Andrea Kramer/Ulrich Müller

Reformas políticas y *ownership*.¹

El caso de las políticas de descentralización en Bolivia

1. El concepto de *ownership*

Ownership es uno de los conceptos básicos del debate actual sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo. El término está generalmente definido como “sufficient political support within a country to implement its development strategy, projects, programs, and policies [...]” (Banco Mundial 2008). O en otras palabras: “Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions” (OECD 2005: 3).

No obstante, el concepto de *ownership* deja muchas preguntas abiertas:

- ¿Es *ownership*, con sus bases modernas de autodeterminación del individuo, un concepto adecuado para los países del sur?
- ¿No es acaso el consenso entre todos una inadecuada idealización para los procesos políticos reales en los países?
- ¿No será mucho menos adecuado suponer que los gobiernos nacionales de los países en vía de desarrollo, como contrapartes de los países donantes en las negociaciones sobre programas de desarrollo, representan realmente la voluntad de su respectiva población o una opinión consensuada en el mismo gobierno?

Para poder responder estas preguntas es necesario entrar en un diálogo entre países del norte y países del sur en torno a la comprensión del concepto de *ownership*, considerando los procesos de decisión sobre

¹ El término de *ownership* aparece en los debates sobre políticas de desarrollo en los años 90 del siglo pasado apoyándose en conceptos anteriores de autodeterminación y participación. En la declaración de París de 2005 forma uno de los cinco principios de una cooperación al desarrollo más eficiente. La traducción oficial al español es “apropiación”. Sin embargo, caben dudas si este término en español logra aclarar el concepto. Por eso preferimos usar el término en inglés.

políticas, la participación en su implementación y el rol de la cooperación al desarrollo en este contexto.

Como apoyo a tal diálogo un grupo de trabajo en la Agencia de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ (Müller et al. 2008, mimeo) ha conceptualizado *ownership* a partir de cuatro criterios:

1. *Ownership* en el ámbito nacional (*country ownership*) hace referencia a un balance entre la negociación de consensos por un lado y la aceptación de diferencias por el otro (ver gráfico 1). Si el balance se inclina hacia el lado del consenso el resultado final es (re-)presión porque todos los actores se ven forzados al mismo. Si el balance se inclina hacia el lado de las diferencias el resultado final es desorden por falta de una articulación entre los diferentes actores.

Gráfico 1: *Ownership*: intento de una aclaración del concepto

Fuente: Diseño propio.

2. Hay tres dimensiones de consenso: el consenso sobre valores, el consenso sobre sistema (económico y político) y el consenso sobre instituciones.
3. Consenso y diferencias se presentan en tres ejes de articulación: 1) Estado-sociedad civil y sector privado, 2) decisión política y administración y 3) los niveles centrales, regionales y locales del Estado.

4. El capital social² como recurso de articulación entre los distintos actores en estos ejes forma el medio que determina la velocidad con la cual el balance se inclina de un lado a otro y por ende aumentan las posibilidades de reencontrar un cierto equilibrio después de movimientos del balance.

El objetivo del presente trabajo es aplicar este modelo a un caso concreto, la política de descentralización en Bolivia, para ver como contribuye a una mejor comprensión del tema y al mismo tiempo a deducir caminos de salida del impasse político actual en el país.

2. Descentralización en Bolivia: ¿caso ejemplar o problemático?

2.1 Las políticas de descentralización de los años 90

En los años 90 Bolivia recibió un alto reconocimiento en la comunidad internacional por ser un caso exitoso de descentralización, resultado de una combinación entre ajustes estructurales y una mayor participación de la población. Antes, Bolivia fue “a highly centralized nation” (Banco Mundial 2006: 26). La revolución de 1952 eliminó la autonomía municipal y la elección de autoridades locales (Fuente 2006: 492). Sólo hasta mediados de la década de los 80 hubo de nuevo elecciones a nivel municipal. Pero fue recién la Ley de Participación Popular de 1994 la que llevó a una municipalización de todo el país, lo que antes limitaba los municipios a las capitales de departamento, ciertas capitales de provincias y algunas ciudades intermedias, dejando en vacío la mayor parte de la zona rural.

Hasta el cambio de milenio se aprobaron más leyes y reglamentos de descentralización y Bolivia calificó con amplios procesos participativos como uno de los primeros países para la condonación de la deuda externa a partir de una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.³ Al aplicar lo que prescribía el Consenso de Washington para

2 Putnam (1995) define capital social de la siguiente manera: “By ‘social capital’, I mean features of social life-networks, norms, and trust-that enable participants to act together more effectively to pursue shared objectives. [...] Social capital, in short, refers to social connections and the attendant norms and trust. Who benefits from these connections, norms, and trust-the individual, the wider community, or some faction within the community-must be determined empirically, not definitionally” (Putnam 1995: 664s.).

3 Para un análisis detallado de las diferentes etapas y pasos de la descentralización boliviana véanse Banco Mundial (2007), Nijenhuis (2002) o Téllez-Rivero

políticas de desarrollo, Bolivia se convirtió en “hijo mimado” de la cooperación internacional.

No obstante, desde el punto de vista de la población boliviana la evaluación de las reformas era menos clara. Se vivieron momentos tanto de rechazo como de aprobación y en la percepción a posteriori el proceso se percibió como poco exitoso. La crítica se refiere sobre todo a la política económica neoliberal ya que el país tuvo que vivir, a consecuencia de estas reformas, un aumento continuo de la brecha entre pobres y ricos que resultó en un descontento cada vez mayor de grandes partes de la población. Mientras tanto, las opiniones sobre la política de descentralización son más diferenciadas. Domina la opinión de un proceso necesario e importante pero inconcluso y todavía imperfecto. Siguiendo el modelo de *ownership* presentado anteriormente (ver gráfico 2) las críticas a las políticas de descentralización de los años 90 se visualizan de la siguiente manera:

Gráfico 2: Participación popular: descentralización desde arriba

Fuente: Diseño propio.

(1998). Para un resumen de las críticas al proceso de descentralización en Bolivia véanse Ayo (2004) o Barrios Suvelza (2005).

1. Las políticas de descentralización impusieron desde arriba normas uniformes para todo el país que no fueron generadas necesariamente de las prácticas culturales en las localidades.⁴
2. El consenso institucional fue más que todo el producto de la labor de un grupo de expertos impuesto por el ejecutivo,⁵ además con fuertes impulsos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Fuente 2006: 496) inclinando de este modo el balance del gráfico hacia el lado de la presión gubernamental.
3. Este consenso institucional no partió de un consenso de valores y de sistema. Mientras unos apoyaron la descentralización como medio de desregulación y concentración del Estado en sus tareas fundamentales, creando de este modo una mayor eficiencia y eficacia; otros percibieron en la descentralización la posibilidad de dar impulsos a un proyecto de emancipación de grupos poblacionales marginalizados, sobre todo de los pueblos indígenas. Es evidente que ambos objetivos no convergen automáticamente, sobre todo si se considera las diferencias de valores entre el modernismo por un lado y las tradiciones indígenas por el otro.
4. El aumento de posibilidades de participación en lo local no coincidía con una mayor participación nacional debido particularmente a la ausencia de estructuras regionales adecuadas para la articulación entre ambos sistemas. La descentralización en Bolivia en la década de los 90 dio prioridad al nivel local, fortaleciendo los municipios (“municipalización”). Pese a que la presión por parte de los Comités Cívicos, principalmente de Santa Cruz (Fuente 2006:

4 El objeto mismo de la Ley de Participación Popular fue la articulación de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales a la vida jurídica del país (artículo primero de la ley 1551), se reconoció por primera vez la personalidad jurídica de las organizaciones y pueblos indígenas. Estos eran pasos necesarios, pero no suficientes ya que la misma ley obligó a las organizaciones indígenas ahora legalmente reconocidas a moverse en un ámbito institucional moderno con gremios artificiales que no lograron conformar por medio de las prácticas políticas tradicionales. Si bien hubo reconocimiento, fue sometándose cada vez más a una práctica burocrática y sobrerreglamentada (Ávila Navájas 2004: 135). Sobre el problema de la “homogeneidad en la normatividad vigente” de la participación popular también véase (Ayo 2003/04: 165).

5 Según Ávila Navájas (2004: 126) la Ley de Participación Popular fue “impuesta desde arriba con una fuerte determinación gubernamental y, en principio, con un fuerte rechazo de la población”.

494) defendía un proyecto de ley de descentralización departamental, éste sólo recibió atención con la declaración de la Ley de Descentralización Administrativa en el 1995. Sin embargo, la atención sólo fue parcial ya que la ley no preveía una elección directa ni del prefecto ni de los miembros del consejo departamental, tal como lo demandaba el movimiento cívico cruceño. De esta manera se marcaba una clara diferencia en términos de legitimidad entre las autoridades de los diferentes niveles.

5. La falta de capacidad administrativa local y de una cultura de gestión pública resultó en muchas ineficiencias, casos de corrupción y una tendencia burocrática en la aplicación de las normas. Faltaron amplios programas de capacitación a los nuevos gobiernos locales y la implementación de acciones concretas de concurrencia y articulación de los tres niveles de gobierno.

2.2 Los cambios a partir del año 2000

Ante estos defectos no sorprende que los resultados de las políticas de descentralización no hayan cumplido las expectativas. Sin embargo, fueron otros los campos políticos que formaron el escenario para protestas sociales que buscaban cuestionar todo el modelo político de los años 90 en Bolivia. Hitos de este proceso son las protestas contra la privatización del servicio de agua potable en Cochabamba en el año 2000 y la demanda de la nacionalización de los recursos hidrocarburos en el 2005.

En la medida en que el modelo político de los años 90 fracasó en su objetivo de reducir las desigualdades socioeconómicas —en parte también como efecto de las crisis económicas exteriores en Brasil y Argentina alrededor del cambio de milenio— el objetivo de emancipación de grupos poblacionales marginalizados se impuso cada vez más sobre otros objetivos políticos. En parte, este proceso se puede ver como resultado de las reformas de participación popular, considerando que fue recién ésta la que dio a los grupos poblacionales marginalizados un espacio para la articulación de sus demandas y para el ejercicio de sus derechos democráticos. Paralelamente, la demanda de autonomías departamentales, articulada sobre todo desde el departamento de Santa Cruz, desestabilizó aún más al oficialismo de derecha. Es notable que un defecto inicial en las políticas de descentralización, más la

debilidad a nivel regional, sirvieron como fundamento de estas demandas.

La fuerte presión al gobierno de Carlos Mesa –tanto desde la izquierda como desde la derecha– llevó a fines de 2005 a la elección de Evo Morales como primer presidente indígena de la República y como representante de una visión política alternativa al neoliberalismo y consenso de Washington, aunque sin tener muy claro los pasos de aplicación como modelo.

Desde la perspectiva de la comunidad internacional, Bolivia fue considerada como país en crisis al margen de una guerra civil y con sus instituciones democráticas en peligro. Mientras tanto, en el interior del país, el gran triunfo de Evo Morales en las urnas, repetido en la revocatoria de agosto de 2008, indica que la búsqueda de un modelo político alternativo ha creado mucha confianza y altas expectativas en grandes partes de la población, con miras a un proyecto de reforma constitucional para hacer de Bolivia un país más incluyente.

La descentralización y sobre todo la pregunta de las autonomías –tanto departamentales como indígenas– forman uno de los puntos críticos de la pugna política en este momento. La aplicación del modelo de *ownership* sirve de nuevo para focalizar la problemática de la situación actual (ver gráfico 3).

1. Con propuestas adversas y desarticuladas, el balance se inclina hacia el desorden.
2. La creación de un nuevo cargo electo, los prefectos departamentales, sin atribución clara de sus competencias aumenta aún más este efecto.⁶
3. La ausencia de un consenso de valores y de sistema que ya existía en los años 90 está evidente. Sin embargo, se vislumbra que sí hay algunos valores compartidos por casi todos los actores bolivianos, por ejemplo la necesidad de cambiar el rumbo una vez que la confrontación política resulta en la muerte de personas. Estos valores

6 En el 2005, se eligieron por primera vez en la historia de Bolivia los nueve prefectos del país en elecciones directas. Sin embargo, no hubo cambios ni en las funciones ni en las atribuciones de las autoridades departamentales, dejando esta tarea para una nueva constitución a ser formulada por una asamblea constituyente.

compartidos forman un recurso importante en la búsqueda de soluciones al conflicto.

4. La participación de la población –aunque en una forma muy corporativista a través de las organizaciones afines al gobierno actual⁷– se ha elevado al nivel nacional, pero resulta en deficiencias en la capacidad administrativa en este nivel gracias al surgimiento de un gran número de nuevos actores políticos con poca experiencia administrativa. Además, aún no queda muy claro conceptualmente cómo se puede llevar a cabo una participación de la población a nivel nacional más allá de los referéndums (“control social”).
5. La falta de una cultura de consenso y la presión creada por las altas expectativas de cambio radicalizaron a muchos actores sociales y causaron una mayor inestabilidad del balance. La falta de una cultura de consenso tiene una estrecha relación con la debilidad tradicional de los espacios formales de consenso (sobre todo el parlamento), los cuales son a menudo deslegitimizados con expresiones como “corralitos parlamentarios” y la nueva creencia en los referendos.

3. Caminos para salir del impasse

Ante este escenario de inestabilidad visualizado a través del modelo del balance, la pregunta central es qué podrá hacerse para salir del *impasse* producido por los cambios bruscos entre (re)presión y desorden.

La respuesta que surge del modelo mismo es la siguiente: fortalecer el capital social desde la práctica local. Los siguientes tres casos sintetizan en breve tres experiencias del fortalecimiento exitoso del capital social desde lo local. Todos los casos recibieron apoyo por parte de la cooperación técnica alemana (GTZ). No obstante, el apoyo en este sentido no es privilegio de la cooperación alemana ya que existen muchos más casos que han llamado la atención de un amplio gru-

⁷ De este modo el MAS se distingue poco de otros partidos políticos en América Latina que forman sobre todo movimientos amplios detrás de determinados líderes. Éstos no cumplen una función de articulación de intereses y debate sobre contenidos, sino que proveen ventanas de poder entre grupos de apoyo en un modelo cuoteo. El resultado son políticas poco coherentes y pugnas sobre el acceso a cargos.

po de personas con experiencia en cómo concertar y negociar políticas. El cambio podrá ser alcanzado de esta manera sólo a largo plazo, pero una mayor estabilidad y calidad de gestión en los gobiernos locales puede servir como indicador de sus alcances.

Gráfico 3: Asamblea constituyente y autonomías: intereses polarizados

Fuente: Diseño propio.

Caso 1: Municipio transparente (Colquechaca)

Colquechaca es un municipio rural en el Norte de Potosí, con altos índices de pobreza y con una población mayoritariamente indígena. Al comienzo del milenio, el municipio atravesaba por una crisis institucional profunda debido a una amenaza de inminente congelamiento de la cuenta municipal ante la no presentación de informes de ejecución financiera desde 1997, una débil capacidad de ejecución de la inversión municipal, clientelismo corporativo e indefinidos roles institucionales. Las autoridades municipales y los comités de vigilancia habían perdido su legitimidad y la ciudadanía vivía en total desconfianza (PADEP/GTZ 2006: 26). Al mismo tiempo, el grado de organización de la población era alto (sindicatos) pero se carecía de mecanismos institucionalizados de coordinación entre las organizaciones indígenas y la administración pública estatal.

Para mejorar esta situación, el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra La Pobreza (PADEP) de la cooperación técnica alemana asesoró al municipio de Colquechaca en un proceso de cambio denominado “municipio transparente”. La asesoría comprendía cinco áreas de intervención: 1) gestión financiera, 2) gestión de recursos humanos, 3) gestión política, 4) fiscalización y participación y 5) control social, con el objetivo de mejorar la transparencia en la gestión municipal y con esto mejorar su calidad. Por otra parte, también se fortalecieron las organizaciones indígenas-campesinas para incrementar sus capacidades de participación en la gestión municipal y el control social. Un elemento clave para aumentar la transparencia en el municipio era la creación del Consejo de Desarrollo de Colquechaca (CODESCO) con el fin de que el gobierno municipal mejorara sus procedimientos para la rendición de cuentas y ampliara la participación de los actores (tanto estatales como de la sociedad civil) en la gestión municipal. A este consejo asisten por parte del Estado el gobierno municipal, subprefecto, parlamentarios, consejero departamental y representantes de los sectores de educación y salud. Por la sociedad civil asisten dos o más representantes por comunidad (generalmente de la parte sindical), comité de vigilancia, comité cívico, juntas escolares, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), Iglesia católica y de instituciones de desarrollo incluidas las de la cooperación internacional.

Analizando los logros de este proceso, se puede destacar que las reuniones regulares del CODESCO con alta participación de la población y la ejecución de proyectos priorizados por la misma, justamente en estos espacios de concertación, sirvieron para recuperar la confianza en el gobierno municipal y en su capacidad de acción. Además, se mostró que las formas participativas de rendición de cuentas en los municipios –presentados en espacios como el CODESCO en el idioma de la población, o sea quechua, aymara etc., y con formatos fáciles de entender⁸– cumplen mejor su finalidad que los procedimientos estándares previstos en la normativa general (lo que en la práctica muchas veces se reduce a la entrega de un informe en formato Excel una vez por año que la población no puede entender).

8 Junto con el CODESCO se estableció que cada dirigente comunal cuenta con un cuaderno de seguimiento sobre los proyectos que le corresponde a su comunidad.

La lección de esta experiencia, entre otras, es que la capacidad de gestión local debe formarse en procesos de “aprender haciendo”. También se demostró que hay salidas de situaciones de estancamiento y desconfianza total, considerando a la vez la amplitud del proceso en el cual el aprendizaje no termina con un logro inicial, sino requiere de un acompañamiento continuo por más tiempo.

La experiencia de Colquechaca formó la base para la formulación de una política nacional para la transferencia transparente de cargo después de las elecciones municipales en 2004 (“municipio transparente”). Con financiamiento de varios donantes este programa fue aplicado en 200 de los 325 municipios en Bolivia. El programa contribuyó directamente a un aumento de confianza en los gobiernos municipales por parte de la población, documentado en encuestas correspondientes en las cuales los municipios lograron el segundo lugar después de la iglesia católica (Kattermann/Kampffmeyer/Müller 2007: 58).

Caso 2: EPSA Mancomunitario Social (Bustillo, Chaco)

En Bolivia, el sector de agua potable y saneamiento se caracteriza por grandes carencias tanto en términos de cobertura como en calidad del servicio prestado. Una particularidad de Bolivia es la atomización del mercado, con unas 28.000 entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento (EPSA) aproximadamente, muchas de ellas siendo pequeños comités o cooperativas de agua con capacidades técnicas extremadamente limitadas.

Frente a esta problemática el gobierno boliviano, con el apoyo –técnico y financiero– de la cooperación alemana, ha creado la posibilidad de establecer empresas mancomunadas de servicio de agua potable y saneamiento que incorporan a los gobiernos municipales y a las entidades prestadoras de servicio existentes como cooperativas o comités de agua. El modelo además prevé una alta participación de los usuarios de los servicios para garantizar la sostenibilidad del modelo. Después de la creación del marco legal correspondiente, se dieron dos experiencias prácticas: una en el Chaco boliviano, la otra en el Norte de Potosí.

Al analizar los logros, se destaca un marco legal –adecuado después del cambio de gobierno en el 2005⁹– con una ley específica para la EPSA mancomunitaria social que deja suficiente libertad para incorporar los usos y costumbres de la región en la elaboración de los propios estatutos de cada EPSA y que garantiza la amplia participación de la población en la prestación de los servicios.¹⁰ De esta forma, en la EPSA Bustillo, por ejemplo, los estatutos prevén diferentes formas de elección de los representantes poblacionales en el directorio de la empresa, considerando los usos y costumbres de cada una de las tres localidades presentes en la empresa. En las primeras elecciones para la junta y el directorio de las dos empresas la participación de la población ha sido muy alta.

La primera lección aprendida de este caso es que se necesita flexibilidad para poder respetar particularidades locales – lo que la nueva constitución boliviana expresa en el término “según normas y procedimientos propios”.¹¹ En segundo lugar, se ha demostrado que la participación de los afectados en la adecuación del marco legal –la ley, su reglamento y los estatutos de cada EPSA– fortalece la apropiación (*ownership*) de las reformas, con lo cual el modelo logró sobrevivir un cambio radical de política sólo con ciertas modificaciones.

9 En principio, la empresa mancomunada estaba conceptualizada como una sociedad anónima mixta en la que los usuarios participaban como accionistas. Sin embargo, el gobierno de Evo Morales enfatizó el carácter público de los servicios de agua y saneamiento con lo cual el modelo se transformó en una entidad mancomunitaria social.

10 El Art. 7 II del reglamento de la Ley EPSA ManSoc garantiza el respeto de los usos y costumbres locales: “Los niveles directivos podrán componerse y denominarse juntas, directorios u otras formas y denominativos de niveles jerárquicos, acordados entre los componentes de la EPSA MANCOMUNITARIA SOCIAL, respetando las instituciones y normas democráticas que cada uno de los componentes tiene, incluyendo los usos y costumbres y las reglas convenidas socialmente por comunidades campesinas, indígenas y originarias, comités de agua potable, cooperativas de servicios u otras formas de organización social y comunitaria cuando éstas conformen la EPSA MANCOMUNITARIA SOCIAL, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 5 de la Ley No 3602”.

11 Ver, por ejemplo, los Arts. 11, 26 y 291 de la Nueva Constitución Política del Estado, aprobada en el referéndum del 25 de enero del 2009.

Caso 3: Distrito municipal indígena (Kaami)

Kaami es un distrito en el municipio de Camiri en el Chaco Boliviano. Tiene una población de aproximadamente 4.000 personas, casi todos guaraníes, que se divide en 16 comunidades muy dispersas y que viven en su mayoría en pobreza extrema. Durante años, el distrito fue descuidado por el gobierno municipal que por razones políticas priorizó la cabecera urbana del municipio. Kaami fue reconocido como distrito municipal en el año 2000 y desde entonces contó con un subalcalde que tiene la tarea de representar los intereses del distrito en el consejo municipal. Sin embargo, su designación es función del alcalde de Camiri, sin que exista la obligación de tomar en cuenta la autoridad tradicional guaraní: el capitán grande (*mburuvicha* en guaraní).

Desde el año 2001 la cooperación técnica alemana está apoyando a los guaraníes en Kaami. El apoyo comenzó con el asesoramiento en la elaboración de un plan de desarrollo distrital, requerido para la asignación de recursos municipales por parte del gobierno municipal. Esto fue acompañado por un proceso de revalorización de la identidad cultural de Kaami durante varios meses, trabajo que se expresó en el *Ñande Reco*, una recopilación de la comprensión de los valores culturales, visiones y conceptos comunales de la cultura guaraní, que permite entender el concepto de calidad de vida y desarrollo de este pueblo indígena (Medina 2002). En base de este documento, Kaami comenzó a elaborar su propio estatuto comunitario como instrumento jurídico-administrativo que busca constituirse en la base normativa para la auto-administración territorial del distrito (Viceministerio de Asuntos Indígenas, Distrito Municipal Indígena de Kaami, Capitanía Guaraní de Kaami 2003).

Analizando algunos de los logros, se puede destacar en primer lugar el fortalecimiento de autoestima indígena como base para unas negociaciones fructíferas con el gobierno municipal de Camiri y para la autogestión del distrito. También cabe mencionar el desarrollo de la capacidad administrativa del distrito que se visibiliza, entre otras formas, en la implementación del desayuno escolar en el distrito por la administración guaraní.

Kaami ahora es un referente en la gestión pública intercultural por su empeño en compatibilizar la gestión pública estatal con usos y costumbres indígenas. Demuestra que es posible conectar los requeri-

mientos de una administración moderna con la cosmovisión indígena, que en Bolivia es indispensable para fortalecer la democracia y la convivencia pacífica.

4. Conclusiones

La aplicación del modelo de *ownership* elaborado por un grupo de trabajo en GTZ permite visualizar en forma resumida los complejos procesos políticos y sociales, dando de este modo la base para debatir sobre estos procesos y analizarlos. En este sentido, la aplicación del modelo de *ownership* al caso de las políticas de descentralización en Bolivia ha mostrado su validez para el análisis y debate.

Para el caso específico de Bolivia el análisis lleva a algunas conclusiones estratégicas. Incorporando la evaluación de casos empíricos se deducen las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario combinar proyectos de reforma política con el fortalecimiento del capital social necesario para su implementación.
2. La formación del capital social debe efectuarse desde lo local hacia lo nacional, respetando “usos y costumbres” locales y permitiendo reglas excepcionales basadas en éstos.
3. La formación del capital social es un proceso a largo plazo. Hay momentos de avance significativo y otros de estancamiento y retroceso. A pesar de todos los logros es esencial mantener el espíritu de autocrítica y búsqueda de mejorar.
4. En el diseño de políticas nacionales debe haber un feedback de incorporación de las experiencias locales.
5. Las políticas nacionales deben limitarse a brindar un marco reglamentario sin prescribir todos los detalles de aplicación.
6. En una sociedad pluriétnica el consenso de valores se crea por la comprensión mutua, la aceptación de diferencias y la búsqueda de enlaces entre cosmovisiones separadas (articular sin nivelar).

Bolivia es un país en cambio. Hay una gran riqueza de experiencias y logros significativos e irreversibles en el proceso de descentralización, tanto en relación al objetivo de emancipación de grupos marginalizados como en relación a una mayor eficiencia y eficacia del Estado. Sin embargo, falta mucho por hacer. Para los próximos pasos parece necesario reducir las expectativas de mejoras significativas inmediatas y

salir de una lógica de blanco y negro, bueno y malo, todo o nada. Cambios en la cultura política –y eso es lo que sigue necesitando Bolivia– son de largo plazo y necesitan mucho apoyo más allá de la fortuna de los líderes políticos del momento.

Bibliografía

- Ávila Navájas, Diego (2004): “Experiencias de políticas *top down* en Bolivia: el caso de la participación popular”. En: Müller, Ulrich/Bodemer, Klaus (eds.): *Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina*. Conferencia internacional organizada en conjunto por la Agencia de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ y el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK) del 20 al 22 de abril de 2004 en Asunción, Paraguay. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, pp. 124-136.
- Ayo, Diego (2004): *Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular. 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo*. La Paz: Friedrich Ebert-Stiftung/ILDIS/Plural.
- (2003/04): “Evaluando la Ley de Participación Popular: Once puntos en debate”. En: *Revista Umbrales*, 12. Descentralización y Gestión Pública, pp. 157-179.
- Banco Mundial (2006): *Bolivia. Towards a New Social Contract. Options for the Constituent Assembly*. Washington, D.C.
- (2007): *Hacia una descentralización incluyente*. Tomo 1: *Informe principal. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad (IGR, por sus siglas en inglés)*. Washington, D.C.
- (2008): “CDF-Country Ownership, 2008”. En: (<www.web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20072933~menuPK:140843~pagePK:139301~piPK:139306~theSitePK:140576,00.html>; 13.07.2008).
- Barrios Suvelza, Franz Xavier (2005): *Visión de la descentralización en Bolivia*. La Paz: Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular. Viceministerio de Descentralización Departamental.
- Fuente, Manuel de la (2006): “Descentralización, movimientos regionales e indígenas campesinos en Bolivia”. En: Restrepo, Darío I. (ed.): *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 483-523.
- Kattermann, Dieter/Kampffmeyer, Thomas/Müller, Ulrich (2007): “Decentralized Governance in Support of the National Poverty-reduction Strategy in Bolivia (PADEP)”. En: Altenburg, Tilman (ed.): *From Project to Policy Reform. Experiences of German Development Cooperation* (German Development Institute (DIE) Studies, 27). Bonn: DIE.
- Medina, Javier (2002): *Ñande Reko. La comprensión guaraní de la Vida Buena*. La Paz: FAM/PADEP.

- Müller, Ulrich/Leutner, Jana/Jäger, Mark-D./Kenngott, Carola (2008): *Ownership: Inner- und intergesellschaftliche Beziehungen in der Entwicklungszusammenarbeit*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ.
- Nijenhuis, Gery (2002): *Decentralisation and Popular Participation in Bolivia – The Link Between Local Governance and Local Development* (Nederlandse Geografische Studies, 299). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results based Management and Mutual Accountability* (<www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>; 10.08.2008).
- PADEP/GTZ (2006): *Municipios transparentes. Sistematización de una experiencia en Colquechaca y Ocurí (Norte de Potosí)*. La Paz: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Putnam, Robert (1995): “Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America”. En: *Politics and Society*, 18, pp. 664-683.
- Téllez-Rivero, Moises Galo Vito (1998): *Dezentralisierung in Bolivien: Analysen der Dezentralisierungspolitik in Bolivien seit 1994*. Dissertation. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Viceministerio de Asuntos Indígenas, Distrito Municipal Indígena de Kaami, Capitanía Guaraní de Kaami (2003): *Estatuto comunitario de Kaami. Ñomboatiguasu Kaami*. La Paz: Distrito Municipal Indígena de Kaami Capitanía Guaraní de Kaami.