



Conflicto y desarrollo en los ámbitos locales. Bases para el diseño de un Mapa de Tendencias de Gobernabilidad Municipal

Conflict and Development in Local Environments. Bases to Design a Municipal Governance Tendencies Map

Jesús Ortego Osa

Español. Psicólogo social, especializado en el área de psico-sociología de las organizaciones y doctorado por la Universidad del País Vasco. Ha desarrollado estudios en las áreas de prevención y gestión de conflictos sociales, gobernabilidad, recursos naturales y desarrollo humano sostenible. Ha sido investigador de Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, (CERES) y docente en las principales universidades de Bolivia. Ha sido Oficial Nacional de Prevención de Conflictos para el Programa de las Naciones Unidas en Bolivia PNUD (2002), asesor del Ministerio de la Presidencia para el desarrollo de la Agenda Nacional de Gobernabilidad (2004), asesor en negociación de la empresa de transporte de hidrocarburos Transredes, S.A, consultor de la Organización de Estados Americanos, (O.E.A) y organismos internacionales de cooperación al desarrollo. Productor del Monitor de Conflictos y del Mapa de Gobernabilidad. En la actualidad es profesor de la Universidad de Burgos. El autor declara no tener conflicto de intereses con la revista Punto Cero ni con ningún miembro de su Comité Editorial.

ORTEGO OSA, Jesús (2012). "Conflicto y desarrollo en los ámbitos locales. Bases para el diseño de un Mapa de Tendencias de Gobernabilidad Municipal". Punto Cero, Año 17 – N° 24 – 1° Semestre 2012. pp. 39-48. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba.

jortego@ubu.es

Resumen

El concepto de Gobernabilidad es ampliamente analizado en la literatura interdisciplinaria asociada a los estudios de desarrollo, sin embargo no existen prácticamente modelos que intenten aproximarse al concepto para poder medir empíricamente las implicaciones del mismo en las diferentes vertientes del desarrollo humano en los ámbitos locales. En este documento se presenta un diagnóstico sobre las principales tendencias de estabilidad municipal en Bolivia, América del Sur, en base al análisis de los indicadores existentes más importantes de gobernabilidad en los ámbitos locales; cambios de alcaldes, procesos de responsabilidad civil emitidos por la Contraloría General de la República y conformación político partidaria en los gobiernos municipales. El resultado de este diagnóstico es el Mapa de Tendencias de Gobernabilidad, instrumento para la toma de decisiones en gerencia pública. El Mapa de Tendencias de Gobernabilidad nos da una fotografía preliminar sobre el estado de situación de los pactos locales, los niveles de corrupción y la estabilidad política en los 314 municipios de Bolivia, (2002).

Palabras clave: Conflicto, Municipios, Desarrollo Local, Gobernabilidad, Bolivia.

Abstract

Governance concept is widely analyzed in the interdisciplinary literature associated to development studies however there do not exist practically models to be able to measure empirically the implications of governance in the different slopes of the human development in the local areas. This document present a diagnosis of main tendencies of municipal stability in Bolivia, South America, based on the analysis of the most important existent indicators in Governance in the local environments; Mayors changes, conformation of Municipal Councils, and administrative intervention of the municipal budgets due to various scandals or problems. The result of this diagnosis is the Map of Tendencies of Governance, instrument to taking of decisions in public management. The Map of Tendencies of Governance gives us a preliminary picture about the statement condition of local pacts, the corruption levels and the political stability in the 314 municipalities, in Bolivia 2002).

Keywords: Conflict, Municipalities, Local Development, Governance, Bolivia.

Resumé

Le concept de gouvernance est largement traité dans la littérature interdisciplinaire associée aux études sur le développement. Pourtant, il n'y a pratiquement pas de modèles qui essaient de s'approcher au concept pour mesurer empiriquement ses implications dans les différents aspects du développement humain au niveau local. Ce document présente un état de situation des principales tendances de la stabilité locale en Bolivie, Amérique du Sud, basés sur l'analyse des indicateurs les plus importants de gouvernance présents au niveau local : alternance des maires, procès responsabilité civile issus du Fiscal Général de la République et conformation des partis politiques aux gouvernements municipaux. Le résultat de cette recherche est la Carte des Tendances de Gouvernance, un outil pour la prise de décisions dans la gestion publique. La Carte des Tendances de Gouvernance nous donne un premier aperçu sur l'état de situation des accords locaux, les niveaux de corruption et de la stabilité politique dans les 314 municipalités de la Bolivie (2002).

Mots-clés: Conflits, municipalités, développement local, gouvernance, Bolivie.

Introducción

Si quisiéramos hablar de "ingobernabilidad" en América Latina podríamos remitirnos al argumento de Jean Pierre Lavaud (Lavaud, 1991, Pág.11), "Si existe un país que ha contribuido definitivamente a acreditar esta opinión, es Bolivia. No solamente los cambios de presidente de la república son frecuentes, sino que la duración media de los mandatos presidenciales es mas corta en el siglo XX, que en el siglo XIX".

De manera paradójica, a esta primera afirmación que coloca a Bolivia entre los países más inestables de la región, podríamos también añadir la importante gama de reformas institucionales que se desataron en las últimas décadas en el país para mejorar la gobernabilidad. Las reformas estructurales acaecidas en los últimos años sobre todo a partir del año 1994, han generado toda una nueva dinámica local en los ámbitos regionales caracterizada por procesos de descentralización y participación social sin precedentes en la región. Las Leyes de Participación Popular, y de Descentralización Administrativa (entre otras), en un principio, y la Ley del Diálogo y la Política Nacional de Compensación, han colocado a los gobiernos municipales y a la sociedad civil en una situación de protagonismo única, para poder afrontar y dar solución a los principales problemas que aquejan a su desarrollo y calidad de vida.

De esta manera, Bolivia además de constituirse en un botón de muestra en lo que a la inestabilidad política y social se refiere, también podría constituirse en un "país escuela" en descentralización administrativa, participación y deliberación social. Las leyes de Descentralización, Participación Social (1994) y la Ley del Diálogo (2000), pueden constituirse en un ejemplo de reformas únicas en la región. Además de los Pactos Democráticos¹ (en que tenemos que resaltar el Acta de Entendimiento), es muy importante rescatar los procesos de deliberación establecidos en el país a partir de los diferentes diálogos entre la sociedad civil y el Estado (Diálogo Nacional 2002).

Pese a toda esta gama de reformas descentralizadoras y pese a que los ámbitos

locales se constituyen en espacios únicos para la concertación ciudadana (Borja y Castells 1997: 148-14), seguimos encontrando en la Bolivia profunda un alto porcentaje de municipios con problemas de gobernabilidad asociados a los conflictos sociales. El tapiado de las alcaldías, la quema de instalaciones públicas, hasta el linchamiento de representantes políticos en algunos municipios del país, son una muestra de los niveles de violencia asociados a estos procesos. En muchos de estos municipios, nos encontramos también con los peores indicadores de desarrollo humano, no solamente en relación a la región (resto de países de Sudamérica), sino equiparables a indicadores de países del continente Africano.

La relación entre *conflicto* y *desarrollo* local ha recibido poca atención por parte de los investigadores y hasta ahora no se dispone de un instrumento que mida las implicaciones de esta relación en el nivel de desarrollo humano de los municipios y pueda establecer el impacto de la falta de acuerdos sobre las políticas de bienestar social, desarrollo productivo, acceso a un trabajo digno, a la salud y la educación principalmente.

Por otro lado el concepto de *gobernabilidad* no es un concepto teórico desarrollado (Calderón, 1996), y su trayectoria en América Latina es menos elaborada, diversa y muy a menudo confundida con la noción de estabilidad política. Desde su conceptualización original en la época de la posguerra asociada a la inestabilidad económica (Dennis), (Bobbio, 1987), pasando por el desarrollo del concepto asociado a la crisis política (Crozier, 1975), son muchos los esfuerzos desarrollados para intentar delimitarlo.

Teniendo en cuenta diferencias avances que se han desarrollado sobre la materia, (Banco Mundial, 1991), (Mario dos Santos, 1993), (Mayorga, 1992), (Pratts, 2001), nosotros nos inspiraremos para esta investigación en un concepto más centrado en temas de desarrollo. En un informe sobre la gobernabilidad en América Latina elaborado por un grupo de analistas para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD, 1993, 1994a, 1994b), se afirma que "

la gobernabilidad democrática precisa la construcción paciente y progresiva de acuerdos mínimos, el esfuerzo para volver más convergentes los intereses, y la creatividad para subordinar lo que divide a lo que une. En suma, reside en una adecuada organización de la política y de la participación.

Para Pratts (2001, Pág12) “ *El concepto de gobernabilidad asume, pues, el conflicto entre actores como una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar las dinámicas de las reglas, procedimientos o formas llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y en un sistema socio-políticos dados*”. De esta manera para el presente trabajo definimos gobernabilidad como “ *la capacidad de una sociedad para llegar a acuerdos democráticos y duraderos en el tiempo que consoliden su propia existencia, mantenimiento y desarrollo* ”.

En relación al marco conceptual asociado al conflicto, como señala Dean G. Pruitt (Pruitt Dean, 1998), existen tantas definiciones de conflicto como autores han escrito sobre el tema. No obstante la mayoría de ellas hacen referencia a dos tópicos; la conducta en el conflicto, en el que dos o más partes entran en oposición (e., Deutsch, 1973; Peterson, 1983), y los orígenes de la conducta en el conflicto, relacionados a la divergencia de intereses, y al concepto de escasez (e. Kriesberg, 1982; Pruitt & Rubin, 1986; Rubin, Pruitt, & Kim, 1994).

Para el desarrollo de la investigación hemos utilizado la definición desarrollada por Kriesberg (1973), en la que el conflicto es una forma de interacción en que las personas (individual o grupalmente) se perciben a sí mismas como envueltas en una lucha por recursos o valores sociales escasos, y la concepción de un *marco cooperativo englobador* para la transformación de los conflictos, basado en los trabajos de Deuchts, (1973) y Lederach, (1995).

Según Deuchts, para crear las condiciones de un proceso constructivo de *resolución de conflictos*, se necesita introducir en el mismo, los elementos típicos de un *proceso cooperativo*. Estos incluyen: la buena comunicación, compartir información, la confianza y el respeto mutuo, percepción de las semejanzas en valores y creencias,

aceptación de la legitimidad del otro y un proceso centrado en el problema. Para Lederach, el concepto de transformación provee un entendimiento más holístico de los diferentes niveles del conflicto. A diferencia de la gestión o la resolución, la idea de transformación no sugiere una simple eliminación o control del conflicto, sino que apunta a su naturaleza dialéctica. El *conflicto social* es un fenómeno de la creación humana, alojado en las relaciones naturales. Es un fenómeno que transforma los eventos, las relaciones, y es muy reactivo. Es un elemento necesario para la construcción y reconstrucción de la organización social y sus realidades.

1. Objetivo

De esta manera el objetivo de esta investigación se centra en el diseño y aplicación de un modelo de análisis de las tendencias de gobernabilidad (tal como ha sido definida previamente) para el establecimiento de las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo humano (IDH Municipal).

La hipótesis de partida presupone que un alto nivel de conflictividad/inestabilidad/corrupción en el sistema institucional local (bajos niveles de gobernabilidad municipal) presupone un déficit importante en los niveles de desarrollo humano, y por ende dificultades serias para el desarrollo local y la mejora de la calidad de vida de los habitantes del municipio afectado.

Al realizar un análisis más exhaustivo de los factores de gobernabilidad y conflicto, el estudio contribuye a una mejor comprensión de estos procesos en los ámbitos locales para el diseño de políticas públicas que contemplen los factores de gobernabilidad (sobre todo los relacionados a la generación de pactos democráticos), como factores determinantes para el éxito de los programas y proyectos establecidos para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país.

2. Metodología

Para realizar el *diagnóstico de gobernabilidad municipal* se han utilizado indicadores simples y medibles que pueden establecer tendencias.

Para determinar las tendencias de gobernabilidad municipal hemos analizado tres variables que afectan en diferente medida la estabilidad política, económica y social en los municipios y de las cuales existían a la hora de realizar el estudio estadísticas públicas oficiales; los cambios de alcaldes (procesos de censura), los procesos de la Contraloría General de la República (procesos de corrupción), y la conformación partidaria de los Consejos Municipales (número de coaliciones necesarias para gobernar).

Se ha elegido el periodo medio de gestión municipal (año 2002) como indicador de tendencia, gracias a la accesibilidad de los datos públicos disponibles. De esta manera la combinación ponderada de estas variables da como resultado un indicador de "tendencia de gobernabilidad" para los municipios. La incidencia de la variable "Cambio de Alcalde", es mayor en los municipios medianos y pequeños. Por lo que la tendencia en los municipios grandes debe ser contextualizada.

3. Variables de Análisis

3.1 El cambio de alcaldes

La variable procesos de censura, contempla los cambios de alcalde registrados en el país en las últimas gestiones (2000-2002)². En este sentido tenemos tres tipos de situaciones relacionadas a estos cambios. La renuncia, el voto de censura, y el acuerdo. Estas situaciones pueden derivar así mismo en tres tipos de casos;

- Municipios con estabilidad alta; en los que no ha existido ningún cambio de alcalde desde el inicio de la gestión.
- Municipios con estabilidad media: en los que ha existido por lo menos un cambio, pero con la salvedad de que este cambio, o no ha generado inestabilidad o se ha producido por acuerdos derivados de una situación especial, (defunción del alcalde).
- Municipios con estabilidad baja o inestabilidad; en los que se han producido dos o tres cambios de alcalde en los tres últimos años.

La variable *cambio de alcalde*, representa una variable de mucho peso, ya que el cambio de alcalde, sobre todo en los medianos y pequeños municipios, representa generalmente un grado elevado de *conflictividad interna*, así como todo un *cambio en la estructura organizacional*. No ocurre lo mismo en los municipios grandes, donde el cambio de alcalde no representa el mismo tipo de cambios, por lo que el diagnóstico es más efectivo para los municipios medianos y pequeños.

Los cambios establecidos por proceso de censura, son los cambios que más afectan a la gobernabilidad y a la continuidad de las políticas públicas. Los cambios derivados de acuerdos culturales, (como el caso particular del "pasanacu")³, representan casos muy particulares de análisis. En sí mismos son una paradoja para la gobernabilidad y deben ser analizados en función de otras variables.

3.2 Los Procesos de responsabilidad civil.

Los daños ocasionados por los gestores públicos a la sociedad civil, son un indicador de incapacidad de gestión o de corrupción y por ende están relacionados con la gobernabilidad. Algunos de los cambios de alcalde más violentos ocurridos en el país han estado asociados a este factor.

Para realizar este análisis nos hemos basado en los datos de las auditorías de la Contraloría General de la República⁴. A partir de los mismos podemos establecer diferentes tipos de situaciones⁵.

- Municipios en los que no existen procesos relacionados a la malversación de recursos públicos.
- Municipios en los que existe responsabilidad civil.
- Municipios en los que existe responsabilidad civil, penal y administrativa.

Este indicador no tiene tanto peso como el anterior, en el sentido de que no define la "ingobernabilidad" del municipio, pero sí la inclusión de un municipio a la banda amarilla

(tendencia media) o verde (tendencia alta), del Mapa de Tendencias de Gobernabilidad.

3.3 La conformación partidaria de los gobiernos municipales (número de coaliciones necesarias para gobernar).

La conformación partidaria de los gobiernos municipales es otro indicador de gobernabilidad. Igual que en las variables anteriores, tenemos tres tipos de situaciones⁶:

- Gobierno municipales con mayoría: Sin necesidad de coaliciones.
- Gobiernos municipales con necesidad de una coalición. (Existencia de tres partidos).
- Gobiernos municipales con necesidad de más de una coalición. (Existencia de más de tres partidos).

En el país nos podemos encontrar casos en los que tenemos desde cinco concejales del mismo color político, hasta casos en los que tenemos un concejal de cada color político. Entre estas dos situaciones tenemos toda una gama de representaciones y situaciones que se traducen en un conjunto amplio de posibilidades de gobierno. Tampoco entraremos aquí a desarrollar estos aspectos, pero sí los utilizaremos como un indicador para el desarrollo de las tendencias de gobernabilidad municipal en el país.

En este sentido, cabe señalar que en las situaciones en las que existe un gobierno municipal disperso partidariamente, podemos suponer y anticipar problemas de gobernabilidad al interior de la municipalidad. En este entendido, la variable conformación partidaria se constituye en un indicador de riesgo en sí mismo para la gobernabilidad. Lo ideal es tener situaciones de una coalición como máximo.

Como se muestra en la **Tabla 1**, las tendencias de gobernabilidad están distribuidas en tres bandas; la roja, la amarilla y la verde.

Tabla 1: Definición de Tendencias.

CAMBIO	PROCESO	CONSEJO	TENDENCIA
NO	NO	1	verde(+)
NO	NO	2	verde
NO	NO	3	verde/a
NO	SI	1	amarillo/v
NO	SI	2	amarillo
NO	SI	3	amarillo/r
SI	NO	1	rojo/a
SI	NO	2	rojo/a
SI	NO	3	rojo
SI	SI	1	rojo/a
SI	SI	2	rojo
SI	SI	3	rojo(+)

Fuente: Elaboración Propia.

En la Banda Roja nos encontramos con los municipios que presentan el peor escenario de gobernabilidad (según los criterios que hemos utilizado para medir la gobernabilidad). En todos ellos en estos tres últimos años, se ha producido como mínimo un cambio de alcalde, algunos tienen procesos administrativos de responsabilidad civil y de la misma manera presentan una dispersión partidaria amplia en la conformación de sus gobiernos locales (1 mayoría, 2 pacto dos partidos, 3 pacto más de dos partidos).

En la Banda Amarilla se encuentran los municipios que desde nuestro punto de vista, presentan un mejor escenario de gobernabilidad. Es decir, no han presentado un cambio de alcalde en los últimos tres años, pero sí tienen procesos de responsabilidad civil o un Consejo Municipal muy disperso y son fruto de la necesidad de establecer pactos y acuerdos a largo plazo.

En la Banda Verde, nos encontramos con los municipios con las mejores tendencias de gobernabilidad en los últimos tres años. Sobre todo los referidos a la situación Verde en particular ya que en estos municipios no han existido ni cambios de alcalde, ni procesos administrativos y la mayoría de ellos provienen de pactos y acuerdos democráticos. Los Verde(+) presentan mayor estabilidad, pero una mayoría absoluta que no siempre

representa un indicador adecuado, a no ser que se sobreentienda la mayoría absoluta como un pacto en las urnas.

4. Resultados

Como puede observarse en la **Tabla 2**, a mitad de la gestión municipal, existía más de un treinta por ciento de municipios del país que había sufrido algún tipo de cambio de alcalde. El principal motivo fue el juicio político o proceso de censura.

Tabla 2: Motivos de cambios de alcalde en municipios, gestión (2000-2002).

MOTIVO DE CAMBIO	Número de Municipios afectados	%
Sin Cambio	213	67.5
Renuncia (R)	27	8.5
CENSURA (2 procesos)	60	19.1
CENSURA (3 procesos)	11	3.5
Presión Social (PS)	2	0.9
Sin información (SF)	1	0.5
TOTALES	314	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos VPEPP

Como se puede apreciar en la **Tabla 3**, del total de municipios auditados (73% de los municipios del país), el 54% tiene informes de la Contraloría con responsabilidad civil. El análisis puede ser realizado más exhaustivamente, pero nuestro interés aquí radica en destacar los problemas de los municipios y su relación con la gobernabilidad, por lo que no entraremos aquí en demasiados detalles sobre dichos procesos y sus variantes.

Tabla 3: Gobiernos Municipales auditados con responsabilidad civil por categoría demográfica.

CATEGORIA DEMOGRAFICA	Nº de Gobiernos Municipales	Gobiernos Municipales auditados	Gobiernos con responsabilidades (Civil, adm, penal)	Gobiernos con responsabilidad civil
A	98	41	15	14
B	129	106	70	61
C	72	67	48	36
D	15	15	14	13
TOTALES	314	229	147	124

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Informe de Auditorías 2001. C.G.R

La **Tabla 4** nos muestra resultados asociados a la variable conformación político-partidaria. Tras la elección de autoridades municipales un 57% de los gobiernos municipales gobernaba a partir de una coalición o pacto político entre dos orientaciones políticas, el 26% gobernaba con mayoría absoluta y un 16% gobernaba a partir de una coalición entre más de dos orientaciones políticas.

Tabla 4. Conformación de Gobiernos Municipales.

TIPO	N. Gobiernos Municipales	%
Mayoría	83	26.4%
Una Coalición	180	57.3%
Mas de una Coalición	51	16.3%
TOTALES	314	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos no publicados del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. VPEPP. 2000.

De esta manera y según el procedimiento establecido en la definición de tendencias (Tabla 1), como se puede observar en la Figura 1, en el año 2002 a mitad de gestión, un 34% de los municipios de Bolivia, presentaba una tendencia baja de gobernabilidad, frente a un 22% con tendencia media y un 44% con tendencia alta. Los problemas de gobernabilidad afectaban entonces a más de un tercio de la población boliviana (ver Tabla 5).

Figura 1: Bolivia: Tendencias de Gobernabilidad Municipal.

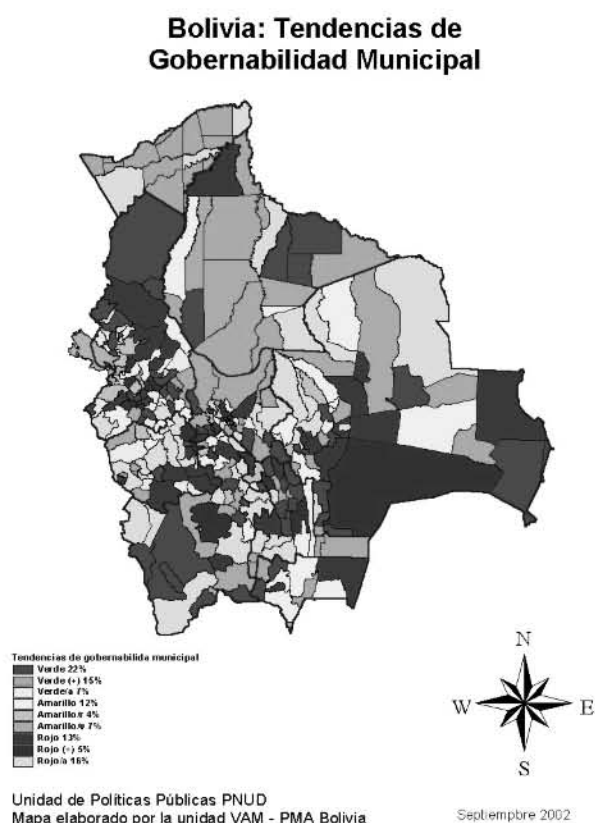


Tabla 5: Tendencias de Gobernabilidad Municipal.

TENDENCIA DE GOBERNABILIDAD MUNICIPAL	Población	% Municipios
Tendencia Alta	1.446.496	44%
Tendencia Media	3.161.460	22%
Tendencia Baja	3.608.491 (*)	34%
TOTAL	8.216.447	100%

*) Sin las grandes capitales 1.979.326

Fuente: Elaboración propia.

Las tendencias Departamentales

Como se puede apreciar en la Figura 2, el departamento con mayores problemas de gobernabilidad sería Oruro. Del total de sus 34 municipios, 16 se encuentran en la Banda Roja. Tarija tiene el porcentaje más alto de municipios en la Banda Amarilla y Pando con un 66% de sus municipios en la Banda Verde se constituye en el departamento con las tendencias más altas de gobernabilidad (Ver Tabla 6).

Figura 2: Oruro: Tendencias de Gobernabilidad.

Oruro: Tendencias de gobernabilidad

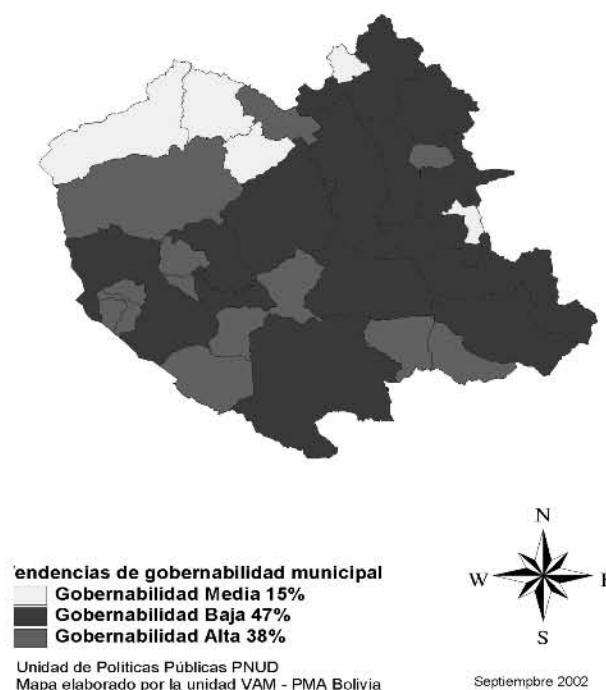


Tabla 6: Tendencias Departamentales de Gobernabilidad Municipal

DEPARTAMENTOS	Municipios en VERDE	Municipios en AMARILLO	Municipios en ROJO	TOTAL Municipios
Chuquisaca	53.6%	14.3%	32.1%	28
La Paz	49.4%	25.3%	25.3%	75
Cochabamba	43.2%	18.2%	38.6%	44
Oruro	38.0%	15.0%	47.0% (1)	34
Potosí	31.6%	28.9%	39.5% (2)	38
Tarija	36.4%	45.5%	18.1%	11
Santa Cruz	40.0%	24.0%	36.0%	50
Beni	52.6%	31.6%	15.8%	19
Pando	66.1%	13.3%	20.1%	15
NACIONAL	44%	22%	34%	314

(1) Población 338.867. (2) Población 236.765.

Fuente: Elaboración Propia.

Discusión

Bolivia se presenta como un caso único para poder analizar las relaciones institucionales entre los actores locales gracias a los avances desarrollados en las últimas décadas en términos de participación social y transparencia en la gestión.

Más allá de entrar en discusiones sobre el concepto de "gobernanza" o "gobernabilidad", entendemos en esta aproximación a la temática, que el concepto de gobernabilidad engloba mas aspectos que el denominado "buen gobierno". Proyecto compartido, estabilidad, capacidad de consenso, liderazgo, transparencia, y en última instancia, impacto

en el desarrollo humano, pueden ser catalogados como elementos subyacentes al concepto de gobernabilidad implícito en este enfoque.

El Mapa de Tendencias de Gobernabilidad representa una primera aproximación a las diferentes situaciones de gobernabilidad existentes en los municipios de Bolivia en el año 2002. Recordemos que la definición utilizada para el desarrollo de la investigación estaba basada en la capacidad de las sociedades locales para llegar a acuerdos sostenibles en el tiempo. En esta parte de la investigación se han podido diagnosticar efectivamente cuáles de estos gobiernos municipales no han podido mantener su sistema de acuerdos en vigencia. El instrumento no detecta la causa, pero sí el resultado.

En este sentido los municipios con mayores problemas de gobernabilidad son los mejor diagnosticados. En los mismos se da el peor escenario posible de gobernabilidad, cambios frecuentes de Alcalde, arcas públicas intervenidas por el ente fiscalizador y una representación política altamente fragmentada y con déficits para mantener acuerdos en el tiempo. Todas y cada una de estas son variables sensibles asociadas a un nivel elevado de conflictividad la mayoría de las veces.

Los municipios en la banda amarilla pueden ser considerados como los municipios que mejor tendencia de gobernabilidad representan ya que según la definición utilizada, estos municipios han podido mantener los acuerdos establecidos en su fundación.

Los municipios en la banda verde, (sobre todo en Verde +), no presentan problemas de gobernabilidad (tal y como ha sido definida) puesto que sus gobiernos no provienen de pactos político partidarios, pero sí de un amplio consenso social puesto que han obtenido la mayoría política en el proceso electoral. En estos casos si bien es evidente la estabilidad política, la gobernabilidad, en su sentido amplio no puede ser demostrada hasta que esta estabilidad política sea correlacionada con los niveles de desarrollo local y calidad de vida de los habitantes de esos municipios.

Podría parecer a primera vista que el instrumento abusa de la simplicidad en su conceptualización y definición de variables. Esta simplicidad es intencional y se basa en un intento de establecer un mínimo de variables de amplio impacto en el desarrollo de las sociedades locales.

El Mapa de Tendencias de Gobernabilidad es considerado como un instrumento en construcción y será validado en la medida que se establezcan correlaciones positivas entre las variables investigadas e indicadores de desarrollo local y desarrollo humano, indicadores de ejecución presupuestaria, salud, y educación fundamentalmente.

Notas

- 1 Diálogo por la Democracia (1984), Pacto por la Democracia (1989), Acuerdo Patriótico (1989), Reforma del Sistema Electoral (1991) Acuerdo de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Democracia (1992), Pacto por la Gobernabilidad (1993), Compromiso por Bolivia, (Elección de Hugo Banzer Suarez), Acta de Entendimiento (2001). Ver IDH 2002. Principales Pactos Democráticos en Bolivia. Pág. 111.
- 2 Datos del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Bolivia. (sin publicar).
- 3 En algunos municipios del país, el Consejo Municipal acuerda cambiar de alcalde cada año (práctica consuetudinaria).
- 4 Informe de Auditorías a Gobiernos Municipales (1994-2001). Contraloría General de la República, Bolivia.
- 5 Para el análisis solo se han tomado los datos disponibles de responsabilidad civil. Desgraciadamente no hemos tenido acceso a los datos de responsabilidad penal o administrativa, por lo que la inclusión de estos datos en el Mapa de Tendencias de Gobernabilidad, puede ocasionar cambios en las tendencias.
- 6 Datos del Directorio de Alcaldes y Concejales 2000. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. VPEPP.

Bibliografía

1. BANCO MUNDIAL. (1991). Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington. D.C.
2. BOBBIO, N. (1987). Diccionario de ciencia política. México. Fondo de Cultura Económica (FCE).
3. BORJA, J y CASTELLS, M. (1997). Local y Global; La gestión de las ciudades den la era de la información. España. Taurus Ediciones.
4. CALDERÓN, F. (1996). Gobernabilidad, competitividad e integración social. Revista Foro, n-29 (Mayo, 1996).
5. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2001). Informe de Auditorías a Gobiernos Municipales (1994-2001). Bolivia.
6. CROZIER, H. y W. (1975). The crisis of democracy, Report of Gobernability of Democracies to the trilateral Commission. Nueva York. University Press.
7. DEUCHTS, M. (1973). The resolution of Conflict: New Haven. CT: Yale University Press.
8. KRIESBERG, L. (1973). The Sociology in Social Conflicts. . New York. Prentice-Hall.
9. LAVAUD, J. P. (1991). L'ínestabilite politique de l'Amérique Latine; le cas de la Bolivie. . Paris. L'Harmattan-IHEAL.
10. LEDERACH, J. P. (1995). Preparing for Peace; Conflict Transfromation, Across Cultures. New York. Syracuse University Press.
11. MARIO DOS SANTOS, M. N. (1993). Democratización, Ajuste y Gobernabilidad en América Latina. Una guía analítica y documental. Buenos Aires. International Development Information Network/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (IDIN/CLACSO).
12. MAYORGA, R. (1992). Gobernabilidad y Democracia. La Paz. Nueva sociedad CEDEM/ILDIS.
13. MOLINA SAUCEDO, C.H. (2002) La Participación y la Descentralización, instrumentos para el desarrollo. De la teoría a la práctica. Documento presentando en el foro de Gobernabilidad local promovido por el PNUD, celebrado en Bogotá en Diciembre del 2002.
14. PRATS, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico .Banco Interamericano de desarrollo. <http://www.iadb.org/etica/documentos/pragober.pdf> .
15. PNUD. (1993). Desarrollo Humano Informe 1993. Bogotá. Tercer mundo Editores, S.A.

16. PNUD. (1994a). Desarrollo Humano Informe 1994. Bogotá: Tercer Mundo Editores, S.A.
17. PNUD. (1994b). La dimensión política del Desarrollo Humano. Santiago de Chile.
18. Pruitt Dean, J. Z. R., Sung Hee Kim (1998). Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement New York. Random House.
19. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. VPEPP (2001). Directorio de Alcaldes y Concejales 2000. La Paz
20. Atlas Estadístico de Municipios. UDAPE.2001.
21. Agenda Municipal Boliviana. FAM.2002
22. Censo de Población, INE. 2001.
23. Directorio de Alcaldes y Concejales 2000. VPEPP. Documento no publicado.
24. Alcaldes y Alcaldesas de Bolivia 2000-2002. VPEPP. Documento no publicado.
25. Informe de Auditorías a Gobiernos Municipales (1994-2001). Contraloría General de la República.
26. FAM www.enlared.org.bo
27. CONTRALORIA www.cgr.gov.bo
28. INE www.ine.gov.bo
29. VPEPP www.vppfm.gov.bo
30. CNE www.cne.org.bo

Para la realización de este documento se han revisado las siguientes fuentes de información:

ORTEGO OSA, Jesús (2012). "Conflicto y desarrollo en los ámbitos locales. Bases para el diseño de un Mapa de Tendencias de Gobernabilidad Municipal". Punto Cero, Año 17 – N° 24 – 1° Semestre 2012. pp. 39-48. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba.

Recepción: 20/04/2012
Aprobación: 10/05/2012