

Condiciones de la gobernanza y del mejoramiento de la gobernabilidad en Bolivia

Louis Arreghini

1. Consideraciones preliminares

1. 1. Recursos naturales, recursos humanos, recursos organizacionales

Pierre Veltz (2004) sostiene la tesis que los recursos humanos y sus capacidades organizacionales son más importantes que los recursos naturales. Resume su posición en la fórmula: «No hay otra riqueza que la organizacional». Más allá del carácter un poco provocativo de la fórmula, asumamos, tal como lo hace Pierre Veltz, que la creación de riqueza económica, social o cultural depende de la forma de organización de la sociedad y no de la dotación en factores de producción favorables o de un supuesto talento colectivo innato.

Es una idea no tan nueva pues es el debate que existe, desde hace años, entre economistas y geógrafos. Según el economista Pierre Veltz, una «buena gobernanza» se basa en políticas territoriales destinadas a favorecer la creación de riquezas nuevas ya no como políticas de afectación o de reafectación de riquezas existentes.

Es también el punto de vista de la escuela de economía de la regulación, cuando caracteriza las formas institucionales y analiza sus transformaciones. Esta idea atraviesa igualmente los trabajos de economistas y geógrafos que se interesan en el tema de los distritos industriales, que miden la riqueza de las regiones y las clasifican según su éxito o su fracaso, argumentando que se produce debido a la robustez o la debilidad de sus instituciones, a su flexibilidad o rigidez y a las clases de articulación que las vinculan. Se trata de contratos de objetivos entre actores públicos, de la organización de los procesos colectivos de capacitación, de ahorro sobre los costos de transacción, de confianza entre los actores privados, se asume entonces que hay formas organizacionales que llevan al éxito.

Economía de la regulación, distritos industriales y riquezas organizacionales son paradigmas y conceptos relativos a una estructura, a un sistema de funcionamiento dentro de un país. Describen como un país organiza la explotación de sus recursos, la creación y la redistribución de las riquezas generadas. Mientras tanto, la gobernanza y la gobernabilidad se refieren a una red que difunde mensajes dentro del sistema (órdenes, intercambio de informaciones, toma de decisiones).

1. 2. El mito de la fatalidad geográfica

La segunda idea de Veltz afirma que el desarrollo territorial es el resultado:

«extranjero a cualquiera fatalidad geográfica, de una vinculación exitosa entre actores públicos y privados, respaldados por instituciones idóneas, portadores de proyectos pertinentes y movilizadores» (Veltz, 2004).

Abandonemos la idea que el desarrollo es fruto solo de una buena dotación en factores de producción, que sea la disposición de energía y recursos naturales abundantes o una mano de obra barata. Se lee en textos rigurosos en mejores revistas, se escucha en congresos y talleres mejor frecuentados que el retraso de Bolivia es debido a su geografía, es decir su naturaleza montañosa y mediterránea. Sin extenderse sobre países que se han desarrollado a pesar de limitaciones físicas aún más importantes (aislamiento y latitud extrema de Islandia, Suiza con sus montañas abruptas y su mediterraneidad aguda, Singapur, Estado desprovisto de todo, incluido territorio, etc.) se puede imaginar que culpando a la «geografía» (término cómodo para designar la adversidad de la naturaleza frente al desarrollo de las actividades humanas) es una forma de silenciar las verdaderas causas del retraso de desarrollo de la Bolivia:

- Causas externas: posición de dominado en las relaciones internacionales con los países hegemónicos o las empresas multinacionales (teoría de la dependencia).
- Causas internas: sistema político y económico que genera desigualdad y marginalidad (teorías socioespaciales de la exclusión).

1. 3. La gobernanza como sistema de gobierno y la gobernabilidad como condición de la gobernanza

Lo organizacional es el corazón del éxito de toda sociedad humana. Y cada sociedad vive sobre un territorio, real o ideal tejido de relaciones sociales, de intercambios económicos y culturales al origen de una atmósfera particular que enseña sobre sus oportunidades de éxito, sus bloqueos o sus fracasos. Es el destino de los seres humanos crear riquezas (económica, social o cultural) y organizar su repartición, porque lo organizacional concierne a la esfera política como la económica.

Este artículo trata de visitar lo organizacional en Bolivia a la luz de los cambios políticos y sociales recientes (Leyes de participación popular y de descentralización de 1990, cambios políticos en curso, el acceso de Evo Morales a la presidencia de la República) a través los deslizamientos y las evoluciones de las prácticas que los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad han llevado. Estas políticas serán vistas a través de los filtros de los principales debates suscitados por estos conceptos:

- La cuestión del Estado: ¿debe compartir aún más, dejar sus prerrogativas a los poderes locales en el nombre de la eficacia? ¿O al contrario, debe reforzarse en el nombre de la equidad? La cuestión de la búsqueda de un equilibrio quimérico entre eficacia y equidad tiene una actualidad aguda en Bolivia.
- La cuestión del equilibrio de los poderes y de la cooperación entre instituciones para apoyar las iniciativas privadas dentro del interés colectivo.
- La cuestión territorial y su cristalización a través la elaboración de proyectos territoriales consensuados y movilizadores

De otro lado, se trata también de localizar la ayuda de los conceptos de gobernanza/organización y de gobernabilidad/condiciones para vislumbrar con claridad las vías posibles de una gestión compleja de los asuntos públicos, en un país con fuerte incertidumbre económica y con fuerte inestabilidad política.

Nos centraremos primero en los temas de la legitimidad del poder y de la herencia de la organización territorial del país. Una segunda parte se referirá a la dimensión territorial de la gobernabilidad en torno a la cuestión de la regionalización y de la descentralización. En la tercera parte, se seleccionarán algunos parámetros que influyen sobre la gobernanza (vista como red organizada de toma de decisión política) y la gobernabilidad (vista como modalidades de funcionamiento de la red).

1. 4. Vocabulario, etimología, definiciones

Dentro de este artículo existen definiciones precisas de los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad, así como de tipologías del uso de estos términos en sus contextos políticos y operacionales. Les propongo hacer un pequeño viaje etimológico para seguir la evolución de esos términos.

1. 4. 1. De timón (*gouvernail*) a gobierno

Los términos de moda, por motivo de sobreuso, complican las cosas. Es imprescindible definir de lo que estamos hablando. A veces la etimología sirve, a veces no, porque el sentido puede alejarse. En nuestro caso, la ambigüedad de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad persiste a causa del renacimiento de su uso. En griego antiguo *Kybernân* (timón) significa pilotar o manejar (un barco o un carro). Platón lo va utilizar como metáfora para significar: «Manejar los asuntos de la ciudad». Desde entonces se derramó la analogía entre el capitán de barco que toma sus decisiones, escuchando distraídamente las opiniones de sus tenientes, y el Príncipe rodeado de sus concejales. A partir del siglo XII, apareció el término francés *governance* que significaba la acción de dirigir o administrar. Después de una bifurcación de empleo (uso territorial para designar un *baillage*, circunscripción del Norte de Francia, y uso doméstico para designar una administración hogareña) no se volvió a utilizar.

1. 4. 2. De gobierno a administración

Mientras tanto, el término *governance* se impuso en el uso francófono contemporáneo después de haberse puesto de moda por el mundo anglosajón en el dominio de la administración de empresa bajo la forma de *corporate governance*. La gobernanza de empresa tiene como propósito situar el consejo

de administración por encima de las contingencias cotidianas de la empresa, asignar el objetivo y fijar las grandes orientaciones estratégicas. Después, la duplicación de los actores que intervienen en el proceso de decisión permitió evolucionar al término, que involucra ahora un juego de actores encargados de vigilar las decisiones y la buena gestión. La idea de «colegialidad» y «control social» hizo su camino.

1. 4. 3. De administración a gobernanza

El término volvió de nuevo al ámbito de la administración pública, pasando por la cumbre de las instituciones internacionales que se encontraron enfrentadas, a partir de los años de 1990, a olas de contestaciones ciudadanas respecto a su proceder.

Los conceptos de gobernanza y gobernabilidad se desarrollaron en este contexto de respuesta a la contestación o al desafecto ciudadano. Por su parte, el Banco Mundial devolvió la pelota en el campo de los contestatarios yuxtaponiendo el adjetivo buena a su concepto de gobernanza y acoplándolo con el concepto de desarrollo. Para ella, una «buena gobernanza al servicio del desarrollo» pasa por una lucha contra la corrupción en todos los mecanismos del poder político de cada país.

La Unión Europea, de su lado, adoptó la nomenclatura porque se percibía cada vez más como una fría máquina sin legitimidad democrática, lejos de las preocupaciones de los ciudadanos europeos básicos. «El libro blanco de la gobernanza europea» resulta de la tentativa de relegitimación de su acción.

Mientras las instancias globales debaten sobre la gobernanza mundial (gestión de los recursos a escala planetaria, organización de las normas del comercio internacional), la gobernanza fue asociada a la transparencia de la acción pública y al acceso del ciudadano a la información.

La ambigüedad se amplió cuando los conceptos de gobernanza/gobernabilidad dejan las esferas de los tomadores de decisión públicos (Estados, instituciones internacionales) y se difundieron a todas las capas de la sociedad. A veces los impugnaron, finalmente se apoderaron de ellos, por los juegos introducidos por la descentralización, y por procesos más informales, para desarrollar circuitos de tomas de decisión no jerárquicos de coordinación de las acciones colectivas (por ejemplo, agrupación de productores para hacer surgir una etiqueta de calidad).

Por otra parte, una tercera fuente de práctica de la gobernanza, que viene también de la acción de agrupaciones ciudadanas, nace de la incertidumbre de los datos científicos y de la obligación de gestionar los riesgos, la complejidad, la incertidumbre. De estas acciones nacieron conceptos como el desarrollo sostenible, el principio de cautela, etc. Acaso de las prácticas que parecen ahora evidentes: acceso a la información, transparencia, rastreabilidad, etc. La idea de una gobernanza ciudadana no jerárquica y no autoritaria se difundió gracias a la revolución tecnológica de información y comunicación cuya red mundial constituye la parte más mediatizada. Las normas de funcionamiento de esta red se establecen a medida de su desarrollo y constituye un potente vector de movilización y debate ciudadano. De allí, un salto hacia la toma de conciencia mundial de los problemas medioambientales. Los ciudadanos, incluso menos informados, ya no aceptan que unas empresas vengan a saquear su lugar de vida sin que se les pida su opinión, y sin que el Estado, que fija normas, logre protegerlos.

Por último, la multiplicación y la complejidad de los problemas que deben regularse (medio ambiente, reglamento económico y comercial, desarrollo rural urbano, empleos, etc.) da una dimensión espacial y territorial a la gobernanza, del ámbito global al local.

1. 4. 5. De gobernanza a gobernabilidad

Al término de este pequeño viaje semántico-etimológico del concepto de gobernanza, se encuentra el ciudadano básico agrupado en asociación. En Bolivia, se hablará de sociedad civil, comunidad, incluso de territorio. La definición contemporánea de la gobernanza nace de tres tipos de encuentro:

- Entre el ejercicio del poder en sus modalidades políticas y técnicas y el control ciudadano de tal ejercicio.
- Entre las decisiones del gobierno, las necesidades del pueblo y los territorios afectados así como su aspiración para construir su propio destino.
- Entre democracia electiva y democracia participativa.

Niccolo Machiaveli (*Il Príncipe*) afirmaba que un pueblo que conoció la libertad no se controla como cualquier pueblo. Sus palabras mantienen una latente actualidad a pesar de los años:

- El Príncipe debe vivir allí. Es decir, el poder político debe ir a su encuentro, recoger su pulso de manera permanente.
- El Príncipe debe nombrar un gobierno oligárquico. Eso significa desconcentrar las funciones del Estado y organizar la descentralización de las decisiones para responder de la mejor manera a las necesidades del pueblo y los territorios.
- De lo contrario, el Príncipe debe arruinar a este pueblo. En lenguaje moderno, imponer decisiones arbitrarias y utilizar medios de coerción para someter el pueblo y los territorios.

La gobernanza es el encuentro entre la democracia electiva, representada por los gobiernos elegidos (Estado, Departamentos, Municipios), y la democracia participativa donde el ciudadano controla el mandato del cargo electo y éste a cambio, trabaja en la participación del ciudadano. Participación e información son las claves de esta gobernanza que vincula los gobiernos y los ciudadanos, organizados o no, territorializados o no. La definición de Agora21, que se dedica al desarrollo sostenible, resume esta acepción del término «gobernanza»:

«Combinación de democracia electiva, de participación de ciudadanos y de enfoques racionales de la decisión basada en indicadores y evaluaciones. El desarrollo sostenible hace referencia a los métodos que permiten implicar el conjunto de los integrantes. Estas instituciones que combinan democracia participativa y electiva, así como las herramientas de evaluación de las políticas y la transparencia del proceso de decisión conforman el contexto general calificado de buena gobernanza. La información y el acceso del público a la información es así un componente importante que permite aplicar la gobernanza».

Para destacar el sentido de la gobernanza que se distingue del simple Gobierno, he aquí un extracto del diccionario etimológico del *Office Québécois de la Langue Française*:

«La gobernanza, por otra parte, devuelve a un proceso de coordinación que permite al ejercicio poderes políticos, económicos y administrativos efectuarse a todos los niveles de la estructura del sistema nacional, regional y local por actores diferentes que disponen a grados diversos del poder de decisión. Se traduce concretamente, pues, en una mayor participación de la sociedad civil organizada para elaborar decisiones y ponerlas en obra».

Más allá del papel de la sociedad civil, las comunidades y los territorios, existe una cuestión fundamental relativa a la esfera política. ¿La gobernanza y la gobernabilidad conforman juntas una caja de herramientas universal? El enfoque liberal, predicado por el Banco Mundial, tiende a responder afirmativamente ya que no se separa de una visión «gestionista» de la gobernanza: un problema, una solución. No, replican los integrantes de una posición crítica, incluido Michel Foucault (1989), que exigen la reintroducción de la dimensión del poder. Aquellos hacen hincapié en las diferencias culturales que pesan sobre la instauración de una gobernanza viable. Ningún recurso a una caja de herramientas es suficiente. Solo una visión lúcida e integrada puede llegar a una solución global y sostenible. Se trata de demostrar imaginación e innovación para encontrar la cuadratura del círculo de la gobernanza.

Si la gobernanza se refiere a una forma, a una red ordenada de toma de decisión, la gobernabilidad remite a condiciones, a modalidades de funcionamiento de esta red:

- Modalidades técnicas (referéndum, descentralización, articulación, organización del consenso, etc.)
- Parámetros organizacionales (instituciones, regulación de conflictos, etc.)

Analizando estas dimensiones de la gobernabilidad, se podrá definir las variables de ajuste que materializan al tejido de esta gobernanza que une a todos alrededor de la decisión.

2. Algunas dimensiones de la gobernabilidad en Bolivia

2. 1. Cuestión de legitimidad

El sistema electoral boliviano, propicio a alianzas y combinaciones, y el sistema político de partidos, distribuyéndose las carteras como botines electorales, se descreditaron hasta desarrollar una crisis mayor de la representación política en Bolivia. Es también la causa principal de una debilidad del Estado incapaz de tener una presencia fiscal mínima en ciertas partes del país ni de controlar sus propias fronteras, negociando en estado de dominado con los actores globales, aceptando en su seno una cooperación internacional pronto a volverse en «mandamás». El Estado boliviano necesitaba con urgencia relegitimarse, encontrar de nuevo la confianza del ciudadano. Se trata de una verdadera reconquista de credibilidad para ser audible al exterior y para poner

una máquina política administrativa exangüe, recuperar su rol de garante y de protector. Es el desafío del Estado: restaurar sus capacidades de acción y su autoridad. Sin un Estado fuerte e imaginativo que cuenta con instituciones idóneas y flexibles, no se puede hablar de gobernanza.

2. 2. Una inversión de perspectiva

El Estado es el lugar de todas las tensiones. Recibe presiones de arriba, por parte de los actores globales (empresas multinacionales, instituciones internacionales) y recibe presiones desde abajo, con las sociedades territorializadas. Contesta a las presiones con mensajes de seducción:

- A los actores globales, para complacerlos y recibir préstamo e inversión. La degradación permanente de los términos de intercambio debilita más y más la posición de negociación del Estado y amplía las presiones desde arriba.
- A los actores locales en el sentido de su acercamiento, con políticas de descentralización y ordenamiento territorial; con más participación en la toma de decisión. Pero, la debilitación del Estado frente a los territorios y a los sectores sociales no le permite garantizar un proceso de descentralización equilibrado y articulado.

A principios del siglo XXI ocurrió un fenómeno que va ampliándose y que está cambiando el lugar y el papel del Estado. Se trata de la inversión de los términos de intercambio. Muchos recursos naturales no renovables como los minerales metálicos o los hidrocarburos están adquiriendo un valor estratégico más y más importante. Frente a los actores globales, el Estado tiene más poder en las negociaciones, hasta invierte las presiones. Esta fuerza nueva en el ámbito internacional devuelve dignidad y legitimidad a un Estado debilitado al principio del nuevo milenio. ¿El Estado podrá basarse en esta nueva situación para llevar a cabo las reformas territoriales indispensables que preservan la cohesión nacional y promueven la eficacia y equidad en la gestión territorial? Es, sin duda, su nuevo desafío que se resume en dos puntos:

- Separar lo administrativo de lo político. Se necesita de un personal técnico administrativo desconectado de las contingencias políticas, capaz de combinar y organizar las reglas de interrelación entre actores e instituciones que conforman la trama de cualquier forma de gobernanza. Recursos humanos y recursos organizacionales de un Estado territorializado son las claves de un mejoramiento de la gobernabilidad.

- Transformar la sociedad boliviana, de una sociedad multiétnica, que subyace a la división y marginalización, a una sociedad multicultural, tejida de lugares y de vínculos.

2. 3. El sentido de la organización territorial

El Estado reconquistando su legitimidad va también a redefinir su rol central en la organización territorial. Volver más atractivos los territorios, más amenos, organizar su gestión, acompañar las iniciativas, liberar las energías, suscitar proyectos territoriales, tales son los sentidos que guían la organización territorial de un Estado. A pesar de una herencia pesada en cuanto a la organización territorial, el debate y la tarea son vigentes pues no pueden sufrir más retraso.

2. 4. Una organización territorial histórica pesada

2. 4. 1. La departamentalización: morfologías departamentales difíciles

La organización territorial heredada, particularmente la departamentalización, es un factor limitante de la gobernabilidad en Bolivia. Los departamentos presentan una morfología fragmentada, con capitales descentradas que son sinónimo de heterogeneidad socioespacial. La heterogeneidad espacial es un concepto en geografía urbana, pero se puede aplicar también en geografía regional. Se notan las lagunas de organización que representan una heterogeneidad espacial tan grande en los departamentos de Chuquisaca, Potosí y La Paz. A las dificultades de gestión se adjuntan los problemas de acceso por ambos lados, de la autoridad para administrar, de los ciudadanos para ser atendidos. De verdad cuesta entender a los observadores extranjeros, la lógica de organización territorial de los departamentos. No se percibe ningún equilibrio entre realidad geográfica y realidades sociales y culturales que se traduce en una organización territorial armoniosa.

2. 4. 2. Criterios: la geografía, la eficacia administrativa y la cultura

No basta mencionar que las culturas nativas no fueron un criterio de fijación de límites departamentales. Miremos el mapa del habla quechua. El área central del habla quechua es compartido por cuatro departamentos (Potosí, Chuquisaca, Cochabamba y Oruro). La heterogeneidad socioespacial que

deriva de una morfología espacial compartimentada y una territorialización sociocultural fragmentada dificulta la gestión de las entidades territoriales de nivel meso. ¿Es posible superar estas dificultades?

2. 4. 3. De la dificultad de una reforma territorial

¿Es deseable y posible una reforma de organización territorial en Bolivia? La organización territorial influye sobre la gobernabilidad, entonces la reflexión sobre su forma tiene sentido pero es imposible ponerse de acuerdo sobre los valores, los objetivos y los medios de una reforma de la organización territorial en Bolivia.

Los debates siempre apuntan sobre la descentralización pero nunca abordan el problema de los límites. Las propuestas de descentralización no faltan (Barrios Suvelza, 2003), enfocándose en el nivel municipal como en el nivel departamental. La sola propuesta de reconfiguración de entidades territoriales subestáticas viene de García Linares (2003). Propone descentralizar en base a criterios de identidades culturales dominantes (áreas culturales aymara y quechua) pero sin cuestionar los límites departamentales.

La cuestión de los límites es sensible y sobrepasa la simple ingeniería de organización estatal. Por ejemplo: las querrelas de límites entre Cochabamba y Beni, las varias fracturas que sufre el país entre lo urbano y lo rural, el oriente y el occidente, la poca cultura de la solidaridad, etcétera. Debatir de límites es como abrir la caja de Pandora, llevar un poderoso tabú que reafirma límites que actúan como verdaderas fronteras en el imaginario.

2. 5. La medida de la gobernabilidad

Los autores Meny & Thenig proponen una tipología que mide el grado de gobernabilidad de un territorio. Esta tipología es producto de un cruce entre los acuerdos sobre los objetivos de la gobernanza y la certeza compartida sobre los medios concretos de su puesta en obra. Resultan cuatro situaciones de gobernabilidad que son el proceso caótico, el proceso pragmático, el proceso negociado y el proceso programado (cuadro 1).

Cuadro 1 – Criterios de definición de la gobernabilidad

		<i>Grado de acuerdo los valores y los objetivos</i>	
		Débil	Elevado
<i>Grado de certeza sobre los medios, los hechos y los conocimientos</i>	Débil	Proceso caótico: Evitación; confrontación; descentralización «salvaje»; solidaridad nula, crisis; recurso a la autoridad "providencial"	Proceso pragmático: Empirismo; recurso a los expertos
	Elevado	Proceso negociado: Debates ideológicos; recurso a la experiencia y a la tradición; controversia oficial y compromiso informal	Proceso programado: Rutinas; tecnicización; burocratización; descentralización programada; Planificación, solidaridad territorial

Fuente: Meny & Thoenig (1989)

2. 6. Bolivia, país de baja gobernabilidad

Bolivia acumula los criterios que definen un bajo grado de gobernabilidad. Escasos acuerdos sobre los valores y los objetivos entre los actores. Hay fracturas en todos los ámbitos (urbano/rural; occidente/oriente). Por falta de estudios o de consensos, también el grado de certeza sobre los medios y conocimientos es bajo. Bolivia se encuentra con frecuencia en el proceso caótico de gobernabilidad que se traduce localmente en:

- Debilidades estructurales de las instituciones a quienes cuesta cumplir su rol dentro de una trama de gobernanza (soporte, definición, puesta en obra, vinculación).
- Falta de medios y de competencia en la definición de los problemas por arreglar. Por ejemplo, conformarse con un inventario de recursos naturales para realizar un plan de ordenamiento sin prestar atención a los otros recursos, humanos u organizacionales.
- Los actores se oponen al enfoque y los resultados. Los espacios de diálogo no existen realmente y las relaciones permanecen en confrontación.
- La forma de confrontación más apreciado es el bloqueo, una especialidad local que hace huir los talentos y las actividades.
- La descentralización salvaje, a falta de acuerdos sobre los valores, los objetivos y los medios de la gobernanza, llega a reivindicaciones autonomistas fundadas sobre un regionalismo centrífugo.
- Egoísmo territorial que impide lograr una visión común.

3. La dimensión territorial de la gobernabilidad: regionalización y descentralización

3. 1. Poder central y poderes locales

Históricamente, hay dos tipos de políticas regionales posibles, fundamento de las políticas de regionalización y descentralización en Europa:

- una política de redistribución de recursos y riquezas. Las regiones ricas muestran solidaridad, a través la política estatal o de la cooperación descentralizada, a las regiones más pobres.
- una política de reforzamiento y respaldo a las instituciones territoriales para generar nuevas riquezas.

En Bolivia se necesita aplicar las políticas de primera y segunda generación, redistribuir para borrar la desigualdad y crear nuevas riquezas, porque la solidaridad en sentido único no es sostenible.

3. 2. Descentralización y solidaridad

Durante mucho tiempo, las regiones de Bolivia han vivido aisladas unas de otras. Cada una forjó su personalidad a solas. El Estado centralizador tampoco tuvo muchas relaciones con las regiones. Es un verdadero desafío la construcción de una organización territorial sobre la base de la descentralización y de la solidaridad territorial.

3. 3. El nivel local de la gobernanza: lo operacional

La tendencia histórica a nivel mundial de la organización territorial es la descentralización y la participación ciudadana. En los territorios se crean actividades, riquezas y empleo.

4. Los parámetros de la gobernabilidad

4. 1. Las articulaciones verticales y horizontales

4. 1. 1. El papel central del Estado

Las articulaciones verticales conciernen la dimensión política de la gobernanza. Se trata de articular diversos niveles de legitimidad democrática.

Esta articulación se basa en la armonización de políticas de planificación y de ordenamiento territorial, así como en políticas de desarrollo.

Las articulaciones horizontales involucran las relaciones de instituciones, de las más formales a las menos formales, y que tienen una dimensión económica, social y cultural. Son las que crean las atmósferas específicas para cada región y le otorgan capacidades de innovación, de creación de recursos inmateriales (capital relacional, relación de confianza, capacidad de cooperación) que son como externalidades inconmensurables pero pueden ser una base potencial de desarrollo sostenible.

4. 1. 2. Un nivel meso de articulación

El proceso de descentralización en Bolivia favoreció el nivel municipal, descuidando al nivel departamental. Sin embargo, es un nivel de articulación esencial entre el Estado y los municipios. La elección del prefecto al sufragio universal confiere una cierta pero frágil legitimidad democrática al gobierno departamental. Por eso, la descentralización hacia el nivel meso queda pendiente con un verdadero gobierno departamental que se articula con los servicios del Estado y que tiene medios para vincularse con los municipios de su jurisdicción. De la articulación entre los niveles de la organización territorial, del Estado a los municipios y comunidades, pasando por los niveles intermedios, dependerá la calidad de la gobernanza futura de Bolivia.

4. 1. 3. Unidades de base operacional y viable: municipios, comunidades y mancomunidades

El nivel de base es dónde la vida se expresa, aquí se identifican las necesidades sociales y de organización básica. Aquí se ubican los auténticos promotores de proyectos de desarrollo. También es el nivel operacional de las aplicaciones derivadas de la planificación y del ordenamiento territorial.

4. 2. Democracia electiva, democracia participativa

Los países no pueden funcionar sin delegación de poder a través de cargos electivos. De otro lado, los cargos electivos no pueden encargarse de todos los aspectos de la vida de la gente. Para tener un contacto con la realidad, se debe organizar la democracia participativa, complementaria de la electiva.

Es un proceso histórico. La democracia electiva y la democracia participativa conforman el par imprescindible de la gobernanza del futuro.

5. Perspectivas y prospectivas

En la década de 1990, la elección de una descentralización municipal deja en suspenso la organización territorial de Bolivia, en ausencia de un verdadero nivel intermedio de la cadena de gobernanza. Los conceptos de gobernanza/gobernabilidad, a pesar de su origen controvertido, llegaron a una determinada madurez a través de las prácticas: ayudan a estructurar las problemáticas que el país deberá enfrentar para salir del proceso caótico de gobernanza.

En primer lugar y por orden de prioridad temporal, se trata de restaurar las capacidades de acción del Estado, para que desempeñe plenamente sus papeles de garante, organizador y movilizador de los recursos. Eso pasa, más allá de la escena internacional, por salir del Estado de dependencia. A nivel interno, el reconocimiento de su autoridad a través de la relegitimación de su actuar sobre bases de la transparencia y del control ciudadano, devuelven la confianza y la aceptación de las políticas.

A partir de esta nueva confianza del ciudadano en un Estado que lo asegura, éste puede establecer los mecanismos que van a coordinar la acción de las instituciones centrales, sectoriales y territoriales y más allá las organizaciones territoriales específicas de Bolivia. Estos mecanismos consistirán esencialmente en lugares y momentos de concertación y confrontación, con el fin de llegar a un consenso.

El problema de la responsabilidad debe abordarse. Está claro que el Estado tiene un papel que jugar en este ámbito, pero es más en la práctica, donde debe actuar más que en cualquier normalización de los comportamientos. La cultura de la responsabilidad es un elemento indispensable para salir del proceso de gobernanza caótica.

La última cuestión, vinculada a la responsabilidad, se refiere a la democracia y a los límites de las delegaciones de poder. Confiar la gestión de un bien común a una entidad no elegida puede plantear problemas de deriva antidemocrática. Pero allí, se trata de evitar todo dogmatismo frente a la cuestión y de referirse cada vez, con la vigilancia que se impone, a las situaciones locales particulares a Bolivia.

¿La gobernanza, como red de toma de decisión (Estado-colectividades territoriales-sociedad civil) y la gobernabilidad (como modalidades de gobernanza) son conceptos capaz de sintetizar el desafío de Bolivia a conjugar artes de vivir y artes de producir, liberar las energías, armonizar los desarrollos?
¿Va a alcanzar un grado de gobernabilidad hasta que los procesos de regulación

parecerán rutinas? ¿Va a probar una vez más que gobernanza y gobernabilidad no son más que conceptos ingenuos que encubren los conflictos irreducibles de los componentes sociales y geográficos del país para conquistar el poder político y económico?

Tal es la problemática para el gobierno a corto plazo y para la Constituyente a mediano plazo: organizar la confrontación de los intereses y opiniones sobre cuestiones que conciernen no solamente la ciencia, sino también los valores que funden el *patchwork* de cosmovisiones de las comunidades (en sentido amplio) que componen Bolivia y que definen sus artes de vivir.

Referencias citadas

- BARRIOS SUVELZA, F. X., 2003 – *Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia: visión sistémica, relaciones fiscales, reingeniería prefectural*, La Paz: Plural Editores.
- GARCÍA LINARES, A., 2003 – La crisis de Estado. *Tink'asos*, 16: 51-78; La Paz: PIEB
- BECK, U., 2001 – *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, 521 pp.; París: Aubier.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A., 1992 – *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, 424 pp.; París: PUF.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A., 1995 – La régulation des espaces aux espaces de régulation. In: *Théorie de la régulation. L'état des savoirs* (R. Boyer & Y. Saillard, eds.); París: La Découverte.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A., 2000 – *La Richesse des régions : la nouvelle géographie socio-économique*, 564 pp.; París: PUF. Coll. Économie en liberté.
- GODARD, O., 1993 – *Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés*, 251 pp.; París: INSEE méthode.

FES-ILDIS (eds.), 2003 – *La descentralización que se viene. Propuesta para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*, 478 p.; La Paz: Plural Editores.

FOUCAULT, M., 1989 – *De la Gouvernamentalité ; cours donné au collège de France en 1978 et 1979*; París: Édition du Seuil.

HUFTY, M., AUROI, C. & DE LA FUENTE, M. (eds.), 2005 – *¿A dónde va Bolivia? Gobernancia, gobernabilidad y democratización*, 217 p.; La Paz: Plural Editores.

MENY, Y. & THOENIG, J. C., 1989 – *Politiques publiques*; París: PUF.

VAN VLIET, G. & MATUS, C., 1982 – *Planificación en sistemas de baja gobernabilidad*; Bogotá: IDRI.

VELTZ, P., 2004 – *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, 153 pp.; La Tour d'Aigues: L'aube poche essai.

Páginas web consultadas

AGORA 21 – <<http://agora21.org/>>

OFFICE QUÉBÉCQUOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE – <<http://www.granddictionnaire.com>>



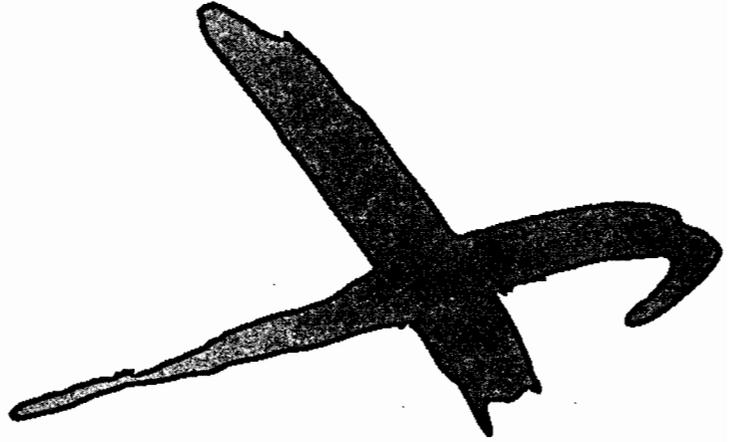
actes & mémoires 25



Hubert Mazurek (ed.)

Gobernabilidad y
gobernanza de los
territorios en
América Latina





25

actes & mémoires

Lima, diciembre de 2009

Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina

Hubert Mazurek (ed.)



IFEA
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMFRE 17, CNRS-MAEE



Institut de recherche
pour le développement



Liberté • Égalité • Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE
COOPERACIÓN REGIONAL
PARA LOS PAÍSES ANDINOS

UMSS UNIVERSIDAD MAYOR
DE SAN SIMÓN
**CE
SU** CENTRO DE
ESTUDIOS SUPERIORES
UNIVERSITARIOS

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-04010
Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú
ISBN: 978-9972-623-65-3

Derechos de la primera edición, diciembre de 2009

© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE
Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50
E-mail: postmaster@ifea.org.pe
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al **tomo 25** de la colección **Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines** (ISSN 1816-1278)

© Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)
Av. Hernando Siles n° 5290, esquina Calle 7 - Obrajés
La Paz, Bolivia
Teléf.: (591-2) 278 49 25 Fax: (591-2) 278 29 44
E-mail: bolivie@ird.fr
Pág. Web: <http://www.bo.ird.fr>

© Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS)
Calle Calama E-0235, Cochabamba, Bolivia
Teléf.: (591-4) 4252951-4220317 Fax (591-4) 4254625
E-mail: cesu@umss.edu.bo
Pág. Web: www.cesu.umss.edu.bo

© Cooperación regional para los países andinos
Embajada de Francia en el Perú
Av Arequipa 3415
San Isidro, Lima
Teléf.: (51 1) 215 84 07
E-mail: jean-joinville.vacher@diplomatie.gouv.fr