
CURRENT DEBATES

Reformas y desarrollo en Bolivia: Retos analíticos de evaluaciones empíricas

Farthing, Linda y Kohl, Benjamin (2014): *Evo's Bolivia: continuity and change*. Austin, Texas: University of Texas Press, 272 p.

Faguet, Jean-Paul (2012): *Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 358 p.

Marco Just Quiles

Freie Universität Berlin

En las últimas dos décadas Bolivia ha sido un laboratorio para diferentes experimentos de carácter político y social. En específico, dos acontecimientos han despertado un fuerte interés dentro y fuera del mundo académico: los procesos de descentralización a mediados de los años noventa y las reformas progresistas del gobierno de Evo Morales desde la década pasada. Ambos han sido considerados ejemplos paradigmáticos de transición. Por un lado, la reforma de descentralización de 1994 constituye una de las más rigurosamente implementadas a nivel mundial. Por otro lado, la agenda política del gobierno de Morales ha promovido medidas de inclusión social y cambios institucionales innovadores que despertaron grandes esperanzas en los círculos liberal-izquierdistas más allá de Bolivia.

La pregunta clave en los debates acompañantes ha sido la cuestión de cómo evaluar los respectivos resultados empíricos. Numerosos trabajos han llegado a conclusiones distintas, sobre todo en cuanto a

los impactos socio-económicos de estas reformas (por ejemplo, Crabtree y Chaplin 2013, Ernst y Schmalz 2012, Pérez Sáinz 2014). No obstante, destacan tres limitaciones analíticas comúnmente observables.

Primero, las evaluaciones, tanto positivas como negativas, están sujetas en su gran mayoría a un juicio normativo y generalizado sobre logros y fracasos de las reformas, descuidando los múltiples factores institucionales y contextuales (geografía, demografía, cultura) que condicionan su implementación. Con ello, se transmite la idea errónea de que se trata de intervenciones políticas unidimensionales que dependen principalmente del desempeño de los actores políticos. En realidad, el contexto institucional y local afecta fuertemente sobre los resultados e impactos de una reforma política.

Segundo, pese a la creciente adopción del enfoque subnacional, gran parte de la literatura referida se limita a analizar los im-

pactos de dichas reformas a nivel nacional (“nacionalismo metodológico”). Por consiguiente, el análisis padece de una grave distorsión debido a las grandes variaciones territoriales que caracterizan comúnmente la implementación de una reforma a nivel local.

Tercero, pocos trabajos aplican una mirada analítica de mediano o largo tiempo, lo que resulta imprescindible para evaluar adecuadamente el verdadero impacto socio-económico de una reforma. Las variables que determinan dichos resultados (por ejemplo, la calidad de las instituciones o el contexto local) suelen ser producto de procesos históricos y, por ende, acumulativos.

Ante esta crítica, los dos libros aquí discutidos son ejemplos interesantes y recomendables para todos aquellos interesados en conocer estrategias de investigación que evitan, en gran medida, caer en la trampa de una evaluación simplista y normativa. En su obra, Linda Farthing (escritora independiente) y Benjamin Kohl (Profesor de Geografía y Estudios Urbanos, Temple University †) presentan un análisis integral y muy documentado sobre el “proceso de cambio” desde la elección presidencial de Evo Morales en 2005. Por otro lado, Jean-Paul Faguet (Profesor de Economía Política de Desarrollo, London School of Economics) explora en su libro la experiencia y los resultados del proceso de descentralización implementado en Bolivia con la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994. Ambos libros tienen como objetivo principal evaluar el impacto socio-político de los respectivos acontecimientos. Por el

hecho de diferenciarse significativamente en su acercamiento metodológico y su profundidad analítica, las dos obras exponen de manera ejemplar las potencialidades y límites inherentes en las distintas estrategias de investigación.

Farthing y Kohl eligen un acercamiento cualitativo. Su argumento principal consiste en resaltar las particularidades históricas, geográficas, demográficas y económicas de Bolivia que limitan cualquier acción estatal más allá de un programa político. Es esta consideración de los factores macroestructurales lo que diferencia Evo’s Bolivia de otros trabajos semejantes por que posibilita una mirada mucho más imparcial y más equilibrada de los procesos acontecidos. Ofreciendo un análisis integral de la variedad de intervenciones estatales y su consiguiente impacto cotidiano, el logro más destacable del libro es, por ende, que evita un pensamiento en blanco y negro. Más bien brinda una evaluación prudente sobre los logros y fracasos, pero también sobre los márgenes de maniobra del actual gobierno boliviano. En este sentido, los autores proponen medir los resultados políticos desde una perspectiva de lo posible y no de lo normativo.

El acercamiento casi etnográfico (entrevistas cualitativas y observación participativa) sitúa de manera ilustrativa a los individuos en el centro del análisis. Los autores procuran darle voz a una multitud de personas, desde el propio presidente Morales hasta activistas sociales y ciudadanos ordinarios. Con esta decisión se presenta una dimensión de los cambios acontecidos que va más allá de la esfera política e insti-

tucional, abarcando acertadamente la cotidianidad. Sin duda, este planteamiento constituye uno de los méritos sobresalientes de esta obra, que además está escrita de manera muy accesible para cualquier público. Especialmente el lector con poco conocimiento sobre la materia apreciará un texto fácilmente comprensible, agradablemente comprometedor y sobre todo muy informado.

En nueve capítulos los autores presentan de manera panorámica tanto los rasgos geográficos, demográficos e históricos del país, como también el ascenso del actual partido oficialista “Movimiento al socialismo” (MAS). Evalúan los cambios en el ámbito político —estilo de gobierno, ampliación de derechos sociales y política exterior— explorando sus legados intrínsecos (limitada capacidad del aparato estatal, mercado laboral vulnerable, conflictos étnicos) así como también sus condicionantes externos (dependencia de la cooperación y de organismos internacionales). Del mismo modo, Farthing y Kohl examinan las dinámicas en el campo económico, señalando la persistente dependencia de las exportaciones de materias primas. También evalúan las medidas del gobierno actual en el campo de la política social (salud, educación y protección social). Considerando la importancia de este campo en la agenda del actual gobierno, aquí el análisis de Farthing y Kohl carece de profundidad, en específico por la falta de datos empíricos más elaborados. En los últimos capítulos brindan un resumen de los cambios de varias políticas públicas (tierra, antidrogas, política social) pero también de las continuidades, en especial

la persistencia del modelo económico extractivo.

La debilidad de la obra se encuentra, a pesar de referencias aisladas a datos duros, claramente en la falta de conceptos teóricos y métodos analíticos más elaborados, necesariamente requeridos en la calificación compleja de las políticas públicas. Si bien los autores hacen referencia a algunos datos duros, el escaso uso de indicadores e instrumentos cuantitativos impide una evaluación más robusta. Además, esta restricción metodológica oculta la existencia de notables desigualdades territoriales en el efecto local de los cambios iniciados por el gobierno. Este último aspecto es crucial porque constituye un gran reto para el desarrollo sostenible al producir nuevas inequidades sociales. De este modo, a veces el trabajo da la impresión de inspirarse más en el discurso político que en los resultados medibles de las políticas públicas.

La crítica acerca de la debilidad metodológica resulta más perceptible comparando Evo's Bolivia con el libro de Jean-Paul Faguet. El autor parte del caso boliviano para abordar el tema controvertido de la descentralización y sus impactos sobre la calidad de la gestión pública. Su acercamiento metodológico constituye un ejemplo exitoso en la combinación de métodos más allá del contexto estudiado. El uso combinado de herramientas cuantitativas (econometría) e instrumentos cualitativos (estudio de caso), constituye sin duda la ventaja más destacable de esta obra. Además del rigor metodológico, este libro premiado impresiona por su madu-

rez teórica y su refrescante estilo de escritura. Resulta interesante que el punto de partida de Faguet comparte, en esencia, el reclamo de Farthing y Kohl de considerar los factores estructurales en la evaluación de procesos de cambio en políticas públicas.

El mensaje principal del libro es que el resultado de la descentralización depende principalmente de las características contextuales del nivel local —la estructura social, económica y política— y las dinámicas entre estas, causadas por las medidas descentralizadoras. En vez de seguir la mirada normativa (“es descentralización buena o mala”) inherente a la mayoría de trabajos existentes, el autor propone aplicar un enfoque desde lo local para responder a la pregunta ¿por qué algunos gobiernos locales muestran resultados exitosos y otros no? Es decir, no se pregunta por lo que la descentralización produce sino por los factores contextuales que impactan sobre su resultado variado. Este acercamiento genera un novedoso modelo teórico de “gobernanza desde abajo” (p.199)¹, que muestra cómo la interacción entre grupos cívicos y actores económicos determinan la calidad de la gobernanza local.

En nueve capítulos el autor desarrolla con mucha finura su mensaje central. En el primer capítulo el autor introduce las reformas y resultados de la descentralización en Bolivia comparando el gasto público en diferentes sectores antes y después de la implementación. El lector percibe una buena impresión general sobre las particularidades del caso boliviano.

Según el autor, las reformas triunfaron por la asignación real de recursos fiscales y competencias políticas a los gobiernos locales. Si bien algunos indicadores utilizados parecen debatibles (por ejemplo, el porcentaje de hogares con seguros privados para medir la necesidad de gasto en salud o el número de estacionamientos públicos para medir la necesidad de gasto en transporte), hay que elogiar la exhaustiva colección de datos subnacionales que sustentan su argumento. Antes de profundizar en el análisis del gasto mediante un modelo más elaborado, el autor introduce evidencia cualitativa recogida en dos municipios bolivianos que constituyen casos opuestos en cuanto al efecto descentralizador. Posteriormente se centra en el análisis cuantitativo del gasto público y sus determinantes. Los resultados indican que la descentralización ha incrementado significativamente la receptividad del gasto público ejercida por los gobiernos locales. No obstante, dos factores claves parecen determinar la eficacia de la gobernanza local: la capacidad de presión de empresas locales y la densidad organizativa de la sociedad civil.

Después de revisar los resultados, a la luz de la literatura existente, Faguet introduce su modelo teórico para explicar las diferencias territoriales en la capacidad local de respuesta y rendición de cuentas. El modelo se centra en la apertura y competencia políticas que finalmente determinan la calidad de los gobiernos locales. La condición de apertura y competencia, en cambio, es endógena a la interacción entre actores del sector privado y organizaciones cívicas. En lugares con una economía

¹ Governance from below.

local heterogénea y una sociedad civil activa, la competencia política suele ser abierta, lo que incrementa la capacidad de respuesta del gobierno local. En lugares con un ambiente político cerrado y poca competitividad, la vigilancia y rendición de cuentas del gobierno local tiende a ser más baja.

Entre los pocos puntos débiles destaca la escasa referencia a literatura crítica sobre las carencias institucionales de las reformas de descentralización en Bolivia. Entre estas, se menciona sobre todo la asignación de recursos per cápita, efecto multiplicador de la prosperidad fiscal de municipios de elevada población que desfavorece a los más pequeños. Al obviar estos condicionantes, Faguet a veces parece demasiado optimista con el resultado general de la descentralización. También se echa de menos una mayor distinción conceptual entre el gasto municipal y la cobertura real de los servicios públicos. El texto a veces sugiere implícitamente que el aumento del gasto público incrementa necesariamente la prestación de bienes públicos y con ello la calidad de vida de los ciudadanos. Datos censitarios de 2001 y 2012 demuestran que esta es una suposición errónea. Por último, una de las fuentes principales del trabajo, el Censo Municipal de 1997, es prácticamente desconocida, incluso entre expertos bolivianos. Aunque Faguet loablemente ha publicado todas sus bases de datos en la red (<http://governancefrombelow.net/>), se hubiera deseado una mayor aclaración respecto al poco reconocimiento de esta fuente fundamental.

En resumen, las dos obras presentadas ofrecen un valioso estímulo a la reflexión sobre los retos analíticos inherentes en el afán de evaluar el impacto de las reformas mencionadas sobre el desarrollo en Bolivia. En cuanto a la crítica de no considerar legados históricos y factores estructurales, Farthing y Kohl indican una dirección prometedora. Ante evaluaciones predominantemente normativas, Evo's Bolivia logra un análisis equilibrado sobre los procesos de cambio en Bolivia sin ignorar los factores contextuales que determinan los resultados aparentemente ambivalentes. Respecto a la necesidad de vencer el "nacionalismo metodológico", Decentralization and popular democracy constituye un ejemplo exitoso que además supera, con una impresionante limpieza metodológica, las carencias principales de los trabajos que adoptan técnicas o bien exclusivamente cuantitativas (simplificación de fenómenos y procesos complejos), o cualitativas (representatividad de los resultados). Esto corresponde a la creciente exigencia de considerar los espacios subnacionales como campos de análisis.

Bibliografía

Crabtree, J & Chaplin, A. (2013): Bolivia: Process of Change. London; New York: Zed Books.

Ernst, T. & Schmalz, S. (2012): Un balance del primero mandato del gobierno Morales. La Paz: Plural.

Pérez Sáinz, J.P. (2014): El tercer momento rousseauniano de América Latina. Posneoliberalismo y desigualdades sociales. *desiguALdades.net Working Paper Series 72*, Berlin: *desiguALdades.net*.