

Sneak peak of Professor Faguet's Popular Democracy, part 4 of 5

To celebrate the Spanish-language launch of **Professor Jean-Paul Faguet's** book *Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*, we will be publishing the first chapter of the book as part of a five part series over the coming month. **You can read our post about the book launches in Bolivia here.**

In case you've missed it, you can read part 1/5 [here](#). And 2/5 [here](#). And 3/5 [here](#).

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

Así me embarqué en lo que nunca esperé serían 15 años de investigación. Mi primera tarea era establecer exactamente cómo se había hecho la reforma y recoger información. Volví a Bolivia en 1995, 1997 y 2007 para conducir una serie de entrevistas de alto nivel con algunos de los arquitectos de la descentralización, políticos influyentes y funcionarios gubernamentales involucrados en la reforma, y con empresarios líderes, expertos en políticas públicas y académicos en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que habían observado detenidamente el desarrollo del proceso. En algún momento de mi ausencia, unos cuantos de mis compañeros del equipo de fútbol de fin de semana se habían vuelto viceministros en el nuevo gobierno, así que tomando muchas tazas de café, obtuve acceso a una avalancha de datos en bruto acerca de flujo central-local de recursos, planes presupuestarios municipales y gastos e inversiones reales. Estos datos —limpios y sistematizados al año siguiente, y luego actualizados con menos café y más imploraciones— formaron el núcleo de la base de datos que analizo. Podía entonces comenzar a preguntar: ¿Por qué Bolivia se descentralizó? ¿Qué fue exactamente lo que la descentralización cambió? ¿Cómo invirtieron los municipios los fondos recientemente transferidos?

El resultado es el capítulo 1, que examina el impacto de la descentralización en el uso de recursos por sector, la asignación de recursos en el espacio, su distribución entre los municipios más ricos y más pobres, y la capacidad de respuesta de las inversiones locales a los indicadores objetivos de demanda. La estadística descriptiva de la base de datos proporciona evidencia de lo que la descentralización logró o no logró. Como en el caso de cualquier otra forma de estadística

descriptiva, no la interpreto más que como indicativa en tanto proporciona un panorama global de las principales tendencias antes y después de la reforma, pero solo insinúa las causas de esas tendencias. En particular, estos gráficos no establecen relaciones causales entre la descentralización y las varias tendencias posteriores a 1994 que describen. Tales afirmaciones pertenecen a capítulos posteriores, basadas en un análisis econométrico más riguroso. Pero antes de adentrarnos en tal análisis, es instructivo exponer los grandes hechos, examinar la topografía fiscal de Bolivia y familiarizarnos con las tendencias más importantes que requieren explicación.

Y las tendencias, como veremos, son muy claras. Los gobiernos locales a lo ancho de Bolivia invirtieron sistemáticamente en sectores diferentes en relación a lo que el gobierno central había hecho hasta entonces, y lo hicieron de manera más receptiva a las demandas locales. ¿Cómo sucedió esto? ¿Cómo los procesos políticos y sociales a nivel micro pudieron llegar a estos resultados agregados? Para responder a estas preguntas, hice seis meses de trabajo de campo en nueve municipios durante 1997, seguidos de una nueva ronda de actualización del trabajo de campo en el año 2009. La investigación fue diseñada como un conjunto coherente de estudios de caso para facilitar el análisis comparativo. Los nueve municipios tenían que ser ampliamente representativos de la diversidad económica, política, geográfica y demográfica. Primero usé una base de datos para identificar una lista corta de municipios prometedores, luego analicé estos —junto con una serie de gente conocedora con experiencia directa en estos gobiernos locales y contextos sociales— y finalmente hice una selección de diez casos. Con ayuda de un gran amigo antropólogo, Armando Godínez, preparé cuestionarios detallados para diferentes tipos de entrevistas, parcialmente estructuradas y no estructuradas. Después de mucho intercambio de ideas y revisión, puse a prueba los cuestionarios en Pucarani. Esto reveló una serie de problemas, sobre todo una pobre redacción y el orden equivocado de preguntas específicas. Revisamos los cuestionarios otra vez, descartamos los resultados de la prueba piloto y volvimos al campo.

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

Durante tres meses en la primavera de 1997 y otros tres meses en el otoño, entrevisté a alrededor de 300 personas en un programa sistemático aplicado a cada municipio; reuní mapas, presupuestos y otros datos locales; y observé en general la vida local. Los resultados de esta investigación se convirtieron en nueve estudios de caso de las diferentes respuestas locales al mismo impacto de descentralización, y de lo que motivó estas respuestas. Los dos estudios incluidos en este libro son los casos extremos de fracaso y éxito municipal. Comparar los extremos resalta de forma inequívoca las diferencias sistemáticas en la toma de decisiones. Esto, a la vez, facilita la teorización acerca de las causas internacionales, los efectos y las condiciones necesarias que se relacionan con la calidad de los gobiernos locales; de ahí que los capítulos 2 y 3 partan del nivel nacional para examinar cómo funciona la gobernabilidad a nivel municipal o submunicipal. Me baso aquí en evidencia de calidad y en abundante descripción para analizar el trabajo de los gobiernos locales a un nivel micro, en el

peor y en el mejor de mis estudios de caso, Viacha y Charagua, que representan bien los extremos de desempeño municipal en la totalidad de Bolivia. Los otros siete casos confirman las perspectivas analíticas presentadas aquí, pero solo las mejoran moderadamente. Están transcritos como un capítulo extra disponible en governancefrombelow.net, y en el sitio de web de la editorial de la Universidad de Michigan.

The next part of the series will be published on Thursday 6 July.

Alternatively, [you can download the Spanish-language version of the book here.](#)

Professor Jean-Paul Faguet works at the frontier between economics and politics, using quantitative and qualitative methods to investigate the institutions and organizational forms that underpin development. Specific fields include political economy, comparative politics, institutional economics, and development economics.

The views expressed in this post are those of the author and in no way reflect those of the International Development LSE blog or the London School of Economics and Political Science.

June 29th, 2017 | [Publications, Topical and Comment](#) | [0 Comments](#)
