

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ÁNDRES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

“LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EL CONTROL SOCIAL
SOBRE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA
COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA EN EL MARCO DE LA
NORMATIVA VIGENTE”

(Tesis para optar el grado de Licenciatura en Derecho)

Postulante: FERNANDO SANTALLA SANDOVAL

Tutor : Dr. MARCO ANTONIO CENTELLAS CASTRO

La Paz - Bolivia
2009

DEDICATORIA

*A mi amado padre Leandro Santalla que en vida fue,
a mi querida esposa Macarena De los Angeles y a mis
adorados hijos Osman y Fernando que son la razón de
mi existencia y prolongación de mi vida en el tiempo.*

AGRADECIMIENTOS

De manera muy especial al Dr. Marco Antonio Centellas Castro tutor de la presente tesis, que con sus conocimientos y apoyo se hizo posible este trabajo de investigación.

A la Universidad Mayor de San Andrés, Carrera de Derecho por la formación académica y profesional.

RESUMÉN ABSTRACT

La Necesidad de Profundizar el Control Social sobre los recursos de coparticipación tributaria administrados por los Gobiernos Municipales especialmente del municipio de Nuestra señora de La Paz, es una investigación que empezó de un referente conceptual y permitió organizar, orientar y sistematizar las observaciones de las experiencias concretas.

Se analiza cómo la problemática del control social no es nueva en el contexto boliviano, en las lógicas obrera/minera, comunal/indígena y de los movimientos sociales emergentes, se puede encontrar prácticas de participación y rendición de cuentas. Este aspecto tiene un desarrollo y una descripción del proceso institucional que ha culminado en la constitución del actual sistema de control social en Bolivia: desde la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa, hasta la Ley del Diálogo Nacional y su quiebre, como demuestran los varios conflictos sociales ocurridos en los años 2001 al 2004.

Presenta una descripción teórica/conceptual del control social. Considera sus varios significados, delimita su objeto y presenta los diversos enfoques teóricos sobre el mismo. Desarrolla un enfoque conceptual referencial como base para la sistematización de la información y analiza las principales tensiones en la operatoria del control social.

Muestra la descripción de los alcances y observaciones generales de las variadas leyes, decretos y resoluciones dispersas, para el ejercicio del control social, promulgadas a partir de 1994.

Como resultado del Trabajo de Campo, incluye una profundización del proceso de constitución del actual sistema oficial de control social. Presenta la sistematización de la información recogida en terreno sobre la operatoria del control social. Finalmente, realiza un balance crítico que vincula las experiencias concretas con las lógicas comunal/indígena, gremial/corporativa y democráticas formales.

La hipótesis se probó en su totalidad, debido a la información recogida en terreno de las experiencias concretas, a través de entrevistas sobre la operatoria del control social, teniendo como resultado que las normativas legales son iinsuficientes y aisladas de la realidad social, describiéndose las principales causas que han permitido el Descontrol Social, este aspecto produjo a su vez la extremada politización de las instituciones encargadas de la vigilancia y por ende el tener que responder únicamente a los caprichos políticos de las autoridades de turno sin tener en cuenta su verdadera labor.

**LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EL CONTROL SOCIAL
SOBRE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA
COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA EN EL MARCO DE LA
NORMATIVA VIGENTE**

ÍNDICE GENERAL

| | |
|------------------|-----|
| PORTADA | I |
| DEDICATORIA | II |
| AGRADECIMIENTOS | III |
| RESUMEN ABSTRACT | IV |
| ÍNDICE | V |

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

| | |
|--|-------|
| 1.- Enunciado del título del tema | XI |
| 2.- Identificación del Problema. | XI |
| 3.- Problematización | XII |
| 4.- Delimitación de la Investigación | XII |
| 4.1.- Temática | XII |
| 4.2.- Espacial | XIII |
| 4.3.- Temporal | XIII |
| 5.- Fundamentación e Importancia de la Investigación | XIII |
| 6.- Objetivos de la Investigación | XV |
| 6.1.- Objetivo General | XV |
| 6.2.- Objetivos Específicos | XV |
| 7.- Marco Teórico de Sustentación | XVI |
| 8.- Hipótesis de Trabajo | XXXIV |
| 8.1.- Variables de la Investigación | XXXIV |

| | |
|---|-------|
| 8.1.1.- Variable Independiente | XXXIV |
| 8.1.2.- Variable Dependiente | XXXIV |
| 9.- Métodos que fueron utilizados en la Investigación | XXXIV |
| 9.1.- Métodos Generales | XXXIV |
| 9.2.- Métodos Específicos | XXXV |
| 10.- Técnicas que fueron utilizados en la Investigación | XXXV |
| 10.1.- Recolección | XXXV |
| 10.2.- Muestreo. | XXXV |
| 10.2.1.- Cuestionario | XXXVI |
| 10.2.2.- Entrevista | XXXVI |

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS

| | |
|--------------|---|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
|--------------|---|

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

| | |
|---|----|
| 1.1.- Participación y Control Social en Bolivia | 3 |
| 1.2.- La Participación Popular y el Modelo Boliviano de Descentralización | |
| Administrativa | 9 |
| 1.2.1.- Modelo de Distribución Territorial del Ingreso | 13 |
| 1.3.- Antecedentes del Foro Jubileo, Diálogo 2000 y Ley del Diálogo | |
| Nacional | 15 |
| 1.3.1.- Crisis, Quiebre y Resultados del Diálogo Nacional por las | |
| Movilizaciones Sociales | 19 |
| 1.4.- Antecedentes sobre los Comités de Vigilancia | 21 |

CAPÍTULO II

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS DEL CONTROL SOCIAL

| | |
|------------------------------------|----|
| 2.1.- Conceptos del Control Social | 24 |
|------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 2.2.- Teorías del Control Social _____ | 26 |
| 2.2.1.- Tendencia Sociológica del Control Social _____ | 26 |
| 2.2.1.1.- El Control Social como Control de la Desviación _____ | 26 |
| 2.2.1.2.- El Control Social como Conjunto de Procesos de Influencia y de Presión _____ | 28 |
| 2.2.2.- Tendencia desde la Perspectiva del Control de los Gobernados a los Gobernantes _____ | 29 |
| 2.2.2.1.- El Devenir de lo Público y la Constitución de la Esfera Pública _____ | 30 |
| 2.2.2.2.- La Esfera Pública _____ | 35 |
| 2.3.- Delimitación de la Noción de Control Social _____ | 37 |
| 2.3.1.- El Control Social y la Consolidación, Protección y Ampliación de los Derechos Ciudadanos _____ | 38 |
| 2.3.2.- El Control Social y la Participación Social en los Procesos de Toma de Decisiones _____ | 40 |
| 2.3.3.- El Control Social y la Gestión Pública _____ | 41 |
| 2.3.3.1.- El Enfoque Burocrático _____ | 42 |
| 2.3.3.2.- El Enfoque Mercantil _____ | 43 |
| 2.3.3.3.- El Enfoque Democrático Participativo _____ | 45 |
| 2.4.- Conceptos de Otras Formas de Control y Seguimiento _____ | 48 |
| 2.4.1.- Accountability _____ | 48 |
| 2.4.2.- Fiscalización _____ | 50 |
| 2.4.3.- Los Controles Procedimentales Clásicos _____ | 51 |
| 2.4.4.- El Control Parlamentario _____ | 51 |
| 2.4.5.- El Control de Resultados _____ | 52 |
| 2.4.6.- El Control a partir de la Competencia Administrativa _____ | 52 |

| | |
|--|----|
| 2.5.- Control Social y Comité de Vigilancia _____ | 55 |
| 2.5.1.- Concepto de Comité de Vigilancia _____ | 57 |
| 2.5.2.- Contexto Social de los Comités de Vigilancia _____ | 58 |
| 2.5.3.- Relación de Comités de Vigilancia con Instancias de Control Estatal, en el Marco del Control Social _____ | 60 |
| 2.6.- Mecanismos de Control Social _____ | 65 |
| 2.6.1.- Mecanismo Nacional de Control Social _____ | 66 |
| 2.6.2.- Mecanismo Departamental de Control Social _____ | 67 |
| 2.6.3.- Contexto del Mecanismo de Control Social _____ | 68 |
| 2.6.4.- Sistema de Control Social _____ | 69 |
| 2.7.- Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social _____ | 70 |
| 2.8.- Las Tensiones en la Construcción del Control Social _____ | 72 |
| 2.8.1.- Tensiones en el Ámbito Conceptual _____ | 72 |
| 2.8.2.- Tensiones en el Ámbito de la Participación y la Legitimidad _____ | 75 |
| 2.8.3.- Tensiones en el Ámbito del Ejercicio del Control Social _____ | 80 |
| 2.8.4.- Tensiones en el Ámbito de la Autonomía _____ | 85 |
| 2.9.- Modelos Institucionalizados del Control Social _____ | 88 |
| 2.9.1.- Modelo 1: alta formalización. Los “Comités de Vigilancia” en Bolivia _____ | 88 |
| 2.9.2.- Modelo 2: formalización media. La “Contraloría Social” en México _____ | 92 |
| 2.9.3.- Modelo 3: baja formalización. Las “Veedurías ciudadanas” en Colombia. _____ | 95 |
| 2.9.4.- Modelo 1:(Bolivia); Modelo 2: (México); Modelo 3: (Colombia) _____ | 99 |

CAPÍTULO III

LEGISLACIÓN NACIONAL DEL CONTROL SOCIAL

| | |
|---|-----|
| 3.1.- Constitución Política del Estado _____ | 105 |
| 3.1.1.- Constitución Política de 2004 _____ | 105 |
| 3.1.2.- Constitución Política de 2009 _____ | 107 |
| 3.2.- Ley 1551 de Participación Popular _____ | 108 |
| 3.3.- Ley 1702 de Modificaciones y Ampliaciones a la Ley 1551 _____ | 109 |
| 3.4.- Ley 2028 de Municipalidades _____ | 111 |
| 3.5.- Ley 2235 del Diálogo Nacional _____ | 112 |
| 3.6.- Ley 2296 de Gastos Municipales _____ | 114 |
| 3.7.- Decreto Supremo 23813 Reglamento de los Aspectos Económicos y Patrimoniales de la Ley 1551 _____ | 115 |
| 3.8.- Decreto Supremo 23858 Reglamento de las OTBs _____ | 117 |
| 3.9.- Decreto Supremo 24447 Reglamentación Complementaria de las Leyes 1551 y 1654 _____ | 119 |
| 3.10.- Decreto Supremo 24790 del Fondo de Control Social _____ | 121 |
| 3.11.- Decreto Supremo 26130 Administración del Fondo de Control Social | 122 |
| 3.12.- Decreto Supremo 26142 de Mancomunidades _____ | 124 |
| 3.13.- Decreto Supremo 26564 Reglamento a la Ley del Diálogo Nacional _ | 125 |

CAPÍTULO IV

VALIDACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL CONTROL SOCIAL

| | |
|---|-----|
| 4.1.- Entrevistas realizadas a los Comités de Vigilancia _____ | 131 |
| 4.2.- Entrevistas realizadas a las OTBs y Asociaciones Comunitarias _____ | 132 |
| 4.3.- Desembolsos realizados por Hacienda _____ | 157 |
| CONCLUSIONES _____ | 158 |

| | |
|------------------------------|------------|
| RECOMENDACIONES | 159 |
| ANTEPROYECTO DE LEY | 160 |
| BIBLIOGRAFÍA | 167 |
| SIGLAS Y ABREVIATURAS | |
| ANEXOS | |

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1.- ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA

“LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EL CONTROL SOCIAL SOBRE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA COPARTICIPACION TRIBUTARIA EN EL MARCO DE LA NORMATIVA VIGENTE”

2.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

La falta de equidad distributiva de los recursos, produce una desigualdad social, además del incumplimiento de seguimiento tanto en la de fiscalización como de control social y por supuesto la falta de cumplimiento de ejecuciones presupuestarias, mala administración, malversación de los recursos, corrupción y uso indebido de influencias que deriva en una constante postergación de las regiones. Este caos se debe a que las disposiciones legales vigentes en nuestro país (relacionadas al control social), que permiten supervisar los recursos provenientes de la coparticipación tributaria, ingresos propios y de alivio a la deuda son insuficientes y se encuentran aisladas de la realidad social, así mismo, ocasionan problemas y dificultades a las Instituciones de Vigilancia en el cumplimiento de sus atribuciones.

Los recursos de coparticipación tributaria a partir de la promulgación de la Ley 1551, se otorga a los gobiernos municipales de acuerdo a los últimos resultados censales en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal, estos recursos provenientes de la coparticipación tributaria, no tienen un control adecuado en la distribución que se realiza. Bajo esta perspectiva, el incumplimiento de los municipios en la ejecución de sus programas operativos y

la mala administración, se debe a que las autoridades locales realizan actos de corrupción o simplemente velan por sus intereses.

También, estos recursos entregados en las primeras gestiones, fueron distribuidas más por políticas partidarias y no de acuerdo a la finalidad para la que fueron creadas, es decir para cumplir con las nuevas responsabilidades asignadas de acuerdo a la redistribución de atribuciones. En este sentido, las disposiciones legales que regulan el Control Social sobre los recursos provenientes de la coparticipación tributaria es claramente insuficiente y aislada del contexto social, de ahí que se propone un Proyecto de Ley que complemente la Ley 2235 del Diálogo Nacional, toda vez que la ausencia de una disposición legal, no permite un real y efectivo control social en sus diferentes ámbitos. Esta perspectiva se repite en los recursos que provienen del Alivio a la Deuda y prácticamente son inexistentes con referencia a los recursos propios de cada Gobierno Municipal.

3.- PROBLEMATIZACION

¿La existencia de disposiciones legales insuficientes y aisladas de la realidad social que regulan el Control Social, genera un Descontrol Social sobre los recursos provenientes de la coparticipación tributaria que tiene todo Gobierno Municipal?

4.- DELIMITACION DE LA INVESTIGACIÓN

4.1.- DELIMITACION TEMATICA

La presente investigación se suscribió al área jurídico y social, toda vez que los recursos de la coparticipación tributaria manejados por

los Gobierno Municipales se encuentran al margen de un Control Social objetivo.

4. 2.- DELIMITACION ESPACIAL

La investigación se desarrolló en el municipio de la ciudad de La Paz, debido a que en este gobierno municipal, se encontró índices mayores de falta de Control Social

4.3.- DELIMITACION TEMPORAL

Se estableció a partir de la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994 hasta el primer trimestre de la gestión 2007.

5.- FUNDAMENTACION E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

El Gobierno Municipal y sus autoridades, no han establecido normativas jurídicas sobre el Control Social de los recursos provenientes de la Participación Popular de manera real y respondan a las características del contexto, de ahí que al establecer disposiciones legales insuficientes aisladas de la realidad social, hace que se genere un Descontrol Social. Este hecho dió lugar a la falta de equidad distributiva de los recursos e igualdad social, incumplimiento de los instrumentos de Control Social (PDM, POA, Ejecuciones Presupuestarias, etc.), mala administración y malversación de los recursos, corrupción, uso indebido de influencias y la constante postergación de la región. Asimismo, esta

ocasionando problemas y dificultades al Comité de Vigilancia en el cumplimiento de sus atribuciones de Control Social.

La promulgación de las Leyes de Descentralización Administrativa y Participación Popular, donde los recursos se encontró bajo una sola administración que era el Estado, este mismo alcanzó el propósito de demostrar que la Descentralización de las nuevas unidades administrativas municipales constituye el conjunto de las dimensiones de la misma, donde el Municipio se constituye en el instrumento jurídico y operativo del manejo de los recursos de la Descentralización Administrativa, consecuente con estas medidas los municipios tienen el rol de ejecutar y elaborar sus planes operativos con el consenso del Consejo Departamental de acuerdo a la Ley.

Pero no se pudo concretizar el desarrollo de los municipios y de sus POAs por la falta de políticas de desarrollo regional y por la ausencia de un ente efectivo de Control Social de los recursos provenientes de la Participación Popular.

La importancia del Control Social sobre los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria, se debe principalmente a la búsqueda de transparencia y claridad de todos los actos públicos, fundamentalmente de todo aquello que signifique la redistribución de los ingresos y el manejo y administración del gasto público, la eficiencia en su accionar, la honestidad, la solidaridad y la lealtad con la sociedad, antes que con intereses político-partidarios, de grupos o individuales, para contribuir al bien común, buscando equidad distributiva y reciprocidad que evite la exclusión.

En estos últimos años, a pesar de la existencia de disposiciones legales aisladas de la realidad social, los recursos provenientes de la Participación Popular se encuentran descuidados y en un total Descontrol Social, por lo que

se propone un Proyecto de Ley que complemente la Ley 2235 del Diálogo Nacional, para su profundización de los artículos sobre el Control Social de los recursos de la Coparticipación Tributaria.

6.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

6.1.- OBJETIVO GENERAL

Proponer un Proyecto de Ley que complemente la Ley 2235 del 31 de julio de 2001, que profundice los artículos referidos al Control Social y regule los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria transferidos a los Gobiernos Municipales, además evite el descontrol actual debido a que esta normativa es insuficiente y aislada de la realidad social.

6.2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar las disposiciones legales vigentes que norman el Control Social sobre los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria.
- Identificar y describir las principales causas que han permitido el Descontrol Social sobre los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria.
- Demostrar que los Comités de Vigilancia y Organizaciones Territoriales de Base (OTBs.), no cumplen un efectivo y real Control Social sobre los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria.

- Proponer un Proyecto de Ley que complemente la Ley 2235 del Diálogo Nacional, para profundizar los artículos sobre el Control Social de los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria.

7.- MARCO TEORICO DE SUSTENTACIÓN

De los múltiples significados que tiene el control social contemplados en la presente investigación, a partir de la tendencia sociológica y por otro, aquella que se refiere a la tendencia desde la perspectiva del control de los gobernados a los gobernantes. La primera, ha emprendido el control social en una doble dimensión: como control de la desviación y como conjunto de procesos de influencia y de presión

El control social como control de la desviación, fue desarrollada fundamentalmente a partir de la sociología de Durkheim y por la sociología estructural funcionalista de Parsons. Asimismo, el control social como conjunto de procesos de influencia y de presión, se enlaza con el estudio de los fenómenos políticos del poder, de sus fuentes y de su ejercicio, es en esta óptica que aborda el control social como el control de los gobernados a los gobernantes

La tendencia desde la perspectiva del control de los gobernados a los gobernantes, ubica el control social en la problemática de lo público y de la democratización de las relaciones Estado-sociedad civil, delimitando los conceptos de lo público y esfera pública para la acotación de la noción de control social, desarrollados a partir de los aportes teóricos de Habermas y Cunill Grau, que dará lugar a tres desplazamientos de lo público a lo social:

Un primer desplazamiento de lo público a lo social, que se cristalizará en la aparición de una prensa crítica y de los partidos políticos, permitiendo la formación de una opinión pública.

Un segundo desplazamiento de lo público a lo social, que está dado por el sufragio universal, que implicó dislocar la democracia censitaria y el liberalismo por una democracia que se vinculó a la participación popular y permitió la invasión de las clases peligrosas a la esfera de lo público, a través del parlamento.

Y otro hito en el desplazamiento de lo público a lo social, se expresa en la “inhibición del Estado”, que significó, por sobre todo, el fortalecimiento de una imagen de sociedad autorregulada por el mercado, que vuelve superfluos al Estado y la política. Esta posibilidad está dada en la doble dimensión que adquiriría lo público: como lo público/estatal y lo público/social (o público/no estatal)

En la delimitación de la noción de control social, la circunscripción de lo público y la esfera pública, a partir de su devenir, permite establecer que el control social emerge de esta última. Es decir, nace del espacio público/social como una forma de participación social, expresada en una modalidad de acción colectiva. La misma está orientada al ejercicio de una función crítica reguladora y de exigibilidad de la rendición de cuentas y la responsabilidad estatal.

En ese sentido, el control social básicamente operaría de manera múltiple y simultánea, aunque con distintos énfasis en tres dimensiones: la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones referidos a temas de interés común; el desarrollo de la gestión de lo público por agentes estatales y no estatales; y la consolidación, protección y ampliación de los derechos ciudadanos.

Demarcando el ámbito del control social se puede señalar que éste implica el control de la esfera pública/estatal por la esfera pública/ social, en términos de interferir en la manera en que el poder es ejercido.

En la investigación, se coincide con el aporte teórico desarrollado por Cunill Grau, quién señala el ámbito del control social, que implica el control de la esfera pública/estatal por la esfera pública/social (o público/no estatal), en términos de interferir en la manera en que el poder es ejercido, que supone la imposición de sanciones cuando esas acciones y decisiones no están acordes con lo que la sociedad ha definido como interés colectivo.

Además, Cunill Grau señala, que la visión de control social sobre la gestión pública no es homogénea y que existe una pluralidad de enfoques, entre los que se destaca entre otros el democrático participativo del control social, que se asienta en el reforzamiento de la esfera pública o espacio público, que tiene como fundamentos: la solidaridad, la autonomía, la deliberación y el pluralismo. Con base en esos fundamentos, el control social se ejerce teniendo como sujeto a cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos, o susceptibles de ser defendidos como tales. En ese sentido, el control social incumbe a las organizaciones sociales, a los ciudadanos directa o indirectamente interesados en los resultados de una política o acción estatal, y también a los medios de comunicación. Se desarrolla a través del seguimiento y reacción sobre acciones y decisiones de la esfera estatal, tanto sobre los resultados como sobre la formación de decisiones y políticas.

La Ley de Participación Popular, nació como un novedoso proceso de participación municipalista sin precedentes, con un aliento incesante de control social, que dieron pie a la creación de Distritos Municipales, conformación de

Mancomunidades, elaboración de Planes de Desarrollo Municipal, generación de Conflictos Limítrofes, Carrera Administrativa y Gobernabilidad a partir de la aplicación del voto de censura y demás.

Para el efecto, fueron creados los CVs de los Municipios de Bolivia como uno de los pilares fundamentales del control social, con el objeto de promover y consolidar el proceso de participación ciudadana en la vida jurídica, política, económica y social del país. Asimismo, surgió con la tarea fundamental de vigilancia y control, mediante pronunciamientos, sobre los instrumentos de control social.

En ese sentido, y en tanto forma organizativa inédita ausente en la memoria organizativa de la sociedad boliviana, el proceso inicial de constitución de los CVs se desarrolló bajo el aliento del Estado y la cooperación internacional, antes que como una iniciativa propia de la sociedad civil

La formulación del marco legal del CV, como instancia de control y seguimiento al gasto público, no fue un proceso de construcción colectiva. Ha sido, más bien, una medida del Ejecutivo nacional, para poder complementar y “equipar” una gestión más compartida a nivel municipal: si se hubiese logrado dotar mucho más de los elementos existentes y funcionales, inclusive del control social antes de 1994, de pronto hubiéramos podido llegar a un nivel de asimilación desde un principio.

Una de las consecuencias del ejercicio del control social, establecido como oferta estatal, ha sido, en algunos casos, debilitar y sustituir las formas tradicionales, e incluso se ha llegado a reducir el ámbito y objeto del control al aspecto económico.

El Control Social, pese a los trece años de la LPP y de la emergencia de los CVs, y los seis años de la LDN que se instituye a los MCSs, sigue siendo un proceso en construcción. Éste se edifica bajo la tensión permanente entre las lógicas participativas de la sociedad civil (estas lógicas se expresan en las potencialidades de la sociedad civil para el ejercicio del control social) y los límites que la institucionalización de la participación social, impulsada desde el Estado, impone al Control Social (estos límites se expresan en las debilidades identificadas en la operatoria del control social).

En ese sentido, las Tensiones en la Construcción del Control Social, es posible agrupar a las diferentes tensiones según los siguientes ejes: en el Ámbito Conceptual; en el Ámbito de la Participación y la Legitimidad; en el Ámbito del Ejercicio del Control Social; y en el Ámbito de la Autonomía.

Las Tensiones en el Ámbito Conceptual, entre una noción restringida de control social y una noción amplia, se manifiesta en la prevalencia de visiones diferenciadas, cada una con sus propios matices sobre los alcances del Control Social: unas de carácter más instrumental y circunscritas a los recursos HIPC y de la inversión municipal; y otras de carácter más amplio, que contemplan la inversión pública en general, y el acceso y manejo de los recursos naturales (agua, bosque, tierra y territorio, gas e hidrocarburos).

En el caso, por ejemplo de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, se plantean, a partir del reconocimiento de sus derechos, demandas de saneamiento, titulación y gestión territorial de sus TCOs. Por otra parte, esta tensión se expresa en el hecho que, en el ámbito urbano, se ha generado la noción del ejercicio del control social restringido al control de la gestión pública.

Sin embargo, en el ámbito rural se expresa con mayor claridad la práctica del control social como control sobre la vida social y diversos asuntos de la comunidad o de interés colectivo, más que exclusivamente sobre cuestiones económicas. Esta noción trasciende los límites del control social acotado en el marco legal.

La “nueva” forma de control social, activada por la LPP a través del CV, supone un nuevo orden para su ejercicio, restringiéndolo a los asuntos económicos y administrativos del GM. La tensión generada por las dos formas pone en evidencia un quiebre cultural respecto a la concepción de control social. Desde esa perspectiva, es importante recuperar las prácticas culturales para llenar de contenido a la operatoria del MCS y ampliar su legitimidad. Es evidente que este desafío implica trascender la restringida visión estatal del control social.

Las Tensiones en el Ámbito de la Participación y la Legitimidad, entre flexibilidad y rigidez de los órganos de control social, la LPP instituye la participación social en el ámbito municipal a través de las OTBs. Establece, a su vez, que las mismas tienen la atribución de ejercer el control social sobre la gestión del GM mediante un único mecanismo: el CV. La LDN circunscribe, como sujetos del control social en el nivel nacional y departamental, al MNCS y los MDCS, constituidos centralmente por organizaciones sociales de carácter corporativo o funcional.

La normativización del control social se traduce en el carácter cerrado de los órganos de control social, lo que determina, a su vez, que se originen procesos de exclusión, en vez de inclusión. Estos procesos debilitan, en última instancia, el carácter participativo que debería tener cualquier entidad encargada de ejercer el control social.

Al reconocer al CV como la instancia oficial para el control social a nivel municipal, y a los MCSs en el nivel departamental y nacional, se crea una suerte de monopolio para el ejercicio del mismo. De esta manera, se obstaculiza tanto la apropiación del control social, como la participación inclusiva en el ejercicio del mismo, por parte de la sociedad en general, y del ciudadano común en particular. Esta tensión generada por la monopolización del ejercicio del control social, es aún más grave en una situación donde la articulación de los CVs y los MCSs con las organizaciones sociales es frágil o prácticamente inexistente.

A nivel municipal, y en la perspectiva de superar esa restricción en los CVs, se ha establecido la creación de los CODEPESs, que pretenden incorporar a los actores funcionales y productivos en la estructura del Control Social. Esta medida no tuvo ningún resultado, ya que éstos, en la práctica, no han funcionado y, más al contrario, han concitado un rechazo de los CVs. Ello demuestra que la constitución de organizaciones “desde arriba” es poco operativa y, hasta cierto punto, artificial.

Frente a esa inhibición de la participación ciudadana y de la sociedad en el ejercicio del control social, y teniendo en cuenta la diversidad del país, se desarrolla una visión aún incipiente que aboga por órganos flexibles para el ejercicio del control social. Estos deben: recuperar las tradiciones organizativas y participativas de la sociedad civil; permitir la participación de actores múltiples (productores, mujeres, jóvenes, indígenas, vecinos y organizaciones sociales) para realizar su labor de manera efectiva; y responder a las peculiaridades de cada región. Esta visión conlleva la necesidad de flexibilizar a los órganos de control social, para hacerlos más inclusivos y participativos, y, por esa vía, ampliar su base de legitimación.

Asimismo, la tensión entre el espacio rural/indígena y el espacio urbano, cobra particular importancia sobre todo a nivel de la operatoria de los CVs. La distritación municipal, emergente de la LPP y expresada en distritos urbanos, rurales e indígenas, y cantones, es heterogénea. Esta situación determina que la composición de los CVs sea igualmente variada, toda vez que esta última se estructura a partir de la elección de un representante por distrito y cantón. Por lo tanto emergen desequilibrios en cuanto a la proporcionalidad de la participación, tanto urbana como rural en el Directorio de dicho órgano de control social.

Tales desequilibrios conspiran con el carácter representativo del CV. Así, en los municipios predominantemente urbanos, el ámbito rural se siente discriminado y no representado por el CV; en contraposición, en los municipios predominantemente rurales, la figura se reproduce de manera inversa.

Las Tensiones en el Ámbito del Ejercicio del Control Social, donde el enfoque democrático participativo se basa en los fundamentos de la solidaridad, autonomía, deliberación y pluralismo, que se usan para ejercer el control social.

Se considera como sujeto a cualquier actor, sea individual o colectivo que actué en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales. En ese sentido, el control social incumbe a las organizaciones sociales y a los ciudadanos directa o indirectamente interesados en los resultados de una política o acción estatal. También concierne a los medios de comunicación.

Es importante enfatizar que el control social es una acción colectiva, lo que explica la importancia del sentido de solidaridad como uno de sus fundamentos. En el enfoque democrático participativo, ésta es concebida como la trascendencia del individualismo, y de la construcción de un nosotros y de un

bien común, que no implique homogeneización, sino el respeto a la diversidad, y que se construye, por tanto, colectivamente, a través de procesos de diálogo orientados a la constitución de consensos.

También, las Tensiones en el Ámbito del Ejercicio del Control Social, entre una visión “obrista” y una visión de desarrollo, la predominancia de la visión técnica-instrumental sesga el control social, ya sea en su vertiente municipal o en su vertiente departamental o nacional a las obras y los proyectos. La POA, en el caso municipal, y las auditorías sociales a los proyectos y obras de infraestructura, en el caso departamental, constituyen los objetos privilegiados del control. Ello limita la mirada vigilante sobre los efectos e impactos de las políticas públicas en términos de generar cambios sustantivos en la calidad de vida de la población y lograr avances en la satisfacción de las necesidades básicas (vivienda, empleo, educación, salud, saneamiento básico y alimentación) en un marco de respeto al medio ambiente.

Asimismo, las Tensiones en el Ámbito del Ejercicio del Control Social, entre personalización y ejercicio colectivo del control social, se refiere a que el ejercicio colectivo del control social tiene como premisas fundamentales, a la deliberación en tanto discusión y reflexión con la sociedad para la adopción de las decisiones públicas y al sentido de la organización en tanto fuerza orgánica y construcción de redes sociales, así como la utilización de la experiencia, las capacidades, los vínculos orgánicos, las formas de conocer de la sociedad civil y las razones prácticas.

En el caso de los MCSs, su diseño normativo inhibe las instancias deliberativas del control social, mientras las que se contemplan en los estatutos de los Mecanismos, están orientadas preponderantemente hacia el accionar organizativo interno, y no al propio ejercicio del control social.

Los Consejos Consultivos, que podrían constituirse en instancias de deliberación, en la práctica no han funcionado; asimismo, los intentos, en algunas regiones, de activar comisiones de trabajo temáticas, para incorporar de manera más directa a las organizaciones asociadas en el ejercicio del control, han obtenido resultados bastante limitados.

En el caso de los CVs, sólo algunos de ellos han logrado constituir espacios de deliberación que permiten el ejercicio colectivo del control social. En la gran mayoría de los municipios, el ejercicio del control sigue siendo monopolio de la directiva del CV.

Por otra parte, el diseño de los CVs y de los MCSs apunta hacia la personalización del control social, en el sentido de la individuación. En el caso de los MCSs, ello se refleja en los requisitos para la elección de los miembros del Directorio y de los Síndicos, lo que genera obstáculos para la interacción de los directores con sus organizaciones sociales y con las asociadas.

Existe una tendencia generalizada de “delegar” el trabajo a los representantes (CV o Directorio/Comité Ejecutivo del MCS), con bajos niveles de involucramiento, participación e información de las organizaciones sociales y los ciudadanos en el ejercicio del control social. Los sujetos del control social son los operadores designados y delegados para esta función, lo que apunta hacia la individuación del control social.

En las experiencias históricas, el sujeto y actor del control social es la comunidad o la organización, que lo ejerce a través de instancias deliberativas, como el cabildo, o la asamblea comunal o vecinal. En ese contexto, la tendencia es al ejercicio colectivo del control social, asentado en el sentido de la organización como fuerza orgánica, como utilización de la experiencia, las capacidades, los vínculos orgánicos, las formas de conocer de la comunidad y/o

de la sociedad. Desde esa perspectiva, es importante reforzar el ejercicio colectivo del control social, antes que reforzar la individuación del mismo, ya que ello tendería a extrañarlo de la esfera pública y, por lo tanto, a vaciarlo de contenido.

Las Tensiones en el Ámbito de la Autonomía, donde ésta implica la independencia de los actores sociales respecto de los actores estatales, lo que se expresa en que el control social es incompatible con la cogestión. La eficacia del control social es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales. Por ende, el control requiere ser externo a la Administración Pública para que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva.

Además, las Tensiones en el Ámbito de la Autonomía, entre la colonización política y la preservación del control social en el ámbito del espacio público, donde los procesos de colonización de los CVs y de los MCS por la política partidaria, tienden a provocar retrocesos en el carácter autónomo de la representación social, en el sentido que con este proceso se tiende a privilegiar los lineamientos y las lógicas de los partidos políticos, en desmedro de las demandas y dinámicas de las organizaciones sociales.

En el caso de los CVs, esa situación esta engendrando la emergencia de una tendencia negativa a considerar estas instancias de control social como escenarios propicios para garantizar la estabilidad del GM o, por el contrario, para desestabilizarla.

En el caso de los MCSs, se los utiliza como espacios de aspiraciones individualistas de dirigentes sectoriales, trampolines para la actividad político-partidaria, o ámbitos donde recuperar protagonismo político. Sin embargo, esos procesos de colonización política, a nivel departamental, choca con las

orientaciones que consideran, como condición básica del ejercicio del control social, la independencia respecto del Estado y de los partidos políticos. Preservar la independencia de las instancias de control social es vital para que éstas puedan cumplir con el objetivo de impedir la apropiación de las instituciones estatales por intereses particulares.

La autonomía no significa el extrañamiento de la sociedad de la política, sino implica su reapropiación, en el sentido de la incidencia de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, sin ningún tipo de instrumentalización. De hecho, el control social es, por sobre todo, una relación entre actores sociales y estatales.

Por otro lado, las Tensiones en el Ámbito de la Autonomía, entre la sociedad contra el Estado y la sociedad vigilante de la acción estatal, se refiere a la secular exclusión y discriminación de amplios sectores del tejido social, efecto de la recurrente confiscación del Estado por parte de intereses privados, ha originado que la sociedad civil desarrolle una visión negativa del mismo. Esto ha determinado, a su vez, la emergencia de dos lógicas respecto a como establecer su relación con el Estado. Por una parte, existe aquella que lo cuestiona y lo enfrenta de manera permanente, pero, paradójicamente, le exige que satisfaga a sus demandas. Por otra, se menciona aquella que le exige se transforme para permitir que la sociedad participe en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas, y el uso y destino de los recursos públicos. Este cambio implicaría la corresponsabilidad de la sociedad en la transparencia y efectividad de la gestión estatal.

Estas dos lógicas se encuentran presentes también en el contexto del control social, y determinan el tipo de relacionamiento y el rol que asume el CV frente al GM, y el MDCS frente a la Prefectura. En el marco de esta tensión, no se trata de colocar a las instancias de control social en una perspectiva

antiestatal, sino de apuntalar su rol vigilante para transparentar los actos del Estado, y mejorar su eficiencia y efectividad.

Asimismo, las Tensiones en el Ámbito de la Autonomía, entre el control social orientado a las funciones administrativas, y el control social orientado al contenido de la participación social en los procesos de toma de decisiones y a los resultados de la planificación, se refiere a la orientación del control social hacia el “quehacer” administrativo de las autoridades, es decir, a las competencias inherentes al ejercicio de las funciones de las autoridades públicas, desvirtúa el ejercicio del control social en términos de vigilancia sobre el uso de los recursos públicos en función del interés colectivo, y fortalece su sesgo fiscalizador. Por otra parte, abre las compuertas de la prebenda y corrupción. Sin embargo, esa visión choca con la del control social orientado a velar por la participación social en los procesos de formulación de las políticas públicas, y por el seguimiento y evaluación de los resultados de las mismas en función del interés colectivo. Esto implica preservar la autonomía de la sociedad en el ejercicio del control social, que constituye un mecanismo para eliminar las prácticas prebendales y clientelares.

Su existencia y funcionamiento del CV, está basada en las variadas normas promulgadas desde la Ley 1551 de Participación Popular, Decretos Reglamentarios, Ley 2028 de Municipalidades y la Ley 2235 del Diálogo Nacional, mismo que se puede decir que ha pasado por tres momentos: el primero la priorización del control social en un tiempo de hegemonía estatal en el control; un segundo momento que responde a la promulgación de normas para el control social y su puesta en marcha como un modelo social corporativo; y un tercer momento con el Jubileo 2000 y el Diálogo Nacional que da nacimiento al MCS.

Los CVs, para cumplir sus funciones cuentan con un fondo económico denominado Fondo de Control Social, instituido por la Ley 2028 de Municipalidades y el D.S. 28966, si bien la función más concreta del CV es el Control Social, también cumplen la función de articulación de las demandas de sus representados con el gobierno municipal, mediante la vigilancia e inclusión de los proyectos y obras priorizadas en los diferentes distritos municipales y por ende en comunidades de área rural y zonas en el área urbana.

El CV, como única forma organizativa de representación territorial reconocida por ley, entra en conflicto con otras formas tradicionales de representación: en el caso de los ámbitos urbanos, con la FEJUVE, y en los contextos rurales, con los sindicatos campesinos expresados en centrales y subcentrales.

El CV del Municipio de La Paz, fue fundado el 10 de septiembre de 1996, como una institución que representa a las OTBs de los 23 Distritos Municipales, donde se reconoció por primera vez la potestad legal de control, de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público, aunque anteriormente ya se contaba con algunas formas de control. Sin embargo, la realidad no ha sido tan clemente con los CV, quienes enfrentan enormes problemas y dificultades para cumplir su doble propósito de Control y Articulación del GM de La Paz con la población.

Empero, el Estado y las autoridades a su turno a partir de la gestión de 1994 han emitido una serie de disposiciones legales que regulan el ejercicio del control social, que se encuentran insuficientes y aisladas de la realidad social, las mismas que provocaron un Descontrol Social sobre los recursos provenientes de la Participación Popular, este hecho dió lugar a la falta de equidad distributiva de los recursos e igualdad social, incumplimiento de los instrumentos de Control Social (PDM, POA, Ejecuciones Presupuestarias, etc.),

mala administración y malversación de los recursos, corrupción, uso indebido de influencias y la constante postergación de la región. Asimismo, esta ocasionando problemas y dificultades al Comité de Vigilancia en el cumplimiento de sus atribuciones de Control Social ante diferentes instancias públicas: Ejecutivo Municipal, Concejo Municipal, Ministerio de Hacienda, Honorable Senado Nacional y Prefectura.

Sin embargo, no han logrado cumplir razonablemente estas importantes funciones y responden a dos tipologías: los comités de vigilancia oficialistas sometidos y los minoritarios opositores, en ambos casos inhabilitados para controlar los unos por exceso, los otros por defecto.

Por lo tanto, éstas disposiciones legales insuficientes y aisladas del contexto social que regulan el ejercicio del control social, traducidas como acciones, efectos e impactos de las políticas públicas de la esfera estatal, provocaron también: reacción, tensión, conflictos, estados de emergencia en los barrios y comunidades, movilizaciones y presión social sobre la administración pública, y finalmente el descontento generalizado de la sociedad civil por la falta de atención de sus demandas y propuestas por los vacíos jurídicos existentes y los preocupantes niveles de corrupción que se dan en la esfera público estatal, agregado a todo ello, la inexistencia de escenarios de participación social y de control real de la ejecución planificada de los proyectos de inversión en los GMs.

A su vez, la injerencia política tanto en la conformación de los CVs como en su funcionamiento, es un tema recurrente. En el contexto de los municipios predominantemente urbanos, se observa una mayor injerencia de los partidos políticos, que replican y mantienen prácticas clientelares y prebendales entre OTBs y GMs. El municipio, lo primero que hace es cooptarlo al dirigente de la OTB. Entonces, no se ve una actitud transparente en el dirigente vecinal. Los

CVs están bajo el control de los Municipios, porque se han desarrollado entre GM y CV intereses de carácter personal o de grupo.

En ese contexto, los procesos burocráticos y la ineficiente gestión pública, además de las relaciones clientelares y prebendales sostenidas y promovidas en las instancias estatales de fiscalización y sanción de situaciones irregulares, así como las instancias municipales de control, han profundizado el nivel de desconfianza en la ciudadanía con relación al uso y destino de los recursos públicos. Cabe mencionar que también la cooperación internacional hizo evidente su desconfianza en la capacidad y credibilidad del gobierno para lograr inversiones sociales que apunten a la reducción de la pobreza.

Ante esta situación, el foso de distanciamiento que existe entre el gobierno municipal y sociedad civil tampoco muestra señales de haberse cerrado o disminuido de manera importante. Las OTB's y los CVs, tanto en la capital como en las provincias, no han podido desarrollar, menos consolidar, sus atribuciones de Control Social sobre los recursos de la Participación Popular, para no hablar ya de sus otras facultades en relación a las demás competencias transferidas a los municipios. Es importante enfatizar, que la demanda de capacitación es altamente recurrente. Existe una percepción generalizada, por parte de los operadores de los diferentes CVs, de que no cuentan con las capacidades suficientes para poder ejercer sus funciones.

El débil funcionamiento del CV tiene que ver con las falencias en la capacitación y la falta de información del cómo debe operar la gestión municipal. Se prioriza una visión "obrista", de urgencia, antes que una visión de desarrollo del municipio. Ello está relacionado con la falta de entendimiento del cómo se organiza el presupuesto, a que se destinan los recursos propios, recursos de alivio a la deuda y los recursos de coparticipación tributaria.

También, la legitimidad del Control Social está en la participación social, en el sentido, que la Participación Popular es eficiente en instancias independientes del Estado, pero a la vez ejerciendo lo público, lo colectivo, en el entendido que lo público no solamente lo ejerce el Estado, sino también lo ejerce la ciudadanía, desde otras instancias que no dependan directamente del Estado.

Hay que construir poderes públicos que dependan directamente de la ciudadanía, y no del aparato estatal, y de esta manera hacer que el Estado vaya cambiando. O sea, ejercer tal control que vaya llevando a cambios eficientes dentro el Estado. Para ello, hay que buscar canales de participación directa, constante, permanente y, además, es la única manera de mantener a la gente interesada por lo público, ser representantes por sí, no avala nada. Seguir sustentando la democracia en la representación es un error, hay que sustentarla en la participación.

A su vez, la lógica participativa inmersa en la dinámica de los movimientos sociales, se vale de la acción directa como mecanismo indirecto de denuncia y sanción. Ésta se expresa con marchas, paros, bloqueos, etc. Sin embargo, no cuenta con recursos directos para la sanción (el derecho a veto, recursos administrativos, y una institucionalidad contralora y judicial fuerte e independiente).

Por otro lado, en la operatoria del Control Social hay un problema de diseño en los mecanismos de sanción aplicados por los CVs. La sanción no castiga al infractor, sino penaliza al conjunto del municipio. Este aspecto genera conflictos en el uso de instrumento de sanción. Aparentemente, la preocupación está más centrada en la ingeniería del tinglado, antes que en el contenido y el carácter de la participación social para el ejercicio del control social.

Se destaca, asimismo, la interrelación entre los CVs, los MDCSs y el MNCS es débil y, en algunos casos, prácticamente inexistente. En otras palabras, resulta difícil poder hablar de un “Sistema” de Control Social. Entre los CVs y los MDCSs han surgido susceptibilidades en torno a la invasión de competencias, lo que refleja la falta de claridad y de conocimiento respecto a sus roles y funciones. Por otro lado, el CV en sus atribuciones de Control Social y Articulación del Gobierno Municipal con la población en el marco del proceso de descentralización, no permitió abrir un mayor campo a la participación y prácticas comunitarias en el desarrollo local.

Estas acciones de los CVs, demandó de parte de la población el cumplimiento de las atribuciones y funciones respecto al Control Social, por su vinculación más cercana con la sociedad y frente a la necesidad de dar alguna respuesta para superar o disminuir los déficit sociales que los municipios han ocasionado en el área urbana y rural. En efecto, las crecientes demandas de la población obligó a los vigilantes del Control Social a centrar su atención no sólo en la prestación de servicios que realiza el municipio, sino en definir Políticas Sociales para enfrentar la pobreza; impulsar y reconocer instrumentos idóneos de participación comunitaria en la resolución de problemas sociales; iniciar un verdadero proceso de descentralización para optimizar y democratizar la gestión pública.

Consecuentemente, la ausencia de un conocimiento profundo de la realidad y la problemática del objeto de investigación demostró que hasta la actualidad no se han planteado alternativas institucionales y jurídicas, para lograr un efectivo y real Control Social que vigile de manera objetiva los recursos provenientes de la Participación Popular.

8.- HIPOTESIS DE TRABAJO

Es necesario complementar la Ley 2235 del Diálogo Nacional que permitirá tener un efectivo Control Social sobre los recursos de la Coparticipación Tributaria, por que hasta la fecha, la existencia de disposiciones legales insuficientes y aisladas de la realidad social han provocado un Descontrol Social

8.1.- VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

8.1.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

La existencia de disposiciones legales insuficientes y aisladas de la realidad social.

8.1.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Han provocado un descontrol social.

9.- METODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

9.1.- METODOS GENERALES

Como toda investigación de carácter científico, el presente trabajo se apoyó en el **método deductivo**.

9.2.- METODOS ESPECÍFICOS

En el análisis del tema, el uso de estos se complementó con la Utilización del **método normativo jurídico** que nos permitió el procesamiento e interpretación adecuado de los datos recogidos.

10.- TÉCNICAS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

Se utilizó técnicas de recolección de información tales como la investigación bibliográfica, documental, la observación de campo, la experimentación personal y técnicas como la entrevista de un universo representativo con características específicas en el tema de investigación, con cuestionarios en profundidad, adicionalmente se dirigieron a actores y operadores sociales, asimismo, a personal con experiencia en el área de participación popular.

10.1.- RECOLECCIÓN

Para iniciar la investigación, las observaciones de campo y otros se abarcó sobre el municipio de La Paz. Se elaboró entrevistas previamente ensayados, corregidos y verificados sobre su aplicación y sondeo.

10.2.- MUESTREO

Se realizó entrevistas a los actores y operadores sociales que representan a todas las instituciones involucradas en la investigación,

procesándose la información obtenida, motivo por el cual se tomó una muestra representativa de todo el conjunto señalado, que determinó la importancia de la investigación en la perspectiva de la aprobación de la hipótesis planteada.

10.2.1.- CUESTIONARIO

En el contenido del cuestionario se elaboró preguntas cerradas, que dieron objetividad a la interpretación, además se consideró otras que se adecuaron a la investigación descriptiva.

10.2.2.- ENTREVISTA

Esta técnica permitió establecer comparaciones singulares, que es de mucha utilidad por las opiniones que vertieron las personas, luego de sistematizarlas podrá demostrarse cuanto aportaron en conocimiento y deficiencias que tienen nuestras normativas.

INTRODUCCION

El control social como una forma de seguimiento a las actividades del Estado tuvo desde sus inicios en la jurídica boliviana grandes conflictos que generaron, utilizando la negativización del término control, en un descontrol sobre algunas actividades y que realizan los gobiernos municipales.

Es por esta razón que en el transcurso de la elaboración de la presente tesis, analizaremos primeramente, los conceptos que se tienen a nivel internacional del control social, las diversas percepciones, teorías y doctrinas que se consideraron para tratar de implementar esta forma de seguimiento en el ámbito municipal a raíz de la promulgación de la Ley 1551 (Participación Popular) generando una serie de confusiones que se demuestran claramente en las entrevistas realizadas.

Son estas confusiones que llevaron a los encargados de realizar el control, primeramente, a confundirla con fiscalización aspecto que teórica conceptualmente se trata de formas completamente diferentes de hacer seguimiento a las funciones, labores, actividades y recursos que tiene el Estado.

La Ley de Participación Popular que da origen al control social que introduce solamente aspectos básicos del seguimiento, derogada con la Ley 2235 del Dialogo Nacional que amplía las atribuciones de los comités de vigilancia como actores sociales sobre los parámetros a ser controlados, indiscutiblemente llevan aun grandes problemas que no fueron solucionados por cuanto el conocimiento que se tiene del control social y sus alcances son aun generadores de confusiones por lo tanto es necesario tener una ley que profundice las atribuciones y competencias de los operadores, además de tener un concepto claro e inequívoco de esta temática.

Finalmente podremos observar que los datos que se obtuvieron de los encargados en la actualidad del seguimiento a los ingresos manejados en los municipios especialmente el de coparticipación tributaria, esta lejos de la realidad y que desconocen la inmensidad de estos recursos especialmente en municipios como el de La Paz, además de la politización que se introdujo al seno de los comités de vigilancia.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El desarrollo histórico del control social no es nueva en el contexto boliviano, sino que esta inserta en la dinámica del movimiento social, que data de mucho tiempo, pero debemos hacer énfasis que una especie de control y prácticas de participación y rendición de cuentas existía en las bases sociales principalmente en el ámbito de las lógicas sindicales de los centros obrero/minero y comunal indígena, pero legalmente este nace a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular hasta la Ley del Diálogo Nacional y su quiebre, como demuestran los varios conflictos sociales ocurridos en los años 2001 al 2004. Este reconocimiento a la sociedad civil para poder realizar un seguimiento a las actividades del Estado, serán analizados en este capítulo desde la perspectiva histórica, observando también al matiz que otros Estados le dieron al control social.

1.1.- PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN BOLIVIA

Los procesos de Participación y Control Social en Bolivia obligan a miradas más profundas y a remontarnos a experiencias y prácticas que marcan la historia del país. Las construcciones sociales y experiencias en democracia, participación y control social del movimiento obrero y de los pueblos y comunidades indígenas, son puntos de partida, la referencia y los análisis son obligatorios y no sólo basta con apelar a la tradición como parámetro de estudio, es necesario también apelar las otras dos variables para tratar de comprender las tendencias de las organizaciones y movimientos sociales en un momento determinado en la historia republicana de nuestro país.

El autoritarismo y las formas dictatoriales de gobierno han caracterizado a buena parte de nuestra historia republicana, a pesar de que existieron intervalos más o menos importantes de gobiernos democráticos. La Revolución Nacional de abril de 1952, con las trascendentales reformas realizadas (el voto universal, la nacionalización de las minas, la reforma agraria, la reforma educativa), abrió la posibilidad de desarrollar diferentes formas de organización y participación social. Luego del período de las dictaduras militares (1964 – 1982), a partir de la recuperación de los preceptos democráticos se abren condiciones para la inclusión social y política de los diferentes actores sociales y de los pueblos indígenas.

Cabe destacar que la experiencia del proletariado minero es presentada como la más representativa de la democracia obrera. Esta visión se funda en sus peculiares formas de participación y control obrero ejercidas principalmente desde la Revolución de 1952 y en el marco del concepto y rasgo característico de “centralidad minera”.

En la democracia obrera se observa la práctica del centralismo democrático como figura diferenciada de la clásica democracia, por ejemplo en el caso minero, cobra vital importancia, la lógica del campamento minero como espacio de fuerte identidad y pertenencia. Ésta se constituía como la fuerza de “emerger” de la inmediatez de lo local y desde esa perspectiva comprender o asumir lo nacional, para enarbolar reivindicaciones y demandas con visión amplia y del conjunto de los sectores sociales postergados.

El Control Obrero en la producción integral minera era un mecanismo de participación sobre la gestión de la empresa, sobre el cumplimiento de sus objetivos, porque les permitía conocer el movimiento administrativo, financiero y también intuir las proyecciones de la empresa. Este nivel de participación les llevó, en algún momento, a plantearse objetivos mucho más allá de la simple

nacionalización de las minas, como era el paradigma de la época, sino también la apertura de fundiciones en el país, como un proceso natural y de liberación nacional.

Es necesario destacar que el Control Obrero no era para exigir mayor rendimiento, mayor producción a los obreros, sino para exigir que el esfuerzo en la producción de la riqueza vuelva en alguna medida a los trabajadores y al país, y no sea manejado como un enclave muy ajeno al país y a la aspiración del pueblo. Convirtiéndose de esta manera en uno de los primeros fundamentos relevantes acerca del control social.

El Control Obrero planteado desde la década de los 40 (Tesis de Pulacayo), y las experiencias de cogestión obrera en la COMIBOL luego de la Revolución de abril de 1952 y durante el gobierno de la Unidad Democrática y Popular – UDP (entre 1982 y 1985) ha significado una importante conquista e hito en la participación y desarrollo del movimiento social boliviano.¹

Indudablemente, el escenario político y económico ha jugado un papel fundamental en el proceso de implementación del control y la cogestión obrera. Por un lado, la apropiación, manipulación e instrumentalización de la concepción y práctica de ambos mecanismos por parte del gobierno, y por otro, la influencia político-partidaria contribuyeron a su debilitamiento. Durante el gobierno de la UDP, la aguda crisis económica y el proceso hiperinflacionario atentaron contra las intensas tentativas de los trabajadores mineros por sacar adelante COMIBOL.

Los encargados de ejercer el Control Obrero fueron instrumentalizados a fin de contener los conflictos emergentes en las minas: El MNR tenía una

¹ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 16

fisonomía plena y total respecto a lo que eran los sindicatos, el Estado, etc. Por lo tanto, muchos de los controles obreros no eran sino “instrumentos” del Estado.

Si por un lado el gobierno aprovechaba el distanciamiento de las bases y la complejidad del aparato estatal para obstaculizar el trabajo del Control Obrero a nivel nacional, por otro, en la mayoría de de los casos los militantes del partido de gobierno lograron ocupar y cooptar estos cargos.

Existían visiones diferenciadas entre el gobierno y la FSTMB sobre el Control Obrero y la cogestión. Para el primero, estos aspectos se centraban en la coparticipación de los trabajadores en la gestión de las empresas. En cambio, para la segunda, se trataba de lograr la transformación del sistema jurídico minero y su administración (cogestión), para avanzar en la gestión obrera de las empresas con derecho a veto (Control Obrero).

Por otro lado, se tiene la tradición secular de mantener y “recrear” diversas formas de organización, participación y sistema de autoridades, según los usos y costumbres de los diferentes pueblos indígenas y comunidades campesinas de tierras altas y tierras bajas. Son visiones y prácticas que tienen diferentes grados de presencia, influencia, aculturación y transformación con relación a la “sociedad mayor”. Ambas experiencias (obrero/minera e indígena/originaria) no solamente han estado presentes en sus espacios y construcciones sociales, sino que han bañado e incidido en las prácticas y dinámicas socio-políticas del conjunto de la sociedad boliviana. Para entender las normas y procesos de participación y control social surgidos a partir de las reformas del Estado de los Años 90, es necesario apelar a la experiencia histórica acumulada por los actores sociales en el país.

En los Ayllus, el control lo hacen las autoridades comunitarias, como ser el Segundo Mayor y el Jilanco, a través de los cabildos realizados en forma mensual o trimestral, en esas reuniones, las bases evalúan y controlan a las autoridades y viceversa, ahí establecen las faltas y fallas que existen. A estas prácticas, los Ayllus llaman como Rendición de Cuentas, y pueden referirse al manejo económico y a la evaluación de las autoridades. Cuando se cometen faltas, son sancionados de acuerdo a lo que manda y decide la gente en el cabildo, ya sea con la destitución del cargo, o, caso contrario, lo castigan mediante el chicote, productos y ganado que van destinados para beneficio de la comunidad misma.

En las formas de participación y control social de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, uno de los elementos básicos es el acceso y control de los recursos (tierras y territorio, agua, bosque, fauna, etc.). A pesar de los procesos de desestructuración, se mantienen con diferentes grados de aculturación, y articulación e incidencia en la sociedad mayor con prácticas económicas, sociales y políticas, como el intercambio, la reciprocidad y redistribución (trueque, ayni, mink'a, waqui, entre otras), los sistemas de autoridad, las festividades, etc. Las decisiones sociales se establecen sobre la base de una relación entre unidad familiar y comunidad. El derecho de acceso y usufructo de los recursos está en función de dicha relación, que a la vez exige obligaciones y responsabilidades, como prestar servicios al cabildo, a la comunidad o al ayllu.²

Una larga historia se hereda y recoge de los pueblos indígenas y comunidades campesinas sobre sus formas de organización social, política y económica. Este aspecto permite contar, en el marco de la diversidad cultural

² ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 19-20

que caracteriza a la sociedad boliviana, con una variada riqueza de experiencias y modalidades de participación y control social.

Con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994 y el proceso de municipalización, el Estado llega como nunca antes a todos los confines del territorio nacional. Este proceso es inevitablemente acompañado por uno de “modernización”, lo que implica una tendencia hacia el control y homogeneización de la sociedad. Sin embargo, paradójicamente los pueblos indígenas y comunidades campesinas se apropian del proceso y se abren diferentes alternativas, como los distritos y municipios indígenas, que permiten la reafirmación de estas culturas, y la vigencia y recreación de sus usos y costumbres, en el marco del propio espíritu de la LPP. En los últimos años, los movimientos indígenas han logrado importantes espacios de reconocimiento a sus demandas sociales, territoriales y ejercicio de derechos. El carácter multiétnico y pluricultural establecido en el Art. 1 de la CPE del año 2004; el reconocimiento de sus organizaciones naturales (mediante personería jurídica) en el ámbito de la LPP y de las TCOs en la Ley INRA; el establecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el contexto de la Ley de Reforma Educativa (LRE), y la creación de una cartera de Estado (Ministerio) con competencias en los temas indígenas y campesinos, son muestras de los avances y logros obtenidos por las luchas y movilizaciones por los pueblos y comunidades campesinas e indígenas. La visión y estrategia de los movimientos indígenas en Bolivia se enmarca y construye en el contexto de la democracia, y la defensa y ejercicio de derechos. A pesar de prevalecer aún altos grados de exclusión social en el Estado y sociedad boliviana, la apuesta y el desafío del movimiento indígena es validar y aplicar en la realidad y cotidianidad el carácter multiétnico y pluricultural consagrado en la CPE del año 2004.

1.2.- LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL MODELO BOLIVIANO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Bolivia se ha caracterizado por contar con un aparato estatal altamente centralista hasta la década de los años 80. La Descentralización se inició formalmente con las elecciones municipales de 1987, después de varias décadas de estar interrumpidas. Sin embargo, el verdadero proceso de descentralización cobra impulso con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular (LPP) el 20 de abril de 1994. Esta ley fue complementada el 28 de julio de 1995 con la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA) y, posteriormente, el 28 de octubre de 1999 con la revisión y promulgación de la Ley 2028 de Municipalidades (LM).

El Modelo de Descentralización Municipalista inaugurado por la LPP constituye un hecho trascendental en la demanda histórica de mayor y mejores formas de participación de los actores sociales. Con esta política, el Estado llega a través de la devolución de responsabilidades, competencias y recursos del nivel nacional al municipal a lugares en los que éste no estuvo presente hasta entonces, con la conformación de Gobiernos Municipales (GMs).

Por otra parte, se institucionaliza el proceso de participación social y ciudadana. Se define de manera obligatoria que los procesos de planificación: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) con alcance quinquenal y la Programación Operativa Anual (POA), se realicen con la participación ciudadana y que el Comité de Vigilancia (CV) se pronuncie sobre la formulación y cumplimiento de éstos, incluyendo su ejecución física y presupuestaria. El CV ejerce desde entonces control y vigilancia sobre los recursos y acciones del GM.

Con la LPP se implementa un modelo de descentralización eminentemente municipalista y con un importante énfasis en la organización de la sociedad, en la perspectiva de que ésta participe en las decisiones sobre las asignaciones y acciones de control en el ámbito local. Este modelo presenta limitaciones de descentralización en el nivel intermedio (departamental). Por ello, la LDA busca complementar el proceso de descentralización a nivel departamental, con un fuerte énfasis en la desconcentración de recursos y responsabilidades del nivel nacional a las prefecturas departamentales. Asimismo, define las nuevas atribuciones y las funciones de las prefecturas departamentales, además de proponer mecanismos de articulación de los ámbitos nacional, departamental y municipal.³

Ambas leyes (LPP y LDA) establecen el marco de referencia institucional y financiero del proceso de descentralización, orientado a crear nuevas condiciones para la modernización del Estado, de sus relaciones con la sociedad, y de distribución de recursos públicos para el desarrollo local y para su articulación con las políticas sectoriales y sociales.

Con la descentralización de la gestión pública, se ha elevado la participación de los GMs en la ejecución de la inversión pública. Antes de la LPP, la inversión realizada por las instituciones locales no alcanzaba al 8% del total, habiéndose luego incrementado, durante el período 1998-2001, a un promedio del 19%. Actualmente, más del 60% de la ejecución de la inversión pública total está a cargo de los GMs y las Prefecturas. Este aspecto debería, en principio, contribuir a una mejor asignación de los recursos públicos, ligándolos más a la demanda social, identificada a través de una mayor participación de la sociedad civil en la planificación y ejecución de programas locales y departamentales.

³ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 24

Sin embargo, los resultados de la LPP son heterogéneos y desiguales, esto en función de cada uno de los municipios. De manera general, se puede señalar que el proceso tiene un alto grado de apropiación por parte de los actores locales y los recursos del presupuesto nacional y de la inversión pública llegan a los niveles locales. Existe un balance favorable, quizás más por la dirección del cambio que por la calidad de los resultados alcanzados en la mayoría de los municipios. Por el contrario, en el nivel departamental (prefecturas), los resultados observados han sido más bien negativos. Las prefecturas no han logrado desarrollar sus potencialidades; en cambio, han frenado el ritmo de descentralización y han descuidado las tareas que debían haber permitido fortalecer la acción departamental y local. Entre los principales aspectos a revertir se mencionan los siguientes:

- a) La tendencia a la parcelación o fragmentación municipal (de 304 municipios al inicio del proceso el año 1994, en el 2002 se tenía 314).
- b) Limitadas capacidades técnicas e institucionales (los cambios políticos y ausencia de la carrera de la administración municipal afectan al desarrollo institucional y de recursos humanos).
- c) Limitada capacidad de inversión municipal en algunos casos (principalmente en los medianos y pequeños municipios), y elevado endeudamiento en otros (principalmente en los grandes).
- d) Las mancomunidades municipales se encuentran aún en una fase inicial de consolidación, aunque ya existen experiencias que han permitido ampliar las capacidades y competencias municipales, y buscan aprovechar los intereses comunes y economías de escala.
- e) Limitados niveles y aprovechamiento de inversiones concurrentes entre las prefecturas y los gobiernos municipales.

El desafío más importante es formular una política de descentralización que defina con mayor claridad las competencias de los diferentes ámbitos (nacional y, principalmente, departamental y municipal), que permita el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los GMs, y de un impulso mayor al Control Social y a la fiscalización de las acciones.

La LPP se debe a la Institucionalización de las Organizaciones de Base y de su Participación en la Administración de los Municipios. El año 1994, cuando se aprueba la Ley 1551, la sociedad civil exigía con énfasis mayor representatividad social a sus representantes, entre ellos, los concejales municipales y, al mismo tiempo, mejorar los mecanismos de control y fiscalización sobre ellos. Varios incidentes registrados en el parlamento y en algunos municipios se encontraban en la base de las demandas sociales. Las elecciones generales de 1993 estuvieron marcadas por esa ola de protestas nacionales que el candidato Sánchez de Lozada supo sintonizar adecuadamente y traducirlas en su programa de gobierno que, por ello, denominó Plan de Todos. De ahí a la LPP faltaban pocos pasos, que efectivamente se dieron entre agosto de 1993 y principios de 1994, incorporando al discurso, acuñado al calor de los ajetreos proselitistas, las aspiraciones descentralizadoras latentes en el país y el designio de transferir a los municipios algunas atribuciones y, sobre todo, obligaciones en los sectores de educación y salud.⁴

Dadas las condiciones políticas y sociales imperantes en el país a principios de los años 90, fue ciertamente un aporte destacable el abrir canales de participación a grupos sociales organizados que no hallaban forma de dejar oír su voz y, menos, de influir en la toma de decisiones institucionales, así sea

⁴ FUNDAPPAC, KAS y ASPABOL, Reforma del Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Ciclo de Conferencias, Descentralización y Participación Popular, nov. 2002 Pág. 146

marginalmente. El Estado había abierto las compuertas de sus últimas casamatas, los municipios, ante el airado acoso de la sociedad civil.

1.2.1.- MODELO DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL INGRESO

Hasta antes de la LPP, la distribución de los ingresos fiscales entre los nueve departamentos venía determinada por el domicilio legal de los contribuyentes, gran mayoría de los cuales, por la presencia del aparato burocrático en la sede de gobierno, se concentraba en La Paz, beneficiando a este departamento con la captación de ingresos que, no obstante, se originaban en el resto del país. Esta inequitativa distribución regional del ingreso, con seguridad, era uno de los rasgos sobresalientes del Estado centralizado, contra el que se habían movilizó durante décadas ocho departamentos, incluido Santa Cruz, pese a ser uno de los beneficiarios de la situación, aunque en mucha menor medida que La Paz. Se puede sostener entonces, que el mejor aporte de LPP –desde el punto de vista de la descentralización- fue la modificación del modelo de distribución regional del ingreso.

¿En que consistió el cambio? Se modificó la base de cálculo de la distribución y las unidades receptoras de los ingresos fueron sustituidas. Con la LPP se implantó el mecanismo de distribución en función del número de habitantes y focalizando al municipio como unidad receptora de la coparticipación tributaria. Antes, la base de cálculo de la distribución radicaba en los rendimientos fiscales departamentales generados por los contribuyentes, cuyo domicilio se encontraba registrado en el departamento.

A partir de la LPP, los tributos nacionales, recaudados en todo el territorio de la república, integran una “bolsa común” que después se distribuye a los municipios, según la cantidad de habitantes. Gracias a estas modificaciones, se suprimió otro componente de la situación anterior: mientras que con el modelo desechado no más de quince municipios (9 de las capitales de departamento más otros 6 provinciales) captaban el 10 % de los tributos pagados por las empresas domiciliadas en su jurisdicción, con el nuevo modelo todos y cada uno de los municipios del país perciben el 20 % del rendimiento fiscal nacional; municipios que, además, tienen competencia en el ámbito todo de la sección de provincia y no sólo en la ciudad. De esa manera, puede decirse que la LPP operó una descentralización de los ingresos, beneficiando a los municipios provinciales y, sobre todo, a las comunidades rurales. Aquí habría que añadir que la LPP, al cambiar el modelo de distribución regional del ingreso, contribuyó también a transformar, quizás sin proponérselo, el patrón de acumulación de capital imperante en Bolivia hasta principios de los años 90. Como se recordará, ese patrón tenía entre sus ejes la transferencia de recursos del sector agropecuario a favor de las actividades urbanas por la vía de “subvencionar” salarios y costos industriales deprimiendo los precios de los alimentos agrícolas. Hoy, gracias a la LPP, los recursos generados por los contribuyentes urbanos están siendo transferidos a los municipios provinciales.⁵

La Ley 2028 de Municipalidades (LM), que deroga la antigua Ley Orgánica de Municipalidades, consolida la normativa que deben observar los gobiernos municipales en el marco de la Participación Popular, se mantiene la potestad recaudadora de ingresos propios por concepto

⁵ FUNDAPPAC, KAS y ASPABOL, Reforma del Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Ciclo de Conferencias, Descentralización y Participación Popular, nov. 2002 Pág. 148

impuesto a la propiedad de bienes, impuesto a los vehículos, transferencias, tasas y patentes, como tributos municipales. No se amplía las transferencias del gobierno central, se mantiene en un 20 % de la coparticipación tributaria.

Se modifican aquellos aspectos que afectan a la gobernabilidad municipal y se fortalecen los roles y atribuciones de las organizaciones sociales en el control de la gestión pública, y lo central es que se incorpora un marco importante que permitiría iniciar un proceso de institucionalización dentro de las administraciones municipales, al reconocerse la carrera administrativa municipal.

La coparticipación tributaria se ha convertido en la única fuente de los recursos, por su parte, como ésta es la única fuente segura, los municipios tienen débiles esfuerzos tributarios y fiscales, y no solamente los municipios, sino también la respuesta de la población. Esto está significando una enorme dependencia fiscal de las transferencias del gobierno central, como resultado se tienen municipios vulnerables a las definiciones nacionales y un freno enorme a la capacidad financiera municipal.⁶

1.3.- ANTECEDENTES DEL FORO JUBILEO, DIÁLOGO 2000 Y LEY DEL DIÁLOGO NACIONAL

Bolivia tiene una población mayoritariamente pobre. La pobreza afecta al 63 % de los bolivianos, mientras que la extrema pobreza afecta al 37 %. Entonces, la gran mayoría de la gente vive en malas condiciones, sin servicios básicos, sin alimentación adecuada, sin acceso a la educación y sin recursos

⁶ MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo, Bolivia la Participación Popular en cifras, 1996

para subsistir. La pobreza está presente sobre todo en el área rural y en barrios marginales. Y las más afectadas son las mujeres. Asimismo, en los últimos años los gobernantes han ido prestándose dinero del extranjero de manera permanente. Esta deuda ha crecido con el tiempo hasta convertirse en una gran cantidad de dinero, entre capital e intereses. Por atender esta deuda el Estado ha descuidado la atención de las necesidades de la gente, provocando el aumento de la pobreza.

Por esta situación y ante la llegada del año 2000, la Iglesia Católica ha impulsado en todo el mundo una campaña por el “Jubileo” como año del perdón de la deuda externa. Producto de esa campaña, los países prestamistas han hecho un programa de alivio a la deuda conocido como HIPC II (Highly Indebted Poor Countries, que es la sigla en inglés del término Países Pobres Altamente Endeudados) del que Bolivia se beneficiará con el perdón de una parte de su deuda, de más de 1.500 millones de dólares en un período de 15 años.

Para poner en práctica la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), el Gobierno Nacional promulgó el 31 de julio de 2001 la Ley 2235, del Diálogo Nacional, que es el principal instrumento legal para luchar contra la pobreza, basada en el fortalecimiento de la Participación Popular y una activa participación de las organizaciones sociales tanto en la planificación municipal como en las labores de control social ahora extensivas a los niveles de la administración departamental y nacional del Estado Boliviano en el manejo de los recursos provenientes del alivio de la deuda.⁷

El proceso de participación ciudadana y descentralización municipal ha sido complementado, por un lado, con la Ley 2028 de Municipalidades y, por otro, a partir del proceso del Diálogo Nacional II, con la Ley del Diálogo

⁷ PROGRAMA DE APOYO A LA DEMOCRACIA MUNICIPAL – PADEM, VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR, Para entender la Ley del Diálogo Nacional, enero. 2002 Pág. 3

Nacional 2000 (LDN). En la última se establecen los lineamientos de la EBRP, el uso de los recursos del Programa Reforzado de Alivio a la Deuda (HIPC II), la Política Nacional de Compensación (PNC), que incluye el Directorio Único de Fondos (DUF) y sus mecanismos de financiamiento a los municipios: Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), así como el MCS.

En el marco de la renegociación y alivio de la deuda externa a partir de la caracterización de Bolivia como país altamente endeudado, el año 2000 se realizó, por un lado, el Foro Jubileo 2000, patrocinado por la Iglesia Católica, en el contexto del Año Jubilar establecido por el Vaticano, y, por otro, el Diálogo Nacional, auspiciado por el gobierno, con un fuerte apoyo de la cooperación internacional, a fin de recoger insumos para la elaboración de la EBRP.

En el Foro Jubileo 2000, la consulta a la sociedad se centro en el ámbito departamental y recogió los planteamientos (demandas y propuestas) de las organizaciones e instituciones sindicales y gremiales (funcionales), como: campesinos, trabajadores, asociaciones de productores, cooperativas, magisterio urbano y rural, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y universidades, entre otros. La Iglesia Católica tuvo un rol protagónico en el proceso e impulsó la participación de los representantes de la sociedad civil.

El Diálogo Nacional se concentró en la participación de los actores municipales y convocó a representantes de los GMs y de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) de los municipios. Ambos procesos (Foro Jubileo y Diálogo Nacional) se constituyeron en importantes insumos para la promulgación de la LDN, que institucionalizó el Diálogo estableciendo disposiciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana.

La LDN creó el MCS, en respuesta a una demanda que provino del Foro Jubileo y que otorgó a la Iglesia Católica un rol central en el proceso de seguimiento, por lo menos hasta que ésta decidió oficialmente dejar en manos de la sociedad civil esta competencia. La LDN incluye la PNC, el establecimiento del DUF, del FPS (con recursos no reembolsables) y del FNDR (con recursos para crédito). Con los resultados del Diálogo Nacional 2000, el gobierno formuló la EBRP, que buscó ser un instrumento estratégico de referencia para el largo plazo y de lineamientos para enfrentar la pobreza.

Con la PNC se buscaba limitar la discrecionalidad en el manejo de los recursos financieros (rompiendo con las prácticas clientelares y de padrino); enfocar la orientación del financiamiento y los proyectos en función a la demanda; incentivar la generación de ingresos locales; y entender el espacio local de acuerdo a sus condiciones específicas y de participación y control social. Sin embargo, en la práctica la PNC y sus mecanismos no han funcionado como estaba previsto, y los “pasos” y procedimientos para la aprobación y ejecución de proyectos han sido pesados, burocráticos, y con bajos niveles de eficiencia y efectividad.

Existen muchas críticas a los resultados efectivos de los procesos de diálogo impulsados desde el gobierno y desde la sociedad civil liderados por la Iglesia Católica, así como a la forma de elaboración y contenidos de la EBRP. Algunos cuestionamientos se refieren a que el gobierno no tuvo el interés, voluntad política y liderazgo suficiente en el proceso. Fue asumido como un compromiso por el entonces Vicepresidente Jorge Quiroga, pero no por el Presidente Banzer. Tampoco el gobierno señaló con claridad el marco de las restricciones de recursos a las que se enfrentaba el país en el mediano plazo, y planteó más bien la perspectiva de la disponibilidad de montos importantes provenientes del alivio a la deuda y otras fuentes, que permitirían financiar las demandas relacionadas con la reducción de la pobreza.

Esta actitud hizo que se generaran enormes expectativas sobre las acciones a realizar en el corto plazo, que luego el gobierno no estuvo en condiciones de cumplir por razones diversas, sumando a la falta de recursos suficientes su incapacidad para generar políticas públicas. Otra crítica al proceso de elaboración de la EBRP plantea que el documento final no recogió suficientemente las demandas expresadas en los procesos de diálogo, y que se dedicó más bien a organizar los recursos disponibles a partir del alivio a la deuda, en función a las líneas de inversión y gasto corriente ya existentes.⁸

1.3.1.- CRISIS, QUIEBRE Y RESULTADOS DEL DIÁLOGO NACIONAL POR LAS MOVILIZACIONES SOCIALES

Los resultados del Diálogo Nacional no respondieron a las elevadas expectativas despertadas. El Foro y Diálogo generaron una alta participación, movilización y canalización de energías de los actores municipales y funcionales, pero no tuvieron correspondencia con las políticas públicas que debieran haber planteado la resolución de la principal preocupación de los ciudadanos: empleo, ingresos, e inclusión social y política.

El mecanismo DUF/FPS/FNDR chocó con los mismos problemas con los que se enfrentaron los mecanismos anteriores, habiéndose tornado pesado, burocrático, centralizado y con baja capacidad de ejecución y llegada efectiva los ámbitos locales y municipales. El cuoteo político, la excesiva politización y la falta de capacidad técnica de la mayoría de los municipios para identificar, elaborar y ejecutar proyectos, fueron otras de las causas del hastío social expresado en los movimientos sociales.

⁸ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 28

En ese contexto, persiste en el manejo gubernamental y en las políticas públicas un enfoque dual y dicotómico entre lo económico y lo social. Se enfrenta la pobreza desde el punto de vista social, con paliativos y sin encarar los aspectos estructurales que la causan. En los hechos, asistimos en los últimos años a la lógica de los dos diálogos: diálogo en auditorios y talleres, con la agenda de la pobreza blanda y apoyo de la cooperación internacional (salud, educación, servicios básicos, infraestructura productiva, empleo temporal y precario), y el diálogo en las calles, con la agenda de la pobreza dura (empleo e ingresos, tierra y territorio, agua y manejo de recursos hídricos, coca, gas e hidrocarburos, etc.). Frente al diálogo institucionalizado, irrumpieron los movimientos sociales emergentes, con una fuerte interpelación al modelo económico, al sistema político y principalmente a la corrupción, la exclusión social, y al propio sistema democrático.

El telón de fondo de la participación y el control social institucionalizados está cuestionado. Los movimientos sociales han asumido que solamente encuentran respuesta a sus demandas y propuestas a través de su organización y la acción directa. Las movilizaciones del año 2000 (abril: Guerra del Agua en Cochabamba, y septiembre: en el Chapare y Altiplano de La Paz) y, principalmente, del año 2003 (septiembre y octubre: en Warisata, el Alto y La Paz), con la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, significan un serio cuestionamiento al modelo implementado desde hace 18 años. Paradójicamente, en octubre del año 2003, mientras la EBRP 2003-2007 era presentada por el gobierno en el Grupo Consultivo de París, los pobres se movilizaban e irrumpían en el ámbito rural del país, en la ciudad de El Alto, y en las laderas y calles de la ciudad de La Paz.⁹

⁹ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 29

La obligada renuncia de Sánchez de Lozada y la asunción presidencial de Carlos Mesa resultaron en una salida constitucional y pacífica asumida por los movimientos sociales. Éstos han enviado una clara señal de la urgencia de un cambio sustantivo en el país, basado en una agenda surgida en la movilización y las calles: revisión de la CPE mediante la Asamblea Constituyente; revisión de la Ley de Hidrocarburos/exportación del gas/referéndum. Estos temas obligan a la discusión y revisión del modelo económico y del sistema político.

Estos acontecimientos, también, han significado un duro revés a las políticas autoritarias y de confrontación originadas en la Embajada Norteamericana y de los operadores políticos del anterior gobierno hacia los movimientos sociales emergentes en el país. Estas políticas se mantienen como un riesgo en el espacio e interregno que se ha abierto desde octubre de 2003 en el país, en una especie de confrontación, aún no resuelta, entre un país que trata de no perder sus privilegios, y otro que emerge desde los movimientos sociales.

1.4.- ANTECEDENTES SOBRE LOS COMITÉS DE VIGILANCIA

Los Comités de Vigilancia de los Municipios de Bolivia, fueron creados en fecha 20 de abril de 1994, mediante Ley 1551 de Participación Popular y sus Decretos Reglamentarios: Decreto Supremo N° 23858 del 9 de septiembre de 1994 y Decreto Supremo N° 24447 del 20 de diciembre de 1996, con el objeto de promover y consolidar el proceso de participación ciudadana en la vida jurídica, política, económica y social del país.

El Comité de Vigilancia del Municipio de La Paz, fue fundado el 10 de septiembre de 1996, como una institución de Control Social del Municipio de La Paz, que representa a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) de los 23 Distritos Municipales.

En la gestión 2001, se hizo patente la consolidación de la Personería Jurídica, así como también sus Estatutos y Reglamentos del Comité de Vigilancia de La Paz. Y finalmente se logró el 20 de diciembre de 2001, la promulgación de la Ley 2296 de Gastos Municipales, que tiene por objeto el establecimiento de nuevos parámetros de distribución de recursos, con relación a los gastos municipales.

Ante esta situación, desde la implementación de la LPP, Bolivia ya no es la misma, el escenario ha sido modificado sustancialmente. Aquellos actores tradicionalmente postergados en sus aspiraciones y siempre excluidos de los ámbitos políticos, sociales y, sobre todo económicos del país, se han convertido en protagonistas del enorme desafío que implica encarar el desarrollo en sociedades atrasadas como la nuestra.

En tal virtud, los acontecimientos históricos nos demuestran y justifican que las reformas jurídicas implementadas sobre el ejercicio del Control Social de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria y alivio de la deuda son insuficientes y aisladas de la realidad social que no responden a las condiciones sociales económicas y jurídicas en las que se desenvuelven la mayoría del pueblo, lo que ha generado un descontrol social, hecho que dió lugar a la falta de equidad distributiva de los recursos e igualdad social, incumplimiento de los instrumentos de Control Social (PDM, POA, Ejecuciones Presupuestarias, etc.), mala administración y malversación de los recursos, corrupción, uso indebido de influencias y la constante postergación de la región.

Por otro lado, el foso de distanciamiento existente entre gobiernos municipales y sociedad civil tampoco muestra señales de haberse cerrado o disminuido de manera importante, lo que está ocasionando problemas y dificultades al CV y OTBs, tanto en las capitales como en las provincias, no han podido desarrollar, menos consolidar sus atribuciones de Control Social sobre los recursos de la coparticipación tributaria, para no hablar ya de sus otras facultades en relación a las demás competencias transferidas a los municipios. Si bien se han registrado algunos casos notables de intervención ciudadana directa para impedir actos administrativos poco claros o dudosos, derivando en la destitución de alcaldes y munícipes, esos movimientos casi nunca, salvo excepciones, sirvieron para cualificar la administración local, sino todo lo contrario.

Por lo tanto, éstas disposiciones legales insuficientes y aisladas del contexto social que regulan el ejercicio del control social, traducidas en acciones, efectos e impactos de las políticas públicas de la esfera estatal, provocaron también: reacción, tensión, conflictos, estados de emergencia en los barrios y comunidades, movilizaciones y presión social sobre la administración pública, y finalmente el descontento generalizado de la sociedad civil por la falta de atención de sus demandas y propuestas por los vacíos jurídicos existentes y los preocupantes niveles de corrupción que se dan en la esfera público estatal, agregado a todo ello, la inexistencia de escenarios de participación social y rendición de cuentas en los GMs.

CAPITULO II

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TEORICOS DEL CONTROL SOCIAL

Este capítulo permitirá la concepción teórica que se tiene sobre el control social bajo la perspectiva social y la propia perceptiva del control de los propios gobernantes, aspectos que para poder ser claramente definidos es necesario contar con una conceptualización adecuada que diferencie al control social de la fiscalización, los rasgos determinantes que permiten realizar esta diferenciación y aquellos que comunes a ambas formas sean a su vez las variables definitorias que puedan facilitarnos el referirnos al control bajo una clara acepción de valoración ligada exclusivamente al seguimiento que se debe realizar a las acciones gubernamentales sin adentrarse al ámbito fiscalizador que es atribución plena del Estado sobre sus propias acciones.

2.1.- CONCEPTOS DEL CONTROL SOCIAL

El control social es un concepto polisémico, sin embargo sus múltiples acepciones pueden ser agrupadas en dos grandes tendencias: por un lado la que esta anclada en la tradición estrictamente sociológica; y, por otro, aquella que emerge de los estudios e investigaciones relativos al control de los gobernantes por los gobernados (teorías que serán desarrolladas en su oportunidad). Esta última tendencia ha sido animada en América Latina fundamentalmente por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).¹⁰

¹⁰ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005

Según Cunill Grau, el enfoque democrático participativo concibe al control social como: el seguimiento y reacción sobre acciones y decisiones de la esfera estatal, tanto sobre los resultados como sobre la formación de decisiones y políticas, y se despliega sobre un núcleo estratégico de la administración pública y sobre los servicios públicos prestados por entidades individuales o redes, y ya sea por entidades estatales o no estatales.

Según la Comisión Episcopal Pastoral Social - CEPAS de la Iglesia Católica, en Bolivia el control social, es el derecho de la sociedad civil a conocer, supervisar y evaluar los resultados, efectos e impactos de las políticas públicas, los procesos participativos en la toma de decisiones y el acceso a la información, a través de la interacción permanente entre la sociedad – ciudadanía, en sentido amplio y su relación con los órganos del Estado, que es ejercido sobre temas más allá de la gestión del Gobierno.¹¹

Sin embargo, la Ley del Diálogo Nacional, que deroga el Artículo 10°, inciso a) de la Ley 1551 de Participación Popular y el Artículo 15° del Decreto Reglamentario 24447 de los Comités de Vigilancia, concibe al control social como: el derecho de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos en la toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social. También tiene la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000.¹²

¹¹ BOLETÍN CONTROL SOCIAL N° 41, Comisión Episcopal de Pastoral Social - CEPAS de la Iglesia Católica Boliviana.

¹² LEY 2235 DEL DIÁLOGO NACIONAL, promulgada el 31 de julio de 2001, Art. 25

Es necesario aclarar, que el control social es el rol que ejerce la sociedad a través de sus organizaciones e instituciones de manera participativa, en el control y participación de las acciones instituidas en la Ley. Existen diversas maneras de interpretar el control social, entre ellos el ejercicio pleno de la ciudadanía. La evolución del control social en el tiempo esta ligada íntimamente a la evolución del concepto de responsabilidad de los gobernantes y por tanto a la evolución del Estado moderno.

2.2.- TEORIAS DEL CONTROL SOCIAL

2.2.1.- TENDENCIA SOCIOLOGICA DEL CONTROL SOCIAL

La tradición sociológica enfatiza el control social como condicionamiento y limitación de la acción de un sujeto individual o colectivo por los grupos, las instituciones y la sociedad de la que es miembro, a través de procesos y mecanismos determinados socialmente. En este sentido, el control social ha sido abordado desde una doble dimensión: como control de la desviación y como conjunto de procesos de influencia y de presión.

2.2.1.1.- EL CONTROL SOCIAL COMO CONTROL DE LA DESVIACIÓN

Esta dimensión nos remite al conjunto de fenómenos y procesos que una colectividad dispone y utiliza para prevenir la desviación de un sujeto individual o colectivo respecto de una norma de comportamiento; eliminar una desviación que ha ocurrido, buscando que el sujeto vuelva a comportarse de acuerdo a la norma e impedir que la desviación se repita o se extienda a

los demás. En ese sentido, el control social implica todos aquellos mecanismos y modelos institucionales orientados a:

- a) Prevenir la formación de tensiones que desembocarían en comportamientos desviados
- b) Reforzar el conformismo con las normas y creencias establecidas sobre las que se estructura el sentido de pertenencia a la colectividad
- c) Explicitar los objetivos y comportamientos socialmente sancionados
- d) Sancionar la desviación a través del uso legal de la fuerza, la censura o la discriminación
- e) Aislar y confinar a las personas desviadas.

Esta perspectiva ha sido desarrollada, fundamentalmente, a partir de la sociología de Durkheim, y está contenida en germen en el concepto de conciencia colectiva. Según el autor, ésta expresa: el conjunto de las creencias y los sentimientos comunes al término medio de los miembros de una sociedad y que constituyen un sistema determinado que tiene vida propia.

Asimismo, señala Durkheim que la conciencia colectiva es independiente de las condiciones particulares en que los individuos se encuentran colocados, que, sin embargo, constituyen sentimientos que se encuentran en todas las conciencias con un cierto grado de fuerza y precisión. La conciencia colectiva tiene como núcleo esas formas de hacer pensar y sentir resultantes de la vida en común de los seres humanos.

Durkheim les da el denominativo de hechos sociales, que están dotados de un poder imperativo y coercitivo en virtud del cual se imponen a los individuos, quiéranlo o no.

Es importante destacar que esta acepción de control social también ha sido desarrollada por la sociología estructural funcionalista con Parsons, quien sostiene que el control social esta constituido por el conjunto de fuerzas que tienden a reequilibrar el sistema, en contraposición a motivaciones que sostienen comportamientos que modifican los sistemas de interacción existentes.¹³

2.2.1.2.- EL CONTROL SOCIAL COMO CONJUNTO DE PROCESOS DE INFLUENCIA Y DE PRESIÓN

Esta dimensión pone énfasis en el componente político. Congrega, bajo el paraguas del control social, al conjunto de mecanismos y procedimientos por medio de los cuales personas y grupos se influyen unos a otros en el marco de las contradicciones inherentes a la sociedad.

Este enfoque remite al control social: como el proceso a través del cual, los grupos o las personas dominantes logran perseguir los objetivos y los intereses propios, sin consideración de lo que esto implica en realidad para los controlados.

Desde una perspectiva mucho más laxa, el control social tiene que ver con la influencia de un grupo sobre sus miembros,

¹³ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 32

de un sujeto sobre otro, o la influencia que las instituciones tienen sobre los miembros de la sociedad. Ya sea desde una connotación rígida o de una flexible, el control social se enlaza con el estudio de los fenómenos políticos del poder, de sus fuentes y de su ejercicio.

Es precisamente en esta óptica que se puede encontrar las intersecciones con la tendencia que aborda el control social como el control de los gobernados a los gobernantes.

2.2.2.- LA TENDENCIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONTROL DE LOS GOBERNADOS A LOS GOBERNANTES

Desde este punto de vista, el control social está relacionado con la legitimidad del poder democrático, no solo en términos de la fuente de la que emana el poder, sino, y sobre todo, de su ejercicio. El control social, en estos términos, implica el control de la sociedad sobre los actos de los que administran y ostentan el poder político, no solo mediante las elecciones, sino en el transcurso del ejercicio del poder. El fin es que ese ejercicio del poder no se privatice y tampoco se divorcie del interés público, es decir, de las aspiraciones y demandas ciudadanas.

Esta aproximación ubica el control social en la problemática de lo público y de la democratización de las relaciones Estado – sociedad civil. Por tanto, se requiere delimitar los conceptos de lo público y esfera pública para la acotación de la noción de control social.

2.2.2.1.- EL DEVENIR DE LO PÚBLICO Y LA CONSTITUCIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA

Para precisar qué se entiende por público, es necesario referir este concepto a lo privado, ya que el mismo es un concepto relacional. Dado que las acepciones de lo público han estado sujetas al contenido cambiante de las relaciones entre el Estado y la sociedad, es necesario trabajar la noción en su devenir, lo cual se realizará a partir de los aportes teóricos de Habermas y Cunill Grau.

El devenir histórico de lo público tiene un hito fundamental en la Grecia antigua. El escenario de la ciudad-Estado griega remitía lo público al ámbito de la polis o esfera de lo político, espacio común para los ciudadanos libres, que se constituía en el ámbito de conversación y deliberación respecto a las definiciones sobre los asuntos del gobierno y de la comunidad. En cambio, lo privado estaba referido al espacio de la familia, la posesión de bienes muebles y la producción sostenida en la esclavitud, reino de la necesidad y la transitoriedad. En este escenario, Estado y sociedad constituían una identidad cristalizada en la polis, es decir, el ámbito de la comunidad de los hombres libres.

En el contexto de la época feudal, la contraposición de lo público y lo privado sufrirá una transformación. En este nuevo escenario, lo público, tiene que ver con el Estado formado entretanto con el absolutismo, que se objetiviza frente a la persona del dominador. Lo público es, en contraposición a la privacidad, el poder público. Los servidores del Estado son personas públicas tienen un oficio público, los negocios de su oficio son públicos.

Lo privado, entonces, estaría configurado por todo aquello que esta al margen de la esfera estatal. El monarca, el señor feudal y la Iglesia asumirán la representación pública del dominio.

Los cambios operados por el desarrollo mercantil, el ascenso del capitalismo y el proceso de consolidación de la sociedad burguesa, dieron paso a una progresiva emancipación del tráfico económico entre los hombres respecto a las ataduras del poder político público. Este cambio, a su vez, trajo aparejado que la contraposición entre lo público y privado adquiriera otra significación histórica, la que se expreso en la distinción entre la esfera política y la esfera económica. Esta distinción establecerá la diferenciación entre Estado y sociedad civil.

En ese marco, lo público, en tanto lo común y lo colectivo, será lo que corresponde al Estado. En cambio, la sociedad civil será identificada con la esfera de lo privado, de lo particular. El Estado representa la unión de los individuos para la defensa de sus intereses, mientras la sociedad se expresa en el mercado, y en la privacidad personal e incluso religiosa. En este primer momento de consolidación de la sociedad moderna hay una reingeniería del Estado como esfera de lo público.

Esa centralidad estatal de lo público comenzará a romperse con la democratización del Estado, expresada en la división de poderes, la consolidación del Parlamento y el derecho al sufragio. Esta situación dará lugar a un primer desplazamiento de lo público a lo social, que se cristalizará en la aparición de una prensa crítica y de los partidos políticos, permitiendo la formación de una opinión pública. Este proceso es designado por Habermas como la

constitución de una esfera en la que las personas privadas se reúnen en calidad de público.

Un segundo desplazamiento de lo público a lo social está dado por el sufragio universal. Éste implicó dislocar la democracia censitaria y el liberalismo por una democracia que se vinculó a la participación popular y permitió la invasión de las clases peligrosas a la esfera de lo público, a través del parlamento. Este cambio se tradujo en la socialización del Estado y en la politización de la sociedad civil.

La sociedad penetra en el Estado y, a través de sus organizaciones, toma parte activa en la formulación de la voluntad general y de las políticas distributivas. A su vez, el Estado penetra en la sociedad: Los poderes sociales solicitan la intervención de la autoridad pública y le dan competencias para resolver los conflictos de intereses que no puede seguir desarrollándose en el ámbito privado, al manifestarse las limitaciones de la competencia en el mercado, producto, entre otros, de la concentración de capitales.

Estos procesos, a su vez, dan lugar a la dilución de las diferencias entre lo público y lo privado: El público, entendido como las personas privadas políticamente racionales, es desplazado por asociaciones de interés que ejercen funciones públicas directamente, por partidos que actúan como órganos del poder público, por una prensa crecientemente manipulada y por parlamentos mediatizados y subyugados. La esfera pública confundida –estatal y social- se hace funcional tanto a la manipulación del público como a la legitimación ante él. Queda

circunscrita a la exposición pública de intereses particulares y por tanto restringidos a determinados miembros del público como personas privadas, a través de sus organizaciones y partidos.

Otro hito en el desplazamiento de lo público a lo social se expresa en la “inhibición del Estado”. Ésta tiene su génesis en la crisis económica, que en Latinoamérica comienza a vislumbrarse a partir de la década de los 80 del siglo pasado, en el desmantelamiento del Estado de Bienestar y en la respuesta neoliberal a dicha crisis, traducida en el proyecto conservador orientado a restaurar los fundamentos no políticos de la sociedad. Este desplazamiento significó, por sobre todo, el fortalecimiento de una imagen de sociedad autorregulada por el mercado, que vuelve superfluos al Estado y la política. Enfatiza la administración de la participación política, la funcionalización y tecnificación de la participación social y la delimitación de la democracia como método y procedimiento.

Sin embargo, paradójicamente esa inhibición del Estado genera las condiciones de posibilidad para la recuperación y la ampliación de lo público en lo social, y, en prospectiva, para un redimensionamiento de las relaciones entre Estado y sociedad civil, que supere la visión ortodoxa del neoliberalismo del Estado mínimo (débil y superfluo) y de una sociedad despolitizada.

Esta posibilidad está dada en la doble dimensión que adquiriría lo público: como lo público/estatal y lo público/social (o público/no estatal).¹⁴

¹⁴ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luí, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 36

Lo público/estatal comprendería el ámbito del poder político público o el Estado, el mismo que asume “calidad de cosa pública”, en el entendido de que se constituye en el vigilante y administrador del bien común de los ciudadanos. Este aspecto a su vez lo hace permisible al acceso de los mismos respecto a las decisiones, acciones, emprendimientos y tareas que desarrolla.

Lo público/social, que completa el perfil de lo público, haría referencia a la expresión o manifestación socialmente pública de los “comunes intereses de los sujetos privados” –los aspectos importantes para toda la sociedad- destinados a influir en el Estado, en tanto éste concentra el poder político público y administra el bien común.

En esa lógica del análisis lo público/estatal estaría en relación directa con el sistema político, como el lugar donde operan las mediaciones entre la sociedad civil, como distribución de poderes posicionales, indirectos entre los grupos y lo que llamamos Estado político, como sede donde la coacción es institucionalizada y el poder se transforma en autoridad. En el sistema político, se internan los conflictos sociales y se supera la separación entre constelaciones de intereses privados y orden institucional formalmente público. El sistema político se configura como el conjunto de procesos que dan lugar a las decisiones vinculantes.

Por su parte, lo público social o público no estatal se cristalizaría en lo que se ha dado por denominar la esfera pública, entendida también como un ámbito de mediación entre la sociedad civil y el Estado, es decir como la esfera en que las personas

privadas se reúnen en calidad de público para dialogar, discutir y debatir de manera racional, transparente y participativa sobre temas de interés público.

La esfera pública se convertiría, por tanto, en un espacio gobernado por la crítica razonada ecuaníme del cual emergerían opiniones racionalizadas y consensuadas destinadas a limitar las arbitrariedades del Estado o repercutir en sus acciones.

2.2.2.2.- LA ESFERA PÚBLICA

En otras palabras, la Esfera Pública es el lugar de discusión y debate de racionalidades e intereses particulares que, a través de la deliberación, buscan consensos en torno al bien común.

Su función clave no es sólo percibir e identificar problemas que afectan al conjunto de la sociedad, sino tematizarlos de forma convincente y persuasiva, presentar contribuciones y dramatizar sobre ellos, de modo tal que sean asumidos y procesados por el sistema político.

En ese marco, la esfera pública representa el nivel donde se da esa confrontación de opiniones que disputan el recurso escaso de la tematización y de la consecuente atención de los tomadores de decisión. Lo que caracteriza a la esfera pública es:

- Su basamento en la racionalidad comunicativa asentada en la capacidad de entendimiento, en una actitud de reconocimiento mutuo, y en su orientación al consenso y la cooperación

- El predominio de la racionalidad colectiva, que se expresa en esa deliberación y actuación de los intereses particulares en función de la búsqueda del bien común
- Su constitución como espacio público autónomo respecto al Estado y al mercado
- Como consecuencia del anterior punto, esta constituida por entidades y movimientos no gubernamentales, no mercantiles, no corporativos y no partidarios, como identidades y movimientos privados por su origen, pero públicos por su finalidad, que disputan con el Estado y con el mercado la preservación de un espacio autónomo y democrático de organización, de reproducción de la cultura y de formación de identidad y de solidaridad.

Entonces, la posibilidad de superar las limitaciones de la visión neoliberal está dada en términos de reforzar la esfera pública/social, para ejercer desde ella una presión en procura de debilitar, en el seno de lo público/estatal, el predominio de lo privado sobre lo público y de fortalecer el interés común.

Esto, a su vez, implica un redimensionamiento de las relaciones entre Estado y sociedad civil. A diferencia de la ortodoxia neoliberal, no se trata de inhibir al Estado, sino de fortalecer su papel de garante de los derechos sociales, sus funciones redistributivas y reguladoras del mercado, su capacidad de procesar y resolver las demandas sociales, e instrumentar las decisiones políticas oportunamente.

Este cambio implica, a su vez, a diferencia de la ortodoxia neoliberal, repolitizar la sociedad, en el sentido de convertirla en protagonista de los procesos de democratización. Esto es importante para fortalecer las redes de solidaridad que contrarresten las fuerzas disolventes del mercado y potenciar el ejercicio de la ciudadanía, es decir, de constitución de sujetos con posibilidades de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas y con pleno ejercicio de sus derechos.

2.3.- DELIMITACIÓN DE LA NOCIÓN DE CONTROL SOCIAL

La circunscripción de lo público y la esfera pública, a partir de su devenir permite establecer que el control social emerge de esta última. Es decir, nace del espacio público/social como una forma de participación social, expresada en una modalidad de acción colectiva. La misma está orientada al ejercicio de una función crítica reguladora y de exigibilidad de la rendición de cuentas y la responsabilidad estatal en torno a: la participación y la incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones vinculados al interés colectivo; la formulación y ejecución de políticas públicas, y la producción de bienes y servicios públicos; el ejercicio y el respeto de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de la ciudadanía; y las acciones de la propia sociedad orientadas a la deliberación plural, la búsqueda de consensos y la producción de bienes y servicios públicos. En ese sentido el control social básicamente operaría de manera múltiple y simultánea, aunque con distintos énfasis en tres dimensiones:

- a) La participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones referidos a temas de interés común

- b) El desarrollo de la gestión de lo público por agentes estatales y no estatales
- c) La consolidación, protección y ampliación de los derechos ciudadanos.

Demarcando el ámbito del control social se puede señalar que éste implica el control de la esfera pública/estatal por la esfera pública/ social, en términos de interferir en la manera en que el poder es ejercido. Esto implica ir más allá de recibir las justificaciones de las acciones y decisiones que devienen del ejercicio del poder, supone la imposición de sanciones cuando esas acciones y decisiones no están acordes con lo que la sociedad ha definido como interés colectivo. En ese sentido, su objetivo último es la relación regulativa sobre lo político en función de impedir su extrañamiento de la sociedad y, sobre todo, la apropiación de las instituciones estatales por intereses particulares.

2.3.1.- EL CONTROL SOCIAL Y LA CONSOLIDACIÓN, PROTECCIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

El concepto de ciudadanía se estructura a partir de dos elementos: supone, por una parte, derechos, y por otra, compromisos y deberes cívicos. El primer elemento se refiere al conjunto de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, que de manera genérica remiten a derechos tales como: la libertad, igualdad y propiedad; la participación política y la incidencia en la toma de decisiones; el acceso a los medios de vida y el bienestar social; un trato justo y equitativo, que supone no ser discriminado por factores de origen étnico, de género y generacionales.

En ese sentido la existencia y el desarrollo de la ciudadanía, vista como un proceso que no es lineal, uniforme ni acumulativo, implica la consolidación, protección y ampliación de tales derechos. Esto ocurriría en un escenario signado por un cúmulo de iniquidades, producidas por el advenimiento del mercado y la secular existencia en nuestras sociedades de diferencias socioeconómicas, culturales, de género y generacionales.

El control social se constituye en una instancia que, por una parte, permite a la sociedad civil exigir y velar que el Estado respete y garantice de manera real (y no sólo formal) el ejercicio y cumplimiento de los mismos, a fin de reducir las desigualdades.

En esa perspectiva, contribuye al fortalecimiento de la práctica ciudadana, constituyéndose a su vez en un espacio pedagógico. Por otra, posibilita que la sociedad intervenga sobre sí misma, es decir, que asegure y certifique que en el seno de las organizaciones de la sociedad civil se promueva y observe el ejercicio de los derechos ciudadanos. Finalmente, contribuye como canal de expresión de las demandas de ampliación y reconocimiento de nuevos derechos desde la sociedad hacia el Estado.

Consecuentemente, el control social implica el accionar de la sociedad autoorganizada, dirigido a exigir y velar por la consolidación, protección y ampliación de los derechos ciudadanos existentes y emergentes, como efecto del proceso del desarrollo de la ciudadanía plena.

2.3.2.- EL CONTROL SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

Otro ámbito de acción del control social es aquél relacionado con la observancia del ejercicio de la participación social en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el interés colectivo.

En ese marco, y con el objeto de dilucidar la especificidad de control social, consideramos pertinente esclarecer el sentido de lo que se entiende por participación social, que implica: un proceso social de intervención en la vida colectiva, a través de la cual distintos actores, en función de factores de tipo externo o interno, buscan incidir en la orientación del destino común mediante la escogencia de metas compartidas y de los instrumentos idóneos para alcanzarlas.

En esta perspectiva, el control social tiene la función de verificar el carácter de la intervención de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones relativas al interés común en tres ámbitos:

- a) En los mecanismos institucionalizados y legalmente reconocidos por el Estado
- b) En aquellos que el Estado puede establecer para la consecución de consensos, aunque sin institucionalizarlos
- c) En el ámbito de lo público no estatal, es decir, en aquellos espacios abiertos a la participación, situados en sectores que, aunque siendo parte de la sociedad civil, tienen la particularidad de administrar y gestionar el bien colectivo.

En términos concretos, el control social tiene que velar por la presencia de los actores sociales en la formulación de las políticas públicas, por sobre todo de aquellos que están desarticulados o desorganizados, pero que son directamente afectados por dichas políticas.¹⁵

2.3.3.- EL CONTROL SOCIAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública hace referencia a los procesos articulados de planificación, organización, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En ese sentido, supone una actividad destinada a dirigir, coordinar y administrar dichos procesos, cuyo propósito último es la materialización de las decisiones en resultados concretos.

A su vez, en tanto proceso, la gestión pública requiere, para el desarrollo de cada una de sus fases, de la existencia de agentes públicos comprometidos con la responsabilidad que conlleva la consecución de las metas y resultados colectivos.

En ese marco, el control social de la gestión pública posibilita el control de las decisiones y acciones de los ejecutores y operadores de las decisiones políticas y de los servicios del Estado, vale decir, la burocracia o los “servidores públicos”, a quienes no podemos elegir a través de nuestro voto. En ese sentido, el control social de la gestión pública complementa la relación fundamental que se establece en una democracia: aquella que se funda en la responsabilidad electiva de entre aquellos que toman decisiones y quienes los eligen por medio de las elecciones.

¹⁵ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Págs. 39 - 40

Los ámbitos del control en este contexto son la formulación y ejecución de las políticas públicas, y, en general, las decisiones estatales y la provisión de servicios públicos, ya sea a nivel de entidades estatales, privadas o autogestionarias, que operan con recursos públicos. En esos ámbitos, el control social de la gestión pública se expresa en:

- a) Formas y sistemas de participación ciudadana orientadas a vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos
- b) La participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas que prestan servicios
- c) La participación de las organizaciones de consumidores en el control de las entidades productoras de bienes y prestadoras de servicios públicos.

Es importante señalar que la visión del control social sobre la gestión pública no es homogénea. Existe una pluralidad de enfoques, entre los que destacan al burocrático, el mercantil y el democrático participativo.

2.3.3.1.- EL ENFOQUE BUROCRÁTICO

Esta visión se funda en el hecho que: la responsabilidad de la administración sólo puede ser exigible ante los representantes electos y se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política de la administración y la primacía de aquélla sobre ésta. Los supuestos implícitos son la neutralidad y la no discrecionalidad de la administración pública.

En ese contexto, el único instrumento para desplegar el control es el de las elecciones, que se usa sobre los políticos en términos de expresar la satisfacción o insatisfacción del público con la Administración Pública

Bajo esta visión, el control social es indirecto: el ciudadano delega la potestad de control de la gestión pública a los políticos, y, si éstos no cumplen con sus expectativas, se los puede castigar a través de la no reelección.

2.3.3.2.- EL ENFOQUE MERCANTIL

La visión burocrática, que es propia de principios del siglo XX, comienza a ser relegada por visiones que promueven una participación ciudadana más directa en el control social. Una respuesta radical ante la mediación del control por parte de los políticos es aquella que plantea que el verdadero control social es el que puede ser exigido por los consumidores actuando en su propio interés.

Bajo este supuesto y bajo la presunción de que el mercado, mejor que los políticos, permite que las verdaderas preferencias de los ciudadanos sean expresadas, esta visión impulsa una reforma de la administración pública asentada en la privatización, o contratación privada, de múltiples servicios. Complementariamente, desde el ámbito estatal se generan mecanismos que tienden a facilitar la voz de los consumidores y la intervención de los usuarios en los órganos de dirección de los servicios públicos singulares.

Este enfoque, por lo tanto, no sólo se centra en el ámbito del consumo, sino que involucra a los ciudadanos en los procesos relativos a la gestión de los servicios (planificación, desarrollo, organización y administración de los servicios, y su suministro) e incluso, en las propias actividades de gobierno, impregnando con un nuevo sentido la participación ciudadana, el de la participación integrativa.

En esta visión subyace la idea del “poder a los consumidores”, que combina el control sobre la autoridad con la delegación de la responsabilidad para la administración de cuestiones particulares a los propios grupos de consumidores. Ella se patentiza sobre todo en el ámbito de lo local.

Desde esta perspectiva, se interpela el aporte del conocimiento experto de los consumidores, no sus intereses sociales ni su visión respecto a la conducción de los servicios públicos. Esto significa el desplazamiento de la política: el ciudadano como participante en política da paso al ciudadano como consumidor y, eventualmente, como co-administrador.

En esta óptica, el mercado establece las sanciones, y el control social es sólo potestad de los ciudadanos con recursos reconocidos por el mercado.

En resumen, el sujeto del control es el consumidor, el cliente, y el mercado se convierte en regulador de ese control. Este enfoque es criticado porque limita la capacidad para ejercer el control social en pro del bienestar colectivo, ya que priman los intereses particulares.

2.3.3.3.- EL ENFOQUE DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO

El enfoque democrático participativo del control social se asienta en el reforzamiento de la esfera pública. Tiene como fundamentos:

- a) La solidaridad, en términos de la trascendencia del individualismo y de la construcción de un nosotros y de un bien común. Esto no implica homogeneización, sino el respeto a la diversidad. Se construye colectivamente, a través de procesos de diálogo orientados a la constitución de consensos.
- b) La autonomía, que implica la independencia de los actores sociales respecto de los actores estatales y del mercado, lo que se expresa en la incompatibilidad del control social con la cogestión: la eficacia del control social es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales. Por ende, el control requiere ser externo a la Administración Pública, para que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva.
- c) La deliberación, que implica el reforzamiento de la democracia deliberativa, en términos de discusión y reflexión con la sociedad, para la adopción de decisiones públicas. Se basa en razones prácticas, no en el conocimiento experto.

d) El pluralismo, como reafirmación del valor de la diversidad y la diferencia: ello supone que en el ámbito de la sociedad civil no sólo existan múltiples asociaciones, sino que la organización de los actores se dé como resultado de un proceso endógeno y voluntario (no impuesto ni por el Estado ni por la costumbre), donde las organizaciones no sean excluyentes, sino basadas en afiliaciones múltiples, y donde no se impida la expresión de ningún interés o valor, o la formulación de ningún conflicto o problema. En ese sentido, al pluralismo le importa romper con las asimetrías de la representación signadas por las diferencias socio-económicas y culturales, propendiendo a la expresión y defensa de los intereses sociales subrepresentados, así como trascender la mera expresión de intereses particulares.

Con base en esos fundamentos, el control social se ejerce teniendo como sujeto a cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos, o susceptibles de ser defendidos como tales. En ese sentido, el control social incumbe a las organizaciones sociales, a los ciudadanos que en forma directa o indirectamente estén interesados en los resultados de una política o acción estatal, y también a los medios de comunicación.

Se desarrolla a través del seguimiento y reacción sobre acciones y decisiones de la esfera estatal, tanto sobre los resultados como sobre la formación de decisiones y políticas.

Se despliega sobre el núcleo estratégico de la administración pública y sobre los servicios públicos prestados por entidades individuales o redes, sean por entidades estatales o no estatales.

Por otra parte, el control social carecería de efectividad, si no contara con recursos directos e indirectos para imponer sanciones. Son recursos del control social: el derecho a vetar tanto a funcionarios electos como a autoridades designadas; las acciones consagradas constitucionalmente para asegurar la prevalencia de los intereses colectivos; los recursos administrativos; y, por supuesto, una contraloría e institucionalidad judicial fuertes e independientes.

Finalmente, son condiciones básicas del control social la información y el escrutinio público: si no hay información, ninguno de los otros mecanismos puede operar. Es más, en el extremo podría obviarse no sólo la institucionalización del control social, sino incluso la consagración de recursos, pero aun así podría existir la posibilidad del control social si es que está asegurada la del escrutinio público. Éste es el que crea las condiciones de formación democrática de opinión pública y, si ella existe, también puede la sociedad, ya sea apelando a los medios de comunicación o a las movilizaciones y ejercer presión social sobre la administración pública, aún cuando no disponga de ningún otro mecanismo a ese fin.¹⁶

¹⁶ CUNILL GRAU, N., Responsabilización por el Control Social, 2000, Pág. 33

2.4.- CONCEPTOS DE OTRAS FORMAS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

2.4.1.- ACCOUNTABILITY

Esta expresión inglesa, que traducida a nuestro idioma, remite a dos nociones: por una parte responsabilidad, y, por otra, obligación de dar cuentas. Accountability tiene como raíz dos palabras inglesas: la primera, account, (responder; explicar; hacer patente; dar cuenta; dar razón de; responder de; dar una explicación); la otra ability (habilidad, facultad, potencia, poder, capacidad, aptitud)

La procedencia y significado lingüístico del vocablo permiten comprender con más claridad el concepto de Accountability, utilizado en términos del sistema democrático y la relación Estado-sociedad, y establecer, a partir de ello, su diferenciación con el concepto de control social, fiscalización y otras formas de control.

En ese marco, el concepto de Accountability nos conduce al siguiente sentido: el deber y la obligación que tiene el gobierno (políticos y burócratas) de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos.

El carácter de la obligatoriedad deriva del precepto democrático que la soberanía radica en el pueblo, es decir, la autoridad suprema se concentra en éste, constituyéndolo así en el locus de donde emana el poder. Sin embargo, en las sociedades modernas este poder no puede ser ejercido por todos y al mismo tiempo. Este aspecto nos remite al concepto de la representación, que tiene como sentido la delegación de

la soberanía del pueblo a determinados sujetos, para que éstos actúen en su nombre. En ese sentido, la soberanía impone la obligatoriedad de responder por sus actos a quienes ejercen la autoridad delegada, en este caso el gobierno.

Por su parte, la rendición de cuentas compromete a los representantes a preparar sobre el objeto de su actuación, explicaciones comprensibles y aceptadas por todas las partes involucradas. Implica, por lo tanto, la existencia de canales que posibiliten una comunicación fluida con sus representados, pero, además, la exigencia de que los mensajes a ser comunicados (explicaciones) sean compatibles con la estructura común de sentido de quienes los van a recibir.

Esto supone que existe según las diversas situaciones socioculturales, una diversidad de códigos, o bien reglas de competencia y de interpelación que determinan la construcción del significado y significante del mensaje a emitir. Por lo tanto, su asimilación por parte de los receptores puede variar o mantenerse según la coincidencia o no con el ámbito sociocultural en el que se desenvuelven.

Consecuentemente, no atañe a los ciudadanos el conocimiento o aprendizaje del lenguaje y los códigos de quienes deben rendir cuentas, que, en los espacios estatales, tienen un fuerte sesgo técnico, sino, al contrario, compete a la esfera estatal traducir esos códigos a la “estructura común de sentido”, ya que no hacerlo se constituiría en un acto discriminatorio.

Respecto a la responsabilidad, ésta se refiere al compromiso, asumido por el representante, de llevar a cabo ciertos actos y responder por los mismos. En ese sentido, implica que se haga explícita la

delimitación de los ámbitos sobre los cuales el representante se hace responsable, a fin de evaluar posteriormente su desempeño. Por ende, Accountability no sólo se refiere a la premisa de rendición de cuentas, sino también a la definición de los objetos sobre los cuales han de rendirse cuentas.¹⁷

Si bien el concepto de Accountability se acota a una acción de lo público estatal, el mismo puede ser extensible a otros niveles donde opera la gestión de lo público, o donde existe una relación representante-representado. Sin embargo, es importante destacar, en estricto sensu, que la Accountability tiene su locus en lo público estatal, es decir, surge de ese ámbito a partir de una exigibilidad de la sociedad, que puede ser directa o mediada por una pluralidad de mecanismos.

2.4.2.- FISCALIZACIÓN

Este término es utilizado muchas veces como sinónimo de control social, cuando en realidad su acepción designa un sentido diferente.

Desde un abordaje conceptual, la fiscalización remite al control que opera desde el Estado sobre el Estado, con relación a los actos administrativos que las entidades y los servidores públicos realizan en el ejercicio de la gestión pública y en cumplimiento de la legislación vigente.

En ese sentido, el rasgo distintivo de la fiscalización es que se focaliza en los actos administrativos que tienen consecuencias jurídicas o están penalizados, mientras que el control social está referido a evitar la apropiación de las instituciones estatales por intereses particulares.

¹⁷ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 46

En esta línea, son expresiones de la fiscalización los controles procedimentales clásicos y el control parlamentario al que nos referiremos a continuación. En el caso de Bolivia, la función de fiscalización a todos los actos del Ejecutivo Municipal, está delegada conforme a ley a los Concejos Municipales.

2.4.3.- Los Controles Procedimentales Clásicos

Éstos se circunscriben a los mecanismos internos a la administración, tales como las comisiones administrativas de fiscalización del comportamiento financiero y jurídico de los funcionarios, así como a través de mecanismos externos, como los tribunales de cuentas, las auditorías independientes y el poder judicial.

La forma básica de este control es la burocrática y su objeto consiste en verificar si los gobernantes y la burocracia están cumpliendo rigurosamente las reglas y las leyes establecidas.

En ese sentido, su ámbito de acción se circunscribe a vigilar la observancia de los procedimientos emanados de los reglamentos y leyes. Los encargados de esta forma de control son los burócratas.

2.4.4.- El Control Parlamentario

Éste emerge del principio liberal de limitación del poder mediante la separación de poderes y expresa el atributo del Poder Legislativo de fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo. Desde esta perspectiva, los políticos se constituyen en los ejecutores del control.

2.4.5.- El Control de Resultados

Se asienta en una nueva propuesta de gerencia para la gestión pública, la misma que implica la “introducción de la lógica de los resultados”, propia de la administración gerencial, a la administración pública. Tiene el propósito de ir abandonando la fijación en los procedimientos y normas, para hacer más eficiente y eficaz la implementación de las políticas públicas.

Esta forma de control plantea la evaluación a posteriori del desempeño de las políticas, y propone la participación de los burócratas, los políticos y, en última instancia, los ciudadanos, como sujetos destinados al ejercicio de ese control.

Para la práctica del mismo, plantea, a su vez, como requisito para el caso de los ciudadanos, cierto conocimiento experto, lo que conlleva un fuerte contenido discriminatorio.

2.4.6.- El Control a partir de la Competencia Administrativa

Enmarcado dentro de las nuevas propuestas destinadas a modernizar la gestión pública, esta forma de control se basa en la premisa de que el monopolio en la prestación de servicios públicos es ineficaz y no responde bien a las demandas de los ciudadanos. En este sentido, propone aumentar el número de proveedores, pasando del monopolio a la pluralidad de agentes, y establecer una competencia administrativa entre ellos, de modo que ese proceso competitivo sirva, al mismo tiempo, para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad del gobierno de rendir cuentas a la población.

Por lo tanto, el criterio central que rige a esta forma de control es la competencia entre actores privados y públicos no estatales en la prestación de servicios, lo que supone la ruptura del monopolio estatal en esta materia.

En esta línea, la competencia es el principal agente controlador. Le sigue la burocracia, que regula su actuación, y, finalmente, la sociedad a través de la administración de organizaciones del sector público no estatal, o de la participación de los usuarios en el control de estos órganos en sus consejos directivos.

A su vez, maneja como criterio el hecho de que los ciudadanos no requieren, como requisito previo, un conocimiento experto para ejercer el control social de la gestión pública.

En síntesis, de los múltiples significados que tiene el control social contemplados en la presente investigación, a partir de la tendencia sociológica y por otro, aquella que se refiere a la tendencia desde la perspectiva del control de los gobernados a los gobernantes. La primera, ha emprendido el control social en una doble dimensión: como control de la desviación y como conjunto de procesos de influencia y de presión

Referente al control social como control de la desviación, ésta fue desarrollada fundamentalmente a partir de la sociología de Durkheim y por la sociología estructural funcionalista de Parsons.

Asimismo, el control social como conjunto de procesos de influencia y de presión, se enlaza con el estudio de los fenómenos políticos del poder, de sus fuentes y de su ejercicio, es en esta óptica que aborda el control social como el control de los gobernados a los gobernantes

La tendencia desde la perspectiva del control de los gobernados a los gobernantes, ubica el control social en la problemática de lo público y de la democratización de las relaciones Estado-sociedad civil, delimitando los conceptos de lo público y esfera pública para la acotación de la noción de control social, desarrollados a partir de los aportes teóricos de Habermas y Cunill Grau, que dará lugar a tres desplazamientos de lo público a lo social:

Un primer desplazamiento, que se cristalizará en la aparición de una prensa crítica y de los partidos políticos, permitiendo la formación de una opinión pública; un segundo desplazamiento, que está dado por el sufragio universal; y otro hito en el desplazamiento de lo público a lo social, se expresa en la “inhibición del Estado”. Esta posibilidad está dada en la doble dimensión que adquiriría lo público: como lo público/estatal y lo público/social (o público/no estatal)

En la delimitación de la noción de control social, la circunscripción de lo público y la esfera pública, a partir de su devenir, permite establecer que el control social emerge de esta última. Es decir, nace del espacio público/social como una forma de participación social, expresada en una modalidad de acción colectiva.

En la investigación, se coincide con el aporte teórico desarrollado por Cunill Grau, quién señala el ámbito del control social, que implica el control de la esfera pública/estatal por la esfera pública/social (o público/no estatal), en términos de interferir en la manera en que el poder es ejercido, que supone la imposición de sanciones cuando esas acciones y decisiones no están acordes con lo que la sociedad ha definido como interés colectivo.

Además, Cunill Grau señala, que la visión de control social sobre la gestión pública no es homogénea y que existe una pluralidad de enfoques,

entre los que se destaca entre otros el democrático participativo del control social, que se asienta en el reforzamiento de la esfera pública o espacio público, que tiene como fundamentos: la solidaridad, la autonomía, la deliberación y el pluralismo. En función de este enfoque democrático participativo del control social, del cual existen contradicciones en varios puntos de vista con esta acepción, la que es planteada por la Comisión Episcopal de Pastoral Social - CEPAS de la Iglesia Católica Boliviana y la planteada por la Ley 2235 del Diálogo Nacional, donde coincido y concuerdo plenamente con algunas de las nociones de estas fuentes. En esta perspectiva y fortaleciendo el concepto de control social en la presente investigación, planteó como:

”El **control social**, es el derecho que ejerce la sociedad civil para el seguimiento y reacción sobre acciones y decisiones de la esfera pública/estatal, tanto sobre los resultados como sobre la formación de decisiones y políticas públicas, que supone la imposición de sanciones, y el acceso a la información, escrutinio público y análisis de los instrumentos de control social, mediante la interacción permanente entre la sociedad- ciudadanía”

2.5.- CONTROL SOCIAL Y COMITÉ DE VIGILANCIA

La Ley de Participación Popular, nació como un novedoso proceso de participación municipalista sin precedentes, con un aliento incesante de control social, que dieron pie a la creación de Distritos Municipales, conformación de Mancomunidades, elaboración de Planes de Desarrollo Municipal, generación de Conflictos Limítrofes, Carrera Administrativa y Gobernabilidad a partir de la aplicación del voto de censura y demás.

Para el efecto, fueron creados los CVs de los Municipios de Bolivia como uno de los pilares fundamentales del control social, con el objeto de promover y consolidar el proceso de participación ciudadana en la vida jurídica, política,

económica y social del país. Asimismo, surgió con la tarea fundamental de vigilancia y control, mediante pronunciamientos sobre los instrumentos de control social.

En ese sentido, y en tanto forma organizativa inédita ausente en la memoria organizativa de la sociedad boliviana, el proceso inicial de constitución de los CVs se desarrolló bajo el aliento del Estado y la cooperación internacional, antes que como una iniciativa propia de la sociedad civil.¹⁸

La formulación del marco legal del CV, como instancia de control y seguimiento al gasto público, no fue un proceso de construcción colectiva. Ha sido, más bien, una medida del Ejecutivo nacional, para poder complementar y “equipar” una gestión más compartida a nivel municipal: si se hubiese logrado dotar mucho más de los elementos existentes y funcionales, inclusive del control social antes de 1994, de pronto hubiéramos podido llegar a un nivel de asimilación desde un principio. Una de las consecuencias del ejercicio del control social, establecido como oferta estatal, ha sido, en algunos casos, debilitar y sustituir las formas tradicionales, e incluso se ha llegado a reducir el ámbito y objeto del control al aspecto económico.

Su existencia y funcionamiento del CV, está basada en las variadas normas promulgadas desde la Ley 1551, Decretos Reglamentarios, Ley 2028 de Municipalidades y la Ley 2235 del Diálogo Nacional, mismo que se puede decir que ha pasado por tres momentos: el primero la priorización del control social en un tiempo de hegemonía estatal en el control; un segundo momento que responde a la promulgación de normas para el control social y su puesta en marcha como un modelo social corporativo; y un tercer momento con el Jubileo 2000 y el Diálogo Nacional que da nacimiento al Mecanismo de Control Social.

¹⁸ AYO, Diego, El control social en Bolivia: una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social, Santa Cruz, 2004, Pág. 3

Los CVs, para cumplir sus funciones cuentan con un fondo económico denominado Fondo de Control Social, instituido por la Ley 2028 y el D.S. 28966, si bien la función más concreta del CV es el Control Social, también cumplen la función de articulación de las demandas de sus representados con el GM, mediante la vigilancia e inclusión de los proyectos y obras priorizadas en los diferentes distritos municipales y por ende en comunidades de área rural y zonas en el área urbana. El CV, como única forma organizativa de representación territorial reconocida por ley, entra en conflicto con otras formas tradicionales de representación: en el caso de los ámbitos urbanos, con la FEJUVE, y en los contextos rurales, con los sindicatos campesinos expresados en centrales y subcentrales.

El CV de La Paz, fue fundado el 10 de septiembre de 1996, como una institución que representa a las OTBs de los 23 Distritos Municipales, donde se reconoció por primera vez la potestad legal de control, de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público, aunque anteriormente ya se contaba con algunas formas de control, sin embargo, la realidad no ha sido tan clemente con los CV, quienes enfrentan enormes problemas y dificultades para cumplir su doble propósito de Control y Articulación del GM de La Paz con la población.

2.5.1.- CONCEPTO DE COMITÉ DE VIGILANCIA

Los CVs son instancias organizativas de la sociedad civil que articulan las demandas de las OTBs con la planificación participativa municipal, la vigilancia social de la administración municipal y la canalización de iniciativas y acciones que benefician a la colectividad, ejercen sus atribuciones en el marco de lo establecido por la Ley 1551 de Participación Popular¹⁹

¹⁹ DECRETO SUPREMO 23858, Reglamento de la Organizaciones Territoriales de Base, 9 de septiembre de 1994, Art. 14

Los CVs son instancias locales de control social, elegidas por las OTBs y compuestas por un vigilante social titular y otro alterno, por cada cantón o distrito municipal.

Los CVs en el nivel Departamental están representados por una Asociación y en el nivel Nacional por la Confederación de Asociaciones de CVs, estas dos últimas instancias representativas de los CV, no están previstas en la norma jurídica, pero en la práctica apoyan y facilitan las labores de los CVs formando de manera indirecta parte del sistema de control social.

2.5.2.- CONTEXTO SOCIAL DE LOS COMITÉS DE VIGILANCIA

Según información de los CVs constituidos a nivel nacional, la forma de Organización más frecuente, es la Directiva, que generalmente consta de los siguientes cargos: Presidente, Vicepresidente, Secretario de Actas, Secretario de Hacienda, Secretario de Conflictos y Vocales; a los que se añade otras, de acuerdo al tamaño de los municipios y a la cantidad de representantes cantónales. Sin detrimento de otras formas de organización, los miembros del CV también constituyen comisiones de trabajo en: salud, educación, cultura, técnica, etc.

Respecto a la ocupación laboral de los presidentes de CVs, una encuesta realizada por el Viceministerio de Descentralización (antes Participación Popular), estableció que una mayoría relativa, el 27 % corresponde a campesinos agricultores, seguido de un 22 % de técnicos (electricistas, agropecuarios, topógrafos, promotores mecánicos, confeccionistas, modistas, etc.), un 12 % de profesionales, 10 % chóferes, 6 % profesores, 6 % estudiantes, 4 % artesanos, 2 % mineros,

2 % comerciantes, 1 % empleados, 1 % rentistas y otro tanto de albañiles y amas de casa.

El grado de educación formal de los vigilantes, percibe un ligero cambio cualitativo respecto a los primeros años de la participación popular, si bien se menciona en líneas precedentes, una mayoría relativa de ellos son campesinos agricultores, no hay un solo analfabeto y solo el 20 % tiene formación educativa del nivel primario. El 80 % mayoritario esta compuesto de la siguiente forma: 38% con un nivel de educación secundaria, el 16 % del nivel técnico medio, 11% del nivel técnico superior y el 15 % del nivel universitario.

El grado de educación y el tipo de ocupación es importante para las condiciones potenciales en el ejercicio del vigilante, que obedece también a otros factores subjetivos y culturales, empero, algunos operadores del Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunal de la Prefectura de La Paz, aseveran que los vigilantes con mejor desempeño, son aquellos que además de formación disponen de mejores condiciones y disponibilidad de tiempo.²⁰

Las actividades y funciones más frecuentes desarrollados por los miembros de los CV son las siguientes:

- Representación de demandas y reclamos de las OTBs, ante los Gobiernos Municipales.
- Participación en procesos de elaboración del Programa de Desarrollo Municipal (PDM), Plan Operativo Anual (POA), Identificación y Concertación de la Demanda Social y Seguimiento

²⁰ MAYDANA CHOQUE, Raúl, Comité de Vigilancia, Participación y Control Social en el Modelo Municipalista de Descentralización del Estado Boliviano, Págs. 18-19

al Cumplimiento de Compromisos Puntuales del Gobierno Municipal, ante las OTBs, incluye la consideración y pronunciamiento sobre los planes mencionados.

- Seguimiento a la ejecución de POAs (Inversión en obras), que incluye solicitudes de información, reuniones de coordinación con gobiernos municipales (alcaldes, oficiales mayores y/o técnicos municipales, también algunas visitas a obras (sobre todo a partir del funcionamiento del Fondo de Control Social).
- Seguimiento a la ejecución del presupuesto municipal, generalmente requiriendo informes (no solo en el municipio, sino también en capitales de departamento), que incluye pronunciamientos sobre informes anuales de ejecución presupuestaria.
- Denuncias ante instancias públicas contra gobiernos municipales.

2.5.3.- RELACIÓN DE COMITÉS DE VIGILANCIA CON INSTANCIAS DE CONTROL ESTATAL, EN EL MARCO DEL CONTROL SOCIAL

En este acápite, se realiza una breve caracterización de las instancias de control estatal en el entendido que el control es básicamente una relación entre actores estatales y actores sociales, y que hay un continuum entre el control social y el control estatal, ya que son estas últimas las que concentran principalmente las posibilidades de sanción. Los CVs, como actores sociales organizados y representantes de la sociedad civil en el nivel municipal, se relacionan directamente con varias instancias de control estatal, entre las que podemos mencionar:

El **Concejo Municipal** y el CV, aunque no tienen un trato directo, se relacionan por la función de fiscalización que cumple esta instancia hacia el Ejecutivo Municipal, aspecto que si se cumpliera conforme a disposiciones legales, sería de gran apoyo para el CV.

La relación se da también en el análisis que efectúa el CV de las Resoluciones del Concejo Municipal, cuyo objeto es la emisión de pronunciamientos a través de Resoluciones de aprobación o rechazo del pleno del CV, respecto a los instrumentos de Control Social (PDM, POA, Informes de Ejecuciones Presupuestarias, etc.).

El **Ejecutivo Municipal**, tiene una estrecha relación con el CV, pues es la institución pública, que administra los recursos municipales y tiene la obligación de coordinar, tanto las políticas como la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos y obras municipales con el CV, tal como establecen la LPP, LDA y LM, en el marco del Control Social.

Por otra parte, el relacionamiento con el CV se extiende a otros aspectos para el cumplimiento de sus atribuciones como: la dotación de oficinas, personal administrativo, mobiliario y desembolsos de recursos del Fondo de Control Social.

La **Prefectura del Departamento** a través del **Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunal (SED-FMC)**, se relaciona con los CV por diversos aspectos, entre los que podemos mencionar:

1. La Acreditación a los miembros de CVs de todos los municipios de un determinado Departamento, previa presentación de requisitos.

2. El Fortalecimiento de las instancias de Control Social a nivel municipal y departamental en este caso, a los CV, mediante el asesoramiento y asistencia técnico legal.
3. La Capacitación hacia las OTBs, Asociaciones Comunitarias y principalmente a los CVs respecto a las atribuciones. funciones, gestión institucional a favor del desarrollo municipal.

El **Ministerio de Hacienda**, se relaciona con los CVs debido a la centralización de información de los Gobiernos Municipales sobre los instrumentos de Control Social (PDM, POA, Informes de Ejecuciones Presupuestarias, etc.), estos documentos deben contar con las respectivas resoluciones de los Concejos Municipales.

Estos instrumentos son requeridos por los CVs para el ejercicio de sus atribuciones directamente a los Ejecutivos Municipales, pero ante la negativa casi generalizada de la entrega de estos instrumentos, los CVs optan por buscar la misma información en el Ministerio de Hacienda.

El **Honorable Senado Nacional**, esta relacionado con el CV, por ser una de las entidades públicas, donde se realizan las denuncias de los CVs, en cuanto a las irregularidades cometidas por los gobiernos municipales sobre políticas, planes y proyectos. Esta instancia, es el máximo nivel que conoce las denuncias de los CVs, derivadas desde las Alcaldías, Prefectura o directamente de los CVs. El Honorable Senado Nacional puede o no admitir las denuncias de los CVs en contra de los Gobiernos Municipales, suspendiendo los recursos municipales de coparticipación tributaria. La continuación o levantamiento del congelamiento de los recursos mencionados se da mediante una resolución Senatorial que declare probada o improbadamente la denuncia.

La **Contraloría General de la República (CGR)**, tiene relación con el CV en situaciones de conflicto con el Gobierno Municipal, por la mala administración de los recursos, motivo suficiente para que el CV se apersona ante esta instancia solicitando la realización de auditorias, que determinen el buen o mal uso de los recursos municipales. Sus principales funciones de la CGR son:

- Elaborar y emitir la normatividad Básica del Control Gubernamental Interno y Posterior Externo.
- Supervigilar la normatividad de los Sistemas Contables del sector público.
- Promover la implantación de los Sistemas de Contabilidad y de Control Interno.
- Ejercer el Control Externo Posterior, así como reglamentar y supervisar su ejercicio

La **Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)**, es un pacto social mínimo entre Estado y sociedad civil, sobre la base de una ruta crítica a seguir. La EBRP tiene que ver con el patrón de crecimiento, desarrollo y reducción de la pobreza.

La EBRP fue concebida con el objetivo de reducir la pobreza en un marco de conservación de los equilibrios macroeconómicos, asumiendo que las acciones y política fiscal monetaria cambiaria, establecidas por Bolivia no serían afectadas sustancialmente por el desempeño económico mundial.

Este escenario consistente en la aplicación de políticas económicas que preserven la estabilidad y un ambiente macroeconómico adecuado para el desarrollo de las actividades productivas. Más aún este

ambiente permitiría la implementación y profundización de algunas reformas estructurales que fomenten el crecimiento y la inversión.²¹

La Política de Reducción de la Pobreza toma en cuenta como uno de sus componentes la **participación e inclusión**, en el cual se pretende dar a los procesos de planificación participativa, descentralización, evaluación participativa y control social, considerando que la gestión de las políticas sociales esta a cargo de los municipios.

La propuesta da un enfoque de intervención pública para los sectores productivos que implica el fortalecimiento de la gestión central, en estrecha coordinación con todos los agentes productivos, de la cual es parte la Ley del Diálogo Nacional (LDN).

La LDN, tiene por objeto establecer los lineamientos básicos para la gestión de la EBRP que guiarán las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza. La EBRP reconoce como sus principales beneficiarios a la población pobre del país con énfasis en las mujeres y de manera particular a los pueblos, comunidades indígenas y los barrios urbanos marginales.

Los recursos para la implementación de esta política, provienen en parte del Alivio de la Deuda Externa, en el marco del programa HIPIC II (Highly Indebted Poor Countries, que es la sigla en inglés del término Países Pobres Altamente Endeudados). Dicho programa establece que el gobierno debe generar el monto de recursos aliviado y en vez de destinarlo al pago de la deuda externa, lo hará a la implementación de la EBRP.

²¹ ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), La Paz, dic. 2002, Pág. 40

En países pobres y altamente endeudados como Bolivia, la pobreza constituye un problema estructural que tiende a agravarse con el decaimiento del aparato productivo, la agudización de la crisis económica y la insostenibilidad del modelo económico vigente que hipertrofian prácticamente las posibilidades de crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico del país.

La relación de los CVs con la EBRP no es directa, pero la similitud de los fines es obvia, debido a que los CVs tienen el interés del desarrollo de la población a la que representan y por ende la mejora de las condiciones de vida de la población al igual que la EBRP. Por otra parte, el relacionamiento se da cuando esta política crea otras instancias de control social que complementan esta acción en el nivel departamental y nacional los mecanismos de control social.

2.6.- MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL

Los Mecanismos de Control Social (MCS), son instancias de representación de la sociedad civil, que articulan a organizaciones e instituciones sociales representativas del ámbito departamental y nacional con los órganos públicos, para que ejerzan el derecho de participación y control de la ejecución de los dineros de lucha contra la pobreza, como también a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de la gestión pública de los niveles departamental y nacional, sobre todo en temas referidos a la implementación, seguimiento y evaluación de la EBRP.

Los MCS surgen como resultado de la mayor participación social prevista en la EBRP, que se instauro en el marco de la LDN, donde se establece que debe apoyarse la adecuada implementación de la EBRP, garantizando una asignación equitativa y ejecución transparente de los recursos públicos.

Los niveles de control social previstos en la Ley 2235 del Diálogo Nacional no indica la relación entre los diferentes niveles de control social o su jerarquización, limitándose a enunciar las atribuciones en los niveles Municipal, Departamental y Nacional. Pero la relación con los CVs se debe a que esta institución es parte del sistema de control social en Bolivia.

Los Mecanismos Departamentales de control social en los 9 departamentos y el Mecanismo Nacional de control social, están conformados por personas colectivas, de carácter social, participativo y de representación, de derecho privado, que actúan dentro del marco legal específico previsto para su naturaleza y organización.

Su estructura y funcionamiento son independientes de los órganos públicos, debiendo estos abstenerse de intervenir en su gestión.

2.6.1.- MECANISMO NACIONAL DE CONTROL SOCIAL

El Control Social al gobierno central, es ejercido por el Mecanismo Nacional de Control Social, que esta conformado por representantes de organizaciones e instituciones sociales que tienen vigencia y representatividad en el país, además de los 9 Mecanismos Departamentales de Control Social. Entre sus atribuciones podemos mencionar las siguientes:

1. Ejercer el control social a las instituciones públicas nacionales (ministerios, fondos, programas nacionales, etc.).
2. Acordar con el Poder Ejecutivo los instrumentos que se utilizarán para medir los resultados, efectos y consecuencias de la EBRP, para los niveles municipal, departamental y nacional.

3. Efectuar seguimiento a la ejecución de programas y proyectos destinados a la reducción de la pobreza, y evaluación de los alcances y resultados.
4. Canalizar denuncias de las organizaciones sociales ante el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República, sobre irregularidades en el manejo y administración de los recursos públicos por cualquier autoridad o funcionario público, ya sea a nivel nacional, departamental y municipal.
5. Designar o anular la designación (cuando corresponda) de los síndicos sociales que participarán en el Directorio Único de Fondos (DUF), según sus estatutos y reglamentos internos.
6. Promover el fortalecimiento de las instancias sociales municipales y departamentales para el buen ejercicio del control social.

2.6.2.- MECANISMO DEPARTAMENTAL DE CONTROL SOCIAL

El Control Social en los departamentos es ejercido por el Mecanismo Departamental de Control Social, que esta conformado por representantes de organizaciones e instituciones sociales que tienen vigencia y representatividad en el departamento, un representante de la Asociación de Comités de Vigilancia (CVs) y por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs.). Entre sus atribuciones podemos mencionar las siguientes:

1. Ejercer el control social a las instituciones públicas del departamento.
2. La designación de hasta tres síndicos sociales al Consejo Departamental de la Prefectura en calidad de observadores con derecho a voz pero sin voto.

3. La designación de un síndico social al Comité Departamental de Aprobación de Proyectos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).
4. Promover el fortalecimiento de las instancias sociales comunitarias y municipales para el buen ejercicio del control social.

2.6.3.- CONTEXTO DEL MECANISMO DE CONTROL SOCIAL

Los Mecanismos de Control Social funcionan con recursos económicos provenientes de la cooperación internacional, canalizadas a través de la Iglesia Católica. Asimismo, funcionan con cooperación directa de instituciones como: GTZ, CEPAS-CARITAS, Fondo de Subvención USAID/CASALS, Cooperación Holandesa y otros.

Los MCSs en los niveles Departamental y Nacional, referente a su funcionamiento han enfrentado una serie de problemas y dificultades como:

- La poca claridad en su conformación y por ende en su representatividad.
- La ambigüedad y falta de objetividad en las atribuciones otorgadas por la Ley del Diálogo Nacional, por ejemplo en el caso de la designación de síndicos sociales hacia diferentes instancias competentes del Estado, en calidad de observadores con derecho a voz pero sin voto.
- Entrega a los CVs información incompleta, desactualizada y demasiado técnica en su conceptualización.

- Insuficiente coordinación, relacionamiento y articulación entre Mecanismos de Control Social en los niveles Departamental y Nacional.²²
- Debilidad del Estado Boliviano, referente a que la cooperación internacional y la Iglesia Católica definen en alto grado el curso de las políticas públicas del Control Social en los niveles Departamental y Nacional.

2.6.4.- SISTEMA DE CONTROL SOCIAL

El Sistema de Control Social Nacional surgió de la necesidad de establecer un espacio consolidado e integrado a causa de la magnitud de la corrupción y la gravedad de los problemas que enfrentan gran parte de las instituciones del Estado, por el inadecuado manejo de los recursos públicos.

El Sistema de Control Social, es el conjunto de instancias que tienen la función de control social en los niveles Nacional, Departamental y Municipal, las mismas que deben trabajar de manera coordinada, complementaria y articulando el control social.

El Sistema de Control Social debe desarrollar procesos de consulta, concertación, comunicación, información, difusión, capacitación y formación entre sus integrantes. Asimismo, el Sistema está compuesto por 4 actores básicos de control: el Consejo de Desarrollo Productivo Económico y Social (CODEPES), Comité de Vigilancia, Mecanismo Departamental de Control Social y Mecanismo Nacional de Control Social.

²² PROPUESTAS PARA LA MEJORÍA DEL CONTROL SOCIAL EN BOLIVIA, Delegación Presidencial Anticorrupción, sept. 2004, Pág. 22

Las instancias de control social tienen un carácter permanente y son reconocidas por el Estado, con personería jurídica propia, autónomas y su funcionamiento se rige bajo normas establecidas en varias leyes, principalmente en la LPP, en el D.S. 23858 Reglamento de las OTBs y la Ley 2235 LDN.

El Control Social en la actualidad es un Sistema incipiente, desarticulado y sin relacionamiento efectivo de las instancias y sin un financiamiento por parte del Estado, con una baja capacidad de respuesta ante las demandas de las organizaciones sociales de base principalmente en el nivel Municipal ejercido por los comités de vigilancia.

Pese a que el Sistema Boliviano efectúa en algunas instancias una planificación de forma conjunta entre Estado y sociedad, a través de los instrumentos establecidos, por medio del cual, se realizan los planes; el funcionamiento de la participación y el control social, enfocado en la aplicación de la gobernanza participativa ha sido restringida.²³

El ejercicio pleno se ve restringido, específicamente, porque las instancias y mecanismos de control social no son del todo efectivos, porque no ayuda a que la sociedad civil interactúe directamente con el gobierno Municipal, Departamental y Nacional respectivamente.

2.7.- CONSEJOS DE DESARROLLO PRODUCTIVO, ECONÓMICO Y SOCIAL

Los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES) fueron creados, en sustitución del Consejo Consultivo establecido en la Ley de

²³ PROPUESTAS PARA LA MEJORÍA DEL CONTROL SOCIAL EN BOLIVIA, Delegación Presidencial Anticorrupción, sept. 2004, Pág. 13

Municipalidades, los mismos, están conformados por sectores productivos y de prestación de servicios, de organizaciones medioambientales y profesionales en la jurisdicción municipal. Entre sus atribuciones podemos mencionar las siguientes:

- La articulación de las organizaciones medioambientales y profesionales, para que participen en el ejercicio del Control Social en el nivel municipal, en coordinación con el CV.
- Apoyar la articulación entre los CVs y el MDCS.
- Coadyuvar al CV en el cumplimiento de sus atribuciones en lo concerniente al apoyo de la Planificación Participativa Municipal (PPM), que incluye la formulación y reformulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y la Programación de Operaciones Anual (POA) y su pronunciamiento respecto a esta última.
- Coadyuvar al CV en construir la Estrategia Productiva del Municipio
- Conocer de los CVs toda la información y pronunciamientos relacionados con el seguimiento de las actividades de Control Social vinculadas a las áreas de acción priorizadas por la EBRP, así como los relativos al uso de la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000.

El CODEPES, constituye una instancia del Sistema de Control Social que articula a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil de la respectiva jurisdicción municipal para hacerlos partícipes en la planificación participativa municipal.

Esta instancia, tropezó con varios problemas para su organización, aunque fue respaldado para su creación por varias instituciones públicas y ONGs, lográndose conformar en su totalidad a 73 municipios a nivel nacional, de acuerdo al siguiente orden: 24 casos corresponden a La Paz, 17 casos a

Santa Cruz, 7 casos a Cochabamba, 6 casos a Potosí, 5 casos a Chuquisaca, 5 casos a Oruro, 4 casos a Tarija, 3 casos a Beni y 2 a Pando. Del total de CODEPES constituidos, en la práctica no funciona ninguno.²⁴

2.8.- LAS TENSIONES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL CONTROL SOCIAL

El Control Social, pese a los trece años de la LPP y de la emergencia de los CVs, y los seis años de la LDN que se instituye a los MCSs, sigue siendo un proceso en construcción. Éste se edifica bajo la tensión permanente entre las lógicas participativas de la sociedad civil (estas lógicas se expresan en las potencialidades de la sociedad civil para el ejercicio del control social) y los límites que la institucionalización de la participación social, impulsada desde el Estado, impone al Control Social (estos límites se expresan en las debilidades identificadas en la operatoria del control social). En ese sentido, es posible agrupar a las diferentes tensiones según los siguientes ejes:

2.8.1.- TENSIONES EN EL ÁMBITO CONCEPTUAL

a) La tensión entre fiscalización y vigilancia

La tendencia fiscalizadora hace que el Control Social se solape con los roles de las instancias de control situadas en el Estado –los Concejos Municipales, los Consejos Departamentales, la CGR, y otros- y se focalice en los actos administrativos de los funcionarios públicos.

²⁴ DOCUMENTO PRIMER ENCUENTRO DEL SISTEMA DE CONTROL SOCIAL, Delegación Presidencial Anticorrupción, nov. 2003, Págs. 8-10

En ese sentido, la presencia de esta tensión no deviene exclusivamente de una errónea comprensión de los operadores, sino que subyace en el diseño institucionalizado del Control Social.

En el caso de los MCSs, la fuerte influencia de la Iglesia Católica y de la cooperación internacional para que los recursos liberados por la condonación de la deuda externa se orienten efectivamente a la lucha contra la pobreza, y no sean dilapidados por los altos niveles de corrupción en el seno del sistema político cristalizó en el diseño de un modelo de Control Social altamente formalizado y con un sesgo fiscalizador

Por otra parte, la práctica de los CVs está orientada centralmente a la fiscalización antes que a la vigilancia y la reacción sobre las acciones de los agentes públicos referidas a asuntos de interés público. El sesgo fiscalizador hace que el control social pierda su sentido esencial: una forma de participación social emergente de la esfera pública, orientada a posibilitar que los ciudadanos, las organizaciones y los movimientos sociales realicen un examen crítico para configurar juicios aprobatorios, reprobatorios o de ajuste, respecto a las acciones y/o conductas de los agentes públicos estatales referidas al interés colectivo.

b) La tensión entre una noción restringida de control social y una noción amplia

Esta tensión se manifiesta en la prevalencia de visiones diferenciadas, cada una con sus propios matices sobre los alcances del Control Social: unas de carácter más instrumental y circunscritas a los recursos HIPC y de la inversión municipal; y otras de carácter más amplio, que contemplan la inversión pública en general, y el acceso y

manejo de los recursos naturales (agua, bosque, tierra y territorio, gas e hidrocarburos).

En el caso, por ejemplo de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, se plantean, a partir del reconocimiento de sus derechos, demandas de saneamiento, titulación y gestión territorial de sus TCOs.

Por otra parte, esta tensión se expresa en el hecho que, en el ámbito urbano, se ha generado la noción del ejercicio del control social restringido al control de la gestión pública.

Sin embargo, en el ámbito rural se expresa con mayor claridad la práctica del control social como control sobre la vida social y diversos asuntos de la comunidad o de interés colectivo, más que exclusivamente sobre cuestiones económicas.

Esta noción trasciende los límites del control social acotado en el marco legal. La “nueva” forma de control social, activada por la LPP a través del CV, supone un nuevo orden para su ejercicio, restringiéndolo a los asuntos económicos y administrativos del GM. La tensión generada por las dos formas pone en evidencia un quiebre cultural respecto a la concepción de control social.

Desde esa perspectiva, es importante recuperar las prácticas culturales para llenar de contenido a la operatoria del MCS y ampliar su legitimidad. Es evidente que este desafío implica trascender la restringida visión estatal del control social.

2.8.2.- TENSIONES EN EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN Y LA LEGITIMIDAD

La participación, para el enfoque democrático participativo, deviene de la noción de la reafirmación del valor de la diversidad y la diferencia. En este sentido, como se ha mencionado anteriormente, el pluralismo es un fundamento para la participación, en tanto suponga que: en el ámbito de la sociedad civil no sólo existan múltiples asociaciones, sino que la organización de los actores se dé como resultado de un proceso endógeno y voluntario (no impuesto ni por el Estado ni por la costumbre), donde las organizaciones no sean excluyentes, sino basadas en afiliaciones múltiples, y donde no se impida la expresión de ningún interés o valor, o la formulación de ningún conflicto o problema.

En ese sentido, el pluralismo implica romper con las asimetrías de la representación signadas por las diferencias socioeconómicas y culturales, propendiendo a la expresión y defensa de los intereses sociales subrepresentados, así como trascender la mera expresión de intereses particulares.

Los procesos deliberativos se dan en un contexto donde prevalecen las razones prácticas al conocimiento experto. Todos los actores involucrados participan con la apertura a la modificación de posiciones iniciales. Es oportuno reiterar que el enfoque democrático participativo implica el reforzamiento de la democracia deliberativa, en sentido de la discusión y reflexión con la sociedad para la adopción de las decisiones públicas.

a) La tensión entre la legalidad y la participación como fundamento de la legitimidad del Control Social

Esta tensión tiene una doble fuente: por un lado en la medida en que los CVs son producto de la oferta estatal, el sustento de su legitimidad se asienta en la LPP antes que en las dinámicas participativas emergentes de la propia sociedad. Por otra parte, con relación a los MCSs, por la necesidad de la consolidación del reconocimiento del control social como un derecho, su fuente de legitimidad está expresada en la LDN.

Esta tensión se expresa en la tendencia, tanto de los CVs como de los MCSs, a concentrar la legitimidad de sus demandas ante el Estado - para que éste rinda cuentas sobre el manejo de los asuntos de interés público- en su reconocimiento legal, antes que en el derecho de los ciudadanos y las organizaciones sociales a participar e incidir en los procesos de toma de decisiones en los que están concernidos.

Respecto a esta tensión, es importante señalar que el reconocimiento legal es fundamental para la exigibilidad del derecho al control social. Sin embargo, la legitimidad del Control Social debe soportarse esencialmente en la participación social.

b) La tensión entre flexibilidad y rigidez de los órganos de control social

La LPP instituye la participación social en el ámbito municipal a través de las OTBs. Establece, a su vez, que las mismas tienen la atribución de ejercer el control social sobre la gestión del GM mediante un único mecanismo: el CV.

La LDN circunscribe, como sujetos del control social en el nivel nacional y departamental, al MNCS y los MDCS, constituidos centralmente por organizaciones sociales de carácter corporativo o funcional. La normativización del control social se traduce en el carácter cerrado de los órganos de control social, lo que determina, a su vez, que se originen procesos de exclusión, en vez de inclusión. Estos procesos debilitan, en última instancia, el carácter participativo que debería tener cualquier entidad encargada de ejercer el control social.

Al reconocer al CV como la instancia oficial para el control social a nivel municipal, y a los MCSs en el nivel departamental y nacional, se crea una suerte de monopolio para el ejercicio del mismo. De esta manera, se obstaculiza tanto la apropiación del control social, como la participación inclusiva en el ejercicio del mismo, por parte de la sociedad en general, y del ciudadano común en particular.

Esta tensión generada por la monopolización del ejercicio del control social, es aún más grave en una situación donde la articulación de los CVs y los MCSs con las organizaciones sociales es frágil o prácticamente inexistente.

A nivel municipal, y en la perspectiva de superar esa restricción en los CVs, se ha establecido la creación de los CODEPESs, que pretenden incorporar a los actores funcionales y productivos en la estructura del Control Social. Esta medida no tuvo ningún resultado, ya que éstos, en la práctica, no han funcionado y, más al contrario, han concitado un rechazo de los CV. Ello demuestra que la constitución de organizaciones “desde arriba” es poco operativa y, hasta cierto punto, artificial.²⁵

²⁵ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 152

Frente a esa inhibición de la participación ciudadana y de la sociedad en el ejercicio del control social, y teniendo en cuenta la diversidad del país, se desarrolla una visión aún incipiente que aboga por órganos flexibles para el ejercicio del control social. Estos deben: recuperar las tradiciones organizativas y participativas de la sociedad civil; permitir la participación de actores múltiples (productores, mujeres, jóvenes, indígenas, vecinos y organizaciones sociales) para realizar su labor de manera efectiva; y responder a las peculiaridades de cada región. Esta visión conlleva la necesidad de flexibilizar a los órganos de control social, para hacerlos más inclusivos y participativos, y, por esa vía, ampliar su base de legitimación.

c) La tensión entre una visión jerárquica- vertical y una visión pluralista-horizontal

En el caso de los CVs, esta tensión se refiere al hecho que los mismos, por provenir de una oferta estatal ya estructurada, son construcciones en cierta medida “artificiales”. Esta percepción hace que, en varios casos, el CV no logra constituirse como una entidad legítima y establecer vínculos estrechos con las organizaciones naturales.

En el caso de los MCSs, si bien nacen por una demanda que emerge de procesos participativos (el Foro Jubileo y el Diálogo Nacional 2000), su diseño es también estructurado “desde arriba”, es decir que no deviene de los impulsos y dinámicas internas de la sociedad civil, en la medida en que está pensado en términos de su normativización y consolidación de su status legal.

Por otra parte, la visión jerárquica-vertical está estrechamente relacionada a temas como la personalización del Control Social, la

ruptura del vínculo orgánico entre los Directorios y las organizaciones asociadas, además de las mismas organizaciones a las que representan. Esta visión vertical está relacionada también con la centralización del poder, en el sentido que el poder de toma de decisiones debe concentrarse en el nivel nacional o en los Directorios, relegando a las entidades departamentales y municipales o, en su caso, a las organizaciones sociales a un rol de simples ejecutores.

En contraposición, existen expresiones que reflejan una visión pluralista y horizontal, reafirmando el valor de la diversidad y la diferencia. En primer término, articulan la idea que la organización de los actores para el ejercicio del control social se da a partir de sus organizaciones naturales; en segundo término, promueven la no exclusión y participación de múltiples actores, (jóvenes, mujeres, comunarios, vecinos) en aquellos espacios de deliberación que se han construido aprovechando los resquicios permitidos en el diseño normativo. Es el caso de la experiencia de los Consejos de Desarrollo Municipales (CDMs) en el Norte de Potosí.

En ese sentido, por un lado, no basta con elegir a un representante de la organización social para que ésta esté presente. Es necesario que la participación y presencia de sus delegados en esas instancias sea la expresión de un vínculo orgánico, de representación que viene desde “abajo hacia arriba”.

Por otro lado, no basta con elegir democráticamente a los Directorios en asambleas, sino que es importante la generación y consolidación de espacios de deliberación para los procesos de toma de decisiones en el ejercicio del control social, en el sentido que la participación social en el control no se diluya ni se formalice, y sea más

bien expresión de la acción colectiva. Dado el carácter multicultural y diverso del país, así como la necesidad de fortalecer la democracia participativa, es necesario impulsar esta tendencia a crear “desde abajo” entidades y espacios de participación y control social.

d) La tensión entre el espacio rural/indígena y el espacio urbano

Esta tensión cobra particular importancia sobre todo a nivel de la operatoria de los CVs. La distritación municipal, emergente de la LPP y expresada en distritos urbanos, rurales e indígenas, y cantones, es heterogénea. Esta situación determina que la composición de los CV sea igualmente variada, toda vez que esta última se estructura a partir de la elección de un representante por distrito y cantón.

Por lo tanto emergen desequilibrios en cuanto a la proporcionalidad de la participación, tanto urbana como rural en el Directorio de dicho órgano de control social. Tales desequilibrios conspiran con el carácter representativo del CV. Así, en los municipios predominantemente urbanos, el ámbito rural se siente discriminado y no representado por el CV; en contraposición, en los municipios predominantemente rurales, la figura se reproduce de manera inversa.

2.8.3.- TENSIONES EN EL ÁMBITO DEL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL

El enfoque democrático participativo se basa en los fundamentos de la solidaridad, autonomía, deliberación y pluralismo, que se usan para ejercer el control social.

Se considera como sujeto a cualquier actor, sea individual o colectivo que actué en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.

En ese sentido, el control social incumbe a las organizaciones sociales y a los ciudadanos directa o indirectamente interesados en los resultados de una política o acción estatal. También concierne a los medios de comunicación.

Es importante enfatizar que el control social es una acción colectiva, lo que explica la importancia del sentido de solidaridad como uno de sus fundamentos. En el enfoque democrático participativo, ésta es concebida como la trascendencia del individualismo, y de la construcción de un nosotros y de un bien común, que no implique homogeneización, sino el respeto a la diversidad, y que se construye, por tanto, colectivamente, a través de procesos de diálogo orientados a la constitución de consensos.²⁶

a) La tensión entre el control social como interpelación al conocimiento experto, y el control social como derecho ciudadano

Esta tensión se manifiesta en la operatoria del control social asentado en la experticia, frente a la operatoria del control social basado en la experiencia, las capacidades, las razones prácticas y el conocimiento acumulado de la sociedad civil.

²⁶ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 154

Con relación a esta tensión, la balanza está inclinada a la interpelación, al conocimiento experto. En el diseño estatal institucionalizado, ya sea en la versión de los MCSs o de los CVs, subyace esa concepción. Asimismo, la operatoria del Control Social, a través de proyectos y con el énfasis de los MCSs en las auditorías sociales, está plenamente impregnada por esa visión.

A su vez, el hecho de que los MCSs y los CVs tengan, como objeto de su labor, a la EBRP, el PIP, la Cuenta Especial del Diálogo 2000, los PDDs, los PDMs, las POAs y las ejecuciones presupuestarias de las entidades públicas, indica que el ejercicio del control social exige ciertas experticias.

Esta situación genera la emergencia de una percepción ciudadana, según la cual, para poder ejercer el control social, se requiere de una previa capacitación y un asesoramiento técnico permanente. Este énfasis en el aspecto técnico, distorsiona, por lo tanto, el sentido participativo sobre el cual se debe sustentar el control social, ya que imposibilita el derecho de ejercerlo a quienes no han tenido la oportunidad de iniciarse en las técnicas y el lenguaje establecidos por las leyes y los reglamentos.

Sin embargo, frente a esta tendencia surgen propuestas embrionarias para conectar el control social con la experiencia, las capacidades, las razones prácticas y el conocimiento acumulado de la sociedad civil. La visión predominante, que considera el conocimiento experto como requisito indispensable para el ejercicio del control social, determina que su expresión como derecho ciudadano se vacíe de contenido, convirtiéndolo en prerrogativa casi exclusiva de técnicos y

consultores en detrimento de la participación ciudadana. Este aspecto es asumido de manera acrítica por las instancias de apoyo.

Con estas apreciaciones no se desestima el conocimiento experto, sino se pretende ubicarlo en su exacta dimensión: como instrumento auxiliar y de apoyo al control social, y no como su sinónimo.

b) La tensión entre una visión “obrista” y una visión de desarrollo

La predominancia de la visión técnica-instrumental sesga el control social, ya sea en su vertiente municipal o en su vertiente departamental o nacional a las obras y los proyectos. La POA, en el caso municipal, y las auditorías sociales a los proyectos y obras de infraestructura, en el caso departamental, constituyen los objetos privilegiados del control. Ello limita la mirada vigilante sobre los efectos e impactos de las políticas públicas en términos de generar cambios sustantivos en la calidad de vida de la población y lograr avances en la satisfacción de las necesidades básicas (vivienda, empleo, educación, salud, saneamiento básico y alimentación) en un marco de respeto al medio ambiente.

c) La tensión entre personalización y ejercicio colectivo del control social

El ejercicio colectivo del control social tiene, como premisas fundamentales, a la deliberación en tanto discusión y reflexión con la sociedad para la adopción de las decisiones públicas y al sentido de la organización en tanto fuerza orgánica y construcción de redes sociales, así como la utilización de la experiencia, las capacidades, los vínculos orgánicos, las formas de conocer de la sociedad civil y las razones prácticas.

En el caso de los MCSs, su diseño normativo inhibe las instancias deliberativas del control social, mientras las que se contemplan en los estatutos de los Mecanismos, están orientadas preponderantemente hacia el accionar organizativo interno, y no al propio ejercicio del control social. Los Consejos Consultivos, que podrían constituirse en instancias de deliberación, en la práctica no han funcionado; asimismo, los intentos, en algunas regiones, de activar comisiones de trabajo temáticas, para incorporar de manera más directa a las organizaciones asociadas en el ejercicio del control, han obtenido resultados bastante limitados.

En el caso de los CVs, sólo algunos de ellos han logrado constituir espacios de deliberación que permiten el ejercicio colectivo del control social. En la gran mayoría de los municipios, el ejercicio del control sigue siendo monopolio de la directiva del CV.²⁷

Por otra parte, el diseño de los CVs y de los MCSs apunta hacia la personalización del control social, en el sentido de la individuación. En el caso de los MCSs, ello se refleja en los requisitos para la elección de los miembros del Directorio y de los Síndicos, lo que genera obstáculos para la interacción de los directores con sus organizaciones sociales y con las asociadas.

Existe una tendencia generalizada de “delegar” el trabajo a los representantes (CV o Directorio/Comité Ejecutivo del MCS), con bajos niveles de involucramiento, participación e información de las organizaciones sociales y los ciudadanos en el ejercicio del control social.

²⁷ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 157

Los sujetos del control social son los operadores designados y delegados para esta función, lo que apunta hacia la individuación del control social.

En las experiencias históricas, el sujeto y actor del control social es la comunidad o la organización, que lo ejerce a través de instancias deliberativas, como el cabildo, o la asamblea comunal o vecinal.

En ese contexto, la tendencia es al ejercicio colectivo del control social, asentado en el sentido de la organización como fuerza orgánica, como utilización de la experiencia, las capacidades, los vínculos orgánicos, las formas de conocer de la comunidad y/o de la sociedad.

Desde esa perspectiva, es importante reforzar el ejercicio colectivo del control social, antes que reforzar la individuación del mismo, ya que ello tendería a extrañarlo de la esfera pública y, por lo tanto, a vaciarlo de contenido.

2.8.4.- TENSIONES EN EL ÁMBITO DE LA AUTONOMÍA

La autonomía implica la independencia de los actores sociales respecto de los actores estatales, lo que se expresa en que el control social es incompatible con la cogestión. La eficacia del control social es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales. Por ende, el control requiere ser externo a la Administración Pública para que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva.

a) La tensión entre la colonización política y la preservación del control social en el ámbito del espacio público

Los procesos de colonización de los CVs y de los MCS por la política partidaria, tienden a provocar retrocesos en el carácter autónomo de la representación social, en el sentido que con este proceso se tiende a privilegiar los lineamientos y las lógicas de los partidos políticos, en desmedro de las demandas y dinámicas de las organizaciones sociales. En el caso de los CVs, esa situación está engendrando la emergencia de una tendencia negativa a considerar estas instancias de control social como escenarios propicios para garantizar la estabilidad del GM o, por el contrario, para desestabilizarla.

En el caso de los MCSs, se los utiliza como espacios de aspiraciones individualistas de dirigentes sectoriales, trampolines para la actividad político- partidaria, o ámbitos donde recuperar protagonismo político.

Sin embargo, esos procesos de colonización política, a nivel departamental, choca con las orientaciones que consideran, como condición básica del ejercicio del control social, la independencia respecto del Estado y de los partidos políticos. Preservar la independencia de las instancias de control social es vital para que éstas puedan cumplir con el objetivo de impedir la apropiación de las instituciones estatales por intereses particulares.

La autonomía no significa el extrañamiento de la sociedad de la política, sino implica su reapropiación, en el sentido de la incidencia de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, sin ningún tipo de

instrumentalización. De hecho, el control social es, por sobre todo, una relación entre actores sociales y estatales.

b) La tensión entre la sociedad contra el Estado y la sociedad vigilante de la acción estatal

La secular exclusión y discriminación de amplios sectores del tejido social, efecto de la recurrente confiscación del Estado por parte de intereses privados, ha originado que la sociedad civil desarrolle una visión negativa del mismo. Esto ha determinado, a su vez, la emergencia de dos lógicas respecto a como establecer su relación con el Estado. Por una parte, existe aquella que lo cuestiona y lo enfrenta de manera permanente, pero, paradójicamente, le exige que satisfaga a sus demandas. Por otra, se menciona aquella que le exige se transforme para permitir que la sociedad participe en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas, y el uso y destino de los recursos públicos. Este cambio implicaría la corresponsabilidad de la sociedad en la transparencia y efectividad de la gestión estatal.²⁸

Estas dos lógicas se encuentran presentes también en el contexto del control social, y determinan el tipo de relacionamiento y el rol que asume el CV frente al GM, y el MDCS frente a la Prefectura.

En el marco de esta tensión, no se trata de colocar a las instancias de control social en una perspectiva antiestatal, sino de apuntalar su rol vigilante para transparentar los actos del Estado, y mejorar su eficiencia y efectividad.

²⁸ ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005, Pág. 160

c) La tensión entre el control social orientado a las funciones administrativas, y el control social orientado al contenido de la participación social en los procesos de toma de decisiones y a los resultados de la planificación

La orientación del control social hacia el “quehacer” administrativo de las autoridades, es decir, a las competencias inherentes al ejercicio de las funciones de las autoridades públicas, desvirtúa el ejercicio del control social en términos de vigilancia sobre el uso de los recursos públicos en función del interés colectivo, y fortalece su sesgo fiscalizador. Por otra parte, abre las compuertas de la prebenda y corrupción.

Sin embargo, esa visión choca con la del control social orientado a velar por la participación social en los procesos de formulación de las políticas públicas, y por el seguimiento y evaluación de los resultados de las mismas en función del interés colectivo. Esto implica preservar la autonomía de la sociedad en el ejercicio del control social, que constituye un mecanismo para eliminar las prácticas prebendales y clientelares.

2.9.- MODELOS INSTITUCIONALIZADOS DE CONTROL SOCIAL

2.9.1.- Modelo 1: alta formalización. Los "Comités de Vigilancia" en Bolivia

El mayor grado de formalización otorgado al control social pareciera representar el caso de Bolivia, donde, aunque sólo para el espacio municipal, el diseño institucional contempla:

- a) Un órgano especial cuya legitimidad es jurídicamente reconocida por el Estado y cuyas atribuciones son asignadas legalmente;
- b) Que actúa en representación de sujetos sociales específicos; y
- c) Que dispone de recursos expresos, respaldados por la normativa jurídica, para hacer valer el control social.

El caso presenta, a su vez, otra singularidad: en principio, los sujetos sociales habilitados para ejercer el control social son un cierto tipo de organización social, aquellas de base territorial. En efecto, bajo un contexto singular, signado por un esfuerzo de fortalecimiento y de democratización de los espacios municipales, en el año 1994 la Ley de Participación Popular, reconoce personalidad jurídica a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales, denominadas genéricamente Organizaciones Territoriales de Base "OTBs". (Cabe destacar que recién en 1985 se realizaron verdaderos comicios municipales. Antes de estas elecciones, los alcaldes de las capitales de departamento eran designados directamente por el ejecutivo. Pero, después de 1985, la extensión de la democracia municipal que se limitaba a las cinco capitales de departamento y a algunas ciudades con poblaciones mayores a los 15.000 habitantes a partir de el año 1994, con la Ley de Participación Popular, nacen 308 nuevos territorios "desde el punto de vista de su administración y financiamiento" se reconoce a la sección de provincia como la jurisdicción territorial y se amplían las competencias municipales al ámbito rural, es sobre este territorio que se situó la figura fortalecida del alcalde a quien no solamente se le han ampliado las competencias, sino que, por primera vez dispondrá de recursos para ser una autoridad real). (Vid. Urioste y Baldomar, 1996: 33).

La personalidad jurídica otorga a la organización que la requiera y haya cumplido los requisitos legales, capacidad de actuar y participar ante cualquier instancia pública o privada para demandar o hacer valer sus derechos y contraer obligaciones. Entre tales derechos figura el de "proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad", "representar y obtener la modificación de acciones cuando sean contrarias al interés de la comunidad", "proponer cambio o ratificación de las autoridades educativas y de salud en su territorio cuando exista un motivo justificado" y "pedir informes a su gobierno municipal sobre el uso del dinero de la Participación Popular y pronunciarse sobre ello."

Sin embargo, tal como lo disponen las normas, las OTB no ejercen necesariamente en forma directa tales derechos, sino a través de una figura especial elegida por aquéllas, y que también dispone de personería jurídica, el "Comité de Vigilancia". Este es definido como "el organismo que articula a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales con el Gobierno Municipal; articula también las demandas de la población con la Planificación Participativa Municipal. Representa a la población y ejerce el control social". De hecho, la composición y las atribuciones del CV son definidos de manera precisa por la ley. Destacan, en cada caso, varias cuestiones en lo que respecta a la composición, se estipula que los candidatos deben ser postulados por una OTB de la jurisdicción municipal respectiva según usos y costumbres, pero además que deben ser miembros de la OTB con personalidad jurídica que lo postula. En sí, el Comité de Vigilancia se conforma por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción municipal, elegido por las OTB. Una vez elegidos, los miembros deben acreditar su representación ante el Concejo Municipal correspondiente.

Con respecto a sus atribuciones, la LPP es también precisa, reconociéndoles las de vigilar que los recursos municipales de Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa y pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuados por el Gobierno Municipal. Sin embargo, de acá derivan dos tipos de roles distintos atribuidos a los Comités de Vigilancia:

a) Vinculado a la primera atribución, de ser agregadores y promotores de las demandas sociales en el proceso de planificación municipal dado por los siguientes parámetros:

a.1) Se supone que el proceso de Planificación Participativa Municipal constituye uno de los instrumentos que tiene el CV para ejercer su rol de articulador social entre el Gobierno Municipal y la comunidad.

a.2). Este proceso tiene varias etapas que incluyen: diagnóstico participativo; elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, PDM (cada cinco años); y elaboración y aprobación del Plan Anual Operativo, PAO. La propuesta del PAO y su presupuesto debe ser aprobada por el Concejo Municipal, previo pronunciamiento del CV en consulta con las organizaciones y asociaciones comunitarias. Por otra parte, se supone que al finalizar cada año de gestión, el Gobierno Municipal debe elaborar un informe sobre el cumplimiento del PDM, en torno al cual debe pronunciarse el CV. Con base en el informe aprobado por el Concejo municipal y las observaciones del CV, se debe modificar el PDM

b) Del control social, que, a su vez, engloba al primero)

Por otra parte, normas legales posteriores a la ya mencionada, atribuyen funciones a los Comités de Vigilancia en los campos de la salud y educación, que incluyen, entre otras, la participación en los directorios tanto de unidades específicas como de entes locales. Por ejemplo, el Decreto 24447 del 20/12/96 crea el Directorio Local de Educación (DILE) como la instancia de gestión compartida para la prestación del Servicio de Educación formal y alternativa en la jurisdicción municipal.

Ahora bien, en lo que compete a los recursos para desarrollar su rol de control social sobre los gobiernos municipales, las disposiciones legales son taxativas: se les otorga la posibilidad de que se ejerza una sanción colectiva sobre el Gobierno Municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular. Formalmente, las denuncias siguen una trayectoria que comienza en el Comité de Vigilancia, sigue en el Poder Ejecutivo (a través del actual Ministerio de Hacienda) y culmina -en caso de no respuesta o satisfacción- en el Senado. Desde que éste admite la denuncia, quedan congelados los recursos de la coparticipación tributaria del Gobierno Municipal infractor.

2.9.2.- Modelo 2: formalización media. La "Contraloría Social" en México

La figura instituida en México ofrece otro diseño institucional del control social, donde a la ausencia de respaldo jurídico y, por ende, de atribuciones expresas, se contrapone una suerte de delegación a la sociedad, también a través de órganos expresos, de funciones de parte de instancias estatales de control. De allí que pueda afirmarse que este caso representa un modelo de formalización media.

El marco originalmente lo ofrece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), vasto programa social con cobertura nacional iniciado durante la presidencia de Carlos Salina de Gortari. Específicamente, la "Contraloría Social" surge a comienzos de la década del 90, bajo la iniciativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La SECOGEF se crea en 1982 para ejercer el control interno global sobre la Administración Pública, en vinculación con las contralorías internas de las dependencias y entidades. Tiene el rango de un ministerio.

En 1994, la SECOGEF se convierte en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuyo fin es supervisar, a nivel nacional, la aplicación de los recursos del PRONASOL. Este ente, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (a la que estaba adscrito el PRONASOL), fija el marco normativo, los lineamientos generales de la Contraloría Social en los Programas de Solidaridad, así como su esquema de instrumentación.

El programa se basa en los Comités de Solidaridad, instancias elegidas por las comunidades beneficiarias de las obras que componen el programa, para hacer posible el principio de corresponsabilidad que pretendió ser uno de sus pilares. Específicamente, el control social se concretiza a través de la figura del "Vocal de Control y Vigilancia", que es elegido por los miembros de cada Comité de Solidaridad.

La Contraloría Social es definida aquel entonces como "el conjunto de actividades que, en el marco de los Programas de Solidaridad, realiza la comunidad para vigilar las acciones de gobierno a nivel federal, estatal y municipal; controlar las tareas que le corresponde llevar a cabo como grupo social participante y cuidar que su esfuerzo solidario fructifique".

Más allá de este tipo de definición, no existen documentos que expresen cabalmente las atribuciones de los Vocales de Control y Vigilancia, por lo cual se infiere que se concretan en la expresión de quejas y denuncias. Tales quejas pretenden articularse con el "Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía" coordinado por la SECOGEF. En este sentido, según los lineamientos de contraloría social elaborados por la SECOGEF y la SPP, sólo se estipula que "... se promoverá que la queja sea presentada, en primera instancia, ante el Vocal de Control y Vigilancia para que, si procede, se resuelva al interior del Comité de Solidaridad. En caso contrario, se promoverá que la queja se presente ante la Presidencia Municipal, y en caso de que no sea la instancia que pueda dar solución a la queja presentada, se procurará que ésta sea turnada a la Contraloría Estatal y en última instancia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación"

Por otra parte existe la percepción de que los "Vocales" actúan como "delegados" del órgano contralor interno de la Administración Pública (la SECOGEF). Así, expresamente, lo postula la titular de la SECOGEF en el año 1991 señalando que "su función [la del Vocal de los Comités de Solidaridad fueron los pilares del PRONASOL. Ya para 1991 se habían constituido 28.000 Comités, 70% de los cuales se formaron expresamente para participar en el PRONASOL. Cada uno de ellos se traducían en la participación de un igual número de comunidades en una o más obras y acciones del programa. Para una buena evaluación, ver Cunill (1991).

[Control y Vigilancia] es tan amplia como lo requiera la comunidad que representa, puesto que a la vez es un delegado del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, también lo es del Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía" (Vázquez Nava, 1991:306).

La figura, sin embargo, se ha extendido no sólo a otros programas sociales sino que ha cobrado impulso en determinados estados que lo han intentado perfeccionar. Es el caso específico del estado de México, donde, apoyados por la Secretaría de la Contraloría, se han constituido los "Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia" (COCICOVIS), integrados por tres ciudadanos elegidos en asamblea general por los vecinos beneficiarios de las obras públicas desarrolladas con fondos estatales (vid. Sánchez Flores, 1995; Haro Bélchez, 1998). No obstante, en todos los casos, de detectarse irregularidades ellas sólo pueden ser canalizadas a los órganos de control interno de la Administración Pública (estatales o nacional). Son éstos los únicos encargados de analizar si procede instrumentar el procedimiento administrativo correspondiente y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas de conformidad con lo consagrado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (vid. García Pavón, 1992: 185).

2.9.3.- Modelo 3: baja formalización. Las "Veedurías Ciudadanas" en Colombia

El diseño institucional que ofrecen las veedurías ciudadanas en Colombia es completamente distinto a los dos anteriores. Primero, su existencia está fundada en un mandato de la Constitución Política de 1991 que expresamente señala que la "ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados" (Art. 270). Segundo, la vigilancia puede ejercerse en todos aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos, es decir, puede abarcar tanto a actores públicos, como privados que empleen financiamiento público. Tercero, no obstante disponer de un marco legal, no se predefinen en aquél la composición y las atribuciones de los órganos de control social, ni sus

relaciones con las otras instancias de control. En sí, se trata, como lo apreciaremos a continuación, de un modelo más abierto.

En primer término, cabe destacar que lo denominado formalmente desde el Estado como "control social" en Colombia, rebasa a las "veedurías ciudadanas". Bajo el mandato constitucional referido, la ley 142 de 1994 (de servicios públicos domiciliarios), por ejemplo, determina que en los municipios deberán existir los "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios" y obliga a los alcaldes a conformar una tercera parte de las juntas directivas de las Empresas de Servicios Públicos de su jurisdicción con vocales de control de tales Comités. Pero, si bien es cierto que tales comités se conforman democráticamente (por iniciativa de los usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales de servicios públicos de un municipio y distrito) y que sus funciones son más amplia, su integración en las juntas directivas de los servicios públicos no las hace susceptibles de análisis bajo el esquema conceptual acá adoptado, el que presupone la autonomía (al menos formal) de los órganos de control social.

Entre las funciones que les asigna a tales Comités, figura la de solicitar al Personero Municipal la imposición de multas a las entidades que prestan los servicios públicos, por infracciones a la ley 142 o por otras violaciones cuando de ellas se deriven perjuicios para los usuarios. Cabe destacar, por otra parte, que en esta norma se determina que corresponde a los alcaldes velar por la conformación de los Comités en su jurisdicción.

Por su parte, las "veedurías ciudadanas" son concebidas expresamente en una relación de autonomía tanto respecto de las entidades del Estado como de sus organismos de control e, incluso, se admite que su ejercicio es independiente de cualquier iniciativa institucional.

De hecho, ni siquiera se les reconoce personería jurídica y sólo poseen un carácter transitorio. Bajo el gobierno de César Gaviria, la ley 134 de 1994 (de mecanismos de participación) establece que "las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos..." (Art. 100). Un documento oficial posterior (Documento CONPES 2779 de mayo de 1995) señala que cada una de las entidades del Estado debe promover la constitución de comités de veeduría ciudadana (bajo los principios de autonomía e independencia).

Por otra parte, la ley 489 de diciembre de 1998 (por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional...), dentro de un capítulo expreso sobre la democratización y control social de la Administración Pública, establece que "cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la Administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control" (Art. 34).

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, establecido por el gobierno de Andrés Pastrana en noviembre de 1998, recoge ese espíritu abierto de las veedurías señalando que "existen por la sola voluntad de un grupo de ciudadanos, sin importar el número de miembros, que deciden constituirse como veeduría. También pueden ser convocadas por entidades públicas" (vid. web: <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>).

En principio, pues, las veedurías ciudadanas estarían signadas por la flexibilidad en cuanto a formas de constitución, composición y atribuciones. Ello ha dado lugar a diferentes estrategias, algunas impulsadas directamente por

instancias gubernamentales, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que dispone desde el año 1996 de una área y de un presupuesto para promoverlas y que a través de las "audiencias de veeduría" pretende integrar los veedores a los procesos de evaluación, seguimiento y control del servicio. El Ministerio de Salud, por su parte, ha promovido la constitución de "comités de veeduría" en asambleas comunitarias con presencia del Alcalde, el personero y funcionarios de salud, asumiendo, a su vez, que tales comités operan sólo durante la ejecución de los proyectos (por ejemplo, la construcción de un puesto de salud) (Idem). El Distrito Capital y, particularmente, la Veeduría Delegada de Participación y Programas Especiales (1995), han impulsado, entre otras, veedurías asociadas a sectores sociales específicos, tales como enfermos de SIDA, habitantes de la calle y pensionados, asumiendo además que "los actores de la veeduría ciudadana son el ciudadano común y las asociaciones civiles en una perspectiva de renovación del tejido social" (p. 8). A nivel local hay también varias experiencias en curso; por ejemplo, la Contraloría General de Antioquia, a través de una dependencia específica (Coordinación de Participación Ciudadana) proporciona asesoría y capacitación para la conformación y/o fortalecimiento de veedurías ciudadanas en el control fiscal de los municipios que integran el departamento, y tiene la pretensión de constituir una ONG conformada por miembros de la veeduría de cada municipio.

Por otra parte, la Red de Solidaridad Social, concebida como el más importante programa contra la pobreza durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), estructuró un conjunto de veedurías por proyectos y, además, estableció un contrato con la Universidad de los Andes (para ser ejecutado por un conjunto de universidades públicas y privadas, en la red "Reunirse") para desarrollar un monitoreo a los procesos que caracterizaban el modelo de gestión de la Red, incluida la participación social en el programa y su control.

Los recursos que disponen las veedurías ciudadanas para ejercitar el control sobre la Administración Pública no están especificados taxativamente. En todo caso, además del Derecho de Petición, ellas disponen del Derecho de Acción de Tutela y las Acciones de Cumplimiento y Populares, todos instrumentos jurídicos puestos a disposición de cualquier ciudadano para la protección de derechos individuales o colectivos. Por tanto, su eficacia está supeditada a la capacidad de los organismos de control y, en particular, del sistema judicial, para hacer las investigaciones pertinentes y establecer las sanciones correspondientes.

2.9.4.- Modelo 1: alta formalización (Bolivia)

Modelo 2: formalización media (México)

Modelo 3: baja formalización (Colombia)

Quiénes - Órganos cerrados: conformados por representantes de ciertos actores colectivos (organizaciones sociales territoriales), electos por ellos en los municipios.

- Tiene un carácter permanente legitimidad externa, atribuida por el Estado (personería jurídica).
- Duración limitada, con posibilidades de reelección.
- Órganos semi-cerrados: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes), electos del seno de comités asociados a la ejecución de obras, o directamente electos por las comunidades beneficiarias de obras o programas.
- Carácter transitorio
- Legitimidad interna (sin personalidad jurídica).
- Duración ilimitada (en el estado de México).
- Órganos abiertos: conformados por actores individuales (ciudadanos comunes) y/o por actores colectivos de cualquier naturaleza (organizaciones

sociales territoriales o funcionales), electos por la comunidad en cualquier ámbito.

- Carácter transitorio.
- Legitimidad interna (sin personalidad jurídica).
- Duración limitada.

Cómo - Atribuciones formalizadas, especificadas por ley.

- Rol dual: se incluyen funciones de articulación de la demanda social con el Gobierno Municipal, además del ejercicio del control social (ex-post) en representación de la comunidad.
- Ausencia de especificación taxativa de atribuciones. Sin embargo, se conciben como delegados del órgano de control interno de la Administración Pública.
- Rol único: control (ex-post) de la Administración. Eventualmente incluye también control sobre la sociedad
- Ausencia de especificación formal de atribuciones.
- Rol único: control (ex-post) sobre la Administración.

Con qué - Sanciones expresas e indirectas: posibilidad de aplicación de una sanción colectiva consistente en la suspensión de los recursos procedentes de la participación popular de los gobiernos municipales (ejecutada por el Senado Nacional)

- Sanciones no expresas e indirectas: las dispuestas por el órgano de control interno de la Administración Pública. Generalmente, posibilidad de utilizar el recurso de petición.
- Sanciones no expresas e indirectas: disposición de instrumentos jurídicos ("acciones de cumplimiento", entre otras). Por tanto, sanciones ejecutadas, en última instancia, por el sistema judicial.

Dónde - Ámbito circunscrito: gobiernos municipales (Alcalde y/o Concejales) y servicios públicos municipales

- Ámbito circunscrito: programas sociales.
- Ámbito amplio: en principio, cualquier actividad donde total o mayoritariamente se emplean recursos públicos; en la práctica: ejecución de proyectos.

Bases Legales

- Fundamentos legales: Ley de Participación Popular de 1994 y varios decretos
- No existen fundamentos legales.
- Fundamento constitucional y en varias leyes

ANALISIS DEL CAPÍTULO

Los gobiernos a partir de la gestión de 1994 han emitido una serie de disposiciones legales que regulan el ejercicio del control social, estas normas son claramente insuficientes además de estar aisladas de la realidad social, este fenómeno ocasiono un **Descontrol Social** en todas las posibles esferas susceptibles a este tipo de evaluación y ante todo sobre los recursos provenientes de la Participación Popular, dando lugar a una inequidad distributiva de estos recursos, la falta de promoción de igualdad social, el incumplimiento de aplicación de los instrumentos de Control Social sobre los PDMs, POAs, Ejecuciones Presupuestarias, etc., trayendo como consecuencia la mala administración, malversación de los recursos, corrupción y uso indebido de influencias, aspectos relacionados en la perspectiva del administrador, pero del otro lado de la medalla podemos ver que la deficiente e inadecuada normativa sobre el control social también a ocasionando problemas y dificultades a los Comités de Vigilancia en el cumplimiento de sus atribuciones de Control Social sobre diferentes instancias públicas (Ejecutivo Municipal, Concejo Municipal, Ministerio de Hacienda, Honorable Senado Nacional y Prefectura), debido a que no han logrado cumplir razonablemente estas importantes funciones. En esta perspectiva, podemos indicar que se conformaron dos tipologías de comités de vigilancia: a) los comités de vigilancia oficialistas sometidos a los caprichos esquemas del sector gobernante y b) los comités de vigilancia opositores, en ambos casos inhabilitados para realizar un eficaz y eficiente control, los unos por exceso, los otros por defecto.

Por lo tanto, éstas disposiciones legales insuficientes y aisladas del contexto social que regulan el ejercicio del control social, traducidas en acciones, efectos e impactos de las políticas públicas de la esfera estatal, provocaron también: reacción, tensión, conflictos, estados de emergencia en los barrios y comunidades, movilizaciones y presión social sobre la administración pública, y finalmente el descontento generalizado de la sociedad civil por la falta de atención de sus demandas y propuestas por los vacíos jurídicos existentes y los preocupantes niveles de corrupción que se dan en la esfera público estatal, agregado a todo ello, la inexistencia de escenarios de participación social y control real de ejecución planificada de los proyectos de inversión en los GMs.

A su vez, la injerencia política en la conformación de los CVs como en su funcionamiento, es un tema recurrente. En el contexto de los municipios predominantemente urbanos, se observa una mayor injerencia de los partidos políticos, que replican y mantienen prácticas clientelares y prebendales entre OTBs y GMs. El municipio, lo primero que hace es cooptarlo al dirigente de la OTB. Entonces, no se ve una actitud transparente en el dirigente vecinal. Los CVs están bajo el control de los municipios, porque se han desarrollado entre GM y CV intereses de carácter personal o de grupo.

En ese contexto, los procesos burocráticos y la ineficiente gestión pública, además de las relaciones clientelares y prebendales sostenidas y promovidas en las instancias estatales de fiscalización y sanción de situaciones irregulares, así como las instancias municipales de control, han profundizado el nivel de desconfianza en la ciudadanía con relación al uso y destino de los recursos públicos. Cabe mencionar que también la cooperación internacional hizo evidente su desconfianza en la capacidad y credibilidad del gobierno para lograr inversiones sociales que apunten a la reducción de la pobreza.

Ante esta situación, el foso de distanciamiento que existe entre el gobierno municipal y sociedad civil tampoco muestra señales de haberse cerrado o disminuido de manera importante. Las OTB's y los CVs, tanto en la capital como en las provincias, no han podido desarrollar, menos consolidar, sus atribuciones de Control Social sobre los recursos de la Participación Popular, para no hablar ya de sus otras facultades en relación a las demás competencias transferidas a los municipios.

El débil funcionamiento del CV tiene que ver con las falencias en la capacitación y la falta de información del cómo debe operar la gestión municipal. Se prioriza una visión "obrista", de urgencia, antes que una visión de desarrollo del municipio. Ello está relacionado con la falta de entendimiento del cómo se organiza el presupuesto, a que se destinan los recursos propios, del diálogo nacional y los recursos de coparticipación tributaria.

También, la legitimidad del Control Social está en la participación social, en el sentido, que la Participación Popular es eficiente en instancias independientes del Estado, pero a la vez ejerciendo lo público, lo colectivo, en el entendido que lo público no solamente lo ejerce el Estado, sino también lo ejerce la ciudadanía, desde otras instancias que no dependen directamente del Estado. Hay que construir poderes públicos que dependan directamente de la ciudadanía, y no del aparato estatal, y de esta manera hacer que el Estado vaya cambiando. O sea, ejercer tal control que vaya llevando a cambios eficientes dentro el Estado. Para ello, hay que buscar canales de participación directa, constante, permanente y, además, es la única manera de mantener a la gente interesada por lo público, ser representantes por sí, no avala nada. Seguir sustentando la democracia en la representación es un error, hay que sustentarla en la participación.

Por otro lado, el CV en sus atribuciones de Control Social y Articulación del Gobierno Municipal con la población en el marco del proceso de descentralización, no permitió abrir un mayor campo a la participación y prácticas comunitarias en el desarrollo local. Las acciones de los CVs, demandado de parte de la población el cumplimiento de las atribuciones y funciones respecto al Control Social, por su vinculación más cercana con la sociedad y frente a la necesidad de dar alguna respuesta para superar o disminuir el déficit social que los municipios han ocasionado en el área urbana y rural.

En efecto, las crecientes demandas de la población obligó a los operadores del control social a centrar su atención no sólo en la prestación de servicios que realiza el municipio, sino en definir Políticas Sociales para enfrentar la pobreza; impulsar y reconocer instrumentos idóneos de participación comunitaria en la resolución de problemas sociales; iniciar un verdadero proceso de descentralización para optimizar y democratizar la gestión pública.

En consecuencia, la ausencia de un conocimiento profundo de la realidad y la problemática del objeto de investigación demostró que hasta la actualidad no se han planteado alternativas institucionales y jurídicas, para lograr un efectivo y real Control Social que vigile de manera objetiva los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria.

CAPITULO III

LEGISLACIÓN NACIONAL DEL CONTROL SOCIAL

El Control Social desde la perspectiva de la Constitución Política del Estado de 2004 no establece nada con relación a una participación activa de la sociedad, sin embargo, con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular a partir de abril de 1994, plantea nuevas transformaciones de fondo para la construcción de una democracia participativa en los niveles locales. A su vez, la LPP da impulso al verdadero proceso de Descentralización del Estado Boliviano, mediante los Gobiernos Municipales, incorporando también en la normativa la regulación de una gestión participativa, definiendo el objeto, objetivos, sujetos sociales, las instancias y los procedimientos de participación y control social. Esta básica formación del control social se ve incrementada con la Ley del Diálogo Nacional y refrendada con la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado en el referéndum del 25 de enero de 2009. Aspectos que observaremos en el desarrollo del presente capítulo.

3.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

3.1.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 2004

La Constitución Política del Estado, denominada como: Ley Fundamental del Ordenamiento Jurídico del Estado, Ley de Leyes, la primera en jerarquía para su cumplimiento. En el Título Sexto, Artículos del 200 al 206, respecto al Régimen Municipal, se refiere a los Municipios en su forma de administración, autonomía en cuanto a la normativa y administración, organización plazo de la gestión municipal y

la forma de elección del Alcalde, pero no establece ni menciona nada sobre el Control Social como una participación activa de la población o la sociedad en ninguno de los artículos mencionados, como también en los demás artículos.

En su **Art. 7°**, indica que, Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: **inciso h)** A formular peticiones individual o colectivamente.

Este Artículo se refiere a que el **Derecho a Petición**, es la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona para pedir, individual o colectivamente, ante las autoridades de las instituciones del Estado o representantes de organizaciones de la sociedad civil en el nivel Nacional, Departamental y Municipal, la atención o satisfacción de sus necesidades y requerimientos, asimismo, formular ante sus superiores o autoridades representaciones de actos o resoluciones ilegales o indebidos.

El derecho de petición es el mejor medio para que un ciudadano se vincule o relacione a la estructura estatal y al ejercicio del poder. En cuanto a los medios de restricción legal de este derecho, se exige la petición sea de carácter lícito y no afecte al orden público, la paz ni la tranquilidad social.

En el capítulo de los Derechos fundamentales, la Constitución no establece la declaración y consagración de algunos derechos individuales como por ejemplo, el derecho a la participación en la vida política, cívica, vecinal y comunitaria.

Respecto a los Derechos Sociales, apenas consagra alguno de ellos. En lo que respecta a los Derechos Colectivos o de los Pueblos, simplemente los omite y no consagra ninguno. Consecuentemente, se estableció que en la Constitución Política del Estado de 2004 no existen disposiciones legales que normen el Control Social sobre los recursos provenientes de la LPP y la LDN. Asimismo, referente a los Derechos Fundamentales existentes.

3.1.2.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 2009

A diferencia de la anterior constitución esta constitucionaliza en su Título VI, Art. 241° el control social, incrementando el matiz de ser simple enunciado a partir que la sociedad civil organizada participe inclusive en la elaboración de las políticas públicas del Estado, debemos aclarar enfáticamente, que del análisis realizado, se evidencia que prácticamente es una constitucionalización de la Ley del Diálogo 2000, por cuanto básicamente no se varía con referencia al concepto y la definición de control social y mucho menos sobre las atribuciones y competencias de quienes deben llevar adelante el seguimiento descrito.

Cabe enfatizar que si bien el proceso de control queda debidamente descrito en la constitución, los alcances de los controladores solo alcanzan al grado de poder realizar la denuncia de alguna irregularidad ante las autoridades pertinentes tal cual lo establece el Art. 242° inc. 8. limitado inclusive a la conveniencia del procedimiento y de la investigación.

3.2.- LEY 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR

La Ley 1551 de Participación Popular promulgada el 20 de abril de 1994, es la norma jurídica que introduce y legaliza la participación de la sociedad en forma activa en la actividad municipal de manera parcial, respecto del Control social a partir de los artículos del 7° al 11° contiene disposiciones legales sobre los Derechos y Deberes de las OTBs; reconoce a las Asociaciones Comunitarias constituidas por las OTBs según sus usos y costumbres; la conformación y atribuciones del CV.

Respecto a las atribuciones del CV, establece en su Art. 11°, la Suspensión de los recursos municipales provenientes de la Participación Popular o Coparticipación Tributaria a denuncia efectuada por el CV ante el Poder Ejecutivo, quién tiene la facultad de requerir o intervenir de oficio al Gobierno Municipal transgresor para que subsane las irregularidades cometidas.

Existen falencias notorias e insuficientes en esta normativa referente a las atribuciones otorgadas al CV, pues no establecen las limitaciones y prohibiciones a estas atribuciones, lo que desemboca en permanentes excesos de algunos miembros de los CVs, debido a que las atribuciones provocan confusión en los CV, que más bien parecen entes de fiscalización al GM.

Las denuncias a las que se refiere la Ley 1551 en su Art. 11°, no están reglamentadas adecuadamente, porque los CVs cuando realizan sus denuncias con relación a transgresiones a Ordenanzas, Resoluciones Municipales y normas en un determinado proyecto, no son respaldados por sus compañeros, por ejemplo puede darse el caso de que en un Distrito o Cantón, por favoritismo político se estén ejecutando obras civiles sin regirse a las normas legales, aquí surgen divisiones entre los sujetos de la Participación Popular,

porque el CV que pretendiera denunciar estas irregularidades, se estaría enfrentando a aquellos otros miembros del Comité en cuyos Distritos o Cantones no existe problemas de esta naturaleza.

Si bien en caso de transgresión de un GM, se prevé la suspensión y/o congelamiento de las cuentas de los recursos de coparticipación tributaria, en la actualidad a partir de la promulgación de la Ley 2235 del Diálogo Nacional el 31 de julio de 2001 y la puesta en práctica la EBRP, los municipios del país también cuentan con los recursos de la Condonación de la Deuda Externa denominada Cuenta del Diálogo, siendo que estos recursos pueden continuar siendo mal utilizados, malversados o dispuestos discrecionalmente por los Ejecutivos Municipales, aún inclusive cuando dichas denuncias hayan sido aceptadas por el Poder Ejecutivo, debido a que el congelamiento de los recursos sólo prevé para los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria o Participación Popular, excluyendo de esta manera a los Recursos del Alivio de la Deuda e Ingresos Municipales Propios.

Ante esta situación, no existe ninguna disposición legal que establezca y garantice la suspensión y/o congelamiento de los recursos del Diálogo Nacional e Ingresos Municipales Propios, que sea concordante con el Art. 11° de la Ley 1551, por transgresiones de los Gobiernos Municipales.

3.3.- LEY 1702 DE MODIFICACIONES Y AMPLIACIONES A LA LEY 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR

La Ley 1702 en su Art. 4° complementa ligeramente los derechos y atribuciones de las OTBs, establecidas en el Art. 7° inc. d) de la Ley 1551, referente a que se proponga la ratificación o el cambio de autoridades de

educación y salud, además se supervisen el manejo de estos servicios en el marco de la Ley.

En su Art. 5°, la Ley 1702 modifica sustancialmente a 10 % el porcentaje que destina en gastos corrientes el GM de los recursos de la Participación Popular, con relación a lo establecido por la Ley 1551 en su Art. 10° inciso b), que no se destinen en gastos corrientes más del 15 %.

Los Artículos 4° y 5° mencionados en la Ley 1702, contradicen el Art. 7° del D.S. 23813, donde indica que, los CVs y por ende las OTBs no tendrán injerencia en asuntos administrativos del Gobierno Municipal.

Las modificaciones efectuadas en estos dos artículos, podrían considerarse como una participación importante y grande de la sociedad por medio de sus representantes, pero en los hechos y la práctica los derechos y atribuciones ya establecidos en la Ley 1551, respecto a la ratificación o cambio de autoridades educativas y de salud de la respectiva jurisdicción municipal, ha provocado mayores problemas a los representantes de las OTBs, debido a la excesiva politización existente, donde los cargos en estas áreas son designados por favores políticos, otro de los problemas significativos con que tropiezan las OTBs, es el gran desconocimiento que tienen de esta normativa.

Sin embargo, el derecho y atribuciones de las OTBs, si bien se amplían hasta la supervisión de los servicios, además de la ratificación y cambio de autoridades educativas y de salud, gran parte de la población no conoce la forma de supervisión de estos servicios, motivo por el cual cuando existen quejas y denuncias sobre los malos servicios de educación y salud no mencionan el derecho legal de estas acciones.

3.4.- LEY 2028 DE MUNICIPALIDADES

La Ley 2028 en su título VI a partir de los artículos del 146° al 152° establece de manera particular el Control Social y la Participación Popular, donde amplía los derechos de la OTBs, especificando la relación de estos con el Alcalde y el Concejo Municipal, así como sus obligaciones consideradas en la Constitución Política del Estado, la presente Ley, la LPP y otras leyes vigentes en el país. De la misma forma, reitera las atribuciones del CV respecto a su participación en la elaboración de los planes municipales y la evaluación de la ejecución presupuestaria de los planes indicados, asimismo, el control del cumplimiento de los porcentajes para los gastos de inversión y gasto corriente de los recursos de Coparticipación Tributaria.

En su Art. 151° norma el origen de los recursos del Fondo de Control Social en el Municipio, en tres formas: aportes de las OTBs y Asociaciones Comunitarias, contribuciones de asociaciones o fundaciones y recursos de coparticipación tributaria, asignado por porcentajes según la cantidad de población, desde:

- 1 % hasta 10.000 habitantes
- 0.75 % de 10.000 a 25.000 habitantes
- 0.50 % de 25.000 a 100.000 habitantes
- 0.25 % más de 100.000 habitantes

Esta Ley en su título VI, es bastante reiterativa referente a la Ley 1551 y a las demás leyes y Decretos Reglamentarios, debido a que norma las atribuciones y obligaciones de los habitantes de la jurisdicción municipal, como también las atribuciones del CV, reglamentación del Fondo de Control Social con muy pocos cambios principalmente en la terminología empleada.

En tal virtud, en la Ley 2028 se estableció que las normas existentes en los artículos del 146° al 152° respecto al Control Social y la Participación Popular son insuficientes, asimismo, se observó que no existen disposiciones legales que regulen las sanciones al incumplimiento de las normas del Control Social por funcionarios del Concejo y Ejecutivo Municipal, por ser estas instancias las que más incurren en infracciones a la Ley 1551 y a las normativas de Control Social sobre los recursos provenientes de Coparticipación Tributaria.

3.5.- LEY 2235 DEL DIÁLOGO NACIONAL

La Ley 2235 en su Título IV, Capítulo I artículos 25° y 26° establece de manera específica los alcances del Control Social, definiéndolo como el derecho de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información de la instituciones públicas por parte de las OTBs y análisis de los instrumentos de control social.

El Art. 26° legisla los instrumentos para el Control Social, mediante los cuales se ejerce el control en representación de la sociedad civil, a los siguientes documentos: Proyecto de obra en la comunidad; PDM y POA en el nivel Municipal; PDD y POA de la Prefectura en el nivel Departamental; y la EBRP, POA de Entidades Públicas y el movimiento de la Cuenta Especial Diálogo 2000; e información socioeconómica generado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el nivel Nacional.

La Ley 2235, que deroga el Artículo 10, inciso a) de la Ley 1551 de Participación Popular y el Artículo 15 del Decreto Reglamentario 24447 de los comités de vigilancia, establece en su Capítulo II Art. 27° de manera particular normativas para el ejercicio del Control Social por el CV en la jurisdicción

municipal y mancomunidades, ampliando sus atribuciones además de las ya reconocidas por disposiciones legales vigentes, respecto a vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los GMs, donde se incluye además los recursos de de la Cuenta Especial del Diálogo 2000.

En su Art. 28° crea el CODEPES en representación de los sectores productivos al interior del municipio para que coadyuven las atribuciones del CV referente al apoyo de la Planificación Participativa Municipal, asimismo, en el nivel de la Mancomunidad de Municipios un delegado del CODEPES conformará la instancia de Control Social con los Presidentes del CV de cada Municipio.

La Ley 2235 en su Capítulo III a partir de los artículos del 29° al 31° crea los MCS en el nivel Departamental, en representación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas y socialmente reconocidas de alcance Regional y Departamental, facultado para el ejercicio del control social y la designación de vigilantes, denominados síndicos ante el Consejo Departamental de la Prefectura y al Comité Departamental de Aprobación de Proyectos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

Igualmente, se crea el MNCS en representación de los Mecanismos Departamentales y organizaciones nacionales para que ejerza el control social a nivel nacional y junto al Poder Ejecutivo del Estado, evalúen los efectos e impactos de la EBRP, la designación de síndicos o vigilantes sociales ante el DUF, además de realizar el seguimiento a la gestión y ejecución de proyectos, asimismo, conocer en detalle el movimiento de los recursos HIPIC o Cuenta Especial del Diálogo 2000.

Similar a la creación de los CVs en la Ley 1551, se crea el CODEPÈS como instancia de control social en el nivel municipal, el MDSCS como instancia a nivel Departamental y el MNCS como instancia a nivel Nacional, cada una de estas instancias con determinadas atribuciones específicas.

Ante esta situación, se observó que la Ley 2235 ignora totalmente los recursos y los medios para ejercer estas atribuciones. Asimismo, otro de los grandes vacíos e insuficientes en esta ley, es la falta de sanciones a los servidores públicos por el incumplimiento de estas normas en las instituciones públicas.

Por otro lado, la facultad que se da a la Iglesia Católica de organizar los Mecanismos de Control Social Departamentales y Nacional, provoca susceptibilidades en las organizaciones no muy relacionadas a éste clero, razón, para que la composición de estas dos instancias este compuesta en su mayor parte por Organizaciones No Gubernamentales.

3.6.- LEY 2296 DE GASTOS MUNICIPALES

En su Art. 4°, la Ley 2296 se refiere a las atribuciones de los CVs, donde nuevamente se modifican estas por enésima vez, hasta la facultad de controlar que no se destinen en gastos de funcionamiento del Gobierno Municipal porcentajes mayores a los establecidos en el Art. 3° de esta Ley, es decir que no se pueden destinar recursos que sobrepasen el 25 % sobre el total de ingresos de las fuentes de recursos de Coparticipación Tributaria e Ingresos Municipales Propios, con excepción de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 o Alivio de la Deuda (HIPIC II).

Al CV se le hace dificultoso cumplir esta atribución, porque la información respecto a los recursos percibidos por un municipio de diferentes fuentes de financiamiento son incompletas y extemporáneas que no pueden verificarse totalmente, por la poca voluntad y escasa claridad que demuestran los Ejecutivos Municipales sobre estos gastos.

3.7.- DECRETO SUPREMO 23813 REGLAMENTO DE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS Y PATRIMONIALES DE LA LEY 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Para el cumplimiento del Art. 11° de la Ley 1551, el D.S. 23813 en su Art. 7° amplía el procedimiento a las observaciones efectuadas por el CV hacia el Alcalde Municipal, quién la remitirá al Concejo para su contestación en 15 días. Si el GM .no contesta o la respuesta no corrige las observaciones, se remitirá al Poder Ejecutivo mediante la Secretaria Nacional de Hacienda, quién la evalúa en 30 días, en caso de que la denuncia tenga fundamento, requerirá a la Municipalidad transgresora lo subsane las observaciones en 15 días, caso contrario la denuncia se realiza al Honorable Senado Nacional para que evalúe y en caso de admitir la denuncia proceda a suspender los recursos de la coparticipación tributaria. Asimismo, establece que el CV en cumplimiento de sus atribuciones de Control Social, efectuará el seguimiento y observancia de las Resoluciones y Ordenanzas emitidas por el GM, además puntualiza que los CVs no tendrán injerencia en asuntos administrativos del GM.

En el Art. 8°, se establece a que si el Senado Nacional confirma la denuncia, se mantendrá la suspensión de los recursos de Coparticipación Tributaria y dará lugar a la acumulación de estos en la cuenta respectiva. La suspensión será levantada si la Resolución Senatorial no encuentra fundada la denuncia.

La transgresión de Ordenanzas y Resoluciones Municipales de parte del GM, referidas a la administración de los recursos de Coparticipación Tributaria, han desembocado en una reacción de los CV que realizan sus denuncias a las instancias respectivas y como consecuencia de ello resulta el congelamiento de las cuentas. Medida que en la práctica más que una sanción para el Ejecutivo Municipal, ha resultado en realidad un castigo para la población debido a la paralización de proyectos y obras en ejecución.

También, para el cumplimiento del Art. 11° de la Ley 1551, el D.S. 24447 en su Art. 63° establece que la denuncia se realizará ante el Alcalde y este lo remitirá al Concejo Municipal para su contestación en 15 días. Si el GM no contesta o la respuesta no corrige las observaciones, se remitirá al Poder Ejecutivo mediante el Consejo Departamental respectivo, quién la evalúa en 45 días, en caso de que la denuncia tenga fundamento, requerirá a la Municipalidad transgresora lo subsane las observaciones en 15 días. Si los descargos presentados por el Ejecutivo Municipal no son de conformidad del Consejo Departamental, este remitirá obrados al Prefecto, quién realizará la denuncia del Poder Ejecutivo ante el Honorable Senado Nacional para que evalúe y en caso de admitir la denuncia proceda a congelar los recursos de la coparticipación tributaria. Si el Senado Nacional confirma la denuncia, se mantendrá el congelamiento de los recursos y dará lugar a la acumulación de estos en la cuenta respectiva. El congelamiento será levantado si la Resolución Senatorial declara improbadada la denuncia.

Asimismo, existe confusión respecto a la instancia que evalúa la denuncia para la suspensión de los recursos de Participación Popular, pues la Ley 1551 en su Art. 11° indica que la evaluación lo realizará el Poder Ejecutivo, el D.S. 23813 en su Art. 7° establece que la evaluación lo efectuará la Secretaria Nacional de Hacienda y finalmente el D.S. 24447 en su Art. 63° establece que la evaluación lo efectuará el Consejo Departamental respectivo.

Ante esta situación, el tema de la suspensión y/o congelamiento de las cuentas de los recursos de Coparticipación Tributaria como se establecen en la Ley 1551 y los Decretos Supremos. 23813 y 24447, generan confusión a los CVs dificultando sus atribuciones de Control Social, pero además da lugar esta medida a una mayor malversación de fondos, debido a que el congelamiento esta previsto solo para los recursos de Coparticipación Tributaria, pero los alcaldes disponen también de otros recursos como las cuentas del Diálogo Nacional y los Ingresos Municipales Propios del municipio, del cual disponen de manera indiscriminada sin que nadie ni ninguna institución pueda controlar esta situación.

3.8.- DECRETO SUPREMO 23858 REGLAMENTO DE LAS ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE

El D.S. 23858 en su Título I, Capítulo I artículos 1° al 4° establece de manera particular los Sujetos de la Participación Popular y a los efectos de la Ley 1551, define a la OTBs, como la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guardan una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del GM de la jurisdicción donde está ubicada, entre los que esta el Pueblo Indígena, dentro del cual se considera a las Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente, Ayllus, Comunidades Indígenas y otras; la Comunidad Campesina como unidad básica de la organización social del ámbito rural constituida por familias campesinas; y la Junta Vecinal que representa a la población en un determinado barrio o unidad vecinal y relaciona a estas organizaciones ante el GM.

Se promueve la participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades y funciones de representación, además de la participación de los jóvenes y ancianos. Por otra parte indica que los proyectos y servicios ejecutados por los GMs estarán en base a las prioridades definidas por las OTBs.

Este Decreto Reglamentario, complementa las atribuciones y funciones del CV enunciados en el Art. 10° párrafo I de la LPP, respecto a la articulación de las demandas de las OTBs, reglamenta la forma de constitución del CV, establece la periodicidad con que el CV informará a sus representados, la forma de elección de los representantes, su revocabilidad y su funcionamiento. Asimismo, este reglamento reitera en gran parte lo dispuesto por las anteriores normas y como resultado se ve una escasa complementación a los vacíos jurídicos en el tema del Control Social.

En su Art. 2° incorpora la igualdad de oportunidades para la mujer en las OTBs, pero en la práctica esta representación no se efectiviza por el elevado machismo de nuestras culturas, derecho de igualdad que no solo se da al interior de los CVs, sino también con mayor énfasis al interior de las familias, aunque existen otras razones y factores que también influyen en la falta de igualdad de oportunidades para las mujeres especialmente en las áreas rurales.

El Art. 14° párrafo III se refiere a la constitución de nuevos CVs a través de convocatorias, plazos y difusión por medios de comunicación de la directiva cesante, situación que no se cumple en muchos casos, debido a los conflictos internos e intereses particulares y políticos de los miembros de CVs cesantes, donde generalmente son las OTBs las que exigen el cambio del CV.

Existe una tenue contradicción entre el Art. 16° párrafo II y el Art. 19°, ya que el primero otorga la posibilidad de designación del CV según sus usos y costumbres mientras el segundo prevé requisitos para tal designación. Si bien se ha normado diferentes aspectos del funcionamiento del CV, las mismas que muestran insuficiencias, sin embargo no existe en ninguna de las leyes y demás disposiciones legales, sanciones expresas en cuanto al incumplimiento del ejercicio del Control Social o a los delitos cometidos en el ejercicio de las atribuciones por los CVs y las OTBs.

3.9.- DECRETO SUPREMO 24447 REGLAMENTACIÓN COMPLEMENTARIA DE LAS LEYES 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y 1654 DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El D.S. 24447 en su Título I, Capítulo III artículos 10° al 18° reglamenta algunos aspectos del CV relacionado al periodo de funciones ampliándolo a dos años, con derecho a reelección. Además, norma el procedimiento y las causales de suplencia para asumir la titularidad por los miembros del CV, las causales de revocatoria de mandato y el procedimiento y forma por el que fue elegido el representante.

El Art. 14° especifica, los documentos, sobre los cuales el CV debe pronunciarse, en este caso la Formulación y Cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, Formulación y Ejecución física-presupuestaria del Plan Operativo Anual.

El Art. 16° legaliza la independencia del CV, exhortando a los órganos públicos de abstener su intervención en la gestión del CV.

Por otra parte, en los artículos 17° y 18° amplía las atribuciones del CV en cuanto a su intervención en las Defensorías del niño, niña y adolescente, facultándole su control y vigilancia. También norma la relación de otras formas de organización, como directorios sectoriales o comités, mediante la obligación de coordinar e informar de sus actividades al CV.

El Art. 63° para el cumplimiento del Art. 11° de la Ley 1551 incorpora un nuevo procedimiento para el congelamiento de los recursos de Participación Popular, por intermedio de los Consejos Departamentales y Prefectos.

La ampliación de atribuciones respecto a las Defensorías del niño, niña y adolescentes no hacen otra cosa que sobrecargar una serie de trabajos que deben cumplir los miembros del CV, tomando en cuenta que es una actividad no remunerada.

Aunque se deroga el párrafo II del Art. 14° del D.S. 23858 que establecía el periodo de funciones de los miembros del CV en un año, por el establecido en el D.S. 24447 a dos años, el hecho de que las últimas ediciones de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa todavía contengan en sus páginas artículos derogados, estas fallas generan confusión en miembros nuevos de los CVs, aunque esta situación no puede considerarse un problema grave dentro de los muchos que enfrentan los CVs.

Se limita la labor de los CVs para ejercer el Control Social solo para los recursos de Coparticipación Tributaria, olvidando incluir otros recursos también importantes como los recursos de Alivio de la Deuda (HIPC II) e Ingresos Municipales Propios, que en algunos municipios principalmente urbanos son montos muy significativos.

En contraposición con el Art. 18° del D.S. 23858, donde indica que el CV solicitará testimonios y copias de las Resoluciones y Ordenanzas emitidas por el GM, sobre los cuales también podrá pedir aclaraciones, sugerir complementaciones, enmiendas y pronunciarse al respecto.

De la misma manera, los artículos 7° y 10° de la Ley 1551 y el Art. 18° del D.S. 23858 le dan al CV amplias facultades sobre el quehacer del GM, pero en el Art. 14° del presente D.S. 24447 se minimiza estas facultades a la Formulación del PDM, Formulación y Ejecución Presupuestaria del POA, generando una mayor confusión en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones de Control Social del CV.

Se genera un conflicto sobre el procedimiento y plazos en días que siguen las denuncias efectuadas por el CV, respecto al congelamiento de recursos establecidos en el Art.63° del presente D.S. 24447, aumentando a 45 días el término de evaluación en el Consejo Departamental, cuando esta misma función realizada por la Secretaria Nacional de Hacienda norma en 30 días en el Art. 7° del D.S. 23813. Por primera vez, aparece el término Secretaria Departamental de Participación Popular como una instancia técnica de apoyo para la evaluación realizada por el Consejo Departamental, cuyo aspecto no es considerado en anteriores disposiciones legales sobre procedimientos para el congelamiento de recursos de Participación Popular.

3.10.- DECRETO SUPREMO 24790 DEL FONDO DE CONTROL SOCIAL

El D.S. 24790 artículos 1° y 2° crea el Fondo de Control Social, con la finalidad de apoyar el cumplimiento de las atribuciones del CV, bajo la dirección de la Secretaria Nacional de Participación Popular.

El Art. 10° establece los montos fijos de recursos económicos destinados a los CVs, tomando en cuenta la cantidad de población y el procedimiento para la disposición de los mismos.

Se instituye al Concejo Municipal de la jurisdicción, la acreditación de los miembros del CV mediante resolución. La duplicidad de representación da lugar al rechazo de la solicitud de acreditación, para que se resuelva el conflicto al interior del CV y las OTBs en un plazo de 10 días, caso contrario será resuelta por el Concejo Municipal de la jurisdicción.

El hecho de que la acreditación a los CVs se efectúe por el Concejo Municipal, ha dado lugar a que se continúe con actos de corrupción, con nombramientos políticos de CVs, que también dió lugar a un mal manejo de los recursos económicos municipales. Referente al conflicto de la duplicidad de representantes y la solución de estos conflictos por el Concejo Municipal, en la práctica, está instancia no es la más adecuada y confiable para solucionar este problema, debido a los intereses político partidarios y económicos que conlleva esta situación.

En consecuencia, la fiscalización sobre los gastos realizados por los CVs y la presentación de informes a la Secretaria Nacional de Participación Popular no se realizaron, generando en los miembros del CV un interés personal por el manejo de los recursos del Fondo de Control Social.

Aunque varios artículos del D.S. 24790 fueron derogados por el D.S. 26130, es importante conocer el proceso que sufrió esta normativa del Fondo de Control Social.

3.11.- DECRETO SUPREMO 26130 ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE CONTROL SOCIAL

El D.S. 26130 en su Capítulo I artículos 1° al 4° reglamenta la administración y rendición de cuentas de los recursos del Fondo de Control Social asignados a los Comités de Vigilancia, conforme establece el Art.151° de la Ley 2028, en base a los principios de sostenibilidad, legalidad, transparencia y concurrencia.

En el Capítulo IV, los artículos 7° y 8° norman los gastos y actividades elegibles para efectivizar las atribuciones de los CVs, financiados con los Fondos de Control Social para: pasajes, combustibles, alimentación, hospedaje, publicidad y material de escritorio con la prohibición expresa de cualquier tipo de pago de remuneraciones.

En el Capítulo V, los artículos 10° y 11° establecen el nombramiento de responsables para solicitar y administrar los recursos del Fondo de Control Social al interior del CV y su comunicación al Ejecutivo Municipal, instancia que realizará la apertura de una cuenta fiscal destinado al manejo de los recursos del Fondo de Control Social en municipios con población igual o mayor a los 25.000 habitantes.

Los artículos del 16° al 19° disponen que el CV tiene la responsabilidad de informar de sus actividades y gestiones trimestralmente al Concejo Municipal y OTBs. También, se establece que los Fondos de Control Social no ejecutados, no podrán ser revertidos ni destinados por los alcaldes para otros fines, debiendo mantenerse en custodia y reprogramados para la siguiente gestión estos recursos.

La prohibición de que los Fondos de Control Social, no deben ser asignados al pago de remuneraciones se ha incumplido, principalmente en municipios urbanos donde existe la necesidad del CV de contratar personal de apoyo como secretarias. En tal virtud, esta situación anómala no ha sido analizada ni mencionada por las instituciones organizadoras de eventos para CVs, en este caso el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunal de las Prefecturas, Ministerio de Participación Popular y otras instancias competentes. Por consiguiente, no se han iniciado acciones legales contra el uso inadecuado de los recursos de Control Social, dejando en la impunidad el peculado y la malversación de fondos.

En referencia a la asignación del Fondo de Control Social por el GM, tampoco se conoce de acciones legales a Ejecutivos Municipales que simplemente se han negado a entregar estos recursos al CV por intereses particulares y/o políticos.

3.12.- DECRETO SUPREMO 26142 MANCOMUNIDADES

El D.S. 26142 en su Art. 14° establece la Participación y Control Social en las Mancomunidades de Municipios, ejercida por las organizaciones sociales, coordinadas por los CVs de los GM miembros de la Mancomunidad, quienes establecen un mecanismo que permite el ejercicio de sus derechos y obligaciones en base a un reglamento de funcionamiento aprobada por esta misma instancia. Sin embargo, el Control Social al interior de las Mancomunidades de Municipios, está reglamentada de manera parcial, no contempla un solo procedimiento mediante el cual se pueda ejercer este derecho. También, no toma en cuenta los recursos necesarios, para el cumplimiento del Control Social en las mancomunidades.

Por consiguiente, el Control Social normado en este Decreto Supremo es insuficiente y adolece de muchos vacíos jurídicos. Añadido a todo ello, la importancia de mencionar que esta norma no fue socializada al conjunto de las organizaciones sociales, por lo mismo no tiene aplicación, aunque algunas mancomunidades tienen definidas sus propias particularidades de participación y Control Social.

3.13.- DECRETO SUPREMO 26564 REGLAMENTO A LA LEY DEL DIÁLOGO NACIONAL

El D.S. 26564 reglamenta a la Ley del Diálogo Nacional en aspectos como: las garantías constitucionales para el ejercicio del Control Social a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil por medio de sus representantes, el CV y MCSs. Este Decreto en su Art. 4° establece el acceso a la información en el Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación (CISE) y de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), que en coordinación con el MNCS, acordará los canales de información, de la misma forma las instancias departamentales y municipales deberán acordar la periodicidad de flujo de información.

El Art. 5° insta los niveles de Control Social: CV en el nivel Municipal, MCS en el nivel Departamental y MCS en el nivel Nacional, para que puedan cumplir sus atribuciones de manera coordinada y de forma complementaria.

Asimismo, se indica que dentro del alcance del Control Social, el Poder Ejecutivo debe coordinar con los MCSs la organización, realización y evaluación del Diálogo Nacional a realizarse cada 3 Años, según el Art. 33° de la Ley 2235 del Diálogo Nacional.

El Título II del presente Decreto reglamenta el Control Social en el nivel Municipal, mediante pronunciamientos del CV respecto a los instrumentos de Control Social, como: PDM, POA, Evaluación Semestral sobre el cumplimiento de políticas y Ejecución Presupuestaria junto al Concejo Municipal.

El Art. 9° de este Decreto, amplía las atribuciones de los CV, hasta el inicio de las acciones legales por omisión de normas en el Concejo o Ejecutivo Municipal, para lo cual podrán hacer uso de los recursos del Fondo de Control Social, remitiendo copia a la Contraloría General de la República.

El Capítulo II reglamenta el Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES) en su objeto, naturaleza, atribuciones, representación, periodo de mandato de 2 años, forma de elección y conformación, requisitos para ser miembros del CODEPES, la suplencia, revocabilidad de representación, jerarquía y responsabilidad de los miembros de esta instancia.

El Título III a partir del Art. 20° al 42° reglamenta aspectos generales de los MCSs en cuanto a su naturaleza, objeto, representación, acreditación y los recursos para su funcionamiento, dándoles la tarea de procurar los recursos económicos necesarios a las mismas instancias de Control Social en el nivel Departamental y Nacional respectivamente.

Por otro lado, se complementa las atribuciones establecidas para los MDCSs en el Art. 31° de la Ley 2235 del Diálogo Nacional, con otras de apoyo hacia la cultura democrática de participación social, ejercicio de la ciudadanía plena y la información de sus acciones y actividades a la sociedad civil a la que representa.

También, se instituye el ejercicio de Control Social a proyectos financiados por el FNDR a nivel Departamental, así como la representación para iniciar acciones legales en contra de los responsables ante el Ministerio Público, remitiendo copia de las acciones legales a la Contraloría General de la República.

Este decreto, en su Título III, Capítulo III reglamenta al MNCS complementando las atribuciones enunciadas en el Art. 30° de la Ley del Diálogo Nacional con otros similares a los MDCSs mencionados en líneas precedentes.

Entre las disposiciones transitorias se dispone que la conformación de los CODEPES, estará a cargo de los Concejos Municipales en coordinación con los CVs. Se complementa el Art. 7° del D.S. 26130 que dispone los gastos y actividades elegibles de los CVs con los recursos del Fondo de Control Social, incluyendo el ítem pago de servicio de comunicaciones.

A su vez, el Art. 5° de este Decreto, se refiere al Sistema de Control Social en sus diferentes niveles: Municipal, Departamental y Nacional, donde la integración, coordinación, complementariedad y subsidiariedad apenas si existe debido a muchas dificultades, pero principalmente a la falta del factor económico para la articulación del Sistema. El hecho de otorgar grandes atribuciones a los MCSs, como la coordinación del Diálogo, por lo menos cada 3 años, el seguimiento y la evaluación a la EBRP, junto al Poder Ejecutivo, la tarea de velar por una participación social efectiva en procesos participativos, llevados a cabo por el gobierno ha desgastado la imagen de los MCSs, Institución que muy apenas logra conseguir financiamiento para algunas pequeñas acciones en relación a sus atribuciones.

Los pronunciamientos de los CVs frente a los instrumentos de Control Social, en el ejercicio de sus atribuciones no son coercitivos para la gran mayoría de los Gobiernos Municipales. Por otra parte, el Control Social a proyectos financiados por el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) no funciona tal como se establece en el Art. 8° de este Decreto por 2 razones:

La primera, porque gran parte de los MDCSs han designado la labor de síndicos en personas profesionales pero sin remuneración, razón por la que no existe autoridad al interior de los MCSs, para exigir a estas personas un trabajo efectivo en base a sus atribuciones. La Segunda, debido al desconocimiento de esta norma en los CVs, los mismos no cuentan con sus representantes en el Comité Departamental de Aprobación de Proyectos (CDAP), Directorio Único de Fondos (DUF) y el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), por este motivo los vigilantes realizan sus observaciones o reclamos de forma directa ante estas instancias principalmente al FPS y no por intermedio de sus síndicos, como debería ser.

La formación del CODEPES y las amplias atribuciones establecidas en el Art. 13° de este Decreto, no han sido comprendidas por los CVs, creando susceptibilidades y rechazo desde el principio, razón por la cual, no se conoce la existencia de esta organización a la que muchas instituciones y ONGs trataron de apoyar en su creación y funcionamiento, pero fueron suprimidos por falta de legitimidad de la instancia competente para su creación, en este caso los Concejos Municipales.

En algunos municipios en los que el GM colaboró para la creación del CODEPES, fueron conformados con personas sin representación para esta organización, en el que se incluyeron a empleados del GM, miembros del CV y miembros de OTBs, con una carencia clara de representación del sector productivo.

El Art. 37° del presente Decreto, referido al Control Social de los recursos HIPC II de la Cuenta Especial del Diálogo 2000, no son trascendentales para el ejercicio del Control Social, pero especialmente para el desarrollo de la población, cuando estos recursos, no son invertidos en los ítems establecidos exclusivamente para la reducción de la pobreza conforme establece el Art. 13° de la Ley del Diálogo. Más al contrario son destinados por los GMs a ítems tradicionales cubiertos por los recursos de Coparticipación Tributaria, estableciéndose un vacío jurídico por la falta de sanción de este punto en especial.

ANALISIS DEL CAPÍTULO

A su vez, la lógica participativa inmersa en la dinámica de los movimientos sociales, se vale de la acción directa como mecanismo indirecto de denuncia y sanción. Ésta se expresa con marchas, paros, bloqueos, etc. Sin embargo, no cuenta con recursos directos para la sanción (el derecho a veto, recursos administrativos, y una institucionalidad contralor y judicial fuerte e independiente).

En torno a la LPP, se construyó un gran número de normas complementarias que puntualizan, amplían e interpretan el control social, entre ellos el ejercicio pleno de la ciudadanía. Básicamente, toda esta normativa está destinada a fortalecer las atribuciones de los CVs. en el nivel municipal y la ampliación posterior del control social a nivel departamental y nacional. Por otro lado, en la operatoria del Control Social hay un problema de diseño en los mecanismos de sanción aplicados por los CVs. La sanción no castiga al infractor, sino penaliza al conjunto del municipio. Este aspecto genera conflictos en el uso de instrumento de sanción. Aparentemente, la preocupación está más centrada en la ingeniería del tinglado, antes que en el contenido y el carácter de la participación social para el ejercicio del control social

Se destaca, asimismo, la interrelación entre los CVs, los MDCSs y el MNCS es débil y, en algunos casos, prácticamente inexistente. En otras palabras, resulta difícil poder hablar de un “Sistema” de Control Social. Entre los CVs y los MDCSs han surgido susceptibilidades en torno a la invasión de competencias, lo que refleja la falta de claridad y de conocimiento respecto a sus roles y funciones.

Finalmente en el presente Capítulo, se efectuó una valoración general y explicación sobre los artículos analizados y estudiados en cada una de estas Leyes y Decretos examinados del control social, los mismos que precisaron el ámbito de contradicciones, imprecisiones y sobre posiciones, que constituyen una base legal inadecuada y muy compleja para las organizaciones y representaciones ciudadanas.

CAPITULO IV

VALIDACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL CONTROL SOCIAL

Este capítulo nos permitirá evidenciar el poco conocimiento que se tiene respecto al control social y en los actores que en la actualidad son quienes llevan adelante el seguimiento a las actividades principalmente de los gobiernos municipales, si bien es enteramente conocido del rol que deben desempeñar es también cierto que no conocen las leyes que regulan este control y por ende sus atribuciones competencias y limitaciones, es a falta de este conocimiento que desconocen si es suficiente o no la regulación existente, veremos en el desarrollo de las entrevistas y la información recopilada, que los ingresos transferidos a las municipalidades con referencia a los de coparticipación tributaria, no merecen un total seguimiento por parte de los Comités de Vigilancia y las Organizaciones Territoriales de Base y mucho menos la sociedad civil por desconocimiento cabal de los montos y destino de estos.

4.1.- ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS COMITÉS DE VIGILANCIA

De las preguntas efectuadas a los miembros del comité de vigilancia del municipio de La Paz, podemos claramente evidenciar que en función de las preguntas 1, 3 y 6 consideradas las de mayor preponderancia, que en relación sobre las respuestas emitidas, es claramente evidenciable: a) El desconocimiento casi total sobre lo que es el control social, b) se conoce a quienes se encargo el control por cuanto todos responden que es la sociedad en su conjunto representada por los comités de vigilancia y las organizaciones

territoriales de base y c) es notorio que las competencias que tienen estas instituciones no son suficientes y que es necesaria la ampliación de la norma positiva.

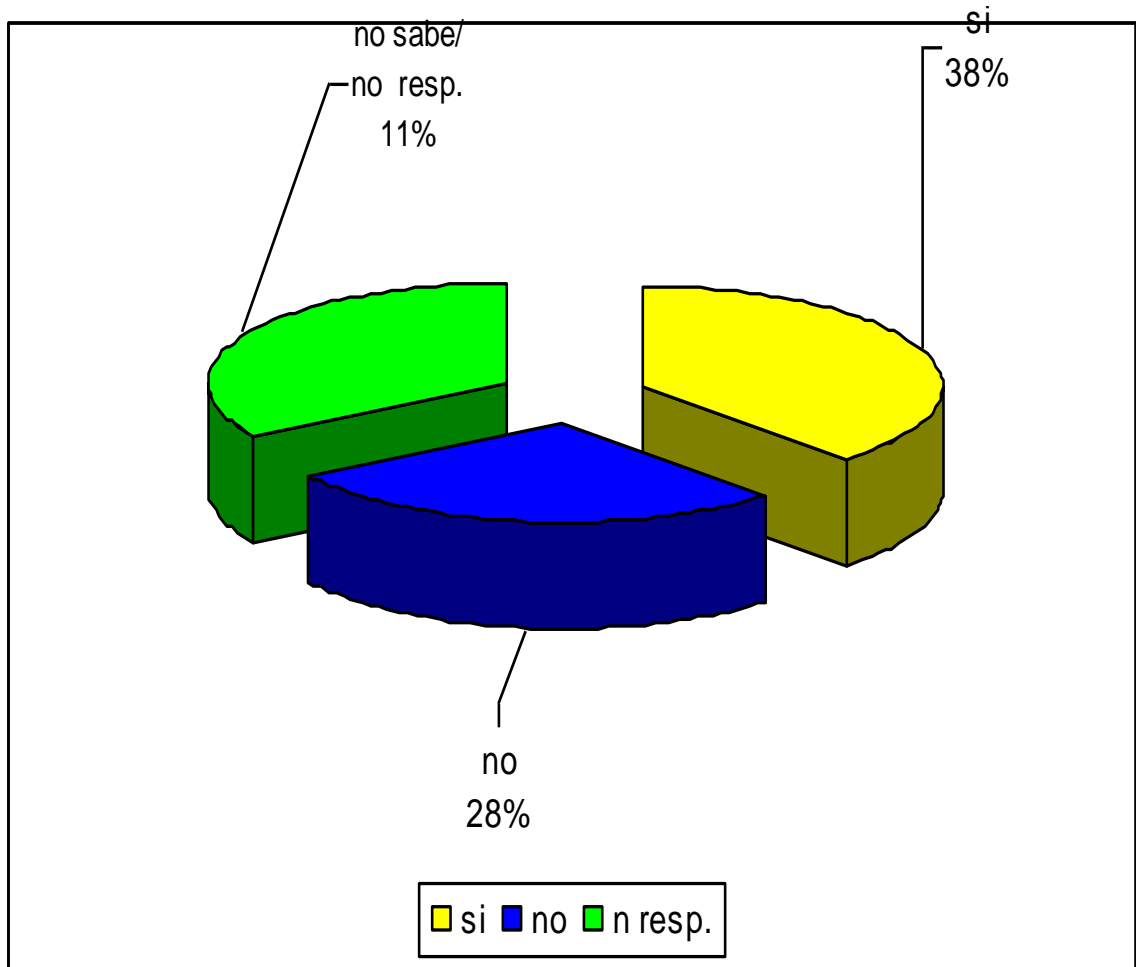
4.2.- ENTREVISTAS REALIZADAS A ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE Y ASOCIACIONES COMUNITARIAS

De las preguntas efectuadas a los presidentes de Juntas Vecinales y Asociaciones Comunitarias Distritales del municipio de La Paz, podemos claramente comprobar que en función de las preguntas 1, 3 y 5 consideradas las de mayor preponderancia, se puede evidenciar en el cuadro siguiente y su gráfica que se mantiene el criterio de falta de conocimiento acerca del concepto de control social y se mantiene sobre quienes deben realizar este seguimiento, también se desconoce si la norma es suficiente o debe profundizarse para mejorar cualitativamente en el control sobre los recursos que se entregan a los municipios por coparticipación tributaria.

| CUADRO COMPARATIVO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A PRESIDENTES DE OTBs | | | | | | | | |
|---|----------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| No. | Nombre | Preg. 1 | Preg 2 | Preg 3 | Preg 4 | Preg 5 | Preg 6 | Preg 7 |
| 1 | Fermín Quispe Callisaya | No sabe | Si | Si | No | Si | Si | Si |
| 2 | Mary Hermosa Vargas | No sabe | No | Si | No | Si | Si | No |
| 3 | Gloria Rua Salazar | Si | Si | Si | No | No | No sabe | No sabe |
| 4 | Eduardo Martín Laguna | No sabe | Si | Si | Si | Si | No | Si |
| 5 | Jacqueline Ramírez Segovia | No | No | No sabe | No | No | Si | Si |
| 6 | Alejandro Noda Pérez | No sabe | Si | No | No | No sabe | Si | No |
| 7 | Fausto Terrazas Robles | Si | Si | No sabe | No | No | No | Si |
| 8 | Luis Gómez Álvarez | No sabe | No sabe | No sabe | No | No sabe | Si | No sabe |
| 9 | Ramiro Moller Calcinas | No sabe | Si | No sabe | Si | No sabe | No | Si |
| 10 | Jorge Capcha Chávez | No sabe | Si | Si | No | Si | No | Si |
| 11 | Norberto Guachalla Paco | No sabe | Si | Si | No | Si | No | Si |
| 12 | Valentín Amaru Choque | No sabe | Si | Si | No | No sabe | No | Si |
| 13 | Gonzalo Calisaya Mamani | No sabe | Si | No sabe | No | Si | No sabe | No sabe |
| 14 | Adrián Zegarra | No sabe | No sabe | Si | No | No sabe | Si | No sabe |
| 15 | Jaime Flores Huanca | No sabe | No | No sabe | No sabe | No sabe | No | Si |
| 16 | Francisco Hilara Laruta | No sabe | Si | No | No | No sabe | No | No sabe |
| 17 | Modesto Villalobos Huanaco | No sabe | Si | No sabe | No | No sabe | No | Si |
| 18 | Marco A. Lavayen Tamayo | Si | Si | No | No | No sabe | No | Si |
| 19 | Willy Bueno Flores | No sabe | Si | No sabe | No | No sabe | No | No |
| 20 | Pablo Quisbert Torres | No sabe | Si | No sabe | No sabe | No sabe | Si | Si |
| 21 | Emilio Flores Katari | No sabe | Si | Si | No | No sabe | No sabe | Si |

| Pregunta | Si | No | No sabe/No responde | Total |
|--------------------|-----------|-----------|----------------------------|--------------|
| 1 | 3 | 1 | 17 | 21 |
| 2 | 16 | 3 | 2 | 21 |
| 3 | 9 | 3 | 9 | 21 |
| 4 | 2 | 17 | 2 | 21 |
| 5 | 6 | 3 | 12 | 21 |
| 6 | 7 | 11 | 3 | 21 |
| 7 | 13 | 3 | 5 | 21 |
| Sub totales | 56 | 41 | 50 | 147 |

| Pregunta | Si | No | No Responde | Total |
|-------------|----|----|-------------|-------|
| Sub totales | 56 | 41 | 50 | 147 |

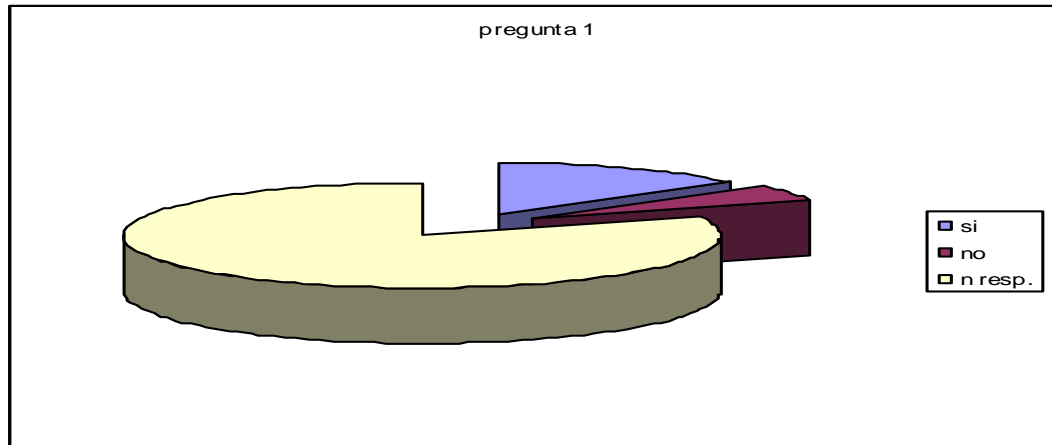


FUENTE: Elaboración propia

ENTREVISTAS REALIZADAS A PRESIDENTES DE OTBs

P 1: ¿Qué entiende por Control Social (CS)?

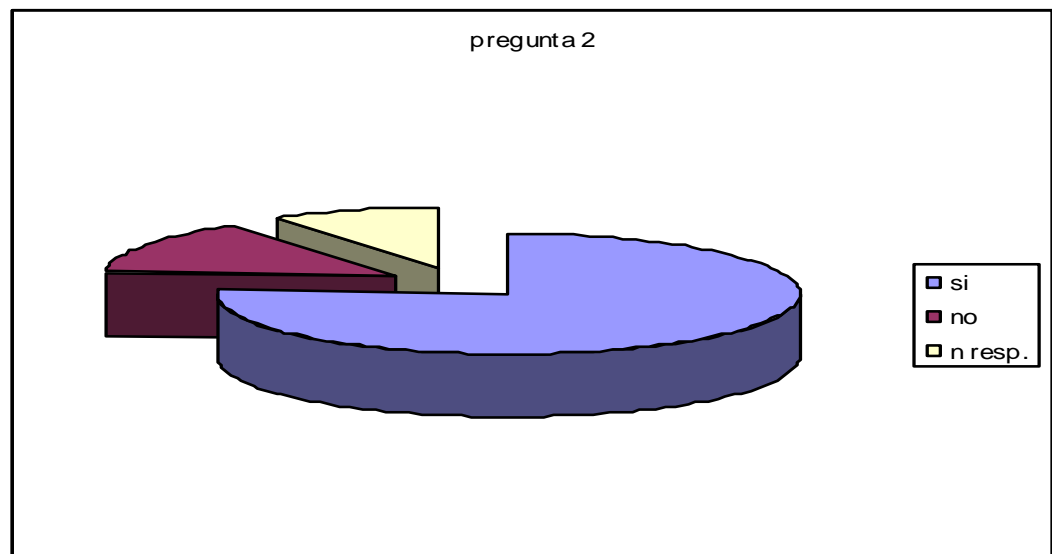
| Pregunta | Si | No | No Responde |
|----------|----|----|-------------|
| 1 | 3 | 1 | 17 |



FUENTE: Elaboración propia

P 2: ¿Quiénes deben realizar el Control Social?

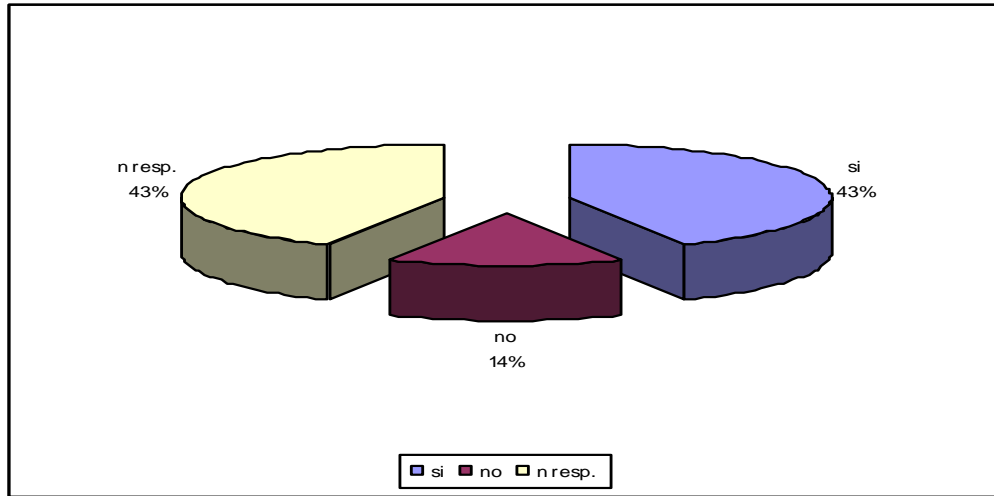
| Pregunta | Si | No | No Responde |
|----------|----|----|-------------|
| 2 | 16 | 3 | 2 |



FUENTE: Elaboración propia

P. 3 ¿Conoce Ud. el CS como atribución y facultad más importante del CV establecida en la LPP?

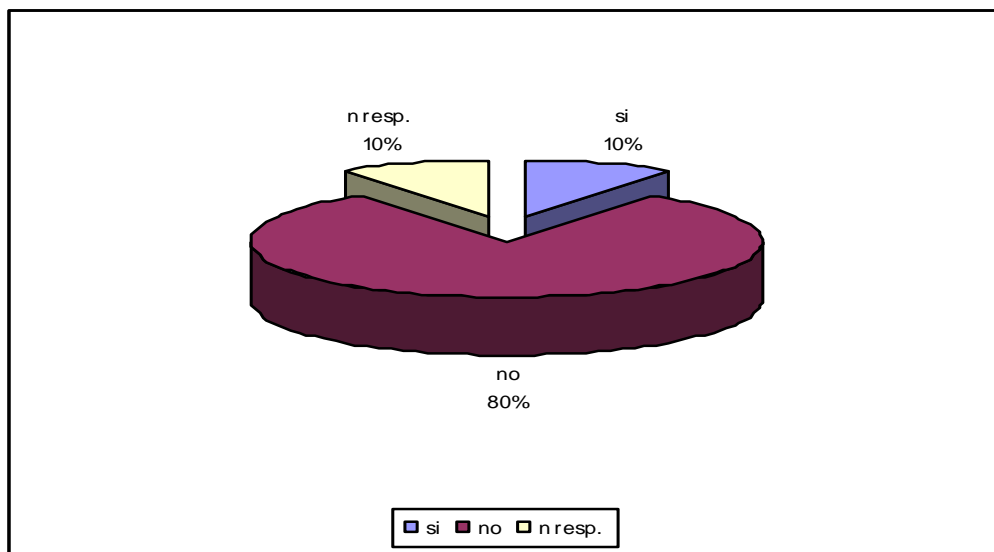
| Pregunta | Si | No | No Responde |
|----------|----|----|-------------|
| 3 | 9 | 3 | 9 |



FUENTE: Elaboración propia

P 4: ¿Cómo describe Ud. la relación entre el Gobierno Municipal y el CV de La Paz?

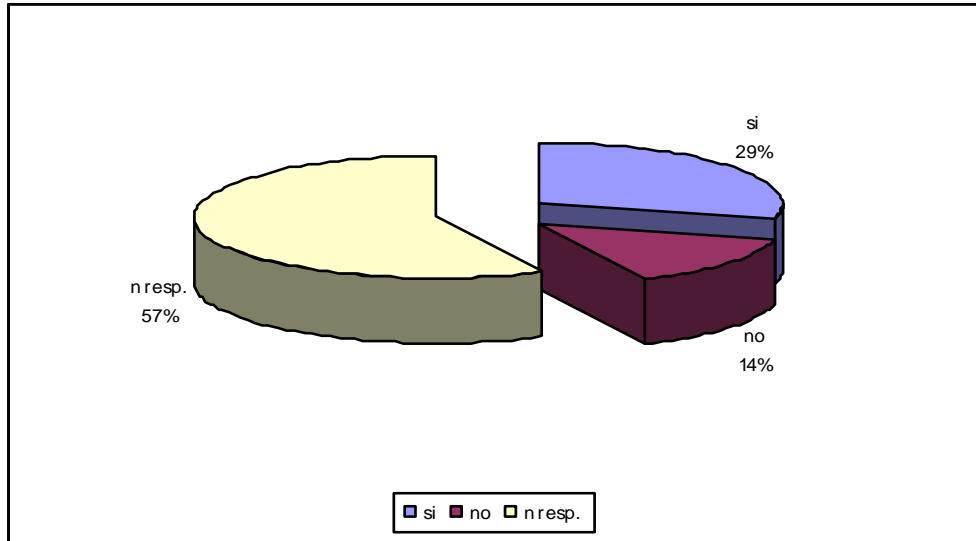
| Pregunta | Si | No | No Responde |
|----------|----|----|-------------|
| 4 | 2 | 17 | 2 |



FUENTE: Elaboración propia

P 5: ¿Cree Ud. que las actuales disposiciones legales que regulan el ejercicio del CS sobre los recursos provenientes de la PP son insuficientes y aisladas re la realidad social, y provoquen un descontrol social? ¿Por qué?

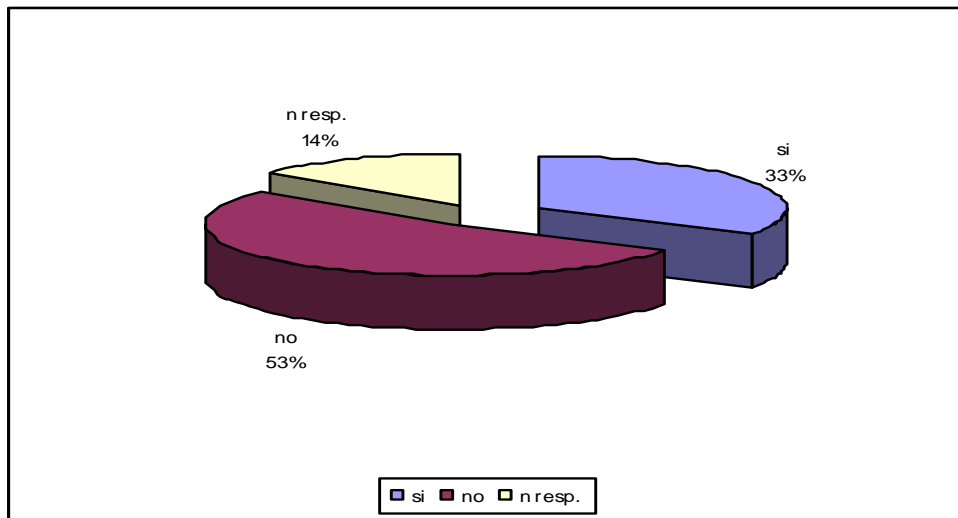
| Pregunta | Si | No | No Responde |
|----------|----|----|-------------|
| 5 | 6 | 3 | 12 |



FUENTE: Elaboración propia

P 6: ¿Cree Ud. que el CV y OTBs del Municipio de La Paz cumplen un efectivo y real CS? ¿Por qué?

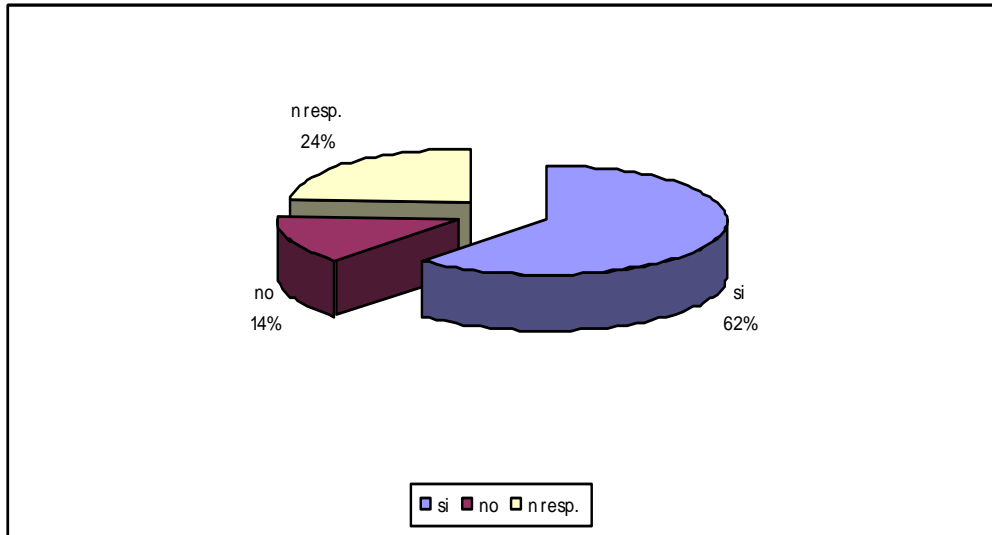
| Pregunta | Si | No | No Responde |
|----------|----|----|-------------|
| 6 | 7 | 11 | 3 |



FUENTE: Elaboración propia

P 7: ¿De acuerdo a su experiencia, qué hace falta en el CS para un ejercicio armonioso?

| Pregunta | Si | No | No Responde |
|----------|----|----|-------------|
| 7 | 13 | 3 | 5 |

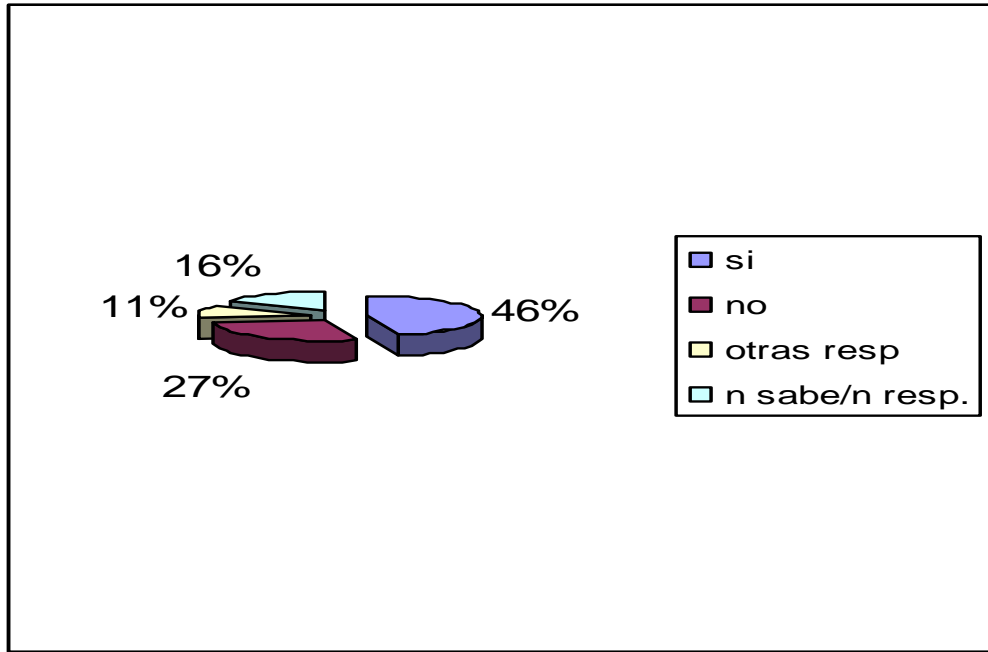


FUENTE: Elaboración propia

| CUADRO COMPARATIVO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A | | | | | | | | | | |
|---|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| REPRESENTANTES DE COMITES DE VIGILANCIA | | | | | | | | | | |
| No. | Nombre | Preg. 1 | Preg. 2 | Preg. 3 | Preg. 4 | Preg. 5 | Preg. 6 | Preg. 7 | Preg. 8 | Preg. 9 |
| 1 | Ramiro Landivar Chavez | Si | Si | No resp | No | Si | Si | Si | Si | Otras |
| 2 | Ernesto Larico Quispe | No | Si | No | No | Si | Si | Si | Si | Otras |
| 3 | Pastora de Gutiérrez | No resp | No | No resp | No | Si | Si | Si | Si | Otras |
| 4 | Mario Quisbert Chipana | No resp | No | No resp | No | No | Si | Si | No | Otras |
| 5 | Augusto Quispe Pañuni | No resp | Si | No resp | No | No | Si | Si | No | Otras |
| 6 | Jorge Vargas Herrera | No resp | No | No resp | Si | No | Si | Si | No | Otras |
| 7 | René Mamani Choque | No | No | Si | Si | Si | Si | Si | No | Otras |
| 8 | Elías Illanes Patón | No resp | Si | No resp | No | Si | Si | No resp | No | Otras |
| 9 | Ángel Rodríguez Apaza | Si | Si | Si | No | No | No | No resp | Si | Otras |
| 10 | Esteban Yana Charcas | No resp | Si | No resp | No | Si | Si | Si | Si | Otras |
| 11 | Elizabeth C. de Méndez | No resp | Si | Si | No | Si | No | Si | Si | Otras |

| Pregunta | Si | No | Otras respuestas | No sabe / No responde |
|--------------------|-----------|-----------|-------------------------|------------------------------|
| 1 | 2 | 2 | | 7 |
| 2 | 7 | 4 | | |
| 3 | 3 | 1 | | 7 |
| 4 | 2 | 9 | | |
| 5 | 7 | 4 | | |
| 6 | 9 | 2 | | |
| 7 | 9 | | | 2 |
| 8 | 6 | 5 | | |
| 9 | | | 11 | |
| Sub totales | 45 | 27 | 11 | 16 |

| Pregunta | Si | No | Otras respuestas | No sabe / No responde |
|-------------|----|----|------------------|-----------------------|
| Sub totales | 45 | 27 | 11 | 16 |

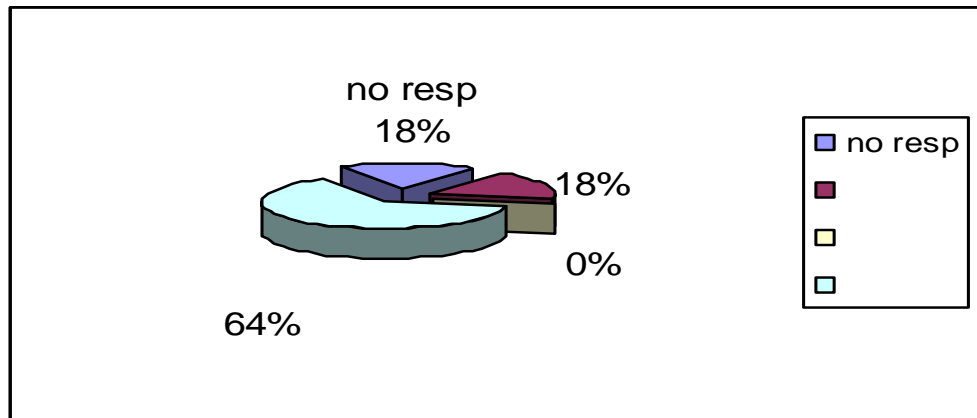


FUENTE: Elaboración propia

| Pregunta | Si | No | Otros | No sabe / no responde |
|----------|----|----|-------|-----------------------|
| 1 | 2 | 2 | | 7 |
| 2 | 7 | 4 | | |
| 3 | 3 | 1 | | 7 |
| 4 | 2 | 9 | | |
| 5 | 7 | 4 | | |
| 6 | 9 | 2 | | |
| 7 | 9 | | | 2 |
| 8 | 6 | 5 | | |
| 9 | | | 11 | |

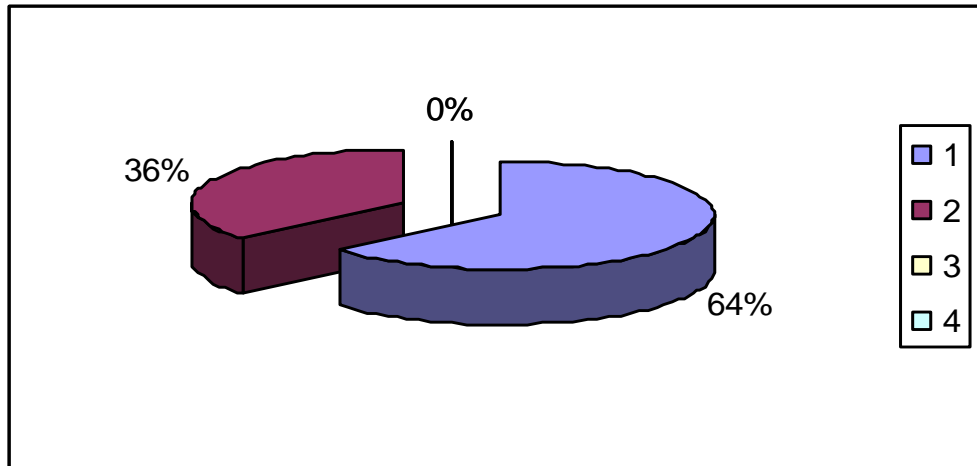
ENTREVISTAS REALIZADAS A REPRESENTANTES DE COMITÉS DE VIGILANCIA

P 1: ¿Qué entiende por Control Social?



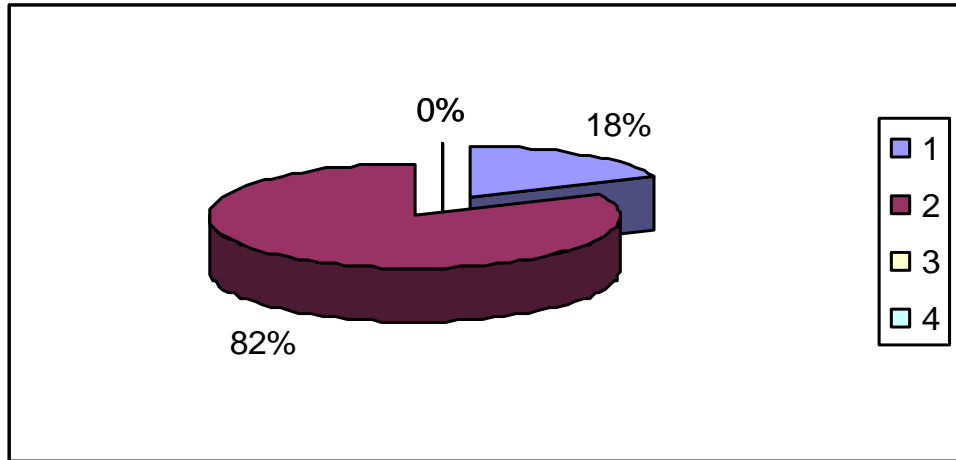
FUENTE: Elaboración propia

P 2: ¿Quiénes deben realizar el Control Social?



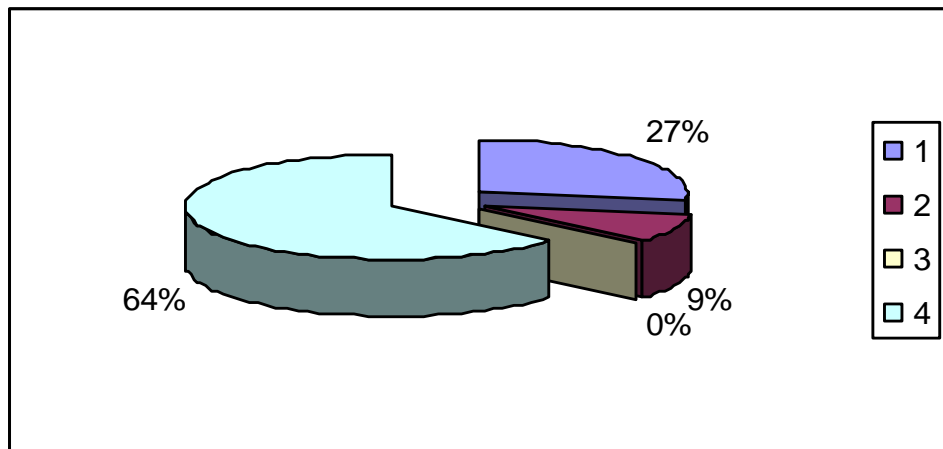
FUENTE: Elaboración propia

P 3: ¿Conoce Ud. el CS como atribución y facultad más importante del CV establecida en la LPP?



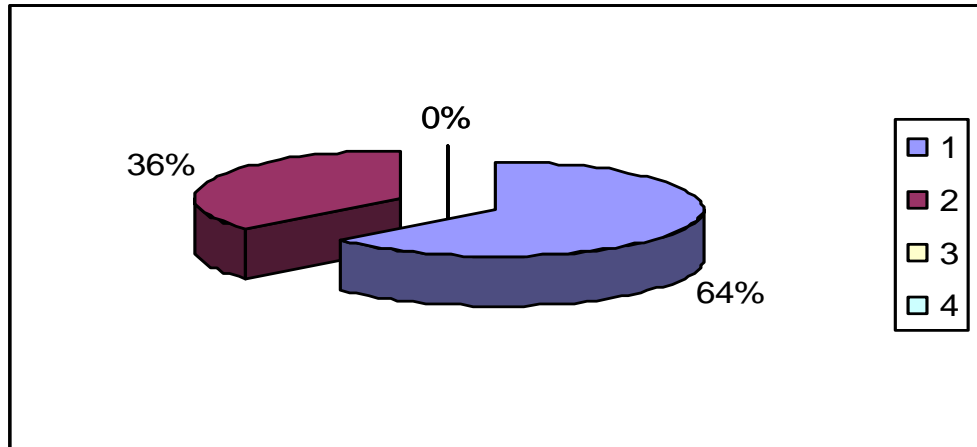
FUENTE: Elaboración propia

P 4: ¿Cómo describe Ud. la relación entre el GM y el CV de LP ?



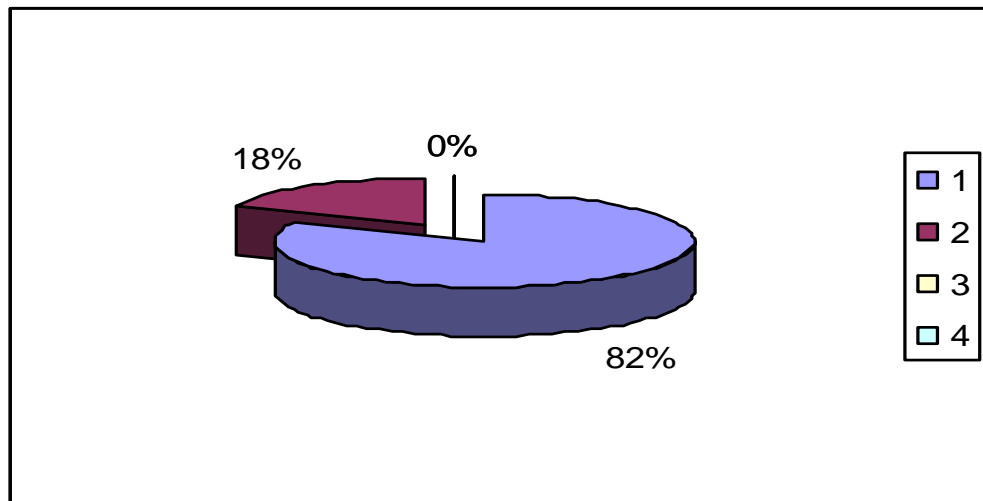
FUENTE: Elaboración propia

P 5: ¿Qué problemas y dificultades ha enfrentado el CV en el ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones de CS?



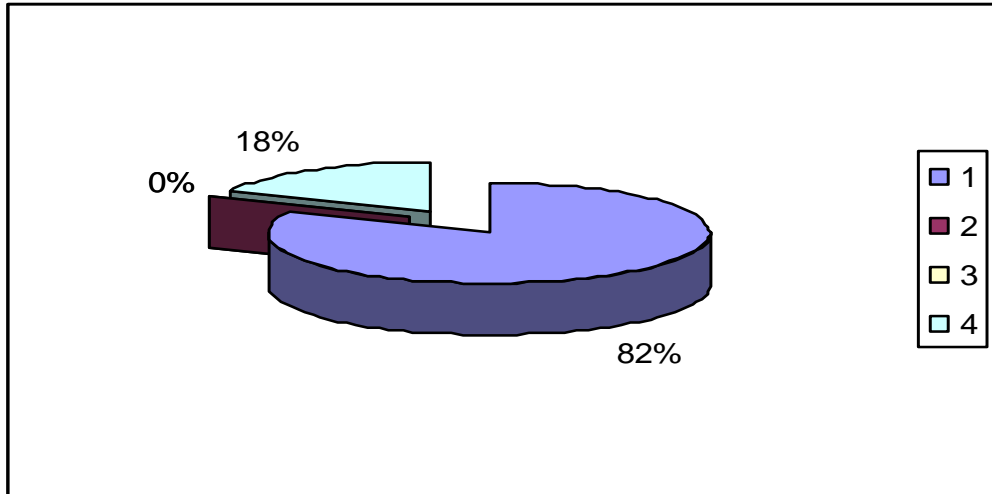
FUENTE: Elaboración propia

P 6: ¿Cree Ud. que las actuales disposiciones legales que regulan el ejercicio del CS sobre los recursos provenientes de la PP son insuficientes y aisladas de la realidad social, y provoquen un descontrol social? ¿Por qué?



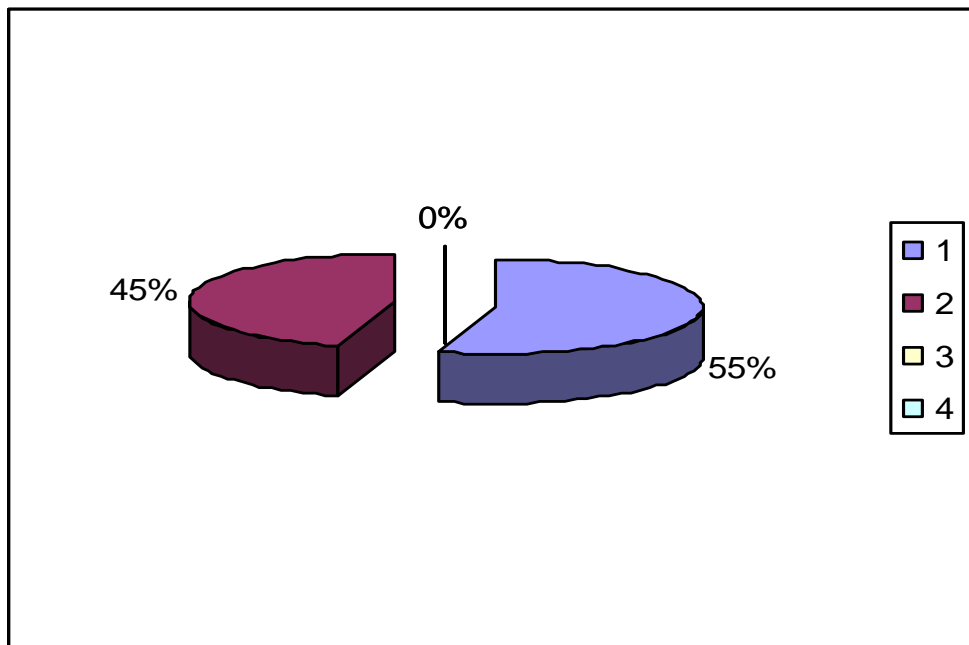
FUENTE: Elaboración propia

P 7: ¿Cree Ud. que las grandes limitaciones que tienen los CVs en el ejercicio de sus funciones de CS, se deben principalmente a la existencia de vacíos jurídicos e insuficientes en nuestras leyes y normas vigentes? ¿Por qué?



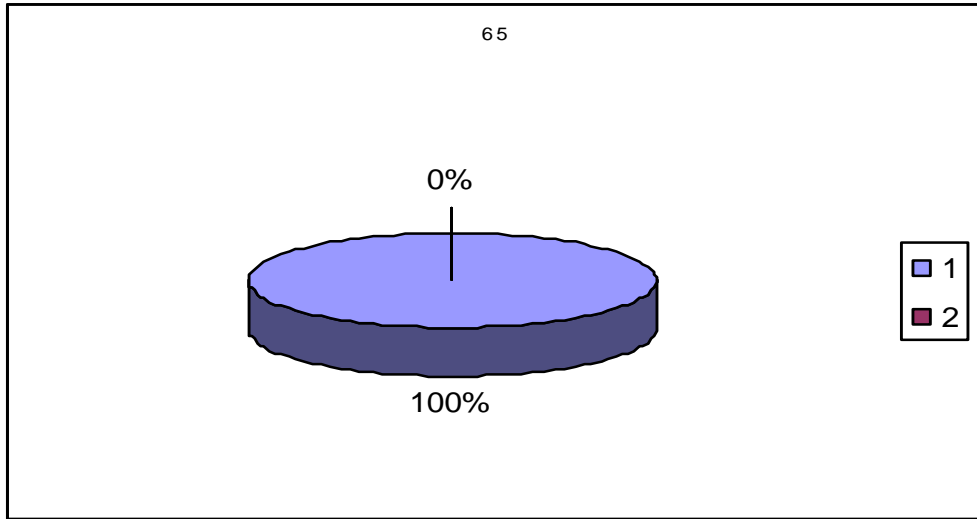
FUENTE: Elaboración propia

P 8: ¿Cree Ud. que el CV y OTBs del municipio de La Paz cumplen un efectivo y real CS? ¿Por qué?



FUENTE: Elaboración propia

P 9: ¿De acuerdo a su experiencia, qué hace falta en el CS para un ejercicio armonioso?

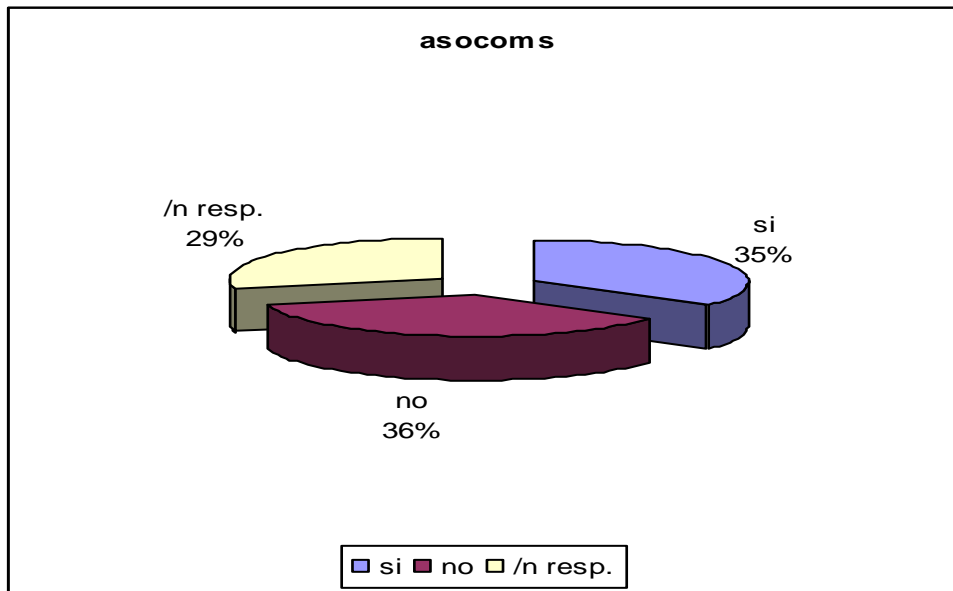


FUENTE: Elaboración propia

| CUADRO COMPARATIVO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A | | | | | | | | |
|---|------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| PRESIDENTES DE ASOCIACIONES COMUNITARIAS (ASOCOMs) | | | | | | | | |
| No. | Nombre | Preg. 1 | Preg 2 | Preg 3 | Preg 4 | Preg 5 | Preg 6 | Preg 7 |
| 1 | Juana Bedregal Mendoza | No resp | Si | No resp | No | No resp | No | Si |
| 2 | Félix Callisaya Quispe | No resp | Si | No | No | No resp | No | No |
| 3 | Mary Gómez de Grandy | No | Si | No | No | Si | Si | No |
| 4 | Alfredo Durán García | No resp | Si | No resp | No | No resp | No | Si |
| 5 | Alfredo Barrera | Si | Si | No resp | No | No | No | Si |
| 6 | Arturo Laura Sáenz | No | Si | No resp | No | Si | No resp | Si |
| 7 | Macario Condori Huasco | No resp | Si | Si | No resp | No | Si | No |
| 8 | Teofilo Lima Gonzáles | No resp | Si | Si | No | Si | No | No |
| 9 | Ángel Paco Patzy | No resp | Si | No resp | No resp | No resp | No | Si |
| 10 | Alfonso Pumacagua C. | No | Si | No resp | No | Si | No resp | Si |
| 11 | Ana María de Terceros | No resp | Si | No | No | No resp | No | No |

| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|-----------------|-----------|-----------|----------------------------|
| 1 | 1 | 3 | 7 |
| 2 | 11 | | |
| 3 | 2 | 3 | 6 |
| 4 | 1 | 8 | 2 |
| 5 | 4 | 2 | 5 |
| 6 | 2 | 7 | 2 |
| 7 | 6 | 5 | |
| 8 | | | |
| 9 | | | |
| Sub totales | 27 | 28 | 22 |

| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|-----------------|-----------|-----------|----------------------------|
| Sub totales | 27 | 28 | 22 |

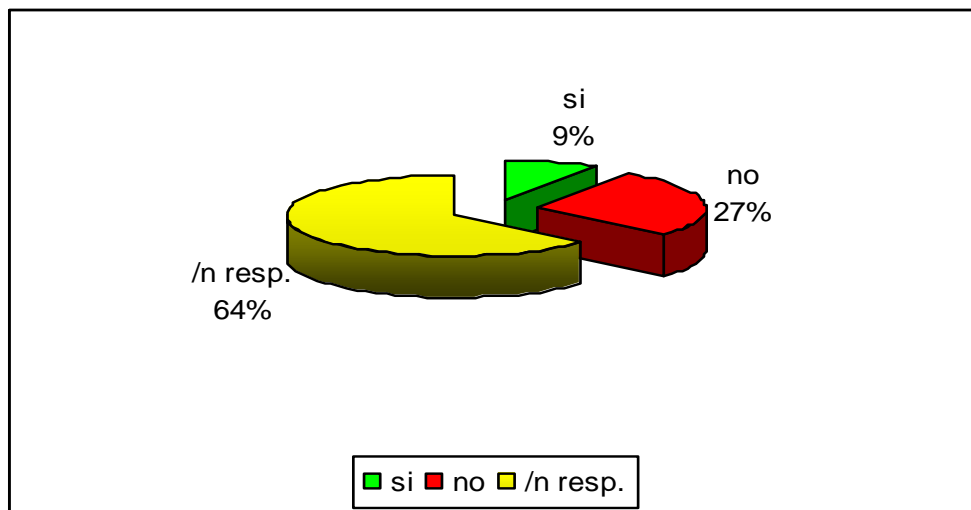


FUENTE: Elaboración propia

ENTREVISTAS REALIZADAS A PRESIDENTES DE ASOCIACIONES COMUNITARIAS (ASOCOMs)

P 1: ¿Qué entiende por Control Social?

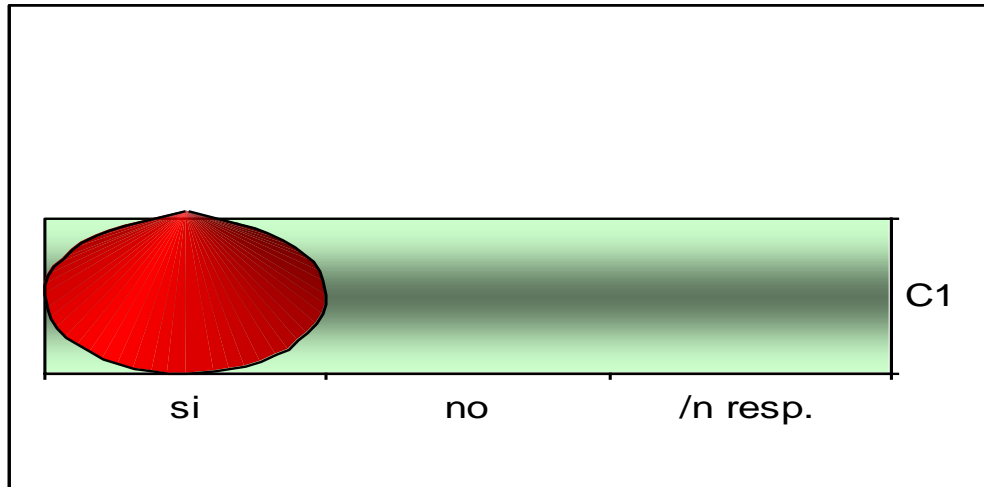
| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|----------|----|----|---------------------|
| 1 | 1 | 3 | 7 |



FUENTE: Elaboración propia

P 2: ¿Quiénes deben realizar el Control Social?

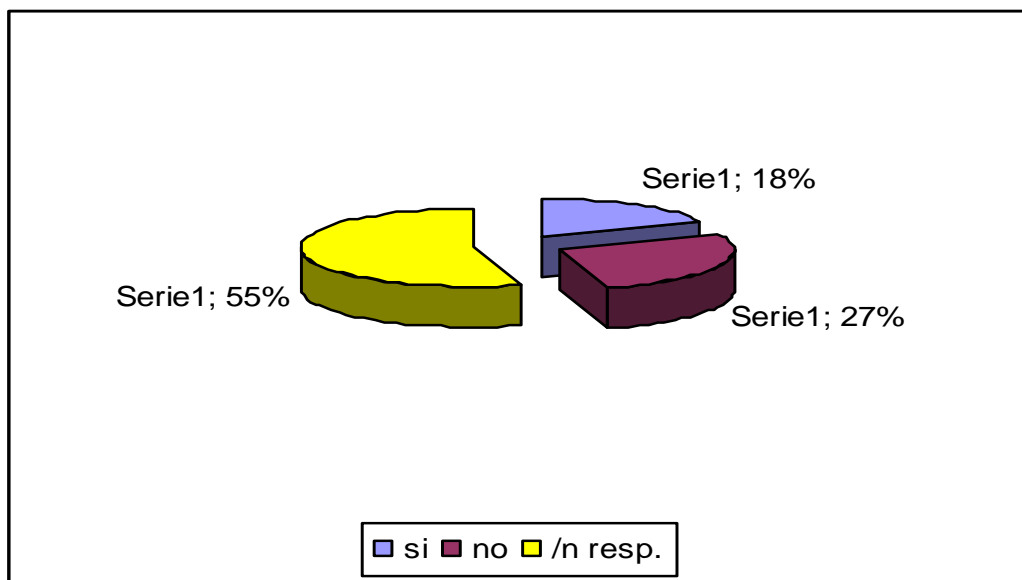
| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|----------|----|----|---------------------|
| 2 | 11 | | |



FUENTE: Elaboración propia

P 3: ¿Conoce Ud. el CS como atribución y facultad más importante del CV establecida en la LPP?

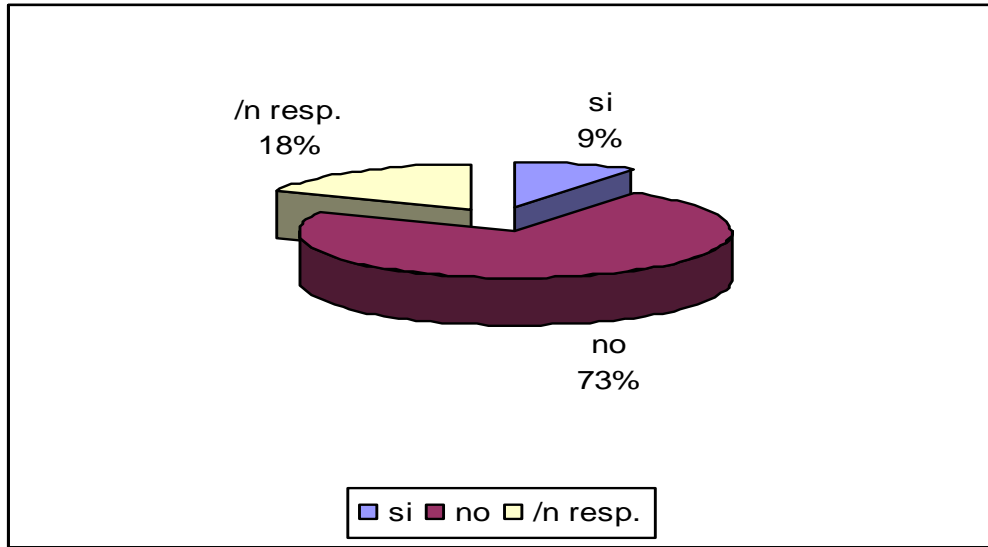
| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|----------|----|----|---------------------|
| 3 | 2 | 3 | 6 |



FUENTE: Elaboración propia

P 4: ¿Cómo describe Ud. la relación entre el GM y el CV de La Paz?

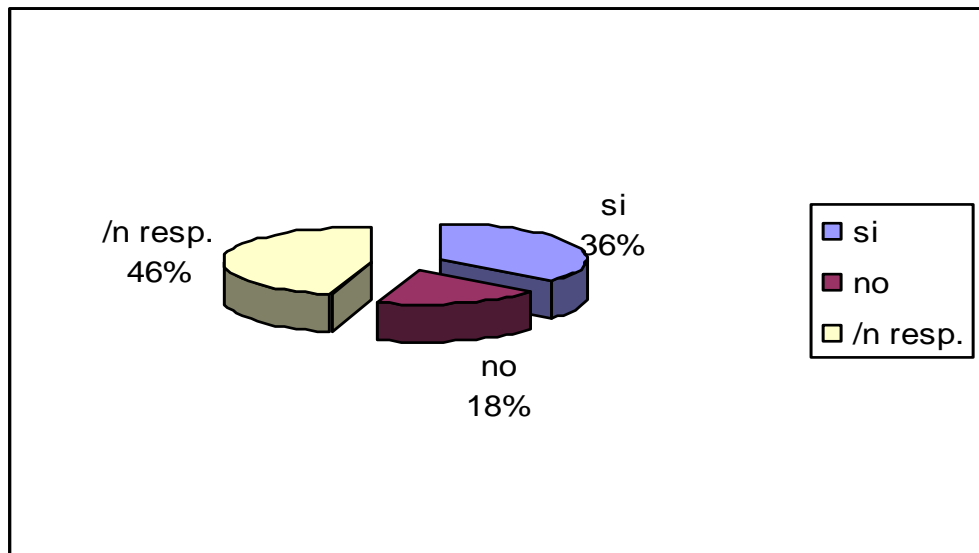
| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|----------|----|----|---------------------|
| 4 | 1 | 8 | 2 |



FUENTE: Elaboración propia

P 5: ¿Cree Ud. que las actuales disposiciones legales que regulan el ejercicio del CS sobre los recursos provenientes de la PP son insuficientes y aisladas de la realidad social, y provoquen un descontrol social? ¿Por qué?

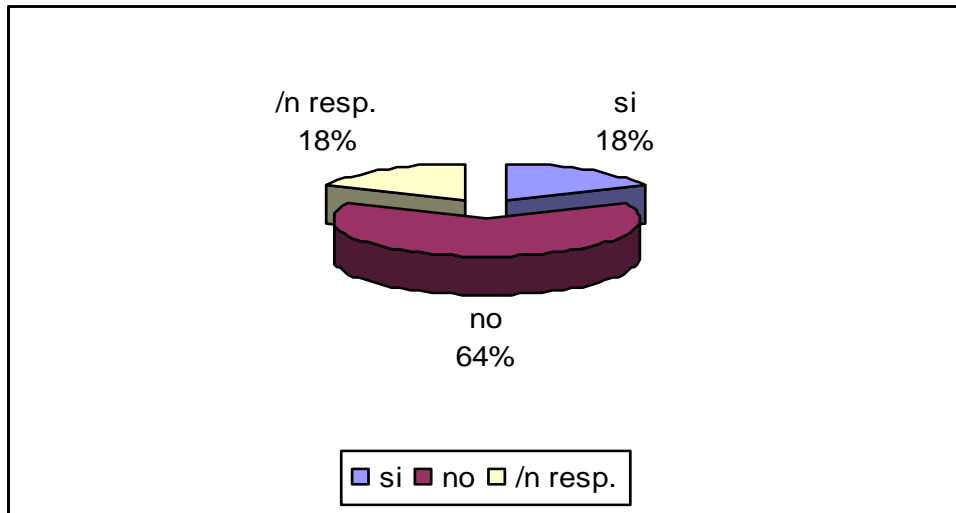
| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|----------|----|----|---------------------|
| 5 | 4 | 2 | 5 |



FUENTE: Elaboración propia

P 6: ¿Cree Ud. que el CV y OTBs del Municipio de La Paz cumplen un efectivo y real CS? ¿Por qué?

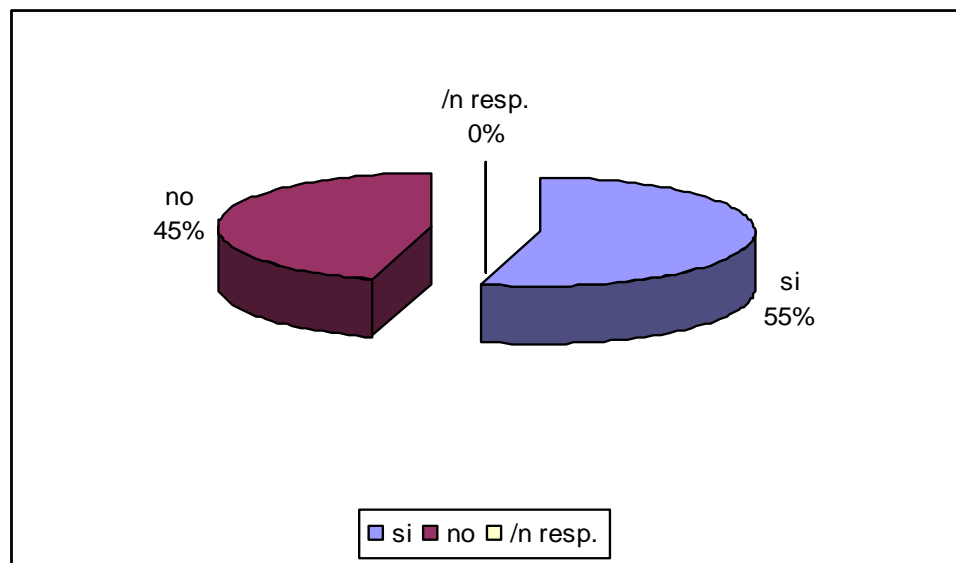
| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|----------|----|----|---------------------|
| 6 | 2 | 7 | 2 |



FUENTE: Elaboración propia

P 7: De acuerdo a su experiencia, ¿Qué hace falta en el CS para un ejercicio armonioso?

| Pregunta | Si | No | No sabe/No Responde |
|----------|----|----|---------------------|
| 7 | 6 | 5 | |



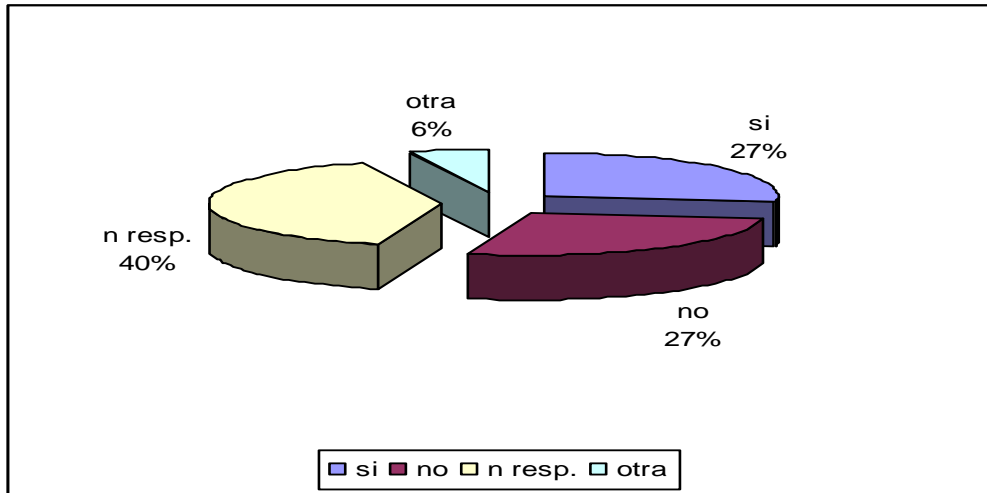
FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO COMPARATIVO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A
CONCEJALES MUNICIPALES**

| No. | Nombre | Preg. 1 | Preg 2 | Preg 3 | Preg 4 | Preg 5 | Preg 6 | Preg 7 | Preg 8 |
|-----|----------------------------|---------|--------|---------|--------|---------|---------|---------|--------|
| 1 | Miguel Quispe Callisaya | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Otras |
| 2 | Martín Renjel Luna | No | Si | No | No | Si | Si | Si | Otras |
| 3 | Hernán Paredes Muñoz | Si | Si | No resp | No | No | Si | No | Si |
| 4 | Nestor Veneros Gonzáles | No | No | No resp | No | No | No | No | Otras |
| 5 | David Barrientos Zapata | No | No | Si | No | Si | No | Si | No |
| 6 | Nicolas Huallpara Aruquipa | No | No | Si | Si | No | Si | Si | Otras |
| 7 | Rosario Aguilar Rodriguez | No | Si | No resp | No | No | Si | No | Otras |
| 8 | Luis Revilla Herrero | N resp | N resp | No resp | N resp | No resp | No resp | No resp | N resp |
| 9 | Gabriela Niño de Guzmán | N resp | N resp | No resp | N resp | No resp | No resp | No resp | N resp |
| 10 | Justina Quispe Condori | N resp | N resp | No resp | N resp | No resp | No resp | No resp | N resp |
| 11 | Juana Alanoca Cahuana | N resp | N resp | No resp | N resp | No resp | No resp | No resp | N resp |

| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|-------------|----|----|-------------|------------------|
| 1 | 2 | 5 | 4 | |
| 2 | 4 | 3 | 4 | |
| 3 | 3 | 1 | 7 | |
| 4 | 2 | 5 | 4 | |
| 5 | 3 | 4 | 4 | |
| 6 | 5 | 2 | 4 | |
| 7 | 4 | 3 | 4 | |
| 8 | 1 | 1 | 4 | 5 |
| Sub totales | 24 | 24 | 35 | 5 |

| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|-------------|----|----|-------------|------------------|
| Sub totales | 24 | 24 | 35 | 5 |

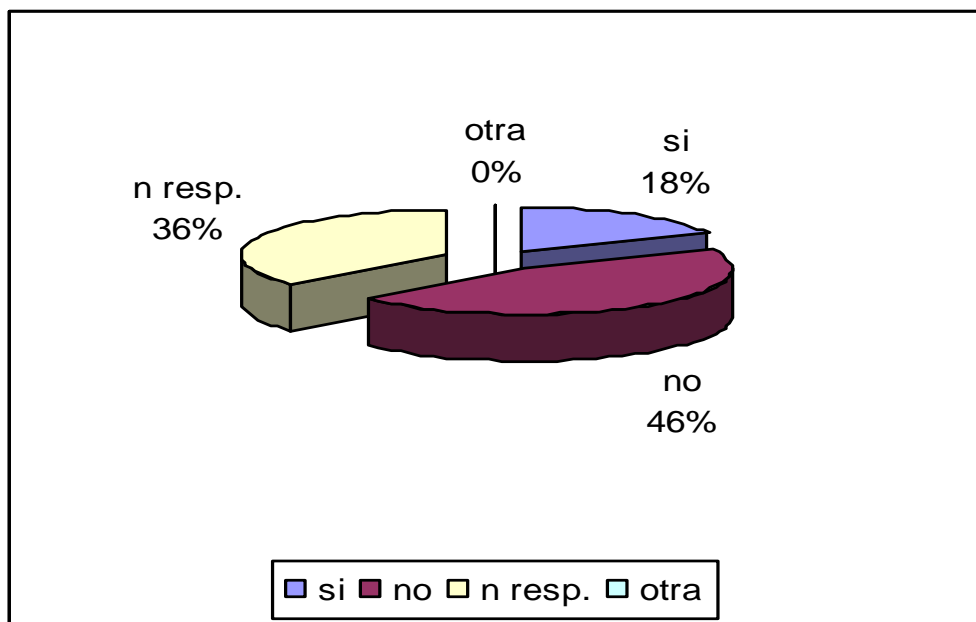


FUENTE: Elaboración propia

ENTREVISTAS REALIZADAS A CONCEJALES MUNICIPALES

P 1: ¿Qué entiende por Control Social?

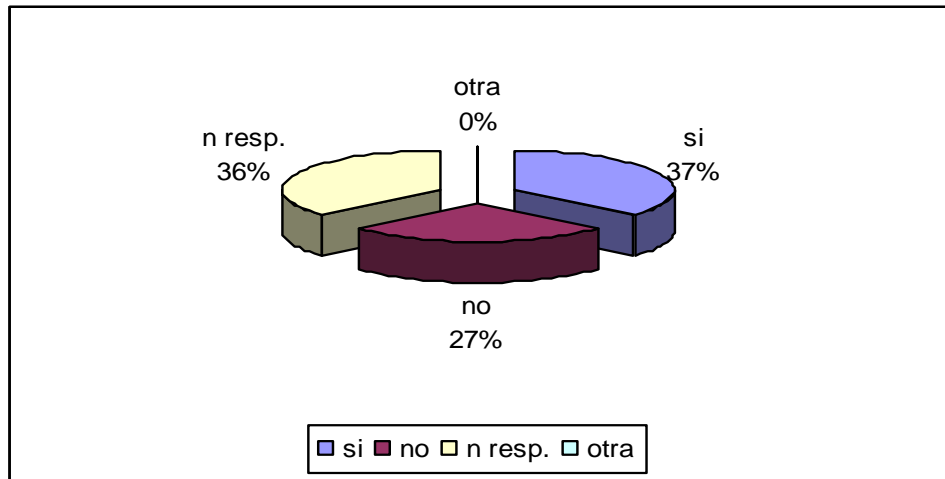
| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|----------|----|----|-------------|------------------|
| 1 | 2 | 5 | 4 | 0 |



FUENTE: Elaboración propia

P 2: ¿Quiénes deben realizar el Control Social?

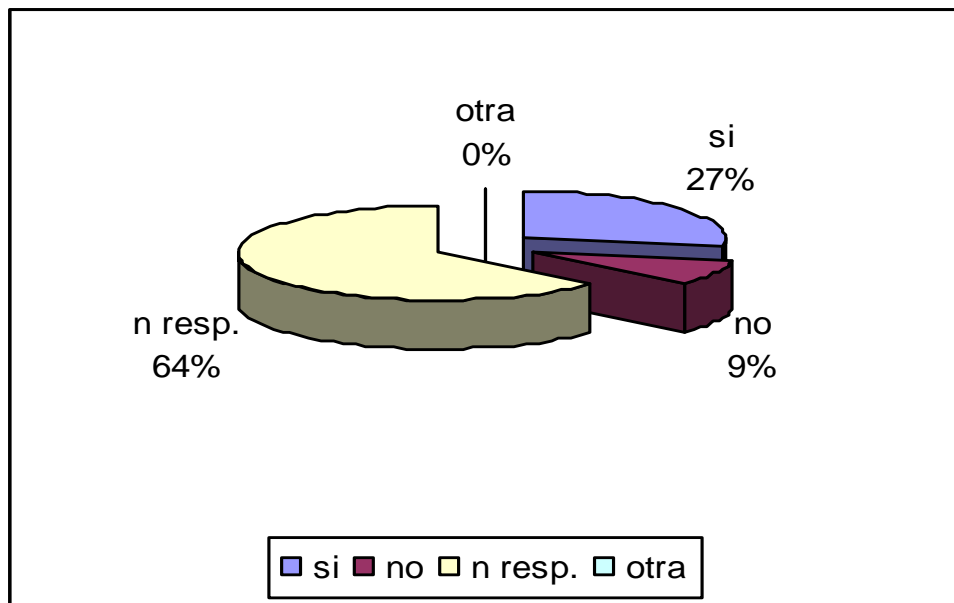
| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|----------|----|----|-------------|------------------|
| 2 | 4 | 3 | 4 | 0 |



FUENTE: Elaboración propia

P 3: ¿Conoce Ud. el CS como atribución y facultad más importante del CV establecida en la LPP?

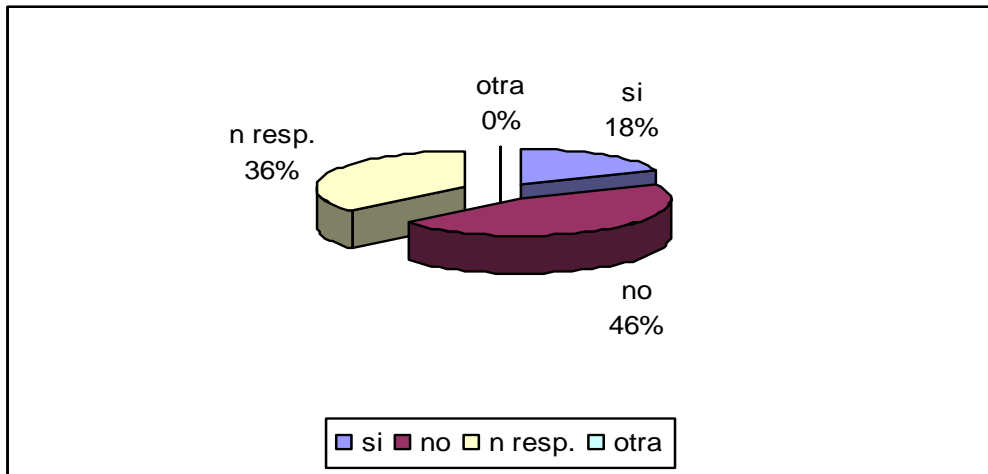
| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|----------|----|----|-------------|------------------|
| 3 | 3 | 1 | 7 | 0 |



FUENTE: Elaboración propia

P 4: ¿Cómo describe Ud. la relación entre el GM y el CV de La Paz?

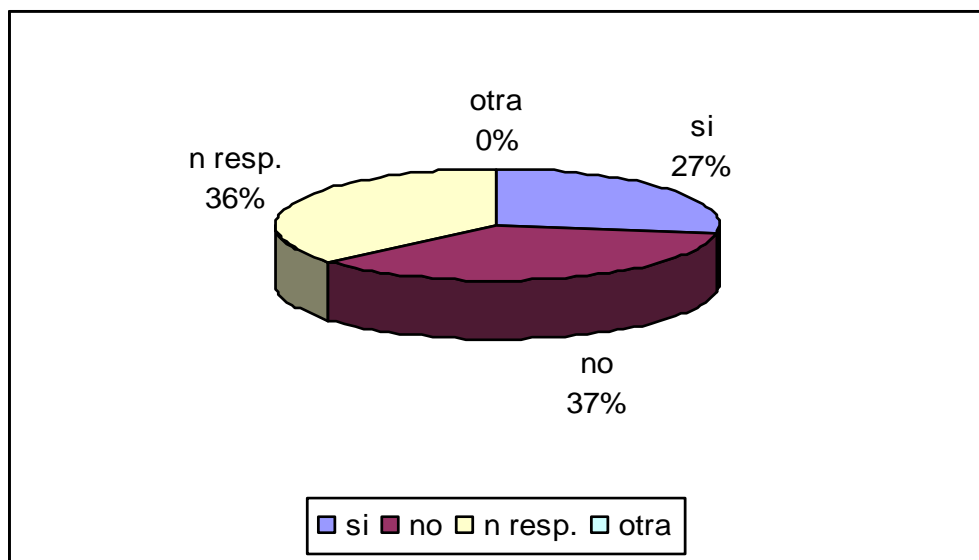
| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|----------|----|----|-------------|------------------|
| 4 | 2 | 5 | 4 | 0 |



FUENTE: Elaboración propia

P 5: ¿Qué problemas y dificultades ha enfrentado el CV en el ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones de CS?

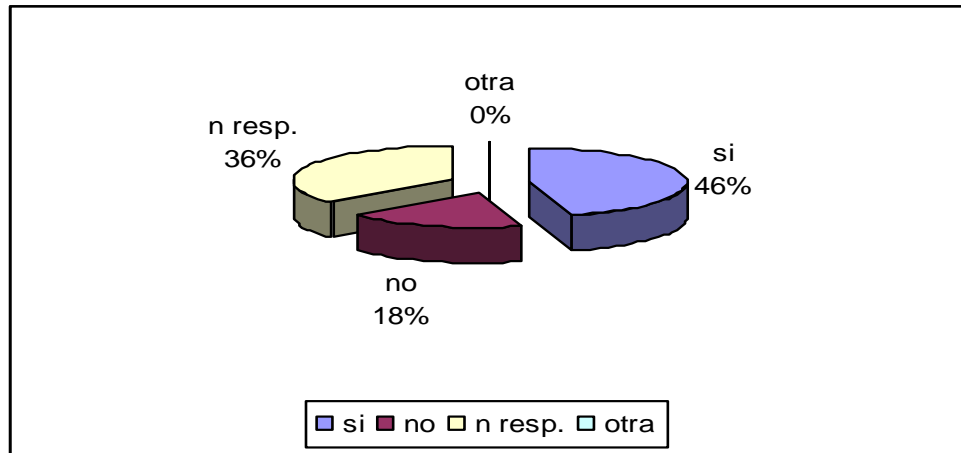
| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|----------|----|----|-------------|------------------|
| 5 | 3 | 4 | 4 | 0 |



FUENTE: Elaboración propia

P 6: ¿Cree Ud. que las actuales disposiciones legales que regulan el ejercicio del CS sobre los recursos provenientes de la PP son insuficientes y aisladas de la realidad social, y provoquen un descontrol social? ¿Por qué?

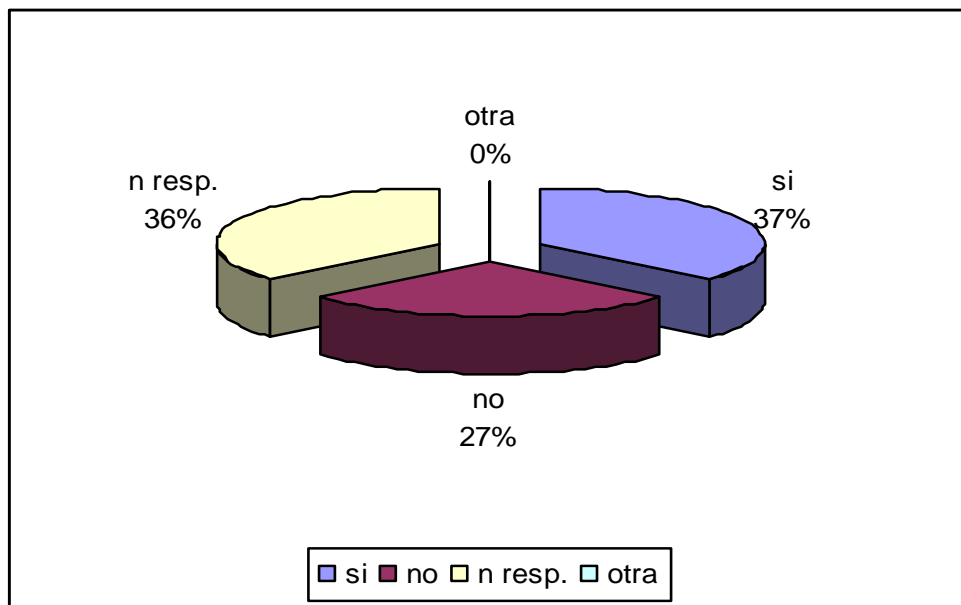
| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|----------|----|----|-------------|------------------|
| 6 | 5 | 2 | 4 | 0 |



FUENTE: Elaboración propia

P 7: ¿Cree Ud. que el CV y OTBs del Municipio de La Paz cumplen un efectivo y real CS? ¿Por qué?

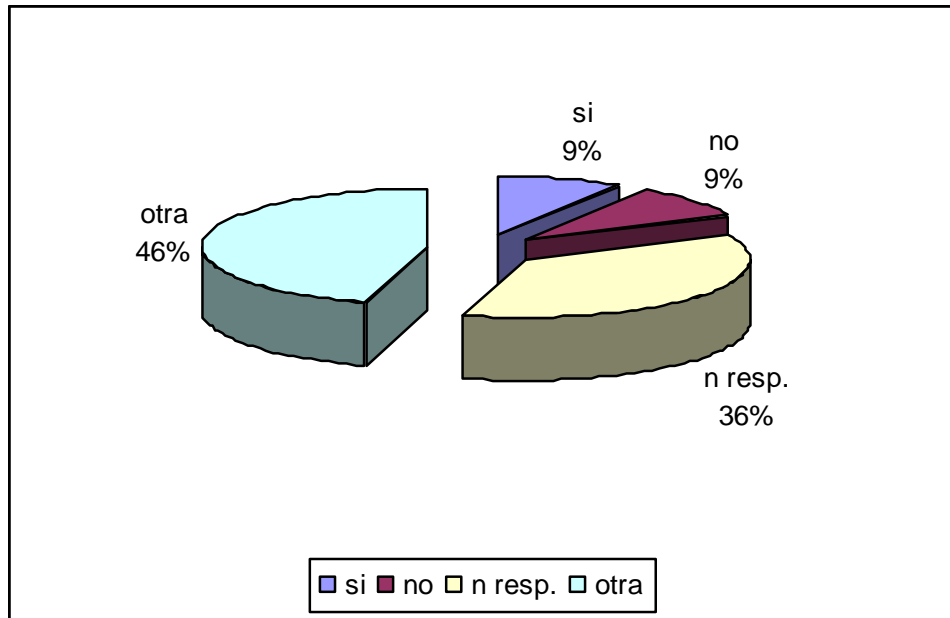
| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|----------|----|----|-------------|------------------|
| 7 | 4 | 3 | 4 | 0 |



FUENTE: Elaboración propia

P 8: ¿De acuerdo a su experiencia, qué hace falta en el CS para un ejercicio armonioso?

| Pregunta | Si | No | No Responde | Otras respuestas |
|----------|----|----|-------------|------------------|
| 8 | 1 | 1 | 4 | 5 |



FUENTE: Elaboración propia

4.3.- DESEMBOLSOS REALIZADOS POR HACIENDA

Los desembolsos realizados por Hacienda al Gobierno Municipal de La Paz nos permite evidenciar que las cantidades desembolsadas son infinitamente superiores a los que se destinan a las obras que son controladas por los comités de vigilancia, esto evidencia que discrecionalmente las autoridades de turno utilizan estos fondos sin el debido seguimiento ordenado por ley. Aspecto que demuestra el descontrol existente solo en los recursos provenientes de coparticipación tributaria y ni que decir sobre los otros recursos que maneja el municipio (ver anexos 1 y 1-A). En comparación con la Tabla de ejecución presupuestaria del Gobierno Municipal de La Paz (ver anexo 2) de acuerdo a cada una de las subalcaldías se evidencia claramente una enorme diferencia que explica el descontrol sobre los recursos que mencionamos.

CONCLUSIONES

1. A partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular se pone en vigencia el Control Social.
2. Se genera gran confusión por no tener una adecuada conceptualización del Control Social.
3. Los actores sociales conocen su rol, pero desconocen los alcances, atribuciones y competencias generadas por el Control Social.
4. Las disposiciones legales existentes son insuficientes, confusas y aisladas de la realidad social.
5. A raíz de la insuficiencia legal los ejecutores del Control Social enfrentan problemas y dificultades en el ejercicio de sus atribuciones.
6. De las entrevistas realizadas se desprende que es necesario profundizar la ley que regule el Control Social; impartir a los actores sociales sobre el mismo y despolitizar la elección de los operadores del Control Social.
7. La demanda de capacitación es altamente recurrente. Existe una percepción generalizada por parte de los operadores del control social (CVs, OTBs, ASOCOMs, etc.) de que no cuentan con las capacidades suficientes para poder ejercer sus funciones.

RECOMENDACIONES

1. Tener un adecuado y coherente concepto de Control Social acorde con la realidad nacional.
2. Tener un proyecto de ley que profundice las atribuciones, competencias y alcances del Control Social.
3. Para evitar conflictos de competencias y atribuciones en los operadores del Control Social se necesita llevar a cabo talleres, seminarios, cursos y conferencias que capaciten a los actores sociales.
4. Tener entidades autónomas que se encarguen de llevar adelante un efectivo Control Social.
5. Fortalecer las actividades de los operadores del Control Social.

PROYECTO DE LEY
LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EL CONTROL SOCIAL
SOBRE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA
COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA EN EL MARCO DE LA
NORMATIVA VIGENTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

En fecha 20 de abril de 1994 se promulgo la Ley 1551 de Participación Popular como un novedoso proceso de participación municipalista sin precedentes, que dió pie a la creación de Distritos Municipales, conformación de Mancomunidades, elaboración de Planes de Desarrollo Municipal, generación de Conflictos Limítrofes, Carrera Administrativa y Gobernabilidad con un incipiente control social.

Para el efecto, fueron creados los Comités de Vigilancia de los Municipios de Bolivia en fecha 20 de abril de 1994, mediante Ley 1551 de Participación Popular y sus Decretos Reglamentarios: Decreto Supremo N° 23858 del 9 de septiembre de 1994 y Decreto Supremo N° 24447 del 20 de diciembre de 1996, como uno de los pilares fundamentales del control social, con el objeto de promover y consolidar el proceso de participación ciudadana en la vida jurídica, política, económica y social del país.

Para poner en práctica la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), el Gobierno Nacional promulgó el 31 de julio de 2001 la Ley 2235, del Diálogo Nacional, que es el principal instrumento legal para luchar contra la pobreza, basada en el fortalecimiento de la Participación Popular y una activa

participación de las organizaciones sociales tanto en la planificación municipal como en las labores de control social ahora extensivas a los niveles de la administración departamental y nacional del Estado Boliviano en el manejo de los recursos provenientes del alivio de la deuda.

La Ley 2235 del Diálogo Nacional, que deroga el Artículo 10, inciso a) de la Ley 1551 de Participación Popular y el Artículo 15 del Decreto Reglamentario 24447 de los comités de vigilancia, establece en su Artículo 27, parágrafo II, que los comités de vigilancia tendrán, además de las ya reconocidas por disposiciones legales vigentes, la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000.

La Nueva Constitución Política del Estado aprobada en Referéndum Nacional de 25 de enero de 2009, textualmente establece en el parágrafo II del Artículo 241, que la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales, asimismo, establece en el numeral 3 del Artículo 242, que se desarrollará el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

II. JUSTIFICACIÓN

Desde la implementación de la Ley de Participación Popular, Bolivia ya no es la misma, el escenario ha sido modificado sustancialmente. Aquellos actores tradicionalmente postergados en sus aspiraciones y siempre excluidos de los ámbitos políticos, sociales y, sobre todo económicos del país, se han convertido

en protagonistas del enorme desafío que implica encarar el desarrollo en sociedades atrasadas como la nuestra.

El funcionamiento del Comité de Vigilancia, está basada en las variadas normas promulgadas desde la Ley 1551 de Participación Popular, Decretos Reglamentarios, Ley 2028 de Municipalidades y la Ley 2235 del Diálogo Nacional, mismo que se puede decir que ha pasado por tres momentos: el primero la priorización del control social en un tiempo de hegemonía estatal en el control; un segundo momento que responde a la promulgación de normas para el control social y su puesta en marcha como un modelo social corporativo; y un tercer momento con el Jubileo 2000 y el Diálogo Nacional que da nacimiento al Mecanismo de Control Social.

Por otro lado, El foso de distanciamiento existente entre gobiernos municipales y sociedad civil tampoco muestra señales de haberse cerrado o disminuido de manera importante, lo que esta ocasionando problemas y dificultades al Comité de Vigilancia y OTB's, tanto en las capitales como en las provincias, no han podido desarrollar, menos consolidar sus atribuciones de Control Social sobre los recursos de la Coparticipación Tributaria, para no hablar ya de sus otras facultades en relación a las demás competencias transferidas a los municipios. Si bien se han registrado algunos casos notables de intervención ciudadana directa para impedir actos administrativos poco claros o dudosos, derivando en la destitución de alcaldes y munícipes, esos movimientos casi nunca, salvo excepciones, sirvieron para cualificar la administración local, sino todo lo contrario.

El Control Social en el nivel municipal y en las mancomunidades municipales, se ejercerá por medio de la sociedad civil organizada en cumplimiento al parágrafo II del Artículo 241 y numeral 3 del Artículo 242 de la Nueva

Constitución Política del Estado aprobada en Referéndum Nacional de 25 de enero de 2009

La sociedad civil organizada en operadores del control social, tendrán la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000, además de las ya reconocidas por disposiciones legales.

Los acontecimientos históricos nos demuestran y justifican que las reformas jurídicas implementadas sobre el ejercicio del Control Social de los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria y Alivio de la Deuda, son insuficientes y aisladas de la realidad social que no responden a las condiciones sociales económicas y jurídicas en las que se desenvuelven la mayoría del pueblo, lo que ha generado un descontrol social, dando lugar a la falta de equidad distributiva de los recursos e igualdad social, incumplimiento de los instrumentos de Control Social (PDM, POA, Ejecuciones Presupuestarias, etc.), mala administración y malversación de los recursos, corrupción, uso indebido de influencias y la constante postergación de las regiones.

III. CONCLUSIÓN

Al Comité de Vigilancia se le reconoció por primera vez la potestad legal de control, de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público, aunque anteriormente ya se contaba con algunas formas de control, sin embargo, la realidad no ha sido tan clemente con los Comités de Vigilancia, quienes enfrentan enormes problemas y dificultades para cumplir su doble propósito de Control y Articulación del Gobierno Municipal con la población.

Las disposiciones legales insuficientes y aisladas del contexto social que regulan el ejercicio del control social, traducidas en acciones, efectos e

impactos de las políticas públicas de la esfera estatal, provocaron también: reacción, tensión, conflictos, estados de emergencia en los barrios y comunidades, movilizaciones y presión social sobre la administración pública, y finalmente el descontento generalizado de la sociedad civil por la falta de atención de sus demandas y propuestas por los vacíos jurídicos existentes y los preocupantes niveles de corrupción que se dan en la esfera público estatal, agregado a todo ello, la inexistencia de escenarios de participación social y control real de la ejecución planificada de los proyectos de inversión en los Gobiernos Municipales.

En cumplimiento a la Nueva Constitución Política del Estado aprobada en Referéndum Nacional de 25 de enero de 2009, en el párrafo II del Artículo 241 y numeral 3 del Artículo 242, se establece que el control social a la gestión pública en el nivel municipal y en las mancomunidades municipales se ejercerá por medio de la sociedad civil organizada, en operadores del control social, quienes tendrán la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000, además de las ya reconocidas por disposiciones legales. Un decreto reglamentario especificará la forma de organización de los operadores del control social.

Por lo anteriormente expuesto en antecedentes y justificativos, corresponde hacer viable el presente Proyecto de Ley que complemente la Ley 2235 del Diálogo Nacional del 31 de julio de 2001, que profundice los artículos referidos al Control Social sobre los recursos provenientes de la coparticipación tributaria transferidos a los gobiernos municipales, debido a que esta normativa es insuficiente y aislada de la realidad social.

PROYECTO DE LEY

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL

DECRETA:

ARTÍCULO 1.- (OBJETO).- La presente ley tiene por objeto complementar la Ley 2235 del 31 de julio de 2001, para profundizar los artículos referidos al control social que hacen a los recursos de coparticipación tributaria transferidos a los gobiernos municipales, debido a que esta normativa es insuficiente y aislada de la realidad social.

ARTÍCULO 2.- (PROFUNDIZACIÓN).- Se profundiza los párrafos I, II y III del Artículo 27 de la Ley 2235 del Diálogo Nacional de la siguiente manera:

“Artículo 27.- (OPERADORES DEL CONTROL SOCIAL)

- I. El Control Social a la gestión pública en el nivel municipal y en las mancomunidades municipales, se ejercerá por medio de la sociedad civil organizada en cumplimiento al párrafo II del Artículo 241 y numeral 3 del Artículo 242 de la Nueva Constitución Política del Estado aprobada en Referéndum Nacional de 25 de enero de 2009.
- II La sociedad civil organizada en operadores del control social, tendrán la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los Gobiernos Municipales, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000, además de las ya reconocidas por disposiciones legales. Un decreto reglamentario especificará la forma de organización de los operadores del control social.

III. Dentro del Plan de Desarrollo Mancomunitario, los operadores de la sociedad civil organizada conformarán la instancia de control social”.

Remítase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional

BIBLIOGRAFIA

- **AYO, Diego**, El control social en Bolivia: una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social, Santa Cruz, 2004.
- **BOLETÍN CONTROL SOCIAL N° 41**, Comisión Episcopal de Pastoral Social - CEPAS de la Iglesia Católica Boliviana
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA 1967**
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA 2004**
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA 2009**
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991**
- **CUNILL GRAU, N.**, Responsabilización por el Control Social, 2000.
- **DECRETO SUPREMO 23858**, Reglamento de la Organizaciones Territoriales de Base, 9 de septiembre de 1994, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia
- **DECRETO SUPREMO 23813**, Reglamento de los Aspectos Económicos y Patrimoniales, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia
- **DECRETO SUPREMO 24447**, Reglamentación Complementaria de las Leyes 1551 y 1654, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia

- **DECRETO SUPREMO 24790**, Del Fondo de Control Social, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.
- **DECRETO SUPREMO 26130**, Administración del Fondo de Control Social, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.
- **DECRETO SUPREMO 26142**, De Mancomunidades, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia
- **DECRETO SUPREMO 26564**, Reglamento a la Ley 2235, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia
- **DELEGACIÓN PRESIDENCIAL ANTICORRUPCIÓN** Propuestas para la mejoría del control social en Bolivia, 2004
- **ESPAÑA, Raúl, ROZO, Paola, ESPAÑA, José Luís, PERES, José Antonio**, El Control Social en Bolivia, La Paz Bolivia, 2005,
- **ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), La Paz, 2002
- **FUNDAPPAC, KAS y ASPABOL**, Reforma del Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Ciclo de Conferencias, Descentralización y Participación Popular, 2002
- **HARO BÉLCHEZ**, Comités de Control y Vigilancia Ciudadana, 1998
- **LEY 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR**, promulgado el 20 de Abril de 1994, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia

- **LEY 2235 DEL DIÁLOGO NACIONAL**, promulgada el 31 de julio de 2001, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia
- **LEY 2028 DE MUNICIPALIDADES**, aprobada el 28 de Octubre de 1999, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia
- **LEY 2296 DE GASTOS MUNICIPALES**, promulgada el 20 de diciembre de 2001, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.
- **MAYDANA CHOQUE**, Raúl, Comité de Vigilancia, Participación y Control Social en el Modelo Municipalista de Descentralización del Estado Boliviano, La Paz Bolivia, Junio 2003
- **MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo**, Bolivia la Participación Popular en cifras, 1996
- **SÁNCHEZ FLORES**, Veedurías de control 1995.
- **URIOSTE Y BALDOMAR**, 1996: 33
- **VÁZQUEZ NAVA**, Control y Vigilancia 1991:306