

---

**SECCIÓN III.**  
**Colaboradores extranjeros**

# Gobernabilidad Democrática e Hibridismo Administrativo en la Gestión Pública Local -El Caso Boliviano-

Iván Arandia<sup>1</sup>

Fecha de recibido: 5.10.07

Fecha de aceptación: 30.11.07

## Palabras Clave

Gobierno local, gobernabilidad democrática, burocracia, nueva gestión pública, hibridismo administrativo

## Key words

Local government, democratic governability, bureaucracy, new public management, administrative hybridism.

## Resumen

La construcción de la institucionalidad local en el marco de la descentralización de base municipal en Bolivia ha significado un cambio profundo de forma y fondo en la administración pública en este país. En su desarrollo se ha aplicado tanto la perspectiva formal burocrática weberiana, muy arraigada en la tradición administrativa boliviana, como las innovaciones propuestas por la nueva gestión pública en todas sus corrientes, principalmente la neopública. El presente trabajo describe este proceso e intenta esbozar un marco analítico, que bien puede ser útil en el estudio de escenarios análogos y más ahora que el resurgimiento de lo "local" se erige como una alternativa de desarrollo que se va imponiendo en el panorama latinoamericano.

<sup>1</sup> Boliviano. Director de Investigación del Instituto de la Judicatura de Bolivia. Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Magíster en Ciencia Política y Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid.  
@mail: iarandia@enlared.org.bo

## Abstract

The process of building of the local institutionality in the municipal decentralization framework mean a deepest change in the field of public administration in Bolivia. In this process were applied the bureaucratic weberian perspective and the new public management innovations in its every variants, neo public particularly. This paper describe this process and try to build an analitic framework useful in similar cases, now more than never the "local" alternative reappear in Latinamerica like an alternative to development.

## Introducción

La primera parte del presente trabajo pretende describir de manera muy general el proceso de municipalización de la gestión pública en Bolivia, proceso que en los hechos ha significado la construcción de los aparatos administrativos de las municipalidades, entes de administración local que hasta antes de la promulgación de la Ley de Participación Popular resultaban prácticamente inexistentes en el panorama administrativo público nacional.

En el segundo punto se enfocan los aspectos conceptuales de mayor relevancia para el análisis de la problemática, destacando tópicos como el de gobernabilidad, gobernanza, hibridismo administrativo, nueva gestión pública -NGP-, entre otros.

En el tercer acápite, sobre la base de las propuestas de Evans (2003), se intenta demostrar que el modelo de gestión aplicado en todo el proceso de Ingeniería organizacional que ha demandado la construcción de la institucionalidad municipal en Bolivia, corresponde en los hechos a lo que él denomina "hibridismo administrativo".

Sin embargo, el hecho de que la fase del establecimiento de la burocracia local se encuentra aún pendiente, ha llevado a la mayor parte de los autores a afirmar, en base a los

datos actuales, que la intencionalidad primaria de los agentes gubernamentales involucrados en el proceso estuvo y está fuertemente imbuida de los preceptos de la Nueva Gestión Pública en sus dos corrientes principales: la neo-empresarial y la neo-pública, también llamada neo-política.

Por otra parte, en este punto se observa la interesante confluencia en la operacionalización de los conceptos del hibridismo administrativo y el enfoque de gobernabilidad como estrategias de gestión.

Finalmente, a partir de los resultados del análisis de los datos obtenidos, se arriba a unas conclusiones que, debido a las limitaciones en los alcances del presente trabajo, asumen la calidad de preliminares, sin que ello reste méritos a este primer intento de aproximación a una temática poco desarrollada en el ámbito boliviano.

## 1. El proceso boliviano de municipalización

La promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, marca un giro inesperado en el desenvolvimiento del proceso de descentralización boliviano, el mismo que, hasta entonces, debido a las presiones regionales, parecía inclinarse hacia los niveles

intermedios de administración, es decir, los departamentos con sus respectivas prefecturas.

Se trata de una de las más importantes medidas de las llamadas reformas estatales de segunda generación, constituyéndose en el principal instrumento normativo que descentraliza el funcionamiento de la administración pública hacia los municipios, dotándoles de un Gobierno Municipal con amplias facultades de planificación y gasto.

Es necesario aclarar que las municipalidades (o cualquier otra forma institucional de gobierno local), más allá de las existentes en las nueve capitales regionales (incluyendo La Paz) y unas 25 ó 30 ciudades adicionales, apenas existían en Bolivia nominalmente sí acaso, como una institución formal y ceremonial desprovista de capacidad administrativa y sedienta de fondos. Y en la mayor parte de los casos ni siquiera existía (Faguet, 2003).

Esto ha significado que en la mayor parte de los municipios del país se haya tenido que impulsar un verdadero proceso de construcción de institucionalidad local, comenzando por delimitar sus límites territoriales, utilizando para ello la división política administrativa vigente, haciendo coincidir los límites municipales con los de las secciones provinciales<sup>2</sup>.

Con esta aclaración, es fácil colegir que se trata de un proceso complejo que involucra variados aspectos, desde la construcción de una cultura cívica y política local, más los cambios obligados en las dinámicas de los partidos y las consecuencias de la participación en el sistema sociopolítico, hasta la creación e implementación de la organización

administrativa (personal, normativas de funcionamiento, infraestructura, etc.). Si a esto se añade el reconocimiento y promoción del involucramiento de la sociedad civil en la gestión pública municipal a través del reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's)<sup>3</sup> y la creación de los Comités de Vigilancia (CV's), el panorama se complejiza aún más.

La creación de estas instancias de representación de la sociedad civil en el nivel local, cuya conformación se basa en criterios de territorialidad, considerando los cantones o distritos, responde a la necesidad de articular a la sociedad civil con el Gobierno Municipal y ejercer la vigilancia social a las inversiones municipales, roles que, según las evaluaciones más recientes, no pueden ejercitarse eficazmente por los Comités de Vigilancia, debido principalmente a limitaciones de tipo: a) financiero, parcialmente superadas con la creación del Fondo de Control Social); b) organizativo, relacionadas con la partidización y las escasas capacidades administrativas y; c) técnico, referidas principalmente al empleo de instrumentos que permitan el ejercicio adecuado de la vigilancia social a las inversiones.

Estas debilidades han pretendido ser superadas con la creación de los Consejos Consultivos como mandato de la Ley de Participación Popular y, más tarde, con los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES) creados por la Ley del Diálogo Nacional, cuya composición incluía a los actores institucionales, productivos y de servicios más relevantes del municipio, instituyéndolos como instancias de apoyo técnico a la gestión de los CV's. En definitiva, estos consejos nunca llegaron a funcionar eficazmente.

<sup>2</sup> La división política administrativa del país reconoce cuatro niveles territoriales: departamentos (9), provincias, secciones de provincia y cantones. El artículo 2 literal a) de la Ley de Participación Popular establece que: "Se delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia".

<sup>3</sup> Artículos 1 y 2 de la Ley de Participación Popular.

Por otra parte, la reconfiguración del aparato estatal y sus repercusiones en el escenario local, ha determinado la emergencia de nuevas formas de relación entre las estructuras sociales pre-existentes (sindicatos agrarios, comités cívicos, etc.) y las creadas por la Ley de Participación Popular (OTB's, CV's).

En el ámbito rural, la dinámica social ha permitido la confluencia de los distintos actores sociales en las instancias de representación ciudadana bajo criterios de concertación antes que de confrontación, reconociendo al municipio como un espacio de discusión, diseño y aplicación de políticas públicas, ampliando las competencias del Gobierno Municipal y asignándole recursos a través de la coparticipación tributaria, no otra cosa significa la inclusión de los CV's en la misma estructura de los sindicatos agrarios. En los ámbitos de predominancia urbana, parece haber surgido una dinámica de conflicto entre las instancias de representación social preexistentes (Federaciones de Juntas Vecinales) y el Comité de Vigilancia que determinan un alto grado de desintegración en la sociedad civil.

Cinco años después de promulgada la LPP y con la experiencia de dos períodos de gobierno municipal, se dicta la Ley 2028, de Municipalidades, en sustitución de la antigua Ley Orgánica de Municipalidades, que hasta entonces regía la dinámica municipal en el país. Esta norma amplía las competencias del Gobierno Municipal, de las 24 establecidas en la abrogada Ley Orgánica de Municipalidades a las 53 que se establecen en la nueva Ley, agrupadas en cuatro áreas: desarrollo humano sostenible, infraestructura, administración y finanzas, y defensa del consumidor.

Esta ampliación de las competencias municipales significa un reconocimiento a la Institucionalidad de las autoridades locales

como responsables del desarrollo al interior de su jurisdicción; sin embargo, la transferencia de poder de decisión, que en un principio apoya al proceso de descentralización, pierde su virtud al no complementarse con la asignación suficiente de recursos financieros para su efectiva operativización.

Sobre la representación social, la Ley de Municipalidades ratifica el rol de control social y articulación de las OTB's con el Gobierno Local asignado a los Comités de Vigilancia por la Ley de Participación Popular y normas conexas, como un mecanismo orientado a mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión municipal.

En 1997 se ingresa en una nueva dinámica de acercamiento entre el Gobierno y la Sociedad Civil, para el tratamiento y análisis conjunto de la problemática social, política y económica del país, proceso 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.

Este primer proceso careció de legitimidad, al no contar con una amplia participación, se constituyó, sin embargo, en un importante antecedente para que 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)<sup>4</sup>, la Vicepresidencia de la República convoque a la realización de un segundo proceso de consulta social, denominado Diálogo Nacional 2000, de Lucha contra la Pobreza, con participación de representantes de la sociedad civil y el sistema político, promoviendo la generación de un espacio de diálogo y concertación.

Los resultados de esta iniciativa se traducen en el diseño de la Estrategia Nacional de Lucha

<sup>4</sup> Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados, (Highly Indebted Poor Countries, HIPC)



contra la Pobreza y la promulgación de la Ley del Diálogo Nacional,<sup>5</sup> que a la par de institucionalizar el proceso, privilegia al Municipio como el escenario básico para la ejecución de acciones dirigidas a la reducción de la pobreza, creando condiciones para la participación e incorporando a actores funcionales en la relación Gobierno Municipal - Sociedad Civil.

En esta misma perspectiva, superando los niveles territoriales municipales, la Ley del Diálogo 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.

Actualmente, con el retorno de las demandas regionales por la descongestión del poder central hacia los departamentos a través de las autonomías, el proceso de descentralización ha entrado en una nueva etapa de su desarrollo. Para algunos autores, esto significa el agotamiento del proceso municipalista, sin embargo, un análisis imparcial de la problemática nos lleva a afirmar que se trata más bien de un paso hacia una mayor profundización del mismo, esta vez con una clara inclinación hacia el establecimiento de un aparato administrativo estatal complejo con tres niveles de gobierno y administración vinculados por una red de relaciones intergubernamentales (RIG).

## 2. 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 los conceptos que creemos básicos de cara al logro de los objetivos del presente trabajo: gobernabilidad y gobernanza, el modelo administrativo burocrático racional (Weberiano), la Nueva Gestión Pública en el marco de las reformas en América Latina y el Hibridismo como estrategia de reforma administrativa. Se trata de parte de la terminología más utilizada y quizás menos comprendida en materia de política y administración pública local en el país, y su introducción responde a 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.

### 2.1. Gobernabilidad y gobernanza<sup>6</sup>

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 eficiencia y legitimidad como los factores

<sup>5</sup> Gobierno de Bolivia. Ley del Diálogo Nacional. Art 1, La Paz, 2001.

<sup>6</sup> Este acápite corresponde al texto de la ponencia denominada "Notas sobre Democracia, Gobernabilidad Democrática y Gobernanza Municipal en Bolivia", presentada por el autor en el XI Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Tordesillas del 26 al 28 de mayo.

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>7</sup>, traducéndolo como

gobernación 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 del Alcázar, 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 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:*
  - 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.
  - 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;

<sup>7</sup> La mención a este término solo responde a la necesidad de contextualizar y no es objeto de análisis directo en el presente trabajo.

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)

- 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 Joan Prats y otros autores como David Osborne, Izakhel Dror y Anthony 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: 25)

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.

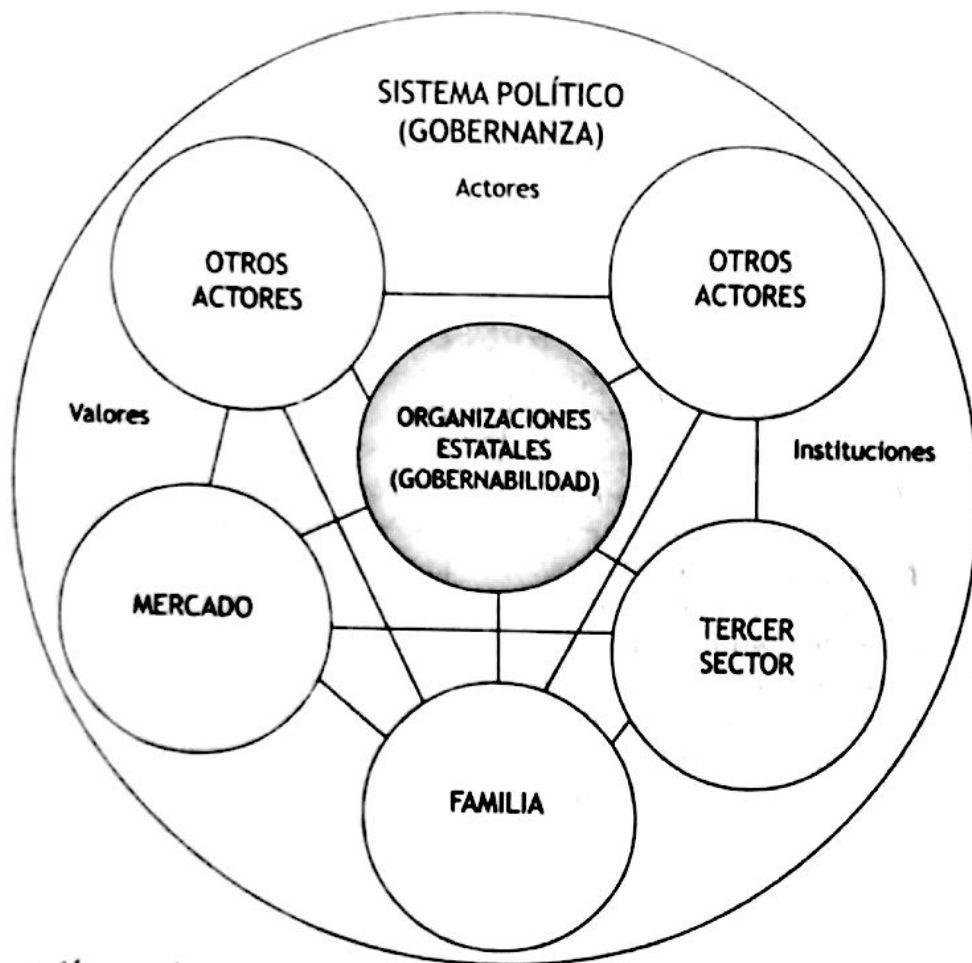
En este sentido, J. O. Prats (2002) y Cruz (2001), critican el primer enfoque por considerarlo "catch all" (atrápalo todo), lo que impediría una adecuada operativización de los conceptos en el campo del análisis político y, a partir de la opinión de Kooiman, optan por diferenciar la gobernanza de la 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)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Debe tenerse en cuenta que existe un amplio debate acerca de considerar, dentro de la teoría de la gobernabilidad, al gobierno como un actor más, cosa que para algunos autores no es posible en la medida que las instituciones gubernamentales detentan facultades especiales que emanan de su mandato democrático que las hace diferente del resto de los actores inmersos en el sistema político.



**Figura 1**  
**Gobernabilidad y Gobernanza**



Fuente: Elaboración propia

Es precisamente el enfoque "restringido" el que se ha venido aplicando en el diseño y ejecución de políticas de construcción institucional y 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.

La gobernabilidad no es ni debe ser considerada como un concepto absoluto y su dinamicidad nos 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>9</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 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

<sup>9</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

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, entendiéndose 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.



## 2.2. La Nueva Gestión Pública

Como se tiene dicho, el proceso de implementación de la municipalización en Bolivia ha significado un verdadero proceso de construcción de la institucionalidad de los gobiernos locales que a partir de prácticamente cero. Esto tiene relevancia en la medida que la implantación de un modelo administrativo en el ámbito local se ha visto facilitado al no verse obligado a enfrentar estructuras burocráticas previas, que en casos de existir, obligarían a impulsar cambios sustanciales de estructura y cultura organizacional. Así, el vacío de una estructura organizacional municipal previa se constituyó en una ventaja para los equipos responsables de la política.

Al mismo tiempo, esto hace que dejemos de lado momentáneamente el estudio del modelo racional burocrático weberiano, el cual, en contextos donde la reforma significó el paso de un modelo a otro, sería de capital importancia, ya que en el nivel municipal en Bolivia, y lo repetimos una vez más, era prácticamente inexistente.

Así, el proceso de municipalización fue planteado en términos generales como un una política pública de construcción y fortalecimiento de la gestión y la gobernabilidad municipal.

En este panorama, la estrategia seleccionada para la implantación de la política de descentralización hacia las municipalidades y la construcción del nivel gubernamental local en Bolivia fue, según los propios agentes implementadores, la NGP en su corriente neopolítica o neo-pública, que comparte, al menos teóricamente, ciertas características con los lineamientos conceptuales de la gobernabilidad; sin embargo, creemos que en realidad, pese a los esfuerzos realizados en la línea de la NGP para el nivel municipal, en los

hechos ha derivado en un modelo híbrido similar al descrito por Evans, afirmación que trataremos de sustentar en el siguiente subtítulo, centrándonos por lo pronto en describir los elementos de la NGP en sus dos corrientes.

La NGP se trata en realidad de una corriente renovadora de administración pública que surgió en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) con una tradición administrativa que se ha tendido denominar "anglosajona" (Ramíó, 2001). Bajo esta perspectiva se agrupan corriente y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la NGP son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado "postburocrático" (Barzelay, 1998).

Ramíó (2001) identifica, bajo un criterio de clasificación sustantivo, lo dos enfoques predominantes dentro de la NGP, el neoempresarial, basada en las señales de mercado y con énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización del ciudadano; por otro lado, existen los enfoques neopúblicos, relacionados por algunos autores, entre ellos Evans (2003), con la democracia deliberativa, poniendo especial atención 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.

Para el mismo autor, las características más



destacables de las corrientes neoempresariales son:

- Filosofía de "no remar" sino hacer que los otros "remen": el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que "venden" servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.
- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

Por otra parte, las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la administración pública.
- Se deben reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios

públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones.

- Actuar con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economicismo y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.
- Se debe definir claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos. En el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

En general, la aplicación de la NGP en el marco de las reformas estatales en América Latina ha sido objeto de muchas críticas, destacando básicamente: subestimación del valor de la capacidad burocrática, sobre-confianza en las señales de mercado, la necesidad de construir un pilar democrático en la administración (Evans, 2003).

### 2.3. El hibridismo administrativo

Evans (2003), considerando los múltiples problemas que se han generado en la implementación de los enfoques de la Nueva Gestión Pública tanto en Latinoamérica como África, plantea una alternativa ecléctica que combina las características y formas de control del modelo burocrático (racional weberiano), de las señales del mercado (NGP

neoempresarial) y la democracia deliberativa (NGP neopolítica), en lo que él denomina modelo tripode.

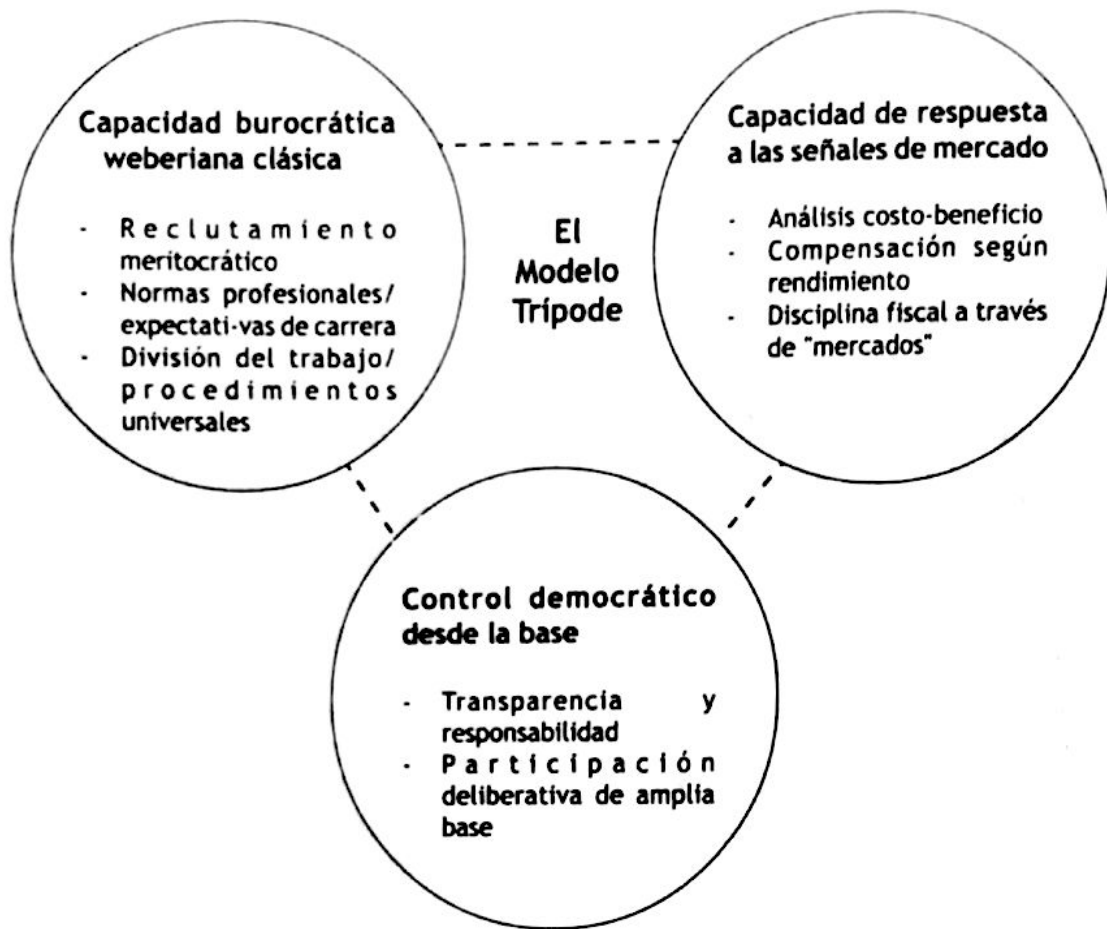
Para este autor, el argumento central de este documento surge de la suposición que una administración pública efectiva, especialmente cuando el objetivo básico es el desarrollo, requiere de una integración sinérgica de esas tres modalidades de control, y eso es justamente lo que se denomina como "hibridismo". Si aceptamos esta premisa, entonces debe preocuparnos hasta que punto hoy se ha perdido el verdadero equilibrio en la confluencia de esos tres factores; y se perdió en la medida que el peso de los mecanismos de mercado en relación con los otros dos factores se expandió dramáticamente. La búsqueda de caminos para recapturar el hibridismo dentro de las limitaciones que impone el actual régimen global neoliberal, ha llegado a ser el próximo desafío de la reforma del Estado.

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.*

**Figura N° 2**  
**El modelo trípode de administración**



Fuente: Evans (2003)

En el caso mexicano, por ejemplo, bajo la consigna de promover una mejora sustancial en la productividad del aparato gubernamental y la calidad en los servicios que presta, supuestamente deteriorados por las prácticas deformadas del modelo burocrático racional, se adoptaron prácticas de manera casi literal a como se realizaban en otros países, como fue el caso de las competencias laborales, modelo importado de Inglaterra (NGP en sus dos corrientes); el uso extensivo del modelo de mejora continua o calidad de Deming y sus

correspondientes certificaciones ISO; las técnicas de redimensionamiento gubernamental a través del outsourcing y el downsizing; entre otras (Jiménez, 2003).

El mismo autor afirma que en la práctica muchas de estas estrategias se asemejan al famoso vino viejo en botellas nuevas que nos sugiere el desarrollo cíclico de la argumentación administrativa (Hood y Jackson 1997), y todas ellas han tomado como vanguardia retórica el ataque directo al paradigma burocrático,

soslayando en muchas ocasiones, que éste es indispensable a todo esfuerzo por mejorar la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental y en general, de toda organización productiva. Con seguridad, esta afirmación se hace de alguna forma extensible a todos los países latinoamericanos

Por otra parte, es también necesario recordar que en administraciones de corte pre-burocrático o peor, en niveles administrativos sin antecedentes organizacionales como en el caso de la mayor parte de los municipios bolivianos creados a partir de la LPP, los modelos gerencialistas han dejado huella positiva, sin embargo, es necesario aclarar que estas no han respondido solo a los lineamientos del enfoque neoempresarial y/o neopúblico de la NGP, sino que en los hechos se han regido más por un modelo híbrido similar al planteado por Evans, como se verá más adelante.

### **3. Gobernabilidad democrática e hibridismo administrativo en el ámbito local en Bolivia.**

La implantación de la reforma descentralizadora en Bolivia ha significado un verdadero proceso de construcción del nivel administrativo y gubernamental municipal, esto ha representado una valiosa ventaja inicial en tanto reducía los riesgos de isomorfismo institucional y el decoupling.

Con este panorama inicial, los operadores de la política iniciaron el proceso, cuyos resultados pueden explicarse mejor a partir de la confluencia y análisis agregado de los dos conceptos fuerza que han guiado su desarrollo: Gobernabilidad democrática e hibridismo administrativo.

Como se tiene dicho, la gobernabilidad se compone de tres elementos básicos: eficacia/eficiencia, legalidad y legitimidad. El primer elemento es propio de la Nueva Gestión Pública - NGP, y guarda relación básicamente con la maximización de la inversión y la evaluación por resultados, el segundo tiene que ver con dos aspectos puntuales, el Estado de Derecho, es decir, la vigencia de los derechos del ciudadano y la participación social en el control y la co-decisión, finalmente, el tercero es el elemento político/democrático por excelencia y tiene que ver 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>10</sup> (Aliendre, 2004).

Para la mayor parte de los autores, 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.

Sin embargo, a pesar de que gran parte de tales afirmaciones es cierta, no debe dejarse de lado

<sup>10</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.



que los esfuerzos estatales se han dirigido también, aunque en mucha menor medida, hacia el lado del reforzamiento de la gestión del personal público, es decir, hacia la implantación de un funcionariado

relativamente estable y profesionalizado. Así, con la agregación del pilar burocrático, lo que se planteaba como un modelo combinado de NGP en sus dos corrientes principales, se transforma en el modelo de hibridismo administrativo sustentado por Evans.

## Cuadro 2

### 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, aunque no se aplica efectivamente. Se ha establecido la Superintendencia del Servicio Civil.
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.

Elaboración propia

Como puede verse, el modelo de hibridismo administrativo aplicado al ámbito municipal resulta compatible con el 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.

A continuación, a partir de los elementos básicos de la gobernabilidad, pasamos a describir los elementos que configuran el modelo administrativo ecléctico en proceso de implantación en el plano local boliviano.

### 3.1 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 han 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).

En 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.).



### 3.2. 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. Vista de esta

manera, la legitimidad de gestión guarda mucha relación con el pilar democrático del planteamiento del hibridismo.

La operacionalización del concepto de legalidad en el campo político está ligado a la recuperación de la noción de la "democracia de ciudadanas y ciudadanos"<sup>10</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 esta jurídicamente relacionado con el imperio de la ley sobre cualesquier tipo de acción proveniente de los particulares o del gobierno, mientras que políticamente esta 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:

- 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

<sup>10</sup> Utilizada en el último Informe sobre la Democracia en América Latina

(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, han 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.

- *El accountability social se constituye en un elemento que juega en dos escenarios, el del Estado de Derecho y la legalidad, y el de la representación y la participación social en el marco de la democracia deliberativa planteada por Evans como el pilar democrático del hibridismo administrativo.*
- *En cuanto al rol garantista de derechos del Estado, el nivel municipal tiene muy poca ingerencia, 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.*

Finalmente, uno de los elementos que hoy se encuentra en debate es el de la construcción de un funcionariado público, para lo cual, la voluntad política ya se ha manifestado a través de la promulgación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público y la creación de la Superintendencia del Servicio Civil, base para el establecimiento de una burocracia pública estable, meritocrática y profesionalizada.

Este pilar es el que se mantiene más débil en el proceso, a pesar de lo arriba descrito, pues la cultura clientelar y de patrimonialización de los cargos públicos se constituyen en trabas

difícilmente superables.

Este planteamiento resulta innovador, en la medida que rescata el valor de las personas en las organizaciones y centra nuevamente el debate en torno al concepto valor de servicio civil y profesionalización de los cargos públicos, negando la satanización de la burocracia por parte de los partidarios de la NGP en la perspectiva de lograr un punto de equilibrio entre las tres principales corrientes de reforma administrativa.

A pesar de toda la arrogancia y las enormes insuficiencias que hemos visto brotar desde las jerarquías administrativas, es importante recordar cuan poderosas pueden ser las burocracias en tanto instrumento para lograr los objetivos públicos. Sin lugar a dudas, la mayoría de las consecuencias perversas que se suelen atribuir a una organización burocrática son, en realidad, consecuencias de la ausencia de verdaderas normas y estructuras burocráticas (Evans, 1995).

## Conclusiones

1. El proceso de construcción de la institucionalidad y la estructura municipal en Bolivia es un proceso nuevo con escasos antecedentes en materia organizacional. Esto ha significado una enorme ventaja para la implementación de los modelos de reforma, reduciendo el riesgo de isomorfismo institucional y decoupling.
2. A pesar de que la tendencia inicial de los operadores de política se inclinó por aplicar un agregado de las corrientes neoesempresariales y neopúblicas de la NGP, en los hechos, con la revalorización del elemento del personal en la administraciones públicas, se han dado pasos importantes hacia la implantación de la



carrera administrativa o servicio civil, base para la emergencia de núcleos burocráticos profesionalizados.

3. De la misma forma, la introducción de elementos participativos en la planificación del gasto público y la introducción del concepto de control social a la gestión, han hecho que el proceso se haya inclinado hacia un modelo administrativo compatible con la NGP en su corriente neopública y al planteamiento ecléctico de Evans.
4. En los hechos, el concepto de gobernabilidad democrática utilizado en el plano municipal es compatible al modelo administrativo híbrido aplicado en los niveles de gobierno local, llegando a momentos a confundirse al utilizar incluso una terminología análoga.

## Bibliografía

Aliendre, Freddy. ¿Los Gobiernos Municipales Fueron Buenos Administradores de los Recursos Económicos Financieros Otorgados?. Revista Opinión y Análisis. Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS N° 69. La Paz, Bolivia. Junio de 2004

Arandia, Iván. 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. 2002

Arandia, Iván. Notas sobre Democracia, Gobernabilidad Democrática y Gobernanza en el Ámbito Municipal en Bolivia. Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. 2005.

Ardaya, Rubén. Procesos de Gestión Municipal Participativa. DDP. 2000. La Paz, Bolivia.

CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Caracas, 1998

Baena del Alcázar, Mariano. Curso de Ciencia de la Administración. Madrid. Tecnos. 2000

Cruz, Cesar Nicandro. 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.

Cuellar, Álvaro, Iván Arandia, Joaquín Argandoña y Álvaro Villegas. Control Social y Participación Ciudadana en Alianzas Intermunicipales. PIEB. 2003. La Paz, Bolivia.

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

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

GOBIERNO DE BOLIVIA. Ley de Municipalidades  
GOBIERNO DE BOLIVIA. Ley de Participación Popular

Jiménez Guth, Adrián. Hibridismo Administrativo y Gestión de Personal como Herramientas para la Eficacia y Eficiencia Gubernamentales. Boletín Temas de la Gestión Pública. Secretaría de la Gestión

Pública, Gobierno del Estado de Guanajuato, México. [sgp.guanajuato.gob.mx/PortalSGP/upload/Hibridismo.pdf](http://sgp.guanajuato.gob.mx/PortalSGP/upload/Hibridismo.pdf). Fecha de consulta: junio 1 de 2005

Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton. 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.)

Medina, Javier. Manifiesto Municipalista. Ed. Garza Azul. 2001. La Paz, Bolivia

Prats, Joan Oriol. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista electrónica

Instituciones y Desarrollo, N° 14-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2003. [http://www.iigov.org/revista/?p=14\\_08](http://www.iigov.org/revista/?p=14_08). Fecha de consulta: septiembre de 2004

PNUD. La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos. Nueva York. 2004. <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

Ramió, Carles. Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura institucional. Revista del CLAD: Reforma y Democracia N° 21, Febrero de 2001, Caracas, Venezuela.