

Programa de Estados en Crisis Documentos de Trabajo

Documento de Trabajo No. 29

ISSN (Print) 1740-5823

ISSN (On-line) 1740-5831

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL EN BOLIVIA: UNA PERSPECTIVA GENERAL DESDE ABAJO

Jean-Paul Faguet

Development Studies Institute
London School of Economics and Political Science
University of London

Mayo de 2003

**Traducido por M.Victoria Mejía
Con el apoyo del British Council**



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE



Para información:

Administración del Centro de Investigación para el Desarrollo:

Pamela Murphy (p. a.
murphy@lse.ac.uk)

Teléfono: 44 (0) 20 7849 4631

Fax: 44 (0) 20 7955 6844

Dirección: Development Research Centre, DESTIN, LSE, Houghton Street, London,
2AE, UK

WC2A

Página WEB: www.crisisstates.com

Programa de Estados en Crisis

El objetivo del Programa de Estados en Crisis (Crisis States Program o CSP) en el Centro Investigativo de Desarrollo de Destin (DRC) es proveer mayor entendimiento sobre las causas de las crisis y colapsos del mundo en desarrollo, y los procesos para evitarlos y sobreponerse a ellos. Queremos saber por qué algunos sistemas políticos y comunidades, en lo que pueden ser llamados “estados frágiles” de muchos países de ingresos bajos y medios, se han fracturado hasta el punto de degenerar en conflictos violentos y por qué otros no. Nuestro trabajo indaga acerca de si los procesos de globalización han precipitado o ayudado a evitar las crisis y la descomposición social.

Objetivos de la Investigación

1. Estableceremos cómo constelaciones de poder a nivel local, nacional y global llevan a procesos de cambio institucional, colapso y reconstrucción, y al hacerlo desafían paradigmas simplistas sobre los efectos benéficos de la liberalización económica y política.
2. Examinaremos los efectos de las intervenciones internacionales que promueven reformas democráticas, derechos humanos y libre competencia, en la capacidad de manejo del conflicto.
3. Analizaremos cómo han respondido las comunidades a la crisis, y los incentivos y estructuras morales que han llevado hacia resultados violentos ó no.
4. Examinaremos qué tipo de arreglos institucionales formales e informales han construido las comunidades pobres para lidiar con sus problemas económicos y de orden público.

Sobre el Programa de Estados en Crisis del DRC

El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (DRC) en DESTIN, LSE, fue establecido en el 2001 con el apoyo del Departamento para Desarrollo Internacional (DFID) del gobierno del Reino Unido, inicialmente para llevar a cabo la investigación “Crisis y Colapso en el Mundo del Desarrollo” (CSP). El DRC fue establecido con la colaboración de:

<i>En la India:</i>	Instituto Investigativo de Desarrollo de Asia en Patna, Bihar;
<i>En Africa del Sur:</i>	Instituto de Investigación Social y Económica Witwatersrand (WISER), Taller de la Sociología del Trabajo (SWOP) y el Departamento de Sociología en la Universidad de Witwatersrand, Johannesburg, Africa del Sur.
<i>En Colombia:</i>	Universidad de los Andes, Universidad del Rosario y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional.

Estamos localizados dentro del Instituto de Estudios de Desarrollo del LSE. El DRC está comprometido con la excelencia en la investigación y deseamos expandir el trabajo del CSP atrayendo nuevos fondos de investigación, estableciendo contactos y proyectos de colaboración con otras organizaciones académicas, y atrayendo investigadores visitantes cuyos proyectos puedan contribuir al CSP.

Director del DRC: Dr. James Putzel, Profesor en Estudios de Desarrollo

Administradora del DRC: Pamela Murphy

Asistente Editorial del DRC: Jonathan Curry-Machado

Programa de Estados en Crisis

Descentralización y Gobierno Local en Bolivia: Una perspectiva general desde abajo^{*1}

Jean-Paul Faguet

Development Studies Institute/Centre for Economic Performance
London School of Economics & Political Science

Resumen

Cientos de estudios no han logrado determinar los efectos de la descentralización en diversos objetivos de política de importancia. En el presente ensayo, y con el ánimo de analizar los efectos de la descentralización en la receptividad del Gobierno y en la orientación de la pobreza, el autor examina el caso extraordinario de Bolivia resumiendo, en primer lugar, resultados econométricos sobre los efectos de la descentralización en el ámbito nacional para, a continuación, centrar su interés en la investigación cualitativa – punto focal del presente ensayo – la cual analiza en profundo procesos del gobierno local para comprender la forma en que la descentralización lo logró. En Bolivia, la descentralización hizo al Gobierno más receptivo al reorientar la inversión pública hacia zonas más necesitadas. La inversión dio un viraje: de la producción y la infraestructura económicas a los servicios sociales y a la formación de capital humano, mientras se lograba un nuevo equilibrio de los recursos a favor de los distritos más pobres. El autor explica estos resultados como el agregado de singulares dinámicas institucionales y políticas en el ámbito local. Elabora un modelo conceptual que interpreta al gobierno local como el nexo entre dos mercados políticos y una dinámica organizativa, en la cual votos, dinero, influencia e información se intercambian libremente. Para que el gobierno local sea efectivo, estas tres relaciones deben equipararse entre sí sin que ninguna predomine sobre las demás. Este tipo de tensión estable conduce a una dinámica restrictiva en sí misma en la que las presiones de diversos grupos de interés están confinadas dentro de los linderos de la competencia política. El romper esta tensión puede ser perjudicial para el Gobierno, alejándolo de su vocación democrática, insensibilizándolo ante las condiciones económicas, desinformándolo y no obligándolo a rendir cuentas.

1. Introducción

Tanto en los países en desarrollo como en el mundo desarrollado, la descentralización se ha convertido en uno de los temas de política más debatidos en las últimas décadas. Es el punto

* Estamos muy agradecidos por el apoyo del British Council en Colombia, cuya ayuda permitió la realización de esta traducción.

¹ El presente ensayo resume algunos capítulos de la tesis doctoral del autor y se ha preparado para ser presentado como ponencia ante la conferencia *The Rise of Local Governments in Developing Countries*, Escuela de Economía de Londres, mayo 2003. Esta investigación ha recibido apoyo financiero del Comité de Investigaciones del Banco Mundial y sienta las bases para el trabajo que el autor ha emprendido en el contexto del Programa Estados en Crisis, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, adscrito a la Escuela de Economía de Londres. Además de apoyo financiero adicional, el ESRC también otorgó al autor una beca ORS. El autor expresa sus agradecimientos a sus consejeros Tim Besley y Teddy Brent por sus conceptos críticos, su consejo y estímulo invaluable durante todo el periodo dedicado a la investigación. Agradece igualmente a Pranab Bardhan, Shanta Devarajan, James Dunkerly, Armando Godínez, Peter Kenen, Dilip Mookherjee, François Ortalo-Magné, Nick Stern y a quienes participaron en el seminario LACEA99, VEP, DESTIN, Banco Mundial, y en las reuniones sobre Iniciativa para un Diálogo de Política, efectuadas en 2001, por sus sesudos comentarios y sugerencias. Los errores que puedan persistir son de la competencia exclusiva del autor.

focal de los planes de desarrollo de países tan distantes como Chile, China, Guatemala y Nepal. Y bajo las múltiples apariencias de subsidiariedad, transferencia y federalismo, también está en el trasfondo del discurso de política en los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea. Sorprendentemente, sin embargo, es escaso en la literatura empírica el acuerdo existente respecto de los efectos de la descentralización. Los defensores² sostienen que la descentralización puede hacer al Gobierno más receptivo a los gobernados “adaptando los niveles de consumo a las preferencias de grupos más pequeños y más homogéneos”³. Los defensores lo cuestionan con el argumento que los gobiernos locales son demasiado susceptibles a caer en manos de las elites, y su acceso a los recursos técnicos, humanos y financieros es demasiado reducido para producir una gama heterogénea de servicios públicos que sean tanto razonablemente eficientes como receptivos a la demanda local⁴. Con todo, ni defensores ni contradictores puede corroborar sus argumentos con evidencia empírica de manera convincente.

Consideremos los estudios más amplios de experiencias de descentralización. En su estudio de gran alcance de 1983, Rondinelli, Cheema y Nellis anotan que rara vez, si acaso, la descentralización ha estado a la altura de las expectativas. En su mayoría, los países en desarrollo que han puesto en práctica la descentralización, han enfrentado graves problemas administrativos. Si bien se han llevado a cabo escasas evaluaciones exhaustivas sobre los beneficios y costos de los programas de descentralización, las que sí se emprendieron muestran logros limitados en algunos países pero no otras⁵. Quince años después, los estudios de Piriou-Sall, Manor y Smoke llegan a conclusiones cautelosamente positivas, aunque con salvedades acerca de la fortaleza de la evidencia a favor de la descentralización. Manor finaliza su estudio con la conclusión que “en tanto la descentralización. . . no es ninguna panacea, tiene muchas virtudes y vale la pena emprenderla”, después de anotar que la evidencia, aunque extensa, continua siendo incompleta. Smoke cuestiona si existe una justificación empírica para emprender la descentralización, encontrando que la evidencia es ambivalente y anecdótica. La ausencia de avances es sorprendente⁶.

El carácter inconcluso de esta literatura es menos sorprendente cuando la examinamos con mayor detenimiento. El trabajo empírico sobre la descentralización se puede dividir en dos

² Véase, por ejemplo, E. Ostrom, L. Schroeder & S. Wynne, *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, Boulder: Westview Press, 1993; R. D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Transitions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993; Banco Mundial, *World Development Report: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press, 1994; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano (1993)*, Madrid: CIDEAL, 1993.

³ J. J. Wallis & W. E. Oates, ‘Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government’. En H. S. Rosen (ed.), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, Chicago: University of Chicago Press, 1988, p. 5.

⁴ Véase, por ejemplo: R. C. Crook & A. S. Sverrisson, “To What Extent Can Decentralized Forms of Government Enhance the Development of Pro-Poor Policies and Improve Poverty-Alleviation Outcomes?”, Original inédito, 1999; J. Samoff, J., ‘Decentralization: the Politics of Interventionism’, *Development and Change*, 21 (1990), pp. 513-530; B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Londres: George Allen & Unwin, 1985.

⁵ D. A. Rondinelli, G. S. Cheema & J. Nellis, ‘Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience’, Documento de trabajo No. 581 del personal del Banco Mundial, Washington, DC: Banco Mundial, 1983.

⁶ S. Piriou-Sall, ‘Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence’, Original inédito, 1988; J. Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, DC: El Banco Mundial, 1999; P. Smoke, ‘Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice’, Documento No. 2 del Programa Democracia, Gobernabilidad y Derechos Humanos, Ginebra: UNRISD, 2001.

grandes grupos: trabajo cualitativo (muestra pequeña) y trabajo cuantitativo (muestra grande). El primero por lo general se concentra en un solo país, o lleva a cabo comparaciones entre un pequeño conjunto de países, basándose principalmente en evidencia descriptiva y cualitativa. Si bien el nivel de análisis es a menudo cuidadoso, sesgado y profundo, este tipo de estudios tiende a mostrar un bajo nivel de generalidad, un exceso de variables con respecto a las observaciones –lo que a su vez lleva a no lograr el control satisfactorio de factores externos y, en el peor de los casos, a una refundición de causas y efectos⁷. Por otra parte, los estudios cuantitativos muestran una tendencia a beneficiarse del alto grado de generalidad, consistencia y transparencia empírica que ofrecen los enfoques estadísticos. Pero asimismo adolecen de problemas significativos con la medición de conceptos a menudo abstractos, la capacidad de comparación de los datos a través de diversos países (o regiones), y la posibilidad de variables omitidas⁸. La combinación de este tipo de dificultades metodológicas con la aplicación insatisfactoria o incompleta de la descentralización en muchos países, tiene mucho que ver para explicar la razón de que los estudios empíricos no hayan logrado identificar con claridad sus efectos.

El presente ensayo pretende arrojar luces sobre algunos aspectos claves acerca de la descentralización analizando el caso sorprendente de Bolivia por medio de una combinación de análisis econométricos en el ámbito nacional, e investigación cualitativa detallada sobre procesos políticos e institucionales en el ámbito local. El planteamiento del autor es que los ‘resultados’ de la descentralización son simplemente el agregado de dinámicas políticas e institucionales en el ámbito local y, en consecuencia, para entender la descentralización, primero debemos entender cómo funciona el gobierno local. De ahí que este ensayo examine qué hizo la descentralización en el ámbito nacional para, a continuación, profundizar en los procesos del gobierno local para entender cómo lo hizo. El uso de un enfoque compuesto cualitativo-cuantitativo nos permite beneficiarnos del rigor y de la generalidad econométricos así como de la profunda percepción de enfoques cualitativos, los cuales, en el mejor de los casos, permite al investigador escoger entre teorías contrarias y definir la causalidad. Centrar la atención en un país evita problemas de comparación de datos y permite el control de

⁷ Entre los ejemplos de estudios de muestras en pequeña escala podemos mencionar: O. Blanchard & A. Shleifer, ‘Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia’, Documento de Trabajo NBER 7616, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2000; A. Parker, ‘Decentralization: The Way Forward for Rural Development?’ Documento de trabajo 1475 de Investigación de Política, Washington, DC: Banco Mundial, 1995; D. Slater, ‘Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization’, *Development and Change*, 20 (1989), pp. 501-531; D. Treisman, ‘Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis’, *American Journal of Political Science*, 43 (1995), pp. 488-517; B. R. Weingast, ‘The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development’, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11 (1995), pp. 1-31; y Banco Mundial, ‘Colombia Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance’, Informe 14085-C del Banco Mundial, Washington, DC: Banco Mundial, 1995.

⁸ Entre los ejemplos de estudios de muestras en gran escala podemos mencionar: L. De Mello, ‘Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?’ Documento de trabajo WP/00/129 del Fondo Monetario Internacional, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, 2000; A. Estache & S. Sinha, ‘Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure?’ Documento de trabajo 1457 de Investigación de Política, Washington, DC, Banco Mundial, 1995; R. Fisman & R. Gatti, ‘Decentralization and Corruption: Evidence across Countries’, Documento de trabajo No. 2290, Washington, DC: Banco Mundial, 2000; E. Galazo & M. Ravallion, ‘Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program’, Original inédito, 2000; F. Humplick & A. Moïni-Araghi, ‘Decentralized Structures for Providing Roads: A Cross-Country Comparison’, Documento de trabajo 1658 de Investigación de Política, Washington, DC: Banco Mundial, 1996; J. Huther & A. Shah, ‘Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization’, Documento de trabajo 1984 de Investigación de Política, Washington, DC: Banco Mundial, 1998; y J. S. Zax, ‘Initiatives and Government Expenditures’, *Public Choice*, 63 (1989), pp. 267-277.

perturbaciones externas, régimen político, instituciones y otros factores exógenos. Bolivia es un país que, en particular, merece ser estudiado porque, allí, las reformas consistieron en un gran viraje de política en un momento único en el tiempo. Los datos disponibles son de alcance y calidad sorprendentes para un país de sus características socioeconómicas e incluyen información sobre las características políticas, sociales y de ciudadanía, económicas, institucionales y administrativas de todos los municipios de Bolivia. Y ellas requieren que se las aproveche.

El autor define la descentralización como la transferencia por parte del Gobierno central (es decir, nacional) de funciones específicas, con todos los atributos administrativos, políticos y económicos que estas funciones implican, a gobiernos democráticos locales (es decir, municipales), los cuales son independientes del centro dentro de un campo geográfico y funcional legalmente delimitado. El resto de este ensayo se organiza de la siguiente forma: la Sección 2 analiza el programa de descentralización de Bolivia, poniendo el énfasis en sus aspectos legales y presupuestarios, para luego presentar análisis resumidos de los resultados económicos de la descentralización. Estos últimos se presentan como los cuatro ‘hechos estilizados’ de la descentralización de Bolivia, y giran en torno a la receptividad del Gobierno central versus el gobierno local a las necesidades locales. La Sección 3 presenta la segunda parte cualitativa de este ensayo, la cual examina el Gobierno local de cerca y en detalle en Viacha (sección 4) y Charagua (sección 5). La Sección 6 analiza por qué el Gobierno discrepó tanto en estos casos extremos, y ofrece un modelo conceptual de gobierno local. La Sección 7 se refiere a las conclusiones.

2. El Programa de Descentralización de Bolivia

2. 1. Participación Popular y la Reforma de Descentralización

En el periodo anterior a la revolución, Bolivia era un país pobre y atrasado con niveles extremos de desigualdad, gobernado por un “Estado racista típico en el cual el campesinado indígena no hispanohablante era controlado por una pequeña élite blanca hispanohablante, [su poder] basado en últimas en violencia más que en consenso o en cualquier pacto social”⁹. La revolución nacionalista de 1952, la cual expropió las ‘alturas predominantes’ de la economía, la tierra y las minas, puso a Bolivia en el camino hacia una de las estructuras de Estado más centralizadas de la región. El Gobierno se embarcó en una estrategia de modernización liderada por el Estado en la cual las corporaciones públicas y los gobiernos regionales emprendieron una campaña concertada para dismantelar los feudos provinciales, transformar las relaciones sociales existentes y crear una sociedad moderna e industrial más igualitaria¹⁰. Con este fin, el Presidente nombró directamente Prefectos quienes, a su vez, designaron gobiernos regionales y dependencias asociadas completos, conformando una cadena nacional de autoridad descendente que emanaba de la capital.

A lo largo de la década de los 50, gobiernos sucesivos fomentaron la sindicalización de mineros, jornaleros, campesinos, funcionarios públicos y profesionales en una ‘asociación cumbre’ jerárquica, cuyos representantes negociaban las políticas nacionales directamente con sus homólogos del sector privado y del Gobierno¹¹. Juntos, estos representantes

⁹ H. Klein, *Historia de Bolivia*, La Paz: Librería-Editorial Juventud, 1993, p. 237 (traducción al inglés del autor). La versión en español que aparece aquí es de la traductora).

¹⁰ J. Dunkerley, *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia 1952-82*, Londres: Verso, 1984.

¹¹ Dunkerley (1984), p. 43.

planificaron el aprovechamiento de los recursos naturales de Bolivia, el desarrollo de nuevas industrias, las políticas sectoriales y regionales en una tentativa por orquestar un proceso rápido de desarrollo desde las alturas de La Paz. Las tendencias intelectuales de los años 50-70 –teoría de *Dependencia*, Sustitución de Importaciones, Industrialización y Desarrollismo– sólo hicieron un aporte a esta tendencia, como lo hicieron los gobiernos militares que derrocaron a los gobiernos elegidos cada vez con mayor frecuencia a partir de la década de los 60¹². Con el poder político tan mal distribuido, no había mucho caso en establecer los instrumentos legales y políticos de gobernabilidad local. En consecuencia, más allá de las nueve capitales regionales (incluyendo La Paz) y unas 25 o 30 ciudades adicionales, el gobierno local existía en Bolivia en nombre sí acaso, como una institución nominal y ceremonial desprovista de capacidad administrativa y sedienta de fondos. Y en la mayor parte del país ni siquiera existía.

Frente a este trasfondo, en 1994 se anunció la reforma de descentralización de Bolivia. La Ley de Participación Popular, redactada casi en secreto por un pequeño número de tecnócratas¹³, fue difundida a la nación para sorpresa de todos, seguida por el escarnio y una oposición decidida de amplios sectores de la sociedad¹⁴. Hecha pública por primera vez en enero de ese año, la ley fue promulgada por el Congreso en abril, entrando en vigencia a partir del mes de julio de ese mismo año. La escala del cambio en los flujos de recursos y poder político que la ley trajo consigo fue enorme. La médula de la ley la conforman cuatro puntos:

1. **Asignación de recursos.** La transferencia de fondos a los municipios se duplicó al 20% de la totalidad de la recaudación tributaria de la nación. Lo que es más importante, la asignación entre municipios se modificó de criterios no sistemáticos, altamente políticos, a una estricta base per cápita.
2. **Responsabilidad de los Servicios Públicos.** La propiedad de la infraestructura local de educación, salud, riego, vías de transporte, deportes y cultura se transfirió a los municipios, con la responsabilidad concomitante de mantener, equipar y administrar estos servicios y de invertir en nuevos servicios.
3. **Comités de Vigilancia.** Se crearon con el fin de proveer un canal alterno para representar la demanda popular en el proceso de formulación de políticas. Compuestos por representantes de grupos de base locales, estos organismos proponen proyectos y vigilan los gastos municipales. Su capacidad para hacer suspender los desembolsos de fondos de Participación Popular si se percatan de que están siendo mal utilizados o son robados puede significar la parálisis del Gobierno local, y les otorga poder real.

¹² Klein (1993).

¹³ D. Tuchsneider, D. , ‘Una Visión desde la Planificación Participativa Municipal’, en Grupo DRU, UIA-SNPP, *Participación Popular: Avances y Obstáculos*, G. Rojas (ed.), La Paz: CID, 1996.

¹⁴ ‘Injertos Tramosos en “Participación Popular”’, *Hoy*, enero 19, 1994; ‘La Declaratoria de Guerra del Primer Mandatario’, *La Razón*, enero 27, 1994; y ‘Arrogancia Insultante’, *Presencia*, febrero 27, 1994, son solamente tres de los muchos artículos que se publicaron en la prensa boliviana documentando la reacción popular a la ‘Ley Maldita’. Estos artículos se documentan en Unidad de Comunicación, Secretaría Nacional de Participación Popular, *Debate Nacional sobre la Ley de Participación Popular*, La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular, 1995.

4. **Municipalización.** Los municipios actuales se ampliaron para incluir las zonas periféricas y las zonas rurales circundantes, y se crearon 198 municipios nuevos (de un total de 311)¹⁵.

El cambio en los asuntos locales que estas medidas produjeron fue enorme. Antes de la reforma, el gobierno local no existía en la gran mayoría del territorio boliviano, con una presencia del Estado limitada, sí acaso, a una guarnición militar, escuela o puesto de salud, cada uno de ellos dependiente de su propio ministerio. Después de la reforma, en toda la nación comenzaron a surgir gobiernos locales elegidos responsables ante los votantes locales.

2. 2. *Los Efectos Económicos de la Descentralización*

Quizás el alcance del cambio se pueda apreciar mejor examinando los cambios en los flujos de recursos que trajo consigo. En la gráfica 1 se observa que antes de la descentralización, 308 municipios de Bolivia se repartían entre ellos apenas 14% de los fondos transferidos, mientras las tres principales ciudades se apropiaban del 86% restante. Después de la descentralización, sus cuotas de participación se invirtieron a 73% y 27% respectivamente. El criterio per cápita resultó en un vuelco masivo de recursos a favor de distritos más pequeños y más pobres.

Gráfica 1¹⁶ - La Cambiante Asignación de Fondos Públicos

Ciudad	Participación de recaudación central a local (Bs '000) ¹⁷			% del Total Nacional	
	1993	1995	% Cambio	1993	1995
La Paz	114,292	61,976	-46%	51%	10%
Santa Cruz	51,278	63,076	23%	23%	10%
Cochabamba	25,856	38,442	49%	12%	6%
Subtotal de	191,427	163,494	-15%	86%	27%
Resto de Bolivia	32,099	444,786	1286%	14%	73%
Total	223,525	608,280	172%	100%	100%

Un cambio más importante y revelador fue la composición de la inversión. La gráfica 2 presenta la inversión del Gobierno central y local por sector para los periodos 1991-3 y 1994-6. Las diferencias son considerables. En los años que llevaron a la reforma, el Gobierno central invirtió sobre todo en transporte, hidrocarburos, multisectorial¹⁸ y energía, los cuales en conjunto representaron 73% de la inversión pública durante 1991-3. Después de la

¹⁵ Secretaría Nacional de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, *Ley de Participación Popular, Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base*, La Paz, 1994.

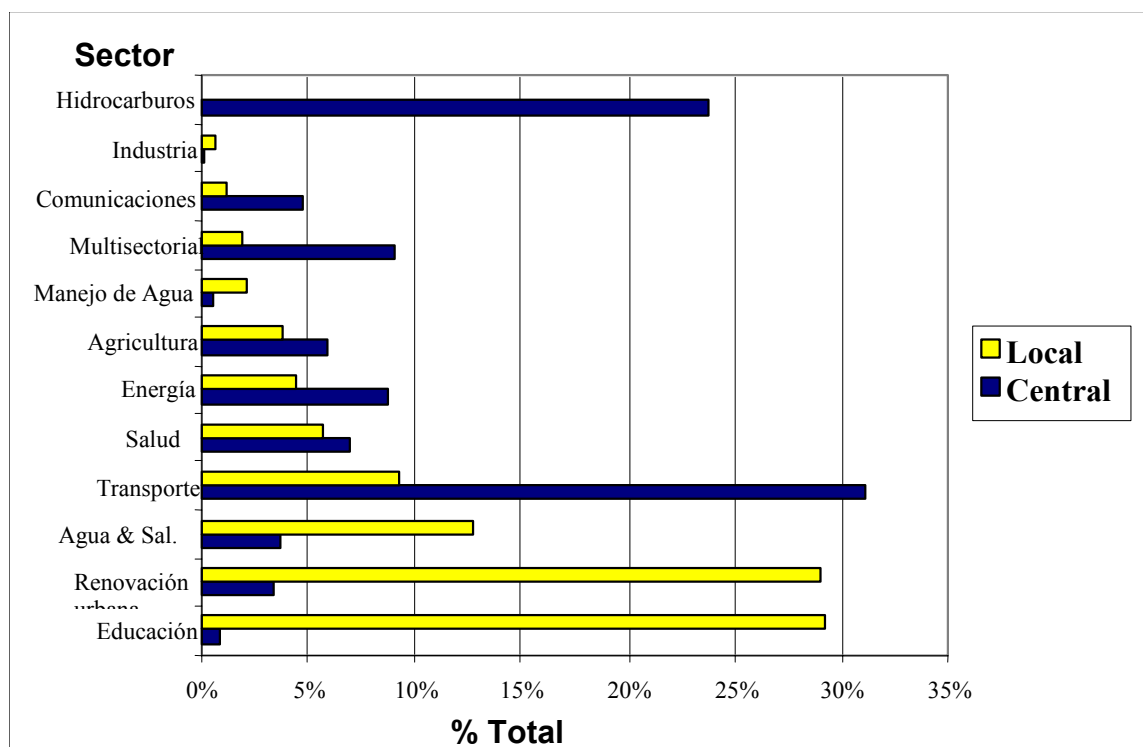
¹⁶ Las gráficas 1 a 5 se basan en la base de datos de propiedad del autor, a partir de información suministrada por la Contraloría General de Bolivia, Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE), Corte Electoral Nacional, Instituto Nacional de Estadística, Secretaría de Participación Popular, Secretaría de Inversión Pública y Finanzas Externas (Ministerio de Economía), Secretaría de Desarrollo Rural y la Unidad de Análisis de Política Social (UDAPSO).

¹⁷ Tasa de cambio promedio: US\$1 = Bs. 5.

¹⁸ Un batiburrillo, incluyendo estudios de factibilidad, asistencia técnica y ayuda de emergencia, que resulta difícil de categorizar.

descentralización, los gobiernos locales invirtieron preferentemente en educación, renovación urbana, y agua y salubridad, representando en su conjunto 79% de la inversión municipal. De los sectores que representaban aproximadamente tres cuartas partes de la inversión total en ambos casos, el gobierno central y local no tenían ni siquiera uno en común. La evidencia implica que el gobierno local y central tienen prioridades de inversión muy diferentes. A esto lo podemos denominar el Hecho de Descentralización Caracterizado No. 1' de Bolivia.

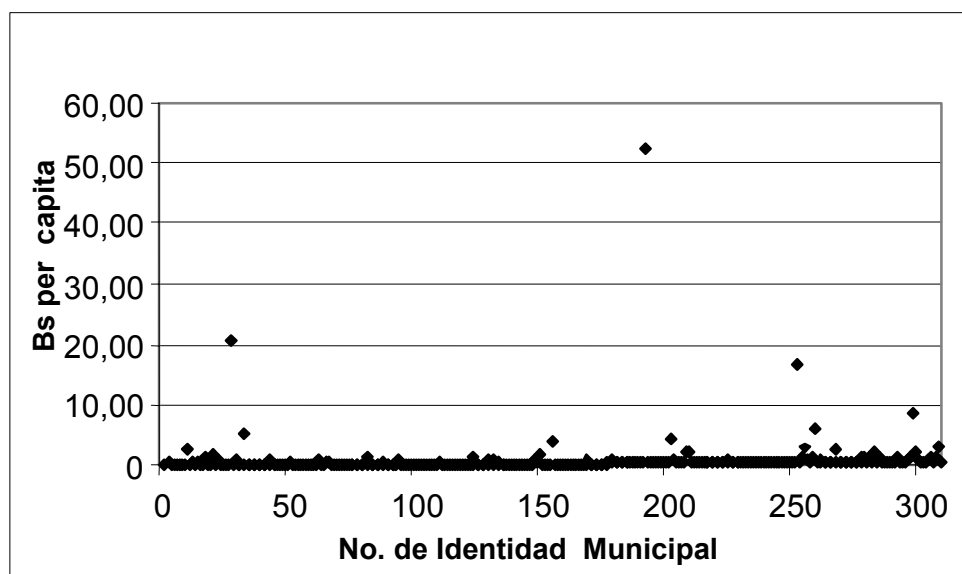
Gráfica 2 – Inversión del Gobierno Local vs. Central



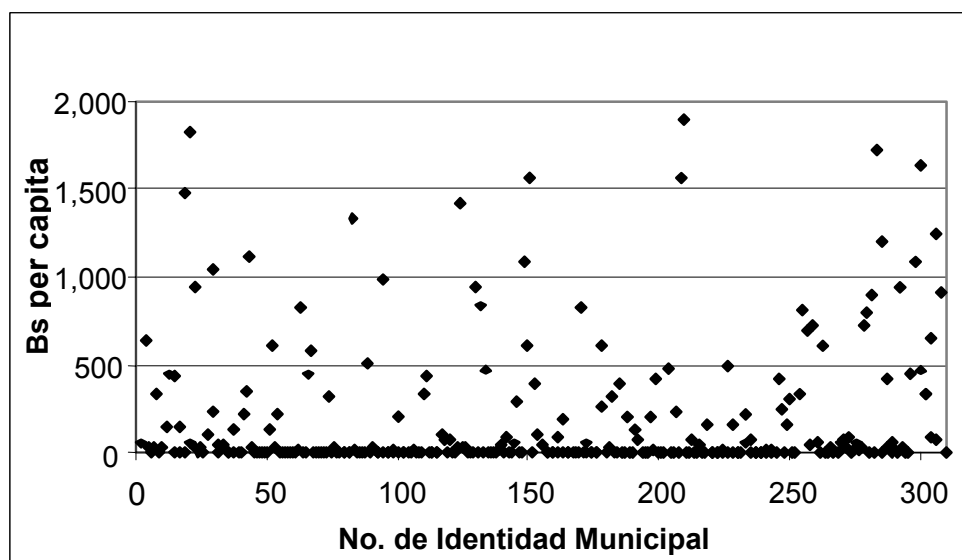
Resulta igualmente aleccionador analizar la distribución geográfica de la inversión entre los municipios de Bolivia antes y después de la descentralización. Las gráficas 3 a 5 que aparecen a continuación nos dan una idea aproximada de esta distribución si situamos los municipios de Bolivia a lo largo del eje horizontal y medimos la inversión per cápita como un desplazamiento vertical. Aparecería una distribución muy sesgada a medida que unos pocos puntos se esparcen a lo largo de la parte superior de la gráfica, mientras la mayoría de puntos permanece en la parte inferior: una distribución equitativa aparecería como una franja de puntos a algún nivel intermedio. ¿Cómo se compara Bolivia? La gráfica 3 indica que la inversión per cápita antes de la descentralización fue por cierto muy desigual, con grandes inversiones en tres distritos y la gran mayoría en cero o cercana a cero. La gráfica 4 corrige el efecto de sesgo de las observaciones más elevadas excluyendo las doce superiores y mostrando únicamente aquellas con menos de Bs. 2000 per cápita. Aunque ahora la distribución aparece menos desigual, todavía existe una densidad uniformemente creciente a medida que avanzamos en sentido descendente, con la totalidad de la mitad de todas las observaciones sobre el eje horizontal o cercanas al eje horizontal. La inversión bajo el Gobierno centralizado fue, por tanto, fuertemente sesgada a favor de unos cuantos municipios que recibieron sumas cuantiosas; un segundo grupo donde la inversión fue significativa; y la desafortunada mitad de distritos que no recibieron nada. Comparemos esto con la gráfica 5, que muestra la inversión municipal después de la descentralización. Este diagrama no muestra ningún distrito con más de Bs. 700/per cápita, una banda amplia con la mayor

densidad entre Bs. 100-200/per cápita, y sólo unos cuantos puntos que tocan el eje. La inversión municipal promedio para este periodo es de Bs. 208 per cápita y, por consiguiente, la banda contiene la media¹⁹. Estos rudimentarios indicadores implican que el gobierno central, con un presupuesto mucho mayor y con carta blanca sobre todos los municipios de Bolivia, optó por una distribución muy desigual de la inversión a través del espacio, en tanto el gobierno descentralizado distribuyó la inversión pública de manera mucho más equitativa en todo el país. Este es el ‘Hecho de Descentralización Caracterizado No. 2’.

Gráfica 3 - Inversión per cápita, 1991-93

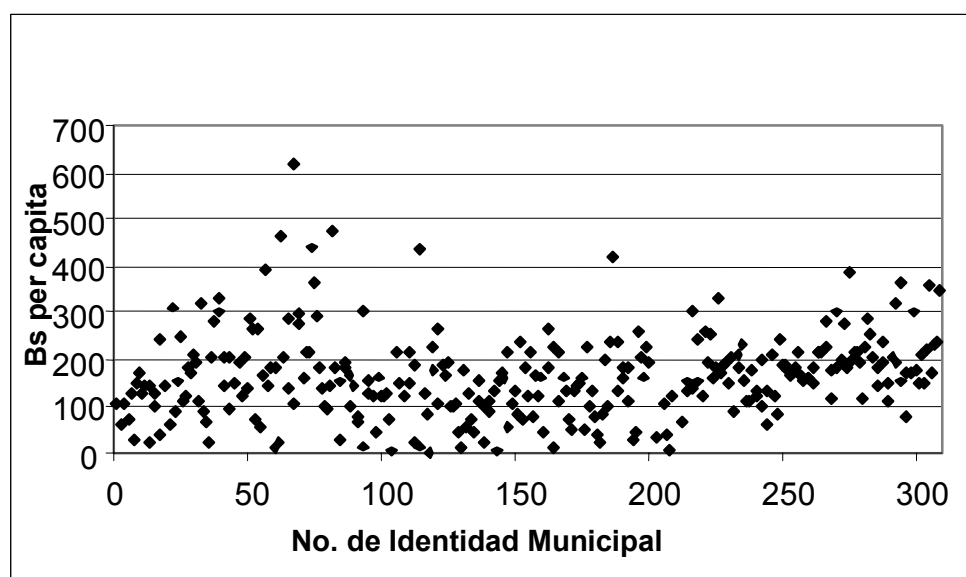


Gráfica 4 – Inversión per cápita, 1991-93



¹⁹ Los montos de inversión que aparecen aquí son mucho menores porque excluyen los fondos del gobierno central.

Gráfica 5 – Inversión local per cápita, 1994-96



Un tercer hecho caracterizado utiliza modelos econométricos de inversión pública para demostrar que la descentralización aumenta la receptividad del gobierno a las necesidades locales reales²⁰. Después de 1994, la inversión en educación, agua y salubridad, manejo del agua, y agricultura fue una función positiva de las tasas de analfabetismo, tasas de no-conexión a servicios de agua y alcantarillado, y tasas de desnutrición respectivamente. Es decir, aunque la inversión en estos sectores aumentó en todo el país después de la descentralización, los aumentos fueron desproporcionados en aquellos distritos donde la necesidad objetiva de estos servicios era mayor. El autor aduce que estos cambios fueron motivados por las acciones de los 250 municipios en su mayoría rurales más pequeños y más pobres de Bolivia que invirtieron fondos públicos recién transferidos en sus proyectos de mayor prioridad. En el Apéndice 1 aparecen modelos econométricos detallados que muestran estos resultados para educación, agua y salubridad, así como manejo de cuencas.

El cuarto hecho caracterizado utiliza una técnica similar para demostrar que la inversión centralizada era económicamente regresiva, concentrando la inversión pública en los municipios más ricos y dejando de lado a los municipios más pobres²¹. Por el contrario, la descentralización dirigió los recursos hacia los distritos más pobres; después de 1994, la inversión pública aumentó en los municipios donde los indicadores de riqueza e ingreso eran más bajos. Los cuatro hechos caracterizados se resumen en la gráfica 6.

²⁰ J. P. Faguet, 'Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia, *Journal of Public Economics*, de próxima aparición.

²¹ J. P. Faguet, 'The Determinants of Central vs. Local Government Investment: Institutions and Politics Matter', Documento de trabajo No. 0238 de DESTIN, Escuela de Economía de Londres, 2002.

Gráfica 6 – Hechos Caracterizados de Bolivia

Descentralización	
1	Ocurrió un viraje en la inversión pública, dirigiéndola hacia la formación de capital social y humano, a costa de la producción económica e infraestructura
2	Distribuyó la inversión más equitativamente en el espacio
3	Hizo a la inversión más receptiva a las necesidades locales
4	Dirigió la inversión hacia los distritos más pobres

3. Comprendiendo la Descentralización en Bolivia

Los resultados de la descentralización en Bolivia parecen ser obvios. La descentralización estuvo vinculada a la creciente receptividad de las necesidades locales reales por parte del Gobierno, lo que a su vez significó un viraje de los patrones de la inversión nacional, alejándola de grandes proyectos de infraestructura y dirigiéndola hacia la inversión social. Al favorecer a los distritos más pobres, la inversión se hizo más equitativa en el espacio de lo que había sido bajo el gobierno central. Vale la pena hacer hincapié en la importancia de las decisiones descentralizadas de los distritos pobres rurales de Bolivia en jalonar estos resultados.

Sin embargo, afirmar que la descentralización jalonó estos resultados significa tan solo replantear la pregunta fundamental: ¿cómo la descentralización lo logró y por qué? ¿Por qué el gobierno central no fue capaz o no estuvo dispuesto a hacer lo mismo cuando, casi sin restricción alguna, todos los recursos se hallaban en su poder? Para poder resolver estos interrogantes debemos analizar el funcionamiento del gobierno local, ya que los efectos de la descentralización son inseparables de los de los gobiernos locales a los que ella misma confiere poder. Por consiguiente, lo que resta de este ensayo comprenderá un análisis detallado del gobierno local y del mejor y del peor municipio que pude encontrar en Bolivia: Viacha y Charagua. El autor centra su atención en los límites del desempeño municipal con el objeto de lograr una mejor percepción de las diferencias sistemáticas en el proceso decisorio que caracteriza a cada uno, y que llevan a resultados muy diferentes.

La investigación que nos ocupa parte de información cualitativa obtenida durante un periodo de trabajo de campo en Bolivia el cual tuvo una duración de seis meses, y se llevó a cabo en varios municipios escogidos con la idea de verificar su tamaño, región, base económica, entorno rural vs. entorno urbano, y características culturales y étnicas. En cada uno de estos municipios se realizaron extensas entrevistas parcialmente estructuradas y no estructuradas con líderes del gobierno y de la comunidad, informantes clave y ciudadanos de los estratos populares. El autor habló con más de 300 personas en más de 200 entrevistas, según un programa sistemático en el cual planteaba cuestionarios estándar dirigidos a: el alcalde y otros funcionarios importantes, concejales locales gobiernistas y opositores, miembros de comités de vigilancia, jefes y miembros de organizaciones de base, autoridades locales de salud y educación, gerentes de empresas y gremios económicos importantes, dirigentes sindicales, párrocos de parroquia u otros líderes religiosos, comandantes militares locales y ONG locales.

A esta lista estándar se agregaron informantes de particular importancia en el ámbito local de cada municipio. Las entrevistas se llevaron a cabo en el pueblo o ciudad principal y en toda

la zona de captación rural de cada distrito. Asimismo se tuvo acceso al presupuesto de inversión de cada distrito así como a un mapa detallado de las comunidades que lo comprenden. En cada distrito se hicieron esfuerzos por visitar un número importante de comunidades rurales. La investigación se llevó a cabo en dos rondas: marzo-mayo y septiembre-noviembre de 1997, en épocas próximas a una elección general (aunque no municipal). Durante el periodo intermedio se analizaron los resultados iniciales y se diseñó la segunda ronda de entrevistas y cuestionarios con el objeto de buscar una línea de investigación prometedora y comprobar hipótesis iniciales. No obstante la extensión de la lista que se menciona, por número (y duración), en su mayoría, las entrevistas se realizaron con miembros y voceros de organizaciones de base. Lo que sigue a continuación es un relato muy resumido de los resultados de esta investigación²².

Sin embargo, antes de emprender el análisis, vale la pena hacer un examen somero del marco institucional del gobierno local en Bolivia. La Ley de Participación Popular (LPP) estipula que los concejales municipales sean elegidos de listas partidistas en elecciones de circunscripción única. Luego, el Concejo elige al alcalde de manera indirecta de entre los concejales que hayan obtenido la mayor votación. La cultura política fragmentada de Bolivia, al estilo europeo, injertada en un sistema presidencial al estilo estadounidense, garantiza que la mayoría de gobiernos municipales (y nacionales) sea coaliciones. En lo sucesivo, en este ensayo se utilizará el término ‘alcalde’ para referirnos al alcalde y a la rama ejecutiva del gobierno local, incluyendo a todos los funcionarios administrativos y técnicos nombrados –con mucho la rama más extensa y la más importante de las tres. La tercera institución del gobierno local es el Comité de Vigilancia (CV), el cual está compuesto por representantes de organizaciones de base en cada municipio. Generalmente un municipio se divide en cuatro o más regiones, cada una de las cuales designa a un miembro del CV de entre sus dirigentes de base. Los miembros del CV eligen entre ellos a un presidente, cuyo estatus legal se equipara al del alcalde. El poder del CV radica en su autoridad moral natural, así como en su capacidad para suspender desembolsos del gobierno central al local si considera que hay desvío de fondos. Los comités de vigilancia comprenden, entonces, una forma paralela y corporativista de representación social similar a una cámara alta del parlamento, haciendo valer la rendición de cuentas por parte del alcalde y del concejo municipal²³.

4. Viacha

4.1. El Distrito

Languideciendo bajo el sol de la tarde, Viacha se acucilla sobre el altiplano como una *cholita*²⁴ empolvada, fatigada después de un largo día en el mercado. Desde el norte, los flancos exteriores de El Alto rodean a Viacha como olas, y a uno lo pueden perdonar por considerar a Viacha como un suburbio de la metrópolis La Paz-El Alto. Los viacheños urbanos se sentirían ofendidos: ellos consideran a su pueblo como una ciudad, y el entorno rural circundante –cuando alguna vez piensan en este- como una zona de captación de poca importancia. Sin embargo, creerlo es un error, ya que, de hecho, Viacha es un extenso municipio rural con una ciudad de tamaño medio en un extremo. De los siete distritos que la

²² Si bien y en aras de la brevedad, se omiten sus propias palabras, la versión completa aparece en J. P. Faguet ‘Decentralizing the Provision of Public Services in Bolivia: Institutions, Political Competition and the Effectiveness of Local Government’, tesis doctoral, Escuela de Economía de Londres, 2002.

²³ Agradezco al doctor Teddy Brett por esta apropiada analogía.

²⁴ Mujer indígena ataviada con su traje tradicional.

componen, cuatro son rurales. De sus 54. 761 habitantes, dos tercios se dispersan entre 300 comunidades rurales que se extienden hasta la frontera con Perú, mientras el tercio restante vive en la ciudad²⁵.

Para los estándares de Bolivia, Viacha es un próspero pueblo industrial. Es la sede de la compañía de cementos más importante de Bolivia, así como de una importante planta embotelladora de propiedad de la Cervecería Boliviana Nacional (CBN), la principal industria cervecera de Bolivia. Estas dos empresas hacen importantes aportes tributarios a las arcas municipales de Viacha a través de impuestos a la propiedad, licencias de negocios, cuentas de electricidad y –en el caso de CBN- generosos préstamos en especie de camiones y otra maquinaria pesada, además de importantes donaciones de cerveza, todo ello puesto 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 y a los impuestos de la localidad. Los ingresos del municipio comprenden recaudos por conceptos de impuestos a la propiedad y a vehículos, licencias y alquiler de locales para empresas y comercio callejero, honorarios por concepto de aprobación de proyectos de planeación y zonificación, y muchos otros rubros –más que la mayoría de ciudades de Bolivia. Sin embargo, la ciudad está curiosamente despojada de las señales de la riqueza, y por ende, de desigualdad, con sus vecindarios cuya apariencia fluctúa desde peri-urbanos pobres hasta clase media, pero no más allá. Tal vez esto se deba a que los viacheños más exitosos residen en La Paz, subrayando el estatus de la ciudad como ciudad dormitorio. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de Viacha²⁶ (0. 852 en una escala en la que 0 es mejor y 1 es peor) sitúa a la ciudad entre el 25% de los municipios más prósperos de Bolivia; su cercanía a las ciudades de La Paz y El Alto garantiza un mayor grado de actividad económica que en otras ciudades de tamaño comparable.

Con todo, a mediados de 1997 Viacha era una ciudad en conflicto. Después de tres victorias electorales sucesivas, el partido populista Unión Cívica de Solidaridad (UCS) había perdido su lustre en una oleada de cargos de corrupción, mientras cada vez más con mayor frecuencia se le tildaba de ineficiente. Fondos de inversión por la suma de Bs. 2 millones incluidos en el presupuesto de 1996 se dejaron de utilizar, a pesar de los ruegos del alcalde expresando la falta de recursos para satisfacer las necesidades de la comunidad. Se creó un comité de vigilancia opositor (CV2) exigiendo la renuncia del alcalde y la desbandada del comité oficial de vigilancia (CV1 –aprobado por el gobierno municipal). Con dos Comités de Vigilancia en competencia (y dos grupos de concejos de vecindario), el proceso de planeación participativa fracasó conforme la ciudad se polarizaba entre grupos que apoyaban al alcalde y grupos que exigían su renuncia. En medio de este nocivo clima, los ladrones ingresaron al parqueadero municipal, asesinaron al anciano vigilante y robaron dos vehículos. Este hecho dio lugar a numerosas acusaciones y contraacusaciones. Para algunos, el hecho criminal era obra de la oposición tratando de manchar la reputación del alcalde. Otros consideraban que el alcalde mismo había ordenado un robo para culpar a la oposición antes de las próximas elecciones. Sin embargo, en las entrevistas de marzo de ese año [1997], los concejales del municipio no parecían percatarse de la gravedad de sus problemas, cuando me decían “no todo está mal, no

²⁵ Instituto Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población y Vivienda*, La Paz: INE, 1992. Viacha es el catorceavo municipio más poblado de Bolivia.

²⁶ Se trata de un índice del gobierno boliviano calculado a partir de diversos indicadores demográficos y de pobreza con base en el censo de 1992.

todo está bien –tenemos nuestras imperfecciones”, para enseguida culpar de la crisis a las “exageraciones” de la oposición²⁷.

Los estallidos de la política de Viacha ocurren dentro de una oleada más amplia de migración urbana que fluye alrededor y a través de la ciudad, otorgándole a la ciudad su carácter. Colgada de los flancos de la metrópolis La Paz-El Alto, Viacha es la primera parada para muchos campesinos que huyen de las privaciones de la agricultura de subsistencia en el altiplano. Algunos avanzan directamente hacia El Alto, pero otros se quedan y completan su transición a la vida urbana en Viacha. Ganándose la vida primero en oficios domésticos o vendiendo en los mercados y luego con trabajos mejor pagados en La Paz-El Alto, hacia donde emprenden el trayecto de una hora todos los días, empujan cada vez más hacia la periferia a los vecindarios residenciales de la ciudad. Poco se ufanan de la historia de una ciudad que tradicionalmente se ha definido como opuesta al sector rural; se quedan a vivir en la ciudad, porque han encontrado empleos en la capital, porque la vida es menos costosa²⁸. La batalla contra los prejuicios para mejorar su sustento otorga a muchos viacheños una desconcertante mezcla de oportunismo agresivo y gustos rurales. “Los viacheños son los neoyorquinos de la región –tienen vicios que otros no tienen. Hay alcohol en grandes cantidades y todos se ufanan de su dinero bebiendo”, según Carlos Núñez, director financiero de SOBOCE²⁹.

4. 2 Funcionamiento del Gobierno en Viacha

La evidencia primaria a partir de testimonios personales, las cuentas municipales y los resultados logrados por el municipio, señalan de manera abrumadora a la conclusión que la calidad del gobierno local de Viacha era realmente mala. Las instituciones de gobierno variaban desde simplemente ineficientes hasta totalmente corruptas, y la interacción entre ellas producía resultados de políticas y de servicios que no se compadecían de las necesidades locales y eran insatisfactorios para los votantes locales. Es considerable la evidencia en el sentido que el Alcalde Callisaya no llenaba las condiciones de un gerente eficiente: amplió la nómina de la alcaldía en más del doble sin aumentar significativamente la capacidad administrativa o las aptitudes técnicas de la rama ejecutiva local; y dilapidó enormes sumas de dinero en proyectos de renovación urbana favoritos, como un coliseo municipal, el tobogán, y el alcantarillado municipal, los cuales mostraban costos superiores a los proyectados y una pésima concepción y ejecución. Estos elefantes blancos quedaron sin terminar o en quiebra, en grotesco testimonio a la inclinación de su administración por el gesto a expensas del buen juicio. Por desgracia, los concejales municipales, y hasta el jefe político del alcalde en el partido CBN, testificaron sobre la corrupción de Callisaya, mientras una revisión contable nacional de las cuentas del municipio lo acusó de malversación de fondos. El ejemplo del alcalde se expandió a través de su administración, hasta conformar una cadena de corrupción en la cual todos, desde los conductores de los camiones del municipio hasta los técnicos experimentados exigían sobornos antes de descargar las mercancías, diseñar estudios técnicos y prestar los servicios financiados por la Alcaldía.

Al otro lado del corredor de la oficina del alcalde, el concejo municipal era un grupo de personas bondadosas e ineficientes. Los mismos concejales admitieron conocer muy poco sobre el funcionamiento de su municipio y no mostraban ningún interés por informarse sobre

²⁷ Huber Quintela y Esteban Ticona, concejales del municipio (MNR & Condepa respectivamente), entrevista, Viacha, marzo 18, 1997.

²⁸ Luis González, Director Departamental, Fondo de Inversión Social, entrevista, Viacha, marzo 17, 1997.

²⁹ Entrevista, Viacha, marzo 19, 1997.

el particular. Independientemente de partidismos, los concejales se mostraban totalmente ajenos a los poderes y privilegios inherentes a sus cargos como legisladores municipales, y se contentaban con reaccionar a las solicitudes que recibían de vez en cuando de la oficina del alcalde, o de una organización comunitaria ocasionalmente. Observadores autorizados de Viacha denominaban al concejo municipal como “ignorante y poco perceptivo”, poco desarrollado y fácilmente manipulable. Lo único que podía esperarse era que concejales desinformados que mostraban tan poca iniciativa fueran agentes de los partidos, faltos de sentido crítico, que los habían hecho elegir. Personas entrevistadas, tanto del sector urbano como del rural, testificaron que el concejo era insensible a las necesidades locales, a las peticiones de la comunidad y estaba en deuda con sus partidos y cada vez más su lealtad pertenecía a un solo partido. Cuando los representantes de la oposición comenzaron a cuestionar las políticas municipales, el CBN/UCS les dio empleo a ellos y a miembros de sus familias y de allí en adelante los concejales no volvieron a musitar palabra. Así pues, el concejo municipal de Viacha era el residuo en la ecuación política local, incapaz de actuar como un organismo independiente y deliberante, capaz de formular políticas. No significaba ningún contrapeso institucional o político al poder del alcalde y eficazmente evitó la primera tanda de controles diseñados para proteger al gobierno local contra los abusos ejecutivos del poder.

La siguiente ronda de revisiones y ajustes de cuentas se basó en el comité de vigilancia y en sus interacciones con el alcalde y el concejo municipal. Sin embargo, esta jerarquía se rompió en Viacha, que tuvo que soportar dos Comités de Vigilancia. El CV1, el ‘oficial’, reconocido tanto por la alcaldía como por el gobierno nacional, era totalmente desinformado y operativamente inerte. Su presidente desconocía los detalles financieros de los proyectos emprendidos durante su gestión, y no tenía conocimiento alguno sobre información básica como el número de personas que trabajaban para el municipio, sus escalas salariales, o si se había puesto en práctica algún sistema contable o de información. Un antiguo minero, recién llegado a Viacha, ni siquiera conocía los resultados de las anteriores elecciones. Líderes comunitarios rurales testificaron que el CV1 desconocía sus necesidades y hacía caso omiso de sus peticiones, mientras importantes observadores urbanos ni siquiera estaban al tanto de su existencia. Sin interés alguno en los asuntos municipales e insensible a la opinión pública, no solo no logró neutralizar o compensar el poder del alcalde, sino que de manera activa apoyaba sus manipulaciones demagógicas, incluyendo sobre todo el ejercicio de planeación – bañado en cerveza- que tuvo como resultado el robo y el asesinato. De esta manera se ganaba el salario ilegal que el alcalde le pagaba. Por el contrario, el CV de la oposición era mucho más activo, decidido a ejercer vigilancia local; y a pesar de los intentos del alcalde por marginarlos, estaban muy bien informados, blandiendo el presupuesto municipal y citando prontamente detalles de los proyectos. Sin embargo, ausentes de reconocimiento por parte del gobierno nacional y local, y por tanto excluidos de los procesos de gobierno local, el CV2 en últimas era impotente para intervenir en la formulación de las políticas municipales.

En consecuencia, el mecanismo institucional para la producción de gobierno local en Viacha fue evadido doblemente. Habiéndose librado de la vigilancia política, el alcalde podía bloquear la vigilancia social de sus actividades dividiendo a la social civil contra sí misma, neutralizando su mecanismo de rendición de cuentas, y contratando su propio mecanismo para este fin. El énfasis que ponemos en el papel que jugó Callisaya es intencional. Estos hechos no fueron coincidentales ni casuales, sino deliberadamente orquestados por un habilidoso estratega político con el fin de tener el camino libre. A continuación y naturalmente la corrupción de la totalidad del aparato municipal se hizo presente; y las políticas e inversiones que el gobierno local llevó a cabo en Viacha eran escandalosamente

ineficientes, muy ineficaces y, lo que es más importante, con muy poca relación con las necesidades públicas.

La anterior historia plantea la pregunta más profunda: ¿cómo pudo suceder algo así? ¿Qué incentivos había para que se produjera este comportamiento? ¿Qué factores sociales y económicos sustentaban un gobierno municipal que debería haberse derrumbado bajo el peso de su propia ineptitud y corrupción? Los actores dominantes de la sociedad de Viacha eran poderosos grupos industriales y políticos que habían entrado a saco en el vacío dejado por la retirada de la vida pública de la Iglesia y de los militares. Los más poderosos eran los grupos CBN-UCS y SOBOCE-MIR. Para poder comprender su función es importante analizar primero cómo Viacha encaja en el contexto más amplio de la política nacional de Bolivia. La proximidad de Viacha con La Paz y la facilidad para desplazarse a ésta última, además de la creciente migración de los propietarios de sus fábricas y empresas a La Paz, convirtió a sus asuntos públicos en el subproducto de las estrategias y dinámica políticas de la capital. Los partidos políticos viacheños apenas eran franquicias de sus organizaciones nacionales. No existían mecanismos para unificar las preferencias individuales y transmitirlos a las instituciones del gobierno local, ni tampoco estas instituciones abogaban por las causas locales. Eran, más bien, las herramientas por medio de las cuales se interpretaban en el ámbito local las consecuencias de las luchas nacionales por el poder y la influencia. Las dirigencias locales de los partidos se conformaban y se deshacían al capricho de los dirigentes nacionales y departamentales según criterios de lealtad, logros electorales y servilismo. Por ejemplo, al MIR no se le permitía realizar reuniones sin la aprobación explícita de La Paz. La única excepción era el UCS, que estaba escapado de la planta embotelladora CBN.

Los jefes nacionales de partido esperaban que sus representantes locales llevaran a cabo campañas electorales, sin que hicieran nada que pusiera a prueba las estrategias del partido en La Paz. No tenían interés alguno en los problemas del gobierno en Viacha, proveyendo a los líderes locales de escasos recursos para realizar su labor partidista. De los dos imperativos, el último era de lejos el más importante: era preferible una silenciosa ineptitud electoral a ganar las elecciones y causar revuelo. Por ejemplo, los líderes del MIR básicamente clausuraron el partido local después de perder una acalorada batalla política contra un alcalde del UCS, entre otras razones, por la contaminación que producía 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 pudieran perturbar sus ambiciones vicepresidenciales³⁰. El retiro de la política de la única fuerza capaz de actuar como contrapeso al CBN-UCS liberó a este último para continuar defendiendo sus intereses sin restricciones externas. En Viacha, los intereses del partido eran idénticos a los de Juan Carlos Blanco, su dirigente máximo. Su meta era mejorar su posición dentro del partido ofreciéndole una mayoría electoral en Viacha, y aprovechó los considerables recursos de la embotelladora, así como los del municipio para ganarse a los electores³¹. Blanco tenía en CBN un negocio, con su enorme fuerza laboral, su amplia red de distribución, y el acicate de la cerveza, que era especialmente adecuado al proselitismo. Con un objetivo tan estrecho y un horizonte temporal que nunca estaba más lejos de una elección, el UCS demostró tener tan poco interés en el bienestar colectivo de Viacha como lo tenía frente a sus necesidades de desarrollo en el largo plazo. Que el gobierno local terminara siendo un desastre no es, pues, sorpresa alguna.

³⁰ Samuel Doria Medina fue el candidato vicepresidencial del MIR en las elecciones generales de 1997.

³¹ Entrevista con Juan Carlos Blanco, Gerente de la planta embotelladora CBN, octubre 16, 1997.

Para 1997, la sociedad civil de Viacha parecía estar ausente del proceso de gobierno, acoquinada por la férrea tenaza del partido, el gobierno y la cervecería sobre los asuntos locales. Habilmente Callisaya había manipulado las hostilidades entre la ciudad y la zona rural poniéndolas a pelear entre sí y parecía no haber remedio para el mal gobierno del UCS. Entonces, para sorpresa de muchos, las bases populares entraron en acción demostrando que no eran impotentes después de todo. Las comunidades rurales podrían estar demasiado alejadas y ser demasiado pobres para confrontar su gobierno, pero la sociedad civil no. Después de algunas reuniones de los ciudadanos que ventilaban sus quejas, el pueblo de Viacha se levantó contra el alcalde el 22 de marzo marchando hacia la alcaldía exigiendo su renuncia³². Una multitud de centenares de personas marchó por la ciudad para luego congregarse en la plaza principal frente a la oficina de Callisaya gritando y exigiendo su partida³³. Pocos días después, el alcalde anunció su retiro de la alcaldía para lanzarse como candidato a una curul en el Congreso; y, luego, en las elecciones generales de junio, Viacha registró un fuerte viraje del UCS al Condepa. Además de la afrenta que este hecho significó, después de una costosa y frenética campaña electoral, fue una bofetada al rostro de un partido que, literalmente, había entregado tanto. La experiencia sugirió que en el nuevo contexto de gobierno local en Bolivia, ningún gobierno local, independientemente de cuán ricos o poderosos fueran los intereses que lo apoyaran, podía gobernar contra su propio pueblo durante mucho tiempo. El UCS había creído que los electores eran unos necios, y los electores se habían vengado.

5. Charagua

5.1. El distrito

La vía que conduce a Charagua es una franja anaranjada de tierra que aleja a los viajeros de la exhuberancia tropical de Santa Cruz, situada en lo profundo de los matorrales y pequeños arbustos retorcidos del árido Chaco. Localizada en el extremo sudeste del país, Charagua es el segundo distrito municipal de la provincia de Cordillera y comparte una extensa frontera con Paraguay. Se ufana de la zona municipal más extensa de Bolivia: sus 60.000 km² de extensión superan la superficie de Holanda, Costa Rica o Dinamarca y duplica la de Bélgica. Solamente 13% de sus 18.769 habitantes viven en el pueblo de Charagua, mientras el resto se distribuye entre 80 comunidades indígenas y rurales, un puñado de comunidades Mennonitas más recientes y el pequeño poblado de Estación Charagua. Su economía es por consiguiente rural, con agricultura, cría de ganado, educación constituida por una Normal, y comercio como las principales fuentes de ingreso. De estas, solo la cría de ganado alcanza una escala respetable, con algunas familias dedicadas a la cría de miles de cabezas de ganado en decenas de miles de hectáreas. La mayor parte del sector agrícola de Charagua se aferra a antiquísimas técnicas de labranza, mientras los campesinos Guaraní cultivan tierras comunales sin la ayuda del arado, mucho menos de tractores o de riego, dependiendo de sus métodos tradicionales del uso del azadón para trabajar la tierra.

La mayoría de la población de Charagua es Guaraní, con Ava-Guaraní en el piedemonte al norte y Tupi-Guaraní en la sureña región de Izozo. Si bien las transacciones oficiales se realizan en su mayoría en español, el idioma principal de la región es el guaraní. El quechua, que ocupa un distante tercer lugar, se escucha principalmente en el mercado urbano. En el

³² 'Los vecinos viacheños marchan hoy para que se vaya su Alcalde', *Presencia*, marzo 22, 1997.

³³ Estimaciones del tamaño de la manifestación varían entre 150 y 200 personas, según los voceros del UCS, hasta 500 según el CV2.

pueblo de Charagua no hay actividad industrial mientras la comercial es escasa. Su importancia viene más bien del hecho de ser la sede del poder de las familias terratenientes ganaderas quienes tradicionalmente han dominado la región y sus habitantes. La gente de Charagua se considera a sí misma como blancos o mestizos, en estricta oposición a los habitantes de las tierras Guaraní del interior, una división clara en la mente de la gente del pueblo y de los Guaraní por igual.

No obstante las enormes propiedades rurales de algunos habitantes de Charagua, la ciudad misma conserva un aire sin clases sociales y sin color: sus edificios de uno y dos pisos con un porche al frente al que a menudo le hace falta una capa de pintura. No hay señales aparentes de riqueza ni tampoco de pobreza extrema. En parte, esto se debe a que sus habitantes más pudientes solo mantienen sus segundas viviendas en la ciudad, aunque también es indicativo de una crisis rural crónica a la cual volveremos más adelante. Sin embargo, y a pesar de su apariencia poco atractiva, la ciudad se beneficia de un nivel significativamente más alto de prestación de servicios públicos que las comunidades vecinas. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de la ciudad de Charagua es de 0.453, ocupando el décimo de Bolivia en conjunto y muy similar a los puntajes de las tres principales ciudades del país. En contraste, el valor de las zonas rurales es 0.926, colocando a Charagua en el centésimo lugar entre los 311 municipios de Bolivia.

A pesar de esta falta de recursos, para mediados de 1997 Charagua había adquirido cierta reputación en el departamento de Santa Cruz, reputación que crecía en el ámbito nacional, de ser bien administrada por un alcalde competente y entusiasta, quien ocupó el primer lugar de una clasificación de todos los alcaldes del departamento. “Es un administrador excelente”, comentó el Director Departamental del Fondo de Inversiones Sociales, “y una persona muy activa... tiene una imagen muy buena –hasta la gente de los partidos rivales lo reconocen”³⁴. La descentralización ha aumentado los recursos municipales en cerca de 6500% año tras año; con todo, parecía que los fondos habían sido bien empleados. El gobierno local ha resistido la tentación de inflar los costos y ha mantenido los costos de operación en apenas 4% del presupuesto total. Las revisiones contables municipales emprendidas por el gobierno nacional en los municipios medianos sustentaron esta opinión³⁵.

El establecimiento de buenos gobiernos locales en Charagua representó un fuerte consenso social el cual confirmó una coalición política entre el partido de centro-izquierda Movimiento Bolivia Libre (MBL) y el partido de centro-derecha Acción Democrática Nacionalista (AND). Este consenso estuvo conformado por dos componentes estrechamente relacionados: (i) un pacto político entre el MBL y la Asociación de Pueblos Guaraní (APG), según el cual el MBL permitía al APG escoger candidatos para su lista electoral local a cambio de los votos Guaraní en las elecciones municipales; y (ii) la rivalidad sentida por los habitantes de los sectores rurales de Charagua hacia el partido MNR y su anterior alcalde, acusado por los Guaraní de racismo y brutalidad contra los pobladores rurales³⁶. A este segundo punto se agregaba un rechazo más general, aunque menos agudo, al MNR local por parte de los habitantes de Charagua quienes lo vinculaban con un gobierno nacional cada vez más impopular. El carácter de este consenso social y político es fundamental para entender el éxito logrado por el gobierno local de Charagua. Sus resultados inmediatos fueron permitir al

³⁴ Entrevista con el doctor Fernando Muñoz Franco, marzo 31, 1997.

³⁵ Secretaría Nacional de Participación Popular, *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*, 1997.

³⁶ Entrevista con Eulogio Núñez, Director de CIPCA (ONG) y consejero municipal, Charagua, abril 2, 1997.

MBL, el cual nunca había tenido grandes logros en Charagua, ganar casi tantos votos como el MNR que ocupó el primer lugar y, después, impulsar al ADN y al MBL a un gobierno de coalición que apoyaba a un alcalde del MBL.

El trasfondo más profundo de la dinámica municipal de Charagua es un renacimiento cultural Guaraní que se inició a comienzos de los años 80 y aumentó su ritmo en los años 90. Los Guaraní, quienes como pueblo habían logrado sobrevivir al colonialismo español durante más de tres siglos, sucumbieron a lo largo del siglo XIX a la potente mezcla de la república criolla compuesta por conversión al Cristianismo, anexiones territoriales del gobierno y compras y confiscaciones de tierra por parte de los ganaderos, todo ello respaldado por la represión del ejército boliviano³⁷. Con sus lanzas y flechas, los Guaraní no eran contendores para las armas de fuego del Estado y, en Kurujuky, en 1982, un levantamiento indígena tuvo como resultado una masacre la cual casi destruyó la cultura Guaraní³⁸. Sucediendo como sucedió después de una larga serie de reveces, Kurujuky lanzó a los Guaraní a los márgenes de la sociedad, donde sobrevivieron como esclavos en deuda perpetua de grandes terratenientes o como agricultores de subsistencia en aisladas comunidades rurales. Los Guaraní pasaron casi cien años de privaciones espirituales y materiales: un pueblo orgulloso y belicoso sometido por el azote a la docilidad, perdido en una especie de amnesia colectiva acicateada por su derrota³⁹.

Después del caos provocado por sucesivos *coups d'état* e hiperinflación, los años 80 fueron testigo de un renacimiento de la conciencia Guaraní y del orgullo Guaraní. En 1986-7 se constituyó la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) para coordinar los asuntos Guaraní, fomentar la cooperación entre las comunidades y expresar los intereses Guaraní. Era evidente que el momento era propicio para este tipo de organización, y el APG floreció asumiendo rápidamente una función vital en todo el mundo Guaraní, desde las labores comunitarias más mundanas hasta el ámbito internacional a través de su representación de los Guaraní de todo Bolivia y Uruguay. Así, cuando el MBL trató de montar un golpe electoral en Charagua captando el hasta entonces ignorado voto Guaraní, encontró en la APG un interlocutor que no solamente hablaba con autoridad sino que poseía la legitimidad y la organización para movilizar a una población en extremo dispersa. Cuando los Guaraní votaron por el MBL, también votaron por los candidatos Guaraní que la APG había escogido. El voto del partido aumentó en cerca de 360% en las elecciones locales de 1995⁴⁰. Electores y líderes comunitarios del sector rural con quienes el autor se entrevistó, expresaron su satisfacción por el éxito electoral obtenido por su partido y por el posterior desempeño del gobierno. Con la presencia de los Guaraní en el concejo municipal por primera vez, consideraban no solamente que su voz era escuchada sino que habían asumido el control del municipio. “A los concejales los eligen para que *nos* representen. Nos prestan atención a nosotros, no a los partidos –hacen lo que *nosotros* queremos”⁴¹. Calladamente, con

³⁷ Xavier Albó, *Los Guaraní-Chiriguano: La Comunidad de Hoy*, CIPCA: La Paz, 1990, pp. 19-22. Albó es reconocido como una de las autoridades más importantes de la cultura Guaraní en Bolivia.

³⁸ Entrevista con Fray Gabriel Sequier (Tianou Pirou), párroco de parroquia, Izozo, abril 3, 1997. Sequier es otro sacerdote español que ha dedicado su vida a entender y trabajar con el pueblo Guaraní.

³⁹ Javier Medina (ed.), *Arakuarenda: Un Centro Intercultural de Capacitación para el Desarrollo Guaraní*, Arakuarenda/FIS: La Paz, 1994, pp. 19-30.

⁴⁰ Corte Nacional Electoral (Dirección de Informática), Estadística de Votación Absoluta, Elecciones Municipales de 1993 y 1995. [Base de datos].

⁴¹ Entrevista con Pablo Diego Vaca y David Segundo, líder comunitario y consejero, respectivamente, Yapiroa, abril 3, 1997. Esta opinión la compartían líderes locales de las comunidades rurales en todo Charagua, incluyendo Kapiwasuti, Taputamí, Acae y El Espino, entre otras.

tenacidad, pero con orgullo manifiesto, los Guaraní comenzaban a surgir de la oscuridad para ocupar su lugar en el corazón de la vida política de Charagua.

5. 2 Funcionamiento del Gobierno en Charagua

Es copiosa la evidencia básica en el sentido que el gobierno local de Charagua era de gran calidad. Nadie hizo ninguna acusación de corrupción oficial durante las muchas de horas de entrevistas con autoridades y ciudadanos de Charagua de todas las condiciones. Este hecho no deja de ser sorprendente si se considera la situación de insatisfacción pública con las autoridades elegidas en Bolivia, además de la inexperiencia de Charagua en la gestión de abultados flujos financieros. Las personas entrevistadas desperdigadas a lo largo del municipio expresaron su satisfacción con el gobierno local, y sentían que sus problemas eran objeto de atención por parte de las políticas municipales. El alcalde, quien trabajaba en estrecha armonía con el comité de vigilancia, había puesto en práctica un sistema de planeación de inversión el cual según las autoridades y las organizaciones de base era transparente, equitativo y muy participativo. Los proyectos resultantes de este proceso satisficieron a los ciudadanos, no solo porque respondían a necesidades sentidas sino también por la importancia otorgada a las opiniones locales en su concepción y diseño. Observadores informados con diversas afiliaciones políticas y organizativas concordaban en que las autoridades municipales eran muy consideradas y eficientes, y que la calidad de las inversiones y servicios que ellas prestaban era, por consiguiente, también elevada.

La interacción de las instituciones del gobierno local -el alcalde, el concejo municipal y el comité de vigilancia- tuvo como resultado un gobierno eficiente. Esas instituciones funcionaban en un contexto político dominado por los principales actores de la sociedad de Charagua -ganaderos y el APG. Institucionalmente, la oficina del alcalde de Charagua, la rama ejecutiva del gobierno local, era débil, y adolecía, como lo reconocía Saucedo, de un recurso humano poco calificado y relativamente baja capacidad administrativa. Estas falencias las compensaban ampliamente las virtudes del mismo alcalde, quien era objeto de gran admiración como hombre honesto, enérgico y ambicioso. La fortaleza de su mandato electoral constituía una ventaja adicional. Seleccionado personalmente por la dirigencia del APG, Saucedo era el rostro blanco del poder político Guaraní en Charagua. Su candidatura por parte de una organización que aglutinaba a la mayoría de la población y llegaba hasta las bases de su estructura comunitaria confería gran legitimidad a su despacho. En los estratos más bajos, en la base de la sociedad, la gente tenía confianza en su alcalde. Este hecho fue determinante en la expresión de las ideas y preferencias para la inversión municipal por parte de comunidades más acostumbradas a la violencia del Estado; asimismo, su posterior cooperación durante la ejecución de los proyectos fue igualmente pronta. El resultado fue que el alcalde pudo integrar las peticiones de docenas de comunidades rurales en una estrategia de inversión que reflejaba sus necesidades: desarrollo humano, proyectos productivos y mantenimiento de vías. También logró transmitir sus peticiones a esas comunidades -donación de mano de obra y materiales; pero lo más importante, el aprovechamiento de la inversión pública para su propio beneficio. Si se iba a construir una escuela, ellos tendrían que estudiar. El hecho que ahora la municipalidad hablara con la voz de los pobres es ilustrativo del grado al cual el poder en Charagua había dado un viraje. La Alcaldía ya no era el dominio de los ganaderos.

Al igual que el alcalde, el Concejo trabajaba en estrecha unión con los líderes comunitarios y prestaba cuidadosa atención a las peticiones del pueblo. Como el alcalde, a los concejales se les tenía en alta estima en sus circunscripciones electorales como personas trabajadoras, honestas y capaces. Los pobladores de las zonas rurales los consideraban muy eficientes y se

sentían satisfechos con los resultados de su trabajo. En términos institucionales, sin embargo, el concejo municipal era tal vez más sorprendente que el alcalde, conforme la influencia del APG cruzaba los linderos partidistas y vencía rivalidades políticas e ideológicas arraigadas. Una vez elegidos, los dos concejales Guaraní del MBL y el del MNR básicamente hicieron caso omiso de sus partidos, aceptando de manera entusiasta estar bajo las órdenes de sus superiores en el APG y de nadie más. Conformaron una mayoría de cinco en el concejo y, junto con el representante del ADN, trabajaron para promover los intereses de sus comunidades rurales. La clave para la efectividad del concejo municipal era sin lugar a dudas la presencia de los Guaraní y la forma en que trabajaban. Una vez más, la cimentación en el APG de su mandato electoral y la legitimidad que este hecho otorgaba a sus esfuerzos, le permitían [al Concejo] trabajar en estrecha unión con las autoridades de las comunidades rurales para detectar sus necesidades en una extensa zona y darles prioridad. Este hecho tuvo como resultado un proceso de reacción según el cual constantemente se revisaban los planes municipales y se analizaban para dar una respuesta más adecuada a las cambiantes condiciones de la comunidad.

Si los Guaraní controlaban el concejo municipal, dominaban por completo el comité de vigilancia. Con siete Guaraní de sus ocho miembros, el CV era en esencia un arma del APG disfrazada bajo el ropaje de una institución municipal. Sus autoridades eran autoridades del APG, y su presidente, Florencio Antuni, también fue presidente del APG durante la primera parte de su mandato. En tanto los intereses Guaraní pudieron trascender la política partidista en el concejo municipal, el CV era excesivamente apolítico. Las organizaciones de base percibían al CV desde la misma óptica que percibían al APG –representativo, honesto y en la práctica una extensión de su propia voluntad. Antuni estaba en capacidad de aprovechar la organización del AG directamente para determinar la opinión de las comunidades y para movilizar a los Guaraní desde sus mismas bases populares. Este hecho lo colocó en una posición de fuerza con respecto al alcalde y al concejo municipal, y él lo sabía.

Irónicamente, sin embargo, los cimientos electorales del poder en Charagua eran tales que el CV no tuvo necesidad de confirmar su poder. En Bolivia, el gobierno local se desarrolla en torno a controles, donde las diferentes instituciones del gobierno representan intereses antagónicos. La función del CV es como una cámara alta del parlamento con poder de veto, en la cual las poblaciones rurales tienen representación excesiva: tiene la capacidad para paralizar los asuntos municipales si el gobierno resulta ser corrupto o insensible a las necesidades de sus electores. Pero en un municipio donde tanto el concejo como el alcalde salieron del APG, los intereses de la mayoría rural ya estaban muy bien representados. Eran pocas las funciones que podía cumplir un CV que también hablaba por el sector rural. Es probable que su mera existencia otorgara a las comunidades rurales mayor peso en la competencia por los recursos públicos. Pero, en el análisis final, su eficacia era de segundo orden frente a la cuestión de la efectividad del gobierno. Con sus funciones complementarias en la planeación y ejecución de políticas, era el alcalde y el concejo municipal los que conjuntamente determinaron el éxito del gobierno local de Charagua. De los dos, el alcalde, el protagonista que ayudó a planificar la inversión y luego la llevó a cabo, era tal vez el más importante. En la medida en que el concejo ejercía vigilancia para un alcalde al que ya vigilaba el APG, ya era algo redundante. Pero las raíces políticas comunes de las dos instituciones hacen que estas diferencias sean al mismo tiempo difíciles y fútiles en últimas. La fortaleza del alcalde se basaba en el consenso social representado por la mayoría dominante en el concejo municipal. Al final, ambas instituciones se cimentaban en la red social del APG.

Sólo en 1995 comenzó el asalto Guaraní sobre la política local. Durante los cien años anteriores, su historia fue una larga y triste saga de opresión y abandono por parte del Estado. ¿Qué había cambiado? ¿Qué condiciones económicas y sociales subyacentes permitieron al pueblo Guaraní ocupar con éxito los espacios centrales del poder local? Lo más obvio es que la historia comienza con la creación del APG, a la que ya nos hemos referido en detalle. Construida sobre la estructura social ya existente de las comunidades Guaraní, el APG muy pronto obtuvo legitimidad y fortaleza organizativa que no dejaba traslucir su juventud. La base consensual de su proceso decisorio, junto con el grado natural de solidaridad entre los Guaraní, facilitó en gran medida la capacidad del APG para coordinar sus aspiraciones y acciones en una zona escasamente habitada y más extensa que algunos países europeos.

Pero queda claro que lo anterior no es suficiente para explicar un cambio político. Durante décadas, a través de guerras y revoluciones, la elite urbana del pueblo de Charagua había dominado la vida local, y el surgimiento de una red de comunidades rurales no significaba un desafío serio a su supremacía. En épocas anteriores, la Asociación de Ganaderos (AGACOR) podría haber aplastado al APG, o haberlo excluido del poder con toda facilidad. Que no lo hubiera intentado en 1995 es indicativo de las profundidades a las que la economía ganadera y la moral de los ganaderos se habían desplomado. Marcada por el bajo precio de los productos agrícolas y de la tierra, y por el éxodo a la ciudad de los hijos más talentosos de los ganaderos, la crisis rural ya tenía una década de vida y se agravaba cada día. Alguna vez los amos de las llanuras sureñas, con inmensos latifundios y hatos de decenas de miles de vacunos, en 1995 los ganaderos de Charagua eran las descorazonadas víctimas de años de bajos precios de los alimentos, que habían recortado sus ingresos, los precios de la propiedad y su capacidad crediticia. Conforme la riqueza se trasladaba del sector rural al urbano, los hijos de los ganaderos abandonaron el campo en búsqueda de educación y carreras profesionales en la ciudad. Para muchos, la explotación agropecuaria se convertiría en un pasatiempo. A medida que el valor se escapaba de la tierra, los ganaderos se dieron cuenta de que era mucho menos lo que tenían invertido en sus haciendas y, por tanto, mucho menos interés en controlar la política local. Y, en consecuencia, cuando un conciliador APG surgió para reclamar para sí el gobierno municipal, los ganaderos se percataron de que ya no tenían ninguna razón de peso para oponerse a ello.

6. Teorizando el Gobierno Local en los Extremos

A esta altura, debemos abstraernos de las circunstancias de actores e instituciones con el fin de dar una explicación teórica de por qué el gobierno trabajó como lo hizo. En esta sección se hace un contraste entre las características sociales e institucionales de Viacha y Charagua bajo tres categorías: la economía, la política y la sociedad civil locales, en una búsqueda de patrones subyacentes que expliquen el desempeño municipal. Este contraste estimula un modelo conceptual útil para entender el gobierno local, lo cual puede explicar un desempeño divergente en los dos distritos que ocupan nuestra atención.

6.1 La Economía Local

Las diferencias económicas entre Viacha y Charagua son enormes. El primer distrito está dominado por una ciudad industrial, sede de las dos principales empresas comerciales de Bolivia y de un vibrante y desarrollado sector privado. El segundo es un distrito rural dominado por la actividad ganadera y la agricultura de subsistencia, concentradas en un pueblo rural con escaso comercio y ninguna industria de las cuales ufanarse. Con relación al gobierno local, la diferencia fundamental entre los dos radica en el interés económico que

domina a cada uno y su función en el sistema político local. La mayor parte de la riqueza de Charagua está en manos de los grandes ganaderos terratenientes quienes tradicionalmente gobernaron la región. Pero para 1997, después de años de privaciones económicas, los ganaderos se habían empobrecido y descorazonado. Su poder estaba en el nadir y tanto ellos como los Guaraní lo sabían. Por el contrario, Viacha tenía en el CBN un firme aliado que estaba en pleno ascenso económico y político, que dominaba la vida política de la ciudad como pocos otros en Bolivia.

Aun cuando los activos y los ingresos de la cervecería [de Viacha] representaban una participación en la economía local considerablemente más pequeña que la de los ganaderos de Charagua, su aprovechamiento decidido de sus recursos humanos y financieros, además de sus hábiles tácticas políticas, le permitieron [a la cervecería] cierto grado de influencia sobre la política y el gobierno locales muy superior al que tenían los ganaderos de Charagua. Con fiera beligerancia partidista, el CBN hizo todo lo posible por socavar o desacreditar a los partidos políticos de la oposición, incluyendo el soborno de sus concejales y el ataque a sus fuentes de financiación. No había pretensión alguna de imparcialidad u objetividad. Todas sus acciones públicas formaban parte de una estrategia sencilla diseñada para captar votos y promover la marca UCS-CBN. Por medio de estas estrategias, el CBN se labró una posición dominante como proveedor cuasi-monopólico de fondos políticos al sistema partidista local, un papel que la cervecería estaba más que feliz de aprovechar. En consecuencia, lo que en términos políticos era una monocultura económica, se convirtió asimismo, al menos por un tiempo, en un monopolio político, conforme el CBN-UCS asfixiaba a la competencia y a ritmo constante aumentaba el precio de la oposición y de la disconformidad.

Por el contrario, los ganaderos de Charagua evitaron la acción política monolítica a favor de una aproximación más amable y diversa, mejor adaptada a un grupo pluralista de hombres de negocios. A diferencia del CBN, los ganaderos no eran, después de todo, una empresa, sino un conjunto de hombres de negocios independientes quienes no enfrentaban condiciones de negocios idénticas y, en consecuencia, no actuaban política o comercialmente con una sola voluntad. En todos los partidos políticos de Charagua se podía encontrar a miembros de AGACOR. Al apoyar a una diversidad de partidos, los ganaderos contribuyeron a la apertura del régimen político de Charagua y estimularon la competencia. También en los negocios, AGACOR ayudó a las comunidades agrícolas Guaraní a cavar pozos en las zonas rurales y brindó asistencia técnica y veterinaria a personas que no eran miembros de su asociación. Y cuando sus rivales ganaron las elecciones, lejos de intentar socavar su autoridad, los ganaderos encontraron la forma de acomodarse a la situación y pudieron trabajar con las nuevas autoridades municipales.

El presente análisis sugiere una analogía política del argumento neoclásico a favor de la asignación eficiente de recursos por medio de mercados abiertos y competitivos. Los partidos –en particular los partidos de la oposición– no son entidades que se financian a sí mismas, y necesitan recursos para emprender campañas y desempeñar las funciones partidistas en general. Cuando el escenario económico de un municipio está dominado por una hegemonía económica, esa hegemonía mostrará una tendencia a reducir la competencia política financiado a un partido de sus afectos, y bien puede abusar de su posición en otras formas con el objetivo de obstaculizar a sus rivales políticos. En consecuencia, el monopsonio en la provisión de fondos políticos mostrará una tendencia a producir un monopolio en el sistema de partidos. Una reducción tal de la competencia política disminuirá el grado de vigilancia a la que las instituciones gubernamentales locales están sujetas como

subproducto de competencia política y bien puede dejar a sectores de la población sin representación alguna y efectivamente privados del derecho de representación. Una economía local abierta y competitiva, por el contrario, fomenta la competencia en la política, lo que produce una creciente diversidad de ideas y de propuestas de políticas que compiten por la aceptación pública, así como una mejor rendición pública de cuentas para los funcionarios públicos. Cuando una hegemonía económica y un partido político dominante entran en connivencia, los efectos pueden ser multiplicadores –juntos pueden distorsionar el sistema de partidos local, hacerse al control de las instituciones de gobierno y deformar el proceso de gobernabilidad para sus propios fines, como sucedió en Viacha a mediados de los años 90. Igualmente y durante la mayor parte del siglo XX, Charagua fue gobernada según estos criterios, con efectos similarmente nocivos sobre la formulación local de políticas, hasta cuando cambios económicos a largo plazo se aunaron a las reformas políticas para poner fin al dominio de los ganaderos.

6. 2 El Sistema de Gobierno Local

En términos prácticos, el análisis del sistema de gobierno local se podría dividir en cuestiones sistémicas y el sistema de partido *per se*. Lo primero se refiere a los postulados de la competencia electoral, y su imparcialidad y apertura tanto frente a los partidos como a los votantes, mientras el seguro se refiere al carácter de las organizaciones partidistas locales y a su forma de competencia. Bolivia promulgó una serie de reformas sistémicas en los años 80 y 90 que afectaron a los municipios en toda la nación. Entre ellas, reformas a las leyes electorales con el ánimo de aumentar la transparencia del conteo de votos, garantizar la confidencialidad del voto, proveer vigilancia independiente del proceso de votación y aumentar el número de centros electorales en las zonas rurales. Asimismo, se incluían reformas no electores, como un nuevo y eficaz proceso de registro de ciudadanos (el que a su vez permitía el registro del votante), y programas de extensión de alfabetización rural (principalmente dirigidos a las mujeres). Los efectos colectivos de estas reformas significaron un amplio incremento del registro de votantes y mejor participación de los votantes. Sin embargo, el secreto del éxito de estas reformas radicó en gran medida en el desarrollo del programa mismo de descentralización. El LPP incorporó las zonas rurales al sistema municipal para luego transferir un significativo grado de autoridad y responsabilidad política a esas zonas. En tanto, hasta entonces, los habitantes del sector rural votaban –si es que lo hacían- por funcionarios de sus propias subdivisiones administrativas, sin recursos ni poder político, ahora lo que estaba en juego eran gobiernos municipales independientes con recursos y autoridad legislativa reales. La perspectiva de hacerse al control sobre ellos hizo que los partidos políticos se lanzaran al sector rural en busca de los votos de sus pobladores. La posibilidad de beneficiarse de esos recursos y de esa autoridad hizo que esos pobladores rurales y agricultores se lanzaran a la política municipal y a las mesas de votación. De esta forma, los problemas y las opiniones del 50% de los campesinos bolivianos ingresaron a la corriente política a medida que la política electoral penetraba cada vez con más fuerza al interior del país.

Charagua representa un estudio de caso de este proceso. El número de votantes registrados aumentó en 75% entre las elecciones de 1993 y 1995; la mayoría de ellos participó en el proceso electoral con un aumento del sufragio de 139% y una baja del absentismo equivalente a un tercio⁴². Las reformas que abrieron los asuntos públicos a un nuevo electorado también establecieron al mismo tiempo las condiciones para una competencia limpia y abierta. En Charagua ya no funcionaban los antiguos métodos de soborno e

⁴² Corte Nacional Electoral (1993/95).

intimidación; el intento del MNR de sobornar al Concejal Vargas fracasó porque, frente a la transparencia electoral presente, la transacción habría sido obvia y habría expuesto a Vargas a la ira de los votantes⁴³. En consecuencia, la mayoría Guaraní logró derrocar el cómodo dúopolio que había regido los destinos de la ciudad durante tanto tiempo. En esta apertura política, los partidos que emprendieron aperturas similares fueron los que más se beneficiaron, mientras aquellos que intentaron seguir haciendo las cosas como antes, fracasaron en el intento. En consecuencia, el MBL, hasta entonces tangencial en Charagua, llegó a un acuerdo con el APG logrando la mayoría de los votos nuevos, en tanto el MNR perdió su anterior superioridad local siendo despojado del gobierno. Pero el MBL fue mucho más sagaz en términos tácticos –profundamente arraigado en la vida rural a través de sus ONG afiliadas, las cuales se habían ganado la confianza de los Guaraní después de años de trabajo paciente. La presencia de un partido como este no solamente facilitó la alianza entre el APG y el establecimiento político, sino que jugó un papel decisivo en el mejoramiento de la calidad del gobierno después de las elecciones. Algunas ONG, como CIPCA y Teko-Guaranía, se especializaban en la planificación y ejecución de proyectos rurales. Las competencias que habían logrado acumular, así como sus estrechos vínculos con las comunidades rurales, fueron decisivas para la transformación de Charagua en una municipalidad eficiente atenta a servir a sus mayorías rurales.

Por el contrario, en Viacha la descentralización hizo un aporte a un proceso muy diferente. Si bien el registro de votantes en realidad aumentó, la mayor votación en Viacha (22%) fue un orden de magnitud inferior a la de Charagua, en tanto el ausentismo siguió siendo más o menos estático⁴⁴. Esta situación reflejó el hecho que la política de Viacha continuó siendo un asunto cerrado, habituado a los intereses y prioridades de las mayorías rurales. A su vez, este hecho se debía en gran medida a la condición de Viacha como una ciudad relativamente pequeña dominada por los imperativos y las dinámicas de la conurbación La Paz-El Alto. La cercanía de Viacha a la capital, con vías de transporte suficientemente adecuadas, permitía que los líderes políticos del nivel nacional pudieran intervenir en los asuntos locales a un costo relativamente bajo. Y dado que Viacha ofrecía una manera relativamente fácil para ganar puntos políticos sin el escrutinio público al que estaban sometidos en sus lugares de origen, la dirigencia de los partidos manejaba a sus afiliados de Viacha desde La Paz principalmente. Era poco el espacio de maniobra que les dejaban a las iniciativas de sus subalternos en Viacha, reduciéndolos al rango de voceros y mensajeros: y con caballeresca indiferencia por la voluntad popular, sus directivas se basaban en estrategias que respondían a los sucesos de la capital o del país en general, y no a las necesidades y circunstancias de Viacha. De esta forma, actores más poderosos invadieron el escenario político local, atropellando los intereses locales en el ataque y rechazo de un drama que eran tan amenazador como foráneo.

Una consecuencia especialmente lamentable de esta intervención fue que las reformas legales-electorales a que nos referimos en detalle fueron insuficientes para contrarrestar los avances del CNB-UCS para hacerse al control del gobierno local. En condiciones normales, podía esperarse que la competencia y la apertura políticas fueran el catalítico de una limpieza del sistema político. Pero para que este mecanismo funcione se requiere de una opción política independiente; y en Viacha las opciones disponibles eran pálidos simulacros de opciones políticas, marionetas cuyos hilos se sacudían en el horizonte. El hecho que el

⁴³ Entrevista con Abelardo Vargas Portales, Presidente del Concejo Municipal (ADN), Charagua, abril 1º 1997.

⁴⁴ Corte Nacional Electoral (1993/95).

sistema de partido de Viacha estuviera dominado desde allende la cordillera, implicaba que los líderes de partido locales no fueran imaginativos en su búsqueda de nuevos votantes. No disponían de la independencia operativa para llegar a acuerdos según la línea partidista del MBL en Charagua, y era probable que cualquier acuerdo que pudiera ocurrir fuera rechazado por una dirigencia nacional más preocupada por evitar el bochorno que por la experimentación de políticas. La mediocre calidad generalizada de los líderes políticos de Viacha –otro subproducto de la dependencia política- hacía que esa dirigencia estuviera todavía menos dispuesta a tolerar la originalidad local. En consecuencia, en tanto la descentralización creó muchas oportunidades para lograr ganancias políticas y obtener votos en Viacha acercándose a comunidades recién incorporadas a la vida municipal y resolver sus problemas, los esfuerzos del establecimiento local se limitaron a mundanas extensiones a las zonas rurales de concentraciones de campaña y retórica vacía. Los votantes, a quienes se les ofrecía la falsa posibilidad de escoger entre opciones desprovistas de contenido local, se abstuvieron por completo de participar en política y dejaron de participar en el sistema; y así Callisaya pudo perpetuar su desgobierno hasta que el rechazo popular se desbordó hacia las calles obligándolo a abandonar el poder.

Lo anterior sugiere que una gobernabilidad local eficaz exige un vigoroso sistema de gobierno local en el cual la competencia sea el acicate de una capacidad empresarial política y de innovación de políticas a medida que los partidos compiten para ganar nuevos votantes. El anterior análisis señala dos condiciones necesarias para que este tipo de sistema político local obtenga: (i) un sistema electoral abierto y transparente, que al mismo tiempo fomente y sea sustentado (indirectamente) por (ii) un régimen partidista competitivo. Estas dos condiciones se mezclan naturalmente para producir un tercer requisito endógeno de un adecuado sistema político local, de particular importancia para el caso de Viacha: un enfoque independiente sobre los asuntos locales y sobre la gente local. Reformas electorales sistémicas que aumenten la transparencia y facilidad de votación sirven para incrementar la participación haciendo que votar sea tanto más factible como más justo. Los votantes que puedan llegar a un centro electoral y depositar su voto tendrán mayor probabilidad de hacerlo cuanto menor sea la probabilidad de que los resultados sean falseados o distorsionados por intereses locales. Las reformas que fomenten todas esas cosas estimulan a los ciudadanos a expresar libremente sus preferencias políticas, tanto dentro como fuera de la cabina de votación. A su vez, este hecho eleva la rentabilidad electoral para los partidos, los cuales sondean las opiniones locales y proponen políticas que respondan a las cambiantes necesidades de los votantes. A una innovación política como esta que describimos, podría llamársele espíritu político emprendedor.

Sin embargo y si es que los resultados de una apertura sistémica van a ser amplios efectos favorables, es necesario disponer de un competitivo sistema de partido. Un espíritu político emprendedor que intente ofrecer una alternativa política a votantes insatisfechos se verá frustrado por un régimen de partido que esté monopolizado por un actor. Viacha constituye un interesante ejemplo de la forma en que la competencia en un clima político que sea formalmente abierto puede ser desestabilizada por medio del uso sistemático del soborno y de la intimidación por parte de una facción dominante para socavar una oposición independiente. En una forma que, una vez más, es estrechamente análoga al funcionamiento de mercados competitivos, un competitivo clima político estimulará a los empresarios de las políticas a innovar con la expectativa de arrebatarse su cuota electoral a sus rivales. Los sistemas de partido caracterizados por muchos participantes y libre ingreso, donde aparecen agentes políticos que triunfan o fracasan a partir de su habilidad para atraer votos, mostrarán una mayor tendencia a preocuparse por el bienestar de sus electores que los sistemas de

partido dominados por un solo actor y, de ahí, una gama más estrecha de opciones de política; mientras que una economía competitiva local, como lo analizamos antes, mostrará una tendencia a fomentar un sistema político competitivo.

Si las dos primeras condiciones se refieren a aspectos complementarios de la competencia en la economía política local, la tercera consideración se puede caracterizar como una profundización de la lógica de la descentralización desde el ámbito administrativo hacia la esfera política. Se trata aquí del punto aparentemente obvio en el sentido que la dinámica política local de un distrito debe ser motivada por intereses locales e incentivos locales si es que va a ser de beneficio para los habitantes locales. Un discurso de políticas que se desarrolla en términos naturales a una ciudad diferente o a una diferente unidad política más amplia, resultará en un debate político esencialmente ajeno a las prioridades de la gente local. Cuando se desarrolla en pequeña escala, esto ocurrirá en detrimento de los partidos que han sido objeto de la ofensa, como lo pudo constatar el MNR cuando intentó manejar en pequeño a su afiliado en Charagua desde Santa Cruz después de la descentralización. Pero cuando este tipo de comportamiento es generalizado en el establecimiento político de un municipio, el daño puede ser considerablemente mayor. Como lo ilustra Vicha tan gráficamente, los efectos benéficos de una apertura sistémica pueden verse socavados en la medida en que la política local se convierte en una estéril y corruptora batalla substituta. En estas circunstancias, el proceso que describimos antes mediante el cual el sistema de gobierno competitivo lleva a un gobierno local eficiente y receptivo se verá evadido, conforme los políticos dan la espalda a los votantes y los votantes pierden su fe en sus líderes. Además, un predicamento como este puede constituir un equilibrio estable, a medida que los partidos ajenos al descontento local fracasen en el intento de capitalizar la oportunidad electoral que ese descontento representa. La pregunta es por qué los partidos se equivocarían de manera tan obvia en primer lugar. Una respuesta interesante se encuentra en sus propias organizaciones y estructuras internas de poder. Los partidos políticos son por naturaleza organizaciones nacionales, y la transferencia de autoridad que la política municipal requiere para asumir su propia dinámica sustentable en sí misma requiere una descentralización interna a la que muchos líderes de partido se resistirán como una erosión inaceptable de su poder. Pero esta es precisamente la cuestión, por supuesto, y conforma una verdad más amplia sobre la descentralización: para que funcione, la descentralización requiere que la gente que controla los recursos y el poder los dejen ir, y siempre tendrán poderosas razones para oponerse a ello.

Una última consideración es el planteamiento opuesto en el sentido que la variable fundamental que explica el desempeño del gobierno es la calidad del liderazgo político local. Este razonamiento pone el énfasis principalmente en el carácter de los individuos involucrados. De ahí que la principal diferencia entre Viacha y Charagua sea que la primera tuvo que soportar a un alcalde corrupto mientras la segunda se benefició de un alcalde capaz y honesto. Un simple intercambio de alcaldes (y de otras instituciones de gobierno) entre las dos habría restaurado entonces la integridad a la vida pública de Viacha y lanzado a Charagua al abismo. Rechazamos esta posición como simplista e imprudente, y preferimos considerar al liderazgo político como una variable endógena determinada por los procesos económicos, políticos y sociales que analizamos anteriormente. Desde esta óptica, a los políticos se les puede considerar como agentes movibles exógenamente determinados como “buenos” o “malos”. La pregunta, entonces, sería ¿cuáles son las características de los municipios dónde los malos políticos obtienen el control de las instituciones públicas? Y ¿dónde y por qué prevalecen los buenos políticos? Además de ser más interesante, esta pregunta permite un análisis más profundo y multidimensional del gobierno local que aprovecha las percepciones

empíricas que hemos desarrollado antes. Con base en el anterior análisis, la respuesta se puede plantear en términos simples: los agentes políticos corruptos tendrán muchas más posibilidades de enriquecerse en municipios donde la vigilancia y la rendición de cuentas del gobierno son debilitadas por monopolio económico, competencia política deformada o antagonismos sociales profundamente arraigados (véase más adelante). En distritos donde la competencia y la transparencia conducen de manera natural a los políticos a concentrarse en la satisfacción de las necesidades de los votantes, los agentes políticos malos se dedicarán a otras actividades o se marcharán. Más adelante retomaremos este punto.

6. 3 Sociedad Civil

Las conspicuas diferencias económicas y políticas entre Viacha y Charagua están equiparadas por las divergentes características de la sociedad local en cada una de estas dos ciudades. En Charagua, la mayoría Guaraní conformó una red territorialmente extensa de poblados rurales con características sociales similares y estructuras comunitarias de autogobierno similares. En los años 80, estos poblados se habían organizado autónomamente en la APG, una organización cívica independiente que actuaba como defensor étnico y autogobierno regional. Las raíces de la APG en las tradicionales aldeanas espontáneas de los Guaraní le otorgaban enorme legitimidad y gran capacidad para movilizar las opiniones y esfuerzos de sus electorados, cualidades que demostrarían ser invaluableles después de la descentralización. Los vecinos del lugar conformaban el otro grupo local importante, con sus propias estructuras organizativas basadas en concejos de vecindario. Eran menos uniformes socialmente que los Guaraní y menos unidos en sus metas y preferencias de políticas. Pero al final demostraron su pragmatismo, mostrando su disposición para trabajar con la nueva mayoría cuando los Guaraní asumieron el gobierno local.

Por el contrario, la sociedad civil de Viacha, es una mezcla heterogénea, que incluye dos grupos con fuertes identidades divergentes y una larga historia de antagonismo mutuo marcado por estallidos episódicos de violencia civil. Una elite urbana domina la ciudad de Viacha, elite que se define a sí misma en oposición al sector rural indígena, y la cual se encontró de repente en mestizaje con las grandes zonas rurales del interior que la superaban en número. Al igual que Charagua, la organización urbana está centrada en concejos de vecindario, los cuales se apresuran a confirmar su legitimidad en federaciones nacionales con sede en La Paz. El Viacha rural se divide entre Machaqas al occidente y el resto más cercano a la ciudad. El primero se trata de una región muy definida donde predomina la lengua aymará y las comunidades están organizadas en los tradicionales Ayllus y los Malkus precolombinos. Estos últimos se consideran más modernos, hablan una mezcla de español y aymará, y basan su organización social en las secretarías generales del sindicato campesino. De las tres, la región de Machaqas –la más alejada de la ciudad- es la más homogénea y se enorgullece de la organización social más sólida. Las otras dos regiones se encuentran fuertemente afectadas por la condición de Viacha como una zona de transición urbana, un umbral importante en el lento proceso de urbanización que caracterizó a Bolivia durante la segunda mitad del siglo XX. La difícil travesía del campesino rural del altiplano al vecino urbano en La Paz-El Alto puede demorar varias generaciones y para muchos miles sus senderos los llevan a través de Viacha. Los dos mundos chocan en los mercados y zonas peri urbanas de la ciudad y en las comunidades rurales adyacentes, y las fricciones resultantes producen inevitablemente tensiones sociales.

No debe ser motivo de sorpresa que estas diferencias hayan demostrado ser cruciales a la calidad de la gobernabilidad lograda en los dos municipios. Aún en ausencia de una teoría sobre cómo la sociedad se relaciona con el gobierno, la Ley de Participación Popular

significó el ingreso formal de la sociedad civil, a través del comité de vigilancia, al proceso de gobernabilidad como una institución de gobierno. El CV tiene bajo su responsabilidad la vigilancia de todas las actividades municipales en nombre de las organizaciones de base y, si opone alguna objeción, puede paralizar de hecho la administración. Pero la ley no especificó las normas o procedimientos mediante los cuales los grupos sociales que dan vida al CV deben funcionar, prefiriendo confiar en su dinámica autónoma. Las características innatas y el funcionamiento interno de la sociedad civil son, por consiguiente, vitales a la calidad del gobierno que pueden lograr los municipios, como lo señalan Viacha y Charagua.

Para que la sociedad civil pueda ofrecer una vigilancia útil y un mecanismo de respuesta para el proceso de gobierno, debe tener la capacidad de realizar un conjunto importante aunque limitado de funciones. En primer lugar, debe ser capaz de identificar una falla específica de las políticas locales en el ámbito de la comunidad para, luego, formular una petición o queja coherente y transmitirla hacia arriba a través de dos o tres de sus propios niveles jerárquicos (normalmente para Bolivia). Por último, los líderes cívicos locales deben tener la capacidad de apoyar esta petición y comunicarla de manera convincente al alcalde o al concejo municipal. Estas capacidades no son específicas ni en términos culturales ni organizativos y, en consecuencia, y, existe, pues, la probabilidad de que una amplia gama de sociedades las posean. Pero todas ellas compartirán cuatro atributos generales que facilitan estas tareas. El primero consiste simplemente en la capacidad para comunicarse, con frecuencia a través de extensas zonas y diversos grupos étnicos –un reto significativo en muchas zonas de Bolivia. El segundo consiste en normas de confianza y responsabilidad, tanto dentro de las comunidades como a través de ellas (incluyendo líderes que ocupan posiciones en el gobierno) así como a través del tiempo. Cuando los líderes comunitarios no cumplen con sus funciones de liderazgo y apoyo, el gobierno no obtendrá la información que necesita para corregir errores de políticas. Luego las comunidades deben confiar en líderes que ocupen posiciones más elevadas en la jerarquía para que representen con rigor sus intereses ante el gobierno, y los líderes deben confiar en que la información que poseen es correcta; y, en el ámbito municipal, los líderes cívicos deben dedicar toda su atención a solucionar las peticiones de sus comunidades si de lo que se trata es de que el gobierno sea socialmente llamado a rendir cuentas por sus políticas en el ámbito de la comunidad.

El tercer atributo es un grado mínimo de capital humano tal entre los líderes públicos que aquellos en el ámbito municipal sean capaces de interactuar de manera productiva con el gobierno local. Lo anterior significa tanto cooperar con los funcionarios elegidos para promover los objetivos de políticas como oponerse a sus decisiones de tal manera que puedan modificar sus acciones. El último atributo, y con frecuencia el más difícil en Bolivia, es un nivel mínimo de recursos necesarios para llevar a cabo estas actividades. Aún si los funcionarios públicos no reciben remuneración, subsisten costos de transacción inevitables y significativos asociados con sus actividades. En Bolivia, las comunidades tienen en su mayoría antiguas tradiciones de generosidad recíproca que cubren los costos de transacción del autogobierno comunitario⁴⁵. Pero, en muchos lugares, el alcance de estas instituciones sociales en el ámbito municipal ha menguado las finanzas más allá del punto de ruptura, haciendo imposible trabajar con eficiencia a presidentes de CV en distritos tan diversos como Viacha, Porongo, Baures y Atocha⁴⁶.

⁴⁵ Véase Albó (1990), Capítulos 3 y 8, y X. Albó, a. Godínez, K. Libermann & F. Pifarré, *Para Comprender las Culturas Rurales en Bolivia*, 2ª. Ed., La Paz: MEC/CIPCA/UNICEF, 1990, Parte I, Capítulos 2 y 3, y Parte III, Capítulo 4.

⁴⁶ En Faguet (2002) se pueden consultar detalles para estos municipios y otros.

En estos términos, resulta fácil entender por qué la sociedad civil significó un beneficio importante para el gobierno local de Charagua y una desventaja importante para Viacha. Charagua se benefició de una organización civil muy estructurada y coherente, establecida desde antes de la descentralización, con una comunicación fluida y fuertes normas de confianza y responsabilidad. Por su intermedio, para las autoridades públicas y municipales resultó fácil permanecer en contacto con las necesidades locales en el ámbito de la comunidad y movilizar apoyo para los emprendimientos colectivos. Al fomentar la movilidad ascendente de las autoridades locales a través de su jerarquía, el APG desarrolló a sus propios líderes desde adentro; y los pactos que firmó con las ONG le permitieron el acceso a recursos limitados necesarios al desarrollo de sus actividades. Sin embargo, en Viacha, la sociedad civil estaba funcionalmente desmembrada. Sus partes constitutivas no tenían confianza entre sí, y en muchos casos ni siquiera se dirigían la palabra. En la ciudad, donde las autoridades públicas de todos los orígenes hacían caso omiso de las peticiones de las comunidades rurales, no se conocían las farsas del gobierno en el sector rural. Los líderes cívicos cuya eficacia en el ámbito de la comunidad era comprobada, eran arrollados por las presiones y escala del gobierno municipal. Sin presupuesto propio y dependiendo de la generosidad oficial para su sostenimiento en la ciudad, era fácilmente neutralizados como actores independientes por las autoridades gubernamentales. En Charagua, una sociedad civil que básicamente funcionaba de manera orgánica se hizo al control del gobierno local haciéndolo funcionar. En Viacha, la sociedad civil era un caldero hirviente de resentimiento y descontento, compuesto por personas tan suspicaces entre sí que hacían virtualmente imposible una vigilancia social.

Es aleccionador recordar que Charagua, en tanto más homogénea que Viacha en algunos aspectos, es una sociedad heterogénea, con una población minoritaria compuesta por criollos, Mennonitas, quechuas y aymarás. Aún con un APG eficiente, habría sido factible para los políticos guaraní asumir el poder o ignorar o explotar a los grupos étnicos rivales. Que no lo hicieran, se debe en gran parte a un liderazgo progresista. Pero también se debe al valor de la justicia en este distrito. El hecho que los Guaraní sean no solamente el grupo de población más extenso sino que también conformen la mayoría de la población, implica que la cuestión de la asignación de la inversión pública es, básicamente, un problema de cómo compartir los recursos municipales entre ellos. Un plan de inversiones tan arbitrario como el de Viacha, que produjo cuotas tan desiguales, tendría como resultado la discordia entre los guaraní, una consecuencia que el gobierno guaraní trataría de evitar. Podrían ser factibles asignaciones que fueran justas entre las comunidades guaraní pero sistemáticamente inferiores para los grupos minoritarios, aunque problemáticas desde la óptica administrativa, pero chocarían contra una barrera diferente: en su mayoría, la riqueza de Charagua está en manos de sus habitantes criollos. Políticas que discriminaran sistemáticamente contra ellos los alienaría del gobierno local, privando a este último de la experticia técnica y de los recursos financieros que los criollos controlan. Además, el caso moral que los guaraní defendieron durante décadas propendía por el fin a la discriminación y un tratamiento justo por parte del Estado boliviano. El hecho que se identificaran durante años con una determinada posición moral (justicia) les brindaba un poderoso incentivo —una vez estuvieran en el poder— para defenderlo; y, coincidentalmente, el partido que llevó al poder al APG —el MBL— predicaba justicia y transparencia durante los años en que, de hecho, estuvo excluido del poder. En conjunto, estas consideraciones otorgaron poderosos incentivos a un gobierno dominado por los guaraní a favor de la justicia en el gobierno y de la transparencia con la cual esa justicia se podría anunciar a los electores.

En palabras de Olson, en Charagua existía un “interés incluyente” -es decir, un interés cuyos incentivos fueron consistentes con el crecimiento de la colectividad⁴⁷. Por otra parte, en Viacha no existía un interés incluyente, solamente intereses egoístas que buscaban explotar el poder para obtener ganancias a corto plazo para grupos cerrados. Lo anterior explica por qué el papel de la historia varía tanto entre los dos distritos. Durante siglos, los dos habían sido víctimas de la opresión estatal, de extremos de desigualdad, y de estallidos periódicos de violencia civil. Pero la historia de Charagua era más represiva y más cruel que la de Viacha, dejando tras de sí un reservorio potencialmente más profundo de resentimiento. Con todo, es en Charagua donde las víctimas de la opresión lograron superar su pasado lo suficiente para lograr llegar a un acuerdo con la élite urbana, mientras que en Viacha, las tensiones sociales persistentes contribuyeron al fracaso del gobierno. En Charagua, el grupo con mayores probabilidades de beneficiarse del gobierno conformaba la mayoría y, por consiguiente, tenía un interés incluyente en su éxito. En Viacha, los grupos que carecían de este interés incluyente lucharon por el poder municipal y abusaron de él hasta llevarlo al punto del desastre.

6. 4 Un Marco Conceptual

El gobierno local es un híbrido. Su función es producir servicios y políticas locales en la intersección de dos relaciones de mercado y una dinámica organizativa. De ahí que el gobierno local se materialice en la confluencia de dos formas diferentes de interacción social. En el centro de ambas relaciones de mercado están los partidos políticos y los políticos. el primero de estos dos mercados se da entre partidos y votantes individuales. Lo anterior se podría considerar como el mercado político primario o minorista, en el cual los partidos intercambian ideas y declaraciones de principio por votos⁴⁸; los partidos compiten con promesas e ideas para atraer a los votantes, quienes votan por el partido o candidato que inspira mayor confianza. El segundo mercado conecta a los partidos con empresas privadas, gremios de productores y otros grupos económicos y grupos de interés conformados en torno a temas específicos⁴⁹. Lo anterior podría considerarse como un mercado político secundario, o mayorista, en el cual políticas específicas o paquetes completos de política, así como una influencia mayor sobre los legisladores y el proceso de formulación de políticas, se venden a grupos de interés a cambio de dinero⁵⁰. En aras de la simplicidad, en lo sucesivo supongo que las organizaciones cívicas no se involucran en este mercado; esta suposición se sustenta en evidencia a partir de todos los estudios de caso que ha realizado el autor. La primera de estas relaciones es intrínseca al proceso de democracia representativa. La segunda es derivativa, aunque importante, y surge de la necesidad de los partidos políticos de financiar las campañas electorales y sostener las operaciones partidistas.

⁴⁷ M. Olson, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Nueva York: Basic Books, 2000, Capítulo 1.

⁴⁸ J. A. Schesinger, ‘On the Theory of Party Organization’, *The Journal of Politics*, 46 (1984), pp. 369-400.

⁴⁹ Asimismo, en torno a asuntos determinados se forman grupos de interés, si bien esto es más común en países más ricos.

⁵⁰ Por razones de apariencia morales, Schlesinger (1984) rechaza de manera explícita la posibilidad de un mercado como este. Yo afirmo que el sistema de partido no funciona de esta manera, como lo ilustra la observación más casual de la política de los Estados Unidos. La relación entre aportes a campañas y la formulación de políticas ha sido examinada empíricamente, con resultados positivos por U. Ben Zion & Z. Eytan, ‘On Money, Votes, and Policy in a Democratic Society’, *Public Choice*, 17 (1974), pp. 1-10; K. F. Palda & K. S. Palda, ‘Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data’, *Public Choice*, 45 (1985), pp. 313-331; K. T. Poole & T. Romer, ‘Patterns of Political Action Committee Contributions to the 1980 Campaigns for the United States House of Representatives’, *Public Choice*, 47 (1985), pp. 63-111; entre muchos otros.

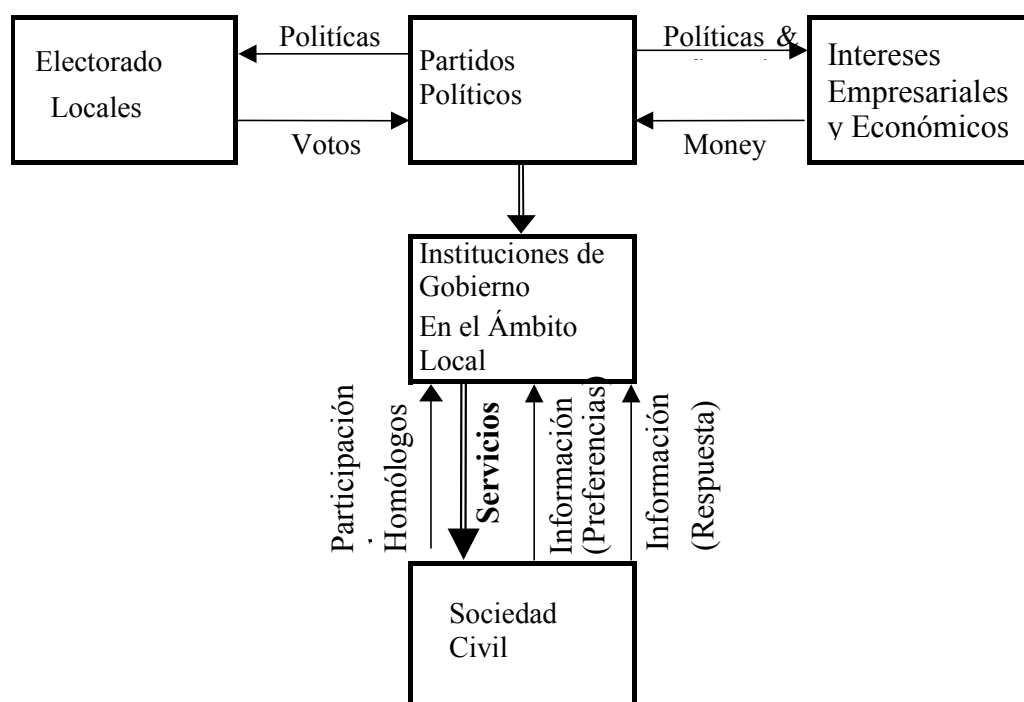
Es importante hacer hincapié en la distinción entre políticos/partidos e instituciones de gobierno: son los políticos, no el gobierno, quienes compiten por los votos en las elecciones; de igual manera, no son los gobiernos quienes venden influencia a cambio de fondos de campaña y fondos políticos, sino los partidos y políticos quienes los controlan. Estoy de acuerdo con Downs en su definición de partido como “un equipo que busca controlar el aparato de gobierno ganando el poder en una elección debidamente constituida”⁵¹. Lo anterior plantea un cúmulo de complejas cuestiones éticas concernientes a la mecánica de la financiación política y los límites de la responsabilidad oficial. Para los fines del análisis que sigue a continuación, eludo estas cuestiones suponiendo que los políticos elegidos se involucran en este mercado secundario como políticos, no como funcionarios públicos en ejercicio, observando las restricciones organizativas y de comportamiento necesarias que garantizar que así sea. El hecho que este tipo de restricciones sean violadas regularmente en la práctica, no contradice la lógica del argumento, ni tampoco su generalidad.

La segunda forma de interacción social en el gobierno social involucra a la sociedad civil concebida como una colectividad o conjunto de colectividades –a diferencia de individuos atomizados- y su relación con las instituciones de gobierno. Cuando la gobernabilidad está involucrada, la sociedad civil funciona como un complejo de organizaciones, agrupando preferencias y representando las necesidades de la comunidad, sirviendo de intermediaria a la participación de la comunidad en la producción de ciertos servicios, facilitando la expresión social y la afirmación de la identidad local, e imponiendo sobre las instituciones de gobierno la rendición política de cuentas. Dado que sus dinámicas no se basan en comprar o vender, no tiene caso alguno considerarlo como un cuasi-mercado, bien sea internamente o en sus tratos con el gobierno. Más bien se trata de un conjunto de organizaciones sociales que, orgánicamente, desarrollan sus propias normas de comportamiento y responsabilidad y, en el tiempo pueden crear un cúmulo de confianza y credibilidad que pueden mejorar o no la capacidad. El gobierno local depende de las relaciones que colectivamente abarcan a la sociedad civil para obtener la información necesaria al proceso de formulación de políticas, evaluar la eficacia de intervenciones anteriores y planificar con miras al futuro. Los políticos también dependen de estas relaciones para medir la satisfacción pública con su desempeño en el intervalo de las elecciones⁵². La dinámica organizativa de la sociedad civil es, por tanto, intrínseca al proceso de gobernabilidad local. En la gráfica 7 se muestra cómo la sociedad civil se combina con los mercados políticos que describimos para dar origen al gobierno local. En este diagrama, los partidos políticos que tienen mayores logros en la competencia por votos y recursos ganan el control de las instituciones de gobierno. Luego estas instituciones entran en una interacción independiente más compleja con organizaciones cívicas que ponen el énfasis en diversos grados de respuesta y participación social.

⁵¹ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row, 1957, p. 25.

⁵² P. Bardhan, ‘The Economics of Decentralization’, Berkely; Original, 1996, afirma lo mismo en el sentido que para que la descentralización funcione, el gobierno debe ser sensible a la necesidad de aprovechar las relaciones locales de confianza existentes en los municipios.

Gráfica 7 – Un modelo de gobierno local



Para que el gobierno local sea eficiente es importante que las relaciones de mercado y la lógica de la representación social que describimos antes se contrapesen entre sí, y que ninguna predomine sobre las demás. Una tensión estable entre los tres elementos crea una dinámica restrictiva en sí misma en la cual los impulsos e imperativos de los grupos de interés pueden estar confinados dentro de los linderos de la competencia política, sin desbordarse hacia la maquinaria de gobierno ni estallar como lucha civil. Lo anterior equivale a permitir el logro de las condiciones económicas, políticas y cívicas descritas en el modelo que aparece antes. Por otra parte, romper esta tensión puede hacer tambalear al gobierno. Cuando el mercado de los votos es débil o inexistente, el gobierno mostrará una tendencia a ser no democrático; cuando el mercado económico de influencia política es débil, el gobierno puede ser insensible a las condiciones económicas; y cuando las organizaciones de la sociedad civil son débiles, el gobierno carecerá de información, vigilancia y rendición de cuentas. En la interacción entre ellas, el mercado de influencias tiene la ventaja de ser un proceso continuo de intercambio en el cual las prioridades de intereses económicos son objeto de la constante atención de los encargados de la formulación de políticas. Por el contrario, la dinámica electoral obliga a los gobernantes locales sólo de manera intermitente en época de elecciones. Esta menor periodicidad se equilibra, sin embargo, con la gravedad de las posibles consecuencias –la remoción del poder de los políticos. Estos imperativos, por tanto, se encuentran más o menos equilibrados.

En circunstancias normales, como lo analizamos antes, la sociedad civil se encuentra en desventaja comparativa. A pesar de contar con la red más dominante de las tres, los instrumentos que los líderes cívicos pueden desplegar para influenciar las políticas definen los extremos de costos y consecuencias. En una mano llevan la palanca relativamente poco costosa del descontento y la amonestación, además del estímulo a los sectores populares para votar de determinada manera. Pero la experiencia indica que esta herramienta es débil frente

a políticos bien financiados con poderosos incentivos para continuar a lo largo de una vía particular. En la otra mano, la sociedad civil lleva la amenaza de manifestaciones y desobediencia civil, que culminan en la revuelta civil. Este instrumento es poderoso en verdad, aunque igualmente muy costoso de desplegar, y sólo es una amenaza eficaz cuando los niveles de descontento social han cruzado un umbral dado, relativamente alto. La jugada maestra de la descentralización boliviana fue incluir a la sociedad civil directamente en el proceso local de gobernabilidad por medio de comités de vigilancia, haciendo así de la rendición de cuentas un proceso explícito y continuo. Ahora la sociedad boliviana cuenta con un tercer instrumento su disposición: la capacidad de congelar todos los desembolsos del gobierno central a los municipios –paralizando así eficazmente la gran mayoría de los distritos del país- si se siente insatisfecha con las políticas locales. Lo anterior, junto con la inserción directa del CV en el proceso de formulación de políticas, le otorga a la sociedad civil una voz permanente y una participación continua en la forma en la que se la gobierna. Permite identificar los problemas públicos en sus etapas tempranas, antes de que el descontento adquiera proporciones peligrosas⁵³. Asimismo iguala el campo de juego entre las lógicas antagónicas del mercado y representación que son intrínsecas al gobierno local⁵⁴. Pero al hacerlo, aumenta el valor que se asigna a la confianza y la responsabilidad social y la coherencia de las organizaciones sociales, lo que le permite a las organizaciones cívicas representar efectivamente sus intereses ante el gobierno.

6. 5 Aplicando el Modelo: Viacha vs. Charagua

Es revelador aplicar este marco conceptual a nuestros dos distritos, para averiguar cuánto puede explicar. En Charagua, la población rural guaraní era la más fuerte en el mercado de votos, los cuales distribuyeron entre dos partidos, mientras el poder económico se encontraba abrumadoramente concentrado en manos de sus ganaderos. Pero las organizaciones cívicas de Charagua también eran manejadas básicamente por guaraníes a través del APG, una organización tan estructurada y disciplinada como legítima ante los ojos de la mayoría de los pobladores. Existía, pues, una tensión entre fuentes de poder antagónicas en Charagua que tuvo como resultado un gobierno equilibrado con considerable participación social. El escenario era totalmente diferente en Viacha. Allí, tanto los mercados de influencia y de votos se encontraban dominados por la cervecería y su vástago político: el UCS; mientras que la sociedad civil estaba dividida según líneas étnicas e históricas, escindida por antagonismos y desconfianza, lo que hacía a sus organizaciones incapaces de cooperar y de trabajar con las instituciones de gobierno de alguna manera importante. Por tanto, el gobierno local se encontraba en total desequilibrio. Habiendo dominado la dinámica de mercado a partir de la cual surge el gobierno, el UCS estaba en capacidad de perpetuar su mandato corrupto e ineficiente ante la ausencia de cualesquiera fuerzas económicas, políticas o sociales que le hicieran contrapeso, que podrían haberlo moderado o exigido rendición de cuentas. En consecuencia, el marco parece explicar de manera adecuada la calidad del gobierno local en los dos distritos.

7. Conclusión

Ahora debemos entretelar los hilos de nuestras diversas conclusiones y analizar lo que Bolivia nos enseña. La reforma de descentralización de 1994 hizo al gobierno más receptivo:

⁵³ El ejemplo opuesto de Viacha, con su CV neutralizado, pone de relieve este punto.

⁵⁴ En realidad, así lo sugiere el momento en que han ocurrido los hechos en Charagua: el APG existía desde mediados de los años 80, pero no fue sino hasta la primera elección después de la descentralización que todo cambió.

la inversión pública comenzó a ser dirigida hacia zonas donde las necesidades eran mayores – es decir, la inversión en educación y agua y salubridad aumentó después de 1994, cuando las tasas de analfabetismo eran las más altas y las tasas de conexión a los servicios de agua y alcantarillado eran las más bajas, respectivamente. Volcando los recursos hacia los distritos más pobres, la descentralización hizo la inversión más equitativa en el espacio. Asimismo se modificaron los usos de los dineros públicos: de la producción e infraestructura económicas hacia los servicios sociales y la formación de capital humano. Es impresionante el hecho que estos virajes en los totales de la inversión nacional fueron impulsados por los municipios más pequeños y más pobres de Bolivia, invirtiendo recursos recién transferidos en sus proyectos de mayor prioridad. Pero, ¿precisamente cómo la descentralización logró tales efectos? ¿Qué mecanismos sociales o políticos enlazan las necesidades con las políticas? Muchos aportes a la literatura aducen la idea que el gobierno local está 'más cerca' a las demandas, y la receptividad sigue de alguna manera no especificada. Esta versión, aunque no deja de ser atractiva, es insuficiente como explicación de un cambio de comportamiento más amplio ya que meramente replantea la pregunta: ¿por qué importa la cercanía? ¿Cómo funciona? ¿Por qué el gobierno local se comporta de manera tan diferente?

La segunda parte de este ensayo aborda estos interrogantes por medio del análisis cualitativo del mejor y del peor municipio, con base en extensas entrevistas y observación detallada. En Viacha, el gobierno no era receptivo, era violento y corrupto, debido en gran medida a los exitosos intentos del alcalde por evitar la rendición pública de cuentas saboteando las instituciones de gobierno, incapacitándolas para cumplir su función en el sistema de gobernabilidad, de modo de tener la libertad para deformar las políticas locales en su propio interés y en el de su partido. Por el contrario, en Charagua, la gobernabilidad era participativa y reactiva, dirigida por fuertes instituciones de gobierno que producían resultados de alta calidad. El análisis cuidadoso de cómo se hace las políticas, desde las perspectivas de los alcaldes y de todos los actores intermedios en cada distrito, demostró que el desempeño de las instituciones públicas se basó sólidamente en la economía, el sistema político, la sociedad civil locales y en las interacciones entre ellas.

Partiendo de la anterior evidencia, diseñé un modelo conceptual de gobierno local el cual interpreta al gobierno local como el nexo entre dos mercados políticos y una dinámica organizativa, en los cuales los votos, el dinero, la influencia y la información se intercambian libremente. Para que el gobierno local sea eficaz, estas tres relaciones deben servir de contrapeso la una a la otra y ninguna debe predominar sobre las demás. Una tensión tan estable como esta produce una dinámica restrictiva en sí misma en la cual las presiones de los distintos grupos de interés están confinadas dentro de los linderos de la competencia política. Romper esta tensión puede hacer tambalear al gobierno, haciéndolo no democrático cuando el mercado político primario está debilitado, insensible a las condiciones económicas, cuando el mercado político secundario está distorsionado, no está obligado a rendir cuentas y está desinformado, cuando se impide la inserción de la sociedad civil. Debido a la heterogeneidad organizativa de los grupos cívicos, y en razón de que la preponderancia de su influencia es a veces difícil de medir –a diferencia de los votos o dinero de otros actores- este último elemento es el más complejo y difícil de observar de los tres. Pero como lo ilustran tanto Viacha como Charagua, su lugar está en el centro del proceso de gobierno, donde cumple una importante función en la transmisión de información e imposición de la obligación de rendir cuentas.

Ahora, reconstruyamos la historia de descentralización de Bolivia partiendo desde abajo: a lo largo y ancho del país, la descentralización creó centenares de gobiernos locales, los cuales se

mostraron más sensibles a las condiciones locales y más accesibles al cabildeo y a la presión de las bases populares que una administración centralista que simplemente abandonaba grandes extensiones de territorio según lo dictase la conveniencia. La mayor receptividad de gobierno local es un producto de la estructura de gobernabilidad local, en la cual el poder y la influencia se nutren de la votación y de la información y, en últimas se canalizan a través de ellas. En realidad, la efectividad de la descentralización como reforma de políticas es en gran medida el resultado de facilitar este tipo de dinámica de gobierno local en toda la nación, donde anteriormente no se daba el proceso de formulación de políticas. Al hacerlo, la descentralización comprometió en el proceso a miles de concejos de vecinos, comunidades de campesinos, ayllus y mallkus, así como grupos de interés y asociaciones comerciales que antes no habían tenido presencia alguna en la gestión de sus comunidades. Al asignar recursos y poder político reales a las instituciones municipales, pudo llegar hasta los estratos ricos y pobres por igual ofreciéndoles los medios para mejorar su nivel de vida y un incentivo concreto para su participación.

Lo anterior cambió no sólo la forma de gobierno de Bolivia sino también su realidad. Los relativamente pocos funcionarios del gobierno central que antes de 1994 estaban asignados en zonas alejadas de las capitales de la nación y de las regiones, casi no tenían incentivos para preocuparse por las peticiones de las comunidades locales. El éxito profesional lo determinaban las órdenes ministeriales sin relación alguna con los resultados locales en distritos distantes. Con el tiempo, los intereses comerciales y los ricos podían albergar la esperanza de obtener algunos favores del gobierno central, pero en la mayor parte del país, los problemas de los ciudadanos comunes y corrientes se mantenían eficientemente excluidos. La descentralización cambió esta situación creando autoridades locales obligadas ante los votantes locales. La descentralización puso en manos de ciudadanos comunes y corrientes el poder real sobre los recursos públicos en todo el territorio nacional, y cambió la forma en que se manejaba el país.

En el análisis final, el presente estudio se ha referido a la posibilidad de cambio, y el mensaje que transmite es esperanzador. La reforma de las instituciones y sus incentivos relacionados pueden llegar a originar cambios significativos en el comportamiento social y político en el ámbito nacional en el transcurso de unos pocos años. El experimento de Bolivia se opone a las afirmaciones de Putnamite en el sentido que el desempeño de las políticas lo determina un condicionamiento histórico de miles de años. Cuando la reforma da origen a la oportunidad de establecer organizaciones sociales que mejoren el bienestar del grupo, la gente puede ponerse a la altura del reto y triunfar. Lo anterior incluye a los muy pobres y a los oprimidos. Las condiciones necesarias para que la reforma prospere son un complejo de características económicas, políticas y sociales, y bien pueden estar ausentes con tanta frecuencia como pueden estar presentes. Pero en las circunstancias correctas, la descentralización de los recursos y de la autoridad política puede ser generadora de una real rendición de cuentas donde antes no existía ninguna y mejorar la calidad de gobierno que una sociedad alcanza.

Bibliografía

- Albó, X. , *Los Guaraní-Chiriguano: La Comunidad Hoy*, La Paz: CIPCA, 1990.
- Albó, X. , A. Godínez, K. Libermann y F. Pifarré, *Para Comprender las Culturas Rurales en Bolivia*. 2ª. ed. La Paz: MEC/CIPCA/UNICEP, 1990.
- Alt, J. E. y K. A. Shepsle. (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*: Nueva York: Cambridge University Press, 1990.
- Antenaza E. , L. , *Proceso y Sentencia a la Reforma Agraria en Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1979.
- Arce, T. y P. Rossell. (eds.), *Hacia una Propuesta Indígena de Descentralización del Estado*. (CPIB/CIDDEBENI) La Paz: Artes Gráficas Latina, 1995.
- Ardaya, R. , *La Construcción Municipal de Bolivia*. La Paz: Editora Atene, 199.
- Atkinson, A. B. Y J. E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*. Londres: McGraw-Hill, 1980.
- Austen-Smith, D, y J. Banks, 'Electoral Accountability and Incumbency'. En P. Ordershook (ed.), *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor. Michigan University Press, 1989.
- Banco Mundial, *World Development Report: Infrastructure and Develoment*, Nueva York: Oxford University Press, 1994.
- Banco Mundial, 'Colombia Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance'. Informe 14085-C del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.
- Bardhan, P. , 'The Economics of Decentralisation', Berkeley: Original, 1996.
- Bardhan, P. , 'The Nature of Institutional Impediments to Economic Development'. En M. Olson y S. Kahkonen (eds.), *A Not-So-Dismal-Science: A Broader View of Economies and Societies*. Nueva York: Oxford University Press, 2000.
- Bardhan, P. , 'Notes on Decentralization'. Berkeley: Original, 2001.
- Bardhna, P. y D. Mookherjee, 'Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries'. Documento de trabajo No. C98-104. Berkeley; Center for International and Development Economics Research, 1998.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee, 'Relative Capture of Local and Central Governments: An Essay in the Political Economy of Decentralization'. Berkeley: Original, 1999.
- Ben-Zion, U. y Z. Eytan, 'On Money, Votes, and Policy in a Democratic Society', *Public Choice*, 17 (1974), pp. 1-10.
- Bennett, R. J. (ed.), *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Besley, T. , y A. Case, 'Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits'. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (1995), pp. 769-798.
- Besley, T. , y A. Case, 'Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition'. *American Economic Review*, 85 (1995), pp. 25-45.
- Besley, T. y S. Coate, 'Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income'. *American Economic Review*, 81 (1991), pp. 979-984.

- Besley T. y S. Coate, 'Efficient Policy Choice in a Representative Democracy: A Dynamic Analysis'. Documento de trabajo: 95/10. Filadelfia: Center for Analytical Research in Economics and Social Science (CARESS), University of Pennsylvania, 1995.
- Besley, T. y S. Coate, 'An Economic Model of Representative Democracy'. *Quarterly Journal of Economics*, 112 (1997), pp. 85-114.
- Besley, T. y S. Coate, 'Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis'. Documento de Trabajo NBER 7084. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1999.
- Bewley, T. , 'A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditure'. *Econometrica*, 49 (1981), pp. 713-39.
- Bird, R. , 'Decentralizing Infrastructure: For Good or Ill? Documento de trabajo de Investigación de Política 1258. Washington, DC: Banco Mundial, 1994.
- Blanchard, O. Y A. Shleifer, 'Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia'. Documento de trabajo NBER 7616. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2000.
- Bolton, P. y J. Farrell, 'Decentralization, Duplication and Delay'. *Journal of Political Economy*, 98 (1990), pp. 803-26.
- Brett, E. A. , 'Participation Why and When? The Costs and Benefits of Democratic Processes'. London School of Economics: Original, 1993.
- Brett, E. A. , 'Voluntary Agencies as Development Organizations: Theorizing the Problem of Efficiency and Accountability', *Development and Change*, 24 (1993), pp. 269-303.
- Buhlens, C. , en Medina, J. (ed.), *Arakuarenda: Un Centro Intercultural de Capacitación Para el Desarrollo Guaraní*. Arakuarenda/FIS: La Paz, 1994.
- Burns, D. , R. Humbleton y P. Hogget, *The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Government*. Londres: Macmillan, 1994.
- Calderón G. F. y R. Laserna, *Paradojas de la Modernidad*. La Paz: CERES – Fundación Milenio, 1995.
- Campbell, T. , *The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Leading Cities with Decentralization in Latin America and the Caribbean*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.
- Cebula, R. J. , *The Determinants of Human Migration*. Lexington, MA: Lexington Books, 1979.
- Cheema, G. S. y D. A. Rondinelli, (eds.), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverley Hills: Sage Publications, 1983.
- Clague, C. (ed.), *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.
- Conyers, D. , 'Decentralization and Development: A Review of the Literature'. *Public Administration and Development*, 4 (1984), pp. 197-97(¿)
- Corte Nacional Electoral (Dirección de Informática). *Estadística de Votación Absoluta: Elecciones Municipales de 1993 y 1995*. Base de datos. La Paz.

- Crook, R. C. y J. Manor, 'Enhancing Participation and Institutional Performance: Democratic Decentralization in South Asia and West Africa'. Londres: Overseas Development Administration, 1994.
- Crook, R. C. y A. S. Sverrisson, 'To What Extent Can Decentralized Forms of Government Enhance the Development of Pro-Poor Policies and Improve Poverty-Alleviation Outcomes?' Original, 1999.
- De Mello, L. , 'Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?' Documento de trabajo del FMI DC/00/129. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, 2000.
- Dillinger, W. y S. B. Webb, 'Decentralization and Fiscal Management in Colombia'. Documento de trabajo 2122 de Investigación de Política. Washington, DC: Banco Mundial, 1999.
- Downs, A. , *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row, 1957.
- Dunkerley, J. , *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia 1952-82*. Londres: Verso, 1984.
- Estache, A. (ed.), 'Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations'. Documento de discusión 290 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.
- Estache, A. Y S. Sinha, 'Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure?' Documento de trabajo 1457 de Investigación de Política 1457. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.
- Faguet, J. P. , 'Decentralizing the Provision of Public Services in Bolivia: Institutions, Political Competition and the Effectiveness of Local Government'. Tesis doctoral, London School of Economics, 2002.
- Faguet, J. P. , 'The Determinants of Central vs. Local Government Investment: Institutions and Politics Matters', Documento de trabajo No. 02-38 de DESTIN, London School of Economics, 2002.
- Faguet, J. P. , 'Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia', *Journal of Public Economics* (de próxima aparición).
- Fisman, R. y R. Gatti, 'Decentralization and Corruption: Evidence across Countries'. Documento de trabajo No. 2290. Washington, DC: Banco Mundial, 2000.
- Galasso, E. y M. Ravallion, 'Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program'. Washington, DC: Original, 2000.
- Gonzales-Arana, G. , *El Proceso de Descentralización Administrativa en Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1992.
- Gray, G. y C. H. Molina, 'Popular Participation and Decentralization in Bolivia: Building Accountability From the Grass Roots'. La Paz: Original, 1997.
- Grupo DRU, Unidad de Investigación y Análisis, Secretaría Nacional de Participación Popular, *Participación Popular: Avances y Obstáculos*. G. Rojas (ed.). La Paz: CID, 1996.
- Hanson, R. L. y J. T. Hartman, 'Do Welfare Magnets Attract?' Madison: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin at Madison, 1994.
- Humplick, F. y A. Moini-Araghi, 'Decentralized Structures for Providing Roads: Across-Country Comparison'. Documento de trabajo 1658 de Investigación de Política. Washington, DC: Banco Mundial, 1996.

Huther, J. y A. Shah, 'Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization'. Documento de trabajo 1894 de Investigación de Política. Washington, DC: Banco Mundial, 1998.

Imman, R. P. , 'The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review'. En P. Mieszkowski y M. Straszheim (eds.), *Current Issues in Urban Economics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979.

Instituto Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población y Vivienda*. La Paz: INE, 1992.

Klein, H. , *Historia de Bolivia*. La Paz: Librería-Editorial Juventud, 1993.

Manor, J. Conferencia dada ante 'Technical Consultation on Decentralization for Rural Development', Roma, diciembre 16-18, 1997.

Manor, J. , *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: El Banco Mundial, 1999.

Medina, J. (ed.), *Arakuarenda: Un Centro Intercultural de Capacitación para el Desarrollo Guaraní*. Arakuarenda/FIS: La Paz, 1994.

Ministerio de la Presidencia, *Comportamiento Electoral de la Población Boliviana 1993-1997*. La Paz: W Producciones SRL, 1997.

Molina Monasterios, F. , *Historia de la Participación Popular*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano – Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997.

Nickson, R. A. , *Local Government in Latin America*. Boulder: L. Rienner, 1995.

Oates, W. , *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace, 1972.

Olson, M. , *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Olson, M. , *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Nueva York: Basic Books, 2000.

Olson, M. y S. Kahkonen, (eds.), *A Not-So-Dismal-Science; A Broader View of Economies and Societies*. Nueva York: Oxford University Press, 2000.

Ostrom, E. , L. Schroeder y S. Wynne, *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press, 1993.

Palda, K. F. y K. S. Palda, 'Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test With Canadian Data', *Public Choice*, 45 (1985), pp. 313-331.

Parker A. , 'Decentralization: The Way Forward for Rural Development?' Documento de trabajo 1475 de Investigación de Política. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.

Pifarré, F. , *Los Guaraní-Chiriguano: Historia de un Pueblo*. La Paz: CIPCA, 1989.

Piriou-Sall, S. , 'Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence', Washington, DC: Original, 1998.

Poole, K. T. y T. Romer, 'Patterns of Political Action Committee Contributions to the 1980 Campaigns for the United States House of Representatives', *Public Choice*, 47 (1985), pp. 63-111.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *informe sobre Desarrollo Humano 1993*, Madrid: CIDEAL, 1993.

Prud'homme, R. , 'On the Dangers of Decentralization'. *World Bank Research Observer*, 10 (1995), pp. 210-26.

Putnam, R. D. , *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Rejas, S. J. , *El Campesinado y su Inserción en el Mercado*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos 'Bartolomé de las Casas', 1992.

Roca, J. L. , *Fisonomía del Regionalismo Boliviano*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1990.

Rojas, G. Y L. Verdesoto, *La Participación Popular como Reforma de la Política: Evidencia de una Cultura Democrática Boliviana*. La Paz: Muela de Diablo, 1997.

Rondinelly, D. A. , 'Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries'. *International Review of Administrative Sciences*, 47 (1981), pp. 133-45.

Rondinelli, D. A. , 'Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response'. *Development and Change*, 21 (1990), pp. 491-500.

Rondinelly, D. A. , G. S. Cheema y J. Nellis, 'Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience'. Documento de trabajo No. 581 del Personal del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial, 1983.

Rondinelli, D. A. , J. S. McCullough y R. W. Johnson, 'Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework', *Development and Change*, 20 (1989), pp. 57-87.

Samoff, J. , 'Decentralization: The Politics of Interventionism'. *Development and Change*, 21 (1990), pp. 513-30.

Schlesinger, J. A. 'On the Theory of Party Organization'. *The Journal of Politics*, 46 (1984), pp. 369. 400.

Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo, *Censo Municipal*. La Paz, 1997.

Secretaría Nacional de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, *Ley de Participación Popular, Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base*, La Paz, 1994.

Secretaría Nacional de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, *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, 1997.

Shah, A. , 'The Reform of Inter-Government Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies'. Documento 23 de la Serie de Políticas e Investigación. Washington, DC: Banco Mundial, 1994.

Shah, A. , 'Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse?' Documento de trabajo 2005 de Investigación de Política. Washington, DC: Banco Mundial, 1998.

Shah, A. , Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization'. Documento de trabajo 2021 de Investigación de Política. Washington, DC: Banco Mundial, 1998.

Slater, D. , 'Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization'. *Development and Change*, 20 (1989), pp. 501-31.

Smith, B. C. , *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Londres: George Allen & Unwin, 1985.

Smoke, P. , 'Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice'. Documento No. 2 del Programa de Democracia, Gobernabilidad y Derechos Humanos. Ginebra: UNRISD, 2001.

Tanzi, V. , 'Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects'. Conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.

Tarrow, S. , 'Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*'. *American Political Science Review*, 90 (1996), pp. 389-397.

Ticona, Alejo, E. Y X. Albó, *Jesús de Machaca: La Marka Rebelde 3. La Lucha Por el Poder Comunal*. La Paz: CIPCA/CEDOIN, 1997.

Ticona, Alejo E. , G. Rojas y X. Albó, *Votos y Wiphallas: Campesinos y Pueblos Originarios en Democracia*. La Paz: Fundación Milenio – CIPCA, 1995.

Tiebout, C. M. , 'A Pure Theory of Local Expenditures'. *Journal of Political Economy*, 64 (1956), pp. 416-424.

Toranzo, C. F. , *Reflexiones sobre la Descentralización*. La Paz: ILDIS-PROADE, 1994.

Treisman, D. 'Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis'. *American Journal of Political Science*, 43 (1999), pp. 488-517.

Tuchschneider, D. , 'Una Visión desde la Planificación Participativa Municipal'. En Grupo DRU, UIA-SNPP. *Participación Popular: Avances y Obstáculos*. G. Rojas. (ed.). La Paz: CID, 1996.

Unidad de Comunicación, Secretaría Nacional de Participación Popular, *Debate Nacional sobre la Ley de Participación Popular*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular, 1995.

Wallis, J. J. y W. E. Oates, 'Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government'. En H. S. Rosen (ed.). *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

Weingast, B. R. , 'The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development'. *Journal of Law, Economics & Organization*, 11 (1995), pp. 1. 31.

Williamson, O. E. (ed.), *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Edición ampliada. Nueva York: Oxford University Press, 1995.

Wolman, H. 'Decentralization: What It Is and Why We Should Care'. En Bennett, R. K. (ed.), *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

Zax, J. S. , 'Initiatives and Government Expenditures'. *Public Choice*, 63 (1989), pp. 267-277.

Listado de entrevistas

Charagua

Florencio Antuni Sánchez (a), Presidente del Comité de Vigilancia, entrevista, Charagua, abril 1º, 1997.

Florencio Antuni Sánchez (b), Presidente del Comité de Vigilancia, entrevista, Charagua, octubre 30, 1997.

Wilfredo Anzoátegui, Vaca, Director del hospital, entrevista, Charagua, octubre 30, 1997.

Oscar Hugo Aramayo Caballero, Director Distrital de Educación, entrevista, Charagua, abril 4, 1997.

José Durán, Director Financiero del Fondo de Inversión Social, entrevista, octubre 3, 1997.

Nelson Egüez Gutiérrez, Jefe del MNR, entrevista, Charagua, octubre 30, 1997.

Edgar Gutiérrez Hurtado (a), Jefe del ADN, entrevista, Charagua, octubre 28, 1997.

Edgar Gutiérrez Hurtado (b), funcionario distrital, entrevista, Charagua, octubre 28, 1997.

Juan Carlos Gutiérrez, Presidente de la Asociación de Ganaderos de la Cordillera, entrevista, Charagua, abril 1º, 1997.

Rolando Gutiérrez, concejal municipal (MNR), entrevista, Charagua, abril 2, 1997.

Dante Hurtado Salse, Secretario del Comité de Vigilancia, entrevista, Charagua, octubre 30, 1997.

Fernando Muñoz Franco, Director Departamental del Fondo de Inversión Social, entrevista, santa Cruz, marzo 31, 1997.

Eulogio Núñez, Director de CIPCA (ONG) y Asesor del Municipio, entrevista, Charagua, abril 2, 1997.

Rosario Pantoja de Cuellar, Directora del Centro de Educación, entrevista, Charagua, abril 4, 1997.

Pedro Fidel Ribera Caballero, miembro de la Junta Directiva de AGACOR, entrevista, Charagua, octubre 30, 1997.

Fray Luis Roma, Párroco de parroquia, entrevista, Charagua, octubre 29, 1997.

Fray Gabriel Sequier (Tianou Pirou) Párroco de parroquia, entrevista, Izozo, abril 3, 1997.

Luis Saucedo Tapia (a), Alcalde, entrevista, Santa Cruz, marzo 31, 1997.

Luis Saucedo Tapia (b), Alcalde, entrevista, Charagua, abril 1º, 1997.

Luis Saucedo Tapia ©,m Alcalde, entrevista, Charagua, octubre 27, 1997.

Julián Segundo Chipipi, concejal municipal (MNR), entrevista, Charagua, abril 2, 1997.

Crispín Solano Menacho, concejal municipal (MBL) y ex presidente del comité de vigilancia, entrevista, Charagua, octubre 28, 1997.

Abelardo Vargas Portales, Presidente del concejo municipal (ADN), entrevista, Charagua, abril 1º, 1997.

Abelardo Vargas Portales y Abilio Vaca, Presidente del concejo municipal y concejal (ADN y MBL) respectivamente, entrevista, Charagua, octubre 28, 1997.

Roberto Vargas, Director de Finanzas, entrevista, Charagua, octubre 30, 1997.

Teniente Coronel Fair Eduardo Villarroel, Comandante de la guarnición militar, entrevista, Charagua, abril 2, 1997.

Organizaciones comunitarias y de base (Charagua)

ACAE. Isral Romero Macuendí y Florencio Altaminaro, líder comunitario y miembro de la comunidad, entrevista, ACAE, abril 2, 1997.

La Brecha: Francisco Chávez Flores, Delcio Moreno Candia, Mario Arreaga, Andrés Chávez Flores, Vicente Moreno y Licelio Cuellar Martínez, líder comunitario, auxiliar de la capitanía, administrador del hospital, auxiliar de enfermería, presidente de la asociación escolar y director adjunto de distrito, entrevista, La Brecha, abril 3, 1997.

La Brecha: Francisco Chávez, Alberto Rodríguez e Ignacio Álvarez, líder comunitario, asesor de la Capitanía grande, y miembro de la comunidad, entrevista, La Brecha, octubre 28, 1997.

Charagua: Walter García Juárez y Jorge Cortez Romero, Presidente de la asociación comunitaria y miembro de la comunidad, entrevista, Charagua, abril 3, 1997.

Charagua: Omar Quiroga Antelo Presidente del Concejo de vecinos, entrevista, Charagua, octubre 30, 1997.

Estación de Charagua: Avelino Sánchez Ramírez, Vicepresidente del Concejo de vecinos, entrevista, Estación de Charagua, octubre 30, 1997.

Copere Brecha: Leoncio Pabaro y Javier Yupico, líder comunitario interino y ex líder, entrevista, Copere Brecha, octubre 29, 1997.

El Espino: Pablo Carrillo y Marcial Arumbari, líder comunitario y funcionario, entrevista, El Espino, abril 4, 1997.

El Espino: Paul Carrillo, Ricardo Melgar y Marcial Arumbari, líder comunitario, miembro de la comunidad y funcionario de la comunidad, entrevista, El Espino, octubre 31, 1997.

Isiporenda: Hilda Ibáñez vda. de Castro y Vidal Durán Sala, líder comunitaria y asesor, entrevista Isiporenda, octubre 29, 1997.

Kapiwasuti: Demetrio Caurey y Florencio Altamirano, Presidente del comité de riego y funcionario de infraestructura, entrevista, Kapiwasuti, abril 2, 1997.

Rancho Nuevo: Luis García e Hipólito Sirari Ena, fundador de la comunidad y asesor de la capitanía y líder comunitario, entrevista, Rancho Nuevo, octubre 28, 1997.

Taputamí: Josué Aiduare y Florencio Aiduare, líderes comunitarios, entrevista, Taputamí, abril 2, 1997.

Yapiroa: Pablo Diego Vaca y David Segundo, líder comunitario y asesor, entrevista, Yapiroa, abril 3, 1997.

Viacha

Reynaldo Aguiral, Director Distrital de Salud, entrevista, Viacha, octubre 10, 1997.

Celestino Arauz. Secretario General de la Subprefectura (impugnado), entrevista, Viacha, octubre 9, 1997.

Juan Carlos Blanco, Director de la planta embotelladora CBN, entrevista, Viacha, octubre 16, 1997.

Edwin Callisaya, Alcalde, entrevista, Viacha, marzo 18, 1997.

José Luis Claros, Supervisor de producción de la CBN, entrevista, Viacha, marzo 21, 1997.

Donato Cuellar Cusi, Agapito Yujra, Manuel Colque y Carmelo Quispe, concejales municipales (todos del UCS), entrevista, Viacha, octubre 15, 1997.

Teniente Coronel Adolfo Dávila Chacón, 1ª. División, Comandante GADA 231 (guarnición local del ejército), entrevista, Viacha, marzo 19, 1997.

Luis González, Director Departamental del Fondo de Financiación Social, entrevista y visitas *in situ*, Viacha, marzo 17, 1997.

Fray Justino Limachi, Párroco de parroquia, entrevista, Viacha, octubre 16, 1997.

Gladys Lozano, Subprefecta, entrevista, Viacha, marzo 17, 1997.

María Luisa Lucuy, Directora Distrital de Educación, entrevista, Viacha, octubre 15, 1997.

Oscar Alfonso Magnani Meyta y Franklin Carlo Megillanes, Director Distrital de Educación y Experto en educación, entrevista, Viacha, marzo 21, 1997.

Rolando Marín Ibáñez, Jefe de Finanzas, entrevista, Viacha, marzo 17, 1997.

Max Mercado Mozo, Presidente de la Federación de concejos de vecindario (2), entrevista, Viacha, octubre 11, 1997.

Carlos Núñez, Director Financiero, Sociedad Boliviana de Cementos (SOBOCE), entrevista, Viacha, marzo 19, 1997.

Tomás Palacios Rodríguez, Jefe de Condepa, entrevista, Viacha, octubre 15, 1997.

Luis Paz, Director Ejecutivo de INCERPAZ, entrevista, Viacha, octubre 15, 1997.

Huber Quintela Alarcón (a) Presidente del Concejo Municipal, entrevista, Viacha, octubre 10, 1997.

Huber Quintela Alarcón (b), Jefe del MNR, entrevista, Viacha, octubre 16, 1997.

Huber Quintela Alarcón y Esteban Ticona, concejales municipales, (MNR y CONDEPA), entrevista, Viacha, marzo 18, 1997.

Remigio Quispe Mendoza, Walter Patzi Paty y Nemesio Mamani Fernández, Comité de vigilancia (1) Presidente, Federación de concejos de vecindario (1) presidente y funcionario de la federación, respectivamente, entrevista, Viacha, marzo 18, 1997.

Jorge Rada, Director de Finanzas, entrevista, Viacha, octubre 15, 1997.

Edgar Robles, Alcalde, entrevista, Viacha, octubre 10, 1997.

Antonio Soto, Jefe del MIR, entrevista, Viacha, octubre 10, 1997.

Esteban Ticona, concejal municipal, entrevista, Viacha, octubre 9, 1997.

Hipólito Tovar, Alejandro Yujra Laura y Rony Morales Quispe, Comité de Vigilancia (2) Presidente, Vicepresidente y funcionario, entrevista, Viacha, mayo 19, 1997.

Hipólito Tovar y Rony Morales Quispe, Comité de Vigilancia (2) Presidente y funcionario, entrevista y visitas *in situ*, Viacha, mayo 21, 1997.

Organizaciones Comunitarias y de Base (Viacha)

Cantón Chama: Severo Guarachi Ramis, funcionario de la comunidad, entrevista, Viacha, mayo 17, 1997.

Distrito Cinco: Alicia Rodríguez, líder femenina, entrevista, Viacha, mayo 17, 1997.

Distrito Seis: Jerónimo Colque Velardo, funcionario de la comunidad, entrevista, Viacha, mayo 17, 1997.

Názacara: Juan Laurel Hinojosa, Doña Francisca Plata de Maldonado, Julio Choque Huanca y Jaime Gómez, coordinador de la comunidad, líder comunitario, funcionario de educación y director de la escuela, entrevista, Názacara, octubre 14, 1997.

Rosapata: Marcelino Chuy Quenta, Cecilio Plata Flores, Teodoro Casita Ticona y Daniel Mamani Churra, líder comunitario, funcionario de educación de la comunidad, maestro de escuela y maestro de escuela, entrevista, Rosapata, octubre 14, 1997.

Santa Ana de Machaqa: Francisco Juliano Paz, funcionario de la comunidad, entrevista, Viacha, marzo 18, 1997.

Santa Ana de Machaqa: José Quezo Cusi, Lorenzo Julián y Olga Cusi de Julián, líder comunitario, maestro y notario electoral, y enlace de Plan Internacional, entrevista, Santa Ana de Machaqa, marzo 23, 1997.

Titk'ana Tacaca: Genaro Mamani Chiri, Gumersindo Vito Guarachi, Saturnino Tola Mamani y Doroteo Callizaya Mamami, líder comunitario, funcionario distrital, representante ante la Federación de Ayllus y comunidades indígenas de la provincia de Ingavi (FACOPI) y funcionario de la comunidad, entrevista, Titk'ana y Takaka, marzo 20, 1997.

Viacha: Simón Canavi Rojas, funcionario de la comunidad, entrevista, Viacha, mayo 17, 1997.

Villa Santiago de Chacoma: Eulogio Choque y Valentín Atahuichi Callisaya, funcionario cantonal y funcionario de construcción de comunidad, entrevista, Villa Santiago de Chacoma, octubre 11, 1997.

Apéndice 1 – Modelos econométricos de receptividad a las necesidades locales

Los resultados sobre descentralización y receptividad a las necesidades locales se han tomado de Faguet (de próxima aparición), en donde aparece información adicional sobre la metodología y otros resultados. Mi método de estimación comienza con el modelo

$$G_{mt} = \beta_1 \alpha_m + \beta_2 \alpha_m^* + \beta_3 \delta_t + \varepsilon_{mt} \quad (\text{A. 1})$$

donde G_{mt} es la inversión sectorizada en bienes públicos suscrita por el municipio y el año α_m y δ_t son vectores de variables ficticias de estado y año según se expresa antes, y α_m^* es el producto de α_m y una variable ficticia de descentralización la cual toma los valores 0 antes de 1994 y 1 después (es decir, post-descentralización)⁵⁵. En consecuencia, los valores de inversión se descomponen en tres términos: un efecto estatal α_m , el cual captura todas las características de un Estado fijas en el tiempo, un efecto año δ_t , el cual captura las perturbaciones anuales y características específicas de tiempo, y un efecto interactuado de descentralización estatal, α_m^* , el cual captura características específicas de Estado a partir de 1994 las cuales estaban ausentes anteriormente. Dado que la prestación descentralizada de servicios públicos comenzó en 1994, este término capturará los efectos del gobierno local, asociaciones cívicas locales y otras instituciones locales que surgieron con la reforma, y las dinámicas sociales y políticas en términos más generales que el impacto sobre el gobierno local pero que permanecieron latentes bajo el gobierno central. Los datos se refieren al periodo 1987-1996.

Luego pongo las *diferencias* en coeficientes de estado ficticios en el LHS y calculo el modelo

$$\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta Z_m + \varepsilon_m \quad (\text{A. 2})$$

para cada uno de los diez sectores, donde S es un escalar o vector de la oferta actual de servicios públicos (definidos de diversas maneras, como lo veremos más adelante) en un periodo inicial, y Z es un vector de variables institucionales y cívicas, indiciadas por el municipio m . Este enfoque aísla aquellos cambios en los patrones de inversión resultantes de un cambio a un régimen descentralizado y luego examina sus determinantes. Por razones de construcción, la variable LHS no debería estar relacionada con todos los factores que continúan siendo constantes entre los dos periodos, y, por tanto, omito variables socioeconómicas, regionales y otras, que no varían entre los regímenes centralizado y descentralizado. Asumo que las variables en Z , así como la oferta de servicios públicos en los dos sectores de interés, S , son constantes durante el periodo en cuestión⁵⁶.

Literalmente se dispone de centenares de variables para Bolivia que podrían incluirse en el vector Z . Con el fin de facilitar el análisis, y combinar variables tipo Z muy específicas en indicadores que sean significativos y útiles, las caracterizo de acuerdo con los grupos que aparecen en la gráfica A. 1, y, para cada una, construyo variables de componente principal (VCP).

⁵⁵ Por tanto, α_m^* toma el valor 0 para todos los municipios y años antes de 1994, y es idéntico a α_m para todos los años a partir de 1994.

⁵⁶ Para la mayoría de las variables demográficas y socioeconómicas en cuestión, las cuales muestran una tendencia al cambio que es estadísticamente significativa únicamente durante periodos de tiempo más prolongados, esto es razonable. Es menos razonable en el caso de la variable S . Desafortunadamente los datos no dejan ninguna opción.

Gráfica A. 1: Interpretación de VPC		
Grupo de VCP	VCP No.	Interpretación – Aumentos de variable en . . . se relacionan en orden de importancia, donde corresponda (véase Anexo 1 para mayores detalles)
Instituciones civiles	1	Fortaleza de instituciones cívicas y organizaciones locales
Sector privado	1	Dinamismo del sector privado local
Formación y construcción de Capacidades	1	Intensidad de esfuerzos emprendidos por/para el gobierno local y dirigidos a la construcción de la capacidad local
Tecnologías de la información	1	Sistemas de TI – equipos y <i>software</i> Planeación informada de proyectos la cual sigue a procedimientos consensuales y abiertos
Planeación de proyectos	1	

En términos teóricos, el principal coeficiente de interés es ζ , el cual interpreto como un indicador del grado al cual la inversión se basa en la necesidad. Lo anterior se basa en la suposición de una utilidad marginal decreciente de un servicio público a medida que aumenta el nivel de oferta de ese servicio. Utilizo dos tipos de información como indicadores de la oferta de servicios públicos; (1) las tasas de penetración⁵⁷ de los servicios o beneficios públicos en la población local r , o la población sin acceso a estos servicios o beneficios, $1-r$ ⁵⁸, y (2) la oferta inicial per cápita de infraestructura (al comienzo de la descentralización). Como ejemplos de lo anterior cito los siguientes: (1) las tasas de alfabetismo y de analfabetismo, el porcentaje de población sin agua o alcantarillado; y (2) el número de instalaciones de recreación y mercados per cápita en 1994. De estos, las variables de tipo 1 se pueden considerar como indicadores de necesidad más certeros, ya que captan mejor el criterio de uso de servicios públicos por la población y es probable que sean indicadores más exactos del flujo de beneficios producidos por las inversiones públicas. Espero que ζ sea negativo cuando S_m sea medida por la tasa de penetración r , y positiva cuando sea medida por $(1-r)$.

Investigo los determinantes de la diferencia en variables ficticias de Estado, $\beta_2 - \beta_1$, equivalentes al incremento en la inversión debido a la descentralización.

⁵⁷ Notar que en este contexto, el término “tasa” denota un concepto de ofertas y no de flujo.

⁵⁸ Utilizo ambos para educación y obtengo la variación esperada en signo en nuestros resultados (véase más adelante).

Educación

Gráfica A.2

$$\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m$$

Variable	Modelo				
	I	II	III	IV	V
Sector Privado	-0.000983 (-2.466)	-0.00121 (-3.004)	-0.00106 (-2.689)	-0.0003 (-1.004)	-0.0005 (-1.619)
Planeación de	-0.000538 (-0.919)	-0.00049 (-0.830)	-0.00055 (-0.925)	-0.00037 (-0.703)	-0.0005 (-0.879)
Instituciones Públicas	0.000973 (1.752)	0.00101 (1.774)	0.00103 (1.839)		
Formación & Construcción de				-0.00063 (-0.591)	
Tecnologías de la					0.00118 (1.010)
Tasa de	0.000173 (2.906)			0.00019 (3.116)	0.0002 (3.306)
Tasa de Analfabetismo			0.00018 (2.505)		
Tasa de		-0.00011 (-1.844)			
Autoridad Local de	0.005603 (1.421)	0.00534 (1.356)	0.00543 (1.378)	0.0053 (1.354)	0.00475 (1.379)
_constant	0.0075759 (1.814)	0.02037 (3.728)	0.00806 (1.816)	0.00722 (1.862)	0.00704 (1.731)
R-	0.0176	0.0136	0.0162	0.0155	0.0174
Prob>F	0.001	0.0025	0.0016	0.0128	0.0104

* Regresiones OLS reportadas con errores

Estadísticas t- en paréntesis; PCV1 = Primera Variable de

La inversión aumenta bajo la descentralización cuando la tasa de analfabetismo es más alto y, por consiguiente, donde la necesidad es mayor. Lo anterior implica que el gobierno local es más sensible a las necesidades locales que el gobierno central. Este resultado no es sensible a especificación o a la medida de analfabetismo utilizada, como se evidencia en la gráfica A. 2 que aparece antes, donde la tasa de alfabetismo es significativa y negativa. Las inversiones en educación se reducen cuando el sector privado es más fuerte, un resultado que, de nuevo, es insensible a especificación. Es más probable que esto se deba a que las empresas del sector privado hacen presión ante el Estado para que los recursos fluyan hacia sectores donde esas empresas tienen mayores probabilidades de obtener mejores ganancias. Por el contrario, las instituciones públicas producen un incremento en la inversión después de la descentralización, lo que sugiere el apoyo de las bases populares a la educación (es decir, padres de familia preocupados por sus hijos). Las metodologías participativas de planeación no tienen ningún efecto en la inversión, como tampoco lo tienen las tecnologías de la información, o las actividades de formación o de construcción de capacidades en el ámbito local.

Gráfica A.3

$$\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m$$

Variable	Modelo			
	I	II	III	IV
Sector Privado	0.000123 (0.130)		-0.000856 (-1.265)	-0.000711 (-1.058)
Planeación de	-0.003165 (-2.002)		-0.003322 (-2.237)	-0.003517 (-2.205)
Instituciones	-0.001227 (-1.230)			
Formación & Construcción de			-0.001129 (-1.161)	
Tecnologías de la				-0.000190 (-0.163)
% Pop. sin	0.000194 (1.881)		0.000170 (1.768)	0.000180 (1.756)
% Pop. sin Agua		0.000157 (1.791)		
_constant	-0.030616 (-3.324)	-0.027167 (-4.492)	-0.028461 (-3.348)	-0.029259 (-3.217)
R-	0.0323	0.0064	0.0320	0.0302
Prob>F	0.0000	0.0743	0.0000	0.0000

* regresiones OLS reportadas errores estándar

Estadísticas t en paréntesis; VCP = Primera variable de

La inversión aumenta bajo la descentralización cuando un mayor número de personas no tiene acceso a alcantarillado. Asimismo aumenta cuando el porcentaje de población sin acceso a agua potable aumenta, aunque este resultado es sensible a especificación y se reduce cuando en el modelo se incluyen otras variables. Por tanto, los gobiernos locales invierten más cuando la necesidad es mayor. Las metodologías participativas de planeación son significativas y negativas, reduciendo por tanto la inversión, y ambos, ni el sector privado ni las instituciones públicas son significativos. Esto último es sorprendente teniendo en cuenta el efecto positivo de las instituciones públicas sobre la inversión en educación.

Manejo de cuencas

Gráfica A.4

$$\beta_2 - \beta_1 = \zeta S_m + \eta_1 Z_{1m} + \dots + \eta_5 Z_{5m} + \varepsilon_m$$

Variable	Modelo			
	I	II	III	IV
Sector Privado	0.000171 (0.602)	0.000170 (0.609)	0.000056 (0.405)	0.00015: (0.758)
Planeación de	-0.000550 (-0.877)	-0.000540 (-0.878)	-0.000533 (-0.906)	-0.000525 (-0.829)
Instituciones Públicas	-0.000171 (-0.655)	-0.000182 (-0.655)		
Formación & Construcción de			-0.000024 (-0.063)	
Tecnologías de la				-0.000445 (-1.326)
% Pop. sin Agua	-0.000087 (-2.363)		-0.000088 (-2.339)	-0.000088 (-2.412)
% Pop. con Agua (conex. a		0.000135 (0.879)		
% Pop. con Grifos		0.000067 (1.639)		
% Pop. con Grifos		0.000101 (2.012)		
% Pop. sin	0.000085 (2.217)	0.000110 (1.485)	0.000087 (2.249)	0.00007 (2.097)
% Pop. con "otros" sistemas	0.000113 (1.793)	0.000139 (2.481)	0.000112 (1.850)	0.00010: (1.725)
_constant	-0.001260 (-0.393)	-0.012457 (-1.441)	-0.001367 (-0.404)	-0.000426 (-0.136)
R-	0.0110	0.0114	0.0103	0.0110
Prob>F	0.0832	0.1422	0.0824	0.0631

* regresiones OLS reported con errores estándar

Estadísticas t en parentesis; PCV1 = 1st variable de

** "Otros" Sistemas de Alcantarillado se refiere a servicios no

El sector de manejo de cuencas se relaciona con agua y salubridad pero es más amplio en su esfera de influencia, incluyendo reservorios y lagunas de tratamiento de aguas servidas, diques y obras de drenaje pluvial. En general, el grado de superposición entre los dos sectores es alto, y para ambos se han utilizado indicadores similares de necesidades. La inversión en manejo de agua es más baja cuando el porcentaje de población sin acceso al agua es más alto, aumenta a medida que un número mayor de persona tiene acceso a grifos públicos y privados y de nuevo disminuye cuando las instalaciones internas se generalizan. Asimismo la inversión es la más alta cuando pocas personas tienen acceso a alcantarillado, o acceso a sistemas rudimentarios de alcantarillado, y disminuye a medida que los sistemas de alcantarillado municipales se generalizan. Estos resultados señalan una inversión que aumenta en condiciones de necesidad a niveles intermedio y alto de oferta. Pero a los niveles más bajos de la oferta, el gobierno local no logra responder a la necesidad y el gobierno central es superior. Lo anterior tendría sentido si las inversiones iniciales en agua no fueran tan elevadas (por ejemplo, desde el desarrollo de las fuentes de agua, la instalación

de tuberías y la construcción de plantas de tratamiento) que los gobiernos locales no pueden emprenderlas por su cuenta, pero una vez se realizan estas inversiones iniciales, los costos marginales de ampliar la cobertura del sistema son manejables. De manera sorprendente, tal vez, la variable cívica y la variable institucional parecen no tener efecto algo en la inversión – sólo importan las variables de necesidad.

Apéndice 2 – Siglas*

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AGACOR	Asociación de Ganaderos de la Cordillera
AOP	Plan Operativo Anual
APG	Asociación del Pueblo Guaraní
Cabi	Capitanía del Alto y Bajo Izozo
CAO	Congreso Agrícola de Oriente
CBN	Cervecería Boliviana Nacional
CIPCA	Centro para la Investigación y Promoción del Campesinado (ONG)
COB	Confederación Obrera de Bolivia
Comibol	Compañía (estatal) Minera de Bolivia
Condepa	Conciencia de Patria
DDE	Director Distrital de Educación
DDS	Director Distrital de Salud
FIS	Fondo de Inversión Social
OB	Organización 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
CV	Comité de Vigilancia
CV1	Comité de Vigilancia oficial*
OV2	Comité de Vigilancia de la oposición*
	*diferencia válida únicamente para Viacha
PASE	Programa de Apoyo Solidario a las Escuelas
SOBOCE	Sociedad Boliviana de Cementos
UCS	Unión Cívica de Solidaridad

* los estándares de uso de siglas y de mayúsculas se ajustan al uso más común en Bolivia.