

Título: El efecto de la descentralización sobre el desarrollo humano indígena

Autor: Gilber Zacarías Mamani Paco

**Instituciones: Universidad de California UCSC Santa Cruz, California, EE.UU.;
CEPAL Escuela de verano sobre economías latinoamericanas, Santiago, Chile.**

**Palabras clave: descentralización, gobierno local, participación, bienes públicos,
indígenas**

Clasificación JEL: 015, H75, H77

gilber.mamani@gmail.com teléfono: 2418814

Resumen

En este documento, analizo el efecto de la ley de participación popular (1994) sobre los componentes del índice de desarrollo humano (IDH): salud, educación e ingreso, comparando por grupo étnico: Aymara, Quechua y no-indígena. La descentralización trae el riesgo de captura de beneficios por elites locales. Comparo los censos de 2001 y 1994 a nivel de provincias y el gasto anual en salud y educación por municipio en 2004-2006, buscando evidencia de captura. No existe evidencia conclusiva de captura y los resultados son inesperados: i) En 1994 la variable de porcentaje de población indígena era negativa y significativamente correlacionada con el IDH y sus 3 componentes. En 2001 esta relación continua, pero el parámetro mejora para IDH y la componente de ingreso, pero empeora para las componentes de salud y educación. ii) El cambio (1994-2001) en índice de educación esta positiva y significativamente correlacionado con porcentaje de población indígena, el cambio(1994-2001) en índice de ingreso esta positiva y significativamente correlacionado con porcentaje de población Aymara, el cambio(1994-2001) en índice de ingreso esta negativa y significativamente correlacionado con el porcentaje de población no-indígena. iii) El gasto municipal en salud (2004-2006) esta negativa y significativamente correlacionado con porcentaje de población indígena.

CONTENIDO

1. INTRODUCCION

2. MARCO HISTORICO

-La promesa de la Revolución del 52

-La ley de participación popular de 1993 como continuación de la revolución de 1952

3. REVISION DE LITERATURA ACADEMICA PREVIA

4. EFECTOS ECONOMICOS Y DESARROLLO HUMANO

-Teoría de la Descentralización

-Micro data disponible

-Resultados descriptivos

-Resultados de regresión

5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCION

En 1953 y 1994 dos proyectos fueron lanzados como revolucionarios socialmente en Bolivia. La reforma agraria y la ley de participación popular. Hoy Bolivia continúa siendo el país más pobre de Sudamérica y tiene la trágica distinción de ser uno de los países más desiguales en el continente más desigual. El coeficiente de desigualdad GINI de Bolivia fue 60.1 en 2006.

Durante las últimas décadas la región latinoamericana vio dos tendencias: Las reformas neoliberales, de las cuales la descentralización es una y la emergencia de partidos políticos indígenas. Bolivia fue uno de los países que estuvo a la vanguardia en la formación de partidos indígenas. En este documento, analizare a la descentralización y su efecto económico sobre la población indígena de Bolivia. ¿Qué significa exactamente descentralización? Utilizaremos la definición de los politólogos Burki, Perry and Dillinger: “El proceso de devolver poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno”. En esta definición las unidades subnacionales de gobierno eligen a sus gobernantes.

Preguntas acerca del efecto económico de la descentralización

¿Descentralizar la provisión de servicios públicos mejora el nivel de vida de la población indígena?

Es difícil establecer una relación de causa y efecto entre la descentralización y el desarrollo humano. El índice de desarrollo humano IDH es aun una buena aproximación del nivel de vida. Se puede comparar el indicador IDH entre 1994 y 2001. Un riesgo de la descentralización es la captura de los beneficios por elites locales y jefes políticos. En Bolivia, con una herencia de colonialismo interno, este riesgo es muy alto. Se puede también comparar la progresión de IDH de países de Latinoamérica y Bolivia durante el periodo 1994-2001. Si existe un cambio radical es posible acreditar en parte a la descentralización. Desde el punto de vista del gasto publico, existe data de gasto en educación y salud por municipio en 2004-2006. La cantidad gastada por alumno o paciente se puede comparar con el porcentaje de población indígena.

2. MARCO HISTORICO

Bolivia Hispánica y Colonialismo Interno

Con la independencia de Bolivia, las condiciones de los indígenas empeoraron en lugar que mejorar. Bajo la corona española existían “las republicas de indios” y también recursos legales para las comunidades. Con la independencia esto acabo y la población hispana se lanzo a la apropiación de las tierras indígenas. El estado prohibió el sistema de tenencia comunitaria de la tierra en 1866 (Hudson y Hanratty 1989). Este decreto fue difícil de implementar. El sistema dual de las republicas de indios fue tolerado al principio, debido a que los impuestos a las comunidades indígenas aportaban alrededor del 50% del presupuesto estatal. Una vez que el sector de la minería de plata se estableció mejor, las expropiaciones de tierra se intensifican. Entre la guerra del Pacifico (1879) y la guerra del Chaco (1932) el numero de haciendas se doblo.

La Revolución del 52 y el Capitalismo de Estado

La revolución fue en parte resultado de la presión indígena por reclamar las tierras expropiadas por los ciudadanos bolivianos. El discurso revolucionario fue hegemonizado por las elites hispanas y se intensifico el proceso de castellanización del área rural. Es así que se impuso por ley el Sindicato como organización de control. “Los sindicatos establecieron los fundamentos de un largo periodo de construcción estatal corporativista y clientelismo político” (George Gray Molina 348)

En la región andina, tercera parte del territorio, pero donde viven 80% de los agricultores, existió una reforma agraria. Durante los años 80 en esta región, 90% de las propiedades estaban debajo de 20 hectáreas. El tamaño más común era 2 o 3 hectáreas. El MNR escucho la recomendación de la misión Bohan de EEUU y creo el camino pavimentado a Santa Cruz. Los recursos del estado se concentraron en el desarrollo del Oriente. De acuerdo a Landman (1982 a) el desarrollo del oriente fue basado en una masiva transferencia de riqueza a través de créditos subsidiados y préstamos no devueltos a bancos estatales: Banco Agrícola y Banco del Estado. La reforma agraria no llego al Oriente. En los 80's, solo 40% de las propiedades del Oriente fueron menores a 20 hectáreas y el tamaño mas común fue 50 a 75 hectáreas (Hudson y Hanratty 1989). Como

Juan Antonio Morales indica: “Durante los gobiernos militares, las tierras publicas del Oriente fueron acaparadas por grupos privilegiados” (Morales 2003).

Ajuste Estructural y la Ley de Participación Popular

La ley de Participación Popular LPP vino en la segunda ola de reformas del MNR. El país fue subdividido en 314 municipios. 20% del gasto estatal fue adjudicado al nivel municipal en forma per capita. Cerca de 16000 organizaciones campesinas, indígenas y de barrio fueron institucionalizadas (Gray Molina 2003). Estas organizaciones fueron reconocidas como OTB (organizaciones territoriales de base), cuyo rol era elegir al comité de vigilancia. No tenían presupuesto asignado y el trabajo era voluntario. El dinero y la representación estatal estaban con el alcalde municipal.

Siempre existió una división étnica entre el pueblo hispano y las comunidades indígenas circundantes. Hasta entonces los pueblos eran municipios oficiales. Con la LPP la jurisdicción del pueblo alcanzo a las comunidades. Las elecciones de alcaldes en las municipalidades no fueron introducidas con la LPP. Los pueblos hispanos ya tenían antes elecciones. Expandir la jurisdicción y voto a los indígenas fue lo nuevo (Finot 1990).

3. REVISION DE LITERATURA ACADEMICA PREVIA

A Bolivia se menciona como un éxito de la descentralización en el tercer mundo. Veamos que se ha escrito al respecto en lo económico.

En la parte económica, existe la teoría de la descentralización fiscal. Analizamos estudios sobre los efectos de descentralización sobre la inversión pública. Un estudio muy conocido es el de Jean Paul Faguet. El analiza si la descentralización incrementa la respuesta del gobierno a las necesidades locales en Bolivia. Analiza 10 sectores. El estudio compara gasto centralizado contra gasto local y hace una prueba de medias estadísticas para ver la diferencia antes y después de la LPP. La inversión cambia significativamente para agua & salubridad, educación, desarrollo urbano y manejo de agua. En agricultura y salud cambia, casi al margen de significancia. En los sectores de educación, agua y sanitación, manejo de aguas y agricultura, hay mayor inversión donde las tasas de analfabetismo son altas, las conexiones de agua y alcantarillado bajas y la desnutrición alta. Exista cierta correspondencia entre la necesidad y la inversión.

Otro estudio es el de George Gray Molina: “Participación Popular, Provisión de Servicios Sociales y Reducción de Pobreza 1994-2001”. En este estudio, se analiza los resultados y no solo la inversión. El compara los censos de 1992 y 2001. Se observan a los indicadores de necesidades básicas insatisfechas NBI y de pobreza, también a las variables de logro educativo y de salud. La pobreza basada de NBI disminuye, aun controlando por crecimiento poblacional. Sin embargo, la inversión social local no estaba significativamente correlacionada con el logro educativo y de salud. Se concluye que la LPP no es exitosa en mejorar la provisión de servicios sociales.

Estos estudios no analizan los efectos sobre diferentes poblaciones basadas en etnicidad. En este estudio intentaremos analizar la relación de porcentaje de población indígena y las variables de provisión de servicios sociales.

4. EFECTOS ECONOMICOS SOBRE DESARROLLO HUMANO Y POBREZA

Marco Teórico, Descentralización Fiscal

La teoría tradicional de la descentralización fiscal es llamada Federalismo Fiscal. De acuerdo a Wallace Oates (1972), la descentralización de bienes y servicios públicos es más eficiente bajo ciertas condiciones. Las condiciones son cuando los niveles subnacionales tienen preferencias heterogéneas y no hay derrames entre jurisdicciones. En el caso contrario, la provisión centralizada de bienes y servicios públicos es más eficiente para obtener economías de escala. En el modelo de Tiebout (1956) tenemos estados (unidades subnacionales) que ofrecen paquetes de servicios públicos e impuestos. Los ciudadanos informados escogen de acuerdo a sus preferencias y “votan con sus pies”. Pranab Bardhan (2002) apunta a los modelos tradicionales porque asumen condiciones que no funcionan en el mundo en desarrollo. Por ejemplo, no existen ciudadanos perfectamente informados y existen restricciones a su movilidad. También, se asume que la provisión de bienes públicos llega a los beneficiarios, en el mundo en desarrollo el problema de la corrupción es serio. Existen menos controles a los oficiales públicos. El control político en países pobres es afectado por la posibilidad de corrupción y captura de grupos de interés. Los gobiernos locales son más vulnerables a ser capturados por elites

locales que se benefician del gasto público (Bardhan 2002). Existe la necesidad de más teoría sobre la descentralización en el mundo en desarrollo. Bardham menciona el trabajo de J.P.Faguet en Bolivia. Este trabajo esta basado en la inversión social. Debido al riesgo de captura, la mera inversión no garantiza una mejora en la provisión de servicio público. Existe la necesidad de más investigación de micro data sobre la provisión de servicios públicos después de la LPP. Las variables a ver son logro en salud y educación.

El Índice De Desarrollo Humano

El programa de las Naciones Unidas para el desarrollo tiene oficinas en diferentes países que elaboran el Informe Anual de Desarrollo. Ellos utilizan el índice de desarrollo humano, popularizado por Amartya Sen y otros economistas. Este índice mide el logro promedio de un país en tres esferas:

- Salud, Vida larga y saludable, medida por la expectativa de vida al nacer.
- Conocimiento/Educación, medido en dos tercios por alfabetización adulta y un tercio por radio de inscripción escolar general.
- Ingreso, Estándar de vida decente medido por PIB per capita ajustado al poder adquisitivo.

Para nuestros propósitos, el IDH no ve solo a la inversión, sino al logro. Las variables de logro son más importantes en mostrar la entrega de servicios públicos.

Preguntas

- ¿La LPP de 1994 ha tenido algún efecto sobre el logro de la población indígena en Salud, Educación e Ingreso, medido por IDH?
- ¿Qué diferencia existe entre los grupos étnicos en su IDH entre 1994 y 2001?
- ¿Existe evidencia de captura del proceso de descentralización por elites locales?
- ¿Cómo difiere el gasto de salud y educación en el periodo 2004-2006 por condición étnica?

Hipótesis

De 314 municipios, cerca de 200 fueron nuevos. Los municipios antiguos eran pueblos hispanos que con la LPP extendieron sus jurisdicciones para controlar a las comunidades indígenas. Entre 1994 y 2001 la inversión publica y social beneficiara a la población no-

indígena. El pueblo y las elites locales capturan los beneficios de la descentralización. La comparación de IDH entre 1994 y 2001 será una evidencia de este hecho.

-El gasto municipal anual en educación para 2004-2006 esta negativamente correlacionado a la concentración de población indígena.

-El gasto municipal anual en salud para 2004-2006 esta negativamente correlacionado a la concentración de población indígena.

Micro data utilizada

Tenemos dos tablas. En el reporte de desarrollo humano de 1998 existen los valores de IDH para las provincias. Para poder comparar, utilizamos el IDH del censo de 2001 que tiene información por municipio. En base a esa tabla, construimos una tabla por provincias con las variables de IDH: salud, educación e ingreso. Para el análisis de 2004-2006, tenemos data de gasto municipal del investigador Iván Finot de ILPES CEPAL. Esta data tiene el gasto anual por estudiante y el gasto anual por paciente potencial.

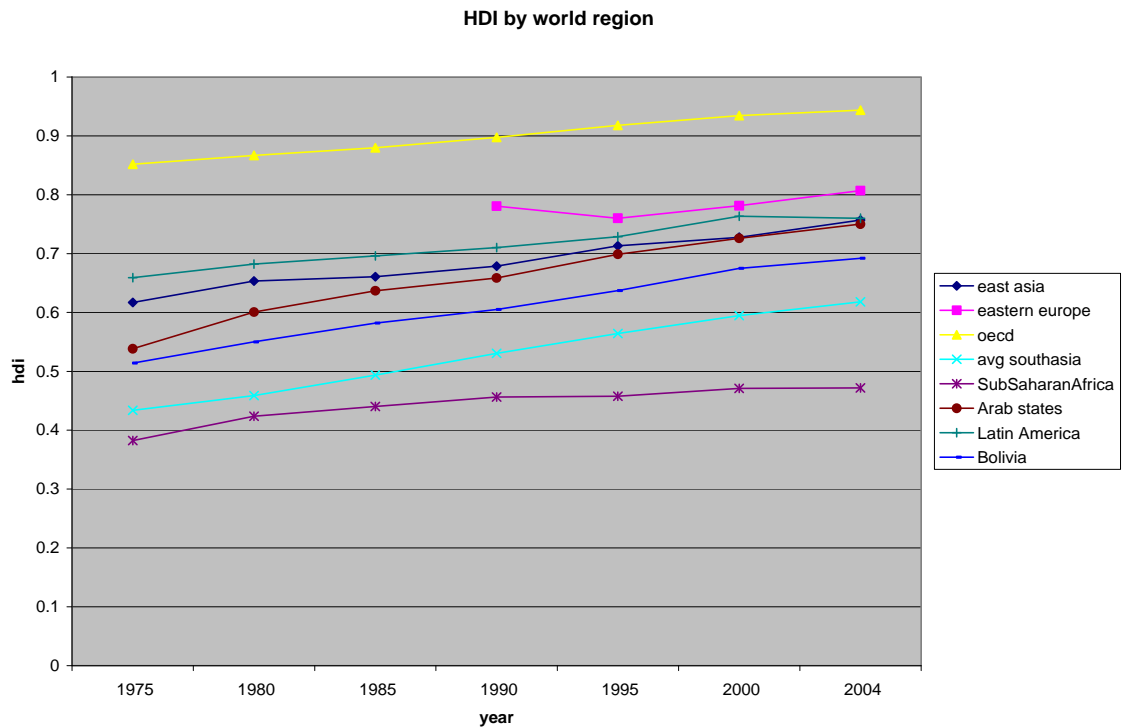
Metodología

- Ordenamos las provincias de 1994 en orden ascendente usando la variable de IDH. Repetimos el proceso para 2001. Utilizando los mapas de provincias, localizamos el área de más bajo IDH antes y después.
- Corremos regresión de IDH como variable dependiente y porcentaje de población indígena como independiente en ambas tablas 1994 y 2004
- Construimos tabla con variable cambio en IDH entre 1994 y 2001. Corremos regresión de cambio en IDH como variable dependiente y porcentaje de población indígena como independiente.
- Utilizando la data de gasto municipal 2004-2006, corremos la regresión de gasto anual por estudiante como dependiente y porcentaje de población indígena como independiente.
- Utilizando la data de gasto municipal 2004-2006, corremos la regresión de gasto anual por paciente potencial como dependiente y porcentaje de población indígena como independiente.

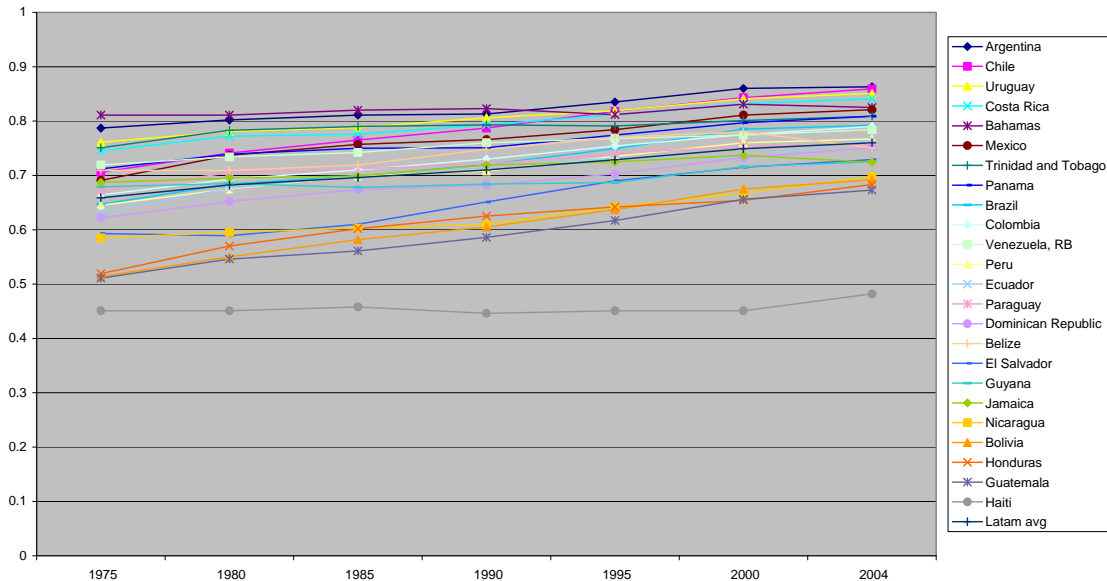
Resultados Descriptivos

Como plano de referencia comparamos la evolución del IDH por regiones del mundo y entre países de Latinoamérica, comparando con Bolivia entre 1975 y 2004. Viendo la evolución podemos ver que Bolivia avanza en forma paralela debajo del promedio de Latinoamérica. Existe convergencia en las variables de educación y salud, pero la variable de ingreso es muy baja. La evolución de Bolivia es similar a las de Guatemala, Nicaragua y Honduras. Estos países no tuvieron procesos como la LPP en este periodo.

Evolución IDH por regiones del mundo



Evolución IDH Latinoamérica

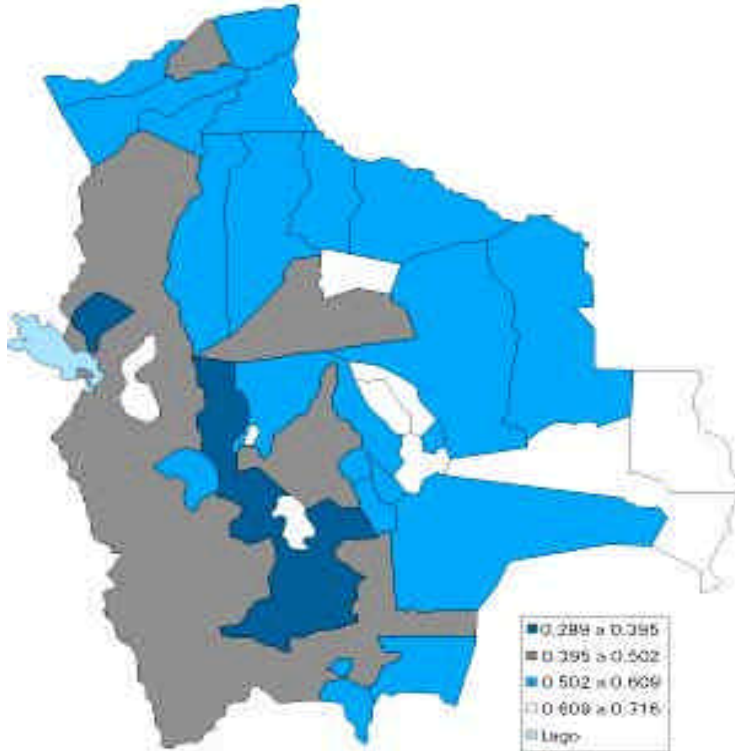


Elaboración propia en base a información de NN.UU.

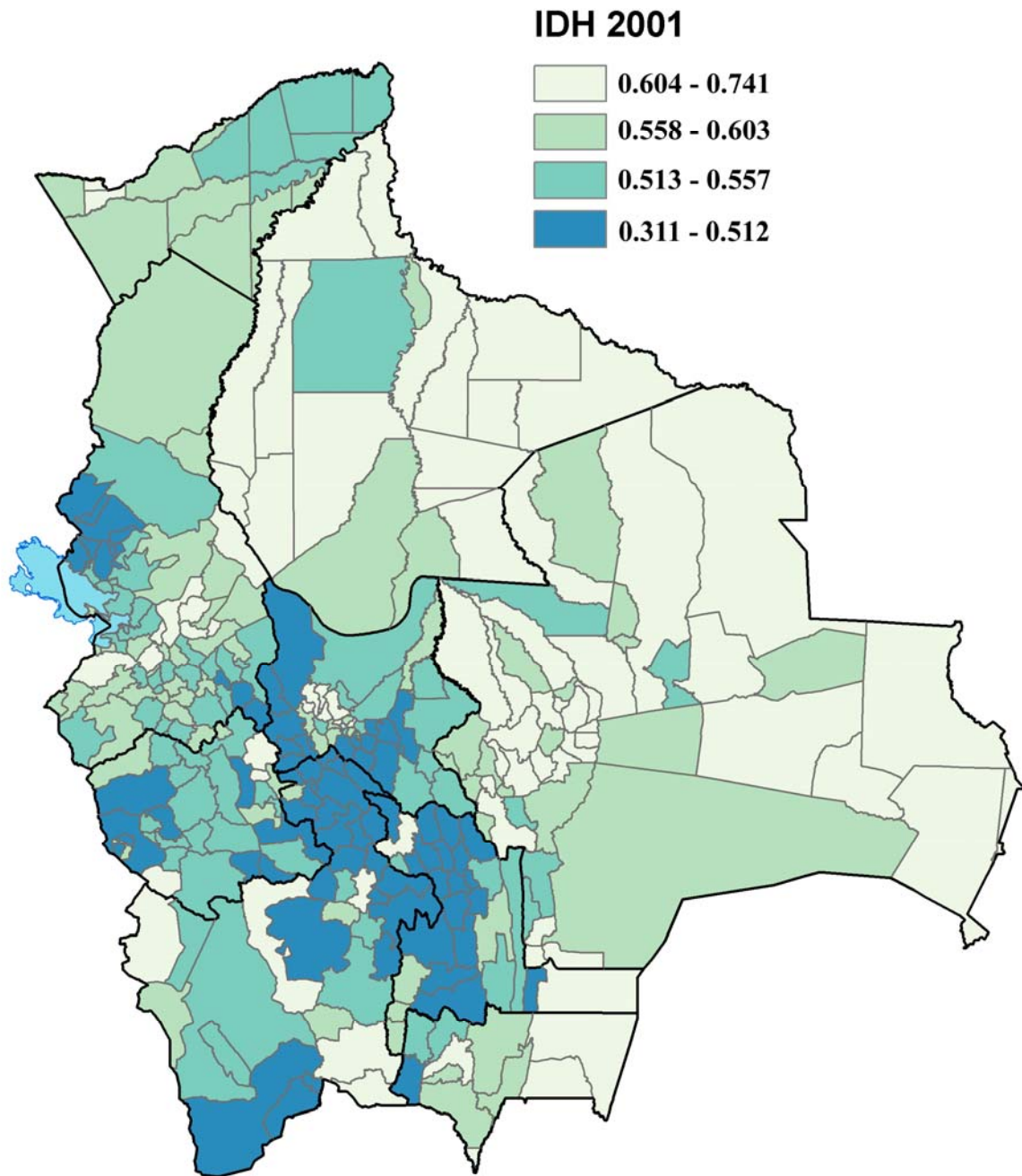
Tenemos los mapas de IDH en 1994 y 2001 de los reportes de desarrollo humano, demarcados por provincias y por colores del más oscuro al más claro por orden de IDH. Existe un área oscura de bajo IDH en el mapa y comprende norte de Potosí, partes de Cochabamba y Sucre. En 1994 existen 22 provincias por debajo de 0.4 en IDH. En 2001 existen solo 3 provincias debajo de 0.4. No podemos atribuir esto a la LPP, porque existe una progresión natural de elevación de IDH en Latinoamérica. El área oscura de menor IDH en 2001 esta en el mismo lugar que 1994. Otro indicador que mide la desigualdad, muestra una realidad más cruda. El índice GINI de desigualdad en 1993 fue 52 basado en ingreso y en 2002 subió a 60.1 La distribución de ingreso empeoro. El área oscura de bajo IDH tiene características comunes: Alta concentración de población indígena y quechua. En 2001 las provincias de menor IDH comenzaron también con menor IDH en 1994. Los casos de las provincias de Arque, Tapacari y Bolivar deben ser investigados mas, pues estando en el nivel mas bajo en 1994, en 2004 no tienen casi ningún cambio.

IDH 1994

MAPA 1
INDICE DE DESARROLLO HUMANO EN BOLIVIA
POR PROVINCIAS, 1994



Fuente PNUD



Fuente PNUD

IDH y componentes como variables dependientes explicado por porcentaje de población indígena como variable independiente

Asumimos que el porcentaje de población indígena no cambia en las provincias entre 1994 y 2001. Utilizamos el modelo más simple de regresión lineal de 2 variables:

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + u_i$$

Donde Y es el Índice de desarrollo humano (o sus componentes) y X es la variable independiente % de población indígena. Tomamos combinaciones siempre de 2 variables, por ejemplo IDH y % de población indígena, Componente Índice de educación y % población indígena, etc. Calculamos estas combinaciones separadamente para 94 y 2001. El resultado de las regresiones es el siguiente:

Información de 111 provincias:

Regresiones de %indígena como variable independiente y HDI o componentes como dependiente

año	Índice de desarrollo humano		Índice de Educación		Índice de salud, esperanza de vida		Índice de PIB ingreso per. capita	
	94	2001	94	2001	94	2001	94	2001
Parámetro	-0.168	-0.146	-0.1402	0.1205	-0.119	-0.156	-0.245	-0.161
R cuadrado	0.2976	0.2811	0.1008	0.1239	0.278	0.3424	0.3129	0.305
Valor t	-6.8	-6.53	-3.5	-3.93	-6.47	-7.53	-7.05	-6.93
PR>[t]	<.0001	<.0001	<.0007	<.0002	<.0001	<.0001	<.0001	<.0001

-La proporción de población indígena es negativamente correlacionada con IDH. Entre 1994 y 2001 el parámetro mejora de -0.1681 a -0.14596 y los valores son estadísticamente significativos.

-La proporción de población indígena esta negativamente correlacionada con el Índice de educación. Entre 1994 y 2001 el parámetro mejora de -0.14021 a -0.12052 y los valores son estadísticamente significativos.

-La proporción de población indígena esta negativamente correlacionada con el Índice de salud (esperanza de vida). Entre 1994 y 2001 la situación empeora de -0.1192 a -0.1561 y los valores son estadísticamente significativos.

-La proporción de población indígena esta negativamente correlacionada con el índice PIB de ingreso. Entre 1994 y 2001 la situación mejora de -0.245 a -0.16123. Los valores son estadísticamente significativos. Las correlaciones corroboran estas observaciones, ver anexo I.

Regresiones de cambio en IDH (94-01) y componentes como variables dependientes y población indígena como independiente.

Ahora la variable dependiente es cambio porcentual en IDH y componentes. Las variables independientes son: % de población indígena, % de población Aymará, Quechua, Guarani y No-indígena. Usamos el mismo modelo básico de regresión lineal de 2 variables:

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + u_i$$

Donde Y: es el cambio porcentual en IDH entre 94 y 2001. También puede ser el cambio del índice por componente entre 94 a 2001.

X: es el % de población indígena. Esta vez extendemos a % de población Aymara, Quechua, Guarani y no indígena independientemente.

Todas las posibles combinaciones están en la siguiente tabla. Siempre en combinaciones de 2 variables pueden ser por ejemplo: Cambio en IDH y % población indígena, Cambio en índice de Educación y % población Aymara, etc.

Las relaciones significativas están en negrita. Existe una correlación positiva entre el porcentaje de población indígena y el cambio porcentual en el índice económico. Existe una correlación positiva entre el porcentaje de población Quechua y el cambio porcentual en el índice de educación. Existe una correlación positiva entre la población Aymará y el cambio porcentual de índice económico PIB. Interesantemente, existe una correlación negativa entre el porcentaje de población no-indígena y el cambio porcentual de índice económico.

Regresiones de IDH y componentes explicadas por grupo étnico

Variable Independiente	Variable Dependiente		Cambio en Educación		Cambio en Índice esperanza de vida		Cambio en índice PIB per capita	
	Simpl e	Porcent ual	Simpl e	Porcent ual	Simple	Porcentu al	Simple	Porcent ual
% población indígena	0.022							
parámetro	15	0.08887	0.02	0.08055	0.03695	-0.03598	0.0837	0.61526
R cuadrado	0.03	0.07	0.022	0.051	0.0399	0.0087	0.0712	0.1166
PR > [t]	<	<0.005	<	<	<	<	<	<0.0002
% Quechua								
parámetro		0.07013		0.16087		-0.0212		0.10134
R cuadrado		0.0636		0.2975		0.0044		0.0046
PR>[t]		<0.0076		<.0001		<0.4892		<0.4783
% Aymara								
parámetro		0.02399		-0.0727		-0.0249		0.49742
R cuadrado		0.0077		0.063		0.0063		0.1156
PR>[t]		<0.3589		<0.0079		<0.4064		<0.0003
% Guarani								
parámetro		-0.1003		-0.2431		0.21776		-0.8955
R cuadrado		0.0026		0.0134		0.0092		0.0071
PR>[t]		<0.5974		<0.2265		<0.3168		<0.3788
%No indígena								
parámetro		-0.0889		-0.0806		0.03598		0.1166
R cuadrado		0.07		0.051		0.0087		-0.6152
PR>[t]		<0.005		<0.0171		<0.3297		<0.0002

CORRELACIONES

Para pares seleccionados

VAR: % Indígena y Cambio Porcentual en índice económico

Pearson Corr Coefficient 0.34151

Prob > [r] under Ho:Rho=0 <0.0002

VAR: %Originario Quechua y cambio porcentual en índice de educación

Pearson Corr Coefficient 0.5454

Prob > [r] under Ho:Rho=0 <.0001

VAR:%Originario Aymará y cambio porcentual en índice económico

Pearson Corr Coefficient 0.33997

Prob > [r] under Ho:Rho=0 <0.0003

VAR: %No-Indígena y cambio porcentual en índice económico

Pearson Corr Coefficient -0.3415

Prob > [r] under Ho:Rho=0 <0.0002

Gasto Municipal en 2004-2006 por población indígena y nivel de pobreza

Tenemos información para 314 municipios en el gasto municipal en salud y educación y también la variable de porcentaje de población indígena y porcentaje de población bajo NBI, necesidades básicas insatisfechas. Si la relación entre gasto y porcentaje de población bajo pobreza o población indígena es negativa significaría que las prioridades de gasto no están alineadas a beneficiar a estas poblaciones.

Continuamos usando regresiones lineares de 2 variables.

La primera regresión linear es gasto municipal en salud como dependiente de porcentaje de población indígena y el parámetro no es significativo. La siguiente regresión es gasto municipal en salud como dependiente de porcentaje de población NBI. El parámetro para NBI es pequeño y negativo, pero significativo. Entre más pobreza, menos proporción de dinero invertido en salud. Las otras regresiones para gasto en educación explicada por % de población NBI y gasto en educación explicada por % de población indígena no son significativas. Ver anexo II.

Gasto Anual en Educación por estudiante

Tenemos el micro data de gasto municipal anual por estudiante. Hacemos la regresión entre el gasto como variable dependiente y la población indígena y población NBI como independientes. El parámetro para NBI es de 7.47 y población indígena 0.93248, mas no son significativos estadísticamente. Ver anexo III.

Gasto Anual en Salud por paciente potencial

Hacemos la regresión entre gasto como variable dependiente y la población indígena y NBI como independientes. El parámetro para índice de pobreza NBI es alto 1.53523 y significativo estadísticamente. Los municipios con niveles altos de pobreza NBI gastan menos por paciente potencial. El parámetro para porcentaje de población indígena es alto y negativo -2.75897 y también significativo estadísticamente. Los municipios con altos niveles de población indígena gastan aun menos en salud por paciente potencial. Ver anexo IV.

Otras posibles evidencias de captura de la descentralización por grupos de interés

En su reporte: “Más allá del centro, descentralizando al estado”, Burki, Perry y Dillinger observan 3 potenciales problemas de la descentralización. El primero es la provisión de bienes públicos que pueden ser mas eficientes a nivel local, pero puede empeorar si es capturada por elites locales. El segundo es el la desigualdad entre distritos con diferentes niveles de recaudación, distritos pobres vs. ricos. El tercero es la estabilidad Macroeconómica en la forma de déficit recurrente, sobre gasto por gobiernos subnacionales y la inhabilidad de usar política fiscal para ajustarse a shocks económicos (Burki et al 1999).

En Bolivia observamos principalmente el primer problema. Un análisis cuantitativo es difícil por la falta de información en inversión y logro. El estudio de Faguet muestra evidencia de mayor respuesta a necesidades locales. El problema es que existe inversión en infraestructura como escuelas y clínicas, pero no tanto en educación de calidad o salud. Por eso no hay impacto en las variables de logro en salud y educación.

No existe una evidencia conclusiva sobre la captura de este proceso, más bien numerosa evidencia anecdotal que citamos a continuación. En su estudio sobre el caso de Bolivia, Altman y Lalander entrevistan a diferentes actores en el gobierno y organizaciones locales. En una entrevista 7 líderes de la asamblea del pueblo guarani manifiestan las limitaciones de la LPP, el hecho de que el comité de vigilancia no es financiado y esta supeditado al alcalde. Ellos consideran el sistema financiero de la LPP como manipulación política. Felipe Quispe, entonces de la CSTUB, considera a la LPP como una forma de mantener el status quo y que las comunidades no se benefician en nada.

De acuerdo a Johny Zambrana de PROSANA existe un desequilibrio entre el CV, el CM y el alcalde. El CV no es financiado. Los miembros del CV son amenazados por los matones del alcalde, porque cuestionan al alcalde en forma regular. Este es el caso de Tapacari, que esta en el 6to lugar mar bajo de IDH en nuestra lista. El mecanismo para controlar la corrupción también es capturado por elites y jefes políticos locales. Si el CV quiere congelar fondos por un ítem cuestionable, tienen que ir al nivel departamental y al senado, que puede estar controlado por el partido del alcalde. Generalmente el CV no procede con la denuncia, por preocupación con la comunidad. La ley de investigación de corrupción esta escrita en una forma en que el CV tiene que ir a la ciudad pagando sus propios gastos hasta el Senado o una corte departamental. Los fondos congelados son el presupuesto total y no solo el ítem cuestionado. El CV por preocupación con la comunidad, no prosiguen con los cargos, pues estarían deprivando a la comunidad de todo el presupuesto para salud, educación y otros servicios. La personería jurídica del OTN es solo rol de Vigilancia. (Albo working document UNDP 2006)

La queja frecuente acerca del CV es que no tienen recursos no están equipados ni entrenados. De acuerdo a Donna Lee Van Cott, 85% son analfabetos funcionales. Esta en el interés de los alcaldes municipales que el CV se mantenga débil.

Otro caso es Pocoata en el norte de Potosí, donde las reglas de participación política fueron liderados por partidos políticos de los “vecinos” que eran percibidos como una amenaza a los indígenas y como una forma de empoderar agentes políticos mestizos. Con la ayuda de miembros de ONG’s, sindicatos de maestros este riesgo fue una realidad anunciada para muchas comunidades indígenas (Gray Molina 2003). El énfasis en el reconocimiento de OTB’s y comunidades indígenas se desvaneció a favor de la tradicional percepción de enclaves urbano/rural que funciono para la ventaja de jefes locales arraigados y elites urbanas (Gray Molina 2003, p 358)

5. CONCLUSIONES

- La evolución del IDH de Bolivia es aun entre las más bajas de la región y es similar a otras naciones que no tuvieron procesos de descentralización en ese periodo.
- En 1994, el porcentaje de población indígena estaba negativamente correlacionado con el IDH y sus componentes de educación, salud e ingreso. El parámetro de correlación mejora en 2001 para el IDH y el ingreso y empeora para salud y educación.
- Existe correlación positiva entre el porcentaje de población indígena y el cambio porcentual en el índice de educación entre 1994 y 2001.
- Existe correlación positiva entre el porcentaje de población Aymara y el cambio porcentual de índice de ingreso entre 1994 y 2001.
- Existe correlación negativa entre el porcentaje de población no-indígena y el cambio porcentual de índice de ingreso entre 1994 y 2001.
- El gasto anual municipal en salud por paciente en 2004-2006 esta positivamente correlacionado con el indicador NBI de pobreza.

- El gasto anual municipal en salud por paciente en 2004-2006 esta negativamente correlacionado con el porcentaje de población indígena.

BIBLIOGRAFIA

- Xavier Albo, Franz X. Barrios “Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías” UNDP working document, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia” Septiembre 2006
- David Altman with Richard Lalander “Bolivia’s Popular Participation Law: An Undemocratic Democratization Process?” in Axel Hadeniux Upsala University: Decentralization and Democratic Governance, Experiences from India, Bolivia and South Africa 2003
- Pranab Bardhan “Decentralization of Governance and Development” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4. (Autumno, 2002), pp. 185-205
- José Blanes “Descentralización y Participación Popular en las Comunidades Aymaras de Bolivia: Reflexiones Sobre el Futuro de la Modernización del Estado” Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz 1999
- Christian Jette “Democratic decentralization and

poverty reduction: The Bolivian case” January 2005 UNDP Oslo Governance Center

- Stephan Klasen, Melanie Grosse, Rainer Thiele, Jann Lay, Julius Spatz, Manfred Wiebelt “Operationalising Pro-Poor Growth” A joint initiative of AFD, BMZ, DFID, and the World Bank, A country case study on Bolivia, October 2004

-Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry and William R. Dillinger. “*Beyond de Center: Decentralizing the State*” THE WORLD BANK WASHINGTON, D.C. 1999

- Jean-Paul Faguet “Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia” chapter 2 PhD dissertation at London School of Economics, November 2000

-George Gray Molina “Popular Participation, Social Service Delivery and Poverty Reduction 1994-2000”

-George Gray Molina “The Offspring of 1952: Poverty, Exclusion and the Promise of Popular Participation” in Grindle and Domingo “proclaiming Revolution” 2003

-Merilee S. Grindle and Pilar Domingo editors “Proclaiming Revolution” Bolivia in Comparative Perspective. Harvard University Press. 2003 Institute of Latin American Studies

-Rex A. Hudson and Dennis M. Hanratty, editors. *Bolivia: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1989.

-“Indice de Desarrollo Humano en Bolivia” 1998 to 2004 UNDP Bolivia

-“Autonomías indígenas en un estado intercultural boliviano” for CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado) Gonzalo Rojas Ortuste

- Country Program Evaluation (CPE) Bolivia 1990-2002, Office of Evaluation and Oversight, OVE Inter-American Development Bank.

- Fernando Landa and Wilson Jimenez “Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004 Chapter 5: Bolivia”.

- Ramiro Molina Barrios “Los pueblos indígenas de Bolivia: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001” for CEPAL-BID 2005

-Juan Antonio Morales, “The National Revolution and its Legacy” in Grindle and Domingo “Proclaiming Revolution” 2003

-Godofredo Sandoval and Researcher team, “Grassroots Organizations and Local Development in Bolivia” The World Bank Local Level Institutions Working Paper No.4” October 1998

- Donna Lee Van Cott “Institutional Change and Ethnic Parties in South America” in *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 2. (Summer, 2003), pp. 1-39

-Deborah J. Yashar “Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America” in *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1. (Oct., 1998), pp. 23-42

ANEXO I

IDH y componentes como variables dependientes explicado por porcentaje de población indígena como variable independiente

CORRELACIONES

The CORR Procedure

Pearson Correlation Coefficients,

N=111

Prob > [r] under H0 : Rho

= 0

	Percent Indigenous	Self Identified	Percent Indigenous Self
Education		Education	
Index 94	-0.31754	Index 2001	-0.3519
Prob	0.0007	Prob	0.0002
Life Exp Index		Life Exp Index	
94	-0.52694	2001	-0.5851
Prob	<.0001	Prob	<.0001
gdp Index 94	-0.55941	gdp index 2001	-0.5527
Prob	<.0001	Prob	<.0001
HDI 1994	-0.54552	HDI	
Prob	<.0001	2001	-0.5301
		Prob	<.0001

ANEXO II

Gasto Municipal en 2004-2006 por población indígena y nivel de pobreza

Resultados de Regresión, sistema SAS

The REG Procedure

Model: MODEL1

Dependent Variable: Gasto_Municipal_____destinado_a_Gasto Municipal destinado a Salud

respecto del gasto total

Number of Observations Read	314
Number of Observations Used	314

Analysis of Variance

Source	DF	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	2	3.54217	1.77108	39.19	<.0001
Error	311	14.05396	0.04519		
Corrected Total	313	17.59613			

Root MSE	0.21258	R-Square	0.2013
Dependent Mean	0.32147	Adj R-Sq	0.1962
Coeff Var	66.12750		

Parameter Estimates

Variable	Label	DF	Parameter Estimate	Standard Error
Intercept	Intercept	1	0.81407	0.05828
Indicador_NBI_____	Indicador NBI (%)	1	-0.00616	0.00072396
Poblaci_n_autoidentificada_c Población autoidentificada como Indígena (%)		1	0.00036693	0.00042041

Parameter Estimates

Variable	Label	DF	t Value	Pr > t
----------	-------	----	---------	---------

Intercept	Intercept	1	13.97	<.0001
Indicador_NBI_____	Indicador NBI (%)	1	-8.50	<.0001
Poblaci_n_autoidentificada	Población autoidentificada	1	0.87	0.3835
como Indígena				
(%				

ANEXO III

Gasto Anual en Educación por estudiante

Resultado de regresión sistema SAS

Model: MODEL1

Dependent Variable: EDUCACION_Gasto_Total_por_alumno EDUCACION_Gasto
Total por alumno

Number of Observations Read	314
Number of Observations Used	313
Number of Observations with Missing Values	1

Analysis of Variance

Source	DF	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	2	6730978	3365489	1.70	0.1850
Error	310	614940105	1983678		
Corrected Total	312	621671083			

Root MSE	1408.43096	R-Square	0.0108
Dependent Mean	1403.98574	Adj R-Sq	0.0044
Coeff Var	100.31661		

Parameter Estimates

Variable	Label	DF	Parameter Estimate	Standard Error
Intercept	Intercept	1	708.62509	386.43763
Indicador_NBI_____				
Indicador NBI (%)		1	7.47965	4.79940
Poblaci_n_autoidentificada_c				
Población autoidentificada		1	0.93248	2.78682
como Indígena				
(%)				

Parameter Estimates

Variable	Label	DF	t Value	Pr > t
Intercept	Intercept	1	1.83	0.0677
Indicador_NBI_____				
Indicador NBI (%)		1	1.56	0.1201

**Poblaci_n_autoidentificada_
comoPoblación autoidentificada
como Indígena(%)**

1 0.33 0.7381

ANEXO IV

Gasto Anual en Salud por paciente potencial

Resultados de Regresión sistema SAS

Model: MODEL1

Dependent Variable: SALUD_Gasto_Total_por_paciente_p SALUD_Gasto Total por paciente potencial

Number of Observations Read 314
 Number of Observations Used 314

Analysis of Variance

Source	DF	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	2	1951646	975823	63.43	<.0001
Error	311	4784747	15385		
Corrected Total	313	6736393			

Root MSE 124.03644 **R-Square 0.2897**
 Dependent Mean 303.44050 Adj R-Sq 0.2851
 Coeff Var 40.87669

Parameter Estimates

Variable	Label	DF	Parameter Estimate	Standard Error
Intercept	Intercept	1	368.76085	34.00421
Indicador_NBI_____				
Indicador NBI (%)		1	1.53523	0.42242
Poblaci_n_autoidentificada_c				
Población autoidentificada		1	-2.75897	0.24530
como Indígena (%)				

Parameter Estimates

Variable	Label	DF	t Value	Pr > t
Intercept	Intercept	1	10.84	<.0001
Indicador_NBI_____				
Indicador NBI (%)		1	3.63	0.0003

Poblaci_n_autoidentificada_com
Poblaci3n autoidentificada
como Indígena (%)

1 -11.25 <.0001

ANEXO V

EFFECTO POLITICO DE LA DESCENTRALIZACION SOBRE POBLACION INDIGENA EN BOLIVIA

Investigación complementaria sobre el efecto netamente político de la descentralización sobre la población indígena.

El efecto de la descentralización sobre la organización indígena es una aparente mayor participación indígena en lo político. En forma similar a la reforma agraria del 52, el objetivo de la descentralización fue destruir a la organización tradicional indígena. El proyecto de ingeniería social fue la construcción de una identidad nacional homogénea hispánica. Sin embargo, en 1952 y en 1994, la reforma tuvo resultados inesperados. Tratare de mostrar como respondió la organización indígena a los modelos impuestos de: sindicato en 1952 y municipio en 1994. La ley de participación popular reconoce a la OTB organización territorial de base, pero no le reconoce autoridad administrativa o financiera. Su rol se limita a mandar representantes al comité de vigilancia. Al contrario, el municipio, que es la representación oficial del estado, expande su jurisdicción y absorbe a las comunidades indígenas.

LITERATURA ACADEMICA PREVIA

La Dr. Donna Lee Van Cott, politóloga, menciona que los sistemas políticos descentralizados proveen de una oportunidad para que partidos étnicos se formen y sean viables (Lee Van Cott 2003). Los sistemas políticos altamente descentralizados que permiten elecciones locales, son favorables a generar partidos étnicos. El mecanismo es que las minorías étnicas están concentradas y pueden volverse mayorías en distritos descentralizados (Lee Van Cott 2003). Su análisis sobre cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica incluye a Bolivia.

La Dr. Deborah Yashar, politóloga, nos da un análisis comparativo basado en la historia para explicar porque organizaciones indígenas significativas han emergido en países como Bolivia (Yashar 1998). Existe un proceso de crecimiento en la organización política alrededor de identidades étnicas en Bolivia. Este proceso se intensifica durante

los años de la LPP. Yo haré un seguimiento a la evolución de partidos étnicos los siguientes años. Yo combino el análisis comparativo e histórico de Yashar, la idea de evolución de partidos de Lee Van Cott con los recientes acontecimientos políticos. El producto es mostrar el efecto de la descentralización sobre la organización indígena y en las elecciones nacionales.

EFFECTOS POLITICOS

La descentralización es un instrumento del proyecto de construcción de nación homogénea, dirigido por la elite hispánica de Bolivia. En 1952 se realiza una revolución como medida reactiva a la presión indígena. La elite intelectual hispana se apropia del discurso y proceso revolucionario y lo utiliza para borrar la etnicidad y la organización indígena tradicional con la imposición del sindicato. El intento falla, pero el sindicato se incorpora a la organización indígena. La LPP en 1994 es también una medida reactiva para mantener estabilidad política y social y es una continuación de 1952. Los efectos de la liberalización económica y el programa de erradicación Coca cero fueron incremento de la pobreza, represión estatal y marginalización. Con este panorama, los grupos indígenas incorporan las elecciones locales descentralizadas y la movilización social para emerger como partidos políticos viables en elecciones nacionales. Sin embargo, los resultados del 52 y 94 fueron inesperados y se podría decir que rebotaron en contra de las elites gobernantes.

En su estudio de 1998, Deborah Yashar describe la reciente tendencia sin precedentes de las organizaciones políticas indígenas en Latinoamérica. Su análisis apunta a tres elementos: reformas estatales, liberalización política y redes (networks) pre-existentes. La liberalización política ha legalizado el derecho a organizarse. Al mismo tiempo las reformas estatales, como la liberalización económica, remueven el acceso a recursos estatales y desafían la autonomía cultural. La relación corporativista entre el estado y los sindicatos agrarios se acaba. Aun mas marginalizados de la política nacional y desafiados al nivel local, los grupos indígenas se movilizan bajo identidades étnicas, utilizando redes pre-existentes (Yashar 98 p 24). Este marco describe a Bolivia casi perfectamente.

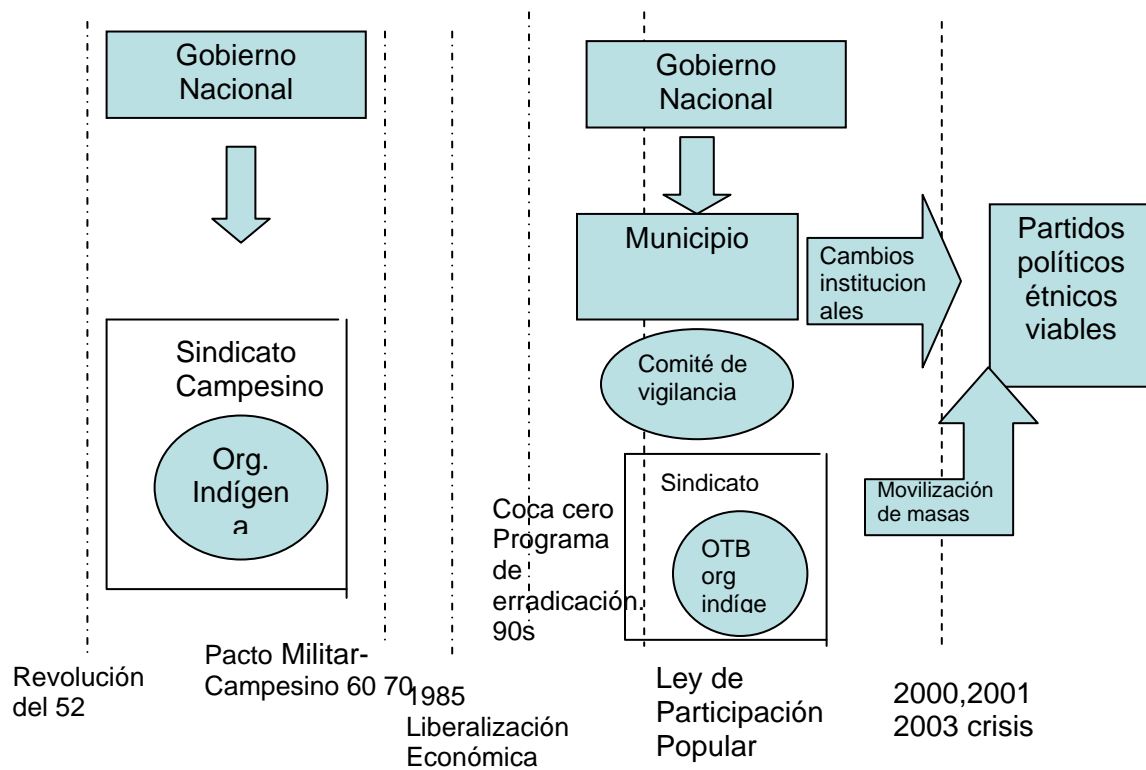
El estado boliviano trata de penetrar a la comunidad indígena para transformar su organización. Existe una dinámica de transformación en el centro de la organización indígena. Después del 52, los indígenas incorporan la estructura del sindicato para pelear

por sus intereses. Durante los regímenes militares los indígenas continúan usando el sindicato como forma para negociar con el gobierno. Después de la LPP más complejidad se suma. El sindicato ya no es el principal nexo con el gobierno. Las OTBs son legalizadas con autoridad limitada. En el nuevo contexto miembros de la CSUTB o sindicato agrario deciden formar el partido de la ASP (asamblea por la soberanía de los pueblos). Participan en las primeras elecciones municipales de 1995 y ganan una significativa representación. Antes de la elección de 1999 ocurre una división adentro de la ASP, donde el ISPS emerge. El ISPS también incrementa sus votos a nivel nacional y municipal (Lee Van Cott 2003, p 23). Tenemos un movimiento social histórico que apropia canales democráticos para incrementar su representación política.

El efecto inmediato de la LPP se vio en la primera elección de alcaldes municipales de 1995. De acuerdo a George Gray Molina al principio hubo un rechazo inicial de la dirigencia indígena. Los resultados de la primera elección fueron que 25% de los concejales municipales se identificaban como indígenas o campesinos (Gray Molina 2003). Seguimos la progresión de elecciones municipales y nacionales hasta el 2005. Se incrementa el número de indígenas electos, especialmente cuando se modifica la ley electoral para admitir agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

La evolución de la organización política indígena del diagrama muestra la incorporación de diferentes estructuras que representaron a la población indígena a lo largo del tiempo. Los eventos mayores están marcados con su año. Después de 1952 se comienza con la imposición del sindicato sobre la organización central indígena. En 1994 vemos el mismo proceso de imposición del municipio sobre la organización indígena ya transformada. Esta dinámica de transformación no acaba y existe mucho conflicto entre la comunidad indígena, el sindicato, comité de vigilancia y las autoridades municipales.

Evolución de la Organización Política Étnica en Bolivia



Evolución de los partidos políticos indígenas en Bolivia

Election	Municipal	National	Municipal
Year	1995	1997	1999
Party MRTKL	33 council seats		2 council seats
ASP*	50 council seats 11 mayoralties	3.7% Nationwide 3 seats lower chamber (17.5% in Cochabamba)	1.12% Nationwide 29 council seats 5 mayoralties
ISPS-MAS			3.27% Nation share seats 79 council seats
MIP			
Pueblos ** Indigenas			

Election	National	Municipal	National
Year	2002	2004	2005
Party MRTKL			
ASP*			
ISPS- MAS	20.94% nationwide 8 senators 27 seats lower chamber	25.17% nationwide 455 council seats	53.7% Nationwide 12 senators Presidency 72 seats lower chamber
MIP	6.09% nationwide 6 seats lower chamber	3.76% nationwide 68 council seats	1.90%
Pueblos ** Indigenas		5.25% nationwide 95 council seats	

Fuente, construcción propia en base a CNE Bolivia

* ISPS se divide de ASP uso la sigla antigua MAS para registrarse en 1999

** Ley cambia permitiendo Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas

Conclusiones

-La organización local indígena en Bolivia es un sistema de capas múltiples, como menciono Gray Molina. Este sistema tiene elementos de la organización tradicional y las estructuras impuestas por el gobierno. El primer ejemplo es el sindicato impuesto por el MNR que la comunidad indígena tuvo que ajustar transfiriendo elementos propios como la rotación de cargos. Con la LPP las comunidades están en el proceso de adaptación a la nueva estructura. Existen 3 estructuras co-existiendo. El conflicto actual es la captura del municipio por las elites urbanas no indígenas. Como ejemplo esta la inversión en obras

publicas en el pueblo que no benefician a las comunidades. En este caso el impacto de la LPP es más desigualdad y mantenimiento del control de las comunidades o status quo.

-Las agrupaciones indígenas como CSUTB pueden usar cambios institucionales como la LPP para construir partidos políticos que los representen. La descentralización es un canal democrático disponible. Al principio el MAS fue un ejemplo de esto.

-Existe un incremento de representantes indígenas elegidos, pero no significa que la organización tradicional se reconozca más.

Bibliografía incluida en pagina 20.