

Sneak peak of Professor Faguet's Popular Democracy, part 3 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 have missed it, you can read part 1/5 here. And 2/5 here.

Comprender la descentralización

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

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

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

La primavera de 1994 no me pilló en una biblioteca en Londres o en cualquier otro lado sino en La Paz, donde disfrutaba de los privilegios y me exasperaba con la supervisión del portafolio de

“inversión social” del Banco Mundial. El jefe más maravilloso que jamás tendré me permitía pasar una semana al mes en la parte de atrás de un jeep que traqueteaba por caminos de tierra, o viajar en pequeñas avionetas a comunidades remotas para visitar escuelas, clínicas y programas de capacitación que estaban en fase de planificación o ejecutándose. En los tres años anteriores había llegado a conocer y a admirar el duro trabajo y perseverancia de los bolivianos pobres que viven en los interminables valles andinos o que habitan anidados en una curva de un río a lo largo de la frontera con Brasil. Esta gente a menudo carece de electricidad, agua potable y saneamiento. Las escuelas funcionan más allá de su capacidad —niños pequeños y más grandes revueltos en una o dos aulas, y muchas veces sin ventanas, libros o techo. Para muchos la vida no es la del siglo XX sino la de los primeros agricultores que araban la tierra con animales o sembraban con ayuda de azadones.

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

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

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

The next part of the series will be published on Thursday 29 June.

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 22nd, 2017 | [Publications](#) | [0 Comments](#)

☺