

# Notas sobre democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia

## Sumario

*Introducción. Un marco conceptual mínimo. Gobernabilidad local (eficacia/eficiencia, legitimidad/legalidad). Gestión local y participación. El municipio y sus RIG en un marco de gobernanza multinivel. Las reglas de juego. Conclusiones*

## Resumen

*Gobernabilidad y gobernanza son dos términos relativamente nuevos en el contexto político boliviano, su significación ha sido y es objeto de constantes debates y uno de sus ámbitos de aplicación más importantes es, a partir del establecimiento de las políticas de descentralización, definitivamente el local municipal. El municipio y su gobierno se constituyen hoy en el nivel territorial, político y administrativo encargado de canalizar un importante porcentaje de la inversión pública nacional, emergiendo además como un espacio político que ha permitido el redimensionamiento de las relaciones entre el Estado en su manifestación local y la Sociedad Civil, en la perspectiva de una mayor profundización de la democracia.*

**Palabras clave:** *Democracia, gobernabilidad, gobernanza, gobierno local, gerencia política y participación social*

## Abstract

*Governability and governance are two relatively new terms in the Bolivian political context, their meaning have been and is object of constant debates and one of its more important scopes of application is, from the establishment of the decentralization policies, definitively the municipal level. The municipality and its government are constituted today in the territorial, political and administrative level in charge to canalize an important percentage of the national public investment, emerging in addition like a political space that has allowed to the re-sizing of the relations between the State in its local manifestation and the Civil Society, in the perspective of a greater deepening of the democracy.*

**Key words:** *Democracy, governability, gobernanza, local government, political management and social participation.*

**Artículo:** *Recibido, diciembre 20 de 2005; aprobado, marzo 7 de 2005*

**Iván Arandia:** *Investigador adscrito al Instituto de Sociología Boliviana (ISBO) – Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier. Investigador del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia – PIEB Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Master en Ciencia Política. Cursante del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid.*

**Correo electrónico:** [iarandia@enlared.org.bo](mailto:iarandia@enlared.org.bo)



# Notas sobre democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia

Iván Arandia L.

Superado el ciclo autoritario vigente en Bolivia entre mediados de los años sesenta y comienzos de los ochenta, el tema de las reformas estatales pasó a ocupar un lugar central en la agenda pública nacional, por entonces centrada en el diseño y aplicación un conjunto de medidas políticas y administrativas destinadas a enfrentar los nuevos desafíos mundiales, a saber: a) La primacía de la economía de mercado; b) El nuevo rol de la inversión privada en el desarrollo; c) La globalización; d) La necesidad de promover el desarrollo productivo y empresarial; e) La descentralización y f) El redimensionamiento del gasto público (Grebe, 1998, p. 25-26).

El proceso hiperinflacionario que devastó la economía nacional a inicios de la década de los 80 aceleró la aplicación de la primera generación de reformas estatales destinadas a restablecer el equilibrio macroeconómico a través del Plan de Ajuste Estructural, sin conseguir, pese a su notable éxito, la recuperación del aparato productivo nacional, identificándose un notable aumento en los niveles de desempleo y subempleo, provocando paralelamente el ahondamiento de las brechas sociales a raíz de las desigualdades en la redistribución del ingreso.

Esta situación generó la necesidad de la aplicación de un segundo paquete de reformas estatales, cuya orientación se centró en el rediseño de la estructura organizativa estatal y la modificación de sus patrones de funcionamiento, con la finalidad de fortalecer las capacidades regulatorias estatales y contrarrestar los efectos negativos que la nueva política económica provocó en amplios sectores de la población, apuntalando su planteamiento en varios ejes estratégicos.

En este segundo paquete de reformas destacan la descentralización y la participación popular, aspectos hasta hoy indisolublemente asociados a la municipalización, como estrategias diseñadas y aplicadas en la perspectiva de establecer mecanismos más justos de redistribución territorial de la inversión pública y profundizar la democracia redimensionando las relaciones entre el Estado y el ciudadano.

El municipio y su gobierno se constituyen hoy en el nivel territorial, político y administrativo encargado de canalizar un importante porcentaje de la inversión pública nacional, emergiendo además como un espacio político que ha permitido el redimensionamiento de las relaciones entre el Estado en su manifestación local y la Sociedad Civil en la perspectiva de una mayor profundización de la democracia, empero, es también necesario considerar que la municipalización es parte de una estrategia de redistribución territorial del poder que ha dejado pendiente un tema de trascendental importancia: la descentralización hacia los niveles intermedios.

Este proceso se ha visto influenciado por diversos factores: a) En lo externo, el sector privado, las relaciones internacionales en el marco de la economía de libre mercado y las políticas de los organismos financieros multilaterales, y b) En lo interno, la necesidad de fortalecer las ca-

pacidades propias de gestión pública local, estableciendo al mismo tiempo un nuevo modelo relacional entre los diferentes niveles gobierno y administración y entre estos con la sociedad civil, introduciéndose un nuevo modelo de administración y democratización a partir de lo local.

En este contexto, el presente trabajo procura describir los importantes cambios introducidos en la administración pública boliviana a partir de lo que se ha venido a denominar “gobernabilidad y gobernanza local”, cuya significación ha sido y es objeto de constantes debates y uno de sus ámbitos de aplicación más importantes es, a partir del establecimiento de las políticas de descentralización, definitivamente el local municipal.

### Un marco conceptual mínimo

Las palabras, los conceptos, los discursos, al igual que otros símbolos son estructuras de poder que tienen la capacidad de visualizar o invisibilizar posibilidades de acción, de articular o desarticular relaciones, de incluir o estancar inclinaciones prácticas. De ahí que toda palabra o discurso, particularmente referidas al campo político de una sociedad, sea a la vez también un hecho político capaz de producir efectos políticos y de inhibir actitudes políticas de ciertos grupos y de ciertas personas. Esto significa que, al menos en política, no hay palabras neutras, técnicas, imparciales, asépticas, susceptibles de navegar inmaculadamente por encima de las estrategias, de las luchas y confrontaciones desplegadas por los sujetos en torno al registro y gerencia de la cosa pública de una sociedad (García, en AIPE [Ed.], 2002).

Con esta advertencia, iniciamos el análisis de la gobernabilidad y la gobernanza, dos de los términos más utilizados y quizás menos comprendidos en materia de política y administración pública local en el país, con la pretensión, tal vez aventurada, de contribuir a la identificación de los elementos básicos para su delimitación conceptual y correcta aplicación (si es que esta es posible) a la esfera de la discusión sobre las reformas asociadas al gobierno local en Bolivia.

Existen posiciones muy bien sustentadas que afirman que el estudio de esta terminología no aporta nada científicamente relevante en el debate político actual, inclinándose por considerar separadamente las nociones de efi-

ciencia y legitimidad como los factores determinantes que hacen a un concepto más amplio y complejo relacionado con “calidad de la democracia”; sin embargo, mientras esto no ocurra y en la medida que esta terminología continúe siendo utilizada con alguna frecuencia en el debate público nacional e internacional, vale el esfuerzo por intentar un acercamiento sistemático a su significación, aún a riesgo de lograr resultados de validez limitada.

Una primera aproximación nos permite la identificación de un conflicto de corte idiomático, emergente del intento de incursionar en el análisis de dos y hasta tres vocablos que, además de nuevos, resultan en su origen ajenos a nuestra lengua, lo que de inicio representa un serio obstáculo de orden etimológico: *governability*, *governance* y *governing*.

Su significación continúa siendo objeto de intensos debates tanto en el plano político como en el académico, no obstante, considerando la abundante producción bibliográfica hasta ahora desarrollada, la discusión sobre el tema ha llegado a un “status” de madurez suficiente como para afirmar que la significación castellana de estos vocablos es posible, aún en el marco de un debate inconcluso. En esta perspectiva, el término de *governability* se traduce como gobernabilidad, adoptando un sentido instrumental que alude exclusivamente a las capacidades gubernativas de gestión política/administrativa y dirección colectiva y el de *governance* como gobernanza, que con un sentido más amplio y predominantemente normativo/medioambiental, hace referencia al sistema de actores, valores e instituciones en el que se desarrolla la acción del gobierno, considerado éste como uno más entre una pluralidad de actores.

A este ya de por sí complicado panorama de neologismos, otros autores introducen el término de *governing*<sup>1</sup>, traduciéndolo como gobernanza o acción de gobierno, refiriéndose al ajuste efectivo y legitimado entre las necesidades de iniciativa y coordinación del gobierno y de sus propias capacidades (Baena, 2000).

Creemos que se trata de un uso excesivo que bien podría evitarse considerando que este término no se constituye más que en un componente accesorio al factor de eficiencia subyacente ya en el concepto de gobernabilidad, en cuyo análisis se identifican dos enfoques:

a) El primero, al que bien podría denominarse como “amplio”, engloba en una misma

<sup>1</sup> La mención a este término solo responde a la necesidad de contextualizar y no es objeto de análisis directo en el presente trabajo.



expresión tanto las capacidades gubernamentales propias como las condiciones existentes en el sistema político en el que el propio gobierno desarrolla sus acciones, en este sentido:

1. Alcántara (1995) define la gobernabilidad como una “situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a este”, noción compatible con el uso que los organismos multilaterales hacen del término, superando la restricción del concepto a solo las capacidades gubernamentales al incluir también las condiciones del entorno político y social en el que éstas se desarrollan.

2. El Banco Mundial la define como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 2000)

3. Por su parte, el PNUD define la gobernabilidad democrática como parte fundamental del desarrollo humano y exige una ampliación en las oportunidades de las personas. Especialistas en el tema como Prats y otros autores como Osborne, Dror y Giddens la han definido así: “La gobernabilidad democrática no se refiere tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de una sociedad para enfrentar sus retos y oportunidades. Una estrategia de gobernabilidad democrática es una estrategia de construcción de capacidades propias para fortalecer la interrelación entre el sistema institucional existente, las habilidades de los actores políticos, económicos y sociales, y la cantidad y calidad del liderazgo transformacional existentes” (PNUD, 2004).

Estas tres definiciones presentan características similares y gozan de una gran influencia en el medio político latinoamericano al estar sustentadas por dos de los más importantes organismos financieros multilaterales.

b) El segundo enfoque, al que se reconocerá como “restringido”, presenta una mayor especificidad al distinguir con claridad al gobierno y sus capacidades de transformación, de los factores de contexto existentes en el sistema social, lo que permite diferenciar de esta forma los términos de gobernabilidad y gobernanza.

En este sentido, J. O. Prats (2002) y Cruz (2001), critican el primer enfoque por considerarlo “catch all” (atrápalo todo), lo que impediría una adecuada operativización de los conceptos en el campo del análisis político y, a partir de la opinión de Kooiman, optan por diferenciar la gobernanza de la gobernabilidad, otorgando a la primera un valor normativo que determina las reglas de juego y las formas de vinculación e interacción de los actores, valores e instituciones existentes en un sistema político determinado, y a la segunda un matiz instrumental, que alude específicamente a las capacidades del gobierno para funcionar adecuadamente, es decir, su capacidad para gobernar en el marco del sistema.

El siguiente gráfico describe acertadamente el contenido de este enfoque, asumiendo a la gobernanza como un concepto amplio que engloba el conjunto de actores, valores e instituciones que vinculados de distintas maneras conforman la red que da soporte al conjunto del sistema social y político, marco en el que el gobierno llega a constituirse en un actor más que se relaciona e interactúa con el resto en base a sus propias capacidades (gobernabilidad).

Es precisamente el enfoque “restringido” el que se ha venido aplicando en el diseño y ejecución de políticas de fortalecimiento municipal en Bolivia, en tanto facilita la operacionalización de los conceptos en el ámbito de la gestión pública local por dos razones esenciales: a) Permite la construcción de indicadores, por lo menos en lo referente a la gobernabilidad y, b) Supera la excesiva amplitud subyacente en el enfoque amplio.

De esta manera se está superando desde lo local una vieja concepción de gobernabilidad basada simplemente en el logro acuerdos entre partidos políticos con presencia parlamentaria para lograr los mínimos congresales necesarios para hacer viable la gestión del ejecutivo, lo que provocaba una excesiva patrimonialización de la cosa pública y la cooptación del legislativo a través de redes de interés particular o partidario, socavando la credibilidad de las instituciones estatales en demérito de la incipiente democracia.

Figura 1. Sistema político



Fuente: Elaboración propia

La gobernabilidad no es ni debe ser considerada como un concepto absoluto y su dinamicidad obliga a medirla por grados, niveles o umbrales. La gobernabilidad absoluta resulta de una aproximación hipotética que en un extremo negativo estaría representada por los gobiernos de facto<sup>2</sup> y en un extremo positivo llegaría a materializarse en la visión *cuasi utópica* de una democracia perfecta, confirmando que entre ambos polos existen puntos intermedios, umbrales o niveles de gobernabilidad.

A criterio de algunos autores, el uso de este concepto resulta impensable fuera del contexto del sistema de partidos, lo cual es altamente deseable, pero no necesariamente cierto si se considera que en última instancia lo que diferencia a un gobierno democrático de una dictadura es básicamente su legitimidad de origen a partir del recambio de autoridades a través de procesos electivos. Así, gobiernos autoritarios no emergentes del voto, pugnarán por ganar legitimidad o “legitimarse” a través de la eficacia, es decir, lograr legitimidad de gestión en base al logro de resultados tangibles percibidos positivamente por la población, mientras que gobiernos electos correrán el riesgo de

perder su legitimidad de origen basada en el voto si no logran establecer y mantener niveles aceptables de legitimidad de gestión.

Tómese como ejemplo dos casos de gobiernos autoritarios en América Latina, Banzer en Bolivia y de Pinochet en Chile, en el primero, la eficacia no comprobada empíricamente pero sí percibida como tal por la población, ha permitido la prolongación de su poder autoritario por más de 10 años y el fortalecimiento de la figura política del dictador y su partido (ADN) al extremo de viabilizar su posterior elección por vía democrática. En el segundo caso, la figura de Pinochet, ligada a la represión, ha logrado lo largo de su prolongado régimen, una cantidad considerable de adherentes en Chile, pues para nadie es desconocido que en términos de eficacia obtuvo resultados positivos, principalmente en el plano del crecimiento económico, dejando sentir su poder político incluso en estadios avanzados del proceso de consolidación democrática.

Es cierto que este tipo de gobiernos echan mano de diversos mecanismos para fortalecerse y construir estructura, principalmente a través del uso de la fuerza, la cooptación de grupos de

<sup>2</sup> Un gobierno dictatorial tiene plena capacidad de gobierno pues tolera un mínimo de desacuerdo y resistencia social a sus políticas, se trata de una forma de gobernabilidad basada en la represión antes que en la construcción de acuerdos y consensos.

Tabla 1. Usos y adjetivaciones de los conceptos de gobernabilidad y Governance

Usos y adjetivaciones de los conceptos de gobernabilidad y governance

	Gobernabilidad democrática ( <i>democratic governability</i> )	Governance democrática ( <i>democratic governance</i> )
Definición del concepto	Capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática.	Patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptivo-normativa, busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad), la eficiencia y la eficacia institucionales.
Denotación del concepto	Atributo del sistema político (con niveles o grados), capacidad, habilidad.	Orden de cosas, patrones de interacción, condición, situación, mecanismos y métodos institucionalizados.
Objetos de estudio directamente asociados al concepto	Regímenes políticos considerados democráticos en general, y por su centralidad en el proceso de toma de decisiones, se da especial importancia al papel del poder ejecutivo.	Sistemas sociales, regímenes políticos, organizaciones y redes de organizaciones, en espacios territoriales y organizacionales diferenciados.
Ámbitos de referencia	Nacional, subnacional, y excepcionalmente al nivel local.	Local, nacional, regional, supranacional.
Actores políticos relevantes	Actores políticos y sociales estratégicos (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos).	Actores políticos y sociales estratégicos, ONG, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas, redes de actores.
Características de la interacción	Generada con base en reglas de juego legalmente establecidas, donde hay que incluir aquella interacción política establecida y generada informalmente.	Implícita dentro del concepto de <i>governance</i> . La interacción se genera entre una gran cantidad de actores varios y actores políticos clave.
Papel del entorno y del sistema (orden) social	Se asume un entorno político y social dinámico, determinante para la comprensión de los factores que condicionan procesos de toma de decisiones políticas (la formación de coaliciones, agendas políticas, expectativas sociales, movimientos, entre otros).	Se asume un entorno dinámico, tanto fuera como dentro del ámbito de referencia, el cual es condicionado por (y a su vez motor condicionante de) el orden social
Orden y estabilidad	Criterios para definir niveles de gobernabilidad, cuando los actores políticos implicados en la toma de decisiones son capaces de garantizar (mediante las reglas de juego establecidas) la permanencia del sistema político y social sin el uso de estados de excepción y sin vulnerar derechos humanos fundamentales y las leyes básicas.	Conceptos implícitos en el término <i>governance</i> democrática. Alude al orden político institucional que determina la participación e interacción de actores en los procesos de conducción social.

poder estratégicos y la construcción de redes clientelares, sin embargo, los elementos descritos en el párrafo anterior suman y en ocasiones determinan ciertos comportamientos políticos.

En este contexto, la neutralidad inicial con la que se maneja el concepto se torna riesgosa al posibilitar su aplicación a cualquier tipo de régimen político, sea este democrático o no, lo que obliga a considerar algunos elementos básicos que hacen a un Estado Democrático de Derecho, a saber: eficacia, eficiencia, legalidad y legitimidad.

Así, para evitar desviaciones o abusos en el manejo técnico de la terminología, es necesario que el concepto se complemente en la perspectiva del compromiso académico con el orden democrático, considerándosela en definitiva como un tipo de GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, siempre vinculada a la capacidad del sistema político para procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas ajustadas a las necesidades colectivas, o por lo menos así percibidas por el colectivo social (eficacia/eficiencia), en el marco del Estado de Derecho (legalidad) y en un contexto de legitimidad democrática.

Si la gobernabilidad se constituye en un atributo del aparato de gobierno, la gobernanza, al establecerse como una condición de la totalidad del sistema político, parte de un concepto mucho más amplio que, incluyendo al propio gobierno, se relaciona con el conjunto de “patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan adelante procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones, ...dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptiva-normativa, busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia” (Cruz, 2001).

Camou (2001), unificando criterios, la define como un estado dinámico de equilibrio en tensión entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema de poder público de responderlas de manera legítima y eficaz, entendiendo que el cada vez más complejo escenario social tiende a generar, principalmente en los países de América Latina, demandas específicas que exigen de una mayor capacidad política en la estructuración y aplicación de soluciones adecuadas a los problemas colectivos.

Para este autor el término de ‘governance’ se traduce como gobernación, es decir, en la acción y efecto de gobernar o gobernarse, limitando la definición de gobernanza sostenida por Cruz a lo que él por su parte denomina

paradigmas de la gobernabilidad, noción asimilable al concepto de gobernanza, en tanto designa al conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas y prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno.

A pesar de la clara distinción establecida entre ambos conceptos, es necesario aclarar que estos interactúan y se complementan mutuamente, así, la gobernabilidad democrática entendida como la capacidad del poder público para tomar decisiones políticas y aplicarlas en el marco de la legalidad, la eficacia/eficiencia y la legitimidad, puede verse gravemente afectada en la medida que no se desarrolle en un contexto general que ofrezca un mínimo de estabilidad social, política y económica (gobernanza), es decir, un estado general de cosas que permita la confluencia de una diversidad de actores, con valores, patrones de actuación, normas e instituciones establecidas en la perspectiva de una gestión con resultados compatibles a las expectativas colectivas.

En sentido contrario, bajos niveles de gobernabilidad y deterioro en el funcionamiento del aparato de poder público pueden provocar un estado de descontento social que afecte el funcionamiento de las redes sociales y políticas de intercambio, afectando de este modo la gobernanza del sistema.

Si la gobernabilidad asume en definitiva un matiz instrumental, la gobernanza adopta una configuración prescriptiva/normativa, concluyendo en que ambos conceptos, aunque vinculados en su raíz etimológica, uso y ámbito de aplicación, se refieren a fenómenos sociopolíticos distintos pero indisolublemente integrados entre sí.

Bajo estas consideraciones, el mejoramiento de la administración parte del trabajo en dos frentes: a) Por una parte, el fortalecimiento de las capacidades propias tanto internas como externas del aparato de gobierno (eficacia/eficiencia, legalidad y legitimidad), aspectos que hacen a la gobernabilidad y; b) El establecimiento de valores colectivos, reglas de juego y espacios públicos no necesariamente estatales para el intercambio y la comunicación entre actores sociales, políticos y económicos para el desarrollo de una adecuada gobernanza.

### **Gobernabilidad democrática local**

Como se tiene dicho, la gobernabilidad se compone de tres elementos básicos: eficacia/



eficiencia, legalidad y legitimidad. El primer elemento es propio del *New Public Management* y guarda relación básicamente con la maximización de la inversión y la evaluación por resultados, el segundo tiene que ver con el Estado de Derecho, es decir, la vigencia de los derechos del ciudadano y, finalmente, el tercero, elemento político por excelencia, tiene que ver con la representación, la delegación de la misma y la participación de la sociedad civil en asuntos públicos locales.

En Bolivia, "...junto con la transformación del modelo de Estado intervencionista, también se buscó cambiar el modelo de gestión burocrático (en verdad en el país nunca se implantó un modelo burocrático racionalista weberiano, sino una distorsión de éste: jerarquías, normas y procedimientos carentes de racionalidad), por un modelo de gestión empresarial basado en principios de eficacia, eficiencia y economía<sup>3</sup> (Aliendre, 2004).

Este modelo, aplicado a la generalidad del aparato burocrático, se desarrolló en el plano municipal con especiales características acordes con el enfoque neo-político de gestión enfatizando en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública, la equidad, justicia y universalidad de los servicios, en contraposición al enfoque economicista puro y duro predominante en las administraciones centrales.

En realidad se trata de un modelo ecléctico que considera el concepto de gobernabilidad con sus tres elementos básicos y que a su vez resulta, en los hechos, parcialmente congruente con los postulados del modelo post-burocrático, post-gerencial o de administración deliberativa, también conocido como "hibridismo administrativo" (Evans, 2003), a saber:

- a) La capacidad burocrática construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, las normas profesionales, la predictibilidad, la carrera funcionaria como recompensa y las estructuras organizacionales coordinadas.
- b) Las "señales de mercado", que dan cuenta de la relación entre los costos y los beneficios, facilitan una asignación eficiente de los recursos y proporcionan una "disciplina fiscal" para asegurar que las metas guarden su consistencia en relación con la disponibilidad de recursos.
- c) Participación democrática "desde la base"

para asegurar que las metas administrativas reflejen las reales necesidades y los deseos del ciudadano común, y que los procedimientos administrativos sean transparentes y responsables.

Como puede verse, el modelo de hibridismo administrativo aplicado al ámbito municipal resulta ser bastante similar al concepto de gobernabilidad aplicado en el mismo ámbito, por consiguiente, la construcción de indicadores de impacto y el diseño de metodologías de análisis de la realidad municipal resulta también similar en ambos casos, al igual que sus resultados.

### **Eficacia/eficiencia**

Se trata del elemento económico por excelencia. Los términos de eficacia y eficiencia están bastante relacionados entre sí y las sutiles diferencias que se les atribuyen emergen en tanto la jerga administrativa define a la primera como el logro de resultados y la segunda como el logro de los resultados previstos con economía de recursos, es decir, que además del simple logro de resultados considera la necesidad de maximizar la inversión monetaria y de personal, en el menor tiempo posible.

En esta perspectiva, cuando se quiera referir a estos elementos se utilizará en adelante únicamente el término de eficiencia, considerando que en él subyace ya la noción de eficacia.

Los intentos por medir la eficiencia en la mayor parte de los casos no han ido más allá de las evaluaciones de las ejecuciones presupuestarias anuales de los municipios, aspecto que aunque incompleto resulta bastante ilustrativo, sin embargo, un reciente estudio ha demostrado que entre los años 1992 y 2001, las condiciones de vida de hombres y mujeres ha presentado cierta mejoría, por ejemplo, los avances más importantes se evidencian en servicios de agua y saneamiento con una disminución de 17.9 puntos porcentuales y en indicadores de educación de 16.6 puntos porcentuales. Otro logro es la menor carencia en atención de salud que muestra una reducción de 15.7 puntos porcentuales, al igual que el analfabetismo que ha bajado al 13%, por otra parte, se estima que la tasa de mortalidad infantil actual sería de 55.6 por cada mil nacidos (Aliendre, 2004).

<sup>3</sup> Este modelo se implementó a partir de la promulgación de la Ley de Administración y Control Gubernamentales Nro. 1178, comúnmente conocida como la Ley SAFCO.



Tabla 2. Congruencias y aplicaciones entre el Hibridismo administrativo y Gobernabilidad

Congruencias		Aplicaciones concretas en el ámbito administrativo municipal en Bolivia
Hibridismo administrativo	Gobernabilidad	
Capacidad burocrática, servicio civil meritocrático	Eficacia y eficiencia en la gerencia de recursos humanos – relación indirecta	Se cuenta con la normativa legal para el establecimiento del servicio civil, pero no se aplica efectivamente
Señales de mercado, disciplina fiscal, control de gastos	Eficacia y eficiencia presupuestaria y financiera	Directrices de asignación presupuestaria, techos de gasto establecidos, instrumentos de control gubernamental ex-post
Participación democrática, transparencia y responsabilidad	Legitimidad de origen y de gestión	Planificación participativa – presupuesto participativo, control social a la gestión
	Legalidad, Estado de derecho, derechos humanos	En su mayor parte gestionado desde las instancias centrales. Escasos avances en el plano local: defensorías de la niñez, la mujer y el anciano.

Fuente: Elaboración propia

Con base a los datos empíricos presentados, señala el mismo autor, se puede constatar que evidentemente la calidad de vida ha mejorado. Varios son los posibles factores de este hecho, desde la reestructuración del Estado con la descentralización y la participación popular hasta el diseño e implementación de políticas nacionales de salud y educación, pero sin lugar a dudas que la municipalización de la gestión pública ha sido uno de los factores más relevantes para este logro.

Cabe aclarar que se trata de un indicador muy general de análisis cuya amplitud reduce ostensiblemente su efectividad, sin embargo, las estadísticas disponibles indican que términos globales, la gestión desplegada desde los municipios ha sido medianamente eficiente en lo que a gasto social se refiere, con resultados menos alentadores en temas relacionados a la reactivación económica y la disminución del desempleo.

Sobre el control a la inversión de los recursos municipales se profundizará en acápite posteriores, sin embargo, podemos adelantar diciendo que se trata de uno de los aspectos más débiles de la administración municipal al coincidir en ella un conjunto de factores que la hacen proclives a la corrupción (personal mal remunerado, contrataciones públicas, deficiencias en los mecanismos de control y fiscalización, etc.).

### **Legitimidad y legalidad**

Es necesario, a efectos de conjurar la frecuente confusión existente entre el término de legitimidad y el de legalidad, establecer que ambos son vocablos que hacen referencia a objetos distintos y actúan en dos planos diferentes:

- a) La legitimidad opera en el plano del *ser*, es decir, se operacionaliza en el marco de los valores, afectos, percepciones y preferencias de los individuos y grupos frente a determinadas actuaciones concretas del aparato de poder público.
- b) La legalidad es un concepto eminentemente jurídico, lo que no desvirtúa los efectos que de hecho tiene en el campo político. Se define como el ajuste de los actos al dogma de la norma legal, es eminentemente prescriptiva y opera, por consiguiente, en el plano del *deber ser*.

La legitimidad presenta dos matices importantes, el primero relacionado con lo que se ha denominado como legitimidad de origen, proveniente del recambio de autoridades a través de procesos electorales, el segundo relativo a la legitimidad de gestión, es decir, al grado de tolerancia y/o apoyo a las políticas y medidas de gobierno en periodos entre elecciones.

Esta distinción es importante si se la relaciona con las políticas de promoción de la participación social a nivel local, ámbito en el



que el involucramiento de ciudadano no se limita a solo el momento de la manifestación de sus preferencias a través del voto, si no que se extiende a todo el periodo de gestión de gobierno esencialmente a través de dos mecanismos: los procesos de planificación participativa y el control social, temas sobre los que se profundizará mas adelante.

La operacionalización del concepto de legalidad en el campo político esta ligado a la recuperación de la noción de la “democracia de ciudadanas y ciudadanos”<sup>4</sup>, componente del concepto más amplio de Estado de derecho, aspecto que fue muy poco desarrollado por la ciencia política por considerárselo, junto al estudio del Poder Judicial, como parte del campo jurídico.

El concepto de Estado de derecho está jurídicamente relacionado con el imperio de la ley sobre cualesquier tipo de acción proveniente de los particulares o del gobierno, mientras que políticamente está determinado por su carácter de:

- a) Limite y control sobre el poder público. *Accountability horizontal* (clásica división de poderes), *accountability vertical* (control electoral) y *accountability social* (planificación participativa, control social).
- b) Regulador de las relaciones entre el Estado y la sociedad, protegiendo al ciudadano de los abusos del poder y garantizando el respeto a los derechos humanos (carácter garantista del poder público propio de las ideas liberales).

Este último aspecto es quizás el uno de los menos desarrollados en todos los ámbitos estatales, incluyendo el municipal por supuesto. Vayamos punto por punto:

1. El *accountability horizontal* se ve bastante debilitado en el nivel municipal, esto a pesar de la existencia de un marco legal favorable para un control de pesos y contrapesos mutuos entre el ejecutivo y el deliberante locales (alcalde y concejo). Las fallas del sistema identificadas en los niveles centrales, relacionadas principalmente con la lógica de acuerdos políticos (democracia pactada) y la cooptación del deliberante (legislativo) a través del establecimiento de redes clientelares y patrimonialistas, ha permeado también al nivel municipal, perjudicando el funcionamiento del control mutuo a través del juego de pesos y contrapesos previsto en el diseño organizacional inicial.

2. Sobre el *accountability social* se profundizará en el siguiente subtítulo.
3. En cuanto al rol garantista de derechos del Estado, el nivel municipal tiene muy poca injerencia, empero, se han identificado algunos esfuerzos aislados con la implementación de oficinas de atención al consumidor y de protección a los derechos de la mujer, el niño y el anciano, con resultados que distan mucho de ser favorables.

### Gestión local y participación social

La democracia requiere, dentro del marco del respeto la institucionalidad, de equilibrios y consensos mínimos entre gobernantes y gobernados, necesarios para la aplicación de medidas gubernamentales eficientes (políticas públicas). En este escenario, uno de los ejes analíticos fundamentales del análisis se centra en el estudio de las formas de relacionamiento e intercambio entre la sociedad civil y el Estado, es decir, la participación de la sociedad civil en asuntos colectivos más allá de los hitos electorarios.

El concepto clásico de la democracia liberal que tiende a exaltar el valor de la intermediación política ha entrado en crisis y su expresión extrema, radicada en la afirmación de que el derecho de ciudadanía política termina con la delegación del poder de manejo de los asuntos públicos a las élites gobernantes mediante el voto, se ha visto cuestionada desde diferentes flancos.

El desarrollo de los acontecimientos políticos y sociales en las dos últimas décadas en América Latina ha determinado que el enfoque de la democracia de intermediación o “delegativa”, como bien la llama O'Donnell, afronte un proceso de debilitamiento que se acelera en la medida que los principales actores de intermediación política (partidos), no han sabido estructurar alternativas coherentes ante la crisis de las consignas políticas y económicas de tradición neo-liberal.

Al parecer las instituciones tradicionalmente representativas (gobierno, iglesia, sindicatos, etc.) y las organizaciones de intermediación política (partidos) ya no son las únicas que representan y canalizan las demandas de la sociedad, a pesar de que, y es correcto que así sea, aún determinan la mayor parte de sus resultados.

En esta línea de análisis, han surgido en el país corrientes que recuperando postulados

<sup>4</sup> Utilizada en el último Informe sobre la Democracia en América Latina

propios de la democracia directa, buscan romper con el monopolio de intermediación política ejercida por los partidos, para identificarse con una suerte de movimiento mal llamado “asistémico”<sup>5</sup>, que pugna por profundizar los mecanismos de participación promoviendo cambios estructurales en el sistema político. De hecho, la presión ejercida en este sentido ha logrado la aprobación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas que modifica la Ley Electoral, permitiendo la participación de estas en procesos electivos para autoridades locales, cuyo primer ensayo se ha efectivizado en las elecciones municipales recientemente celebradas en el país<sup>6</sup>.

Sin embargo, aún es posible afirmar que las tendencias sociales y políticas generales se inclinan hacia posturas intermedias que también resaltan la necesidad de promover cambios en las relaciones de poder mediante el establecimiento de mecanismos de participación social en los asuntos públicos, pero respetando los marcos institucionales de representación mediática; es decir, se dirigen esfuerzos destinados a mejorar la calidad de la democracia de intermediación<sup>7</sup> introduciendo importantes elementos participativos.

Entran así en juego los preceptos de la Democracia Participativa<sup>8</sup>, que en Bolivia encuentran su referente más exitoso en el escenario municipal. En los términos de Tocqueville, la municipalidad, al constituirse en la expresión de estatalidad más cercana a los intereses cotidianos de la gente, y el municipio, como el espacio donde la participación social emerge con vida y peso propios, llegan a integrar una “verdadera escuela de ciudadanía”, es decir, un escenario donde los intereses individuales confluyen con los colectivos, estructurando formas naturales de participación en las decisiones de interés común.

La promulgación de la Ley de Participación Popular y la aplicación de un modelo de descentralización participativa con énfasis municipalista<sup>9</sup>, han logrado elevar los niveles de legitimidad política en la gestión local y fortalecer, por consecuencia, los niveles de gobernabilidad en el ámbito municipal, promoviendo una relación más directa entre el ciudadano y la administración a través del establecimiento de espacios permanentes y positivos de participación en las definiciones políticas y la implantación de procesos y mecanismos de control social a la gestión.

La noción de participación y “responsabilidad compartida” en la gestión de la cosa pública, emergente de la aplicación de las políticas de promoción de la participación social, no debe ser interpretada como un proceso de cooptación o corresponsabilización social, lo que llegaría a disipar el concepto de responsabilidad política de los gobiernos, por el contrario, debe ser entendida como un proceso de involucramiento e integración de sectores sociales antes relegados de las decisiones políticas, en una dinámica de permanente construcción y reconstrucción de una visión colectiva y plural de identidad nacional, sin que llegue a significar co-administración o co-gobierno.

La sociedad civil no es ni puede ser responsable de las consecuencias emergentes de la aplicación de determinadas políticas estatales, ni define en última instancia el tipo de acciones gubernamentales a ejecutarse frente a determinadas demandas societales, esta es definitivamente una atribución exclusiva de los órganos políticos, quienes deben asumir a plenitud la responsabilidad política emergente de sus actos.

En este entendido, la participación se constituye en un “termómetro” de la democracia y en un importante referente para la gestión gubernamental, pero no define lo que el gobierno

<sup>5</sup> Se ha dado por nombrar de esta manera a aquellos movimientos que procuran intervenir en el escenario político negando los mecanismos tradicionales de representación y oponiéndose tenazmente a las políticas neoliberales en ellos sostenidas. Este tipo de movimientos se encuentran aún muy débilmente estructurados tanto organizativa como ideológicamente, pero con un enorme poder de convocatoria y movilización de las masas populares en las calles. Su máximo exponente político asume, paradójicamente, la figura de partido, se trata del Movimiento hacia el Socialismo – MAS que tuvo uno de sus mayores desafíos en las elecciones municipales recientemente realizadas, un escenario complejizado por la incursión de las Agrupaciones Ciudadanas en el escenario electoral.

<sup>6</sup> Aún no se cuenta con un estudio de impacto con relación a la incursión de las agrupaciones ciudadanas en la arena política local.

<sup>7</sup> El sistema de intermediación política, también llamado sistema de partidos.

<sup>8</sup> Lo que se ha venido a denominar como Democracia Participativa, tan en boga actualmente en el país, en realidad mantiene las bases de la democracia representativa a las que se introduce importantes elementos participativos: planificación participativa, referéndum, audiencias públicas, consultas ciudadanas, etc.

<sup>9</sup> Un proceso de distribución del poder público antes concentrado en las instancias de gobierno central hacia entidades gubernativas subnacionales (los municipios en el caso boliviano), con una amplia participación social en la definición de los asuntos públicos locales.



Figura 2. Proceso de planificación Municipal



Fuente: Cuéllar, Arandía, Villafán y Rojas, 2003

debe o no debe hacer, ni comparte la responsabilidad por los aciertos o desaciertos en las decisiones de gobierno.

Actualmente todos los niveles y ámbitos de gobierno en Bolivia enfrentan un permanente estado de tensión entre las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas eficaz y oportunamente, en estas condiciones la base de la gerencia política radicaría en el logro y mantenimiento de niveles mínimos de gobernabilidad, es decir, el logro y mantenimiento de un equilibrio adecuado entre la demanda social y las capacidades gubernamentales para una dirección.

La eficiencia de todo sistema político se materializa en sus actuaciones concretas y en la medida en que estas cumplen las funciones básicas de gobierno en el marco de las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y de los grupos de poder que en determinadas circunstancias podrían constituirse en una amenaza para el propio sistema (Lipset, 1959). Así entendido, el término adquiere un carácter eminentemente instrumental, mientras que la legitimidad gira en torno a valores, afectos y percepciones internalizados y externalizados por los individuos y grupos en el ámbito del espacio público.

En el marco de la teoría del desarrollo local, la participación asume un doble carácter: a) Instrumento que garantiza la cooperación local y el consenso en la definición de una visión compartida de desarrollo, promoviendo la concertación público privada y, b) El control social a la inversión de los recursos públicos.

Es en este sentido que la estrategia municipalizadora ha definido la constitución del

comité de vigilancia con un doble rol, el de articulador de las demandas social, por un lado, y el de contralor social a la inversión pública municipal, por otro. Sobre este aspecto se profundiza en el capítulo siguiente.

En el ámbito de la administración local, la planificación participativa brinda al gobierno municipal el espacio y la oportunidad para dotarse de los equilibrios necesarios para una gestión con altos índices de gobernabilidad. Sin embargo, al mismo tiempo, los mecanismos de control ciudadano y censura a la gestión han llegado en algunos casos ha provocar una suerte de inestabilidad en la permanencia del ejecutivo municipal, arrastrándolo en no pocas ocasiones a asumir posiciones que tienden a sacrificar decisiones de corte eficientista por medidas de corte “populista” dirigidas a mantener ciertos niveles de legitimidad en la perspectiva de mantenerse en el poder en base a un ciego sometimiento a la demanda social<sup>10</sup>. Lo que inicialmente se presenta como una oportunidad, puede fácilmente degenerar en una amenaza.

Esta podría ser una de las causas que determinan la escasa correlación existente entre los Planes de Desarrollo Municipal y el contenido de los POA-Presupuesto municipales, por cuanto la visión estratégica que debería plasmarse en los primeros, se ve sobrepasada por la demanda social emergente de los procesos anuales de planificación participativa para la elaboración del POA-Presupuesto.

Esto no debe entenderse, valga la aclaración, como una suerte de estigmatización de la participación como la causante de los bajos niveles de eficacia y eficiencia en la aplicación

<sup>10</sup> Demanda social que en la mayor parte de los casos resulta superficial y cortoplacista.

de políticas públicas locales<sup>11</sup>, muy por el contrario, creemos que se constituye en el motor que impulsa una relación más directa entre actores políticos y sociales en el camino hacia la implantación de un nuevo modelo de gestión pública local, eficiente y articulada, tarea tan necesaria e interesante, como dificultosa, requiriéndose para esto que las reglas de la participación estén definidas con claridad y gocen de la aceptación de la mayor parte del conjunto social.

### **La municipalidad y sus RIG en el marco de la gobernanza multinivel**

La inclusión del presente acápite no responde a una intencionalidad directa de efectuar un análisis profundo de las RIG municipales, responde más bien a la necesidad de considerar que la municipalización se constituye en una estrategia de descentralización que pretendió responder a las demandas regionales evitando fortalecer prematuramente poderes regionales a través de la constitución de gobiernos subnacionales meso que pudieran rivalizar con el poder central (Finot, 2002).

Esta perspectiva denotaba un cierto temor hacia el fortalecimiento de poderes intermedios que bien podrían llegar a constituirse en arenas políticas significativas y núcleos de poder que pondrían en riesgo la “necesaria” hegemonía del poder central para mantener la “supuesta” integridad del Estado Nación, posición perfectamente explicable desde la perspectiva del pensamiento político tradicional vigente durante muchos años en países de fuerte tradición centralista y autoritaria, incongruente con una visión pluralista de la gestión de lo público.

Esta visión se ha visto superada por el resurgimiento de demandas regionales por autonomía, habiéndose ya definido una agenda para su materialización (elección de prefectos, referéndum autonómico y asamblea constituyente).

Se inicia así un cambio del paradigma municipalista que hasta hoy ha venido dominando el proceso, por otro que introduce una perspectiva más amplia, donde las RIG adquieren importancia como el eje conector un tipo de gestión pública organizada bajo formas de gobierno multinivel.

En términos de gobernanza, es importante tomar en cuenta que la municipalidad presenta un haz de RIG verticales hacia arriba con la administración desconcentrada intermedia prefectural y el gobierno central, y otro haz de RIG horizontales en lo que se ha venido a denominar “asociacionismo municipal” (mancomunidades y asociaciones), lo que a su vez abre el abanico de relaciones hacia instancias no gubernamentales, tanto empresariales como del tercer sector existentes en los distintos niveles territoriales (gobernanza multinivel).

Así, la descentralización adquiere un carácter instrumental destinado al establecimiento un tipo de gestión pública multinivel, como estrategia para lograr mayor eficiencia en la administración, mayor legitimidad política y mayor democratización en base al reconocimiento de un mayor pluralismo en todos los ámbitos de convivencia colectiva, lo que resulta congruente con el carácter diverso de la sociedad boliviana.

Este diseño de más de un nivel gubernativo requiere del establecimiento de una red de relaciones intergubernamentales que paulatinamente vaya sustituyendo a la tradicional forma jerárquica y autoritaria propia de los estados centralizados como forma de dar cohesión y unidad al Estado.

### **Las reglas de juego**

El desarrollo de la normativa marca también el desarrollo de los procesos de municipalización y participación popular, ya que estos se fueron promoviendo desde el centro mediante políticas diseñadas linealmente de arriba abajo a lo largo del tiempo, así, en la primera parte de este subtítulo se incide en un análisis general breve de las reglas de juego “formales” (normales legales), esto frente a la imposibilidad de obtener información que permita un estudio más detallado acerca de las formas regulares de interacción entre actores, es decir, parámetros de actuación no formalizados pero no por ello menos estables y permanentes.

Con esta advertencia, partimos del estudio de algunos aspectos constitucionales considerados determinantes en la configuración de las relaciones Estado - Sociedad Civil en el país<sup>12</sup>, contrastando el texto constitucional vigente

<sup>11</sup>Existe al respecto una abundante bibliografía producida por las entidades gubernamentales encargadas de la implementación del proceso de descentralización y fortalecimiento municipal.

<sup>12</sup> Sobre este particular, se entiende que la discusión sobre gobernabilidad y gobernanza se ha inclinado en el país más hacia aspectos eficientistas, motivo por el que vemos oportuno incidir en los aspectos de legitimidad democrática, es decir, específicamente en la red de relaciones entre la gente y su gobierno.



con las propuestas insertas en la Ley N° 2410 de Necesidad de Reforma Constitucional sancionada el 1 de agosto del 2002.

Nótese que nos centramos en este aspecto como el único referente formal cierto, habida cuenta de la inexistencia de una agenda oficial a ser discutida en la Asamblea Constituyente en ciernes, sin embargo, creemos que la Ley 2410, amén de todas las críticas de las que fue objeto, recoge una parte considerable de los temas de fondo a ser debatidas en el proceso de reformas a la Carta Magna<sup>13</sup>.

El numeral I del art. 4 de la Constitución Política del Estado vigente establece e institucionaliza la intermediación política en la definición de los asuntos públicos, cerrando toda posibilidad de participación formal de la ciudadanía en la definición de políticas nacionales.

En una perspectiva distinta, la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, pese haber perdido vigencia a raíz del acelerado trayecto que ha dado lugar al proceso de la Asamblea Constituyente, recoge un valioso cúmulo de conceptos y propone el re-empoderamiento<sup>14</sup> de la sociedad civil a través de la apertura del sistema político, introduciendo algunos mecanismos propios de la democracia directa, como ser la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum Constitucional. Esto resulta congruente con la exposición de motivos presentada al respecto por el Consejo Ciudadano, donde se expresa que "...el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes, pero además lo hace también mediante tres nuevos mecanismos, la iniciativa legislativa ciudadana (deliberación) y el referéndum y el plebiscito (participación), en los que se combina la demanda popular con el papel de nuestros representantes nacionales y la consulta directa del ejecutivo a los electores sobre determinadas políticas de gobierno" (Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional, 2001).

En este contexto, cabe señalar que tampoco se profundizará en el análisis y consecuencias de la última reforma constitucional de 2004, que surge más como una medida de urgencia para viabilizar respuestas inmediatas a las violentas demandas sociales emergentes de los conflictos de octubre que culminaron con la caída del presidente Sánchez de Lozada,

pero cuyo valor político resulta innegable al haber introducido, entre otros, tres aspectos fundamentales en el texto constitucional: a) El reconocimiento de tres formas de democracia directa, a saber, la Asamblea constituyente, el referéndum y la iniciativa ciudadana y, b) La desmonopolización partidaria, posibilitando la participación de las agrupaciones ciudadanas en las contiendas electorales, aspectos ya considerados en el paquete de reformas consideradas en la mencionada Ley de Reforma Constitucional, como se tiene dicho.

Cabe resaltar que en el ámbito local, desde la promulgación de la Ley 1551 de 20 de abril de 1994 (Ley de Participación Popular), la gobernabilidad y la gobernanza se han visto fortalecidas a través del proceso de implementación de la municipalización y la participación popular, considerando la introducción de dos conceptos fundamentales para el redimensionamiento de la gestión pública en el nivel municipal: el control social y la planificación participativa.

Este proceso se institucionaliza a través de la creación del Comité de Vigilancia, entidad a la que se atribuyen dos tipos de roles distintos, el primero relacionado con el ejercicio del control social y el segundo con la articulación de la sociedad civil con el gobierno local.

El ejercicio del control social a la gestión se materializa en: a) La vigilancia del respeto al principio de equidad urbano rural en las inversiones municipales, b) La vigilancia al porcentaje de gasto corriente del Gobierno Municipal<sup>15</sup>, c) El pronunciamiento sobre el POA-Presupuesto municipal y d) La rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuados por el Gobierno Municipal, agregándose recientemente la vigilancia social a la gestión de los sectores de salud y educación en el municipio.

Nótese que la creación del Comité de Vigilancia responde a una estructura general de seguimiento a la gestión pública, en la que confluyen mecanismos de fiscalización, control gubernamental y control social, que en los hechos no han logrado la sinergia inicialmente prevista.

La siguiente tabla se resume la red de estructuras que se conforman lo que hemos venido a denominar el sistema boliviano de seguimiento a la gestión pública, que involucra elementos de fiscalización y control.

<sup>13</sup> Reformas a ser definidas mediante la Asamblea Constituyente.

<sup>14</sup> Nótese que se habla de re-empoderamiento, en aplicación del principio democrático de soberanía popular. Tiene que ver con el enfoque de devolución del poder a quien, según la democracia liberal, es su verdadero titular: "La soberanía reside en el pueblo".

<sup>15</sup> Que no debe sobrepasar de los porcentajes establecidos por Ley

Tabla 3. Sistema Boliviano de seguimiento a la Gestión pública

Sistema Boliviano de seguimiento a la Gestión Pública			
Nivel Territorial	Entidades de Fiscalización	Entidades de Control	
		Gubernamental	Social
Nacional	Congreso Nacional	Contraloría General de la República – CGR	Mecanismo Nacional de Control Social
Departamental	Consejo Departamental	CGR a través de sus instancias desconcentradas	Mecanismos Departamentales de Control Social
Mancomunitario	Asamblea Mancomunitaria o Directorio Deliberante	Ídem	Instancia aún no definida claramente por el marco legal
Municipal	Concejo Municipal	Ídem	Comité de Vigilancia
Comunal vecinal			Organizaciones de Base (territoriales y funcionales)

Fuente: Cuéllar, Arandía, Villafán y Rojas, 2003

En el ejercicio de su papel de articulador, el Comité de Vigilancia asume la calidad de promotor y agregador de las demandas sociales en el proceso de planificación participativa municipal, considerado como el principal instrumento para la definición participativa de políticas públicas de alcance local.<sup>16</sup>

Volviendo al ámbito nacional, en 1997 el país ingresa en una nueva dinámica de acercamiento Estado-Sociedad en lo que se denominó Diálogo Nacional – Bolivia Hacia el Siglo XXI, ratificando la necesidad de involucrar a los actores sociales en la definición de políticas públicas.

Tres años más tarde, ante la presión ejercida por los sectores sociales, la Iglesia Católica (en el marco del Jubileo 2000) y la cooperación internacional (apoyando la iniciativa HIPC), la Vicepresidencia de la República convoca a un segundo proceso de consulta social, denominado Diálogo Nacional 2000 de Lucha contra la Pobreza, cuyos resultados se traducen en el diseño de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la promulgación de la Ley

del Diálogo Nacional, que institucionaliza el proceso y ratifica al Municipio como el escenario básico para la lucha contra la pobreza, mejorando las condiciones para la participación e incorporando a actores funcionales en la relación Gobierno Municipal-sociedad civil.

Es en esta perspectiva que la Ley del Diálogo 2000, sancionada el 26 de julio de 2001, determina la creación de los Mecanismos Departamentales y Nacional de Control Social, los primeros para el ejercicio del control social a las inversiones departamentales (prefectura) y el segundo con el mismo objetivo en el nivel central de gobierno, superándose así la excesiva focalización de la participación hacia lo municipal.

Es también a través de esta disposición legal que se institucionaliza este proceso de consulta social, estableciendo que al menos una vez cada tres años deberá convocarse a las organizaciones de la sociedad civil al Diálogo Nacional a los efectos de promover la concertación de políticas públicas destinadas al desarrollo económico, social e institucional del

<sup>16</sup> Se asume que los planes de desarrollo y los POA y presupuestos municipales se constituyen en verdaderos instrumentos de política pública local.



país e informar sobre la ejecución de políticas públicas de largo plazo (Ley del diálogo nacional, artículos 33 y 34, 2000).

La realización del tercer Diálogo Nacional, prevista para esta gestión, reviste especial importancia dadas las dificultades de orden social, político y económico por las que atraviesa el país, brindando la oportunidad a todos los sectores sociales para unificar esfuerzos en la búsqueda de los acuerdos y consensos necesarios para la renovación del “pacto social”, base para la construcción participativa de un proyecto nacional de desarrollo, tan necesario en un momento en el que las fuerzas sociales y políticas parecen inclinarse más hacia lo centrífugo que a lo centripeto. Creo firmemente que este proceso, por principio de eficiencia y criterio de oportunidad, debe estar indisolublemente ligado a la realización de la Asamblea Constitucional en todas sus etapas.

### Conclusiones

La aplicación de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza en un marco de hibridismo administrativo y en el sentido y significación descritos en el presente trabajo, ha permitido el diseño de políticas de fortalecimiento de la gestión y democracia locales con resultados alentadores.

A raíz de las demandas regionales por autonomía, el proceso de descentralización boliviano, hasta hoy notablemente sesgado hacia el discurso municipalista, esta enfrentando un cambio de paradigma hacia los niveles intermedio de administración, es decir, que los problemas de gobernabilidad, gobernanza y participación se deberán operativizar en el mediano plazo, también en niveles supramunicipales.

El creciente involucramiento de la sociedad civil en la definición y ajuste de políticas públicas (principalmente en el ámbito local), las reformas planteadas al respecto en el texto constitucional recientemente modificado, la realización de la Asamblea Constituyente en ciernes y el creciente interés por la introducción de conceptos y elementos nuevos o la revalorización de otros antiguos, hasta ahora relegados en el debate político nacional, se constituyen en indicadores inequívocos de un cambio germinal y progresivo en la perspectiva de la superación de los paradigmas políticos que han dominado nuestros últimos 20 años de vida en democracia, perfilándose cambios profundos en la reconfiguración de las formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil.

### Referencias

- Ameller, V. (2002). *Diálogo para la Descentralización*. La Paz, Bolivia: COSUDE.
- Arandia, I. (2002). *Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia*. Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, coedición con la revista Convergencia de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México.
- Ardaya, R. (2000). *Procesos de Gestión Municipal Participativa*. La Paz, Bolivia: DIC.
- Barrios, F. (2001). *Descentralización y la Próxima Reforma Constitucional*. Artículo en Semanario Pulso. La Paz, Bolivia.
- Barrios, F. (2001). *Confusiones entre lo Federal y Unitario ¿Hay una tercera Vía?*. Artículo en Semanario Pulso. La Paz, Bolivia.
- Boye, O. (1991). Descentralización en Bolivia en Nohlen, Dieter. *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*. Caracas, Venezuela: SÍNTESIS Editorial Nueva Sociedad.
- Camou, A. (2001). *Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: CONACYT/ FLACSO/IISUNAM.
- Carrión, F. (2000). Proceso y Marco Jurídico de la Descentralización en el Ecuador en Franky, Pablo (compilador). *Descentralización Andina. Memorias del Primer Curso Regional Andino sobre Descentralización*. Bogotá, Colombia: UPD/OEA - Pontificia Universidad Javeriana. 2000.
- Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional. (2001). *Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional*. Separata de periódico, pág. 4. Noviembre .
- Cruz, C. (2001) *Gobernabilidad y ‘governance’ democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*. Revista electrónica DHIAL, Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2001. [www.iigov.org/dhial/?p=23\\_05](http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05). Fecha de consulta: septiembre de 2004.
- Cuéllar, A., Arandia, I. Argandeña, J. y Villegas, A. (2003). *Control Social y Participación Ciudadana en Alianzas Intermunicipales*. La Paz, Bolivia: PIEB.
- Dahal, Robert. “La Poliarquía” en Albert Batlle (editor). (1992). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- De Tocqueville, A. (1835) *El Sistema Comunal en Norteamérica, en La democracia en América*, Libro I, Cap. 5



Evans, M. *El Elitismo*, en Marsh & Stoker. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Madrid España: Alianza Editorial. 1997.

Evans, P. (2003). *El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa*. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 25 (Feb. De 2003). Caracas, Venezuela.

Finot, I. (2002). Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en América Latina. Documento en la WEB: [www.clad.org.ve/rev15/finot.html](http://www.clad.org.ve/rev15/finot.html). Fecha de consulta: mayo 6.

Gobierno de Bolivia. *Ley del Diálogo Nacional*  
Gobierno de Bolivia. *Ley de Participación Popular*

Gobierno del Ecuador. (2001). *Plan Nacional de Descentralización*. Decreto Ejecutivo N° 1616. Julio 10 de 2001. Quito, Ecuador

Grebe, H. (1998). *La Crisis del Patrón de Desarrollo y la Reforma del Estado*. En: Las Reformas Estructurales en Bolivia. La Paz: Fundación Milenio.

Honorable Senado Nacional de Bolivia. (2000). *Glosario de Términos Municipales*. La Paz Bolivia: HSN-PADEM.

Kaufmann, K. y Zoido-Lobaton. (2000). Revista Finanzas & Desarrollo. Instituto del Banco Mundial, junio de 2000. <http://>

[www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fandd\\_spanish.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fandd_spanish.pdf), consulta 21 de enero de 2005.)

Lipset, S.M. (1994). *The Social Requisites of Democracy revisited*. American Sociological Review.

Medina, J. (2001). *Manifiesto Municipalista*. La Paz, Bolivia: Ed. Garza Azul. 2001.

Molina, C y otros. (2001). *Prefectura y Municipios: Una Relación Pendiente*. Santa Cruz, Bolivia: CEPAD.

Montabés, J. (1997). El Gobierno, en Alcántara, Manuel y Martínez, Antonia (Eds.): *Política y gobierno en España*. Tirant Lo Blanc. Valencia. Págs. 151-187. ISBN: 84-8002-528-X

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Colombia. (2005). <http://www.pnud.org.co/download/Gobernabilidad/Gobernabilidad%20democrática.doc>. Consulta: 21 de enero).

Prats, J. (2003). *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*. Revista electrónica Instituciones y Desarrollo, N° 14-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad. [http://www.iigov.org/revista/?p=14\\_08](http://www.iigov.org/revista/?p=14_08). Fecha de consulta: septiembre de 2004

Urioste, M. (2001). *Bolivia: Descentralización Municipal y Participación Popular*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.



## Anexo único

Roles de los actores sociales y políticos en la gestión del desarrollo local en la normativa boliviana <sup>17</sup>			
Gobierno municipal	Comité de vigilancia	Mecanismo departamental de control social	Otras organizaciones de la SC
<p><i>Ley de Municipalidades:</i> Art. 5. (Finalidades) numerales: 1. Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio, a través de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional. 3. Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas. 7. Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, respetando su diversidad. 8. Promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del municipio.</p>	<p><i>Ley de Municipalidades:</i> Finalidad: además del control social: "Articular los intereses de las OTB con el GM. Art. 150. Numerales: I. Se reconoce al CV como una instancia social representante de la Sociedad Civil organizada ante el GM. Debe facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la Gestión Social del municipio, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Participación Popular. II. El Consejo Consultivo no solo estará conformado por el sector servicios, sino también y en primer lugar, por delegados del sector productivo, lo que resalta el rol del CV en temáticas de desarrollo. III. El CV tiene la función de apoyar la planificación participativa municipal, la formulación y reformulación del POA y el PDM.</p>	<p><i>Ley del Diálogo Nacional:</i> Art. 29. Las organizaciones e instituciones representativas de la Sociedad Civil convocadas y organizadas por la Iglesia Católica en mecanismos de Control Social a nivel departamental y nacional, con personalidad jurídica debidamente reconocida por autoridad competente, quedan en virtud a la presente Ley, facultadas para ejercer las atribuciones previstas en los Artículos 30° y 31° de la presente Ley.</p>	<p><i>Ley de Participación Popular:</i> Art. 34.- Las instituciones cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales con presencia en los cantones, Secciones de Provincia, Provincias y Departamentos podrán desarrollar acciones según su propia naturaleza, para el logro de los objetivos de la participación popular.</p>
<p><i>Ley de Municipalidades:</i> Art. 7. (Principios Rectores) II. De concurrencia: El GM podrá ejercer sus competencias en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales públicas y privadas, descentralizadas y regulatorias en el marco del PDM. Su actuación no se prolongará más allá de lo límites fijados por la materia correspondiente.</p>	<p>DS. 23858. I. Las OTB y los Comités de Vigilancia, según la naturaleza del tema, para el óptimo cumplimiento de sus atribuciones podrán consultar y coordinar sus actividades con las instituciones de la sociedad civil señaladas en el Art. 34 de la ley de Participación Popular.</p>	<p>Ley de Diálogo Nacional: Art. 30. En el nivel nacional se reconoce al Mecanismo de Control Social, las siguientes atribuciones: a) Ejercer el control social en el nivel nacional; b) Acordar con el Poder Ejecutivo los indicadores de gestión que se utilizarán para evaluar los resultados, efectos e impactos de la EBRP en los niveles nacional, departamental y municipal; c) Realizar seguimiento a la gestión y ejecución de programas y proyectos para la reducción de la pobreza y evaluación de sus avances e impactos; d) Conocer el movimiento detallado de las operaciones realizadas sobre la Cuenta Especial Diálogo 2000; e) Canalizar denuncias ante el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República y otras instancias competentes del Estado, sobre posibles irregularidades en el manejo y administración de los recursos en las entidades de la administración pública; f) Designar y, en su caso, revocar la designación de Síndicos Sociales previstos en la presente Ley y que participarán del Directorio Único de los Fondos, conforme a sus estatutos y procedimientos internos; y g) Promover el fortalecimiento de las instancias departamentales y municipales para el funcionamiento adecuado del control social</p>	<p>Ley del Diálogo Nacional: Art. 28 Num.I. Se crea el Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social, en sustitución del Consejo Consultivo establecido en la Ley de Municipalidades, conformado por los sectores productivos y de prestación de servicios de mayor incidencia en la jurisdicción municipal y de organizaciones medioambientales y profesionales de la misma. A efectos de su conformación, el Concejo Municipal los convocará y sus delegados no podrán exceder al 50% de los miembros del respectivo Comité de Vigilancia.  Num. II. El Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social coadyuvará en el cumplimiento de las atribuciones del Comité de Vigilancia en lo concerniente al apoyo de la Planificación Participativa Municipal, que incluye la formulación y reformulación del Plan de Desarrollo Municipal y la Programación de Operaciones Anual y su pronunciamiento respecto a esta última.</p>

<sup>17</sup> La introducción de este anexo responde a la imposibilidad de lograr información confiable respecto a las formas reales de relacionamiento entre los diversos actores al interior del sistema político, sin embargo, aunque pueda ser tildado de excesivamente juricista, el presente cuadro presenta un panorama general de las reglas de juego formales

Roles de los actores sociales y políticos en la gestión del desarrollo local en la normativa boliviana			
Gobierno municipal	Comité de vigilancia	Mecanismo departamental de control social	Otras organizaciones de la SC social
<p><i>Ley de Municipalidades:</i> Art. 8. Atribuciones. (En materia de Desarrollo Humano Sostenible). Numerales: 1. Planificar y promover el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano y rural del municipio, de conformidad con las normas de planificación participativa 3. Promover el crecimiento económico en coordinación con las Prefecturas de Departamento, identificando las vocaciones y potencialidades del municipio e involucrando para este propósito a los agentes económicos locales y externos. 4. Promover la participación del sector privado, de las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin fines de lucro en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, explotaciones municipales y otras actividades de interés del municipio.</p>	<p>DS. 24447. Art. 16.- Independencia del Comité de Vigilancia. El CV es una institución de la Sociedad Civil, que actúa dentro del marco legal específico previsto para su naturaleza y organización. Su estructura y funcionamiento es independiente de los órganos públicos debiendo, estos, abstenerse de intervenir en su gestión. Art. 18.- (Coordinación con otras juntas, comités o directorios) I. En caso de conformarse otros comités, juntas o directorios sectoriales, relacionados con las competencias municipales, deberán coordinar en informar de sus actividades al CV, actuando en forma conjunta. II. El CV designará a su delegado ante las instancias sectoriales creadas.</p>	<p>Los síndicos sociales designados por el Mecanismo de Control Social para formar parte del Directorio Único de los Fondos, de los Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social y de los Consejos Departamentales, tendrán las siguientes funciones:</p> <p>a) Requerir, solicitar, conocer y acceder a toda información técnica relativa a políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo e inversión de las instancias que correspondan; b) Participar, con voz sin voto en las reuniones del respectivo Directorio o Comité de Aprobación de Proyectos y Consejos Departamentales, debiendo para el efecto ser citado necesariamente a todas ellas mediante nota expresa de acuerdo a reglamento; c) Emitir y dictar recomendaciones escritas sobre los planes, programas y proyectos de desarrollo, en el ámbito nacional, departamental y municipal de las instancias que correspondan; d) Vigilar la correcta aplicación de los procedimientos de contratación del personal de las entidades en cuyos Directorios participen; e e) Informar, a las instancias de Control Social que los ha designado, sobre temas relacionados con el cumplimiento de sus funciones para fines propios de los mecanismos de Control Social.</p>	
	<p>DS 26130 de 30 de marzo de 2001 Art. 7. Dispone como actividades financiables por el Fondo de Control social: a) Reuniones del CV con las OTB para conocer y priorizar las demandas, en el marco de la Planificación Participativa Municipal y la elaboración del POA. d) Reuniones del CV con el Consejo Consultivo y otras organizaciones que estén involucradas en los objetivos de la Participación Popular y la promoción del crecimiento económico del municipio. g) Asistencia al encuentro de Comités de Vigilancia a nivel departamental que deberá realizarse como mínimo una vez al año a convocatoria de los mismos. h) Y otras actividades enmarcadas en las disposiciones que rigen la Participación Popular.</p>		

que determinan la actuación e interrelación de los actores estratégicos en la dinámica del desarrollo de la gestión local en Bolivia.



Roles de los actores sociales y políticos en la gestión del desarrollo local en la normativa boliviana			
Gobierno municipal	Comité de vigilancia	Mecanismo departamental de control social	Otras organizaciones de la SC social
	<p>Ley del Diálogo Nacional:            Art. 27 Num.II. Los Comités de Vigilancia tendrán, además de las ya reconocidas por disposiciones legales vigentes, la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000.</p> <p>Art. 28 Num. III. Los Comités de Vigilancia informarán al Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social todos sus pronunciamientos relacionados con el seguimiento de las actividades de control social vinculadas a las áreas de acción priorizadas por la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza, así como con los relativos al uso de los recursos previstos en el Artículo 27° parágrafo II de la Presente Ley.</p>		

Fuente: Elaboración propia