

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

PLAN EXCEPCIONAL DE TITULACIÓN DE ANTIGUOS ESTUDIANTES NO GRADUADOS



TRABAJO DIRIGIDO

Profundización de la participación ciudadana a través de la reforma del artículo 10 de la Ley 1551 de participación popular, incorporando un procedimiento legal que garantice la legitimidad de los representantes sociales en la administración municipal

POSTULANTE: Oscar Fabian Siñani Eyzaguirre
Tutor: Emerson Alfredo Calderón Guzmán

LA PAZ – BOLIVIA
2008

*A mi querida esposa y a mis
adoradas hijas que, sin saberlo,
cada día me motivan y me
comprometen*

INDICE

Índice	2
Prólogo.....	5
Agradecimientos	7
I. INTRODUCCIÓN	8
1.1. Título del tema	11
1.2. Planteamiento del problema	11
1.3. Objetivos	12
1.3.1. Objetivo General	12
1.3.2. Objetivos Específicos	12
II. MARCO TEÓRICO	13
2.1. MARCO HISTÓRICO-POLÍTICO	13
2.1.1. Contexto Municipal	18
2.2. MARCO NORMATIVO	20
2.2.1. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA RELACIONADA A LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL CONTROL SOCIAL	
2.2.1.1. Ley 1551 de Participación Popular	21
2.2.1.2. Reglamento de la Ley de Participación Popular (D.S. 23813 de 30 de junio de 1994)	24
2.2.1.3. Reglamento de las OTB's (D.S. 23858 de 9 de septiembre de 1994)	24
2.2.1.4. Modificaciones y ampliaciones a la Ley 1551 (Ley 1702 de 17 de julio de 1996)	24
2.2.1.5. Decreto Reglamentario de la Ley de Participación Popular (D.S. 24447 de 20 de diciembre de 1996)	27

2.2.1.6. Ley de Municipalidades (Ley No. 2028 de 28 de octubre de 1999)	27
2.2.1.7. Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley 2028 - FONDO DE CONTROL SOCIAL (D.S. 26130 de 30 de marzo de 2000)	29
2.2.1.8. Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social (D.S. 26564 de 2 de abril de 2002)	30
2.2.1.9. Ampliación del D.S. 26564 respecto a los CODEPES (D.S. 27207 de 8 de octubre de 2003)	31
2.2.1.10. Reglamento de las Fuerzas Armadas en la Participación Popular (D.S. 27633 de 18 de julio de 2004)	32
2.2.1.11. Reglamento del Fondo de Control Social de los Comités de Vigilancia (D.S. 28500 de 10 de diciembre de 2005)	34
2.2.1.12. Reglamento Especial e Integrado del Fondo de Control Social asignado a los Comités de Vigilancia (D.S. 28966 de 13 de diciembre de 2006)	35
 2.3. IMPACTO DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR	 37
 2.4. MARCO CIENTÍFICO: PARTICIPACIÓN POPULAR Y CONTROL SOCIAL	 39
 III. METODOLOGÍA	
 3.1.1. ESTUDIO DE GOBERNABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ	 43
3.1.1.1. Características científicas de la encuesta	43
3.1.1.2. Presentación de resultados	46
 3.2.1. ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CIUDADANA PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL JAYMA 2007-2011	 50

3.2.1.1. Características científicas de la encuesta	50
3.2.2.2. Presentación de resultados	52
IV. INTERPRETACIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS	57
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	59
BIBLIOGRAFIA GENERAL	61
ANEXOS	63

PRÓLOGO

Desde el retorno a la democracia a principios de los años 80, Bolivia ha procurado, en el marco de las posiciones ideológicas neoliberales, modernizar la administración del gobierno. La ley SAFCO, la ley de Descentralización Administrativa, las diferentes leyes de organización del Poder Ejecutivo, entre otras, buscaron elaborar sistemas y procedimientos administrativos que generaran eficiencia.

Sin embargo de ello, sin duda alguna, la norma boliviana que acompaña el concepto de descentralización al de la participación del ciudadano en la planificación de su futuro y el control por parte de este del adecuado uso de los recursos es la denominada Ley de Participación Popular. Con esta ley se crean los impuestos llamados coparticipables, se asignan nuevas responsabilidades a los municipios y se crea la innovadora figura del Control Social.

Durante más de diez años y de manera progresiva esta ley contribuyó a la organización de la comunidad en las áreas urbanas y rurales, modificando la mentalidad del ciudadano definitivamente hacia el futuro. Esta norma obligó al vecino y al comunario a organizarse, a nombrar a sus representantes y finalmente a presentarse frente a la autoridad para de manera conjunta trabajar por los mismos objetivos.

Empero si bien esta ley cumplió un papel esencial en cuanto a una nueva visión de relación ciudadano-autoridad es evidente que se ha anquilosado, desfasándose de a poco del avance vertiginoso (sobre todo en estos últimos años) de los conceptos de participación y control social que el ciudadano común y corriente tiene.

Esta monografía modestamente pretende hacer un análisis sobre todo a partir de la visión de los actuales actores sociales de esta ley y de la necesidad de seguir

profundizando la participación de la gente en las decisiones que directa o indirectamente le afectan y que cotidianamente toman las autoridades.

Finalmente, este trabajo responde a una inquietud doble de mi parte: por un lado responder a las dudas, preguntas y reflexiones que durante estos años he acumulado en la gestión municipal que tan generosamente me ha acogido y por otro, la íntima convicción ideológica de que es posible seguir mejorando la participación del ciudadano en la administración de la cosa pública como un instrumento profundamente democrático.

AGRADECIMIENTOS

A través de este trabajo deseo expresar mi profundo agradecimiento al Dr. Max Mostajo quien se ha dado íntegramente a este grupo, buscando que todos y cada uno logren cumplir sus metas.

De igual manera a Samuel quien siempre tuvo la predisposición de ayudar a todos de la manera más desprendida, algo difícil de encontrar hoy en día.

La Paz, julio de 2007

I. INTRODUCCIÓN

Una de las reivindicaciones sociales que durante los últimos años ha ganado cada vez más posicionamiento es la de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control del uso y destino de los recursos naturales y económicos.

Con toda seguridad esta exigencia social está íntimamente vinculada a la sensación de la ciudadanía de que después de más de 20 años de retorno a la democracia no sólo que sus condiciones de vida no han mejorado sino que, producto de la corrupción y de la toma de decisiones gubernamentales antipopulares, la situación del país ha empeorado. Precisamente, la Asamblea Constituyente y la incorporación de los movimientos sociales en el aparato del actual Gobierno Nacional, son sus expresiones más patentes y recientes.

Sin embargo de ello, ya en 1994 y en el ámbito municipal es donde se dio el paso más importante. Es para este espacio que se concibe la figura de planificación y el control de la comunidad de los recursos económicos públicos y es por esto mismo que en este espacio es donde se presentaron mayores avances, entregándosele a las alcaldías más responsabilidades, más recursos y mayor control social.

Pese a los logros y resultados evidentes, a casi trece años de la aparición de la Ley de Participación Popular y con un variado número de disposiciones conexas de menor data, queda claro que esta norma trascendental para la vida del país debe ser profundizada, incorporando mejores mecanismos de participación social, buscando que el “ciudadano de a pie” pueda elegir representantes más legítimos y que expresen de mejor manera sus intereses.

La participación ciudadana en nuestro país –entendida como la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones y control de estas de manera conjunta con las autoridades de Gobierno- ha tenido uno de sus hitos más importantes con la sanción y promulgación de la denominada Ley de Participación Popular. En esta se definieron no sólo los actores y los alcances de la participación de la Comunidad en el marco local (municipal) sino que además se dispuso el desembolso de recursos económicos cuyo uso y destino es planificado por la autoridad municipal y estos actores sociales.

Posteriormente y durante los dos siguientes lustros, esta norma fue modificada por otras de igual jerarquía y reglamentada por Decretos Supremos. Como se verá en el presente trabajo de investigación, toda la producción normativa procuró precisar todos los aspectos de la Ley 1551 reforzando en dicho ínterin una premisa que a la larga demostró ser equívoca: la legitimidad de los representantes sociales que participaban en la planificación de su destino y en el control de los recursos públicos provenientes de los impuestos de todos los ciudadanos.

En efecto, tanto Comités de Vigilancia como Asociaciones Comunitarias, reconocidos por la Ley de Participación Popular, durante la última década han sido organizaciones sociales esenciales en el desarrollo de los municipios. A esto debe añadirse el hecho de que de manera sostenida los denominados impuestos coparticipables han ido incrementando año tras año, con un salto especialmente considerable con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos a partir del año 2006, existiendo municipios que han incrementado sus ingresos por este concepto hasta en un 400%.

La presente monografía pretende investigar a partir de un revisión exhaustiva de la normativa existente tanto sobre la participación popular como sobre el control social, información bibliográfica, hemerográfica, documentos oficiales del Gobierno Local e investigación de campo (entrevistas a los actores sociales, miembros del Comité de Vigilancia, dirigentes y vecinos), cómo las instituciones de la Participación y el

Control Social se han estancado, generándose un estamento dirigencial poco representativo y carente de legitimidad que toda decisiones cada vez más importantes en el ámbito local.

Pero también y primordialmente este trabajo pretende elaborar una propuesta de modificación del artículo 10 de la Ley 1551 de tal manera que se profundice la participación y el control ciudadanos a través de representantes más legítimos y más responsables frente a su propia Comunidad.

1.1. TITULO DEL TEMA

PROFUNDIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR, INCORPORANDO UN PROCEDIMIENTO LEGAL QUE GARANTICE LA LEGITIMIDAD DE LOS REPRESENTANTES SOCIALES EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, si bien la Participación Popular entendida como un proceso de descentralización con recursos, indudablemente ha significado no solamente un paso importante de modernización del Estado sino además de incorporación de la ciudadanía en la planificación y control de los recursos, se plantea como duda fundamental la legitimidad de la representación social.

En efecto, desde 1994 (año de la promulgación de la ley 1551) a la fecha se ha generado un sinnúmero de normativa que busca básicamente mejorar los mecanismos de participación de la ciudadanía y de control de las instituciones sociales pero que partió del concepto inicial –que fue reforzándose a lo largo de los años- equivocado de que los Comités de Vigilancia representan los verdaderos intereses de los Distritos y los Cantones en el proceso de planificación y control social, que realizan las consultas suficientes y que recogen la demanda vecinal.

De ahí que se presenta una pregunta que después de más de 12 años se torna más que nunca pertinente: ¿Es necesaria la modificación de la Ley No. 1551 de Participación Popular incorporando un procedimiento que permita elegir a los representantes sociales buscando mayor representatividad y legitimidad en estos,

procurando mejorar la planificación participativa y el control social frente a las autoridades municipales?

1.3. OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Demostrar la necesidad de reforma de la Ley de Participación Popular debido a que no responde a las exigencias actuales de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones y el control del uso de los recursos públicos en el ámbito local y que le afectan de manera directa.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer la importancia de la normativa que regula la participación ciudadana y el control social como un instrumento de planificación del desarrollo social pero que sin embargo ha centrado su atención en los aspectos administrativos, económicos y financieros que sin dejar de ser importantes, no han ido paralelos al ámbito político.
- Demostrar la falta de representatividad y legitimidad de las actuales instituciones sociales en el marco de la Participación Popular en el Gobierno Local.
- Analizar la necesidad y exigencia sociales de participar en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos y el adecuado y transparente uso de los mismos.
- Proponer un procedimiento de carácter legal que promueva y profundice la participación de la ciudadanía, eligiendo representantes que gocen de mayor

legitimidad pero que además se constituyan en mejores representantes de los intereses de la comunidad.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO HISTÓRICO – POLÍTICO

Después de un proceso largo de luchas y movilizaciones sociales y regionales, en el año 1982 el país retorna a la vida democrática, en el momento en el que se profundizaba la crisis económica que nos llevó en los años siguientes a padecer un proceso hiperinflacionario que alcanzó una proporción del 22.000 por ciento de inflación acumulada entre el año 1982 y agosto de 1985¹.

El primer gobierno democrático enfrentó desde sus inicios una situación social convulsionada, marcada por las exigencias sindicales de retornar al esquema de gobierno vigente al finalizar la revolución de 1952 (Cogobierno Obrero), por las renovadas demandas regionales de autonomía y descentralización y por la profundización de los desequilibrios económicos internos y externos. Bajo estas difíciles condiciones, el régimen de entonces gobernó haciendo concesiones a las distintas presiones, pero sin tener un hilo programático que permitiera retomar un proceso ordenado de regulación y acumulación estatal, por lo que la crisis en todas sus dimensiones se fue profundizando de manera permanente e incontrolada².

Respecto a la descentralización, el Gobierno de entonces, formuló y aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades que permitía por fin dar curso a la instauración de gobiernos municipales autónomos reconocidos por la Constitución de 1964. Sin embargo, esta ley tuvo el objetivo de distraer las presiones descentralizadoras que acorralaban al gobierno, razón por la que perdió su oportunidad para ser el primer eslabón de un proyecto pensado y estructurado de descentralización para todo el

¹ Rengel R., Luis Marcelo. Marcos Legales y Políticas para la Participación Ciudadana. Caso Bolivia. Ed. El País. Santa Cruz, 2004. pág 19.

² Ibid. pág 23.

país; pues los gobiernos municipales de entonces, se circunscribían al área urbana de las principales ciudades del país y no colmaban las expectativas de autonomía por las que se movilizaban las regiones encabezadas por los Comités Cívicos.

Durante los siguientes años continuaron las presiones de los diferentes actores políticos así como las demandas regionales y sociales por descentralizar el país que cobraron un protagonismo central luego de la instauración de un gran debate nacional sobre el tema, del que participaron las Representaciones Cívicas Regionales, los principales Partidos Políticos, el Congreso y Ejército Nacional, entre otros actores.

Producto de la crisis institucional, el 9 de julio de 1992 se arriban a importantes acuerdos entre los partidos políticos con representación parlamentaria, estableciéndose una agenda a ejecutarse con carácter de necesidad nacional; una de ellas era la descentralización administrativa³.

La Constitución Política del Estado de 1967 había incorporado la descentralización en su texto y el debate sobre ella se inició formalmente en 1981; la crisis del centralismo político que decidía la vida del Estado desde la capital del país, había generado una crisis de imposible sostenimiento⁴. Se exigía que la sociedad civil democrática fuese reconocida como actor del desarrollo social pues los grupos de poder tradicional expresados en la iglesia, los militares, los empresarios privados y los sindicalistas, habían mantenido la institucionalidad del estado de una manera corporativa, desconociendo a mucho de los actores sociales territoriales. Las organizaciones indígenas y campesinas, eran consideradas ilegales, irregulares, insurrectas y cuantos calificativos suelen utilizarse para descalificar realidades que demandan soluciones. De la misma manera, la población se había acostumbrado a

³ Estos acuerdos incluían además la Reforma Constitucional, Reforma educativa, Reforma educativa, Descentralización administrativa, Ley de Partidos Políticos, Ley de industrialización de la hoja de coca, entre otros.

⁴ Molina Saucedo, Carlos Hugo. Bolivia con Participación Popular, un estudio de caso nacional. Ed. El País. Santa Cruz, Bolivia. Pág. 18.

requerir respuestas del nivel nacional de manera directa, ante la ausencia de instancias subnacionales con capacidad para ello⁵.

Las propuestas de descentralización tenían como base la demanda de transferencia de competencias y recursos desde el nivel central hasta el nivel departamental, nivel territorial intermedio; la elección por sufragio popular del Prefecto y de los consejeros departamentales y la transferencia de mayores recursos a las instancias intermedias de gobierno, que repetían las diferentes propuestas como una reacción contra el centralismo gubernamental, no consideraban la posibilidad de incorporar al municipio como parte de las reformas⁶.

Similares dificultades sufrieron las organizaciones sociales, cívicas, sindicales, acostumbradas a organizarse y resolver sus asuntos desde las capitales de departamento; las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional debieron superar una relación que repetía iguales comportamientos pues el apoyo a los procesos sociales, productivos y de desarrollo, en la mayoría de los casos desconocían al municipio tomando a la comunidad como base institucional⁷.

En 1992, se presenta al Gobierno Nacional un proyecto de Ley de Descentralización consensuado, con el que el gobierno de entonces decide convocar a una primera cumbre de partidos políticos con la participación de los principales liderazgos políticos para acordar una agenda pública que contemple los temas urgentes a ser resueltos en el país, partiendo de la necesidad de reformar la Constitución Política del Estado, el tratamiento de las demandas por descentralización y la Ley de Partidos Políticos y la Reforma Educativa.

⁵ Ibid. pág 120.

⁶ En esa lógica se aprueba en el Senado Nacional en 1992 un proyecto de Ley de Descentralización que recoge estos aspectos, y que no llega a convertirse en Ley en razón de que el debate que la generó tenía la intención más que de aprobar una Ley, la de dar respuesta de circunstancia a la presión de las organizaciones cívicas que la alentaban.

⁷ Molina Saucedo, Carlos Hugo. Bolivia con Participación Popular, un estudio de caso nacional. Ed. El País. Santa Cruz, Bolivia. Pág. 118.

Esta primera cumbre se constituyó en la base sobre la que el próximo gobierno, que se instauró en agosto de 1993, iniciaría las reformas estructurales denominadas de segunda generación, cuyo alcance abarca los diferentes ámbitos de gestión del Estado.

Cabe señalar que durante los cinco meses de su gestación, al inicio de la gestión gubernamental 1993-1997, se expresaron nítidamente dos corrientes de pensamiento, por un lado una perspectiva municipalista y por el otro una visión ruralista indigenista-campesinista. El resultado final se inclinó por la vía municipal antes que por la concepción de una herramienta específica para el desarrollo rural, aspecto que será tratado con detenimiento más adelante⁸.

Una de las más importantes vertientes de la ley de Participación Popular se encuentra en el proyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF) presentado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) el año de 1984, en tanto que en esta propuesta se reclamaba, entre otros aspectos, el reconocimiento de las comunidades campesinas andinas como unidades de gobierno autónomo. La Central de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) había elaborado también un proyecto de Ley de Pueblos Indígenas (1990) en el que se contemplaban aspectos como la autonomía político administrativa y el goce pleno de todos los recursos naturales por parte de los territorios indígenas de la región de los llanos y de la amazonía.

Una segunda fuente indudablemente fue el denominado *Plan de Todos*, plataforma del entonces candidato presidencial Gonzalo Sánchez de Lozada por el MNR (1993). Uno de los puntos centrales de su programa electoral planteaba que "...la descentralización del poder político se hará efectiva a través de un cambio del rol del Estado y una devolución del poder de decisión al ciudadano en sus organizaciones

⁸ Urioste Fernández de Córdova, Miguel. Descentralización Municipal y Participación Popular. Documentos Fundación Tierra. Pág 4.

de base, en sus comunidades, su gobierno local urbano o rural, y su gobierno departamental”⁹.

Esta descentralización del nivel político, de acuerdo al *Plan de Todos*, debía darse en dos niveles: descentralización en el nivel municipal y desconcentración en el nivel departamental, es decir descentralización política municipal y desconcentración administrativa departamental. También se destaca que “la base de la democracia participativa será el municipio, dirigido -en cuanto a la definición de necesidades- y fiscalizado -en cuanto a la obtención de resultados- por comités especializados u otras organizaciones de base, tradicionales o no, debidamente legitimadas y autorizadas”. De esa manera el partido político que había promovido y conducido la más fuerte centralización político administrativa del Estado con la revolución iniciada en 1952, era ahora -cuarenta años más tarde- impulsor de la más importante descentralización política por la vía municipalista¹⁰.

Una tercera fuente ideológica de la ley de Participación Popular fue la propuesta elaborada por el Movimiento Bolivia Libre (MBL). Este partido político en 1991 había presentado al parlamento un Proyecto de Ley de Comunidades que postulaba básicamente cuatro aspectos específicos: a) el reconocimiento jurídico de cerca de 10.000 pequeñas comunidades y pueblos indígenas que se estimaba existían entonces en Bolivia; b) el reconocimiento de sus autoridades naturales (secretarios generales de los sindicatos agrarios y autoridades tradicionales de los ayllus); c) el reconocimiento de la jurisdicción territorial de esas comunidades mediante la titulación comunitaria de las tierras que debería hacerse por intermedio del Consejo Nacional de Reforma Agraria; y, d) la otorgación directa a esas comunidades del 10% de coparticipación tributaria de los recursos que entonces eran administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo¹¹.

⁹ Movimiento Nacionalista Revolucionario. PLAN DE TODOS. Programa de Gobierno gestión 1993-1997

¹⁰ Urioste Fernández de Córdova, Miguel. Descentralización Municipal y Participación Popular. Documentos Fundación Tierra. Pág 6.

¹¹ Ibid.

Se puede destacar que fue una reforma eminentemente política donde las ideas, los principios básicos, la inspiración teórica y la conceptual fueron construidas a partir de la rica experiencia boliviana expresada en la diversidad de sus actores sociales y políticos. Fue producto de una coyuntura favorable de creatividad colectiva nacional y no el resultado de presión externa, en tanto que las tensiones latentes en la historia republicana encontraron un cauce para su realización.

2.1.1. Ámbito Municipal

Bolivia históricamente fue estructurada territorialmente en 9 departamentos, los cuales a su vez se subdividieron en 100 provincias, y éstas estaban conformadas por 311 secciones de provincia desagregadas en 1000 cantones. Este proceso de estructuración territorial, a lo largo de casi dos siglos, que fue caótico y desordenado, obedeció a circunstancias históricas muy particulares, pero en especial a desórdenes motivados por presiones regionales, cívicas y políticas. No existió ninguna racionalidad económica ni cultural en esta estructuración territorial, sin embargo, su preservación fue y es de alta sensibilidad y prestigio local lo que se ha constituido en un problema a la hora de distribución de recursos debido a la existencia de municipios extremadamente pequeños, lo que ha generado una dispersión de los recursos de coparticipación tributaria.

Antes de abril de 1994, el municipio estaba encerrado en el "radio urbano", categoría que exigía poseer una población igual o mayor a 2.000 habitantes y que se extendía exclusivamente a la población urbana; esta absurda previsión marginaba al 42 % de la población que vivía en comunidades menores de esa cantidad poblacional, y por ello tenían la calidad de "población rural" careciendo de un gobierno municipal¹².

¹² Censo de población y vivienda 1992. www.ine.gov.bo.

Por otra parte, el sistema tributario boliviano establecía que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se haría efectivo en el domicilio legal del contribuyente¹³; esta definición técnica determinaba que las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en las cuales tenían su domicilio legal las empresas más importantes de la república, quedaba el 81% de los recursos nacionales asignados a los municipios y que correspondían a los impuestos nacionales coparticipables; de 124 alcaldías existentes en el país por poseer la cantidad poblacional señalada, sólo 24 adquirirían la calidad de gobiernos municipales por administrar recursos suficientes para ejecutar las competencias que la Ley de Municipalidades le asignaba; los demás municipios, tenían sólo una referencia geográfica.

De hecho, al margen de los 24 Municipios Urbanos en las capitales de departamento y ciudades intermedias, en el resto del territorio y, principalmente, para más del 35% de la población boliviana que vivía en localidades dispersas de menos de 250 habitantes, la única presencia "institucional" era la Central Sindical.

El sindicato, lo comunario, era la referencia de la sociedad civil y de lo local en ese momento. La presencia del Estado era como una especie de apostilla, sin relación con la comunidad. La organización sindical o comunitaria de base no tenía ninguna relación ni con los maestros ni con los empleados del sector salud¹⁴.

Como se puede apreciar, si bien siempre fueron reconocidas las secciones municipales de provincia, ni en lo político, ni en lo legal ni en lo tributario tuvieron relevancia sino hasta la promulgación de la Ley de Participación Popular.

¹³ *Bolivia, La Participación Popular en cifras, 1996. Secretaría Nacional de Participación Popular. Págs. 8 y sgtes. La Ley 843 de Reforma Tributaria, aprobada en mayo de 1986, inicia un proceso de simplificación, ordenamiento y recuperación del rendimiento tributario por el que se amplía la base imponible hacia la riqueza y el consumo, se reducen los 15 impuestos existentes y las más de 100 rentas destinadas a sólo siete, se simplifica la administración tributaria y se incorpora al sistema bancario al cobro de los impuestos. Esta medida permitió que la presión tributaria ascendía de 2,92 en 1986 a 14,65 en 1995, segundo año de la vigencia de la Ley de participación Popular, y hoy se encuentre en el 16%. Citado por Carlos Hugo Molina en Bolivia con Participación Popular, un estudio de caso nacional.*

¹⁴ Guevara Ávila, Jean Paul. Descentralización, Participación y Ciudadanía: evaluación y balance de lo logrado. Publicación en Internet. Buscador Google en "evaluación de la participación popular"

2.2. MARCO NORMATIVO

A decir del Dr. Carlos Hugo Molina¹⁵, el proceso de descentralización y participación ciudadana se desarrolla sobre cinco instrumentos normativos:

1. La Constitución Política del Estado (CPE), que consagra la autonomía municipal como la “Potestad Normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales”; establece la elección de los concejales por votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años. El alcalde es elegido por mayoría absoluta de votos válidos y a falta de ello, por el concejo en una elección de segundo grado; la CPE incorpora la revocatoria del mandato de los alcaldes y alienta la libre asociación municipal. La CPE establece que la descentralización administrativa deberá ser regulada por una ley específica en lo relativo a las competencias y asignación de recursos; determina que cada departamento tendrá una autoridad político administrativa designada por el Presidente de la República, y un consejo departamental, cuya conformación y atribuciones, definirá la ley.
2. La Ley 1551 de Participación Popular (LPP), cuyo análisis, desarrollo y evaluación forma parte del presente estudio.
3. La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, o Ley SAFCO, sancionada el 20 de julio de 1990, y que establece cómo administrar los recursos públicos y las sanciones para los infractores. Los objetivos de la Ley son el lograr una administración de recursos públicos en función de lo presupuestado; una gestión transparente y documentada; la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre la utilización de los recursos y sobre los resultados conseguidos; y una administración con trabas para la corrupción.

¹⁵ Molina, Carlos Hugo. Bolivia con Participación Popular: un estudio de caso nacional. Ed. El País, Santa Cruz, Bolivia. Pág. 2

4. La Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA), que establece las competencias, atribuciones y recursos transferidos al departamento, las competencias del Prefecto, las atribuciones, número y forma de designación de los consejeros departamentales.
5. La Ley de Municipalidades (LM), que regula el Régimen municipal establecido por la CPE, y su ámbito de aplicación comprende la organización y competencias de los gobiernos municipales, y el establecimiento de los regímenes de recursos y de control social municipal.

Sin embargo de ello y para fines de la presente investigación, corresponde hacer un análisis más detenido, aunque no necesariamente exhaustivo, de toda la normativa producida tanto en materia de participación de la comunidad como de control social.

2.2.1. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA RELACIONADA A LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y EL CONTROL SOCIAL

2.2.1.1. Ley 1551 de Participación Popular

Como se ha visto líneas arriba, la denominada Ley de Participación Popular marca un hito no sólo en la vida política del país sino además en la historia normativa del Estado boliviano.

En efecto, el artículo primero de esta norma expresa subyacente una visión política e ideológica de la nueva forma de pensar y organizar el Estado en tres características esenciales:

1. Reconoce las organizaciones sociales existentes y conformadas con anterioridad a la ley, promoviendo su organización y dotándoles de status jurídico al otorgarles personería.

2. Incorpora, a partir de lo anterior, a estas organizaciones en el proceso de planificación participativa, otorgándoles derechos y deberes para este fin. Adicionalmente, constituye órganos ciudadanos que en representación de las organizaciones sociales, se constituyen en el denominado control social, igualmente con atribuciones específicas.
3. Instituye los recursos de la participación popular para la administración de los municipios, en la búsqueda de una mejor distribución (en base a una fórmula de asignación por habitante).

Como se puede apreciar y para fines de la presente investigación, será necesario abundar aún más en lo que significan los niveles de representación social instituidos por la ley.

Inicialmente la Ley 1551 reconoce a las organizaciones urbanas y rurales con el apelativo de Organizaciones Territoriales de Base, respetando su forma de organización y sus niveles de representación estableciendo el criterio de que para cada unidad territorial se reconocerá una sola representación. Estas Organizaciones Territoriales de Base tienen además definidos un conjunto de derechos y obligaciones especialmente relacionados -entre otros- con la planificación y ejecución de obras y la prestación de los servicios que otorga el Gobierno Municipal.

Por otra parte y en su artículo 9, la mencionada ley reconoce a otras organizaciones, que al momento han adquirido un status mayor con relación a las OTB's denominadas Asociaciones Comunitarias las que, según sus usos y costumbres, se constituyen en la agrupación de aquellas.

Finalmente, pero no menos importante, la Ley 1551 instituye en su artículo 10 el llamado Comité de Vigilancia al que, a diferencia de la Asociación Comunitaria, de manera expresa le delega tres atribuciones:

- a) Articular a las OTB's con sus Gobiernos Municipales,
- b) Controlar que de los recursos de Participación Popular no se exceda del 15% para Gasto Corriente.
- c) Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal¹⁶.

Este mismo artículo establece que deberá elegirse como modalidad de representación un Comité de Vigilancia por Distrito o por cantón. En lo que sigue de esta norma no se hace referencia alguna a la forma en que el Comité de Vigilancia será elegido, contrariamente a lo que ocurre con la figura de la Asociación Comunitaria.

La Ley de Participación Popular dispone la reorganización del territorio, pero además, define que el trabajo de los órganos públicos responsables de los servicios públicos se ejecuten en relación con la jurisdicción municipal; los órganos del gobierno central responsables de las competencias de salud, educación, saneamiento básico, caminos, deporte y cultura, para citar los más significativos, debieron modificar el sistema de gestión territorial que cada uno de ellos había creado, por la jurisdicción municipal para lograr coherencia de su acción.

El nuevo diseño reconoció la existencia de la instancia nacional, departamental y municipal como responsables de administrar recursos, planificar, aprobar y ejecutar presupuestos a través de sistemas nacionales elaborados por los órganos rectores correspondientes, estableciendo la ley SAFCO el andamiaje institucional necesario.

¹⁶ Estas atribuciones, establecidas en 1994, serán la base para otras que sucesivamente fueron apareciendo en otros cuerpos normativos y que le dieron con el transcurso mayor importancia a la figura del Comité de Vigilancia, convirtiendo a la Asociación Comunitaria en una figura menor que apenas restringe su función a la convocatoria a reuniones de dirigentes vecinales.

La Participación Popular adquirió la calidad de ley por la necesidad de dotarla de una condición de irreversibilidad que otra medida administrativa, no le garantizaría; el reconocerse las organizaciones excluidas, con sus usos, costumbres, autoridades y mecanismos estatutarios, unido a la transferencia efectiva de recursos y competencias, permitiría que la población tuviese a su favor la posibilidad de hacer respetar su nuevo derecho y su calidad de ciudadano, más allá de los cambios circunstanciales de autoridades políticas¹⁷.

2.2.1.2. Reglamento de la Ley de Participación Popular (D.S. 23813 de 30 de junio de 1994)

Dos meses después, el 30 de junio de 1994, se emite el Decreto Supremo No. 23813 cuya finalidad era la de regular los aspectos económicos de la Ley. Para esto, se divide en seis capítulos: Del sistema y procedimiento de coparticipación, Del Fondo Compensatorio Departamental, Del Presupuesto Municipal y la Inversión Pública Municipal, De la Transferencia de Infraestructura Física a los Municipios, De la Administración del Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes y Artículos Transitorios (Anexo 1).

Esta disposición, en lo que al presente trabajo de investigación corresponde, regula con mayor precisión el artículo 11 de la Ley 1551 referido al procedimiento para la Suspensión de recursos de la Participación Popular a instancias del Comité de Vigilancia, disponiendo que mientras dure la suspensión de estos recursos, los mismos podrán seguirse acumulando en la cuenta bancaria de la municipalidad.

2.2.1.3. Reglamento de las OTB's (D.S. 23858 de 9 de septiembre de 1994)

Este Decreto Supremo fundamenta su pertinencia en que se requería establecer los aspectos relacionados con las organizaciones sociales reconocidas por la ley 1551

¹⁷ Molina, Carlos Hugo. Bolivia con Participación Popular: un estudio de caso nacional. Ed. El País, Santa Cruz, Bolivia. Pág. 4.

en su relación con los órganos de la administración pública central, municipal y las organizaciones de la sociedad civil.

Bajo este fundamento, inicialmente conceptualiza pueblo indígena, comunidad campesina y junta vecinal para enseguida describir el procedimiento para el registro de la personalidad jurídica.

Sin embargo, a continuación destina el siguiente capítulo a la figura del Comité de Vigilancia, estableciendo el concepto de esta institución: instancia organizativa de la sociedad civil que articula las demandas de las Organizaciones Territoriales de Base con la planificación participativa municipal, la vigilancia social de la administración municipal y la canalización de iniciativas y acciones que beneficien a la colectividad.

Como veremos más adelante este carácter de “instancia organizativa de la sociedad civil” es superado en la Ley de Municipalidades cuando le otorga al Comité de Vigilancia un status de “representante de la sociedad civil organizada”.

Otro dato importante de señalar es el carácter de su representatividad. El artículo 16 señala dos características importantes: los miembros del Comité de Vigilancia se eligen por usos y costumbres y esta elección se efectúa de las Organizaciones Territoriales de Base. Más adelante, en el artículo 19, se señalará como requisito, entre otros, de ser postulado por una OTB de la jurisdicción¹⁸.

Por otra parte, en el capítulo relativo a Otras instituciones de la Sociedad Civil, este Decreto Supremo deja a la decisión del Comité de Vigilancia la consulta y la coordinación de sus actividades con otras organizaciones de la sociedad. En efecto, el artículo 21 del precitado Decreto Supremo señala expresamente: “I. Las

¹⁸ Esta norma inicia el proceso de desvirtuar la participación popular. En efecto, en la intención de regular la nueva institución social denominada Comité de Vigilancia, restringe de manera definitiva la participación de cualquier otra organización social que fuera una Organización Territorial de Base la posibilidad de constituirse en Comité de Vigilancia.

organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia, según la naturaleza del tema, para el óptimo cumplimiento de sus atribuciones *podrán* consultar y coordinar sus actividades con las instituciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 34 de la Ley 1551 de Participación Popular”¹⁹.

Finalmente este Decreto Supremo crea los denominados Consejos Provinciales de Participación Popular, que se constituyen en instancias de concertación de demandas, prioridades, proyectos, programas y propuestas de la sociedad civil, actuando como órganos consultivos de los órganos públicos de a provincia. Se trata de instituciones, como establece el artículo 23, que coadyuvarán a la planificación participativa municipal “...y su agregación y conciliación a nivel provincial, para maximizar el impacto y garantizar la sostenibilidad de las inversiones en la provincia” (Anexo 2).

2.2.1.4. Modificaciones y ampliaciones a la Ley 1551 (Ley 1702 de 17 de julio de 1996)

La ley 1702 tiene la gran virtud de definir con mayor exactitud el papel de la propia ley 1551. En efecto, modifica su artículo 1 estableciendo que Ley de Participación Popular tiene por objeto articular “... a las Juntas Vecinales... en la vida jurídica, política y económica del país”.... “Fortalece los instrumentos... necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa...²⁰”.

¹⁹ El D.S. 23858 deja en manos del Comité de Vigilancia la decisión de consulta (y por tanto de información) para el ejercicio adecuado de sus funciones, restringiendo cualquier otra intervención social. Por su parte, el artículo 34 de la Ley de Participación Popular a que hace referencia no tiene relación con el precitado Decreto Supremo, pero no sólo eso, no termina de tener un sentido en el contexto de la participación popular: “Las organizaciones cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales con presencia en los cantones, secciones de provincia, provincias y departamentos, podrán realizar acciones según su propia naturaleza, para el logro de los objetivos de la participación popular” dirá de manera inconsistente. Como se verá más adelante, una vez empoderado el Comité de Vigilancia, se constituye en la única instancia de interlocución válida en términos de control social.

²⁰ La declaración realizada sobre la “incorporación de la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa” que de manera tan rimbombante está modificando el artículo 1 de la Ley de Participación Popular, no modifica el monopolio del Control Social que ejercen el Comité de Vigilancia y las OTB’s.

Más adelante, esta ley 1702 ratifica el reconocimiento de la personería jurídica de las organizaciones sociales existentes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado.

2.2.1.5. Decreto Reglamentario de la Ley de Participación Popular (D.S. 24447 de 20 de diciembre de 1996)

Dos años después y probablemente como efecto de las experiencias acumuladas, el Decreto Supremo 24447 establece todo un capítulo (el Tercero) para la figura del Comité de Vigilancia.

En el artículo 10 de la precitada norma se establece el período de funciones del Comité de Vigilancia mientras que en el siguiente se regulan las causales que permiten a los suplentes asumir la titularidad de la representación.

Los artículos 11 y 12 revisten gran importancia ya que definen las causales de revocatoria de mandato de los miembros del Comité de Vigilancia así como el procedimiento para su efectivización. La negligencia, la inasistencia injustificada a determinado número de reuniones del Pleno del Comité de Vigilancia y la omisión en la prestación de la información a las OTB's de su jurisdicción son suficientes para revocar el mandato por las OTB's "...de acuerdo al procedimiento y forma por el que fue elegido o designado el representante".

Finalmente, este Decreto Supremo precisa la figura de los pronunciamientos del Comité de Vigilancia y aclara el carácter de su independencia de los órganos públicos debiendo estos abstenerse de intervenir en su gestión.

2.2.1.6. Ley de Municipalidades (Ley No. 2028 de 28 de octubre de 1999)

Esta ley, cuya finalidad es la regular la municipalidad y su gobierno, fija como uno de los fines de estas, el de "...garantizar la integración y participación de los

ciudadanos en la planificación y desarrollo humano sostenible del Municipio” como uno de los mecanismos que permita contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas (art. 5). En concordancia con lo anterior, el punto 8 del mismo artículo señala la obligatoriedad del Gobierno Municipal la de “...promover la participación ciudadana, defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y la práctica de los derechos fundamentales...”

En materia de planificación municipal el artículo 78 del mismo cuerpo legal señala que el Plan de Desarrollo Municipal formulado por los Gobiernos Municipales debe ser construido garantizando el carácter participativo del mismo. Por su parte, el artículo 80 nos da el concepto de planificación participativa municipal: es un mecanismo de gestión pública para alcanzar el desarrollo humano sostenible, de manera concertada entre el Gobierno Municipal, las Organizaciones Territoriales de Base y las organizaciones funcionales integrantes del Comité de Vigilancia.

Cabe aquí mencionar la ambigüedad de la última parte del artículo 80 de la Ley 2028 en el sentido de que si bien la Ley de Participación Popular reconoce la existencia y funcionamiento de otras organizaciones cívicas, gremiales, productivas y otras, en la práctica el Comité de Vigilancia está solamente conformado por los delegados elegidos por los dirigentes vecinales territoriales en cada Distrito Municipal.

Concordante con la Ley de Participación Popular y sus Decretos Reglamentarios, la Ley de Municipalidades destina todo un Título (el sexto) al Control Social y la Participación Popular. En dicho acápite, amplía los derechos y deberes ya no sólo a la Organizaciones Territoriales de Base (como lo hiciera la ley 1551) sino a los habitantes de la jurisdicción municipal. Por otra parte, ratifica el derecho de petición que tiene toda persona natural o jurídica frente a la autoridad municipal, en concordancia con el artículo 7 de la Constitución Política del Estado, disponiendo además la obligación de ésta de atender dichas solicitudes.

En cuanto al Comité de Vigilancia es importante resaltar el carácter que le da la ley 2028: es la instancia social representante de la sociedad civil organizada ante el Gobierno Municipal²¹.

Adicionalmente se dispone la creación del denominado Consejo Consultivo (conformado por delegados de sectores productivos y de servicios) con la función de apoyar técnica y logísticamente al Comité de Vigilancia²².

Finalmente y como un paso definitivo en el proceso de consolidación de la participación popular como tal, la ley 2028 crea para cada municipio el Fondo de Control Social “para el efectivo cumplimiento de las atribuciones señaladas a los Comités de Vigilancia”, destinando para este objetivo, un porcentaje determinado de los recursos de coparticipación tributaria²³.

2.2.1.7. Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley 2028 - FONDO DE CONTROL SOCIAL (D.S. 26130 de 30 de marzo de 2000)

Este cuerpo normativo concuerda con lo dispuesto en la Ley de Municipalidades que en su artículo 151 dispone precisamente la necesidad de elaborar una reglamentación especial sobre el particular.

El Decreto Supremo en cuestión justifica en su parte considerativa que “.... Los Comités de Vigilancia se han visto disminuidos en sus funciones de articulación y control social por la falta de recursos económicos que posibiliten el ejercicio pleno de sus atribuciones” lo que obliga a la creación (y posterior reglamentación) del Fondo de Control Social.

²¹ Con este artículo implícitamente se da un carácter monopólico de representación ante el Gobierno Municipal al Comité de Vigilancia. Como se verá más adelante, esta cualidad no es modificada por la normativa que sucesivamente sería evacuada por los órganos competentes.

²² Que en la práctica no funcionaron precisamente debido al carácter que las propias normas le dieron al Comité de Vigilancia.

²³ Definitivamente este es otro hito importante en el proceso que ha seguido la participación popular en Bolivia. Un porcentaje (que no es insignificante) de recursos de coparticipación tributaria pasan a la administración del Comité de Vigilancia. Otro estudio seguramente tendrá a su cargo la tarea de estudiar e investigar si estos recursos a la larga han permitido mejorar la institución del control social.

El Reglamento por su parte regula el procedimiento de ejecución del Fondo de Control Social, estableciendo responsables, asignación de gastos, documentos de descargo y rendición de cuentas, etc.

Cabe mencionar que el Reglamento establece como gastos elegibles del Fondo: a) pasajes y combustibles, b) Hospedaje y alimentación, c) Publicidad en medios de comunicación locales, d) Materiales de escritorio y equipamiento básico, e) Capacitación y f) Servicios de Comunicaciones (Anexo 3).

2.2.1.8. Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social (D.S. 26564 de 2 de abril de 2002)

El artículo 1 de este cuerpo normativo señala su objeto: “reglamentar los procedimientos, mecanismos e instancias para que... los Comités de Vigilancia, en representación de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil ejerzan el derecho tanto a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas de gestión pública, de los procesos participativos de toma de decisiones, así como el derecho al acceso a la información en los niveles municipal, departamental y nacional²⁴”

En este mismo sentido, amplía las atribuciones del control social en lo referido a los pronunciamientos, debiendo para esto el Comité de Vigilancia “...coordinar su labor con el Concejo Municipal, articulando el control social a la gestión municipal con la fiscalización que cumple el Concejo Municipal.”

Por otra parte se faculta al Comité de Vigilancia a denunciar ante el gerente del Fondo Productivo y Social (FPS) sobre posibles irregularidades en la adjudicación y

²⁴ Este Decreto Supremo ratifica (como las demás normas relacionadas) el carácter representativo del Comité de Vigilancia “de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil” en este caso para conocer todo lo relativo a las políticas públicas. Una vez más se monopoliza la representación social pero no sólo eso, indirectamente se restringe la información a otras organizaciones sociales.

ejecución de proyectos municipales. A estas se suman las facultades de constituirse en parte civil a nivel municipal y velar por el cumplimiento de la auditoría interna municipal, denunciando el incumplimiento de la misma a la Contraloría General de la República.

Otro elemento significativo de este Decreto Supremo se encuentra en la creación de los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES) que “articulan a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil de la respectiva jurisdicción municipal para hacerlos partícipes en la planificación participativa municipal...”

En efecto, en el artículo 13 se señalan las atribuciones de este Consejo, entre las que destacan: presentar demandas de obras y servicios, coadyuvar al Gobierno Municipal en construir la estrategia productiva del municipio, proponer al Gobierno Municipal estrategias, planes, proyectos o actividades municipales para la promoción del desarrollo económico y productivo del municipio, entre otras²⁵.

Los CODEPES estarán constituidos y representarán a todas las instituciones y organizaciones civiles del municipio que se adscriban libre y voluntariamente, teniendo un mandato de dos años (Anexo 4).

2.2.1.9. Ampliación del D.S. 26564 respecto a los CODEPES (D.S. 27207 de 8 de octubre de 2003)

Si bien el Decreto Supremo 26564 establece un marco de acción bastante amplio del CODEPES tanto en lo que se refiere al control social como en lo relativo a la planificación participativa municipal y la presentación de demandas de obras y servicios, el D.S. 27207 procura precisar aún más la función de esta nueva institución social.

²⁵ El CODEPES en el municipio de La Paz no ha sido conformado ni se cuenta en el Comité de Vigilancia con información de las organizaciones sociales vinculadas a la producción y al desarrollo económico para fines de coordinación.

Para esto, si bien ratifica la composición del CODEPES dándole un marco lato, en el artículo 2 caracteriza la función principal del nuevo Consejo: se constituirá en una instancia de coordinación y representación de las organizaciones productivas e instituciones de la sociedad civil y control social en la formulación y seguimiento de la estrategia productiva del municipio, velando porque las prioridades concertadas sean introducidas en el correspondiente Plan de Desarrollo Municipal.

En este sentido, la norma establece la forma de organización interna, la forma de elección de sus miembros y directiva y el período de funciones, siempre en coordinación con el Comité de Vigilancia el y Concejo Municipal (Anexo 5).

2.2.1.10. Reglamento de las Fuerzas Armadas en la Participación Popular (D.S. 27633 de 18 de julio de 2004)

En concordancia con la Ley de Participación Popular en su artículo 27, aunque con diez años de demora, el D.S. 27633 aprueba el Reglamento de las Fuerzas Armadas en la Participación Popular incorporando a esta institución en dicho proceso en función a su misión constitucional: cooperar al desarrollo integral del país.

Este Reglamento establece tres niveles de relacionamiento: con las OTB's, con los Gobiernos Municipales y con los Ministerios, Prefecturas y otras instituciones, estableciendo en el primer caso la cooperación de las FF.AA. para la identificación, priorización y/o formulación de programas y proyectos, dejando para los otros dos la suscripción de convenios interinstitucionales a fin de efectivizar su cooperación en la ejecución y supervisión de obras sociales o productivas.

Finalmente el Reglamento establece la obligatoriedad de incluir en la malla curricular de formación militar temas de participación popular, capacitando a los

diferentes estamentos militares como promotores y actores de la participación popular (Anexo 6).

2.2.1.11. Reglamento del Fondo de Control Social de los Comités de Vigilancia (D.S. 28500 de 10 de diciembre de 2005)

Durante la presidencia del Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé se aprueba el Reglamento del Fondo de Control Social mediante D.S. 28500, abrogando paralelamente el D.S. 26130 de 30 de marzo de 2001.

Este Reglamento "...establece normas para la administración, ejecución y rendición de cuentas de los recursos que constituyen el Fondo de Control Social – FCS, en aplicación del artículo 151 de la ley 2028 de Municipalidades", justificando la abrogación del D.S. 26130 en que "...los órganos y procedimientos establecidos en este Reglamento dificultan la aplicación de las leyes de Municipalidades y de Participación Popular, impidiendo concretar un control eficaz de la utilización de los recursos públicos administrados por los Comités de Vigilancia".

Para este efecto el Reglamento dispone la designación a cargo del Comité de Vigilancia de un Responsable de la Administración de Recursos del Fondo de Control Social. De igual forma, establece la programación y ejecución de gastos así como la forma de rendir cuentas de lo ejecutado.

Sin embargo de ello, indudablemente la innovación en esta norma se encuentra en el artículo 12 denominado "Actividades de Control Social" en el que se describe cuales son las acciones que debe realizar el Comité de Vigilancia:

- a) Ejercicio del control social respecto a la prestación de servicios municipales, construcción de obras y desarrollo de proyectos del municipio;
- b) Pronunciamiento sobre la ejecución presupuestaria al finalizar la gestión, sobre el proyecto del POA y el presupuesto;

- c) Reuniones con las OTB's y otras representaciones de la sociedad civil para conocer y priorizar las demandas;
- d) Reuniones con los CODEPES y otras organizaciones vinculadas con el crecimiento económico del municipio;
- e) Reuniones con las Asociaciones Comunitarias convocadas por éstas para dar a conocer el informe de actividades del Comité de Vigilancia;
- f) Denuncia ante autoridades competentes en caso de responsabilidad de la autoridad municipal
- g) Asistencia a encuentros y eventos de interés del Comité de Vigilancia, y;
- h) Otras actividades enmarcadas dentro de las disposiciones que rigen la participación popular.

En otras palabras, discrimina participación popular de control social, dándole a este último sus alcances con absoluta precisión.

2.1.1.12. Decreto Supremo Nº 28704 de 5 de mayo de 2006, dispone la abrogación del Decreto Supremo Nº 28500 de 10 de diciembre de 2005

Que a su vez a sido abrogada por el D.S. 28966 emitido por el actual Gobierno Nacional, mediante una nueva reglamentación sobre el Control Social.

2.1.1.12. Reglamento Especial del Fondo de Control Social asignado a los Comités de Vigilancia (D.S. 28966 de 13 de diciembre de 2006)

Este Decreto Supremo, en atención al D.S. 28704 establece el nuevo Reglamento para la administración y rendición de cuentas de los recursos de Fondo de Control Social, atendiendo a los principios de “eficiencia, eficacia y transparencia”²⁶.

²⁶ Según se establece en la normativa del D.S. en cuestión en la parte considerativa. Es importante mencionar aquí que si bien el D.S. 28704 dispone la abrogación del Decreto Supremo Nº 28500 e instruye que el Ministerio de la Presidencia, a través del Viceministerio de Descentralización, en coordinación con la Federación Nacional de Comités de Vigilancia de Bolivia, para que en un plazo de noventa (90) días, presente una nueva reglamentación del manejo de recursos del Fondo de Control Social, consensuada y participativa a nivel nacional, el presente Decreto Supremo, según reza la parte considerativa, tiene su origen en una reunión del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONAPES que el 12 de diciembre de 2006 determinó su aprobación a solicitud del Ministerio de la Presidencia.

En efecto, esta nueva norma –a diferencia de su antecesora- establece como Principios del Fondo de Control Social los siguientes: legalidad, transparencia, sostenibilidad y concurrencia.

Para esto, la nueva norma establece la designación de un Responsable para la Administración de Recursos del Fondo de Control Social de entre sus miembros (RAR) de entre sus miembros. Este responsable tiene funciones específicas y está sujeto a evaluación semestral por sus propios pares.

Esta misma norma establece la forma de desembolso de los recursos, los gastos elegibles, el descargo de los mismos y el registro del patrimonio que acumulare el Comité de Vigilancia. Por otra parte, destina un capítulo a las causales y el procedimiento para la suspensión de recursos del FCS, haciendo hincapié en la prohibición expresa de usar dichos recursos para el pago de remuneración alguna al Comité de Vigilancia.

Finalmente, este Decreto Supremo establece nuevas atribuciones tanto a la Prefectura del Departamento como al viceministerio de Descentralización con relación al control del uso de los recursos del Fondo de Control Social, lo que resulta una innovación en materia de control, asesoramiento y capacitación a los usuarios del FCS.

2.3. IMPACTO DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

La promulgación de La Ley de Participación Popular ha generado cambios cuantitativos y cuantitativos en el panorama social, económico, político e institucional de Bolivia²⁷:

1. La conformación de 315 municipios.

²⁷ Molina Saucedo, Carlos Hugo. Bolivia con Participación Popular, un estudio de caso nacional. Ed. El País. Santa Cruz, Bolivia. Pág 8 y sig.

2. El reconocimiento de 14.500 OTB, organizaciones de la sociedad civil, fortaleciendo la organización de la ciudadanía, la sociedad civil, ONG, los gremios, sectores sociales y productivos. Se estableció el derecho del control social efectivo y la participación de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de los planes municipales.

3. El 20% de los recursos nacionales se vuelven coparticipables, realizándose una transferencia automática a las cuentas municipales, sin intervención del nivel central de gobierno, transfiriéndose 200 millones de dólares a los gobiernos municipales, y administrando ellos 500 millones de dólares de manera global. El incremento sustancial de la transferencia de rentas estatales a los gobiernos municipales, desde \$US 76.5 millones en 1990 a \$US 200 millones el año 2000 administrados por los gobiernos municipales con capacidad de generar obras, demandar bienes y servicios y movilizar a los sectores involucrados.

4. La equidad en la distribución de los recursos estatales; mientras que en 1990 las ciudades capitales acaparaban el 92% de los fondos de coparticipación tributaria, en 1997 las capitales recibieron el 39% y las provincias el 61% restante.

5. La descentralización municipal, base de la administrativa, ha originado que desde 1997, los departamentos y municipios ejecuten el 75% de la Inversión Pública Nacional, quedando en manos del Gobierno Nacional el 25% restante.

6. La definición que el municipio es la base del Sistema de Ordenamiento Territorial²⁸.

7. Existencia de un Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal que convierte en potenciales usuarios a la totalidad de los gobiernos municipales y establece una responsabilidad pública de cumplimiento. Aprobación de la Norma de la Planificación

²⁸ Ley 2028 de Municipalidades. Artículo 3

Participativa Municipal que convierte en obligatoria la consulta y la intervención de la sociedad civil en la definición de la inversión municipal, su ejecución y control.

8. Diseño de un Sistema Nacional de Fortalecimiento Comunitario para ofrecer capacitación a los sectores de ciudadanía con menos información y conocimiento de la dinámica estatal.

9. El Sistema Nacional de Inversión Pública está integrado a la planificación, programación de operaciones y al presupuesto. El 35% de la inversión nacional es ejecutada por los gobiernos municipales, lográndose una socialización del gasto.

10. Se definió el papel del nivel central como normador, aprobador de políticas, el departamental como articulador, y el municipal como ejecutor de políticas sociales. Se innovó y se incorporó instituciones de derecho público como la designación cruzada de las autoridades y la inversión concurrente entre los tres niveles del estado.

11. Se ha iniciado un proceso de ordenamiento territorial que comprende sus componentes de recursos, sociedad, órganos públicos y territorio. Se descubrió la potencialidad de la mancomunidad municipal, y se cuenta con el distrito municipal, como unidad flexible para gestionar servicios, inversión y planificación.

12. La dinámica del proceso ha incorporado de manera natural la demanda económica; el debate sobre el desarrollo económico local y el papel de actores privados en alianzas con los sectores públicos, corresponde a una realidad que utiliza la institucionalidad existente para buscar respuesta a una crisis económica que se manifiesta en los niveles locales.

Antes de la LPP, los recursos de coparticipación, beneficiaban en un 92% a las ciudades principales y sólo el 8% al resto de los departamentos. Desde 1995 a la

fecha, esta relación cambió a favor del resto de los departamentos a los que se transfieren el 61% de esos recursos²⁹.

La redistribución de los ingresos nacionales de 24 a 311 municipios, y el incremento de estos del 10 al 20%, han ampliado sustancialmente las inversiones municipales, que de 1994 a 1997 crecieron en un porcentaje acumulado de 185%. Asimismo, los efectos en términos de flujo de inversiones hacia las áreas rurales son significativamente mayores a los recursos históricamente asignados por el Estado centralista. La inversión per-cápita rural se incrementó de \$US 28 en 1993 a \$US 77 en 1996 y \$US 117 para el año 2001³⁰.

En el campo social, a partir de la Ley 1551 se ha registrado la mayor movilización de inversiones en el ámbito local en este rubro. Los gobiernos municipales han incrementado la inversión en salud, educación y saneamiento básico, de manera que este esfuerzo ha significado que la inversión per cápita se incremente de \$US 9,03 en 1994, a \$US 32,14 en 1996 y a \$US 37 para el 2001. Relacionado a ello, la inversión pública nacional ha cambiado sustancialmente su composición ya que para el 2001 el 70% se programó en los niveles departamental y municipal. El cambio es evidente ya que en 1994 el nivel nacional definía y manejaba el 79% de la inversión pública del país.

Para garantizar la concreción de los acuerdos y demandas sociales por los órganos públicos a través de sus POAs, la LPP incorporó una nueva forma de distribución de los ingresos nacionales, ampliando al 20% la transferencia de éstos recursos a los gobiernos municipales, los que se distribuyen de manera diaria y automática bajo el criterio per cápita. Asimismo, se transfirieron al dominio exclusivo municipal los impuestos a la propiedad rural, los inmuebles urbanos y vehículos automotores y transacciones sobre estos bienes.

²⁹ Rengel R., Luis Marcelo. Marcos Legales y Políticas para la Participación Ciudadana. Caso Bolivia. Ed. El País. Santa Cruz, 2004. pág 15.

³⁰ Ibid. pág. 16.

La inversión municipal con estas fuentes (además de tasas y patentes municipales), puede ser cofinanciada con recursos nacionales provenientes de los Fondos de Desarrollo e Inversión, de programas nacionales y prefecturales asignados para la concurrencia en materias de competencia conjunta. Esta distribución más equitativa de los recursos públicos hacia el nivel departamental y municipal, amplía las capacidades económicas de los municipios dotando al proceso de posibilidades reales de concreción.

Complementariamente a los impactos fiscales y de inversión, el establecimiento de relaciones entre el órgano público y la sociedad civil ha generado en la dinámica cotidiana de la planificación, administración, gestión y control del proceso de desarrollo municipal, la participación de aproximadamente 14 mil OTBs, 1.600 ciudadanos que conforman los Comités de Vigilancia, 311 Alcaldes Municipales y 1.624 Concejales Municipales democráticamente elegidos (de los cuales 131 son mujeres, y 437 pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas).

2.4. MARCO CIENTÍFICO: PARTICIPACIÓN POPULAR Y CONTROL SOCIAL

Como se ha podido advertir en el transcurso de este trabajo de investigación, uno de los sentidos más profundos de la Participación Popular se encuentra en el denominado Control Social. La idea de desconcentrar recursos económicos a los Gobiernos Municipales viene indisolublemente acompañada del reconocimiento legal de la existencia de organizaciones de la sociedad civil a las que se les otorga potestades tanto de planificación como de control de esos recursos y, para el caso de su mala administración, la suspensión de los mismos.

Sin embargo, para fines metodológicos de la presente monografía, se hace necesario precisar (y separar) los conceptos de participación popular y control social, pese a que en reiteradas ocasiones son confundidos o asumidos de igual manera por la normativa sobre el particular.

En primer lugar, queda claro que participar y controlar no son sinónimos. El primer concepto está referido a tres elementos: formar parte de alguna cosa, compartir algo en común con otros y dar parte o comunicar algo a otros³¹ mientras que controlar está referido a la revisión, intervención, regulación y limitación de alguna cosa³².

Participación popular debiera ser entendida entonces como la “acción de organizarse en torno a determinadas instituciones sociales con el objetivo de incorporar los criterios y decisiones de éstas en los planes y proyectos a cargo de la autoridad municipal”.

Por su parte, el concepto de control social está vinculado a la facultad establecida por ley de determinadas instituciones sociales de pronunciarse sobre el cumplimiento de la ley o de los planes o proyectos acordados con la autoridad municipal, contando para el efecto con instrumentos que garanticen dicho cumplimiento. El control social resulta por tanto siendo un efecto de la participación popular.

Aquí es importante mencionar que el Control Social no está reservado solamente al Comité de Vigilancia sino además a las organizaciones Territoriales de Base.

Por primera vez en la historia boliviana se reconocía legalmente la potestad de control de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público, aunque anteriormente el escenario sindical de lustros pasados atisbó esfuerzos de control que sin embargo no fueron propiamente institucionales³³. No cabe la menor duda que en el papel –en la letra de la ley- semejante invento relucía lógico y necesario.

Sin embargo de ello, los contenidos del Control Social fueron modificados, o mejor, enriquecidos a lo largo de la producción normativa y con esto, las responsabilidades

³¹ Diccionario Enciclopédico OCEANO. Pág. 1211.

³² Ibid. pág. 425.

³³ Medina, Javier. La Participación Popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia. La Paz: SNPP. Serie Cuadernos de Análisis 1, La Paz, 1995.

y atribuciones de las diferentes organizaciones instituidas por la Ley 1551, especialmente del Comité de Vigilancia.

Los Comités de Vigilancia encuentran de inicio enormes dificultades para cumplir su doble propósito de control y articulación del gobierno municipal con la población. El Primer Congreso Nacional de Comités de Vigilancia realizado a principios de 1996 concluye con la demanda de los vigilantes de recursos económicos: la falta de dinero habría impedido un mejor desempeño de esta novedosa instancia social³⁴.

A partir de esta constatación y con la finalidad de fortalecer al Comité de Vigilancia y sus funciones del control, el apoyo gubernamental adquiere formato legal (el Decreto Supremo 26130), constituyendo el denominado Fondo de Control Social, cuya misión es dotar de recursos económicos a los Comités de Vigilancia. De esta manera no sólo el Estado terminaba solventando el funcionamiento de sus controladores sino que además fortalecía económicamente a la nueva institución (motivo de otra investigación será el determinar la correspondencia de los recursos asignados con los resultados obtenidos, la adecuada asignación de los mismos, etc.)

Por otra parte y a medida que transcurren los años, la nueva institución social es la receptora de cada vez más responsabilidades y atribuciones, ya no sólo vinculadas al control social de los recursos de coparticipación tributaria sino además al de nuevas figuras de la administración local.

En efecto, el artículo 7 de la Ley de Participación Popular de 1994 otorga el control a las Organizaciones Territoriales de Base⁹ sobre "...la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo con las necesidades comunitarias...", dejando apenas como atribuciones del Comité de Vigilancia por un lado, el controlar que no destine más del 15% de los recursos de la Participación Popular en Gasto

³⁴ 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. Serie: Documentos de Trabajo del Grupo Nacional de Trabajo para la participación. Ed. El País. Santa Cruz, 1994.

Corriente y, por otro, su pronunciamiento sobre el presupuesto de participación popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones. Sin embargo, once años después y mediante el D.S. 28500 se señalaría como una de las Actividades del Control Social de Comité de Vigilancia: “A) ...el control social respecto la prestación de servicios municipales, construcción de obras y desarrollo de proyectos del municipio, entendido como el cumplimiento de parte del Gobierno Municipal de los acuerdos inscritos en la Planificación Participativa Municipal”. En otras palabras se incorporan como atribuciones del Comité de Vigilancia que otrora eran expresamente destinadas a las OTB's.

Pero no sólo eso. Este mismo Decreto Supremo le otorga facultades a los vigilantes de realizar reuniones no sólo con las OTB's sino con otras representaciones de la sociedad civil “... para conocer y priorizar las demandas, en el marco de la Planificación Participativa Municipal y la correspondiente elaboración del POA”

Como se puede apreciar, con este artículo se concentra en la figura del Comité de Vigilancia no sólo la interlocución de la demanda social sino además la priorización de obras, planes y proyectos del Plan Operativo Anual. En otras palabras, se acentúa aún más el alejamiento de la comunidad organizada y la autoridad local.

Por otra parte y como se mencionó líneas arriba, probablemente bajo la premisa de que se constituye en la legítima portadora de las necesidades y exigencias sociales, la nueva institución de control social recibe cada vez más atribuciones y responsabilidades con relación a otras instituciones locales:

- a) El D.S. 24447 en su artículo 17 que otorga la facultad del control y vigilancia sobre las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, buscando el cumplimiento adecuado de sus funciones pudiendo hacer las representaciones cuando corresponda;
- b) Esta misma norma en su artículo 18 determina que en caso de que se conformen otro tipo de organizaciones sociales relacionadas con las

- competencias municipales, éstas deberán coordinar e informar de sus actividades al Comité de Vigilancia;
- c) El D.S. 26564 amplía el control social del Comité de Vigilancia a proyectos financiados por el Fondo Productivo y Social – FPS (artículo 8)
 - d) En los artículos 9 y 10 del mismo Decreto, se faculta al Comité de Vigilancia a constituirse en parte civil a nivel municipal para el caso de que exista omisión de las autoridades municipales en el cumplimiento de sus funciones y a velar por el cumplimiento de la auditoría interna municipal, respectivamente
 - e) El mismo cuerpo legal crea los Consejos de Desarrollo Productivo y Social (CODEPES) conformado por las organizaciones e instituciones de la sociedad civil de la respectiva jurisdicción municipal para “apoyar al Comité de Vigilancia en el control social de la gestión municipal”
 - f) La Ley No. 2426 de 21 de noviembre de 2002 a tiempo de instituir el Seguro Universal Materno Infantil, crea el Directorio Local de Salud (DILOS) como máxima autoridad en materia de salud a nivel local. Uno de sus miembros es un titular del Comité de Vigilancia.

Por otra parte, cabe mencionar que para finales de 1995 se tenía no más de una centena de Comités de Vigilancia constituidos. Había transcurrido más de un año desde la promulgación de la Ley de Participación Popular y esta reforma descentralizadora no terminaba de echar raíces. Para revertir esta figura, el Gobierno Nacional estableció plazos para la conformación de la nueva institución social bajo alternativa de no recibir los denominados recursos de coparticipación tributaria. Como se comprende, en poco más de un par de meses de emitido el correspondiente Decreto, cerca de 300 Comités de Vigilancia estaban finalmente constituidos³⁵.

³⁵ 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. Serie: Documentos de Trabajo del Grupo Nacional de Trabajo para la participación. Ed. El País. Santa Cruz, 1994. Pág. 21 y sig.

Empero, esta impronta en la elección, no obstante su innegable importancia, se deslució frente a un obstáculo mayor en la débil representatividad: su carácter territorial. Los representantes al Comité nacen en una incubadora territorial no siempre coincidente con la verdadera cartografía sociocultural del municipio, vale decir, no necesariamente compatible con los verdaderos “controladores” del ámbito local, ligados a intereses de toda gama e insertos en esa categoría que hemos convenido en bautizar como actores funcionales.

En efecto, si bien la Ley 1551 reconoce las organizaciones de carácter territorial ya existentes como una expresión de la organización social, excluye o al menos omite, toda forma organizada de carácter funcional. Asociaciones o gremios y más inmediatamente federaciones, confederaciones de mercados, gremiales u otros quedan apenas mencionados en el artículo 34 que bajo el rótulo de *Otras Instituciones de la sociedad civil*, que faculta a éstas a “... desarrollar acciones según su propia naturaleza, para el logro de los objetivos de la participación popular”⁹.

Esta deficiencia, como se podrá apreciar más adelante, obstaculizará de manera definitiva las aspiraciones de los grupos funcionales, restringiendo por completo la participación social a las Juntas Vecinales (OTB's) y Comités de Vigilancia emergidos de ellas.

III. METODOLOGÍA

3.1.1. ESTUDIO DE GOBERNABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ

3.1.1.1. Características científicas de la encuesta

La Dirección de Gobernabilidad del Gobierno Municipal de La Paz realizó un estudio de percepción ciudadana sobre proyectos específicos y estado de la gobernabilidad local. Para el cumplimiento del segundo objetivo, se consultó a la población paceña

su percepción sobre los representantes vecinales y otras organizaciones sociales conocidas o reconocidas en la zona.

Este estudio se realizó los días 16 y 17 de junio del presente año, por lo que sus resultados son bastante explicativos y actuales.

En cuanto al universo de la consulta ciudadana, el documento señala como población objetivo del estudio todas las personas mayores de 18 años, hombres y mujeres de todos los niveles socioeconómicos, tomando en cuenta los 7 Macrodistrictos de la ciudad de La Paz.

Es importante señalar que se ha utilizado como marco muestral la cartografía y base del Censo de Población y Vivienda del año 2001 del Instituto Nacional de Estadística (como último referente construido para la generación de estadísticas e investigación social).

Señala el documento que "...el plan de selección es en primera instancia Estratificado con asignación proporcional al tamaño y la selección muestral se efectúa en dos etapas UPM: manzanas seleccionadas al azar con probabilidad proporcional al tamaño y USM: personas mayores de 18 años por medio de cuotas de edad y sexo". En otras palabras, se efectuó la toma de muestras de manera aleatoria tanto en territorio como en grupos etéreos, discriminando –por motivos de investigación- el sexo de los encuestados.

El tamaño de la muestra fue de 1200 personas, de tal manera que se logre un 95% de confianza del estudio y un 3% de margen de error "hacia arriba y hacia abajo". Por otra parte, el cuestionario fue elaborado de manera estructurada y coherente con la naturaleza de la investigación, compuesto por preguntas abiertas y cerradas.

Es importante señalar que el cuestionario fue construido y condensado en 4 páginas, con un contenido de 27 preguntas, más las variables básicas (sexo, edad, zona en la que habita).

El trabajo de campo se realizó con el apoyo de 10 encuestadores y 3 supervisores contratados por la Dirección de Gobernabilidad del GMLP, distribuidos en puntos muestrales definidos por la muestra y establecidos mediante cartografía.

Finalmente, en cuanto al procesamiento de la información, el documento de referencia señala que la información recolectada en los instrumentos de toma de dato fue sometida a crítica y codificación en gabinete para garantizar la calidad de la información y recuperar la información de preguntas de respuesta abierta. La información fue vaciada en el paquete de entrada de Base de Datos DATA ENTRY de SPSS para ser procesado en el mismo paquete y fue tabulado en un plan de análisis.

3.1.1.2. Presentación de resultados

Como se mencionó líneas arriba, se utilizará la segunda parte la encuesta de referencia ya que se encuentra relacionada con el presente trabajo de investigación.

Esta a su vez, contiene 3 partes importantes: el nivel de conocimiento del ciudadano legal sobre la normativa existente en materia de participación ciudadana y control social, el grado de participación en las organizaciones sociales existentes en las diferentes zonas y el porcentaje de conocimiento personal de los representantes de dichas organizaciones sociales.

En cuanto al primer grupo de preguntas, se realizó la siguiente consulta: ¿conoce si existe un marco legal para proteger y promover la participación de los ciudadanos y comunidades?. Un 57% manifestó no conocer normativa alguna mientras que apenas un 30% indica conocer alguna relacionada con la participación ciudadana y el

control social. Finalmente, un 13% se encuentra en el status de “no sabe o no responde.

En segundo lugar, consultado el ciudadano sobre si ha participado en procesos de control social para vigilar obras públicas o acciones del gobierno municipal, de la consolidación de resultados se establece que un 85% no lo ha hecho, un 11% si ha participado y un 11% no sabe o no responde.

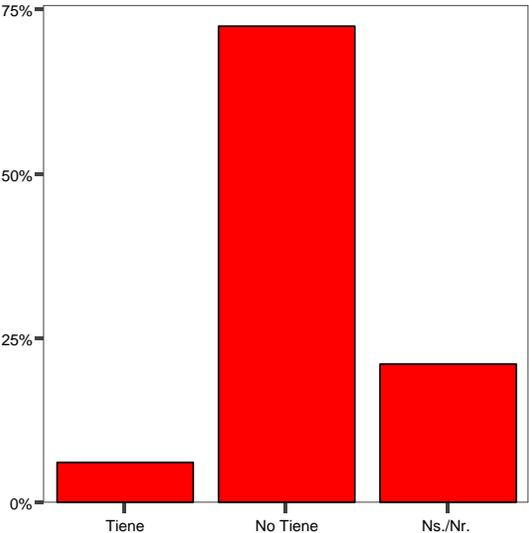
De este primer grupo de preguntas ya se puede obtener algunas constataciones. En efecto, en primer lugar es importante mencionar el todavía alto nivel de desconocimiento de la ley de Participación Popular (como norma principal de todo el proceso), no sólo por su relevancia ya en la práctica sino además habida cuenta del tiempo desde su promulgación (12 años). En segundo lugar, quizás este sea el dato más importante, si bien el apenas el 30% de los consultados dice conocer alguna norma que favorezca la participación de la gente, apenas el 11% ha participado en algún mecanismo de control de obras públicas encaradas por el Gobierno Municipal. En otras palabras, el grado de participación social es bajo no sólo por falta de conocimiento de la normativa sobre el particular sino además porque el ciudadano no es incorporado en el proceso de control social.

Relacionado con lo anterior, se formuló la siguiente pregunta: ¿cree Ud. que en esta gestión municipal se ha favorecido la participación de la gente en las decisiones municipales?. El 72% de los entrevistados indicó creer que no se ha favorecido la participación de la gente, mientras un 28% manifestó que si se lo ha hecho.

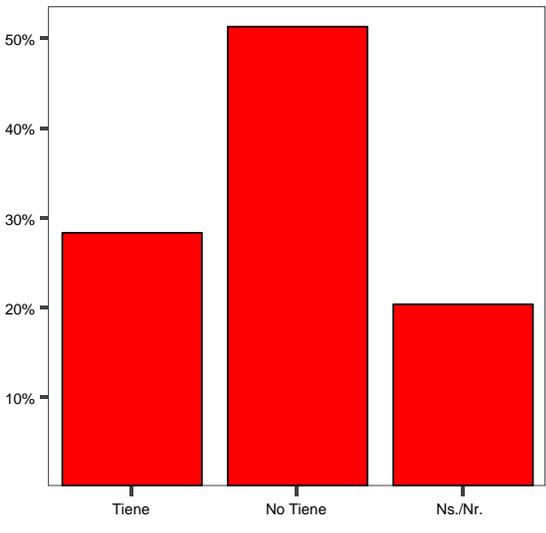
En lo que se refiere al segundo grupo de preguntas, se consultó a los encuestados si pertenecen a alguna organización o movimiento social. Del total, 89% señalaron si pertenecer a alguna agrupación social, 8% manifestaron no pertenecer a ninguna y 3% se encontraron en el nivel de no sabe o no responde. Esta estadística se explica por si misma: un importante nivel de participación en grupos de diferente índole (que contrasta con el nivel de participación y el control social en la práctica).

Finalmente y en relación con el tercer grupo de preguntas, se indagó sobre el nivel de vigencia de determinados tipos de organizaciones sociales en las diferentes zonas de la ciudad. Los resultados son los siguientes:

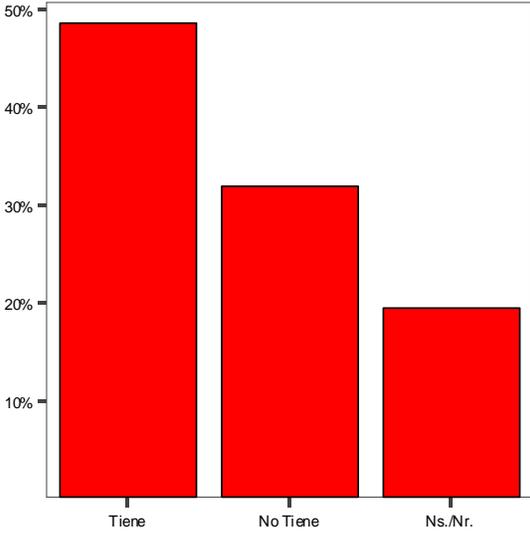
A continuación le mencionare algunas agrupaciones civiles, ¿puede decirme cuáles tienen vigencia en su zona? Consejo de ancianos, club de madres, grupos parroquiales, junta de padres de familia de las escuelas, consejos ciudadanos.



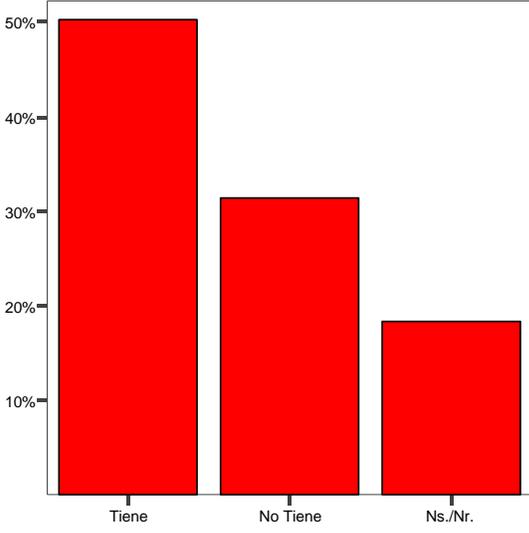
CONSEJO DE ANCIANOS



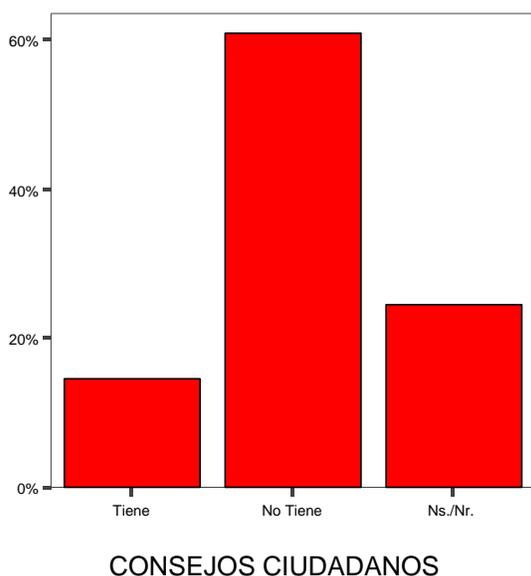
CLUB DE MADRES



GRUPOS PARROQUIALES



JUNTAS DE PADRES DE FAMILIA DE LA ESCUELA



Como se puede apreciar, la percepción de la ciudadanía se encuentra acorde con las formas de organizaciones sociales existentes en nuestra comunidad. Figuras como las de Consejos de Ancianos o Consejos Ciudadanos son claramente comprendidas por el ciudadano, que asume su inexistencia.

Por el otro lado en cambio, grupos parroquiales, o mejor, Juntas Escolares, son reconocidos como instituciones no sólo existentes sino además válidas (aunque en porcentajes todavía bajos).

En lo que respecta al tercer grupo de cuestionamientos, se consultó a los encuestados acerca de si sabe quienes con los dirigentes de su Distrito y del Comité de Vigilancia: el 88,5% manifestó no conocer a sus representantes ante el Comité de Vigilancia, mientras el 11,5% manifestó conocerlos.

Sin embargo, la figura se modifica bastante cuando se realiza la misma consulta con relación a la dirigencia de la zona.

Del total de los consultados, 27% indica conocer al dirigente de la zona, en tanto que el 73% señala no conocerlo.

Como se puede apreciar, el nivel de representatividad es considerablemente bajo, pese al nivel de reconocimiento de ambas instituciones en la vida de la comunidad en los Distritos, aunque no deja de llamar la atención la brecha entre el dirigente vecinal y el Comité de Vigilancia (que se encuentra en un grado mucho más bajo de conocimiento vecinal).

3.2.1. ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CIUDADANA PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL JAYMA 2007-2011

Conforme establece la Ley de Municipalidades y otras normas conexas, el Gobierno Municipal de La Paz elaboró el Plan de Desarrollo Municipal para el quinquenio 2007-2011 como un instrumento de planificación participativa trabajado y coordinado con todos los actores sociales tanto territoriales como funcionales del municipio.

Con la finalidad de elaborar la estrategia para la construcción de dicho instrumento (que se traduce en un documento bastante extenso), la Dirección de Planificación y Control del Gobierno Municipal de La Paz, como la instancia responsable del PDM, elaboró una Encuesta de Percepción Ciudadana que buscaba determinar, en otros elementos de consulta, el grado de representatividad de los diferente estamentos de la dirigencia vecinal.

Para fines del presente trabajo de investigación, se presenta a continuación los resultados de dicha encuesta de percepción ciudadana.

3.2.2.1. Características científicas de la encuesta

La realización de la encuesta, se realizó en el marco de la invitación efectuada por el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) para realizar una consultoría de “Estudio de

demanda ciudadana por Distrito Municipal para la construcción del PDM” con dos objetivos principales: determinar percepciones de problemáticas y demandas de los ciudadanos mayores de 18 años en la población de la ciudad de La Paz, que sirvan de base para la construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2007/2011 y dotar de insumos que permitan elaborar material de análisis, para la realización de los talleres distritales de elaboración del PDM.

Se trata de un estudio transversal, en un momento dado, con representación de la Ciudad de La Paz y sus veintitrés distritos en personas de 18 años y más, de la población paceña.

Debido a los factores de conglomeración y de errores de no muestreo se determinó incrementar la muestra en 15% y por razones de orden administrativo se definió para cada distrito urbano una muestra de 176 personas. En cuanto a los dos distritos rurales, se diseñó una muestra global de 199 encuestas.

En cuanto al Marco Muestral, se utilizó la información de mapas cartográficos del Censo de Población y Vivienda de 2001 actualizadas por la Cualí Cuanti SRL.

En lo referido al Plan de selección, se aplicó el Muestreo Estratificado a nivel de cada distrito municipal con asignación fija e independiente al tamaño del territorio.

Es también una muestra en dos etapas, donde la primera selección fue aleatoria de manzanas y la segunda de selección de personas, por medio de cuotas asignadas por edad y sexo. Se efectuaron 4 rondas de encuestas cada una cubrió el total de los 23 distritos de el Municipio de La Paz.

Se aplicaron las encuestas a un total de 4048 personas en 368 manzanas distribuidas en los 21 distritos además de los distritos de Zongo y Hampaturi. La muestra tiene una confiabilidad del 95% a nivel de cada distrito municipal y un margen de error del 8%.

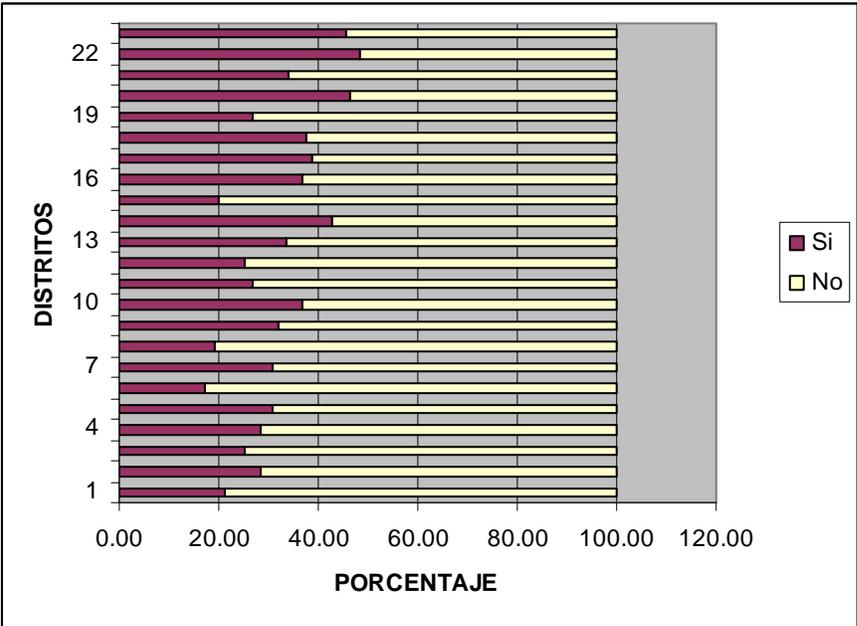
La información recolectada en los instrumentos de toma de dato, también fue sometida a crítica y codificación en gabinete para garantizar la calidad de la información y recuperar la información de preguntas de respuesta abierta.

Como último paso, la información fue vaciada en el paquete de entrada de Base de Datos DATA ENTRY de SPSS para ser procesada por el mismo paquete y para ser tabulada en un plan de análisis preacordado con la Dirección de Planificación y Control del Gobierno Municipal de La Paz.

3.2.2.2. Presentación de resultados

En lo que se refiere a la percepción ciudadana sobre el grado de representatividad de la dirigencia social, se realizaron las siguientes consultas:

- a) ¿Se siente representado por la directiva de la junta vecinal de su zona, asociación comunitaria o Comité de Vigilancia?

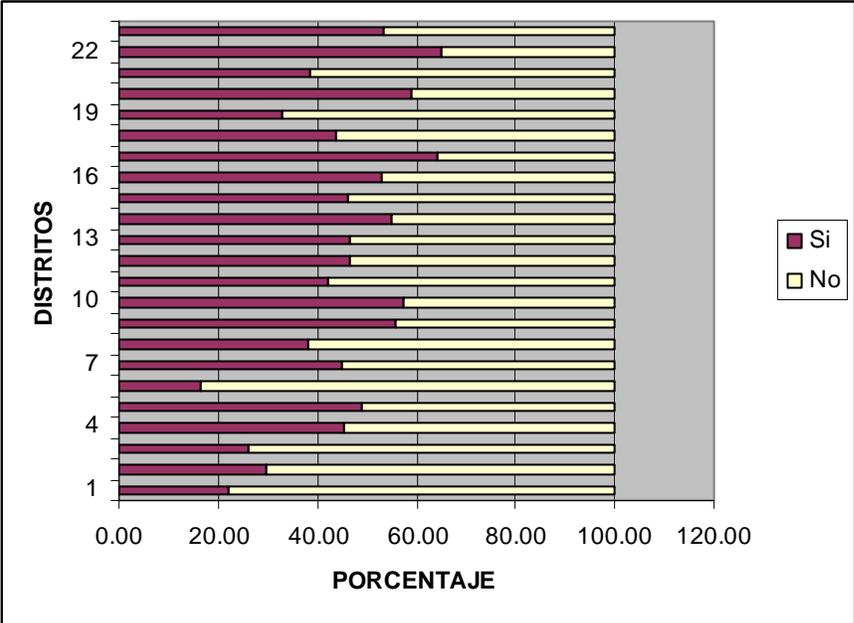


En esta pregunta, se tomaron muestras a nivel de los 23 Distritos Municipales de los cuales pertenecen a la mancha urbana 21 mientras que dos corresponden al área rural, estableciendo un equilibrio porcentual entre hombres y mujeres.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, el nivel de sentimiento de representatividad es bajo, coincidiendo con la encuesta elaborada por la Dirección de Gobernabilidad. En efecto, ante la pregunta de carácter cerrado, se establece que en promedio, sólo el 31,81% se siente representado por la Junta Vecinal, la Asociación Comunitaria o el Comité de Vigilancia del Distrito mientras el 68,19% no se siente representado.

Aquí es importante mencionar que el promedio se eleva en lo que se refiere al área rural del municipio, esto es, Zongo y Hampaturi, que son los Distritos 22 y 23 respectivamente y cuyos promedios casi llegan al 50% de los encuestados con un “sí” por respuesta. Esto podría expresar un nivel mayor de legitimidad y de control de la comunidad a partir de los propios usos y costumbres del área rural.

b) ¿Conoce al presidente de la junta vecinal de su zona?



Al igual que el caso anterior, esta pregunta tiene un carácter cerrado, en el que la única discriminación se realizó por Distrito Municipal a personas, varones y mujeres de 18 a 70 años de edad.

De la gráfica de barras precedente igualmente es posible concluir el nivel de representatividad de la dirigencia social: casi el 45% (44,8) los encuestados manifestó conocer a su representante vecinal, mientras que el 55,2% asevera no conocerlo(a).

Esta pregunta hace una discriminación esencial y reveladora y que no fue incluida en la encuesta anterior: establece la diferencia entre representatividad y legitimidad.

Como se puede apreciar, la primera pregunta de esta encuesta está íntimamente ligada al sentimiento de representación que el ciudadano tiene con relación a su dirigencia vecinal. Como se ha demostrado el nivel es realmente bajo: sólo tres de cada diez personas siente que el dirigente expresa sus intereses.

Pero, como se puede colegir de la pregunta siguiente, esta percepción no necesariamente tiene que ver con la falta de conocimiento de quien es el dirigente ya que casi la mitad de los encuestados manifiesta conocer a su representante social.

En otras palabras, si bien la mitad de los ciudadanos conoce a su dirigente, sólo un tercio ve en él a su representante.

Los niveles más bajos se presentan tanto en las áreas más céntricas del municipio como en los espacios periurbanos. Llama la atención los Distritos 1 y 2 -que corresponden al centro mismo de la ciudad- como el Distrito 5 que

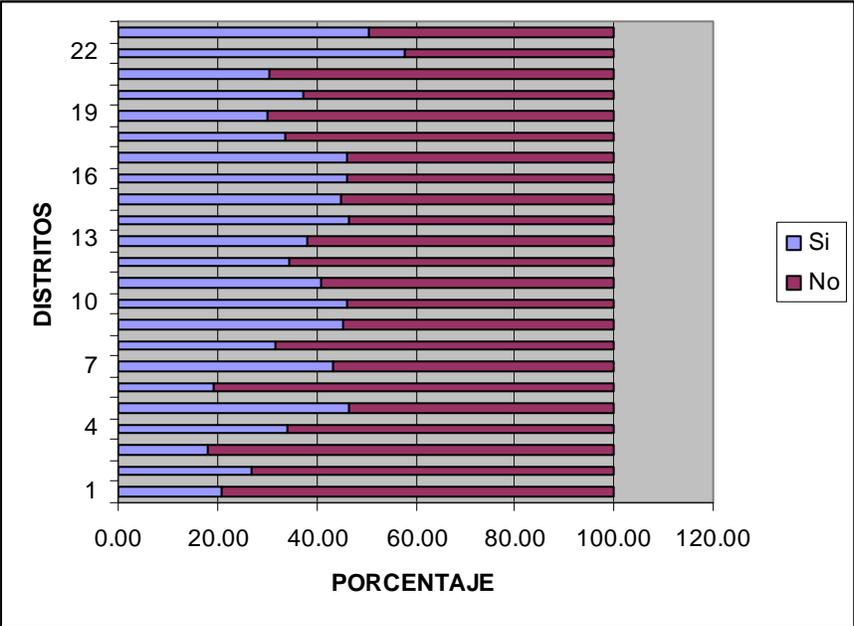
corresponde a la ladera este de la mancha urbana y que corresponde a las zonas colindantes con el municipio de El Alto.

En la misma línea, pese a que en el área rural del municipio el nivel de representatividad está por encima de la media, este dato se encuentra por debajo del porcentaje de conocimiento del comunario con respecto a su dirigente. De esta manera, la tendencia en el área rural es la misma que en caso de la mancha urbana.

c) ¿Ha participado en alguna reunión de la junta de vecinos de su zona?

Como se puede apreciar de los resultados de esta pregunta, pese a que el ciudadano no se siente representado (al menos en un porcentaje significativo), se denota la voluntad del vecino de participar en la vida de su zona o comunidad

En efecto, en promedio, casi el 38% de los consultados asevera haber participado de “alguna reunión” en su comunidad.

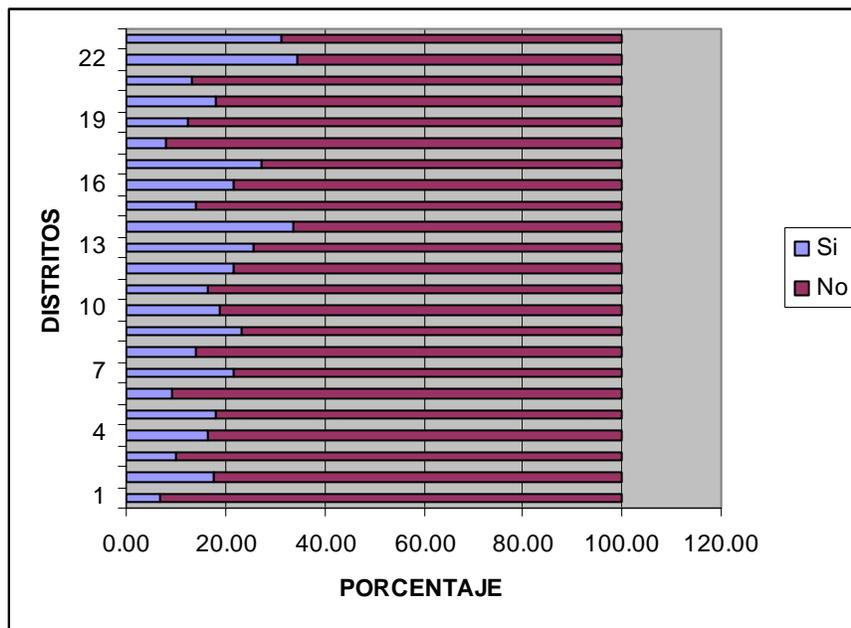


Una vez más es importante resaltar el grado siempre mayor de participación en el área rural (54,2%).

d) ¿Ha participado en la selección de las principales obras que deba realizar la Alcaldía en su zona?

Contrariamente a la pregunta anterior, apenas el 19% de los encuestados dijo haber participado en la toma de decisiones para las obras que la alcaldía realiza cada año en los Distritos.

Dicho de otro modo, 4 de cada 10 ciudadanos ha participado de alguna reunión vecinal pero apenas la mitad de esos cuatro lo han hecho con la finalidad de planificar las obras a ejecutar en su vecindario.



Siempre con un grado elevado, las áreas rurales del municipio denotan no sólo un nivel mayor de representatividad de la dirigencia con relación al promedio, sino además un nivel importante de legitimidad en las obras planificadas con el gobierno local, sin que por esto sea altamente significativo (32,7%).

IV. INTERPRETACIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS

Como se ha podido apreciar a lo largo de este capítulo, se han establecido a través de dos trabajos de consulta de la percepción de la ciudadanía sobre la participación y el control social los siguientes extremos:

En cuanto a los dirigentes vecinales.

El grado de reconocimiento de la Comunidad hacia sus dirigentes vecinales es en general bajo aunque más alto con relación a los Comités de Vigilancia. Esto sin embargo no quiere decir –como se verá más adelante- que este reconocimiento sea asociado con representatividad sino más bien con legitimidad. En otras palabras, el ciudadano asume la condición de su dirigente aunque no necesariamente reconoce en él al representante de sus intereses.

En otras palabras, si bien casi la mitad de los ciudadanos conoce a su dirigente, sólo un tercio ve en él a su representante, o peor aún, al portavoz de las necesidades del barrio.

En cuanto a los Comités de Vigilancia

Como se mencionó líneas arriba, si el nivel de reconocimiento frente a los dirigentes vecinales es bajo, definitivamente llama la atención el porcentaje que corresponde al representante ante el Comité de Vigilancia: el 88,5% manifestó no conocer a sus representantes ante el Comité de Vigilancia, mientras el 11,5% dijo conocerlos.

Es importante aclarar que si los datos presentados líneas arriba aparentemente serían poco coherentes con los obtenidos por la Dirección de Planificación para el PDM 2007-2011 referida al grado de representatividad del dirigente vecinal, se debe a que la pregunta de esta última encuesta es de carácter muy general ya que hace referencia tanto al presidente de la Junta de Vecinos como al Comité de Vigilancia y la Asociación Comunitaria. En todo caso, se debe recalcar que aún así es bajo (algo más del 68% dice no sentirse representado).

En cuanto a la participación social

Como se ha podido apreciar en las encuestas presentadas, la participación del ciudadano común es en general baja, tanto en las áreas urbanas como en las periurbanas y rurales.

Este fenómeno, como se anotó líneas arriba, tiene que ver por un lado con el todavía bajo nivel de conocimiento de la normativa sobre Participación Popular (un 57% manifestó no conocer esta disposición) pero además sin duda está estrechamente relacionada a la falta de participación del ciudadano en los procesos de planificación participativa y control social en unos casos debido a la falta de convocatoria oportuna por parte de la dirigencia vecinal y en otros a la falta de interés del propio ciudadano. A este respecto recordemos que apenas un 11% de los encuestados manifiesta haber participado en procesos de control social para vigilar obras públicas o acciones del gobierno municipal y un 11% no sabe o no responde.

En otras palabras, el grado de participación social es bajo no sólo por falta de conocimiento de la normativa sobre el particular sino además porque el ciudadano no es incorporado o no desea incorporarse en el proceso de control social.

Por otra parte, si bien casi el 38% de los consultados asevera haber participado de “alguna reunión” en su comunidad, apenas el 19% de los encuestados dijo haber participado en la toma de decisiones para las obras que la alcaldía realiza cada año en los Distritos. Dicho de otro modo, 4 de cada 10 ciudadanos ha participado de alguna reunión vecinal pero apenas dos de esos cuatro lo han hecho con la finalidad de planificar las obras a ejecutar en su vecindario.

Estos resultados resultan coherentes entre sí dado que las reuniones para la definición de las obras o proyectos son considerablemente bajas en relación con el total de reuniones que las Juntas de Vecinos convocan anualmente.

Finalmente, y para fines del presente trabajo de investigación, cabe mencionar que si bien el nivel de participación social en general es bajo en cuanto a la planificación participativa y el control social, en general el ciudadano si tiene el interés de organizarse en comunidad: del total de encuestados, 89% señalaron si pertenecer a alguna agrupación social, 8% manifestaron no pertenecer a ninguna y 3% se encontraron en el nivel de no sabe o no responde.

Si este dato final lo contrastamos con pregunta anterior, podría dar cuenta de que es más probable que la mayoría de los ciudadanos no participe de los procesos de planificación y control social por falta de convocatoria o conocimiento que por falta de interés.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como conclusiones del presente trabajo de investigación podemos resaltar las siguientes:

1. La ley de Participación Popular (y todas las normas conexas que le siguieron) innegablemente ha significado probablemente el paso más importante en la historia de la descentralización administrativa como en la incorporación de la ciudadanía en la planificación de su futuro y en el control del cumplimiento de los compromisos asumidos por la autoridad local y el adecuado uso de los recursos que le son encomendados a esta.
2. Este proceso desconcentrador y de modernización del Estado pero también de participación social fue acompañado en el decurso de la historia de una serie de medidas de carácter económico y político, por un lado debido a la presión que ejercían las emergentes organizaciones sociales creadas y reconocidas por la misma ley pero por otro por un fuerte concepto de modernización del Estado, estrechamente vinculado a la descentralización de funciones al poder local.

3. Todo este complejo normativo permitió a los municipios acceder cada vez a más recursos económicos, lo que fue paulatinamente acompañado de nuevas atribuciones y responsabilidades en el ámbito local. Si bien los primeros años de la promulgación de esta norma, las atribuciones de los municipios se concentraron en la infraestructura (de educación y salud especialmente), se incorporan nuevas figuras que son financiadas por los “recursos coparticipables”, entre ellas el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Desayuno Escolar.

4. En esa misma medida, se fueron otorgando cada vez más responsabilidades a las instituciones sociales que la misma Ley de Participación Popular había creado. La Asociación Comunitaria pero especialmente el Comité de Vigilancia fueron asumiendo nuevas atribuciones que se fueron sumando a las originalmente establecidas en la Ley 1551. En efecto, a la planificación participativa y al control social, se sumaron nuevas responsabilidades en materia de salud, de fiscalización a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia y de generación y canalización de iniciativas de promoción económica y productiva, entre otras. De igual manera, la nueva ley reconoce figuras ya existentes como las Juntas de Vecinos a las que les otorga (previo el trámite de la personería jurídica) una nueva categoría: organizaciones territoriales de base.

5. Sin embargo de lo anterior, las instituciones creadas o reconocidas por la ley 1551 tienen un origen y un sustento territorial. En efecto, la conformación de las OTB's y por tanto de sus instancias superiores tiene como base esencial, tanto en el área urbana como rural a las organizaciones territoriales. El carácter de las nuevas instituciones sociales se va distorsionando en el curso de la producción normativa debido a que se asume a estas como las genuinas y únicas representantes de la comunidad organizada. En otras

palabras, se fortalece lo territorial en desmedro de otras construcciones sociales de carácter funcional.

6. Esta distorsión se expresa en dos elementos esenciales: de una parte, se restringe la participación social estrictamente al ámbito territorial (Juntas de Vecinos) en detrimento de otras organizaciones existentes inclusive con anterioridad a la Ley 1551 pero que son de carácter “funcional”. De otro lado, se asume que estas organizaciones sociales son la expresión de la democracia y la representación de las organizaciones territoriales de base cuando, como se ha visto a partir de las encuestas científicas presentadas en este trabajo, se ha demostrado el bajo nivel de representatividad de los dirigentes vecinales pero muy especialmente del Comité de Vigilancia, que es elegido por aquellos sin ningún tipo de participación de la comunidad.
7. El sistema de elección de los Comités de Vigilancia se basa en el preconcepto de que las Juntas de Vecinos (denominadas OTB's) representan los intereses de la comunidad y que por tanto aquellos se constituyen en los portavoces adecuados de esta. Los resultados presentados en este trabajo dan cuenta de que una porción importante de la ciudadanía no considera su representante al Comité de Vigilancia para la defensa de sus intereses.
8. Por lo anterior, la ciudadanía no participa en un porcentaje relevante de los mecanismos de planificación participativa ni encuentra un canal adecuado para ejercer el control social.
9. Existen otro tipo de organizaciones sociales que por el carácter “territorializado” de la norma no tienen la posibilidad de constituirse en interlocutores válidos frente al Estado para la defensa de sus intereses.
10. Por todo lo anteriormente señalado y a manera de conclusión principal de la presente monografía, queda claro que después de más de una década de la

promulgación de la Ley de Participación Popular, esta norma ha quedado desfasada de la realidad por lo que se hace necesario establecer un nuevo concepto de participación de la ciudadanía tanto en la definición del uso adecuado de los recursos públicos como en la elección de sus representantes sociales a través de un mecanismo democrático y participativo que garantice no sólo la legitimidad de los miembros del denominado Comité de Vigilancia sino además su representatividad de tal manera que el ciudadano común y corriente encuentre un representante genuino de sus intereses a la vez que un contrapeso a la autoridad estatal local.

Este procedimiento debe ser incluido en el artículo 10 de la Ley de Participación Popular que es el único que hace referencia a la institución del Comité de Vigilancia pero que equívocamente sólo define sus atribuciones sin hacer mención alguna a la forma de elección de tan importante representante vecinal. Si bien el Decreto Supremo 24447 establece que la elección de los miembros del Comité de Vigilancia, no se resuelve el problema de representatividad debido a que los dirigentes vecinales que conforman la Asociación Comunitaria (que es la que elige al Comité de Vigilancia), de igual manera adolecen de representatividad.

Por esta razón y por importancia que ha adquirido la figura del Comité de Vigilancia, debe incluirse en el mencionado artículo de la Ley 1551 la elección de esta institución mediante voto popular de los ciudadanos mayores de edad de cada uno de los Distritos Municipales o cantones en cada Sección Municipal.

Se trata por tanto de recuperar el espíritu de la Participación Popular, dando el espacio para que cualquier ciudadano que tenga su residencia en determinado Distrito, tenga la posibilidad de representar a su Comunidad más cercana.

Esta elección deberá organizarse y llevarse adelante a cargo de la Corte Nacional y las Cortes Departamentales Electorales de tal manera que se garantice la transparencia de la elección y los resultados de la misma.

11. A partir de esta modificación, se requerirán algunos cambios en la normativa que surge con posterioridad a la Ley de Participación Popular, manteniéndose todo el bagaje que tiene que ver con la planificación participativa y el control social, como figuras esenciales de la ley.
12. Esta modificación sustancial no se contrapone a otras figuras como las de la Asociación Comunitaria o las Organizaciones Territoriales de Base, que continuarán manteniendo sus mismas atribuciones y responsabilidades, que en todo caso son absolutamente diferentes de las del Comité de Vigilancia.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Constitución Política del Estado Boliviano

Ley 1551 de Participación Popular

Reglamento de la Ley de Participación Popular (D.S. 23813 de 30 de junio de 1994)

Reglamento de las OTB's (D.S. 23858 de 9 de septiembre de 1994)

Modificaciones y ampliaciones a la Ley 1551 (Ley 1702 de 17 de julio de 1996)

Decreto Reglamentario de la Ley de Participación Popular (D.S. 24447 de 20 de diciembre de 1996)

Ley de Municipalidades (Ley No. 2028 de 28 de octubre de 1999)

Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley 2028 - FONDO DE CONTROL SOCIAL (D.S. 26130 de 30 de marzo de 2000)

Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social (D.S. 26564 de 2 de abril de 2002)

Ampliación del D.S. 26564 respecto a los CODEPES (D.S. 27207 de 8 de octubre de 2003)

Reglamento de las Fuerzas Armadas en la Participación Popular (D.S. 27633 de 18 de julio de 2004)

Reglamento del Fondo de Control Social de los Comités de Vigilancia (D.S. 28500 de 10 de diciembre de 2005)

Reglamento Especial e Integrado del Fondo de Control Social asignado a los Comités de Vigilancia (D.S. 28966 de 13 de diciembre de 2006)

Rengel R., Luis Marcelo. Marcos Legales y Políticas para la Participación Ciudadana. Caso Bolivia. Ed. El País. Santa Cruz, 2004.

Molina Saucedo, Carlos Hugo. Bolivia con Participación Popular, un estudio de caso nacional. Ed. El País. Santa Cruz, Bolivia.

Urioste Fernández de Córdova, Miguel. Descentralización Municipal y Participación Popular. Documentos Fundación Tierra.

Movimiento Nacionalista Revolucionario. PLAN DE TODOS. Programa de Gobierno gestión 1993-1997

Censo de población y vivienda 1992. www.ine.gov.bo.

Guevara Ávila, Jean Paul. Descentralización, Participación y Ciudadanía: evaluación y balance de lo logrado. Publicación en Internet. Buscador Google en “evaluación de la participación popular”
Diccionario Enciclopédico OCEANO.

Medina, Javier. La Participación Popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia. La Paz: SNPP. Serie Cuadernos de Análisis 1, La Paz, 1995.

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. Serie: Documentos de Trabajo del Grupo Nacional de Trabajo para la participación. Ed. El País. Santa Cruz, 1994.

ANEXOS