

**A la búsqueda de una gobernanza
responsable: descentralización y
mecanismos de rendición de cuentas en
los municipios bolivianos**

**Esther del Campo García y
Ana Haro González**

Esther del Campo García

Es profesora e investigadora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid, Directora del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Especialista en Estudios Políticos Andinos.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
delcampo@cps.ucm.es

Ana Haro González

Es profesora e investigadora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid, candidata a doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Investigadora visitante en varias universidades norteamericanas y bolivianas.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
anaharo@pdi.ucm.es

Ante los bajos logros del *New Public Management*, han surgido nuevas voces que piden una transformación en la manera de gestionar los recursos públicos. Esta vez, si bien se sigue manteniendo la lógica participativa de nuevos actores del mercado, se pide la inclusión de grupos sociales más amplios.

A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos

Introducción

El estudio de nuevas formas de gestión pública se ha venido desarrollando desde la década de los años setenta. Así, serán las transformaciones en la administración pública realizadas por Margaret Thatcher en Gran Bretaña o por Ronald Reagan en Estados Unidos las que abrirán la puerta a una discusión más amplia. El estancamiento de las economías tras la conocida crisis del petróleo y su impacto en la capacidad de los Estados para hacer frente a las demandas de los ciudadanos y al déficit de eficiencia de las instituciones públicas llevan, entre otras causas, a los gestores políticos a concebir una nueva forma de administrar los recursos, la que recibirá el nombre de *New Public Management*. Se trata, en esta oportunidad, de buscar nuevas fórmulas y procedimientos administrativos que concedan al Estado mayores cotas de eficiencia y permitan la consecución de los objetivos marcados, reduciendo al máximo los costos. Estas nuevas fórmulas suelen incorporar a diferentes agentes del mercado en la gestión de los servicios públicos a través de extendidos procesos de privatizaciones y terciarizaciones.

La implementación de este nuevo tipo de gestión tiene muy diferentes resultados según el tipo de administración pública en la que se lleva a cabo. Así, si bien en las burocracias anglosajonas la nueva gestión pública consigue solucionar ciertos problemas, en otros escenarios con burocracias menos racionalizadas, termina provocando más problemas de los que intentaron resolver (Pollitt ...[et al], 1998; Kettl, 2000). Ante los bajos logros del *New Public Management* en estas sociedades menos racionalizadas (Ramió, 2001; Ramió y Salvador, 2005), han surgido nuevas voces que piden una transformación en la manera de gestionar los recursos públicos. Esta vez, si

Recibido: 31-07-2008. Aceptado: 18-01-2009.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

bien se sigue manteniendo la lógica participativa de nuevos actores del mercado, se pide la inclusión de grupos sociales más amplios, no necesariamente vinculados a instituciones con ánimo de lucro, y en definitiva, de la sociedad civil en general. Así, se entiende que, para alcanzar la tan pretendida eficiencia, se debe consultar a los actores afectados por la política pública y abrir un proceso de deliberación y participación en el que las decisiones correspondientes se tomen de manera colectiva, incluyendo de esta manera, tanto a actores institucionales como a actores sociales (Oliás de Lima y Del Campo, 2008).

Es en este contexto cuando en la mayor parte de los países occidentales, y también en América Latina, se empiezan a abrir espacios de participación en los gobiernos locales. La lógica que descansa detrás de estos cambios es la misma que ya señalábamos. Se entiende que la eficiencia y, por tanto, la legitimidad de las instituciones públicas y de la gestión de los recursos públicos se refuerzan con la formación de redes sociales e institucionales que acerquen la toma de decisiones a los ciudadanos. Aquí se incluyen experiencias tan próximas pero tan dispares como las Organizaciones Territoriales de Base en Bolivia, los Presupuestos Participativos en Porto Alegre o las Veedurías Ciudadanas en Colombia.

La introducción de nuevas formas de participación a nivel local, con sus nuevos mecanismos y sus nuevos actores, ha obligado a los estudiosos a pensar también marcos analíticos originales. Se trata ahora de buscar otras referencias que proporcionen una mejor explicación a las causas, la configuración y las consecuencias de las nuevas formas de gobierno en la esfera local. La búsqueda de esqueletos analíticos más precisos ha llevado a muchos autores a moldear y trabajar el concepto de gobernanza. Este concepto, si bien se relacionó en sus orígenes con la aplicación de nuevas técnicas gerenciales, terminó ampliando su cobertura a todos aquellos procesos en los que tanto actores sociales como institucionales participaban en la gestión de los recursos públicos¹. Esta participación, que en un principio se entendió como la producción de ciertos servicios que antes eran generados por las instituciones públicas, abarcó más adelante a todas aquellas actividades en las que actores institucionales y no institucionales negociaban y consensuaban el tipo de políticas públicas que debían ser implementadas para mejorar la eficiencia de los bienes y servicios públicos. La gobernanza se entiende entonces como aquel proceso en el que actores institucionales y

La gobernanza se entiende como aquel proceso en el que actores institucionales y de la sociedad interactúan en la toma de decisiones y colaboran en la puesta en práctica de los proyectos dialogados.

de la sociedad interactúan en la toma de decisiones y colaboran en la puesta en práctica de los proyectos dialogados. La sociedad deja de ser así un actor pasivo para convertirse en un actor activo que participa ahora de manera directa, y no indirectamente, en la gestión de los recursos públicos.

Bekkers ...[et al] (2007) aplican el nuevo marco de la gobernanza al nivel local. Con este cambio, observamos cómo las instituciones locales han dejado de ser una entidad cerrada para pasar a ser un conglomerado de actores; cómo esas instituciones han dejado de ser el único actor que puede influir en el desarrollo de las sociedades y cómo las intervenciones del gobierno local recaen más bien sobre políticas públicas en red, en las que el poder, la dependencia en los recursos y las estrategias de comportamiento se vuelven un elemento vital (2007: 3). Se entiende, de este modo, que la lógica en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas deja de ser un fenómeno Estado-céntrico y se abren amplios espacios a la participación de la sociedad, entendiendo por ésta, tanto a los individuos particulares como a las organizaciones de interés o grupos de presión. Se trata, en todo caso, de una gestión policéntrica, en la que la discusión, el diseño y el control de la gestión pública se realizan de manera conjunta entre actores institucionales y no institucionales.

El cambio de paradigma desde el estudio del gobierno al estudio de la gobernanza ofrece una nueva óptica que nos permite aprehender la realidad de manera más precisa, ajustar el análisis al nuevo contexto participativo y marcar las líneas de referencia a partir de las cuales se evaluarán las ventajas y los inconvenientes de los mecanismos de participación en el nivel local. Sin embargo, un cambio de paradigma también obliga a reinterpretar los conceptos, repensar sus atributos y analizar si dichos conceptos siguen siendo válidos para entender las dinámicas de gobierno en la esfera local. Esto, analizado desde el punto de vista de la Ciencia Política, nos lleva a interesarnos por la forma y la dirección que toman conceptos clásicos como participación, toma de decisiones, *accountability* o eficiencia.

De acuerdo con los nuevos cambios institucionales, los individuos participan directamente en el gobierno local, inciden en las decisiones finales, controlan la labor de los representantes y contribuyen a la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, en muchas ocasiones, estos cambios institucionales no facilitan una intervención

efectiva de la ciudadanía, manteniéndose, por tanto, los sistemas clásicos de participación, representación, *accountability* y eficiencia, limitándose la reforma a legitimar un sistema institucional que había perdido el apoyo de la ciudadanía. Es, por ello que, ante la introducción de mecanismos participativos en el nivel local, debemos preguntarnos ¿hasta qué punto la participación de la ciudadanía se hace efectiva?, ¿cómo se combina este tipo de procesos directos con la democracia representativa?, ¿quiénes participan, dónde y cómo?, ¿aumenta la participación de los agentes sociales, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y de las expectativas?

Este artículo tiene como objetivo el análisis del proceso de gobierno local y, sobre todo, de la participación de los ciudadanos en el mismo, tras la introducción de los nuevos mecanismos participativos en Bolivia, persiguiendo concretar algunos objetivos. En primer lugar, se contrastarán los dos modelos de democracia que interactúan con la introducción de las reformas institucionales en el nivel local, el modelo de democracia liberal-representativa y el modelo de democracia participativa. Por un lado, se analizarán los fundamentos de cada uno de los modelos, sus diferencias y sus semejanzas. Por otro lado, se identificarán los puntos en los que dichos modelos podrían entrar en colisión, evaluando cuáles podrían ser las consecuencias de dichas tensiones para uno y otro modelo. En segundo lugar, dado que el objetivo principal de este documento es contribuir al análisis de las nuevas formas de participación, en un segundo apartado se definirá un marco analítico más concreto que nos permita identificar y evaluar los cambios acontecidos en la gestión de los gobiernos locales en Bolivia con la introducción de los nuevos mecanismos participativos. Este marco analítico identificará los espacios, mecanismos y elementos básicos de la acción de gobierno local, y permitirá realizar una aproximación teórica más precisa a los cambios experimentados por dicha acción de gobierno con la introducción de los mecanismos participativos, tomando asimismo, como punto de contraste, las dinámicas clásicas de la democracia liberal. Esta concretización de los elementos del gobierno local y de sus posibles cambios nos servirá para apuntar algunas hipótesis que puedan guiar el análisis del caso boliviano. Finalmente, se analizarán los cambios acontecidos en el sistema de gobierno local en Bolivia tras la introducción de las reformas institucionales participativas. Para ello, se utilizará el marco teórico propuesto en el segundo apartado, observando así la forma que toman los espacios

y elementos básicos del nuevo gobierno; de la misma manera, se intentará contestar a la pregunta de si las reformas institucionales han supuesto un cambio efectivo en la forma de participación de los individuos o, por el contrario, siguen predominando los espacios y mecanismos clásicos de la democracia liberal.

1. Marco teórico

El modelo de democracia representativa liberal vs. el modelo de democracia participativa

El tipo de democracia que se ha venido imponiendo progresivamente en nuestro entorno político desde el siglo XIX es la democracia representativa-liberal, que se fundamenta en la existencia de una estructura institucional y administrativa, el Estado, que es percibido como una realidad diferenciada del agregado de individuos, la sociedad. Esta democracia moderna debe además aplicar técnicas de gobierno eficientes a una escala demográfica mucho mayor. Así, la finalidad última de la democracia sería que los ciudadanos controlarían, intervenirían y definirían objetivos con este poder político cuya titularidad les corresponde, de acuerdo con el principio que señala que el gobierno debe reflejar la voluntad del pueblo. La democracia representativa, asentada en la centralidad del órgano legislativo como representante de los ciudadanos y depositario de la soberanía popular, se caracteriza así por la existencia de un conjunto de garantías institucionales en la toma de decisiones colectivas (Gonzalo y Requejo, 2006). Las dificultades de materializar los principios de soberanía popular y gobierno popular han significado, de hecho, formulaciones más débiles de la democracia representativa, centradas en la apertura institucional de oportunidades (mediante elecciones) para formular preferencias y expresar éstas a los otros ciudadanos (Dahl, 1989; Held, 1987).

Conviene señalar también que en sus orígenes ideológicos, la democracia representativa se confunde con la democracia directa, dado que en ambos casos se asumía una correlación entre igualdad política e igualdad social; sin embargo, la ampliación del sufragio, la inclusión de sectores cada vez más amplios de clases medias y la aparición de los partidos políticos, terminarían consolidando una diferenciación entre ambas, que giraría no sólo en torno al mecanismo formal de participación -participación directa frente a representación- sino también en el mayor acento de la democracia directa en la transformación de las estructuras sociales -la democracia directa pasó

La tesis de que hay esperanza para aumentar el compromiso cívico y la participación ciudadana en la democracia representativa, no ha cuajado en la realidad latinoamericana y nos encontramos frente a dos opciones absolutamente diferenciadas.

a ser considerada como algo consustancial a la organización política de una sociedad sin diferencias sociales.

En el caso de América Latina, la mayor parte de los países que iniciaron, con mayor o menor autonomía, procesos de transición a la democracia sentaron las bases de una democracia representativa-liberal en un contexto de crisis económica y fuertes reformas neoliberales, donde el Estado se concebía como un instrumento de protección de los mínimos necesarios para asegurar la libertad de los individuos fuera del Estado, y la democracia pasaba a ser un proceso decisonal formal. Las dificultades recurrentes de estos regímenes democráticos para garantizar los derechos y libertades recogidos en sus constituciones, a través de la vigencia de un Estado de Derecho, así como la práctica imposibilidad de asegurar un bienestar mínimo a sus ciudadanos, han dificultado enormemente desde entonces las bases sociales y económicas de las democracias representativas, y los sucesivos intentos de dotar de contenido participativo a su entramado institucional parecen haber situado al modelo liberal-democrático al borde del abismo. Parecería entonces que la tesis sugerida por Barber, en su clásico libro sobre la democracia fuerte, de que hay esperanzas para aumentar el compromiso cívico y la participación ciudadana en la democracia representativa², no ha cuajado en la realidad latinoamericana y que nos encontramos frente a dos opciones absolutamente diferenciadas.

Estos cuestionamientos a la democracia representativa nos han llevado a partir de los años noventa del siglo pasado, a convertir en parte a América Latina en una suerte de laboratorio mundial de la democracia participativa, lo que ha significado, entre otras cosas, la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de Reforma del Estado, especialmente a nivel local (caso ya mencionado de los presupuestos participativos).

Este fenómeno de inserción de nuevas instituciones participativas en las deslegitimadas democracias representativas latinoamericanas, ha abierto un debate en torno a los vínculos y la convivencia necesaria entre los nuevos mecanismos de democracia participativa y la supervivencia de los tradicionales mecanismos de democracia representativa, para ver si éstos están siendo sustituidos, reemplazados, complementados o subordinados. En este sentido, resulta relevante analizar si las iniciativas de democracia participativa han logrado rediseñar las instituciones representativas en el marco de la re-configuración del Estado, o por el contrario, no logran

Con el nuevo modelo de democracia participativa, los individuos participan directamente, canalizan sus intereses a través de actores normalmente ajenos a la articulación partidista y refuerzan la *accountability* horizontal y social frente a la tradicional *accountability* vertical.

culminar su trayectoria institucional y, finalmente, se ven subordinadas a las segundas. El análisis del proceso de participación ciudadana a nivel municipal en Bolivia podría ejemplificar este proceso. Si bien el contexto normativo y político de la Ley de Participación Popular se sitúa en el marco representativo, estableciéndose y desarrollándose todo tipo de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana local, la profundización del proceso de descentralización en el caso boliviano ha reforzado la crisis de las instituciones representativas en el ámbito nacional y ha conducido también a un crecimiento de las expectativas hacia las instituciones y actores de esta frágil democracia representativa. Facilitando mecanismos para la participación y desarrollo de la democracia, especialmente en el ámbito local, la municipalización en su expresión máxima de participación ciudadana también ha promovido el desbordamiento de las demandas y reclamos de grupos cada vez más numerosos y menos incapaces de agregar y re-significar sus posiciones. De este modo, aquellos mecanismos destinados a engrosar la democracia, han terminado facilitando en parte el debilitamiento de las mismas normas e instituciones democráticas (Del Campo, 2007).

El modelo de democracia participativa: participación en la deliberación, en la toma de decisiones y en el control. Tres tipos de legitimidad de la nueva gobernanza

La nueva gobernanza o gobernanza moderna implica, por tanto, la inclusión de nuevos actores sociales en la gestión pública de los asuntos locales, ampliándose lo que Bresser Pereira y Cunill (1998) denominasen el espacio público no estatal. Esta nueva gobernanza en red incorpora a actores sociales, individuales u organizados en el diseño, implementación y control de las políticas públicas. Esta incorporación mejora, en principio, el procesamiento de las demandas sociales y la satisfacción de las necesidades de la población; sin embargo, como se apuntó, también cambia los mecanismos a través de los cuales los individuos eligen a sus representantes, canalizan sus intereses y controlan a los gobernantes. Así, con el nuevo modelo de democracia participativa, los individuos participan directamente, canalizan sus intereses a través de actores normalmente ajenos a la articulación partidista y refuerzan la *accountability* horizontal y social frente a la tradicional *accountability* vertical.

Para entender mejor la manera en que los nuevos mecanismos participativos cambian el escenario de gobierno, trasladaremos el

marco teórico propuesto por Edwards y Bekkers (2007) para analizar los casos europeos al escenario latinoamericano. Dicha traslación requiere, inevitablemente, una adaptación a los condicionamientos institucionales de, en este caso, Bolivia, por lo que la contribución de los autores se reinterpretará de acuerdo con las exigencias contextuales. Distinguiremos en principio tres tipos de legitimidad: la legitimidad de entrada, la legitimidad de proceso y la legitimidad de salida. El encadenamiento de los tres tipos de legitimidad consigue absorber las dinámicas fundamentales del proceso de *policy making*, al tiempo que permite evaluar el grado de intervención que están teniendo los agentes sociales en la tarea de gobierno. Dado que el foco del presente artículo apunta de manera más precisa a los posibles cambios acontecidos en las formas de participación en la deliberación, toma de decisiones, control e implementación de los modelos participativos, el marco analítico propuesto a continuación incorporará un cuadro más preciso en el que se vincule cada tipo de legitimidad con los elementos clásicos del sistema de gobierno.

El primer tipo de legitimidad analizado por los autores se refiere a la legitimidad de entrada. Por legitimidad de entrada se entenderá lo que Sharpf (1998) ha denominado "gobierno por el pueblo". Se trata de la plasmación material de la soberanía popular, por la cual los individuos evidencian que la decisión final, suya o de sus representantes, reside en los ciudadanos como sujetos de derecho. Cada ciudadano tiene derecho a intervenir en el proceso de gobierno y, para ello, aprovechará los espacios e instrumentos que le proporciona la ley para materializar dicho derecho. En este sentido, la legitimidad de entrada estaría directamente relacionada con la apertura de espacios en los que los individuos puedan intervenir en la acción de gobierno. Asimismo, dicha legitimidad se vincula con la canalización de preocupaciones, demandas e intereses de la ciudadanía. Finalmente, esta legitimidad se relaciona con la participación de la ciudadanía en la deliberación y en la discusión de asuntos públicos que forman el mapa de preocupaciones y, por tanto, la agenda pública, de manera que la sustantividad de los problemas y la focalización del conflicto recojan las aportaciones y condicionamientos planteados por la ciudadanía.

Para concretar la morfología que estaría tomando el gobierno local con la introducción de los nuevos mecanismos participativos y la forma en que los individuos intervienen en la deliberación de los asuntos públicos, todo análisis de la legitimidad de entrada de la nueva gobernanza debería responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué espacios se abren para la participación de los ciudadanos?
- ¿Quiénes participan? ¿Qué intereses se ven representados? ¿A través de qué actores pueden los ciudadanos canalizar sus demandas?

- ¿En qué temas participan? ¿Quién establece la agenda? ¿Hasta qué punto pueden los ciudadanos incorporar temas en la agenda?

- ¿Qué mecanismos se utilizan para regular la participación?

El segundo tipo de legitimidad mencionado por los autores se refiere a la legitimidad de procesos. Este tipo de legitimidad se relaciona directamente con la toma de decisiones. Como se mencionó anteriormente, la intervención de los ciudadanos en la labor de gobierno comienza con la discusión de los asuntos públicos fundamentales; sin embargo, el elemento decisivo que hace que la discusión se materialice es la toma de decisiones. Así, los mecanismos que se utilicen para ello funcionarán como filtro, concretando qué propuestas se llevarán a cabo y cuáles quedarán sin implementar. En este sentido, debemos entender que la legitimidad de procesos se centra en tres puntos fundamentales. En primer lugar, esta legitimidad identifica los momentos en los que se toman las decisiones, es decir, el tipo de secuencia que se establece entre la decisión y la deliberación. En segundo lugar, esta legitimidad indaga en los mecanismos o tipos de mayoría a través de los cuales se realiza la toma de decisiones. Finalmente, la legitimidad de procesos se cuestiona acerca de los mecanismos de control que permiten comprobar que las reglas del juego a través de las cuales se delibera y se decide, se cumplen y que el producto de estas dos actividades termina materializándose. Con todo esto, el análisis de la legitimidad de procesos de la gobernanza participativa tendría que responder a las siguientes preguntas:

- ¿En qué momento se toman las decisiones? ¿Cómo se integran los individuos en el momento decisional?

- ¿Qué mecanismos se utilizan para decidir? ¿Qué tipo de mayoría? ¿Existen cuotas?

- ¿Qué mecanismos de control existen para comprobar que las reglas del juego se están cumpliendo y que las decisiones tomadas se llevan efectivamente a cabo?

El último tipo de legitimidad es la legitimidad de salida. En este caso, se refiere al producto emanado de las etapas previas del proceso de gobierno. La legitimidad de salida debe ser entendida como una constatación de que las demandas de los ciudadanos se ven materializadas en las políticas públicas aprobadas e implementadas. En

A través de la hoja de ruta de las distintas legitimidades podemos conocer los cambios acontecidos en la gestión de los gobiernos locales y la dirección tomada por dichos cambios.

este sentido, dicha legitimidad analizará la convergencia entre las decisiones del gobierno y la participación de los ciudadanos en la gestión del gobierno municipal. Se trata, en primer lugar, de analizar hasta qué punto las decisiones planteadas en la deliberación y en la toma de decisiones coinciden con las demandas planteadas por los ciudadanos participantes en el proceso de gobierno. En segundo lugar, se trata de observar si dichas decisiones convergen con las necesidades y exigencias de la ciudadanía en su conjunto. Bajo esta lógica, el análisis de la legitimidad de salida deberá responder a las siguientes cuestiones:

- ¿Incorporan las decisiones finales las demandas de los ciudadanos participantes?
- ¿Coinciden las políticas públicas diseñadas e implementadas con las necesidades de la ciudadanía en su conjunto?

Los cambios en el tipo de legitimidad: hipótesis de partida

El marco teórico propuesto nos sirve para avanzar en el desarrollo de los objetivos planteados en la introducción del documento. Así, a través de la hoja de ruta de las distintas legitimidades podemos conocer los cambios acontecidos en la gestión de los gobiernos locales y la dirección tomada por dichos cambios. En este artículo, dicho marco nos debe servir para analizar las transformaciones experimentadas por los gobiernos locales en Bolivia y las tendencias observadas en dichos cambios. El análisis nos servirá para entender si las reformas institucionales han supuesto un cambio efectivo en la forma en que los individuos participan en la gestión de los asuntos públicos locales o, por el contrario, la introducción de los mecanismos mencionados no ha conseguido trascender las dinámicas clásicas de participación observadas en los modelos de democracia representativa liberal. Bajo esta lógica, las hipótesis que guiarán el análisis del caso boliviano son:

a. Las reformas institucionales en el sistema local pretenden abrir espacios para la participación de los individuos. Estos espacios, de acuerdo con el discurso imperante, contribuirán a la deliberación colectiva de los asuntos públicos y la integración de las demandas sociales en el proceso de *policy making*. Sin embargo, los espacios y mecanismos sobre los cuales se pueden realizar las reformas son múltiples y variados. En este sentido, dado que abrir los espacios completamente a la participación de los ciudadanos cambiaría

radicalmente las dinámicas políticas de un territorio, partimos de la hipótesis de que sólo se han abierto espacios y ampliado los instrumentos de acción relativos a la legitimidad de entrada. Esta apertura legitima la acción de gobierno sin que las dinámicas institucionales clásicas se vean perturbadas. La legitimidad de procesos y la legitimidad de resultados no experimentarían, bajo esta hipótesis, grandes cambios.

b. Las reformas institucionales tienen entre sus objetivos la integración de las demandas ciudadanas en el proceso de *policy making*. Sin embargo, dicha integración no se podrá llevar a cabo completamente si no se amplían los espacios y mecanismos en los tres tipos de legitimidad. Partimos de la hipótesis de que los avances en la legitimidad de entrada, combinados sin embargo con el escaso desarrollo en la legitimidad de procesos, desvirtúa y paraliza los avances en la legitimidad de resultados.

2. Análisis empírico y primeros resultados para el caso boliviano³

Los mecanismos de participación ciudadana en el nivel municipal fueron introducidos en Bolivia en 1994 con la Ley N° 1551 de Participación Popular. Dichos mecanismos tenían como objetivo acercar la gestión pública a los ciudadanos de los municipios y mejorar así tanto la legitimidad de las instituciones como la eficacia de la mencionada gestión. Hasta ese momento, la gestión municipal había dependido, en los núcleos urbanos, de autoridades electas con apenas autonomía y recursos para la gestión y, en zonas rurales, del propio gobierno nacional. La Ley de Participación Popular supone un hito en la historia institucional boliviana abriendo un mapa de expectativas y potencialidades ciertamente amplio. Las cláusulas presentes en dicha ley se complementaron más adelante con el Decreto Supremo N° 23.858 del 9 de septiembre de 1994, el cual reglamentaba las Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia, sujetos de los nuevos mecanismos de participación popular.

La Ley de Participación Popular se acompañará, en los siguientes años, de otras legislaciones complementarias. Así, en 1995 se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa. Dicha Ley tiene por objeto la regulación del gobierno departamental, sus competencias, recursos y responsabilidades. Dado que se trata de una ley destinada a la regulación de los niveles intermedios, ésta no tendrá un impacto directo en el rendimiento de los sujetos de la participación popular.

En 1999 se aprueba la Ley de Municipalidades, que realizará ciertas transformaciones en la gestión de los niveles locales y determinará el funcionamiento actual de los municipios bolivianos. Asimismo, en el 2000 se promulga la Ley de Diálogo Nacional, la cual redefinirá los mecanismos de distribución de los recursos entre las municipalidades e introducirá nuevos procedimientos para optimizar la gestión de las entidades locales.

Teniendo en cuenta la mencionada legislación, en el siguiente apartado analizaremos cómo cada una de las cláusulas legisladas en las mencionadas leyes y decretos se introduce en el marco teórico propuesto más arriba. Así, la idea es entender hasta qué punto la legislación vigente permite a la gestión municipal participativa profundizar en los tres tipos de legitimidad que componen nuestro marco teórico. Este análisis cubrirá los objetivos propuestos en la presente investigación.

a. Legitimidad de *inputs* o de entrada

Como señalamos en el marco teórico, la legitimidad de *entrada* hace referencia a la apertura de ciertos espacios para que los ciudadanos puedan ejercer directamente su soberanía. De acuerdo con nuestra estrategia analítica, dicha legitimidad viene definida por los actores, los espacios, las materias y los mecanismos que se abren con los nuevos procesos participativos. En el primer caso, nos referimos al tipo de actores que participan, su origen, su relación con el resto de la ciudadanía y la heterogeneidad de esos participantes. En el segundo caso, nos referimos al tipo de actividades en las que los ciudadanos pueden participar y la naturaleza de los foros donde se produce dicha participación. Por último, en el tercer caso, nos referimos a los mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para canalizar sus demandas e introducir los problemas que les preocupan en la agenda de gobierno. De acuerdo con la legislación boliviana, el cumplimiento de dichas condiciones de legitimidad es el siguiente:

Los actores formales de la participación

La Ley de Participación Popular (LPP) en sus artículos 7 y 10 especifica quiénes son los sujetos de la participación popular. Así, se reconoce a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) como el sujeto jurídico de la participación. A los efectos de la Ley N° 1551 de Participación Popular, se entiende por Organización Territorial de Base la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa

un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada. Las OTB se expresan en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias. En este sentido, se reconoce como representante de las Organizaciones Territoriales de Base a los hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios(as) Generales y otros(as), designados(as) según sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias.

Por su parte, el artículo 10 de la LPP establece que, con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley, se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un(a) representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción, elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva. En las jurisdicciones municipales donde exista un solo cantón, las Organizaciones Territoriales de Base elegirán tres ciudadanos para conformar el Comité de Vigilancia, y donde existan dos cantones, cada uno elegirá dos. El Comité de Vigilancia definirá su forma de organización y trabajo, así como la elección de su directiva.

De manera más concreta, el Decreto N° 23.858, de septiembre de 1994, en su función de reglamentación, puntualiza los posibles sujetos comprendidos bajo la fórmula de la OTB, que serían:

a) Pueblo Indígena. Es la colectividad humana que desciende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentra dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con las cuales se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales.

En el marco de la definición anterior, se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente, Ayllus, Comunidades Indígenas y otras formas de organización existentes dentro de una Sección Municipal.

b) Comunidad Campesina. Es la unidad básica de la organización social del ámbito rural que está constituida por familias campesinas

Si se comprobase la permanencia de relaciones de identidad y de lealtad previas o diferentes a las esperadas por la legislación, podríamos entender que la introducción de mecanismos participativos reduciría la extensión y eficacia de los mecanismos clásicos de representación.

nucleadas o dispersas, que comparten un territorio común en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales. A estos efectos, se reconocen las formas de organización comunal, en cuanto representen a toda la población de la comunidad y se expresen en sindicatos campesinos u otras que cumplan con dicha condición.

c) Junta Vecinal. Es la asociación de personas que tienen su domicilio principal en un determinado barrio o unidad vecinal, en las ciudades y pueblos, con el fin de conservar, demandar y obtener la prestación de los servicios públicos, desarrollar sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales dentro de su espacio territorial.

Los barrios y unidades vecinales serán definidos por cada Gobierno Municipal en consulta con la población.

A esto tenemos que añadirle la disposición del artículo 21 del Decreto N° 23.858, la cual establece que las Organizaciones Territoriales de Base podrán y tendrán que ponerse de acuerdo con las organizaciones sectoriales, sociales y funcionales del municipio, ampliándose de esta manera la heterogeneidad de la representación.

De la legislación se desprende que, al construirse el sujeto jurídico sobre un espacio territorial heterogéneo, las OTB tratarían de responder, en principio, a necesidades territoriales y a la agregación de circunstancias individuales, lo cual favorece un tipo de representación de corte más liberal. Sin embargo, existen dos cláusulas que rompen este esquema. En primer lugar, la LPP establece, como indicamos, que las OTB pueden pedir la revocación de las autoridades de salud y educación, ambas autoridades sectoriales. En segundo lugar, las OTB reconocen a unidades organizativas previas, las cuales pueden incorporar a la gestión municipal una visión más corporativa. Estos dos puntos, unidos a la situación nacional de representación, podrían desviar el planteamiento liberal original de la legislación. Esta conclusión debería cotejarse con el análisis de estudios de caso concretos; de esta manera, si se comprobase la permanencia de relaciones de identidad y de lealtad previas o diferentes a las esperadas por la legislación, podríamos entender que la introducción de mecanismos participativos reduciría la extensión y eficacia de los mecanismos clásicos de representación.

Los espacios y las materias de la participación

La participación de la ciudadanía en la gestión municipal descansa sobre dos elementos fundamentales: el Plan de Desarrollo Municipal o PDM y el Programa Operativo Anual o POA. El primero es un

plan de cuatro años que establece las áreas prioritarias y los objetivos generales de desarrollo para el municipio durante los próximos cuatro años. El segundo es un programa más concreto que, basado en el PDM, establece los proyectos que se llevarán a cabo en el municipio durante un año y el presupuesto asignado a cada uno de esos proyectos. La participación de las OTB y de los Comités de Vigilancia se ejerce de manera similar en ambos casos.

En este sentido, la agenda puede considerarse abierta en la medida en que las OTB, a través del Comité de Vigilancia, plantean proyectos de desarrollo variados que podrían ser inscritos dentro del PDM y del POA. De igual manera, estos proyectos incidirán en la distribución del presupuesto municipal. El problema es que los proyectos y financiación propuestos deberán de ajustarse a las necesidades y objetivos marcados por la Alcaldía en el primer informe de septiembre, por lo que la apertura inicial de la agenda podría reducirse considerablemente. Además, cada OTB podrá proponer apenas dos proyectos a incluir en la programación municipal. Ante esto, sólo existen dos aspectos en los que las OTB y el Comité de Vigilancia tienen una presencia y participación especial; estos son: la petición y necesidad de reforma por parte de las OTB para que se cambie un proyecto que vaya en contra de la comunidad, y el control, por parte del Comité de Vigilancia, de que el gasto corriente del municipio no exceda del 15% del presupuesto de la participación. A diferencia de las propuestas al PDM y al POA, en estos dos casos, la participación ciudadana puede ejercer mayor presión.

Los mecanismos de participación

Las OTB y los Comités de Vigilancia se organizan de manera autónoma de acuerdo con los estatutos y reglamentos de los que ellos mismos se doten. Esto les permite reunirse con la frecuencia que consideren. El Comité de Vigilancia, al presentarse como el órgano institucionalizado de las OTB frente al gobierno municipal, tiene que cumplir, sin embargo, con las citas y los plazos de la gestión municipal. En este sentido, el primer encuentro del Comité con las autoridades institucionales se produce a finales del mes del septiembre, cuando el alcalde ofrece al Comité un informe con las políticas y objetivos para el siguiente año presupuestario. Una semana más tarde, es el Comité el que devuelve a las autoridades locales un compendio de propuestas programáticas y financieras elaborado con las OTB a partir del informe previo enviado por el alcalde. La siguiente cita se produce a finales del mes de noviembre, donde el

La reforma institucional de los municipios en Bolivia podría estar sirviendo para universalizar la preocupación por la gestión eficiente de los asuntos municipales. En este sentido, los mecanismos participativos emanados de la LPP estarían favoreciendo el acercamiento de la gestión pública al conjunto de la ciudadanía.

Comité tendrá que dar un pronunciamiento acerca del programa y presupuesto final presentado desde la Alcaldía. En este pronunciamiento, el Comité tendrá en cuenta si se han incluido las propuestas programáticas ofrecidas en el compendio programático enviado el mes anterior.

Asimismo, la participación del Comité de Vigilancia, como canal institucional de las OTB, se complementa con la elaboración de informes semestrales acerca del rendimiento de la gestión municipal y del seguimiento de la misma. De la misma forma, el gobierno municipal enviará en el cuarto y octavo mes un informe acerca de la evolución y puesta en práctica de los proyectos aprobados.

Finalmente, el artículo 7 de la Constitución boliviana, desarrollado en el artículo 3 del Decreto N° 23.858 de 9 de septiembre de 1994, establece que las OTB pueden formular peticiones individuales o colectivas ante la Comisión pertinente de la Cámara de Senadores. Estas peticiones podrán ser desarrolladas por la mencionada Cámara sin existir obligación por parte de ésta de acatar la petición.

En líneas generales, se puede considerar que la LPP ha permitido la apertura de nuevos espacios de participación. Esto se observa en el mayor número de "momentos participativos", relativos fundamentalmente a la gestión de los PDM y los POA, y en la oportunidad de introducir proyectos y temas de debate en la agenda municipal. De igual forma, la LPP abre el abanico de actores que podrían participar en la gestión del gobierno local, añadiendo a los representantes electoralmente elegidos, otras formas de articulación social. La introducción de las OTB estaría pensada para facilitar el acceso a la gestión pública de muchos individuos que se mantenían al margen hasta el momento. Finalmente, la LPP favorece la articulación política de entidades preexistentes al reconocer, sin muchas complicaciones, comunidades indígenas o juntas vecinales ya consolidadas como sujetos con personalidad jurídica.

Estas innovaciones nos llevan a pensar que la reforma institucional de los municipios en Bolivia podría estar sirviendo para universalizar la preocupación por la gestión eficiente de los asuntos municipales. En este sentido, los mecanismos participativos emanados de la LPP estarían favoreciendo el acercamiento de la gestión pública al conjunto de la ciudadanía y estarían incentivando la deliberación colectiva de los problemas del municipio. Esta profundización de la deliberación podría ir encaminada a mejorar, de manera efectiva, la elaboración de las políticas públicas y la convergencia de las mismas con las necesidades del conjunto de la ciudadanía local.

La ausencia de los actores sociales en la toma de decisiones concede a las OTB una función meramente consultiva. Esta limitación corta el ciclo participativo iniciado en la primera etapa de discusión.

b. Legitimidad de procesos

Como establecimos en el marco teórico, la legitimidad de procesos hace referencia directa a la toma de decisiones en la gestión pública municipal y a la calidad de la participación y control del proceso por parte de la ciudadanía. Este tipo de legitimidad tiene consecuencias muy directas en la gobernanza del municipio. Así, por mucho que existan espacios para la deliberación, si no se abre la toma de decisiones al conjunto de la ciudadanía, la incorporación de las demandas ciudadanas puede llegar a ser muy limitada. La legitimidad de procesos aludirá, por tanto, a los momentos decisionales de la gestión pública, a los mecanismos utilizados para aprobar los proyectos que se implementarán y a la existencia de controles que garanticen que las reglas del juego se están cumpliendo.

Momentos y mecanismos de la toma de decisiones

La Ley de Participación Popular es una Ley gestada desde arriba, donde los actores institucionales centrales deciden cuáles van a ser las reglas de juego que orienten el proceso participativo. Esta determinación cierra la puerta a la negociación de las reglas y los procedimientos que deberán de guiar la nueva gestión del gobierno local.

Por su parte, si analizamos el proceso de toma de decisiones podemos constatar que la capacidad de los ciudadanos para intervenir en dicha toma de decisiones se reduce a la proposición y pronunciamiento acerca del POA y del PDM. En este sentido, observamos que el Comité de Vigilancia puede proponer objetivos, programas o proyectos, pero éstos no tendrán que ser necesariamente incluidos en el Programa final. Igualmente, el Comité puede y debe realizar un pronunciamiento, favorable o desfavorable, sobre el compendio final de proyectos propuesto por la Alcaldía; sin embargo, dicho pronunciamiento no tiene que ser acatado necesariamente por las autoridades municipales.

La ausencia de los actores sociales en la toma de decisiones concede a las OTB una función meramente consultiva. Así, los ciudadanos organizados pueden proponer proyectos y sugerir cambios; pero dado que no participan en la toma de decisiones, no podrán negociar o, incluso, imponer las propuestas emanadas de la deliberación. Esta limitación corta el ciclo participativo iniciado en la primera etapa de discusión.

Calidad de la representación y control sobre el proceso

Al igual que en el caso anterior, la labor fiscalizadora del Comité de Vigilancia se reduce a un simple pronunciamiento o consulta. Así,

la Alcaldía deberá mandar un informe final de gestión en el mes de febrero al Comité de Vigilancia. Una vez recibido, éste se pronunciará sobre el mismo, evaluando positivamente o negativamente la labor de la municipalidad. Sin embargo, como en casos anteriores, el pronunciamiento del Comité de Vigilancia no determina ningún tipo de responsabilidad hacia la Alcaldía, de manera que ésta no queda sujeta a las observaciones y conclusiones emanadas del propio Comité. Este proceso se repite en el mes cuarto y el mes octavo de cada año cuando la Alcaldía manda al Comité de Vigilancia un informe de gestión intermedia. En principio, el Comité recibe dicho informe y no dispone de instrumentos legales que le den la capacidad de denunciar o influir en la gestión descrita; sin embargo, el hecho de que la sociedad pueda ejercer un control directo sobre la labor de los representantes, ofrece a los ciudadanos un poder de presión que, en ocasiones, culmina en estrategias frentistas hacia la política institucional.

Finalmente, el Comité de Vigilancia debe mandar semestralmente un informe de gestión de los proyectos, el cual será recibido por la Alcaldía y entendido, una vez más, como un documento informativo que, en ningún caso, será vinculante.

Por último, la única acción reconocida legalmente que los Comités de Vigilancia podrían llevar a cabo es la denuncia de un vicio o acto de corrupción de las autoridades municipales ante las instituciones correspondientes. Esta denuncia deberá ser enviada a dichas instituciones y recibida por las mismas. Sin embargo, una vez comprobado el delito, es el Ejecutivo Nacional el que puede intervenir y sancionar a las autoridades locales institucionales. De esto se desprende que el Comité de Vigilancia tiene una función de simple observador y que su capacidad fiscalizadora se reduce a una denuncia que deberá ser tramitada por otras autoridades o instituciones.

El análisis de la legitimidad de procesos nos ofrece un mapa de cambios dual. Por un lado, en relación con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, encontramos un panorama menos transformador que el observado en la legitimidad de entrada. Así, si bien observábamos en el primer apartado cómo la LPP cambia la forma de participación de los ciudadanos, abriendo nuevos espacios para la deliberación y aproximando, por tanto, la gestión pública a los ciudadanos, podemos constatar que los espacios abiertos en la toma de decisiones son ciertamente reducidos y, por tanto, limitantes para las intenciones, por lo menos discursivas, de la participación. Se observa, de esta manera, que la entrada de los

individuos en la toma de decisiones es nula, por lo que los cambios introducidos por la nueva legislación no han transformado las dinámicas clásicas de la representación liberal. Este freno tiene una doble consecuencia. En primer lugar, inutiliza los pasos avanzados en una primera etapa, haciendo que la presión emanada de la deliberación se canalice por otros medios más informales relacionados con el apoyo y la negociación con los actores institucionales clásicos. En segundo lugar, resta legitimidad al proceso, minando el apoyo de la ciudadanía al sistema y a sus instituciones.

Por otro lado, en relación con la participación de los ciudadanos en el control de sus autoridades, encontramos que, si bien los instrumentos legales son más bien limitados, las dinámicas propias emergidas de estas nuevas formas de control llevan al gobierno local a someterse a situaciones de presión no constructivas que condicionan la efectividad de los mecanismos clásicos de representación liberal y de rendición de cuentas vertical. Así, la introducción de mecanismos de control en un marco legal que no concede espacios en la toma de decisiones refuerza las posibilidades de los sistemas de control y canaliza la participación de los ciudadanos hacia posturas de aceptación o rechazo que, por un lado, no dan pie a la negociación y, por otro, debilitan las garantías y controles de la democracia liberal-representativa.

c. Legitimidad de salida

La legitimidad de salida hace referencia a la eficacia de la gestión. Esta eficacia puede vincularse, por un lado, con el logro de objetivos y, por otro, con la correspondencia entre los objetivos alcanzados y las preferencias de los ciudadanos. Una gestión caracterizada por la legitimidad de *outputs* logrará vincular las necesidades de los ciudadanos con la planificación y programación de proyectos, adecuando los recursos a las posibilidades de la gestión. Dado que en este caso se trata de analizar la posibilidad que ofrece la legislación para integrar las demandas de los ciudadanos en el proceso de *policy making*, el análisis de la legitimidad de resultados deberá centrarse en la posible convergencia existente entre las demandas canalizadas por los Comités de Vigilancia y la definición final de la planificación municipal.

Inserción de las demandas en las políticas públicas

El estudio de la legislación llevado a cabo en este apartado nos sugiere que la existencia de mecanismos de participación en la

deliberación, acompañada, sin embargo, por escasos avances en la participación en la toma de decisiones, reduce las posibilidades de los actores sociales de introducir sus demandas y recomendaciones en el diseño final de las políticas públicas. El único mecanismo que ofrece un espacio de inserción de dichas demandas se ejerce a través del control, lo cual puede llevar a una dinámica de intervención más destructiva que constructiva.

Logro de los objetivos

Para controlar el cumplimiento de los objetivos y la finalización de los proyectos, el único instrumento que tienen los Comités de Vigilancia es el informe que la Alcaldía realiza en el mes cuarto y octavo del año. En este informe, la Alcaldía transmite al Comité cuáles son los avances realizados en las políticas públicas comprometidas. Dicho documento tiene una función informativa; sin embargo, dado que es el único instrumento que los ciudadanos, organizados en OTB y a través de los Comités de Vigilancia, tienen para controlar a sus autoridades, se convierte en un arma estratégica para evaluar la labor de los actores institucionales y juzgar si sus propuestas han tenido en cuenta las demandas iniciales de los ciudadanos.

3. Conclusiones

En las últimas décadas, muchos Estados latinoamericanos han desarrollado mecanismos participativos en la gestión de los asuntos locales. Se entiende que estos mecanismos fueron introducidos, en principio, para mejorar la gestión de los recursos públicos en el nivel municipal y para recuperar la legitimidad que habían perdido las instituciones públicas. La introducción de los mencionados mecanismos contó con el apoyo de la ciudadanía, de las propias élites y de muchos organismos internacionales. Asimismo, se convirtió en un objeto de estudio innovador e interesante para los estudiosos de la gestión local. Tras una década de funcionamiento y múltiples estudios realizados sobre el asunto, surge una pregunta que pocos autores se han cuestionado: ¿cómo se compaginan los fundamentos, objetivos y mecanismos de la democracia liberal-representativa con los nuevos procedimientos participativos?

Este documento pretende contribuir a la reflexión sobre las consecuencias teóricas y empíricas de la introducción de los mecanismos participativos en América Latina, y en particular, en Bolivia. Así, tras un análisis teórico de los modelos que han respaldado las reformas, proponemos un marco teórico que nos sirva para analizar

La reforma en Bolivia habría favorecido el avance en la legitimidad de entrada pero no habría profundizado los cambios en los otros dos tipos de legitimidad: la legitimidad de procesos y de resultados.

en profundidad dónde se han producido los cambios más relevantes y qué dirección han tomado dichos cambios. Este marco, basado en las propuestas de Bekkers ...[et al] (2007), nos ha servido, además, para analizar un caso concreto en el que convergen y se solapan los nuevos mecanismos participativos y los mecanismos clásicos de la democracia representativa liberal; éste es el caso boliviano.

En el apartado de las hipótesis, planteábamos la posible debilidad de los mencionados mecanismos y la reducida consecución de los diferentes tipos de legitimidad. Así, las hipótesis de partida sostenían que la reforma en Bolivia había favorecido el avance en la legitimidad de entrada pero que no había profundizado los cambios en los otros dos tipos de legitimidad: la legitimidad de procesos y de resultados. La información empírica, extraída de los textos legales, constata la validez de las hipótesis propuestas.

En primer lugar, se observa un cambio sustantivo en la gestión de lo público con la introducción de los mecanismos participativos. Sin embargo, dicho cambio está relacionado, fundamentalmente, con la legitimidad de entrada. Esta transformación incentiva el acercamiento de la gestión pública a la ciudadanía y la deliberación; sin embargo, no favorece la introducción de las demandas ciudadanas en la planificación del municipio. La debilidad en la legitimidad de procesos y de resultados tiene una doble consecuencia. Por un lado, frena el proceso iniciado en la primera etapa, haciendo que la presión ciudadana se canalice por otros procedimientos no formales. Por el otro, resta legitimidad al proceso.

En segundo lugar, los escasos avances de la participación en la toma de decisiones, por tanto, en la legitimidad de procesos, restan eficacia al proceso de integración de las demandas ciudadanas en el proceso de *policy making*. En este sentido, los canales constructivos que podrían favorecer la introducción de las propuestas ciudadanas en el diseño de proyectos están poco desarrollados en el sistema institucional local boliviano. La introducción de dichas demandas se realizaría, en su caso, a través del ejercicio del control, haciendo que, en ciertos casos, la intervención de los ciudadanos en la legitimidad de procesos ejerza una función más frentista y maniquea que un proceso de intervención decisonal constructiva y deliberativa, en el que todas las partes puedan negociar la introducción y desarrollo de políticas que favorezcan al conjunto de la ciudadanía.

Notas

(1) Para estos autores, la gobernanza moderna es simplemente un nuevo modo de gobernar "en el que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y, a menudo, cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas" (Mayntz, 2001).

(2) La tesis de Barber puede traducirse en la propuesta de Cunill sobre las posibilidades de reformas democráticas de la administración pública. Así, esta autora señala cómo la democracia en la administración pública puede mejorar el control y la eficiencia de ésta, fortaleciendo, simultáneamente, la ciudadanía, tanto directa como indirectamente. Este planteamiento obliga a asumir expresamente la reforma administrativa como una reforma política que construye a la ciudadanía como un actor político, a través de dotarla de varios medios de influencia sobre la administración (Cunill, 2004).

(3) Las aportaciones básicas consultadas para realizar este apartado figuran englobadas en la bibliografía sobre Bolivia.

Bibliografía

- Albó, Xavier (2005), *Ciudadanía étnico-cultural en Bolivia*, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Albó, Xavier y Quispe, Víctor (2004), *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado; Plural Editores.
- Ayo, Diego (1997), "Las élites de la participación popular: las mujeres, los indígenas y campesinos como autoridades locales, municipales y departamentales", en *Análisis Político*, N° 2, La Paz.
- Barber, Benjamín (2004), *La democracia fuerte: política participativa para una nueva época*, Córdoba, Editorial Almuzara.
- Barbery, Roberto (2005), *Participación popular, descentralización y autonomías departamentales en Bolivia*, La Paz, Programa de Apoyo a la Democracia Municipal.
- Barbery, Roberto; Barbery Knautd, Rubén; Cossio, Mario; y Molina, Carlos Hugo (2002), *Prefectura y municipios en Bolivia: una relación pendiente*, Santa Cruz, Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible; Banco Mundial.
- Barrios Suvelza, Franz (2002), *El Estado tri-territorial: una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, Plural Editores.

- Bekkers, Victor ...[et al] (2007), "Governance and the Democratic Deficit: Introduction", en *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Victor Bekkers ...[et al] (eds.), Aldershot, Ashgate Publishing.
- Blanes, José (1998), *La Paz: juntas vecinales y comités de vigilancia*, La Paz, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- _____ (1999),
Descentralización y participación popular en las comunidades aymarás de Bolivia: reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado, La Paz, mimeo.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill, Nuria (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Calderón, Fernando y Laserna, Roberto (1994), *Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio.
- Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2002), *La política en las calles*, Cochabamba, Ceres.
- Campero Núñez, José Carlos y Gray Molina, George (2001), "Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, Barcelona.
- Cárdenas, Víctor Hugo (1997), "El rescate de viejos postulados", en *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Secretaría Nacional de Participación Popular (ed.), Caracas, Nueva Sociedad.
- Cunill, Nuria (2004), "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer", en *Política y gestión pública*, AA. VV., Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Dahl, Robert A. (1989), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Del Campo, Esther (ed.) (2007), *Democratización y descentralización en Bolivia*, Madrid, Los Libros de la Catarata (Colección Investigación y Debate).
- Edwards, Arthur y Bekkers, Victor (2007), "Legitimacy and Democracy: a Conceptual Framework for Assessing Governance Practices", en *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Victor Bekkers ...[et al] (eds.), Aldershot, Ashgate Publishing.
- Fenger, Menno y Bekkers, Victor (2007), "The Governance Concept in Public Administration", en *Governance*

- and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Victor Bekkers ...[et al] (eds.), Aldershot, Ashgate Publishing.
- Franzke, Jochen ...[et al] (2007), *Tensions between Local Governance and Local Democracy*, Rotterdam, Reed Elsevier (EGPA Study Group on Local Governance and Democracy).
- García Linera, Álvaro (2004a), "El debate sobre la democracia", en *Pulso*, La Paz, 30 de julio al 5 de agosto, edición electrónica.
- _____ (2004b), "La incertidumbre étnico-geográfica del poder", en *Pulso*, La Paz, 27 de febrero al 4 de marzo, edición electrónica.
- Gonzalo, Eduardo y Requejo, Ferrán (2006), "Las democracias", en *Manual de ciencia política*, Miquel Caminal Badía (ed.), Madrid, Tecnos. 3. ed.
- Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Held, David (1987), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Kettl, Donald F. (2000), *The Global Public Management*, Washington, Brookings.
- Laserna, Roberto (1995), *Productores de democracia*, Cochabamba, Ceres.
- _____ (2005), "Bolivia: consumidores de democracia", en *Bolivia: movimientos sociales y problemas de gobernabilidad*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.
- Lathrop, Mark G. (2004), *Evaluación de estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*, San José, FLACSO.
- Lazarte, Jorge (1993), *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*, La Paz, Los Amigos del Libro.
- Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- Medina Guerrero, Manuel (2006), *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Medina, Javier (ed.) (2003), *Municipio indígena: la profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, La Paz, Ministerio de Participación Popular; Federación de

- Asociaciones Municipales de Bolivia.
- Molina, Carlos Hugo (2005), "Transitando hacia la descentralización política", en *Para pensar el futuro*, La Paz, ILDIS.
- Oliás de Lima, Blanca y Del Campo, Esther (2008), "Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas", en *Sistema*, Nos. 203-204, Madrid.
- PNUD (2003), *Informe sobre el desarrollo humano en Santa Cruz*, La Paz, PNUD.
- Pollitt, Christopher ...[et al] (1998), *Decentralising Public Service Management*, London, Macmillan.
- Quintana Taborga, Juan Ramón (2005), "Bolivia, entre la crisis y el caos: ¿existe una salida negociada?", en *Análise de Conjuntura OPSA*, N° 11, Rio de Janeiro.
- Quiroga, José Antonio (2005), "Apuntes sobre la crisis estatal y la convivencia social (o la agonía de Leviatán en los Andes)", en *Las piezas del conflicto*, AA. VV., La Paz, Fundación UNIR Bolivia.
- Ramió, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB (Serie América Latina).
- REPAC (2007), *Sistematización de propuestas: Asamblea Constituyente*, Cochabamba, Vicepresidencia de la República de Bolivia; Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico.
- Romero Ballivián, Salvador (2005), *En la bifurcación del camino: análisis de los resultados de las elecciones municipales 2004*, La Paz, Corte Nacional Electoral.
- Scharpf, Fritz (1998), *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press.
- Seligson, Mitchell; Moreno Morales, Daniel; y Schwarz Blum, Vivian (2004), *Auditoría de la democracia: informe 2004*, La Paz, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente (2005), *La Asamblea Constituyente en la cultura política ciudadana*, La Paz, UCAC.
- Urenda, Juan Carlos (2003), *Autonomías departamentales*, Santa Cruz, El País.

_____ (2005), *Separando la paja del trigo: bases para constituir las autonomías departamentales*, La Paz, ILDIS, La Razón.

Urioste, Miguel (2003), Bolivia: descentralización municipal y participación popular, La Paz, mimeo.