, pero la cuarta es nueva. Tiene que ver con cada nación y pueblo indígena “que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión” (Art. 30[1]). La ley permite que tales comunidades apliquen sus propios principios, prácticas y formas de organización en relación al auto gobierno, la defensa de sus culturas y la organización de sus economías. En tales áreas, las formas comunitarias tradicionales o formas preferidas de auto gobierno reemplazan a las formas legales del Estado (por ejemplo, elección de alcaldes o concejos municipales) y actúan en su lugar.

Charagua fue uno de los primeros municipios que votó a favor de la autonomía indígena, pero todavía tiene que implementarla. No se sabrá en años cómo evolucionará el nuevo y expandido régimen descentralizador, con más poderes y recursos a su disposición. Pero estas novedades confirman que, de todas las reformas del primer gobierno de Sánchez de Lozada, la descentralización es la que más se ha enraizado en la infraestructura legal y política del país.

## Lecciones de Bolivia

Dejemos ahora de lado el vínculo probable entre descentralización y transformación política. Aunque interesante, requiere de más investigación de tipo diferente para establecer el vínculo empíricamente. Y las transformaciones en cuestión son de todas maneras demasiado recientes para evaluarlas con confianza. Esto nos deja, no obstante, con una experiencia nacional espectacularmente positiva de que la descentralización aumenta la rendición de cuentas gubernamentales y la capacidad de respuesta, y finalmente la profundización de la democracia. ¿Podrían replicarse estas experiencias en algún otro lado?

Sí. Sin olvidar las advertencias comunes y sensatas en contra de importar asesoramiento en materia de políticas en contextos inapropiados, y sin pretender que Bolivia sea un patrón para todos los países, es mi opinión —por otra parte— que Bolivia no es tan única entre los países en vías de desarrollo y los desafíos institucionales de diseñar una buena reforma descentralizadora no resultan tan específicos histórica o geográficamente como para no poder aprender lecciones y aplicarlas en otras partes. La

descentralización boliviana triunfó porque era sincera, desplazó autoridad real y recursos del centro a la periferia; y porque instituyó gobiernos locales elegidos que con frecuencia respondieron a las necesidades locales de sus ciudadanos. La dinámica local que puso en acción resultó bien intencionada, no solo permitiendo que mejoraran los casos de buena gobernabilidad local sino alentando a reparar las distorsiones. ¿Cómo pueden los reformadores en otras partes lograr resultados similares?

**La primera lección concreta es que la descentralización en Bolivia se benefició sin duda de la velocidad en la que fue hecha.** La descentralización se anunció en enero de 1994, se promulgó en abril y se implementó el 1° de julio del mismo año. Cualquier reforma que proponga una redistribución importante de autoridad residual enfrentará una oposición significativa por parte de aquellos en el ejecutivo que ejercen en ese momento autoridad residual y de los que se benefician del *status quo*. Implementar la reforma lentamente tiene pocos beneficios en términos de aprendizaje municipal, dado que mucho de este ocurre con la práctica, y en una implantación lenta aquellos que no hacen no aprenden. Lo que sí pasa es que incurre potencialmente en grandes costos, ya que la oposición, en principio enorme, tendrá tiempo de organizarse y planear la mejor manera de revertirla o —con más frecuencia— socavar la reforma. Implementarla rápidamente, en cambio, le quita a la oposición tiempo para organizar, o —en el caso boliviano— incluso entender por completo las implicaciones de la reforma. Se puede quitar autoridad residual de las manos de quienes la sustentan antes de que hayan encontrado un lugar para ocultarla.

Consideremos dos posibles analogías de la descentralización: estabilización y liberalización. El gradualismo incrementa el costo de transición de la estabilización económica y reduce su chance de éxito. Cuando cae la moneda, se dispara el déficit fiscal y la hiperinflación erosiona las señales de los precios, la mejor respuesta es la terapia de *shock*, la cual toma por sorpresa a los que se benefician de la inestabilidad, se restauran rápidamente las expectativas generales y se crea una gran circunscripción beneficiaria de la reforma. La liberalización, en cambio, se beneficia del gradualismo por el hecho de dar a las empresas privadas más tiempo para ajustarse a la creciente competencia de las importaciones, a menudo importando tecnologías extranjeras y formas organizativas. En términos de puro incentivo, la descentralización se parece a la estabilización y no a la liberalización.

**Una segunda ventaja de la reforma boliviana fue su simplicidad y transparencia.** Mientras otros países han impuesto sistemas de transferencia

complicados entre el centro y la periferia a nombre de la equidad, eficiencia o una serie de objetivos políticos específicos, Bolivia inició la reforma con un simple criterio *per cápita* que se mantuvo sin importar la geografía, pobreza, distancia a una ciudad importante, etc. Aunque menos eficiente y equitativo en términos técnicos que una serie de alternativas posibles, las asignaciones *per cápita* ayudaron grandemente al éxito de la reforma pues las implicaciones financieras de la descentralización fueron obvias de manera inmediata en especial para la población pobre y de escasa educación. En mis viajes por Bolivia, escuché muchas veces, en tono de alabanza o de queja, historias de gente de pueblo que abordaban a las autoridades municipales y les demandaban su parte correspondiente. Esta gente no conocía probablemente su coeficiente Gini ni su índice de Necesidades Básicas Insatisfechas; pero sí sabían cuántos eran.

Otros aspectos de la descentralización fueron también simples. La lista de servicios devueltos e infraestructura transferida a control local consistía en servicios obviamente locales fáciles de identificar para los ciudadanos, como la educación, salud, caminos locales, e instalaciones deportivas y culturales. Esto facilitó grandemente la supervisión *ex post*. Se dibujaron fronteras municipales que respetaron límites administrativos y geográficos preexistentes, y se implementó un procedimiento sencillo para las comunidades que buscaban separarse de un distrito y unirse a otro. El procedimiento para registrar organizaciones de base (para formar comités de vigilancia) fue simple y (para las OTB) gratuito. Toda esta información se publicó en periódicos, se anunció por radio y se distribuyó en panfletos por todo el país.

**Tercera, la reforma boliviana incorporó medidas mejoradas de rendición de cuentas a la descentralización** a través de los comités de vigilancia municipales, los cuales operan junto a las instituciones formales de poder —los concejos municipales y el alcalde— y las complementó tanto funcionalmente como en sus formas de representación. En efecto, su rol es incorporar niveles preexistentes de organización y legitimidad social, vía *ayllus*, *malkus*, sindicatos campesinos locales, juntas vecinales, estructuras tribales, etcétera, en el proceso municipal de toma de decisiones y, por tanto, de manera más amplia en la gobernabilidad local. Su poder reside en su capacidad de suspender las transferencias centrales a las autoridades locales, lo cual destaca otro elemento de su simplicidad. Cuando se suspenden transferencias, el centro no impone una solución, ni siquiera un proceso para su reanudación. Simplemente invita a las partes a negociar e informar al Tesoro independientemente cuando se hayan puesto de acuerdo, basándose en que la promesa de recursos será un incentivo apropiado.

**Cuarta**, el cambiante patrón de inversión municipal en el tiempo que identificamos en el capítulo 1 y el grado de aprendizaje municipal que este implica, subraya el hecho de que la **descentralización es un proceso**, no una prescripción política o una intervención puntual similar a la construcción de un camino o el aumento de un impuesto dado. Es una devolución de recursos y poder de un grupo de gente a otra que enfrenta incentivos diferentes y, en la práctica, heterogéneos, y cuyas acciones, por tanto, no se pueden predecir en ningún detalle. Especialmente al comienzo, las consecuencias de la reforma serán inestables y cambiantes a medida que cambian las condiciones y los actores importantes aprenden y se ajustan a las dinámicas locales emergentes. Esto no es un fallo. Es una implicación necesaria de una sincera descentralización y, de hecho, una señal de su éxito.

Tal vez por la velocidad, simplicidad, transparencia y la rendición de cuentas que puso en marcha, la descentralización boliviana resultó sincera y logró dispersar autoridad residual a la periferia. Esto es evidente en los presupuestos nacionales de esos años: ministerios competentes que perdieron recursos y bienes, corporaciones regionales de desarrollo —antes agentes centrales de desarrollo regional— que vieron sus presupuestos reducidos. Los gobiernos locales, en cambio, se hicieron titulares de una infraestructura local significativa y vieron crecer sus ingresos, en promedio, en cantidades enormes. ¿Por qué los reformadores tuvieron éxito en Bolivia?

El problema es parecido al agujero negro al centro del debate sobre la descentralización que los pensadores en materia de política han tardado en entender. La pregunta es esta: ¿Por qué alguien la plantearía voluntariamente? Los llamados al bien común o a la eficiencia de Pareto pueden sonar convincentes en seminarios académicos, pero no impresionan a los políticos. ¿Por qué alguien que finalmente ha alcanzado una posición de poder nacional renunciaría de forma voluntaria a una autoridad y recursos significativos a favor de actores independientes, de más bajo nivel, a los que no puede controlar? Esa es la esencia de la descentralización y los políticos no la implantan porque suena bien. La lógica cae en cascada por todos los sectores de la economía y baja por la cadena de mando. ¿Está feliz un ministro de Educación o el gobernador de un departamento de traspasar poder? No lo está —está interesado en que la descentralización fracase. Por tanto, cuando se le pide que descentralice, la burocracia central tenderá a resistir, mientras que hace alarde de lo contrario y alega que tiene recursos insuficientes para el trabajo.

En Bolivia el problema se resolvió gracias a la larga decadencia del partido natural en el poder. El MNR, el partido de la Revolución Nacional



de 1952-53 —que había contado antes con el apoyo del campesinado, los sindicatos de trabajadores y de gran parte de la clase media educada— estaba perdiendo votos por culpa de los nuevos partidos populistas de base étnica. Un presidente reformista fue capaz de vender la descentralización a un escéptico partido con la promesa de que la reforma probablemente restituiría la lealtad, por una generación o más, de los electores que vivían alejados de las ciudades importantes, como lo había logrado la reforma agraria cuatro décadas antes. La descentralización fue viable porque resolvió un problema político específico para el partido en el poder al que se pudo convencer de renunciar a un poco de este poder. Esto ilustra una **quinta lección**, que tiene que ver con la motivación que subyace a la descentralización. Algunos visionarios podrían embarcarse en la reforma basándose en la idea de lo que es bueno o correcto. Pero en lo que respecta a la política real, un presupuesto más razonable es que **los partidos y los funcionarios del gobierno que deben cooperar con los reformadores para que triunfe la descentralización, lo harán si la reforma resuelve un problema político particular para los que están en el poder**. Su éxito al implementar la descentralización dependerá en parte de su capacidad de hacer que los subordinados obedezcan.

## Democracia y descentralización

Al tiempo que llegamos al final de una serie larga y compleja de argumentos teóricos y empíricos, es saludable recordar qué es la descentralización en su nivel más bajo. Imaginemos un país compuesto por una capital, *C*, y una serie de pueblos, *T*. La cuestión de la descentralización se puede reducir a una pregunta simple: ¿Quién debería elegir los servicios locales que se ofrecen en *T*? ¿Los funcionarios de *T* que responden directamente a sus residentes, o los funcionarios en *C* que no lo hacen? La formulación es, por supuesto, simplista. Pero la intuición que invoca es poderosa y, en mi experiencia, extremadamente consistente en culturas, clases y regiones del mundo. La razón subyacente es la creencia axiomática en el valor de la democracia que la mayoría de nosotros comparte. Si la regla del pueblo para el pueblo es obviamente buena, entonces ¿por qué los servicios públicos de *T*, que afectan principalmente a la gente de *T*, deberían ser determinados por gente de otra parte? Factores externos como la corrupción, la captura de las elites y la inestabilidad macroeconómica son objeciones válidas, pero

son menos poderosas de lo que sería una objeción al principio que surgió del propio argumento. Para la gente que cree en el valor normativo de la democracia, encontrar una objeción tal es extremadamente difícil.

Este es el motivo por el cual los críticos rechazan de manera abrumadora la descentralización basándose en las deficiencias empíricas y del mundo real, y no como una forma típica ideal. De hecho, no pueden hacer esto último porque requerirían su rechazo a una variante de la democracia, algo que favorecen casi todos los autores que he leído (y he leído a muchos). Es interesante apuntar que esta afinidad con la democracia no es la sucia realidad empírica que se practica en lugares como Bangladesh, Nigeria y Rusia, sino la forma típica ideal. Si tuvieran que evaluar la democracia como evalúan la descentralización, tendrían que concluir que la evidencia empírica no es determinante.

En última instancia este libro trata de la posibilidad de cambio y el mensaje es esperanzador. La reforma de las instituciones y los incentivos asociados pueden producir cambios nacionales significativos en el comportamiento social y político, en el lapso de pocos años. El experimento boliviano está en contra de la posición que defiende que el desempeño político y los patrones de gobernabilidad se determinan por siglos de condicionamiento histórico. Cuando la reforma crea las oportunidades de mejorar el bienestar del grupo, la gente puede responder al desafío y triunfar. Esto incluye a los muy pobres y oprimidos. Las condiciones necesarias para que la reforma prospere incluyen una serie de características económicas, políticas y sociales, y puede ser que estas se den o no se den. Pero en las circunstancias apropiadas, que se dieron ampliamente en Bolivia, descentralizar recursos y autoridad política puede generar una rendición de cuentas real, allí donde no existía antes y mejorar la calidad de gobierno que una sociedad puede alcanzar.

La experiencia de la descentralización en Bolivia destaca un asunto más profundo negado por algunos de sus enemigos pero que es, de todas maneras, verdadero. Por regla general, los pobres son ignorantes, pero no estúpidos. Saben lo que quieren y lo que quieren es en general bueno para ellos; no pueden permitirse otra cosa. La descentralización fue un éxito en Bolivia porque creó más Charaguas que Viachas. Puso poder y recursos significativos a manos de gente común que luego eligió bien. Esta no es una conclusión irremediabilmente ingenua; es la esencia de la democracia.

## APÉNDICE: INFORMACIÓN Y PRINCIPALES VARIABLES COMPONENTES DEL CAPÍTULO 4

La sorprendente cantidad de información disponible en Bolivia durante el periodo 1987-2007 demanda una estrategia para elegir, entre más de 1.200 variables, las que son más apropiadas y las que se relacionan más cercanamente a los conceptos subyacentes que quiero poner a prueba. En particular, una serie de medidas en las que estoy interesado se encuentran en mi conjunto de datos como variables múltiples, sutilmente diferenciadas. Tengo datos, por ejemplo, de 16 variedades de ejercicios de construcción de capacidades llevados a cabo por las municipalidades, y 13 actores locales diferentes que ayudaron a redactar los planes de desarrollo municipal. El desafío es reducir tales grupos a tan solo un indicador cada uno sin perder información.

Mi estrategia empírica es reiterativa y empieza buscando el mejor modelo idiosincrático de inversión pública para cada uno de los 10 sectores de interés. Establezco la ecuación

$$G_m = \zeta S_m + \eta Z + \varepsilon_m \quad (\text{A1})$$

de manera separada para la inversión pública central (anterior a 1994) y la inversión pública local (posterior a 1994) donde  $G_m$  es la inversión agregada *per cápita* al bien público suscrito por la municipalidad,  $S_m$  es un escalar o vector de las existencias de bienes públicos de ese tipo (definidos de varias formas) en un periodo inicial, y  $Z$  es un vector de variables socio-económicas, demográficas, regionales, políticas, institucionales, administrativas y procedimentales que podrían afectar las decisiones de inversión. El uso del término  $Z$  sigue a la literatura sobre la demanda de bienes públicos ejemplificada por Bergstrom & Goodman (1973) y Rubinfeld, Shapiro & Roberts (1987) en el contexto de la información disponible. En particular, no se disponen de datos de ingresos a nivel municipal en Bolivia, y por eso los sustituyo por varios indicadores alternativos de ingresos y riqueza, por ejemplo,

tipo de combustible de cocina, tamaño de la vivienda, calidad y otras características relacionadas. Pero aumento considerablemente el ámbito del vector  $Z$ , comparado con autores anteriores al incluir medidas de la solidez de las fuerzas políticas así como de la capacidad municipal institucional. Esta innovación me permite investigar la base micro política de la toma de decisiones del gobierno local, explorada en detalle en Faguet (2008).

No se permiten limitaciones intersectoriales de dichas variables admitidas en  $Z$ . Uso el estimador de varianza Huber/White para producir errores estándar consistentes en presencia de residuos no distribuidos idénticamente. Esto produce 10 modelos diferentes de inversión en el sector público, uno para cada sector. Individualmente estos modelos son bastante satisfactorios, con altos  $R^2$  y pocas variables no significativas. Pero dada la gran variación en la especificación del vector  $Z$ , la comparación intersectorial es problemática. Además, a nivel teórico, estos modelos parecerían afirmar que la inversión pública en sectores diferentes ocurre de acuerdo con procesos diferentes, en los cuales intervienen variables diferentes. Esto evidentemente no es satisfactorio.

En una segunda reiteración vuelvo a estimar (A1) manteniendo el vector  $Z$  constante intersectorialmente. Pero aprovecho la fase anterior usando solo aquellas variables que fueron significativas; en este sentido, lo anterior constituye un método para reducir los más de 1.200 indicadores a un subconjunto de 197. Pero incluso así persiste el problema de dimensionalidad. Luego, empleo un método de sustitución hacia adelante y hacia atrás, y de eliminación para reducir este subconjunto a 22 variables que abarcan las 13 categorías de  $Z$ , en especificaciones de 23-30 variables en global. Estos modelos se benefician de ser fácilmente comparables intersectorialmente. Sin embargo, la proporción entre variables significativas y no significativas desciende bruscamente, en comparación a la primera fase, y los valores  $R^2$  son algo más bajos.

La no significancia estadística de las variables elegidas no es, sin embargo, enteramente separable de la comparabilidad. En estos resultados ninguna de las variables es significativa en la mayoría de los sectores, y muchas son significativas en solo dos o tres sectores. ¿Cómo interpretamos una variable dada en todos los sectores sabiendo que la variable alternativa del mismo grupo produciría un patrón diferente de significancia? Por ejemplo, ¿cómo interpretamos la no significancia de las variables formación y construcción de capacidades en la mayoría de los modelos, cuando sabemos por la primera fase que hay al menos una variable alternativa que es significativa en cada sector? Evidentemente, no podemos afirmar en

cualquier sector que la construcción de capacidades no interesa; debemos concluir que la limitación de comparabilidad nos obliga a omitir de los modelos aquella información que es importante para explicar el comportamiento de la inversión.

De hecho, dado que hay 197 variables, muchas de las cuales son bastante específicas y con poder explicativo en la variable dependiente, *cualquier* subconjunto de 20, 30 o incluso 100, omitirá información valiosa. Necesitamos, entonces, una solución que nos permita conservar toda la información y producir una especificación que sea tanto comparable como sencilla. Recorro al análisis de componentes principales, el propósito de esta técnica estadística es reducir la cantidad de datos, para ello, se realiza una transformación ortogonal a un conjunto de valores de variables que se presume están correlacionadas entre sí, y se obtiene otro conjunto de valores de variables que no están linealmente correlacionadas que se denominan componentes principales. El número de componentes principales es siempre menor o igual al número de variables originales. Esta transformación se realiza de tal forma que el primer componente principal tiene la mayor varianza posible, y cada componente subsiguiente tiene la mayor varianza posible sólo bajo la restricción de que debe ser ortogonal a los componentes anteriores. Sigo a Maddala (1977) para calcular variables de  $z_1$  a  $z_k$  donde  $z$  es una combinación lineal de variables  $x$ ,

$$\begin{aligned} z_1 &= a_1x_1 + a_2x_2 + \dots + a_Lx_L \\ z_2 &= b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_Lx_L \quad \text{etc.}^1 \end{aligned}$$

clasificadas en orden de varianza, comenzando con la más alta. Con el análisis de componentes principales hacemos la regresión de  $y$  sobre  $z_1, z_2, \dots, z_k$ , donde  $k < L$ , y se construyen las  $z$  para ser ortogonales. Siempre y cuando las  $z$  elegidas representen combinaciones de variables con significado económico y se puedan interpretar, tenemos un método sencillo para estimar modelos con una pérdida limitada de información.

Calculo un conjunto de componentes principales (CP) con base en las variables originales que conservamos de la fase 1. Descarto todos aquellos con autovalores bajos, como procede normalmente, y luego hallo el subconjunto restante que logra estimar óptimamente la ecuación (A1), donde  $Z$  es un vector de CP. Los CP usados en este apéndice se resumen a continuación, seguidas por una interpretación detallada.

## Interpretación de variables de componente principal

*Organizaciones cívicas.* Estas son indicadores del número de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil local. Aumentan en todas las variables, especialmente en las medidas más generales. Las interpretamos como un indicador *proxy* de la densidad y fortaleza de las organizaciones cívicas locales.

*Sector privado.* Estos CP aumentan en el número de negocios privados registrados localmente. Los interpretamos como indicadores del dinamismo del sector privado local.

*Formación y construcción de capacidades.* Estas variables aumentan en categorías de formación (por ejemplo, fortalecimiento institucional) que reciben las municipalidades y caen en aquellas solicitadas pero no recibidas. Las interpretamos como medidas de la intensidad de los esfuerzos de construcción de capacidades llevados a cabo por/ para el gobierno local.

*Tecnología de la Información.* Estos CP aumentan en los sistemas de TI —*hardware* y *software* (especialmente *software*)— a disposición de cada municipalidad.

*Planificación de proyectos.* Estos CP se cargan positivamente donde las municipalidades usan información sobre educación y salud al planificar proyectos; donde se siguen normativas sectoriales en agua y servicios sanitarios; donde existe un Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y donde los concejales y comités de vigilancia identifican proyectos de inversión utilizando el PDM y el catastro urbano. Se cargan negativamente donde el alcalde es el que identifica los proyectos de inversión, y donde surgen problemas con el Plan Operativo Anual. Resultan así indicadores directos de planificación de proyectos fundamentados que sigue procedimientos consensuales y abiertos.

*Participación con el gobierno central.* Estos CP se cargan positivamente con la frecuencia con la cual las municipalidades informan de sus gastos a niveles superiores de gobierno y con la existencia de proyectos financiados por el Fondo de Inversión Social del gobierno central. También se cargan positivamente en el caso de municipalidades con acceso directo al sistema de información central de inversión pública, y en las auditorías del gobierno central de cuentas municipales. Por tanto, interpreto estos indicadores de participación municipal con los sistemas y procesos del gobierno central.

TABLA A. 1. Resumen de datos del capítulo 4

Variable	Obs.	Mean	Des. estándar	Min	Max
<i>VARIABLES DE NECESIDAD</i>					
Tasa de analfabetismo (más de 6 años)	310	21,47819	10,85378	4,445149	56,83009
Tasa de analfabetismo (más de 15 años)	310	20,23656	10,53749	3,846984	52,70807
Tasa de analfabetismo (adultos)	310	30,46375	15,82312	5,5	78,7
Tasa de asistencia escolar	309	71,83447	12,01793	23,47826	92,8
Sanidad privada, % de hogares que la usan principalmente	310	10,33709	12,96731	0	89,82925
Otro <sup>a</sup> cuidado de salud, % de hogares que la usan principalmente	310	4,398462	7,420584	0	65,27062
Nº de postas sanitarias (escalón más bajo) per cápita	308	0,0004648	0,000885	0	0,0076462
Nº de consultorios médicos (2º escalón) per cápita	308	0,0000237	0,0000891	0	0,0008677
Nº de centros de salud (3er. escalón) per cápita	309	0,0001043	0,0003251	0	0,0039292
% de población sin alcantarillado	310	76,14236	21,88933	14,65855	100
Drenaje pluvial per cápita	301	0,0000975	0,0010796	0	0,0175824
Tasa de desnutrición (leve) en chicos	294	23,06979	7,268409	0	57,14286
Nº de mercados per cápita	304	0,0014271	0,0108282	0	0,1517241
Nº de museos per cápita	307	0,0000197	0,0000834	0	0,0007096
Nº de invernaderos municipales per cápita	307	0,0000261	0,0001473	0	0,0018727
Nº de teatros per cápita	304	0,0000283	0,0000834	0	0,0007485
Drenaje pluvial per cápita	301	0,0000975	0,0010796	0	0,0175824
<i>VARIABLES CÍVICAS, DEL SECTOR PRIVADO Y VCP INSTITUCIONALES</i>					
Sector privado VCP1 (estrecho)	302	-3,24E-09	1,529804	-0,3014942	18,07868
Sector privado VCP1 (amplio)	300	3,01E-09	2,218095	-0,3939436	28,14334
Organizaciones cívicas VCP1	303	2,40E-09	2,214992	-2,113017	14,53127
Organizaciones cívicas VCP2	303	-2,09E-09	1,409639	-0,7906216	19,95697
Organizaciones cívicas VCP3	303	3,74E-10	1,22872	-4,631424	12,27311
Tecnología de la información VCP1	310	1,64E-08	1,523458	-1,559143	5,086413
Tecnología de la información VCP2	310	4,94E-09	1,269668	-3,249391	2,235586
Participación con el gobierno central VCP1	308	-4,60E-10	1,504751	-1,34103	5,628184
Participación con el gobierno central VCP2	308	9,52E-11	1,225236	-1,770268	2,023645
Planificación de proyectos VCP1 (estrecha)	310	2,36E-09	1,591479	-2,717535	2,23125
Planificación de proyectos VCP1 (amplia)	310	1,89E-09	1,918622	-3,742305	3,183519
Formación y construcción de capacidades VPC1	309	4,59E-09	2,16697	-4,098481	5,957512
Formación y construcción de capacidades VPC2	309	3,46E-09	1,774462	-3,674549	4,47929
Autoridad sanitaria local ficticia	310	0,916129	0,2776424	0	1

<sup>a</sup> Proveedores de salud no estatales, ni privados y ONG.





# NOTAS

## Introducción

1. El sitio del LSE es: <http://personal.lse.ac.uk/faguett/>. El sitio web de la editorial es: <http://www.press.umich.edu/script/press/175269>

## Capítulo 1

1. Klein (1982b), p. 282.
2. En dólares de 1952.
3. Ver Klein (1982), capítulo 9.
4. Para un debate del regionalismo de Santa Cruz y las relaciones entre centro-regiones, ver Rodríguez (1993) y Dunkerley (1984), capítulo 3.
5. David Tuchsneider, especialista en desarrollo rural, Banco Mundial, entrevista, La Paz, 3 de mayo de 1997.
6. Explicaciones detalladas acerca de la reforma descentralizadora se pueden encontrar en Molina (1997), Gonzales-Arana (1992) y Grupo DRU (1996).
7. En el momento los estrategias del MNR predijeron alegremente tal resultado; se equivocaron.
8. “Injertos tramposos en ‘Participación Popular’”, *Hoy*, 19 de enero de 1994; “La declaratoria de guerra del primer mandatario”, *La Razón*, 27 de enero de 1994; y “Arrogancia insultante”, *Presencia*, 27 de febrero de 1994 son solo tres de los muchos artículos que aparecieron en la prensa boliviana documentando la reacción popular a la “maldita ley”. Estos están documentados en Unidad de Comunicación (1995).
9. Principalmente las nuevas administraciones presidenciales de 1997 y 2002; esta última seguida de agitación política y la renuncia del presidente en el 2003.
10. Las prioridades legales de los municipios eran otras, como se describe en la segunda sección; los proyectos de energía e hidrocarburos usualmente son regionales o de ámbito nacional en términos de costos y beneficios, y por eso no apropiadas para municipios individuales.

11. Donde es posible, uso indicadores de necesidad del primer año del periodo en cuestión (esto es, de 1994 para 1994-96). Para algunos indicadores de necesidad, recogidos solo en el censo de 1992 o el 'censo municipal' de 1997, esto no es posible.

12. Estos valores más altos no desaparecen pues están incluidos en el cálculo de la línea de tendencia.

13. Este gráfico no se muestra para ahorrar espacio; es similar a la figura 13.

14. Estas son tasas proyectadas de analfabetismo usando observaciones de puntos en los censos de 1992 y 2001, los únicos datos disponibles para los 310 municipios de Bolivia.

15. Estos gráficos adicionales, así como para otros sectores, están disponibles en el sitio web de la editorial, así como en: <http://personal.lse.ac.uk/faguetj/>.

16. Se pueden ver en el sitio web de la editorial: <http://www.press.umich.edu/script/press/175269>, así como en: <http://personal.lse.ac.uk/faguetj/>.

## Capítulo 2

1. Instituto Nacional de Estadística. 1992. *Censo nacional de población y vivienda*. La Paz: INE. Viacha está en decimocuarto lugar entre los municipios más populosos de Bolivia

2. Un índice oficial de pobreza que se calcula con los datos del censo.

3. Remigio Quispe Mendoza, Walter Patzi Paty y Nemesio Mamani Fernández, presidente del comité de vigilancia (CV1), presidente de la federación de la junta vecinal (1) y oficial de la federación, respectivamente, entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.

4. Huber Quintela y Esteban Ticona, concejales municipales (del MNR y Condepa respectivamente), entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.

5. Reynaldo Aguilar, director distrital de salud, entrevista, Viacha, 10 de octubre de 1997.

6. Luis González, director departamental, Fondo de Inversión Social, entrevista, Viacha, 17 de marzo de 1997.

7. Carlos Núñez, entrevista, Viacha, 19 de marzo de 1997.

8. El Alto, un antiguo suburbio de La Paz, es en gran medida resultado de la migración del campo a la ciudad en una escala mucho mayor.

9. El concejal Esteban Ticona y el teniente coronel Adolfo Dávila Chacón, comandante de la guarnición local del ejército, son dos de las muchas personas que me expresaron esta opinión generalizada. En palabras de Dávila: "La muerte de Max Fernández fue una gran ayuda para la UCS. Condepa era más fuerte que la UCS en Viacha, pero la muerte de Max produjo un voto de duelo y la UCS ganó fácilmente". (Entrevista, 19 de marzo de 1997).

10. Las reformas estructurales de 1993-94 extendieron el ciclo electoral local de dos a cuatro años.

11. Oscar Magnani Meyta, entrevista, Viacha, 21 de marzo de 1997.
12. Alejandro Yujra, Rony Morales e Hipólito Tovar, vicepresidente de la Federación de Juntas de Viacha (2), secretario de la junta de San José, y miembro y portavoz del CV2, entrevista, Viacha, 19 marzo de 1997.
13. Edwin Callisaya, entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.
14. Jorge Rada, director financiero, entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.
15. María Luisa Lucuy (que había sumido poco antes el cargo de directora distrital de educación), entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.
16. Magnani, entrevista.
17. Por ejemplo, el Programa de Reforma Educativa estableció clases hexagonales para primaria, pero todas las que se construyeron en Viacha en los años previos fueron las “cajas cuadradas” tradicionales.
18. Magnani, entrevista.
19. Callisaya, entrevista.
20. Rada, entrevista.
21. Lucuy, entrevista.
22. Núñez, entrevista.
23. Quintela y Ticona, entrevista.
24. Luis Paz, director ejecutivo de Incerpaz, entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.
25. Aguilar, entrevista.
26. Gladys Lozano, subprefecta por la provincia de Ingavi (MNR), entrevista, Viacha, 17 de marzo de 1997.
27. Los prefectos son nombrados directamente por el presidente. Se considera generalmente a los subprefectos representantes del gobierno central.
28. Un hecho inesperado porque la UCS era parte de la coalición nacional en el gobierno.
29. José Luis Claros, entrevista, Viacha, 21 de marzo de 1997.
30. Fr. Justino Limachi, párroco, entrevista, Viacha, 16 de octubre de 1997.
31. Núñez, entrevista.
32. L. González, entrevista.
33. Dávila, entrevista.
34. Ídem.
35. José Quezo Cusi, líder comunitario, Lorenzo Julián, maestro y notario electoral, y Olga Cusi de Julián, enlace de *Plan Internacional*, entrevista, Santa Ana de Machaqa, 23 de marzo de 1997.
36. Ídem.
37. Lozano, entrevista.
38. Dávila, entrevista.
39. Callisaya, entrevista.
40. Paz, entrevista.

41. Lozano, entrevista.
42. Núñez, entrevista.
43. Esteban Ticona, concejal municipal, entrevista, Viacha, 9 de octubre de 1997.
44. Dávila, entrevista.
45. Rada, entrevista.
46. Hipólito Tovar, presidente del CV2, entrevista, Viacha 19 de marzo de 1997.
47. Dávila, entrevista.
48. Quintela y Ticona, entrevista.
49. Los PDM se desarrollaron a través de unos minuciosos seminarios de planificación participativa que se llevaron a cabo en cada uno de los más o menos 100 municipalidades bolivianas en 1994. Se invitaron delegados de un amplio espectro de la sociedad, para trabajar en talleres donde se identificaron necesidades y se clasificaron proyectos sobre la base de las prioridades individuales de las comunidades. Los PDM debían ser planes multianuales, y la base para la elaboración de los Planes Operativos Anuales.
50. Quintela y Ticona, entrevista.
51. Ídem.
52. Ídem.
53. Quezo, Julián y Cusi, entrevista.
54. Genaro Mamani Chiri, Gumercindo Vito Guarachi, Saturnino Tola Mamani y Doroteo Callisaya Mamani, líder comunitario, funcionario distrital, representante ante la Federación de Ayllus y Comunidades Indígenas de la Provincia de Ingavi (Facopi) y funcionario de la comunidad respectivamente, entrevista, Titik'ana Takaka, 20 de marzo de 1997.
55. Gerónimo Colque, sublíder comunitario (Distrito Seis), Severo Guarachi, líder comunitario (Chama), Simón Canavi, líder comunitario (Viacha), y Alicia Rodríguez, líder feminista (Distrito Cinco), entrevistas, Viacha, 17 de marzo de 1997.
56. Callisaya, entrevista.
57. Quintela y Ticona, entrevista.
58. Paz, entrevista.
59. Tomás Palacios Rodríguez, líder local de Condepa, entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.
60. Lozano, entrevista.
61. Aguilar, entrevista.
62. Este es solo uno, aunque el más radical, de los poderes compensatorios del concejo municipal.
63. Un capítulo "adicional" que analiza la gobernabilidad local en siete municipios más está disponible en: <http://personal.lse.ac.uk/faguetj/> así como también el sitio web de la editorial <http://www.press.umich.edu/script/press/175269>

64. Dávila, entrevista.
65. Max Mercado, presidente de la Federación de Juntas de Viacha, entrevista, 11 de octubre de 1997.
66. Remigio Quispe, presidente, comité de vigilancia, entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.
67. De los cinco sectores calificados de “muy buenos” a “muy malos”, Quispe solo calificó a un sector de “malo”. Tanto el alcalde como el concejo municipal dijeron que dos sectores eran “malos”.
68. Un maestro de matemáticas y residente de Viacha.
69. Un estudiante de ingeniería y también residente de Viacha.
70. Yujra, Morales y Tovar, entrevista.
71. Construir de esta manera ahorra en ladrillos pero el resultado es una estructura más débil.
72. De acuerdo a Morales y Tovar.
73. Rony Morales e Hipólito Tovar, secretario de la junta de San José, y miembro y portavoz del CV2 respectivamente, entrevista y visitas *in situ*, Viacha, 21 de marzo de 1997.
74. Quezo, Julián y Cusi, entrevista.
75. Paz, entrevista.
76. Yujra, Morales y Tovar, entrevista.
77. Ticona, entrevista.
78. Los municipios están clasificados administrativamente en cada provincia, 1°, 2°, 3°, etc. El 1er. municipio de cada provincia es su capital, cosa de la cual sus residentes generalmente se sienten orgullosos.
79. Ticona, entrevista.
80. Huber Quintela (a), concejal municipal (MNR), entrevista, Viacha, 10 de octubre de 1997.
81. Callisaya, entrevista.
82. Huber Quintela (b), concejal municipal (MNR), entrevista, Viacha, 16 de octubre de 1997.
83. El signo “\$” de aquí en adelante se refiere al dólar de EE.UU, el tipo más común de unidad para transacciones grandes en Bolivia.
84. Paz, entrevista.
85. Paz se estaba refiriendo evidentemente a los votos por la UCS (partido), y no por la CBN (embotelladora). El no hacer la distinción entre ambas es revelador.
86. *Ibid.*
87. Colque, entrevista; Guarachi, entrevista; Canavi, entrevista; y Rodríguez, entrevista.
88. Núñez, entrevista.
89. Robles, entrevista.
90. Núñez, entrevista.

91. Dávila, entrevista. “Pero Soboce no se mete”, añadió, “son demasiado pragmáticos”.
92. Paz, entrevista.
93. Juan Carlos Blanco, director de la planta embotelladora de la CBN, entrevista, Viacha, 16 de octubre de 1997.
94. Max Fernández, fundador tanto de UCS como de CBN. Ver arriba.
95. Esteban Ticona Alejo y Xavier Albó, *Jesús de Machaqa: la marka rebelde 3, la lucha por el poder comunal*, Cipc/Cedoin, La Paz: 1997, pp. 295-6.
96. Ticona, entrevista.
97. Palacios, entrevista.
98. Ticona, entrevista.
99. Quintela (b), entrevista.
100. Antonio Soto, jefe local del MIR, entrevista, Viacha, 10 de octubre de 1997.
101. Palacios, entrevista.
102. Villa Santiago de Chacoma, Rosapata y Nazacara, entrevistas, 11, 14 y 14 de octubre de 1997.
103. Cusi, Julián y Cusi, entrevista.
104. Ticona y Albó, entrevista.
105. Armando Godínez, antropólogo, numerosas conversaciones, La Paz, febrero-mayo y septiembre-noviembre de 1997.
106. Quispe, Patzi y Mamani, entrevista; Tovar, Yujra y Morales, entrevista.
107. Colque, entrevista; Guarachi, entrevista y Rodríguez, entrevista.
108. Francisco Juliano Paz, funcionario de la comunidad de Santa Ana de Machaqa, entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.
109. Mamani, Vito, Tola y Callisaya, entrevista.
110. Juan Laurel Hinojosa, doña Francisca Plata de Maldonado, Julio Choque Huanca y Jaime Gómez, coordinador comunitario, dirigente comunitaria, funcionario de educación y director de escuela, entrevista, Názacara, 14 de octubre de 1997.
111. Eulogio Choque y Valentín Atahuichi Callisaya, funcionario cantonal y responsable comunitario de construcción, entrevista, Villa Santiago de Chacoma, 11 de octubre de 1997.
112. Cusi, Julián y Cusi, entrevista.
113. Mamani, Vito, Tola y Callisaya, entrevista.
114. Laurel, Plata, Choque y Gómez, entrevista.
115. Colque, entrevista; Guarachi, entrevista y Rodríguez, entrevista.
116. Laurel, Plata, Choque y Gómez, entrevista.
117. Cusi, Julián y Cusi, entrevista.
118. Mamani, Vito, Tola y Callisaya, entrevista.
119. Ídem.
120. La confederación de trabajadores campesinos fue, junto con la de mineros y empleados públicos, un componente importante de la Central Obrera Boliviana, cuyo liderazgo por muchos años ejerció gran poder en La Paz.

121. Ver Dunkerley (1984), Klein (1993), Albó *et al.* (1990), Ticona y Albó (1997), entre otros.
122. Dávila, entrevista.
123. Ticona y Albó, *Ídem*, pp. 29-43.
124. *Ídem*, p. 40.
125. *Ídem*, p. 137.
126. *Ídem*, pp. 137-139.
127. Xavier Albó, Armando Godínez, Kitula Libermann y Francisco Pifarré, *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*, MEC/Cipca/Unicef, La Paz: 1990, pp. 125-135.
128. Limachi, entrevista.
129. Samuel Doria Medina era el candidato vicepresidencial del MIR en las elecciones generales de 1997.
130. Blanco, entrevista.
131. *Presencia*. “Los vecinos viacheños marchan hoy para que se vaya su alcalde”. 22 de marzo de 1997.
132. De acuerdo a voceros de UCS, la multitud varía de 150 a 200 personas y según el CV2, llegó a 500.

### Capítulo 3

1. Luis Saucedo Tapia, alcalde de Charagua, entrevista, Santa Cruz, 31 de marzo de 1997.
2. Fernando Muñoz Franco, entrevista, Santa Cruz, 31 de marzo de 1997.
3. Secretaría Nacional de Participación Popular. 1997. *Matriz resumen de las auditorías SAYCO practicadas en gobiernos municipales categoría “C” (Pob. mayor a 15.000 y menor a 50.000 hab.): Informe SCAE/IEA*.
4. Eulogio Núñez, director de Cipca y asesor del municipio, entrevista, Charagua, 2 de abril de 1997.
5. Esto es, basada en la población.
6. Saucedo (a), entrevista.
7. Xavier Albó, *Los guaraní-chiriguano: la comunidad de hoy*, La Paz: Cipca, 1990, pp. 19-22. Albó es reconocido por ser una de las principales autoridades acerca de la cultura guaraní en Bolivia.
8. Fr. Gabriel Siquier (Tiano Piru), párroco, entrevista, Isoso, 3 de abril de 1997. Siquier es otro sacerdote español que se ha dedicado a comprender al pueblo guaraní y a trabajar con él.
9. Javier Medina (ed.), *Arakuarenda: un centro intercultural de capacitación para el desarrollo guaraní*, La Paz: Arakuarenda/FIS, 1994, pp. 19-30.
10. Leonardo Guarupachi, capitán grande de Parapitiguasu (Charagua Sur), entrevista, Charagua Sur rural, 18 de diciembre de 2009.

11. Corte Nacional Electoral (Dirección de Informática), Estadística de votación absoluta, Elecciones municipales de 1993 y 1995. Base de datos.
12. Pablo Diego Vaca y David Segundo, dirigente comunitario y asesor, entrevista, Yapiroa, 3 de abril de 1997. Los dirigentes locales sostenían opiniones similares en comunidades rurales en toda Charagua, incluyendo Kapiwasuti, Taputamí, Akae y El Espino, entre otras.
13. Hombre blanco, en guaraní.
14. Florencio Antuni Sánchez, presidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 1 de abril de 1997.
15. Luis Saucedo Tapia, alcalde, entrevista, Charagua, 1 de abril de 1997.
16. Ídem.
17. Crispín Solano Menacho, concejal municipal (MBL) y expresidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 28 de octubre de 1997.
18. Antuni (a), entrevista.
19. Julián Segundo Chipipi, concejal municipal (MNR), entrevista, Charagua, 2 de abril de 1997.
20. Abelardo Vargas Portales, presidente del concejo municipal (ADN), entrevista, Charagua, 1 de abril de 1997.
21. Walter García Juárez y Jorge Cortez Romero, presidente de la asociación comunitaria y miembro de la comunidad, entrevista, Charagua, 3 de abril de 1997.
22. Saucedo (b), entrevista.
23. Núñez, entrevista.
24. Antuni (a), entrevista.
25. Saucedo (a), entrevista.
26. Antuni (a), entrevista; Oscar Hugo Aramayo Caballero, director distrital de educación, entrevista, Charagua, 4 de abril de 1997.
27. Núñez, entrevista.
28. Saucedo (b), entrevista.
29. Núñez, entrevista.
30. Francisco Chávez Flores, Delcio Moreno Candia, Mario Arreaga, Andrés Chávez Flores, Vicente Moreno y Licelio Cuéllar Martínez, dirigente comunitario, auxiliar de la capitanía, administrador del hospital, auxiliar de enfermería, presidente de la asociación escolar y director adjunto del distrito del Alto Isoso, entrevista, La Brecha, 3 de abril de 1997.
31. Vaca y Segundo, entrevista.
32. Demetrio Caurey y Florencio Altamirano, presidente del comité de riego de la comunidad y responsable de infraestructura, entrevista, Kapiwasuti, 2 de abril de 1997.
33. Pablo Carrillo y Marcial Arumbari, líder comunitario y oficial, entrevista, El Espino, 4 de abril de 1997.



34. Es decir, una escuela financiada con fondos públicos y concebida, por sus mejores instalaciones y cursos, para aceptar estudiantes de una amplia zona rural.
35. Chávez, Moreno, Arreaga, Chávez, Moreno y Cuéllar, entrevista.
36. García y Cortez, entrevista.
37. Carrillo y Arumbari, entrevista.
38. Israel Romero Macuendí y Florencio Altamirano, dirigente comunitario y miembro de la comunidad, entrevista, Akae, 2 de abril de 1997.
39. Carrillo y Arumbari, entrevista.
40. Vaca y Segundo, entrevista.
41. Luis García e Hipólito Sirari Ena, fundador de la comunidad/asesor de la capitanía, y dirigente comunitario, entrevista, Rancho Nuevo, 28 de octubre de 1997.
42. Carrillo y Arunbari, entrevista.
43. Chávez, Moreno, Arreaga, Chávez, Moreno y Cuéllar, entrevista.
44. Juan Carlos Gutiérrez, entrevista, Charagua, 1 de abril de 1997.
45. Aramayo, entrevista.
46. Siquier, entrevista.
47. Antuni (a), entrevista.
48. Julián Segundo Chipipi, concejal municipal (MNR), entrevista, Charagua, 2 de abril de 1997.
49. Vargas, entrevista.
50. Saucedo (a), entrevista.
51. Ídem.
52. Ídem.
53. Ídem.
54. Cabi forma parte de la APG, aunque de alguna manera con tradiciones más antiguas que la mayoría del resto de la APG, como se explica con más detalle abajo.
55. Fray Luis Roma, párroco, entrevista, Charagua, 29 de octubre de 1997.
56. Abelardo Vargas Portales y Abilio Vaca, presidente del concejo municipal y concejal (ADN y MBL) respectivamente, entrevista, Charagua, 28 de octubre de 1997.
57. Segundo, entrevista.
58. Ídem.
59. Solano, entrevista.
60. Segundo, entrevista.
61. Ídem.
62. Caurey y Altamirano, entrevista.
63. Vaca y Segundo, entrevista.
64. Chávez, Moreno, Arreaga, Chávez, Moreno y Cuéllar, entrevista.
65. Hilda Ibáñez vda. de Castro y Vidal Durán Sala, dirigente comunitaria y asesor, entrevista, Isiporenda, 29 de octubre de 1997.

66. García y Cortez, entrevista.
67. Carrillo y Arumbari, entrevista.
68. J.C. Gutiérrez, entrevista
69. Roma, entrevista.
70. Saucedo (b), entrevista.
71. Antuni (a), entrevista.
72. Omar Quiroga Antelo, presidente de la junta vecinal, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
73. Antuni (a), entrevista.
74. Josué Aiduare y Florencio Aiduare, dirigentes comunitarios, entrevista, Taputamí, 2 de abril de 1997.
75. Romero y Altamirano, entrevista.
76. Carrillo y Arumbari, entrevista.
77. García y Cortez, entrevista.
78. Francisco Chávez, Alberto Rodríguez e Ignacio Álvarez, líder comunitario, asesor de la capitania grande y miembro de la comunidad, entrevista, La Brecha, 28 de octubre de 1997.
79. Y los guaraníes que tan abiertamente desdeñaban sus afiliaciones partidarias.
80. Saucedo (b), entrevista.
81. A. Vargas, entrevista.
82. Saucedo (b), entrevista.
83. Segundo, entrevista.
84. Roberto Vargas, director de finanzas, entrevista, Charagua, 30 octubre 1997.
85. James Madison, Alexander Hamilton & John Jay, *The Federalist Papers*, NY: New American Library, 1961. Ver especialmente el nº 10.
86. Los prefectos departamentales, nombrados directamente por el presidente, son en esencia autoridades del gobierno central (ver antes).
87. Wilfredo Anzoátegui Vaca, director del hospital, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
88. García y Sirari, entrevista.
89. El que habla admitió haber hecho campaña por ADN y ser banzerista.
90. Vargas y Vaca, entrevista.
91. Edgar Gutiérrez Hurtado (a), jefe de ADN, entrevista, Charagua, 28 de octubre de 1997.
92. La política boliviana se dividía tradicionalmente en dos grupos centrados, por una parte, en el MNR y, por otra parte, en ADN. Los escalafones más altos de ambos partidos se despreciaban.
93. Luis Saucedo Tapia (c), alcalde, entrevista, Charagua, 27 de octubre de 1997.
94. Florencio Antuni Sánchez, presidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
95. Solano, entrevista.

96. Vargas y Vaca, entrevista.
97. Ibáñez y Durán, entrevista.
98. J. C. Gutiérrez, entrevista.
99. Prof. Pedro Fidel Ribera Caballero, miembro del directorio de Agacor, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
100. Antuni (b), entrevista.
101. J. C. Gutiérrez (a), entrevista.
102. Saucedo, entrevista.
103. J. C. Gutiérrez (a), entrevista. La denominación de esta región como “Chaco seco” es aceptada ampliamente en toda Bolivia.
104. Ribera, entrevista.
105. Chávez, Rodríguez y Álvarez, entrevista.
106. Segundo, entrevista.
107. Núñez, entrevista.
108. Aramayo, entrevista.
109. Núñez, entrevista.
110. Albó, *op. cit.*, pp. 19-31 y 332-338. Ver también Kevin Healey, *Caciques y patronos: una experiencia de desarrollo rural en el sud de Bolivia*, Cochabamba: Ceres, 1982, y Francisco Pifarré, *Los guaraní-chiriguano: historia de un pueblo*, La Paz: Cipca, 1989.
111. Núñez, entrevista.
112. Albó, *Los guaraní-chiriguano*.
113. Roma, entrevista.
114. Ídem.
115. Chávez, Rodríguez y Álvarez, entrevista.
116. Paul Carrillo, Ricardo Melgar y Marcial Arumbari, dirigente comunitario, miembro de la comunidad y oficial, entrevista, El Espino, 31 de octubre de 1997.
117. Antuni (b), entrevista.
118. Teniente coronel Fair Eduardo Villaroel, comandante de la guarnición, entrevista, Charagua, 2 de abril de 1997.
119. J. C. Gutiérrez, entrevista.
120. Quiroga, entrevista.
121. Ídem.
122. Núñez, entrevista.
123. Quiroga, entrevista
124. Nelson Eguez Gutiérrez, dirigente local del comando del MNR, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
125. E. Gutiérrez, entrevista.
126. Ibáñez y Durán, entrevista
127. Núñez, entrevista. Medina (1994) explica que la estructura social del pueblo guaraní fue destruida hacia los años 1950. En el altiplano y valles de Bolivia, los

pueblos aymara y quechua fueron capaces de presentarse a los terratenientes con un frente unido de confederaciones campesinas y organizaciones tradicionales comunitarias, y así demandar tierras durante la revolución of 1952-53. Pero, en la provincia Cordillera, los terratenientes explotaron la reforma de la tierra a su provecho extendiendo sus propiedades y capturando comunidades guaraníes.

128. E. Gutiérrez, entrevista
129. El corregidor de Charagua es un empleado municipal.
130. E. Núñez, entrevista.
131. Solano, entrevista.
132. Saucedo (a), entrevista.
133. Romero y Altamirano, entrevista.
134. García y Cortez, entrevista.
135. Carrillo y Arumbari, entrevista.
136. Romero y Altamirano, entrevista.
137. Chávez, Moreno, Arreaga, Chávez, Moreno y Cuéllar, entrevista.
138. Carrillo y Arumbari, entrevista.
139. Abelino Sánchez Ramírez, vicepresidente de la junta vecinal, entrevista, Estación Charagua, 30 de octubre de 1997.
140. Albó, *Los chiriguano-guaraníes*, pp. 240-250.
141. Antuni (a), entrevista.
142. Muñoz, entrevista.
143. Ídem. pp. 302-317. Albó describe el largo proceso de organización social guaraní.
144. Muñoz, entrevista.
145. Siquier, entrevista.
146. Antuni (a), entrevista.
147. Ídem.
148. Muñoz, entrevista.
149. Caurey y Altamirano, entrevista.
150. Romero y Altamirano, entrevista.
151. Caurey y Altamirano, entrevista. Esta, por supuesto, era la intención original de la ley.
152. Ibáñez y Durán, entrevista.
153. Leoncio Pabaroa y Javier Yupico, dirigente comunitario interino y exdirigente, entrevista, Copere Brecha, 29 de octubre de 1997.
154. Vaca y Segundo, entrevista.
155. El tupi-guaraní se parece más al guaraní que se habla en Paraguay.
156. Saucedo se refiere aquí tanto los recursos recaudados tanto de manera local como externamente.
157. Saucedo (c), entrevista.
158. Antuni (b), entrevista.

159. Isiporenda, La Brecha, Yapiroa y Copere Brecha, entre otras, testificaron sobre esto.
160. Chávez, Rodríguez y Álvarez, entrevista.
161. Eguez, entrevista.
162. García y Cortez, entrevista.
163. Carrillo y Arumbari, entrevista.
164. Albó, *op. cit.*
165. Pabarao y Yupico, entrevista.
166. Hegel, GWF, *Philosophy of Right*, trans. SW Dyde, Amherst, N.Y.: Prometheus Books, 1996.
167. Vaca y Segundo, entrevista.
168. Villaroel, entrevista
169. Núñez y Aramayo, entre otros, coincidieron en este punto.
170. Ribera, entrevista.

#### Capítulo 4

1. Ver, por ejemplo, Faguet (2004) y Faguet & Sánchez (2008).
2. Solo consideramos los valores no negativos de  $g^l$  y  $g^c$ . Al invertir el orden del juego y resolviendo el gobierno local como un líder Stackelberg arroja resultados simétricos en los cuales toda provisión es local a no ser que  $\alpha < \tau$ . Consideramos este orden del juego menos realista.
3. Ahora el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.
4. Se han creado una serie de nuevos municipios desde 1994, principalmente dividiendo los grandes en dos o más. Para analizar unidades geográficas similares, uso las fronteras municipales de 1994 como áreas mínimas comparables.
5. <http://governancefrombelow.net/data/>
6. Quiero decir que no combino información de diferentes fuentes en una sola variable.
7. De los tres sectores descartados, el multisectorial incluye suficiente diversidad de proyectos como para carecer de sentido funcionalmente como categoría; y sin casi ninguna inversión por parte de los gobiernos locales en hidrocarburos o minería la comparación se hace imposible.
8. La tasa de cambio promedio para el año 2000 era Bs. 6.19 por dólar americano.
9. Así  $\alpha_m^*$  toma el valor 0 para todas las municipalidades y todos los años antes de 1994, y es idéntica a  $\alpha_m$  para todos los años a partir de 1994.
10. Note que aquí “tasa” denota existencias; no es un flujo.
11. Uso ambos para educación y obtengo una variación insperada de signo en nuestros resultados (ver abajo).
12. Ver, por ejemplo, Wolman en Bennett (1990), o Putnam (1993).

13. Se presentan las razones de estos cambios en el capítulo 1.
14. Se omiten los resultados de la irrelevancia para ser breves.

## Capítulo 5

1. Treisman (2007), pp. 7-8. [Nota de la traductora: al no haber versión en castellano del libro, todas las citas a partir de aquí son mis traducciones. Lo mismo sucede con Willis & Oates; Diaz-Cayeros; Ellis & Bahiigwa; Manor (1999); Litvack, Ahmad & Bird; Slater].

2. Treisman (2007), p. 8.

3. Mi uso de “literatura de políticas públicas” es lo suficientemente elástico como para incluir estudios del desarrollo.

4. Treisman analiza muchos más argumentos que los contenidos en los párrafos que siguen. La mayor parte de este análisis es, desde mi perspectiva, correcto. Exhorto a los estudiosos de la descentralización que lo lean.

5. Minkler (2010) menciona un punto relacionado diciendo que las tasas de lectura de periódicos son mucho más altas para los locales que para la prensa nacional, en relación con las poblaciones metropolitanas versus nacionales. Esto implica que los ciudadanos están más interesados en los asuntos locales y mejor informados también.

6. El *Census Bureau* contó alrededor de 87.525 “gobiernos locales” en su 2002 *Census of Governments*.

7. Para simplificar, asumamos la regla del equilibrio presupuestario a niveles tanto local como nacional, de lo contrario los votantes promedio elegirán racionalmente una provisión alta de bienes públicos y no impuestos.

8. Se podría también conjeturar que las elecciones locales ayudan a descomponer el bien conocido problema de multidimensionalidad (para un buen estudio, ver Mueller 1989) al crear contiendas electorales en espacios dedicados a asuntos menos amplios. Esto es importante no por los análisis técnicos —los resultados electorales son todavía inextricables en términos de revelar información en espacios multidimensionales— sino porque crean foros para campañas, peticiones, cobertura, etc. centrados en necesidades locales.

9. Bardhan cita el hallazgo de Hanson & Hartman (1994) de que poca gente pobre se mueven entre los estados de EE.UU. en busca de beneficios sociales más altos.

10. Generalizando, una visión más exacta del comportamiento humano parecería ser que la gente se mueve entre regiones y distritos por razones de empleo, familiares o por jubilación, y no en búsqueda de bienes públicos particulares. Pero si eligen dónde ubicarse dentro de un distrito específico —esto es, los márgenes— sobre la base de la oferta local de bienes públicos.

11. Besley & Coate (2003) llaman este enfoque “modelo estándar”.

12. Ver por ejemplo Faguet (2004) y Faguet & Sánchez (2008).
13. Este es el sujeto de una literatura de rápido crecimiento a menudo llamada “Q” [por las palabras en inglés *qualitative* y *quantitative*. Ver, por ejemplo, Rao & Woolcock (2003).

## Capítulo 6

1. Corte Nacional Electoral.
2. A. Vargas, entrevista. Ver capítulo 5, segunda sección, “Concejo municipal”.
3. Corte Nacional Electoral.
4. Ver Albó, *Los guaraní-chiriguano* (1990), capítulos 3 y 8, y Albó, Godínez, Libermann y Pifarré, *Para comprender las culturas rurales en Bolivia* (1990), parte I, capítulos 2 y 3, y parte III, capítulo 4.
5. En la página web de la editorial del libro original en inglés, se dan detalles de Porongo, Baires y Atocha en el llamado “bonus chapter”. Ver <http://personal.lse.ac.uk/faguetj/>
6. En algunos países la tercera fuente para financiar campañas es el gobierno.
7. Podemos pensar que estas corrientes son horizontales (esto es, en el espacio) y verticales (esto es, entre sectores, actividades o identidades).

## Capítulo 7

1. La ecuación completa (1) es el mejor modelo de inversión municipal. Los resultados de las ecuaciones omitidas (1') y (1'') son completamente consistentes con las que aquí presentamos.
2. Esta vez empresas totales —para evitar multicolinealidad con el término NFC, que incluye empresas constructoras.

## Capítulo 8

1. Guzman Callisaya, presidente de Fejuve, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
2. Ídem.
3. Distrito Siete: Mauricio Mamani, Oscar Soto, Guzman Callisaya, Héctor Mayta, Franklin Merlo, Saturnino Laguna y Nelson Murillo, auxiliar del alcalde, miembro del CV, presidente de Fejuve, superintendente municipal, técnico municipal, responsable de transporte, y secretario de educación y cultura de Fejuve, entrevista, Viacha, 11 de diciembre de 2009.
4. Guzman Callisaya, entrevista.
5. Marcelo Flores Tapia y Juan David Merlo Quispe, miembros del comité de vigilancia de los Distritos 1 y 2, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.

6. Marcos López, director regional de ventas, Soboce, entrevista, La Paz, 10 de diciembre de 2009.
7. Fabio Mayta, técnico organizativo de Cipca, entrevista, Viacha, 11 de diciembre de 2009.
8. Luis Calle Callisaya, responsable de la Asociación Agraria de Viacha, entrevista, Viacha, 9 de diciembre de 2009.
9. Arsenio Lamas, alcalde de Viacha, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.
10. Flores y Merlo, entrevista.
11. Fabio Mamani, director distrital de Educación, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.
12. Flores y Merlo, entrevista.
13. Ídem.
14. Ídem.
15. Calle, entrevista.
16. Ídem.
17. Oscar Soto, miembro del CV, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
18. Yajaira Barriga, responsable de la oficina de Cipca en Viacha, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.
19. Fabio Mamami.
20. Fabio Mayta, entrevista.
21. Mauricio Mamani, auxiliar del alcalde, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
22. Víctor Hugo Jurado, especialista en gobernabilidad del municipio de Viacha, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.
23. Hernán Arroyo Vela, presidente del concejo municipal, entrevista, Viacha, 11 de diciembre de 2009.
24. Ídem.
25. Jurado, entrevista.
26. Ídem.
27. Lamas, entrevista.
28. Ídem.
29. Ídem.
30. Fabio Mamani, entrevista.
31. Barriga, entrevista.
32. Lamas, entrevista.
33. Calle, entrevista.
34. Flores y Merlo, entrevista.
35. Calle, entrevista; López, entrevista.
36. Héctor Mayta, entrevista.
37. Calle, entrevista.



38. Lamas, entrevista.
39. López, entrevista.
40. Ídem.
41. Ídem.
42. Flores y Merlo, entrevista.
43. López, entrevista.
44. Calle, entrevista.
45. Héctor Mayta, entrevista.
46. Calle, entrevista.
47. Arroyo, entrevista.
48. Fabio Mamani, entrevista.
49. Flores y Merlo, entrevista.
50. Fabio Mayta, entrevista.
51. Fabio Mamani, entrevista.
52. Barriga, entrevista.
53. Calle, entrevista.
54. Lamas, entrevista.
55. Mamani *et al*, entrevista.
56. Fabio Mayta, entrevista.
57. Ídem.
58. Fabio Mamani, entrevista.
59. Lamas, entrevista.
60. Fabiano Mamani, entrevista.
61. Calle, entrevista.
62. Arroyo, entrevista.
63. Soto, entrevista.
64. Lamas, entrevista.
65. Mayta, entrevista.
66. Fabio Mayta, entrevista.
67. Fabio Mamani, entrevista.
68. Flores y Merlo, entrevista.
69. Acrónimo de taxi de ruta fija. En Charagua estos son por lo general minibuses abarrotados de gente y carga.
70. Gustavo García Gutiérrez, concejal municipal (y fundador de Cacha), entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
71. Rolando Arriaga y Aníbal Ortiz López, gerente operativo y director de Agacor, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
72. García G., entrevista.
73. Instituto Nacional de Estadística. 2010. "Proyecciones de la población municipal por sexo." La Paz: INE. Descargada 10/09/2010 at: <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20407.HTM>

74. Ricardo Chávez Montenegro, director distrital de educación, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009.

75. Isi Gutiérrez, secretaria del concejo municipal, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009.

76. Ídem.

77. Carlos Sánchez y Napoleón Aramayo, encargado de educación y cultura de la capitania de Charagua Norte y encargado de salud y miembro de la comisión política de la Asamblea del Pueblo Guaraní, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009.

78. Artículo 30(I) Bolivia. 2008. *Nueva Constitución Política de Estado*. Congreso Nacional.

79. Marleny González, administradora del hospital, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.

80. Teniente coronel José Mario Márquez Alba, comandante del regimiento militar, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.

81. José Núñez, presidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009.

82. Rolando Arriaga y Aníbal Ortiz López, gerente de operaciones y director de Agacor, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.

83. Carlos Sánchez y Napoleón Aramayo, responsable de educación y cultura de la capitania de Charagua Norte y responsable de salud y miembro de la comisión política de la APG, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009.

84. Leonardo Guarupachi, Gran Capitán de Parapitiguasu (Charagua Sur), entrevista, Charagua Sur rural, 18 de diciembre de 2009.

85. Marcelo Arandia Alarcón y Santiago Puerta, responsable de apoyo regional y técnico de Cipca, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.

86. Arriaga y Ortiz, entrevista.

87. Ronald Gómez Casanova, director administrativo, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009. Se refiere a la clasificación de FAM-Bolivia [Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia] de desempeño municipal en 2006/07.

88. Núñez, entrevista.

89. Ricardo Chávez Montenegro, director distrital de educación, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009.

90. Marco Antonio Villaroel Carrillo y Juan Carlos Arriaga, jefe del proyecto de desarrollo rural y asesor del capitán (Piquiranda), entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.

91. Elsa María Díaz, directora de la normal, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009.

92. Ronald Gómez Casanova, entrevista.

93. Dolores Quevedo, responsable del centro para niños discapacitados, entrevista, San Antonio de Parapetí, 18 de diciembre de 2009.

94. Elfie Yavita, concejala municipal, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009.
95. Gustavo García Gutiérrez, Ademar Flores, Esperanza Rivera Barba, Ana Barba y William Israel Vargas, concejal municipal (y fundador de Cacha), vicepresidente y asesor del comité cívico, dirigente de OTB (Charagua), y corregidor, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
96. Chávez, entrevista.
97. Ídem.
98. Claudio López Miguel, alcalde, entrevista, Charagua, 18 de diciembre de 2009.
99. Carlos Sánchez y Napoleón Aramayo, entrevista.
100. Gómez, entrevista.
101. Ídem.
102. Ídem.
103. Ídem.
104. López, entrevista.
105. Yavita, entrevista.
106. J. Núñez, entrevista; Arandia y Puerta, entrevista.
107. Núñez, entrevista. Énfasis en el original.
108. Arandia y Puerta, entrevista.
109. J. Núñez, entrevista.
110. Sánchez y Aramayo, entrevista.
111. J. Núñez, entrevista.
112. García G. *et al.*, entrevista.
113. López, entrevista.
114. García G. *et al.*, entrevista.
115. Arandia y Puerta, entrevista.
116. Ana María Armella, María Korimalla, José Aníbal Cáceres y Marta Leoños Ardaya, tesorera, secretaria de conflictos y director de la Asociación de Comerciantes 10 de Noviembre y de presidenta de la junta vecinal de Cotoca, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
117. Villaroel y Arriaga, entrevista.
118. Díaz, entrevista.
119. Sánchez y Aramayo, entrevista.
120. López, entrevista.
121. Plan Interministerial Transitorio para el Pueblo Guaraní. 2010. “El resurgimiento del pueblo guaraní en la APG”. Gobierno de Bolivia. Página descargada el 17/09/10: <http://www.planguarani.com/pages/apg.php>
122. Guarupachi, entrevista.
123. Ídem.
124. Arandia y Puerta, entrevista.

125. Sánchez y Aramayo, entrevista.
126. Ídem.
127. Arandía y Puerta, entrevista.
128. Sánchez y Aramayo, entrevista.
129. Guarupachi, entrevista.
130. Juan Carlos Gutiérrez, expresidente de Agacor (y exdiputado por el departamento de Santa Cruz), entrevista, Charagua, 18 de diciembre de 2009.
131. Yavita, entrevista.
132. Sánchez y Aramayo, entrevista.
133. Chávez, entrevista.
134. López, entrevista.
135. García Gutiérrez, *et al.*, entrevista.
136. Arriaga y Ortiz, entrevista.
137. García Gutiérrez, *et al.*, entrevista.
138. Arriaga y Ortiz, entrevista.
139. Ídem.
140. Gómez, entrevista.
141. Pedro Martins, líder de la colonia menonita de Pinondi, entrevista, Pinondi, 17 de diciembre de 2009.
142. Ídem.
143. Gutiérrez, *entrevista*.
144. Fray Mauricio Bacardit Busquet, asistente del párroco, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009. Vi 50 sacos de polvo de algarroba a la venta en el mercado principal de Charagua.
145. Gómez, entrevista; García G. *et al.*, entrevista; J. Núñez, entrevista; Sánchez y Aramayo, entrevista.
146. Arriaga y Ortiz, entrevista.
147. Sánchez y Aramayo, *entrevista*; Díaz, entrevista.
148. J. Núñez, entrevista; Villaroel y Arriaga, entrevista.
149. Este término informal se refiere al sistema político que beneficia ante todo a los partidos políticos y a sus líderes.
150. Arandía y Puerta, entrevista.
151. López, entrevista.
152. García G., *et al.*, entrevista.
153. Guarupachi, entrevista. Énfasis en el original.
154. Yavita, entrevista.
155. Martins, entrevista.
156. Ídem.
157. Ídem.
158. Ídem.
159. Ídem.

160. Arriaga y Ortiz, entrevista.
161. Márquez, entrevista.
162. Villaroel, entrevista.
163. Sánchez y Aramayo, entrevista.
164. López, entrevista.
165. J. Núñez, entrevista.
166. Sánchez y Aramayo, entrevista.
167. García G., *et al.*, entrevista.
168. Arandia y Puerta, entrevista.
169. Yavita, entrevista.

## Capítulo 9

1 George Gray Molina, antiguo director de UDAPE, comunicación personal, Londres, 3 de diciembre de 2010.

## Apéndice

- 1 Para mayor profundidad sobre este asunto, ver también Greene (1997).



## LISTA DE ENTREVISTAS<sup>1</sup>

### Atocha

Gladys Armata de Mejía, presidenta del concejo municipal (MNR), entrevista, Atocha, 23 de abril de 1997.

Roberto Ávila Callo, concejal municipal (UCS), entrevista, Atocha, 22 de abril de 1997.

Pablo Victorio Ayala, alcalde, entrevista, Ánimas, 22 de abril de 1997.

Wilfredo Chiri y Fermín Leán, presidente y secretario de la Federación de Cooperativistas Mineros, entrevista, Atocha, 23 de abril de 1997.

Fr. José Dessart, párroco, entrevista, Atocha, 25 de abril de 1997.

Severo García Candia, miembro del comité de vigilancia, entrevista, Atocha, 23 de abril de 1997.

Fernando Hernández, director departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista y visitas *in situ*, Atocha, 21-22 de abril de 1997.

Raúl Mamani Villca, presidente del comité de vigilancia, entrevista, Siete Suyos, 22 de abril de 1997.

### Organizaciones comunitarias y de base

Atocha: Severo García Candia, expresidente de la junta vecinal, entrevista, Atocha, 23 de abril de 1997.

Chorolque: Albino García Choque, Juan Bonifacio Onofre, Esteban Marcha Cachambre e Iván Marca; responsables de bienestar, vigilancia (Onofre y Marcha) y miembro de la cooperativa minera, entrevista, Chorolque, 23 de abril de 1997.

Villa Solano: Gerónimo Ayala Hernández, funcionario de la comunidad, entrevista, Chorolque, 23 de abril de 1997.

---

<sup>1</sup> Las siglas AG se refieren a las entrevistas conducidas por Armando Godínez, antropólogo y asistente de investigación.

## Baures

Hugo Ayllón Parada, presidente de la Asociación de Ganaderos, entrevista, Baures, 2 de mayo de 1997.

Conrad Bruckner, ganadero, entrevista, Baures, 4 de mayo de 1997.

Elwin Bruckner, prefecto, entrevista, Baures, 1 de mayo de 1997.

Grover Martínez Franco, alcalde, entrevista, Baures, 2 de mayo de 1997.

Hugo Melgar Barbery y Erland Ayllón Parada, presidente del concejo municipal (MIR) y miembro (independiente, ex-MNR), entrevista, Baures, 2 de mayo de 1997.

Dimitri Ojopi, presidente del comité de vigilancia, entrevista, Baures, 2 de mayo de 1997.

Juan Oni Antelo, concejal municipal (MNR), entrevista, Baures, 2 de mayo de 1997.

Señoras Pilar y Teresa, y Oscar Velázquez, CETHA (funcionarios del centro de educación para adultos), entrevista, Baures, 4 de mayo de 1997.

Ginger Yapiz, director departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista y visitas *in situ*, Baures, 1 de mayo de 1997.

## Organizaciones comunitarias y de base

Baures: Oscar Durán, presidente de la junta de vecinos, entrevista, Baures, 2 de mayo de 1997.

El Cairo: Manuel Chipeno Valdivieso, dirigente comunitario, entrevista, El Cairo, 3 de mayo de 1997.

Jasiakiri: Juan Jahnsen, dirigente comunitario, entrevista, El Cairo, 3 de mayo de 1997.

Tujuré: Gustavo Chonono Churipui, dirigente comunitario, entrevista, El Cairo, 3 de mayo de 1997.

## Charagua

Edwin Acuña, consultor en desarrollo municipal, entrevista, La Paz, 9 de diciembre de 2009.

Florencio Antuni Sánchez (a), presidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 1 de abril de 1997.

Florencio Antuni Sánchez (b), presidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.

Wilfredo Anzoátegui Vaca, director de hospital, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.

Oscar Hugo Aramayo Caballero, director distrital de educación, entrevista, Charagua, 4 de abril de 1997.



- Marcelo Arandía Alarcón y Santiago Puerta, asesor regional y técnico de Cipca, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
- Rolando Arriaga y Aníbal Ortiz López, gerente operativo y director de la Asociación de Ganaderos de la provincia Cordillera (Agacor), entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
- Fr. Mauricio Bacardit Busquet, asistente del párroco, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009.
- Ricardo Chávez Montenegro, director distrital de educación, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009.
- Elsa María Díaz, directora de la escuela normal, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009.
- José Durán, director financiero del Fondo de Inversión Social, entrevista, 3 de octubre de 1997.
- Nelson Egüez Gutiérrez, jefe del MNR, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
- Gustavo García Gutiérrez, concejal municipal (y fundador de Cacha), entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
- Ronald Gómez Casanova, director administrativo, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009.
- Marleny González, administradora del hospital, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
- Edgar Gutiérrez Hurtado (a), jefe de ADN, entrevista, Charagua, 28 de octubre de 1997.
- Edgar Gutiérrez Hurtado (b), oficial de distrito, entrevista, Charagua, 28 de octubre de 1997.
- Isi Gutiérrez, secretaria del concejo municipal, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009.
- Juan Carlos Gutiérrez (a), presidente de Agacor, entrevista, Charagua, 1 de abril de 1997.
- Juan Carlos Gutiérrez (b), expresidente de Agacor (y exdiputado por el departamento de Santa Cruz), entrevista, Charagua, 18 de diciembre de 2009.
- Rolando Gutiérrez, concejal municipal (MNR), entrevista, Charagua, 2 de abril de 1997.
- Dante Hurtado Salse, secretario del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
- Claudio López Miguel, alcalde, entrevista, Charagua, 18 de diciembre de 2009.
- Tcn. José Mario Márquez Alba, comandante de regimiento de ejército, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
- Fernando Muñoz Franco, director departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista, Santa Cruz, 31 de marzo de 1997.
- Eulogio Núñez, director de Cipca y asesor municipal, entrevista, Charagua, 2 de abril de 1997.

- José Núñez, presidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009.
- Rosario Pantoja de Cuéllar, directora de unidad educativa, entrevista, Charagua, 4 de abril de 1997.
- Pedro Fidel Ribera Caballero, miembro del directorio de Agacor, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
- Fr. Luis Roma, párroco, entrevista, Charagua, 29 de octubre de 1997.
- Luis Saucedo Tapia (a), alcalde, entrevista, Santa Cruz, 31 de marzo de 1997.
- Luis Saucedo Tapia (b), alcalde, entrevista, Charagua, 1 de abril de 1997.
- Luis Saucedo Tapia (c), alcalde, entrevista, Charagua, 27 de octubre de 1997.
- Julián Segundo Chipipi, concejal municipal (MNR), entrevista, Charagua, 2 de abril de 1997.
- Fr. Gabriel Siquier (Tiano Piru), párroco, entrevista, Isoso, 3 de abril de 1997.
- Crispín Solano Menacho, concejal municipal (MBL) y expresidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, 28 de octubre de 1997.
- Abelardo Vargas Portales, presidente del concejo municipal (ADN), entrevista, Charagua, 1 de abril de 1997.
- Abelardo Vargas Portales y Abilio Vaca, presidente del concejo municipal y concejal (ADN y MBL respectivamente), entrevista, Charagua, 28 de octubre de 1997.
- Roberto Vargas, director financiero de la municipalidad, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
- Tcnl. Fair Eduardo Villaroel, comandante de regimiento de ejército, entrevista, Charagua, 2 de abril de 1997.
- Marco Antonio Villaroel Carrillo y Juan Carlos Arriaga, jefe del proyecto de desarrollo rural y asesor del capitán (Piquiranda), entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
- Elfie Yavita, concejala municipal, entrevista, Charagua, 17 de diciembre de 2009.

#### **Organizaciones comunitarias y de base**

- Akae: Israel Romero Macuendí y Florencio Altamirano, dirigente comunitario y miembro de la comunidad, entrevista, Akae, 2 de abril de 1997.
- La Brecha: Francisco Chávez Flores, Delcio Moreno Candia, Mario Arreaga, Andrés Chávez Flores, Vicente Moreno y Licelio Cuéllar Martínez; dirigente comunitario, ayudante de la capitanía, administrador del hospital, asistente de enfermería, presidente de la asociación escolar y representante del Alto Isoso, entrevista, La Brecha, 3 de abril de 1997.
- La Brecha: Francisco Chávez, Alberto Rodríguez e Ignacio Álvarez; dirigente comunitario, asesor de la capitanía grande y miembro de la comunidad; entrevista, La Brecha, 28 de octubre de 1997.
- Charagua: Walter García Juárez y Jorge Cortez Romero, presidente de la asociación comunitaria y miembro de la comunidad, entrevista, Charagua, 3 de abril de 1997.

- Charagua: Omar Quiroga Antelo, presidente de la junta de vecinos, entrevista, Charagua, 30 de octubre de 1997.
- Charagua: Ana María Armella, María Korimalla, José Aníbal Cáceres y Marta Leños Ardaya; tesorera, secretaria de conflictos, director de la Asociación de Comerciantes 10 de Noviembre y presidenta de la junta vecinal de Cotoca, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
- Charagua: Gustavo García Gutiérrez, Ademar Flores, Esperanza Rivera Barba, Ana Barba y William Israel Vargas; concejal municipal (y fundador de Cacha), vicepresidente y asesor del comité cívico, dirigente de OTB (Charagua), y corregidor, entrevista, Charagua, 16 de diciembre de 2009.
- Charagua Norte (rural): Carlos Sánchez y Napoleón Aramayo; responsable de educación y cultura de la capitania de Charagua Norte, y responsable de salud y miembro de la comisión política de la Asamblea del Pueblo Guaraní, entrevista, Charagua, 15 de diciembre de 2009.
- Copere Brecha: Leoncio Pabaroa y Javier Yupico, dirigente comunitario interino y exdirigente, entrevista, Copere Brecha, 29 octubre 1997.
- El Espino: Pablo Carrillo y Marcial Arumbari, dirigente y oficial comunitario, entrevista, El Espino, 4 de abril de 1997.
- El Espino: Paul Carrillo, Ricardo Melgar y Marcial Arumbari, dirigente comunitario, miembro y oficial de la comunidad, entrevista, El Espino, 31 de octubre de 1997.
- Estación Charagua: Abelino Sánchez Ramírez, vicepresidente de la junta de vecinos, entrevista, Estación Charagua, 30 de octubre de 1997.
- Isiporenda: Hilda Ibáñez vda. de Castro y Vidal Durán Sala, dirigente comunitaria y asesora, entrevista, Isiporenda, 29 de octubre de 1997.
- Kapiwasuti: Demetrio Caurey y Florencio Altamirano, presidente del comité de riego de la comunidad y responsable de infraestructura, entrevista, Kapiwasuti, 2 de abril de 1997.
- Menonitas: Pedro Martins, líder de la colonia menonita Pinondi, entrevista, Pinondi, 17 de diciembre de 2009.
- Parapitiguasu (Charagua Sur rural): Leonardo Guarupachi, Gran Capitán de Parapitiguasu (Charagua Sur), entrevista, Charagua Sur rural, 18 de diciembre de 2009.
- Rancho Nuevo: Luis García e Hipólito Sirari Ena; fundador de la comunidad y asesor de la capitania, y dirigente comunitario, entrevista, Rancho Nuevo, 28 de octubre de 1997.
- San Antonio de Parapetí: Dolores Quevedo, funcionaria del centro para niños discapacitados, entrevista, San Antonio de Parapetí, 18 de diciembre de 2009.
- Taputamí: Josué Aiduare y Florencio Aiduare, dirigentes comunitarios, entrevista, Taputamí, 2 de abril de 1997.
- Yapiroa: Pablo Diego Vaca y David Segundo, dirigente comunitario y asesor, entrevista, Yapiroa, 3 de abril de 1997.

## Desaguadero

Anónimos, directores de escuelas primarias y secundarias y varios miembros de la asociación escolar, entrevista, Desaguadero, 24 de marzo de 1997.

Alfredo Bravo Mujica y Mario Cerda Escalante, concejales municipales (MNR y ADN respectivamente), entrevista, Desaguadero, 24 de marzo de 1997.

Luis González, director departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista, Desaguadero, 22 de marzo de 1997.

Rosendo Mamani Quispe, alcalde, entrevista, Desaguadero, 25 de marzo de 1997.

Juan Nina Quispe, vicepresidente del comité de vigilancia y presidente de la junta de vecinos, entrevista, Desaguadero, 25 de marzo de 1997.

**Organizaciones comunitarias y de base**

Azafranal: Augusto Ibáñez Ayoroc, Lucio Quispe y Leonardo Saiga Torres; director de secundaria, asesor escolar y director de primaria, entrevista, Azafranal, 26 de marzo de 1997.

Azafranal: Dionisio López, dirigente comunitario, y dos personas anónimas con responsabilidades en la comunidad, entrevista, Desaguadero, 25 de marzo de 1997.

Comunidad San Pedro: Faustino Mamani Chura y Seferino Torres, presidente del comité de agua y secretario, entrevista, Desaguadero, 25 de marzo de 1997.

Desaguadero (junta de vecinos): Pastor Huaywa Nino, vicepresidente del comité de agua, entrevista, Desaguadero, 25 de marzo de 1997.

Huancollo: Constantino Aruquipa, presidente de la asociación escolar, y una persona anónima, miembro de la misma, entrevista, Desaguadero, 25 de marzo de 1997.

San Pedro Okorani: Nicolás Condori Laura, Crisóstomo Ticona y Felipe Apaza Callisaya; dirigente comunitario, responsable general y responsable de la escuela, entrevista, San Pedro Okorani, 26 de marzo de 1997.

Titijumi: Justo José Apaza, dirigente comunitario, entrevista, Desaguadero, 25 de marzo de 1997.

Vitunkani: Francisco Quispe Huanca, Venturo Quispe, Juan Quispe Fernández y Mario Quispe; dirigente comunitario, responsable de justicia, responsable de educación y miembro de la comunidad, entrevista, Vitunkani, 26 de marzo de 1997.

Yanal: Pascual Fernández, dirigente comunitario, Eulogio Limachi, presidente de la asociación escolar y una persona anónima, responsable comunitario de educación; entrevista, Desaguadero, 25 de marzo de 1997.

## Guayaramerín

Alberto Albert, asesor técnico municipal y expresidente del concejo municipal, entrevista, Guayaramerín, 20 de octubre de 1997.

- Fr. Fernando Bendoraitis, director de una ONG de salud, entrevista, Guayaramerín, 19 de octubre de 1997.
- Zacarías Catalayud, vicepresidente del comité de vigilancia, entrevista, Guayaramerín, 20 de octubre de 1997.
- Fr. Julio Corredor, párroco, entrevista, Guayaramerín, 19 de octubre de 1997.
- Orlando del Río, secretario del comité de vigilancia, entrevista, Guayaramerín, 5 de junio de 1997.
- Pedro Noel Herrera Delgado, inspector forestal departamental, entrevista, Guayaramerín, 21 de octubre de 1997.
- Ana López, directora de ONG, entrevista, Guayaramerín, 22 de octubre de 1997.
- Carlos Luna, funcionario en jefe, entrevista, Guayaramerín, 5 de junio de 1997.
- Elías Mesquita Coimbra, alcalde, entrevista, Guayaramerín, 20 de octubre de 1997.
- Iván Nincevic Landívar, presidente del concejo municipal (ADN) y presidente de la cooperativa telefónica, entrevista, Guayaramerín, 20 de octubre de 1997.
- Carmelo Parada Zarco, jueza, entrevista, Guayaramerín, 21 de octubre de 1997.
- Adrián “Gigi” Rivera, presidente de la cooperativa eléctrica, prestamista y propietario de hotel, entrevista, Guayaramerín, 21 de octubre de 1997.
- Erasmó Roca, concejal municipal (ADN), entrevista, Guayaramerín, 6 de junio de 1997. [AG]
- Manlio Roca, gerente de aduana, exalcalde y exdiputado, entrevista, Guayaramerín, 21 de octubre de 1997.
- Ruth Roca, Zacarías Catalayud, Orlando del Río y José Gual; presidente, vicepresidente, secretario y miembro del comité de vigilancia; entrevista, Guayaramerín, 5 de junio de 1997.
- Elío Simoni Casangeli, secretario de la Cámara de Industria y Comercio, entrevista, Guayaramerín, 21 de octubre de 1997.
- Gabriel Sosa Salvatierra, director de hospital, entrevista, Guayaramerín, 22 de octubre de 1997.
- Hernán “Cacho” Vargas Rivera, agroindustrial, propietario de estación de TV y jefe de ADN, entrevista, Guayaramerín, 21 de octubre de 1997.

#### **Organizaciones comunitarias y de base**

- 1º de Mayo: Dionisia Cuéllar Pérez, Emilse Choquere y Santiago Méndez, responsables comunitarios, entrevista, 1º de Mayo, 23 de octubre de 1997.
- Cachuela Esperanza: Angélica Méndez de Languideiz, María Doris Soletto de Otubo y Rodolfo Otubo Sánchez; responsable comunitario y miembro del comité de vigilancia, responsable comunitario de educación y miembro de la comunidad, entrevista, Cachuela Esperanza, 6 de junio de 1997. [AG]
- Guayaramerín: Rubén Darío Melgar Añez, presidente de la junta de vecinos, entrevista, Guayaramerín, 21 octubre 1997.

## Porongo

Benedicto Bonilla Rojas, presidente del comité de vigilancia, entrevista, Porongo, 7 de abril de 1997.

Félix Domínguez Parada, director distrital de educación, entrevista, Porongo, 7 de abril de 1997.

Fernando Muñoz Franco, director departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista, Santa Cruz, 5 de abril de 1997.

Hernán Gutiérrez Viveros y Rómulo Oyola Morales; funcionario administrativo en jefe y exalcalde, y oficial técnico, entrevista, Porongo, 8 de abril de 1997.

Martha Oyola Morales, presidenta del Comité Cívico de Mujeres, entrevista, Porongo, 7 de abril de 1997.

Silvio Rojas Aguilera, Ricardo Larachi y José Mario Bejarano Saucedo: alcalde, presidente del concejo municipal (MIR) y concejal municipal (ADN), entrevista, Porongo, 7 de abril de 1997.

Roberto Saavedra Gutiérrez, concejal municipal (ADN), entrevista, Porongo, 10 de abril de 1997.

Roberto Suárez, doctor de distrito, entrevista, Porongo, 9 de abril de 1997.

## Organizaciones comunitarias y de base

Las Cruces: Walter Céspedes Montalván, dirigente comunitario, entrevista, Las Cruces, 9 de abril de 1997.

Nueva Palestina: Clemente Cerezo Vargas, dirigente comunitario, entrevista, Nueva Palestina, 10 de abril de 1997.

Porongo: Aida Velazco Susano, presidenta de la junta de vecinos, entrevista, Porongo, 9 de abril de 1997.

San Simón: Agrián Amador, dirigente comunitario, entrevista, Terebinto, 10 de abril de 1997.

Terebinto: Vicente Roca Menacho y Alejandro García Gutiérrez; dirigente comunitario y miembro del comité de vigilancia, y dirigente del sindicato campesino, entrevista, Terebinto, 10 de abril de 1997.

Villa Guadalupe: Cecilia Bonilla, presidenta de la asociación escolar, entrevista, Villa Guadalupe, 8 de abril de 1997.

## Sipe Sipe [todas por AG]

Rogelio Durán, alcalde and expresidente del concejo municipal, entrevista, Sipe Sipe, 27 de mayo de 1997.

Justo Mercado Chávez, presidente del comité de vigilancia, entrevista, Sipe Sipe, 27 de mayo de 1997.

Alfredo Taja, concejal municipal y director de ONG, entrevista, Quillacollo, 28 de mayo de 1997.

#### Organizaciones comunitarias y de base

Mallco Rancho: Guillermo Saavedra Crespo, César Árnez Mondragón, Eduardo Céspedes y Fernando Montán Árnez; presidente de la comunidad, vicepresidente, oficial y vicepresidente del comité de vigilancia; entrevista, Mallco Rancho, 28 de mayo de 1997.

Parotani: Demetrio Orellana, dirigente comunitario, entrevista, Parotani, 27 de mayo de 1997.

Siquisiquía: Eduardo Ala, Celso Cuba y Andrés Cuba, dirigente comunitario, portavoz y oficial, entrevista, Siquisiquía, 29 de mayo de 1997.

Urinsaya: Amadeo Cartajira, dirigente comunitario, entrevista, Urinsaya, 29 de mayo de 1997.

#### Sucre

Alejandro Arancibia y Gladys Campos, director distrital de salud y gerente distrital de salud, entrevista, Sucre, 15 de abril de 1997.

Fernando Beltrán, Fancesa (compañía de cemento) gerente general, entrevista, Sucre, 18 de abril de 1997.

Juan José Bonifaz, asesor general del prefecto, entrevista, Sucre, 15 de abril de 1997.

David Borda, director departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista, Sucre, 14 de abril de 1997.

Raimundo Candía (a), secretario general del municipio (es decir, oficial en jefe), entrevista, Sucre, 15 de abril de 1997.

Raimundo Candía (b), secretario general del municipio (en lugar del alcalde), entrevista, Sucre, 17 de abril de 1997.

Gregorio Corso, oficial municipal de educación, entrevista, Sucre, 15 de abril de 1997.

Jaime Gallo Garabinto, concejal municipal (MIR), entrevista, Sucre, 15 de abril de 1997.

Samuel Montellano Aparicio, director distrital de educación, entrevista, Sucre, 14 de abril de 1997.

Sixto Rosas Venegas y Carlos Cors, presidente y vicepresidente del comité de vigilancia, entrevista, Sucre, 16 de abril de 1997.

Roxana Sarmiento, oficial de planificación y coordinación municipal, entrevista, Sucre, 15 de abril de 1997.

René Subieta, oficial técnico municipal en jefe, entrevista, Sucre, 14 de abril de 1997.

Juan Torrico, director de ONG director, entrevista, Sucre, 16 de abril de 1997.

Alfredo Yáñez y Juan Carlos Sobut, directores de la Cámara de Comercio, entrevista, Sucre, 16 de abril de 1997.

**Organizaciones comunitarias y de base**

Chuqui-Chuquí: Claudio Torres, dirigente comunitario, entrevista, Chuqui-Chuquí, 18 de abril de 1997.

Mojotoro: Juan Velabaruta, Esteban Copa, Felipe Sapaná y Sabanio Fernández Alanoca; dirigente comunitario, exdirigente comunitario y oficiales, entrevista, Mojotoro, 18 de abril de 1997.

Potolo: Walter Encinas, dirigente comunitario, entrevista, Potolo, 19 de abril de 1997.

Sucre: Jorge Chaira Piuca y Marcial Javier Pérez, presidente de la junta de vecinos y responsable de educación, entrevista, Sucre, 17 de abril de 1997.

Sucre: Javier Tango Aramayo, presidente de la junta de vecinos, entrevista, Sucre, 16 de abril de 1997.

**Viacha**

Edwin Acuña, consultor en desarrollo municipal, entrevista, La Paz, 9 de diciembre de 2009.

Reynaldo Aguilar, director distrital de salud, entrevista, Viacha, 10 de octubre de 1997.

Celestino Arauz, secretario general de la subprefectura (en disputa), entrevista, Viacha, 9 de octubre de 1997.

Hernán Arroyo Vela, presidente del concejo municipal, entrevista, Viacha, 11 de diciembre de 2009.

Yajaira Barriga, jefa de la oficina de Cipca en Viacha, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.

Juan Carlos Blanco, director de la embotelladora de CBN, entrevista, Viacha, 16 de octubre de 1997.

Edwin Callisaya, alcalde, entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.

José Luis Claros, supervisor de producción de CBN, entrevista, Viacha, 21 de marzo de 1997.

Donato Cuéllar Cusi, Agapito Yujra, Manuel Colque y Carmelo Quispe, concejales municipales (todos de UCS), entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.

Tcn. Adolfo Dávila Chacón, comandante de guarnición del ejército, 1ª División, GADA 23, entrevista, Viacha, 19 de marzo de 1997.

Marcelo Flores Tapia y Juan David Merlo Quispe, miembros del comité de vigilancia de los Distritos 1 y 2, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.

Luis González, director departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista y visitas *in situ*, Viacha, 17 de marzo de 1997.

Victor Hugo Jurado, especialista en gobernabilidad, municipio de Viacha, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.

Arsenio Lamas, alcalde de Viacha, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.

Fr. Justino Limachi, párroco, entrevista, Viacha, 16 de octubre de 1997.

Marcos López, director regional de ventas, Sociedad Boliviana de Cementos (Soboce), entrevista, La Paz, 10 de diciembre de 2009.



- Gladys Lozano, subprefecta, entrevista, Viacha, 17 de marzo de 1997.
- Maria Luisa Lucuy, directora distrital de educación, entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.
- Oscar Alfonso Magnani Meyta y Franklin Carlo Megillanes, director distrital de educación y técnico educativo, entrevista, Viacha, 21 de marzo de 1997.
- Fabio Mamani, director distrital de educación, entrevista, Viacha, 10 de diciembre de 2009.
- Rolando Marín Ibáñez, jefe de finanzas, entrevista, Viacha, 17 de marzo de 1997.
- Fabio Mayta, técnico organizativo, Cipca, entrevista, Viacha, 11 de diciembre de 2009.
- Max Mercado Mozo, presidente de la Federación de juntas vecinales (2) entrevista, Viacha, 11 de octubre de 1997.
- Carlos Núñez, director financiero de Soboce, entrevista, Viacha, 19 de marzo de 1997.
- Tomás Palacios Rodríguez, jefe de Condepa, entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.
- Luis Paz, director ejecutivo de Incerpaz, entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.
- Huber Quintela Alarcón (a), presidente del concejo municipal, entrevista, Viacha, 10 de octubre de 1997.
- Huber Quintela Alarcón (b), jefe del MNR, entrevista, Viacha, 16 de octubre de 1997.
- Huber Quintela Alarcón y Esteban Ticona, concejales municipales (MNR y Condepa), entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.
- Remigio Quispe Mendoza, Walter Patzi Paty y Nemesio Mamani Fernández; presidente del comité de vigilancia (1), presidente de la federación de la junta vecinal (1) y oficial de la federación, respectivamente, entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.
- Jorge Rada, director financiero, entrevista, Viacha, 15 de octubre de 1997.
- Edgar Robles, alcalde, entrevista, Viacha, 10 de octubre de 1997.
- Antonio Soto, jefe del MIR, entrevista, Viacha, 10 de octubre de 1997.
- Esteban Ticona, concejal municipal, entrevista, Viacha, 9 de octubre de 1997.
- Hipólito Tovar, Alejandro Yujra Laura y Rony Morales Quispe; presidente del comité de vigilancia (2), vicepresidente y oficial, entrevista, Viacha, 19 de mayo de 1997.
- Hipólito Tovar y Rony Morales Quispe, presidente del comité de vigilancia (2) y oficial, entrevista y visitas *in situ*, Viacha, 21 de marzo de 1997.

#### **Organizaciones comunitarias y de base**

- Asociación Agraria de Viacha: Luis Calle Callisaya, director, entrevista, Viacha, 9 de diciembre de 2009.
- Cantón Chama: Severo Guarachi Ramos, funcionario de la comunidad, entrevista, Viacha, 17 de marzo de 1997.
- Distrito Cinco: Alicia Rodríguez, dirigente de mujeres, entrevista, Viacha, 17 de marzo de 1997.

- Distrito Seis: Gerónimo Colque Velarde, funcionario de la comunidad, entrevista, Viacha, 17 de marzo de 1997.
- Distrito Siete: Guzman Callisaya, presidente de Fejuve, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 diciembre 2009.
- Distrito Siete: Saturnino Laguna, responsable de transporte de Fejuve, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
- Distrito Siete: Mauricio Mamani, asistente del alcalde, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
- Distrito Siete: Mauricio Mamani, Oscar Soto, Guzman Callisaya, Hector Mayta, Franklin Merlo, Saturnino Laguna y Nelson Murillo; asistente del alcalde, miembro del CV, presidente de Fejuve, superintendente municipal, técnico municipal, oficial de transporte de Fejuve y secretario de educación y cultura de Fejuve, entrevista, Viacha, 11 de diciembre de 2009.
- Distrito Siete: Héctor Mayta, superintendente municipal, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
- Distrito Siete: Franklin Merlo, técnico municipal, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
- Distrito Siete: Nelson Murillo, secretario de educación y cultura de Fejuve, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
- Distrito Siete: Oscar Soto, miembro del CV, entrevista, Viacha (Distrito Siete), 11 de diciembre de 2009.
- Názacara: Juan Laurel Hinojosa, doña Francisca Plata de Maldonado, Julio Choque Huanca y Jaime Gómez; coordinador comunitario, dirigente comunitaria, encargado de educación y director de escuela, entrevista, Názacara, 14 de octubre de 1997.
- Rosapata: Marcelino Chuy Quenta, Cecilio Plata Flores, Teodoro Casita Ticono y Daniel Mamani Churra; dirigente comunitario, encargado de educación y maestros de escuela; entrevista, Rosapata, 14 de octubre de 1997.
- Santa Ana de Machaqa: Francisco Juliano Paz, funcionario de la comunidad, entrevista, Viacha, 18 de marzo de 1997.
- Santa Ana de Machaqa: José Quezo Cusi, Lorenzo Julián y Olga Cusi de Julián; dirigente comunitario, maestro y notaria electoral notary, and Plan Internacional liaison, entrevista, Santa Ana de Machaqa, 23 de marzo de 1997.
- Titik'ana Tacaca: Genaro Mamani Chiri, Gumercindo Vito Guarachi, Saturnino Tola Mamani y Doroteo Callisaya Mamani; dirigente comunitario, funcionario distrital, representante ante la Federación de Ayllus y Comunidades Indígenas de la Provincia Ingavi (Facopi), y funcionario de la comunidad; entrevista, Titik'ana Takaka, 20 de marzo de 1997.
- Viacha: Simón Canavi Rojas, funcionario de la comunidad, entrevista, Viacha, 17 de mayo de 1997.

Villa Santiago de Chacoma: Eulogio Choque y Valentín Atahuichi Callisaya, funcionario cantonal y responsable comunitario de construcción, entrevista, Villa Santiago de Chacoma, 11 de octubre de 1997.

## Nacional

Gonzalo Aguirre, diputado uninominal (MBL), entrevista, La Paz, 30 de septiembre de 1997.

Joaquín Aramburo, director regional del Fondo de Inversión Social, entrevista, La Paz, 25 de febrero de 1997.

Eduardo Araujo, director de implementación de proyectos del Fondo de Inversión Social, entrevista, La Paz, 18 de febrero de 1997.

Rodolfo Araujo, secretario de coordinación, Ministerio de la Presidencia, entrevista, La Paz, 25 de febrero de 1997.

Rubén Ardalla, funcionario, Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana, entrevista, La Paz, 21 de febrero de 1997.

Iván Arias, exviceministro de Desarrollo Municipal y Descentralización, entrevista, La Paz, 10 diciembre 2007.

Percy Bacareza, oficial de información, Subsecretaría de Desarrollo Rural, Ministerio de Desarrollo Humano, entrevista, La Paz, 2 de octubre de 1997.

Mauricio Balcázar, director de Encuestas y Estudios (empresa de encuestas) y exministro de Comunicación Social, entrevista, La Paz, 13 de octubre de 1997.

Amparo Ballivián, economista, Banco Mundial, entrevista, La Paz, 18 de febrero de 1997.

Franz Barrios, proyecto de Autonomías Indígenas (Usaid), entrevista, La Paz, 3 de diciembre de 2007.

Erika Brockmann, senadora (MIR), entrevista, La Paz, 6 de octubre de 1997.

Fernando Cajías, exprefecto (La Paz), entrevista, La Paz, 25 de febrero de 1997.

Ricardo Calla, investigador, entrevista, La Paz, 7 de marzo de 1997.

José Carlos Campero, proyecto de Fortalecimiento Municipal (Usaid), entrevista, La Paz, 3 diciembre 2007.

Carlos Carafa, Cosude (agencia de cooperación suiza), entrevista, La Paz, 7 de diciembre de 2007.

Viviana Caro, subdirectora de Udape, entrevista, La Paz, 4 de diciembre de 2007.

Manuel Contreras, director del programa de Políticas Públicas, Universidad Católica, entrevista, La Paz, 5 de marzo de 1997.

Jorge Dockweiler, concejal municipal (La Paz), entrevista, La Paz, 5 de noviembre de 1997.

Adhemar Esquivel, responsable de salud, Udape, entrevista, La Paz, 4 de diciembre de 2007.

- José Luis Evia, proyecto de desarrollo de educación primaria (GTZ), entrevista, La Paz, 6 de diciembre de 2007.
- Juan Carlos Franco, director regional del Fondo de Inversión Social, entrevista, La Paz, 28 de febrero de 1997.
- Luis González, director departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista, La Paz, 5 de marzo de 1997.
- Armando Godínez, antropólogo, numerosas conversaciones, La Paz, de febrero-mayo y septiembre-noviembre de 1997.
- George Gray-Molina (a), subdirector de Udapso, entrevista, La Paz, 17 de febrero de 1997.
- George Gray-Molina (b), exdirector de Udape, entrevista, La Paz, 30 de noviembre de 2007.
- George Gray-Molina (c), exdirector de Udape, comunicación personal, Londres, 3 de diciembre de 2010.
- Walter Guevara, director de proyectos de Desarrollo Democrático y Gobernabilidad (Usaid), entrevista, La Paz, 3 de diciembre de 2007.
- Paulino Guarachi, subsecretario de Desarrollo Rural, Ministerio de Desarrollo Humano, entrevista, La Paz, 6 de marzo de 1997.
- Enrique Ipiña, ex ministro de Desarrollo Humano y ex subsecretario general de Educación y Cultura, entrevista, La Paz, 26 de febrero de 1997.
- Mauricio Lea Plaza, director de planeamiento participativo, Ministerio de Desarrollo Humano, entrevista, La Paz, 29 de septiembre de 1997.
- Alberto Leytón, director de inversión pública, Ministerio de Desarrollo Económico, entrevista, La Paz, 6 de mayo de 1997.
- Alberto Leytón, subsecretario de inversión pública, Ministerio de Desarrollo Económico, entrevista, La Paz, 23 de septiembre de 1997.
- Eduardo Mac Lean, asesor municipal (La Paz), entrevista, La Paz, 21 de febrero de 1997.
- Fernando Medina (a), subsecretario de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, entrevista, La Paz, 5 de mayo de 1997.
- Fernando Medina (b), subsecretario de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, entrevista, La Paz, 25 de septiembre de 1997.
- Javier Medina, funcionario, Viceministerio de Desarrollo Rural, entrevista, La Paz, 6 de marzo de 1997.
- Sebastián Michel, experto en gobierno local, entrevista, La Paz, 4 de diciembre de 2007.
- Carlos Hugo Molina (a), subsecretario de Participación Popular, entrevista, La Paz, 10 de marzo de 1997.
- Carlos Hugo Molina (b), ex subsecretario de participación popular, entrevista, La Paz, 10 de diciembre de 2007.
- Rodney Pereira, investigador de Udape y profesor universitario, entrevista, La Paz, 25 de febrero de 1997.

- Martín Pérez, ex viceministro de Descentralización, entrevista, La Paz, 11 de diciembre de 2007.
- Marcelo Rangel, ex viceministro de Descentralización, entrevista, La Paz, 11 de diciembre de 2007.
- Javier Reyes, director de inversión pública, Ministerio de Desarrollo Económico, entrevista, La Paz, 5 de noviembre de 1997.
- Gonzalo Rojas, director de inversión y análisis, Secretaría de Participación Popular, entrevista, La Paz, 27 de febrero de 1997.
- Salvador Romero, presidente de la Corte Nacional Electoral, entrevista, La Paz, 6 de diciembre de 2007.
- Freddy Teodovitch, senador, entrevista, La Paz, 6 de noviembre de 1997.
- José Antonio Terán, experto en gobierno local, GTZ, entrevista, La Paz, 6 de diciembre de 2007.
- Carlos Toranzo, economista, Ildis, entrevista, La Paz, 3 de marzo de 1997.
- Enrique Toro, jefe nacional de ADN, entrevista, La Paz, 16 de octubre de 1997.
- Javier Torres Goitia, subsecretario de Salud y Previsión Social, entrevista, La Paz, 13 de octubre de 1997.
- David Tuchsneider (a), especialista en desarrollo rural, Banco Mundial, entrevista, La Paz, 14 de febrero de 1997.
- David Tuchsneider (b), especialista en desarrollo rural, Banco Mundial, entrevista, La Paz, 3 de mayo de 1997.
- David Tuchsneider (c), especialista en desarrollo rural, Banco Mundial, entrevista, La Paz, 3 de diciembre de 2007.
- Miguel Urioste, diputado por el MBL y dirigente del partido, entrevista, La Paz, 3 de octubre de 1997.
- Jorge Urquidi, asesor general del prefecto, entrevista, La Paz, 13 de octubre de 1997.
- Iván Vidaure, director general de Inversión Pública, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, entrevista, La Paz, 5 de diciembre de 2007.
- Masami Yamamori, funcionario del BID, entrevista, La Paz, 5 de diciembre de 2007.



## BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E. y G. Brosio, eds. 2009. *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Akin, J., P. Hutchinson & K. Strumpf. 2005. "Decentralisation and Government Provision of Public Goods: The Public Health Sector in Uganda." *Journal of Development Studies* 41: 1417-43.
- Albó, X. 1990. *Los guaraní-chiriguano: la comunidad hoy*. La Paz: Cipca.
- Albó, X., A. Godínez, K. Libermann y F. Pifarré. 1990. *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*. 2ª ed. La Paz: MEC/Cipca/Unicef.
- Alchian, A. & H. Demsetz. 1972. "Production, Information Costs, and Economic Organization". *American Economic Review* 62: 777-95.
- Alderman, H. 2002. "Do Local Officials Know Something We Don't? Decentralization of Targeted Transfers in Albania". *Journal of Public Economics* 83: 375-404.
- Alesina, A. & N. Roubini. 1992. "Political Cycles in OECD Economies." *Review of Economic Studies* 59: 663-88.
- Alt, J. E. & K. A. Shepsle, eds. 1990. *Perspectives on Positive Political Economy*. New York: Cambridge UP.
- Andersson, A., B. Harsman & J. Quigley, eds. 1997. "Government for the Future: Unification, Fragmentation, and Regionalism". *Contributions to Economic Analysis*, 238. Amsterdam: Elsevier.
- Antezana E., L. 1979. *Proceso y sentencia a la reforma agraria en Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Arce, T. y P. Rossell, eds. 1995. *Hacia una propuesta indígena de descentralización del Estado*. La Paz: PIB/CIDDEBENI.
- Ardaya, R. 1996. *La construcción municipal de Bolivia*. La Paz: Editora Ateneo.
- Aristóteles. 1996 [ca. 350 BC]. *The Politics and the Constitution of Athens*. Ed. S. Everson, Cambridge: Cambridge UP.
- Asamblea Legislativa Plurinacional. 2010. Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bólvarez". La Paz.
- Asthana, A. N. 2003. "Decentralisation and Supply Efficiency: The Case of Rural Water Supply in Central India". *Journal of Development Studies* 39: 148-59.

- Atkinson, A. B. & J. E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. London: McGraw-Hill.
- Austen-Smith, D. & J. Banks. 1989. "Electoral Accountability and Incumbency". En *Models of Strategic Choice in Politics*, ed. P. Ordeshook. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Ayala Sánchez, M. A. 2009. "Capacitación de gobernabilidad democrática: indicadores de gobernabilidad municipal". Presentación en PowerPoint. La Paz: UNDP.
- Bahiigwa, G., D. Rigby & P. Woodhouse. 2005. "Right Target, Wrong Mechanism? Agricultural Modernization and Poverty Reduction in Uganda". *World Development* 33: 481-96.
- Barankay, I. & B. Lockwood. 2007. "Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons". *Journal of Public Economics* 91: 1197-1218.
- Bardhan, P. 1996. "The Economics of Decentralisation". Manuscrito inédito, Universidad de California, Berkeley.
- \_\_\_\_\_. 2000. "The Nature of Institutional Impediments to Economic Development". En *A Not-So-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies*, ed. M. Olson & S. Kahkonen. New York: Oxford UP.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Notes on Decentralization". Manuscrito inédito, U. de California, Berkeley.
- Bardhan, P. & D. Mookherjee. 1998. "Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries". Working Paper No. C98-104. Berkeley: Center for International and Development Economics Research, U. de California.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Relative Capture of Local and Central Governments: An Essay in the Political Economy of Decentralization". Manuscrito inédito, U. de California, Berkeley.
- \_\_\_\_\_. eds. 2006. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Batina, R. G. & T. Ihori. 2005. *Public Goods: Theories and Evidence*. New York: Springer.
- Becker, G. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics* 98: 329-47.
- Beer, C. 2003. *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: U of Notre Dame Press.
- Bennett, R. J., ed. 1990. *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press.
- Bentley, A. F. 1907. *The Process of Government*. Chicago: U. of Chicago Press.
- Ben-Zion, U. & Z. Eytan. 1974. "On Money, Votes, and Policy in a Democratic Society". *Public Choice* 17: 1-10.



- Bergstrom, T. & R. Goodman. 1973. "Private Demand for Public Goods". *American Economic Review* 63: 280-96.
- Besley, T. & A. Case. 1995a. "Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits". *Quarterly Journal of Economics* 110: 769-98.
- \_\_\_\_\_. 1995b. "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition". *American Economic Review* 85: 25-45.
- Besley, T. & S. Coate. 1991. "Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income". *American Economic Review* 81: 979-84.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Efficient Policy Choice in a Representative Democracy: A Dynamic Analysis". Working Paper No. 95/10. Philadelphia: Center for Analytic Research in Economics and Social Science (CARESS), U. of Pennsylvania.
- \_\_\_\_\_. 1997. "An Economic Model of Representative Democracy". *Quarterly Journal of Economics* 112: 85-114.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach". *Journal of Public Economics* 87: 2611-37.
- Bewley, T. 1981. "A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditure". *Econometrica* 49: 713-39.
- Bird, R. 1994. "Decentralizing Infrastructure: For Good or Ill?". Policy Research Working Paper No. 1258. Washington, DC: Banco Mundial.
- Black, D. 1948. "On the Rationale of Group Decision Making". *Journal of Political Economy* 56: 23-34.
- Blair, H. 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries". *World Development* 28, no. 1: 21-39.
- Blanchard, O. & A. Shleifer. 2000. "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia". NBER Working Paper No. 7616. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bolivia. 2009. *Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia*. La Paz.
- Bolton, P. & J. Farrell. 1990. "Decentralization, Duplication, and Delay". *Journal of Political Economy* 98: 803-26.
- Boone, C. 2003. *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge UP.
- Brady, H. E., S. Verba & K. L. Schlozman. 1995. "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation". *American Political Science Review* 89: 271-94.
- Brambor, T., W. R. Clark & M. Golder. 2006. "Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses". *Political Analysis* 14: 63-82.
- Brennan, G. & J. M. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge UP.
- \_\_\_\_\_. 1984. "Voter Choice: Evaluating Political Alternatives". *American Behavioral Scientist* 28: 185-201.
- Breton, A. & G. Galeotti. 1985. "Is Proportional Representation Always the Best Electoral Rule?". *Public Finance* 40: 1-16.

- Brett, E. A. 1993a. "Participation Why & When? The Costs and Benefits of Democratic Processes". Manuscrito inédito, London School of Economics.
- \_\_\_\_\_. 1993b. "Voluntary Agencies as Development Organizations: Theorizing the Problem of Efficiency and Accountability". *Development and Change* 24: 269-303.
- \_\_\_\_\_. 1995a. "Adjustment Policy and Institutional Reform in Uganda". En *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, ed. E. A. Brett, J. Munene, J. Katorobo y P. Langseth. Kampala: Fountain Press.
- \_\_\_\_\_. 1995b. "Creating the Basis for Democratic Transition in Uganda: The Problem of Governance". En *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, ed. E. A. Brett, J. Munene, J. Katorobo y P. Langseth.
- Brosio, G. 2000. "Decentralization in Africa". Manuscrito inédito, FMI.
- Buchanan, J. M. & R. D. Tollison, eds. 1984. *The Theory of Public Choice—II*. Ann Arbor: U of Michigan Press.
- Burns, D., R. Hambleton & P. Hogget. 1994. *The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Government*. London: Macmillan.
- Cajías de la Vega, F. 1996. *Competencias del ejecutivo municipal, del concejo municipal y de los comités de vigilancia*. La Paz: Ildis-Friedrich Ebert Steifung.
- Calderón, G. F. y R. Laserna. 1995. *Paradojas de la modernidad*. La Paz: CERES-Fundación Milenio.
- Campbell, T. 2001. *The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Leading Cities with Decentralization in Latin America and the Caribbean*. Pittsburgh: U of Pittsburgh Press.
- Casson, A. & K. Obidzinski. 2002. "From New Order to Regional Autonomy: Shifting Dynamics of 'Illegal' Logging in Kalimantan, Indonesia". *World Development* 30: 2133-51.
- Cebula, R. J. 1979. *The Determinants of Human Migration*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Cebula, R. J. & M. Z. Kafoglis. 1986. "A Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis: The Period 1975-1980". *Public Choice* 48: 65-69.
- Cheema, G. S. & D. A. Rondinelli, eds. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage.
- Clague, C. 1997a. "The New Institutional Economics and Economic Development". En *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, ed. C. Clague. Baltimore: Johns Hopkins UP.
- \_\_\_\_\_. 1997b. "The New Institutional Economics and Institutional Reform". En *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, ed. C. Clague.
- Cleary, M. R. 2007. "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico". *American Journal of Political Science* 51, no. 2: 283-99.
- Coase, R. 1937. "The Nature of the Firm". *Economica* 4: 386-405.
- \_\_\_\_\_. 1960. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.

- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard UP.
- Condorcet, M. de. 1785. *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*. Paris.
- Conyers, D. 1984. "Decentralization and Development: A Review of the Literature". *Public Administration and Development* 4: 187-97.
- Cooter, R. D. 2000. "Law from Order: Economic Development and the Jurisprudence of Social Norms". En *A Not-So-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies*, ed. M. Olson & S. Kahkonen. New York: OUP.
- Corte Nacional Electoral (Dirección de Informática). 1995. *Estadística de votación absoluta: elecciones municipales de 1993 y 1995*. Base de datos. La Paz.
- Crespo, A. 1981. *Los Aramayo de Chichas: tres generaciones de mineros bolivianos*. Barcelona: Editorial Blume.
- Crook, R. C. & J. Manor. 1994. "Enhancing Participation and Institutional Performance: Democratic Decentralization in South Asia and West Africa". London: Overseas Development Administration.
- Crook, R.C. & A. S. Sverrisson. 1999. "To What Extent Can Decentralized Forms of Government Enhance the Development of Pro-Poor Policies and Improve Poverty-Alleviation Outcomes?". Manuscrito inédito.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale UP.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale.
- Davis, O. A., M. H. DeGroot & M. J. Hinich. 1972. "Social Preference Orderings and Majority Rule". *Econometrica* 40: 147-57.
- Devarajan, S., S. Shah & S. Khemani. 2009. "The Politics of Partial Decentralization". En *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?* ed. E. Ahmad & G. Brosio. Cheltenham: Edward Elgar.
- Diamond, J. 1998. *Guns, Germs, and Steel: A Short History of Everybody for the Last 13,000 Years*. London: Vintage.
- Diaz-Cayeros, A. 2006. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge UP.
- Dillinger, W. & S. B. Webb. 1999. "Decentralization and Fiscal Management in Colombia". Policy Research Working Paper No. 2122. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dixit, A. 1995. "Common Agency and Incentives in Government Bureaucracies". Manuscrito inédito, U. de Princeton.
- Dodgson, C. L. 1884. *The Principles of Parliamentary Representation*. London: Harrison.
- Dowding, K. & P. John. 1994. "Tiebout: A Survey of the Empirical Literature". *Urban Studies* 31, no. 4-5: 767-97.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dreze, J. & A. Sen. 1996. *India: Economic Development and Social Opportunity*. Delhi: OUP.

- Dryzek, J. S. 1996. "Political Inclusion and the Dynamics of Decentralization". *American Political Science Review* 90: 475-87.
- Dunkerley, J. 1984. *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-82*. London: Verso.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Political Transition and Economic Stabilization: Bolivia, 1982-1989". London: Institute of Latin American Studies.
- Eaton, K. 2004. *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford: Stanford UP.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Decentralization's Nondemocratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin America". *Latin American Politics and Society* 48: 1-26.
- Eaton, K. & T. Dickovick. 2004. "The Politics of Re-centralization in Argentina and Brazil". *Latin American Research Review* 39, n° 1: 90-122.
- Ellis, F. & G. Bahiigwa. 2003. "Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Uganda". *World Development* 31: 997-1013.
- Ellis, F., M. Kutengule & A. Nyasulu. 2003. "Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Malawi". *World Development* 31: 1495-1510.
- Ellis, F. & N. Mdoe. 2003. "Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Tanzania". *World Development* 31:1367-84.
- Eskeland, G. & D. Filmer. 2002. "Autonomy, Participation, and Learning in Argentine Schools: Findings and Their Implications for Decentralization". Working Paper No. 2766. Washington, DC: Banco Mundial.
- Estache, A., ed. 1995. "Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations". World Bank Discussion Paper No. 290. Washington, DC: Banco Mundial.
- Estache, A. & S. Sinha. 1995. "Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure?". Policy Research Working Paper No. 1457. Washington, DC: Banco Mundial.
- Faguet, J. P. 2004. "Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia". *Journal of Public Economics* 88, n° 4: 867-94.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Decentralizing Bolivia: Local Government in the Jungle." Cap. 4 en P. Bardhan y D. Mookherjee, eds., *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 2008a. "Decentralization's Effects on Public Investment: Evidence and Policy Lessons from Bolivia and Colombia". *Journal of Development Studies* 44: 1100-1121.
- \_\_\_\_\_. 2008b. "The Determinants of Central vs. Local Government Investment: Democracy and Development in Bolivia." Cap. 7 en S. Ghosh & S. S. Mishra, eds., *Decentralization and Development*. Hyderabad, India: Icfai University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009a. "Governance from Below in Bolivia: A Theory of Local Government with Two Empirical Tests". *Latin American Politics and Society* 29, n° 4: 29-68.

- \_\_\_\_\_. 2009b. "Mejorando la educación y la salud de los pobres: descentralización y reformas de política en Colombia". *Perspectivas* 7, n° 1: 73-88.
- Faguet, J. P. & Z. Ali. 2009. "Making Reform Work: Institutions, Dispositions, and the Improving Health of Bangladesh". *World Development* 37, n° 1: 208-18.
- Faguet, J. P. & F. Sánchez. 2008. "Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia". *World Development* 36, n° 7: 1294-1316.
- Finer, S. E. 1980. *The Changing British Party System, 1945-1979*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- \_\_\_\_\_. 1997. *The History of Government from the Earliest Times*. Oxford: OUP.
- Fisman, R. & R. Gatti. 2000. "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries". Working Paper No. 2290. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fiszbein, A. 1997. "The Emergence of Local Capacity: Lessons from Colombia". *World Development* 25: 1029-43.
- Francis, P. & R. James. 2003. "Balancing Rural Poverty Reduction and Citizen Participation: The Contradictions of Uganda's Decentralization Program". *World Development* 31: 325-37.
- Galasso, E. & M. Ravallion. 2005. "Decentralized Targeting of an Antipoverty Program". *Journal of Public Economics* 89: 705-27.
- Galiani, S., P. Gertler & E. Schargrotsky. 2008. "School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind". *Journal of Public Economics* 92: 2106-20.
- Gibbons, R. 1992. *A Primer in Game Theory*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Giddens, A. 1971. *Capitalism and Modern Social Theory*. Cambridge: Cambridge UP.
- Girishankar, N. 1998. "Reforming Institutions for Service Delivery: A Framework for Development Assistance with an Application to the Health, Nutrition, and Population Portfolio". Working Paper No. 2039. Washington, DC: Banco Mundial.
- Glaeser, E. 2011. *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin Press.
- Gonzales-Arana, G. 1992. *El proceso de descentralización Administrativa en Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Goodin, R. E. "Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond". *American Political Science Review* 90: 331-43.
- Gray Molina, G. & C. H. Molina. 1997. "Popular Participation and Decentralization in Bolivia: Building Accountability from the Grass Roots". Manuscrito inédito, La Paz.
- Greene, W. 1997. *Econometric Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Grindle, M. S. 2007. *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton UP.

- Gronn, P. 2010. "Leadership: Its Genealogy, Configuration, and Trajectory." *Journal of Educational Administration and History* 42, nº 4: 405-35.
- Grupo DRU, Unidad de Investigación y Análisis, Secretaría Nacional de Participación Popular. 1996. *Participación Popular: avances y obstáculos*. Ed. G. Rojas. La Paz: CID.
- Habibi, N., C. Huang, D. Miranda, V. Murillo, G. Ranis, M. Sarkar & F. Stewart. 2003. "Decentralization and Human Development in Argentina." *Journal of Human Development* 4: 73-101.
- Hacker, J. S. & P. Pierson. 2010. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon and Schuster.
- Hamilton, A. 2001 [1769–1804]. *Writings*. New York: Library of America.
- Hanson, R. L. & J. T. Hartman. 1994. "Do Welfare Magnets Attract?". Madison: Institute for Research on Poverty, U. of Wisconsin, Madison.
- Hart, O. 1995. *Firms, Contracts, and Financial Structure*. New York: OUP.
- Hart, O. & J. H. Moore. 1990. "Property Rights and the Theory of the Firm". *Journal of Political Economy* 98: 1119-58.
- Hartmann, F. 1998. "Land Reform and Social Capital, Their Roles in Social and Economic Development: A Case Study of Rural Bolivia". Tesis de maestría. London School of Economics.
- Hayek, F. 1948 [1939]. "The Economic Conditions of Interstate Federalism". Reimpreso en F. Hayek, *Individualism and Economic Order*. Chicago: U of Chicago Press.
- Healey, K. 1987. *Caciques y patronos: una experiencia de desarrollo rural en el sud de Bolivia*. 3ª ed. Cochabamba: Ceres.
- Heckman, J. & J. Snyder. 1997. "Linear Probability Models of the Demand for Attributes with an Empirical Application to Estimating the Preferences of Legislators". *RAND Journal of Economics* 28: S142-89.
- Hegel, G.W. F. 1996. *Philosophy of Right*. Trad. S. W. Dyde. Amherst: Prometheus Books.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard UP.
- Hiskey, J. T. & M. A. Seligson. 2003. "Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia". *Studies in Comparative International Development* 37, nº 4: 64-88.
- Hobbes, T. 1996. *Leviathan*. Ed. R. Tuck. Cambridge: Cambridge UP.
- Hotelling, H. 1929. "Stability in Competition". *Economic Journal* 39: 41-57.
- Hoy. 1994. "Injertos tramposos en 'Participación Popular'". 19 de enero.
- Humplick, F. & A. Moini-Araghi. 1996. "Decentralized Structures for Providing Roads: A Cross-Country Comparison". Policy Research Working Paper No. 1658. Washington, DC: Banco Mundial.

- Huther, J. & A. Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization". Policy Research Working Paper No. 1894. Washington, DC: Banco Mundial.
- Inman, R. P. 1979. "The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review". En *Current Issues in Urban Economics*, ed. P. Mieszkowski & M. Straszheim. Baltimore: Johns Hopkins UP.
- Inman, R. P. & D. L. Rubinfeld. 1997. "Rethinking Federalism". *Journal of Economic Perspectives* 11: 43-64.
- Instituto Nacional de Estadística. 1992. *Censo nacional de población y vivienda*. La Paz: INE.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Censo nacional de población y vivienda*. La Paz: INE.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Proyecciones de la población municipal por sexo". La Paz: INE. <<http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20407.HTM>> Página descargada el 10 de septiembre.
- Jackson, J. E. 1991. *A User's Guide to Principal Components*. New York: John Wiley and Sons.
- Jin, H., Y. Qian & B. R. Weingast. 2005. "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style". *Journal of Public Economics* 89: 1719-42.
- Johnson, C., P. Deshingkar & D. Start. 2005. "Grounding the State: Devolution and Development in India's Panchayats". *Journal of Development Studies* 41: 937-70.
- Jones, M. P., P. Sanguinetti & M. Tommasi. 2000. "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces". *Journal of Development Economics* 61, n° 2: 305-33.
- King, G., R. Keohane & S. Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inquiry in Qualitative Research*. Princeton: Princeton UP.
- Kitschelt, H. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies* 33: 845-79.
- Klein, H. 1982a. *Bolivia: The Evolution of a Multi-Ethnic Society*. Oxford: OUP.
- \_\_\_\_\_. 1982b. *Historia general de Bolivia*. La Paz: Librería-Editorial Juventud.
- Kramer, G. H. 1973. "On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule". *Econometrica* 41: 285-97.
- Kubal, M. R. 2006. "Contradictions and Constraints in Chile's Health Care and Education Decentralization". *Latin American Politics and Society* 48: 105-35.
- Laffont, J. J. & W. Zantman. 2002. "Information Acquisition, Political Game, and the Delegation of Authority". *European Journal of Political Economy* 18: 407-28.
- Lamas, A. 2009. "La gobernabilidad en el municipio de Viacha". Presentación PowerPoint. Viacha: Municipalidad de Viacha.
- La Razón*. 1994. "La declaratoria de guerra del primer mandatario". 27 de enero.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Participación Popular: ¿se democratiza la corrupción?". 6 de marzo.
- Lazarte, J. 1990. *Bolivia: certeza e incertidumbres de la democracia*. Cochabamba: Ceres.



- Lichbach, M. 1994. "What Makes Rational Peasants Revolutionary? Dilemma, Paradox, and Irony in Peasant Collective Action". *World Politics* 46: 383-418.
- Litvack, J., J. Ahmad & R. Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Loboguerrero, A. 2008. "Decentralization in Colombia: Why Do Localities Respond to Fiscal Transfers in a Different Way?". Tesis doctoral, U. de California, Los Ángeles.
- Lowery, D. & V. Gray. 1998. "The Dominance of Institutions in Interest Representation: A Test of Seven Explanations". *American Journal of Political Science* 42: 231-55.
- Maddala, G. S. 1977. *Econometrics*. New York: McGraw-Hill.
- Madison, J., A. Hamilton & J. Jay. 1961 [1788]. *The Federalist Papers*. New York: New American Library.
- Malloy, J. M. & R. S. Thorn, eds. 1971. *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952*. Pittsburgh: U of Pittsburgh Press.
- Manor, J. 1997. "Technical Consultation on Decentralization for Rural Development". Conferencia en Roma, 16-18 de diciembre.
- \_\_\_\_\_. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Marlow, M. 1988. "Fiscal Decentralization and Government Size". *Public Choice* 56: 259-69.
- Martinez-Vazquez, J. & R. McNab. 2003. "Fiscal Decentralization and Economic Growth". *World Development* 31, n° 9: 1597-1616.
- Medina, J., ed. 1994. *Arakuarenda: un centro intercultural de capacitación para el desarrollo guaraní*. La Paz: Arakuarenda/FIS.
- Mello, L. de. 2000. "Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?". IMF Working Paper No. WP/00/129. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Migdal, J. S., A. Kohli & V. Shue. 1994. *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge UP.
- Mill, J. S. 1993 [1895-61]. *Utilitarianism; On Liberty; Considerations on Representative Government; Remarks on Bentham's Philosophy*. Ed. G. Williams. London: Everyman.
- Ministerio de la Presidencia. 1997. *Comportamiento electoral de la población boliviana 1993-1997*. La Paz.
- Minkler, C. 2010. "Has Decentralization's Potential to Improve Government Responsiveness, Effectiveness, and Efficiency Been Greatly Exaggerated?". Ensayo DV431, London School of Economics.
- Moe, T. M. 1984. "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science* 28: 739-77.



- \_\_\_\_\_. 1989. "The Politics of Bureaucratic Structure". En *Can the Government Govern?*, ed. J. E. Chubb & P. E. Petersen. Washington, DC: Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_. 1995. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy". En *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, ed. O. E. Williamson. Edición aumentada. New York: OUP.
- Molina Monasterios, F. 1997. *Historia de la Participación Popular*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano/Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Montero, A. P. & D. J. Samuels, eds. 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: U of Notre Dame Press.
- Montesquieu, Baron de (C de Secondat). 1989 [1748]. *The Spirit of the Laws*. Trad. A. M. Cohler, B. C. Miller y H. Stone. Cambridge: Cambridge UP.
- Mueller, D. 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge UP.
- Musgrave, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Narayan, D. & K. Ebbe. 1997. "Design of Social Funds: Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity". Discussion Paper No. 375. Washington, DC: Banco Mundial.
- Narayan, D. & L. Pritchett. 1997. "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania". Policy Research Working Paper N° 1796. Washington, DC: Banco Mundial.
- Nickson, R. A. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: L. Rienner.
- Niemi, R. G. 1969. "Majority Decision-Making with Partial Unidimensionality". *American Political Science Review* 63: 488-97.
- Niskanen, W. A., Jr. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge UP.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Economic Performance through Time". *American Economic Review* 84: 359-68.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Searching for Leviathan: An Empirical Study". *American Economic Review* 75: 748-57.
- Oliveira, J. A. P. de. 2002. "Implementing Environmental Policies in Developing Countries through Decentralization: The Case of Protected Areas in Bahia, Brazil". *World Development* 30: 1713-36.
- Oliver, J. E. 1999. "The Effects of Metropolitan Economic Segregation on Local Civic Participation". *American Journal of Political Science* 43: 186-212.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard UP.
- \_\_\_\_\_. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale UP.
- \_\_\_\_\_. 1997. "The New Institutional Economics and Economic Development". En *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, ed. C. Clague. Baltimore: Johns Hopkins UP.

- \_\_\_\_\_. 2000a. "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor". En *A Not-So-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies*, ed. M. Olson & S. Kahkonen.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books. [Poder y prosperidad: la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas. Madrid: Siglo XXI de España, 2001.]
- Olson, M. & S. Kahkonen. 2000. "Introduction: The Broader View." En *A Not-So-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies*, ed. M. Olson & S. Kahkonen. New York: OUP.
- Ostrom, E., R. B. Parks & G. P. Whitaker. 1977. *Policing Metropolitan America*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. 1978. *Patterns of Metropolitan Policing*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Ostrom, E., L. Schroeder & S. Wynne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview.
- Ostrom, E. & G. P. Whitaker. 1973. "Does Local Community Control of Police Make a Difference? Some Preliminary Findings". *American Journal of Political Science* 17: 48-76.
- \_\_\_\_\_. 1974. "Community Control and Governmental Responsiveness: The Case of Police in Black Neighborhoods". En *Improving the Quality of Urban Management*, ed. D. Rogers & W. Hawley. Urban Affairs Annual Reviews vol. 8. Beverly Hills: Sage.
- Pagaran, L. N. 1999. "The Social Fund, the Local Development Fund, and Decentralization: The Case of Cambodia". Manuscrito inédito, MIT, Massachusetts.
- Palda, K. F. & K. S. Palda. 1985. "Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data". *Public Choice* 45: 313-31.
- Pande, R. 1999. "Minority Representation and Policy Choices: The Significance of Legislator Identity". Development Economics Discussion Paper No. 16. London: STICERD, London School of Economics.
- Parker, A. 1995. "Decentralization: The Way Forward for Rural Development?". Policy Research Working Paper No. 1475. Washington, DC: Banco Mundial.
- Parry, T. R. 1997. "Achieving Balance in Decentralization: A Case Study of Education Decentralization in Chile". *World Development* 25: 211-25.
- Persson, T., G. Roland & G. Tabellini. 1997. "Separation of Powers and Political Accountability". Working Paper N° 136. Munich: Center for Economic Studies, U of Munich.
- Persson, T. & G. Tabellini. 1996. "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution". *Journal of Political Economy* 104: 979-1009.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Political Economics and Public Finance". Cap. 24 en A. J. Auerbach & M. Feldstein, eds., *Handbook of Public Economics*, vol. 3, n° 3. Amsterdam: Elsevier.

- Petro, N. N. 2001. "Creating Social Capital in Russia: The Novgorod Model". *World Development* 29: 229-44.
- Pifarré, F. 1989. *Los guaraní-chiriguano: historia de un pueblo*. La Paz: Cipca.
- Piketty, T. 1994. "Information Aggregation through Voting and Vote-Trading". Manuscrito inédito, Cambridge, MA.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Voting as Communicating". Manuscrito inédito, Cambridge, MA.
- Piketty, T. & D. Spector. 1995. "Rational Debate Leads to One-Dimensional Conflict". Manuscrito inédito, Cambridge, MA.
- Piriou-Sall, S. 1998. "Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence". Manuscrito inédito, Washington, DC.
- Plan Interministerial Transitorio para el Pueblo Guaraní. 2010. "El resurgimiento del pueblo guaraní en la APG". <<http://www.planguarani.com/pages/apg.php>> Página descargada el 17 de septiembre.
- Pommerehne, W. W. & F. Schneider. 1978. "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending". *Kyklos* 31: 381-408.
- Poole, K. T. & T. Romer. 1985. "Patterns of Political Action Committee Contributions to the 1980 Campaigns for the United States House of Representatives". *Public Choice* 47: 63-111.
- Porter, G. 2002. "Living in a Walking World: Rural Mobility and Social Equity Issues in Sub-Saharan Africa". *World Development* 30: 285-300.
- Presencia. 1994. "Arrogancia insultante". 27 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Los vecinos viacheños marchan hoy para que se vaya su alcalde". 22 de marzo.
- Proudhon, P. J. 1979 [1863]. *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Trad. Richard Vernon. Toronto: U of Toronto Press.
- Prud'homme, R. 1995. "On the Dangers of Decentralization". *World Bank Research Observer* 10: 210-26.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton UP.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rao, V. & M. Woolcock. 2003. "Integrating Qualitative and Quantitative Approaches in Program Evaluation". Cap. 8 en F. Bourguignon & L. A. Pereira da Silva, eds., *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*. New York: OUP-The World Bank.
- Reflejos de la Semana. 1994. "Participación Popular: se cierne la tormenta". N° 368 (14-21 de enero).
- Rejas, S. J. 1992. *El campesinado y su inserción en el mercado*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Riker, W. H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown.
- Riker, W. H. & P. C. Ordeshook. 1973. *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Roca, J. L. 1990. *Fisonomía del regionalismo boliviano*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Rodden, J. A. 2003. "Federalism and Bailouts in Brazil". En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, ed. J. A. Rodden, G. S. Eskeland & J. Litvack. Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. A. 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge UP.
- Rodden, J. A., G. S. Eskeland & J. Litvack. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Rodríguez O., G. 1993. *Poder central y proyecto regional: Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX*. La Paz: Idaes-Ildis.
- Rodriguez-Pose, A. & A. Bwire. 2004. "The Economic (In)efficiency of Devolution. *Environment and Planning A* 36, n° 11: 1907-28.
- Rodríguez-Pose, A. & N. Gill. 2004. "Reassessing Relations between the Centre and the States: The Challenge for the Brazilian Administration". *Regional Studies* 38: 833-44.
- Rojas, G. 2009. *Cultura política de las élites en Bolivia (1982-2005)*. La Paz: Fundación Friedrich Ebert- Cipca.
- Rojas, G. y L. Verdesoto. 1997. *La Participación Popular como reforma de la política: evidencia de una cultura democrática boliviana*. La Paz: Muela de Diablo.
- Roland, G. 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rondinelli, D. A. 1981. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". *International Review of Administrative Sciences* 47: 133-45.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Decentralization, Territorial Power, and the State: A Critical Response". *Development and Change* 21: 491-500.
- Rondinelli, D. A., G. S. Cheema & J. Nellis. 1983. "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience". World Bank Staff Working Paper No. 581. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rondinelli, D. A., J. S. McCullough & R.W. Johnson. 1989. "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework". *Development and Change* 20: 57-87.
- Rousseau, J. J. 1964 [1750, 1754]. *The First and Second Discourses*. Ed. R. D. Masters, trad. R. D. y J. R. Masters. New York: St. Martin's Press.
- \_\_\_\_\_. 1978 [1762]. *On the Social Contract*. Ed. R. D. Masters, trad. J. R. Masters. New York: St. Martin's Press.
- Rowland, A. M. 2001. "Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico". *World Development* 29: 1373-89.
- Rubinfeld, D. 1987. "The Economics of the Local Public Sector". En *Handbook of Public Economics*, ed. A. Auerbach & M. Feldstein. Oxford: North-Holland.

- Rubinfeld, D., P. Shapiro & J. Roberts. 1987. "Tiebout Bias and the Demand for Local Public Schooling". *Review of Economics and Statistics* 69: 426-37.
- Ruiz, F. y B. Giussani. 1997. "La descentralización y el financiamiento de la provisión de servicios de educación y salud en Bolivia". Manuscrito inédito, La Paz.
- Samoff, J. 1990. "Decentralization: The Politics of Interventionism". *Development and Change* 21: 513-30.
- Schlesinger, J. A. 1984. "On the Theory of Party Organization". *Journal of Politics* 46: 369-400.
- Schumpeter, J. A. 1950. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 3ª ed. New York: Harper and Row.
- Seabright, P. 1996. "Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model". *European Economic Review* 40: 61-89.
- Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo. 1997. *Censo Municipal*. La Paz.
- Secretaría Nacional de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. 1994. *Ley de Participación Popular, Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base*. La Paz.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Matriz resumen de las auditorías SAYCO practicadas en gobiernos municipales categoría "C" (Pob. mayor a 15.000 y menor a 50.000 hab.) efectuadas a la fecha*. La Paz.
- Selbin, E. 1993. *Modern Latin American Revolutions*. Boulder: Westview.
- Sen, A. 1995. "Rationality and Social Choice". *American Economic Review* 85: 1-24.
- Shah, A. 1994. "The Reform of Inter-Governmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies". Policy and Research Series Paper No. 23. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization". Policy Research Working Paper No. 2021. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse?" Policy Research Working Paper No. 2005. Washington, Banco Mundial.
- Shah, A., T. Thompson & H. F. Zou. 2004. "The Impact of Decentralization on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management, and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence". CESifo DICE Report, 1/2004: 10-14.
- Shankar, R. & A. Shah. 2003. "Bridging the Economic Divide within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities". *World Development* 31: 1421-41.
- Shepsle, K. A. 1979. "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models". *American Journal of Political Science* 23: 27-59.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions". En *Political Science: The Science of Politics*, ed. H. Weisberg. New York: Agathon Press.

- Simon, H. 1957. *Administrative Behavior*. 2ª ed. New York: Macmillan.
- Slater, D. 1989. "Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization". *Development and Change* 20: 501-31.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Smoke, P. 2001. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice". Democracy, Governance, and Human Rights Programme Paper No. 2. Geneva: UNRISD.
- Solnick, S. L. 1996. "The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China". *World Politics* 48: 209-38.
- Tanzi, V. 1995. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, DC: Banco Mundial.
- Tarrow, S. 1996. "Making Social Science Work across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*". *American Political Science Review* 90: 389-97.
- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ticona Alejo, E. y X. Albó. 1997. *Jesús de Machaca: la marka rebelde 3. La lucha por el poder comunal*. La Paz: Cipca/Cedoin.
- Ticona Alejo, E., G. Rojas y X. Albó. 1995. *Votos y wiphalas: campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz: Fundación Milenio-Cipca.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy* 64: 416-24.
- Tocqueville, A. de. 1994 [1835-40]. *Democracy in America*. Ed. P. Bradley, trad. H. Reeve. London: Everyman's Library.
- Toranzo, C. F. 1994. *Reflexiones sobre la descentralización*. La Paz: Ildis-Proade.
- Toranzo, C. F. y J. L. Exeni, eds. 1994. *Las IPDS (Instituciones Privadas de Desarrollo Social) y la descentralización: una relación necesaria*. La Paz: Novib Bolivia-Ildis.
- Treisman, D. 1999. "Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis". *American Journal of Political Science* 43: 488-517.
- \_\_\_\_\_. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge UP.
- Truman, D. 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton UP.
- Tuchsneider, D. 1996. "Una visión desde la planificación participativa municipal". En Grupo DRU, UIA-SNPP, *Participación Popular: avances y obstáculos*, ed. G. Rojas. La Paz: CID.
- Tullock, G. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Unidad de Comunicación, Secretaría Nacional de Participación Popular. 1995.

- Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular.
- United Nations Development Program (UNDP). 1993. *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid: Cideal.
- U.S. Census Bureau. 2002a. "Census Bureau Reports Number of Local Governments Nears 88,000". Press release. Descargada 4 de octubre de 2009 at <http://www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/governments/000410.html>
- \_\_\_\_\_. 2002b. *2002 Census of Governments*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. 2009. US Population Clock. Descargada el 4 de octubre <http://www.census.gov>.
- Van Zyl, J., T. Barbosa, A. N. Parker & L. Sonn. 1995. "Decentralized Rural Development and Enhanced Community Participation: A Case Study from Northeast Brazil". Policy Research Working Paper No. 1498. Washington, DC: Banco Mundial.
- Varian, H. 1992. *Microeconomic Analysis*. 3rd ed. New York: W. W. Norton.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Sequential Contributions to Public Goods". *Journal of Public Economics* 53: 165-86.
- Verba, S., K. Lehman, H. Brady & N. H. Nie. 1993. "Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say?" *American Political Science Review* 87: 303-18.
- Verba, S., K. L. Schlozman & H. E. Brady. 1996. *Voice and Equality*. Cambridge: Harvard UP.
- Vieira, P. 1967. "Toward a Theory of Decentralization: A Comparative View of Forty-Five Countries". Tesis doctoral. U of Southern California, Los Angeles. Citada en D. Rondinelli, G. S. Cheema & J. Nellis, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience".
- Wade, N. 2006. *Before the Dawn: Recovering the Lost History of Our Ancestors*. New York: Penguin.
- Wallis, J. J. & W. E. Oates. 1988. "Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government". En *Fiscal Federalism Quantitative Studies*, ed. H. Rosen. Chicago: U of Chicago Press.
- Warren, D. M. 1991. "Using Indigenous Knowledge in Agricultural Development". Discussion Paper No. 127. Washington, DC: Banco Mundial.
- Webb, S. B. 2003. "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint". En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, ed. J.A. Rodden, G. S. Eskeland & J. Litvack. Cambridge: MIT Press.
- Weingast, B. R. 1993. "Constitutions as Governance Structures". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149: 286-311.
- \_\_\_\_\_. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law, Economics, and Organization* 11: 1-31.



- Wibbels, E. 2005. *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wildasin, D. E. 1998. "Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research". Policy Research Working Paper No. 1884. Washington, DC: Banco Mundial.
- Williamson, O. E. 1994. "Institutions and Economic Organization: The Governance Perspective". Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Edición aumentada. New York: OUP.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Economic Institutions and Development: A View from the Bottom". En *A Not-So-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies*, ed. M. Olson & S. Kahkonen. New York: OUP.
- Wilson, J. Q. 1961. "The Economy of Patronage". *Journal of Political Economy* 69: 369-80.
- \_\_\_\_\_. 1973. *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- Woller, G. M. & K. Phillips. 1998. "Fiscal Decentralisation and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation". *Journal of Development Studies* 34: 139-48.
- Wolman, H. 1990. "Decentralization: What It Is and Why We Should Care". En *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, ed. R. J. Bennett. Oxford: Clarendon Press.
- Woodhouse, P. 2003. "African Enclosures: A Default Mode of Development". *World Development* 31: 1705-20.
- World Bank. 1987. "Bolivia: Emergency Social Fund Project." Staff Appraisal Report. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Bolivia: Second Structural Adjustment Credit". Staff Appraisal Report. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 1993a. "Bolivia: Education Reform Project". Staff Appraisal Report. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 1993b. "Bolivia: Social Investment Fund Project". Staff Appraisal Report. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 1994a. "Bolivia: Integrated Child Development Project". Staff Appraisal Report. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 1994b. *World Development Report: Infrastructure for Development*. New York: OUP.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Colombia Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance". World Bank Report 14085-C. Washington, DC: World Bank.



- \_\_\_\_\_. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: OUP.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Decentralization and Accountability of the Public Sector." *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *World Development Report: Entering the 21st Century*. New York: OUP.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Decentralization Toolkit". Manuscrito inédito, Washington, DC.
- Zax, J. S. 1989. "Initiatives and Government Expenditures". *Public Choice* 63: 267-77
- Zuazo, M. 2009. *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.

