

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLITICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**PROYECTO DE GRADO**  
**“INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTROL  
SOCIAL EN EL NIVEL SUBNACIONAL:  
CASO MUNICIPIO DE LA PAZ (1994 – 2015)”**

**NOMBRE; SERGIO RODRIGO SALINAS LUNA OROZCO**

**TUTOR: Lic. LUDWIG VALVERDE**

**La Paz - Bolivia**

**2016**

**“INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTROL SOCIAL EN EL NIVEL  
SUBNACIONAL: CASO MUNICIPIO DE LA PAZ (1994 – 2015)”**

**Índice**

<b>CAPITULO 1</b> .....	<b>4</b>
<b>1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>4</b>
1.1. Introducción .....	4
1.2. Justificación.....	4
1.3. Marco Teórico .....	7
1.3.1. Ciudadanía .....	7
1.3.2. Población .....	8
1.3.3. Control Social .....	10
1.3.4. Planificación .....	13
1.3.5. Presupuesto Municipal.....	14
1.3.6 Desarrollo Municipal.....	15
1.3.7. Actores de la participación y Control Social .....	16
1.3.8 Actores del Sistema de Control Gubernamental.....	19
1.3.9 Gestión Pública Municipal .....	21
1.4. Marco histórico .....	22
1.5. Problema o problemática identificada.....	28
1.6. Objetivos .....	29
1.7. Hipótesis de la Investigación .....	29
1.8. Variables.....	30
1.9. Metodología.....	30
1.9.1. Fuentes de información.....	32
<b>CAPITULO 2</b> .....	<b>33</b>
<b>2. BASES E IMPULSO DE LA NOCIÓN DE CONTROL SOCIAL EN BOLIVIA</b> .....	<b>33</b>
2.1. Surgimiento de Organizaciones Territoriales de Base y Comités de Vigilancia en el contexto de la participación popular .....	33
2.2. Instrumentos para el ejercicio del control social .....	49
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>54</b>
<b>3. IMPLICANCIAS DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA PACTADA SOBRE EL CONTROL SOCIAL</b> .....	<b>54</b>
3.1. De la crisis de gobierno a la crisis de Estado.....	55
3.2. Importancia del ámbito municipal para el fortalecimiento de la ciudadanía activa y del control social .....	56

3.3. Ampliación y profundización del ejercicio ciudadano: de la participación popular al control social .....	61
3.3.1. Sobre el debate en la Asamblea Constituyente .....	61
3.3.2. Control social en la Nueva Constitución Política del Estado .....	63
3.3.3. Primeras manifestaciones del Control Social en la Bolivia Plurinacional .....	67
3.3.4. Control social en el nuevo régimen autonómico .....	68
3.3.5. Formalidad del control social: Ley Nacional Nº 341 de Participación y Control Social .....	70
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>78</b>
<b>4. EL CONTROL SOCIAL A NIVEL SUBNACIONAL: EL CASO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ .....</b>	<b>78</b>
4.1. Contexto municipal en la era de la Participación Popular .....	78
4.2. Tensiones irresueltas entre juntas vecinales, FEJUVE y Comité de Vigilancia.....	80
4.3. Desempeño del Comité de Vigilancia de La Paz en el ejercicio del control social municipal.....	84
4.4. Estado de situación del municipio de la Paz en el año 2000 .....	85
4.5. Avances de la participación ciudadana .....	87
4.6. Institucionalización de la participación y el control social en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz .....	88
4.7. Ley Autonómica Municipal Nº 025 .....	89
4.8. Innovaciones e implicancias de la Ley Autonómica Municipal y su Reglamento .....	97
4.8.1. Nueva tipología de actores del control social: territoriales, sectoriales y funcionales.....	97
4.8.2. Desafíos de los nuevos actores .....	98
4.8.3. El enfoque de cogestión.....	99
4.9. Primera gestión del Organismo de Participación y Control Social (del Municipio de La Paz 2013 – 2015).....	99
4.9.1. Conformación del OPCS .....	99
4.9.2. Composición del Organismo de Participación y Control Social del Municipio de La Paz: Gestión 2013-2015.....	102
4.9.3. Fortalecimiento de capacidades como estrategia de institucionalización del control social .....	105
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>109</b>
5.1. Apuntes generales.....	109
5.2. Desafíos de la participación y el control social en La Paz.....	111
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>114</b>

## **CAPITULO 1**

### **1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1. Introducción**

La dinámica política y la coyuntura que el país atraviesa hacen necesaria la reflexión sobre los temas que hoy se encuentran en la agenda pública. En atención a los preceptos bajo los cuales la Universidad Boliviana y la Universidad Mayor de San Andrés han sido creadas es menester llevar a cabo reflexiones críticas y propositivas acorde a los cambios que se van suscitando. De este modo, la presente propuesta de investigación es formulada con el ánimo de construir conocimiento en torno a dichas temáticas que académicamente resultan todavía un tanto desconocidas. Sin embargo, son aptas para fortalecer los nuevos vínculos que conforme pasa el tiempo se van estableciendo entre el Estado y la sociedad. Toda la propuesta gira en torno a un pilar fundamental que necesita ser estudiado: la participación ciudadana y el Control Social.

A partir de los años 90, el Estado boliviano a través de una serie de reformas ha reformulado el rol específico y restrictivo de los actores políticos. A través de una ley fundamental –Ley 1551 de Participación Popular- la gestión pública municipal así como el imaginario de participación se han visto notoriamente modificados. Consecuentemente, el estudio de las nuevas figuras que nacen de este modelo es pertinente al momento de entender la aparición de actores sociales tan fundamentales en la escena política de los últimos años, tales como las juntas vecinales, sindicatos, federaciones y líderes locales. Dejando de lado la mecánica de su actuación y participación en los asuntos públicos en el presente, se debe comprender y estudiar el proceso en el cual el concepto que los ha fortalecido ha ido adquiriendo nuevas connotaciones e incluso transmitiendo ciertos ideales de sociedad organizada. Bajo esas consideraciones se presentan los aspectos esenciales para realizar un estudio sobre las implicancias en cuanto al origen, desarrollo y transformación del concepto de Control Social, temática que hasta la fecha no ha sido abordada en su total dimensión y que, como se dijo anteriormente, apremia ser resuelta.

#### **1.2. Justificación**

A partir del año 1985, la implementación de un nuevo paradigma económico y político inaugura un proceso en el que se inician reformas substanciales para el Estado boliviano. En consecuencia, se han abierto grandes campos de análisis e interpretación sobre los escenarios emergentes, producto de dichas modificaciones.

Es así que en el campo de la gestión municipal, los modelos de gabinete han dado paso a modelos participativos siendo los antecedentes primarios para la apertura de un horizonte más inclusivo. Ahora bien, se hace necesario primero indagar sobre los alcances, viabilidad y perspectivas, del proceso de modificaciones acuñadas desde 1985 hasta fines de la década de los noventa y las numerosas reformas que consigo trae la implementación de la Nueva Constitución Política del Estado. El presente estudio pretende abocar el análisis y reflexión científica en torno a una de las figuras más novedosas y originales que la norma suprema ha constitucionalizado referido al Control Social. Ello bajo la única premisa de contribuir al debate científico al que, como profesionales de la política, estamos llamados.

Se debe mencionar que desde el año 1994, se produjeron en Bolivia importantes avances en el ámbito de las reformas estructurales del Estado. Uno de ellos ha sido el proceso desatado con la promulgación de la Ley de Participación Popular, cuyas características son la incorporación de la sociedad civil organizada en Organizaciones Territoriales de Bases y Comités de Vigilancia todas ellas desplazadas en las nuevas instancias de planificación de la gestión pública.

Lo visible de este proceso es el protagonismo ciudadano en las instancias de toma de decisiones sobre el destino de los recursos de Coparticipación Tributaria. De esta manera se institucionaliza el actuar ciudadano y ello dará lugar a la primera experiencia de consulta social en cuanto a identificación y priorización de demandas. Adicionalmente se debe tomar en cuenta que la generación de una nueva lógica de planificación en la asignación de recursos públicos, la superación de la tradicional postura contestataria y reivindicacionista se da bajo la figura del Control Social.

Haciendo una revisión de la literatura existente sobre la temática, se pueden notar carencias en el estudio sobre la implicancia directa de las normas de segunda generación<sup>1</sup> con el concepto de Control Social propiamente dicho. De igual modo, los procesos de planificación participativa, así como sus consecuencias sociales y la consiguiente nueva visión acerca de la gestión municipal, han incluido el concepto de Control Social solo como un respaldo complementario y no como objeto central de reflexión, por lo que académicamente el planteamiento de este estudio se halla

---

<sup>1</sup> Considerados así por su contenido y orientación social, producto las luchas y movilizaciones sociales a lo largo de la historia de la humanidad, como ser el derecho al trabajo, a la seguridad social, a una justa remuneración, el derecho a la educación. Estos derechos se caracterizan principalmente, porque persiguen asegurar el establecimiento de todo un conjunto de condiciones que permitan al ser humano, vivir con dignidad, es decir, de acuerdo a su categoría de hombre. Por ello, la doctrina los denomina como derecho de prestación

fuertemente resguardado por una imperiosa necesidad de abordar el Control Social desde un punto de vista primordial, no así secundario.

Dicha justificación de naturaleza científica sugiere la importancia y pertinencia de este estudio en el ámbito social. Al conocer y analizar las consecuencias del proceso de aparición y desarrollo del Control Social, se podrá trabajar sobre los impactos sociales que el concepto ha tenido no solo sobre la esfera política, sino también sobre las percepciones ciudadanas acerca de la administración pública y de la legitimación de sus autoridades. A ello se sumaría la evolución de la articulación entre el Estado y la sociedad civil, la cual se puede reflejar y evaluar en la consolidación de la gobernabilidad, paradigma básico en la construcción permanente de una democracia saludable e institucional.

En cuanto a los resultados de estudio y análisis, a través de las conclusiones obtenidas en la investigación los alcances científicos del presente proyecto podrán ser resumidos de la siguiente forma.

A través de la sustentación del problema en un marco categorial propio de la Ciencia Política se ha podido verificar la aparición de una nueva categoría que ha sido todavía poco estudiada en el medio y a su vez se ha logrado identificar la relación de la misma con algunos fenómenos sociales que derivaron en sucesos de gran envergadura para el campo político boliviano. Asimismo, se pretende develar que la permanencia del concepto a través del tiempo ha sido dinámica puesto que conforme la experiencia derivada de la participación popular se desgastaba, se dieron otras condiciones a través de las cuales la idea de una intervención ciudadana en asuntos públicos se transformaba sofisticadamente y daba señales de una larga permanencia en el contexto de la política boliviana. Este hecho se amplifica considerablemente con la aprobación del texto constitucional en 2009 la cual trae consigo el reconocimiento formal de esta figura e incluso la movilidad del concepto a los demás niveles del Estado. Mucho más aún cuando la internalización del Control Social alcanza el nivel municipal, siendo el caso del Municipio de La Paz la primera experiencia local de la creación de una norma y su reglamento específico que abordan la idea del Control Social y la participación ciudadana. Por otro lado, se pretende abordar el proceso de uso y manejo del término Control Social en el contexto de modificaciones de la democracia tradicional, de pactos y acuerdos hasta la democracia planteada y demandada por actores y líderes locales, muchas veces surgidos e impulsados por la municipalización y descentralización del territorio. Será también útil mencionar que los resultados de la investigación satisfacen a todos aquellos

interesados en conocer de una forma diferente y científica un concepto tan relevante en la historia boliviana contemporánea.

### **1.3. Marco Teórico**

La investigación girará en torno a algunas categorías conceptuales que son necesarias de comprender. Dentro del marco conceptual se manejarán una serie de ejes teóricos que hacen como tal al estudio del Control Social, a continuación se presentan las teorías más importantes que fortalecerán la propuesta de someter a estudio los nuevos procesos de participación y reconfiguración de la correlación de fuerzas en el ámbito municipal. Dichas temáticas son: ciudadanía, población, Control Social, planificación y desarrollo municipal.

#### **1.3.1. Ciudadanía**

##### **1.3.1.1. Teoría de ciudadanía**

Respecto a la categoría conceptual de esta categoría se destaca el aporte de Thomas Marshall quien realiza un análisis exhaustivo sobre ciudadanía desde tres puntos de vista desde el desarrollo de los derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales. De estos tipos de derechos, que evolucionaron a diferentes ritmos en el transcurso de doscientos o trescientos años, los primeros en desarrollarse fueron los derechos civiles (libertad individual, libertad personal, libertad de palabra y de conciencia, derechos de propiedad, derecho de contratación y la igualdad ante la ley), siendo los derechos políticos (participación en el ejercicio del poder político como elector o representante de los electores) los que se desarrollaron a continuación, en tanto que la lucha por su expansión ocurrió fundamentalmente durante el siglo XIX hasta el establecimiento del principio de ciudadanía política universal. Las luchas por los derechos sociales empiezan a finales del siglo XIX y se desarrollaron a plenitud durante el siglo XX. La visión de Marshall concluye que estos grupos de derechos forman una especie de peldaño o eslabón en dirección de los otros.<sup>2</sup>

Posteriormente el economista Amartya Sen argumentará que lo planteado por Marshall está íntimamente ligado a la idea de bienestar, que a su vez se encuentra vinculada a las nociones de es hablar de dignidad, de integridad y, por encima de todo, de autonomía. La ciudadanía social debe ampliar sus límites más allá de la provisión de bienes materiales porque no es en ellos donde radica exclusivamente el bienestar. No hay bienestar posible si los individuos no pueden transformar esos bienes en verdaderas capacidades. Para gozar de autonomía, es decir, de libertad para decidir qué hacer con sus vidas, los individuos deben disponer de determinadas oportunidades sociales, desde las más

---

<sup>2</sup> Véase CIUDADANIA Y CLASE SOCIAL ensayo de Thomas Humphrey Marshall.

básicas (alimento, vivienda, salud, educación, etcétera), hasta otras más complejas (como la inclusión en el mercado laboral, las garantías de justicia, la participación política o la redistribución de recursos). Es, por tanto, en la igualdad de estas oportunidades hacia donde debe encaminarse el objetivo de lo que se conoce como ciudadanía social y la acción de los poderes públicos debe orientarse hacia su maximización.

La idea de ciudadanía ha estado ligada estrechamente a la adquisición de derechos políticos, en especial, aquellos que se refieren al derecho a participar como electores de las autoridades gubernamentales que se harán cargo del poder político, así como el derecho de ser elegibles para tomar el poder y dirigir el ya mencionado poder político.

Sin embargo, en los últimos años, el campo de la ciencia política intentó profundizar esta idea convencional de la ciudadanía y hablar no sólo de derechos, sino también de responsabilidades de la ciudadanía que, de forma general, implica la profundización de todos los elementos de la democracia, tal es así que se empezó a hablar de ciudadanía activa o ciudadanía integral.

Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado (PNUD, 2004: 26).

### **1.3.2. Población**

#### **1.3.2.1. Teoría de población**

Realizando un análisis de las teorías sobre población y desarrollo y pasando desde Malthus a Marx, es posible afirmar que la relación existente entre el crecimiento demográfico y el proceso de desarrollo económico no tiene una explicación única. Son muy diversas las interpretaciones sobre la materia. Esta diversidad de puntos de vista encuentra su explicación última en las corrientes dominantes del pensamiento económico y social. Pero más allá de las teorías constituye un problema agudo de la praxis económica a escala de países, regiones y mundial.

El desarrollo económico tal como se acepta hoy en día es concebible siempre que el crecimiento se traduzca en una mejoría del nivel de vida de las personas, un incremento de la renta per cápita de la familia, mejores posibilidades de acceso a la salud, la educación y al bienestar en general, acompañado también por la autoestima, el respeto, la dignidad y la libertad de elección de los individuos.

Malthus escribió en una época más avanzada del desarrollo capitalista la más popular o impopular de las teorías de población (“Ensayo sobre el principio de la población”, 1808).



Su postulado fundamental consiste en que “la población debe crecer por efecto de una capacidad reproductora constante en progresión geométrica”.

Por otro lado, según su esquema analítico el crecimiento de la producción tenía un comportamiento aritmético, mientras que las instituciones sociales como el matrimonio, la propiedad privada sobre los medios de producción y de consumo, etc., tenían un origen “natural”. De esta asimetría dedujo que el crecimiento geométrico de la población conduce forzosamente a la pobreza creciente. Malthus parte del supuesto de que el cambio tecnológico es igual a cero o, dicho de otro modo, congela el progreso técnico. En síntesis, la concepción malthusiana del desarrollo hace depender el crecimiento económico del de la población. Partiendo de esta tesis sugiere incluso medidas increíbles, extraordinarias, de reducción y control de la población.

Los trabajos de Carlos Marx, Federico Engels y V. I. Lenin revelaron, al contrario de Malthus, que la población es realmente objeto y a la vez sujeto de la producción social. Para los marxistas, la ley de la población es consecuencia de la ley de la acumulación capitalista. Esto es, el exceso o déficit de población es una función del monto y dinámica de la acumulación del excedente económico o plusvalía. Marx afirmó que “todo régimen histórico concreto tiene sus leyes de población propias, leyes que rigen de un modo históricamente concreto”. Esta concepción científica sobre la población, es reconocida y utilizada por los investigadores progresistas del mundo.

En general, el término “población”, hace referencia al total de habitantes de un área específica (ciudad, país o continente) en un determinado momento. El estudio de la población, por parte de la demografía, constituye una herramienta de especial interés para la administración pública y la formulación de políticas públicas, ya que la población “constituye el sujeto y el objeto de las políticas económicas y sociales, puesto que las diversas demandas y necesidades se expresan en los diferentes grupos poblacionales.”<sup>3</sup>

No se puede pensar en el desarrollo sin contemplar el comportamiento de la población y las variables que la caracterizan.

En Bolivia, los datos demográficos fueron utilizados modernamente por el Estado para definir temas concretos del ámbito municipal como el número de concejales municipales, distribución de recursos de coparticipación y para otros temas de índole administrativa. Las categorías de población inicialmente diseñadas dentro de la planificación municipal estatal fueron cuatro: A, B, C y D. Antes de las Elecciones Municipales de 1999, la Ley de

---

<sup>3</sup> PNUD/INE, 2005: 12.

Municipalidades introdujo una modificación, estableciendo una subdivisión dentro de las categorías C y D. El siguiente cuadro ilustra dichas modificaciones:

#### GRUPOS POR POBLACIÓN

A	Menos de 5000 habitantes
B	5000 – 14.999 habitantes
C1	15.000 – 24.999 habitantes
C2	25.000 – 49.999 habitantes
D1	50.000 – 74.999 habitantes
D2	75.000 o más habitantes

*Fuente:* <http://www.fichas.fam.bo/>

En lo que respecta al ámbito municipal, el caso boliviano presenta la particularidad de que una buena mayoría de los municipios son pequeños ya que albergan a cantidades menores de la población nacional. Son solamente quince los municipios donde se concentra más de la mitad de la población<sup>4</sup> (Albó y Quispe, 2004: 25).

#### 1.3.3. Control Social

El Control Social se constituye en un término de crucial importancia pues evoca la autoridad que las sociedades tienen sobre las personas que la componen. Se diferencia de otros términos en tanto el Control Social puede no estar formalmente reconocido no obstante implícitamente presente en el desenvolvimiento de relaciones públicas y privadas.

De hecho, en sus orígenes el Control Social ha sido desarrollado en unidades inferiores y privadas, siendo algunas de ellas el amor, el afecto o las relaciones de familia. Posteriormente la evolución del término hizo posible su aplicación en esferas mayores ya que “puede reconocerse una extensa gama de unidades y agentes de control: familia, escuela, asociación, pueblo, ciudad, medios de comunicación, ley, Estado y otros”<sup>5</sup>.

En correspondencia con la existencia de unidades “mayores” y “menores” en las que se aplica el Control Social, se debe mencionar que algunas teorías presuponen que el orden de la unidad superior depende del control en las unidades inferiores. Por un lado las unidades sociales menores solo regulan relaciones personales cuyos efectos solo impactan en un número limitado y reducido de personas. Por otro, las unidades mayores

---

<sup>4</sup> Ver Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución.

apuntan a que sus miembros, ya pertenezcan a un grupo o a una sociedad, “obren según las pautas y sanciones preestablecidas” (Ibídem).

Como se puede apreciar, la dinámica que involucra al objeto de estudio se circunscribe y pertenece a la segunda clasificación. Las unidades mayores comprende el ejercicio de deberes públicos. Por tal motivo, se dice que esta categoría se encuentra presente en diversas teorizaciones respecto a la vida en sociedad a lo largo de la historia, desde Jean Jacques Rousseau, pasando por autores como Axelrod hasta autores contemporáneos que continúan el estudio con adaptaciones que las sociedades del mundo enfrentan.

De acuerdo a la tesis doctoral realizada por Marta González, el Control Social es un concepto cuya utilización en primera instancia puede ser atribuida al sociólogo norteamericano Edward Ross. Se afirma que el termino fue utilizado como clase “enfocada a los problemas del orden y la organización societal, en la búsqueda de una estabilidad social integrativa resultante de la aceptación de valores únicos y uniformadores de un conglomerado humano disímil en sus raíces étnicas y culturales”<sup>6</sup>. Desde su perspectiva el control sería asumido por la sociedad a través de la denominada “interacción social persuasiva”

En cuanto a la interacción social, estudiosos de la Escuela de Chicago hicieron hincapié en los procesos de interacción como base de la comunicación social, siendo esta última considerara un factor de cohesión y consenso para las sociedades desarrolladas, y específicamente para las urbes estadounidenses.

Más adelante, representantes de la corriente estructural-funcionalista como ser Emile Durkheim y Talcott Parsons realizan una importante contribución sociológica, pero totalmente involucrada al ámbito de la ciencia política. Reconocieron a la organización estatal una alta cuota de representatividad en el Control Social de la conducta desviada. Durkheim “destaca en el ámbito del estudio delictivo por su tesis sobre la normalidad de la criminalidad y el importante rol que juega esta última en el mantenimiento de la cohesión y la solidaridad social; llegando a afirmar que el delito representa un "factor de salud pública" por cuanto garantiza la movilidad y alternancia de la generalidad de las normas sociales, incluidas las que promulga el Estado a través del Derecho” (Ibídem). Por su parte, Parsons estableció una relación proporcional entre la desviación y la carencia de control. Reconoce al Derecho como “manifestación del Control Social” destinado a garantizar el orden social (Ibídem).

#### **1.3.3.1. Teoría del control**

---

<sup>6</sup> Ver **Análisis del [control](#) social desde una perspectiva histórica.**

Para establecer la finalidad del control social es crucial distinguir entre las nociones de “participación” y “control social”. Ambos términos están fuertemente implicados y a menudo se confunden, pero en sentido estricto tienen alcances y contenidos diferentes. Gurza e Isunza (2010) señalan que el control social es una “modalidad exigente” de la participación democrática cuya finalidad es la “responsabilización y sanción” de los gobernantes. El control social es una expresión particular de una problemática mayor: la democracia participativa. En cambio, pueden existir otras modalidades de participación que carecen de esos atributos -responsabilización y sanción- mediante los cuales los actores sociales evalúan la gestión pública y establecen una sanción positiva o negativa sobre la gestión de las autoridades y gobernantes.

En segundo lugar, el control social no puede homologarse a los mecanismos de fiscalización de los poderes ya constituidos y tampoco puede ser confundido con los controles a la gestión pública realizados por agencias de control estatales (contraloría, defensor del pueblo, etc.) propios de la arquitectura de las democracias representativas. Aquello que define específicamente al control social es su “externalidad” con respecto al Estado; es decir, su ejercicio corresponde a las organizaciones de la sociedad civil y/o a los ciudadanos. No obstante, cuando la participación y el control están ejercidos por organizaciones sociales, instancias cuyos portavoces representan a los ciudadanos, el control social debe contar con un umbral mínimo de autonomía política o independencia social. La autonomía social se define como la libertad de los ciudadanos u organizaciones para deliberar, formar opiniones sobre asuntos públicos y tomar decisiones sin presiones o coacciones de los gobernantes o de los partidos políticos.

### **1.3.3.2. Teoría de la vigilancia**

La Vigilancia Social busca centrar la atención del ciudadano y de la sociedad civil sobre las acciones que realiza el Estado. Dicha noción tiene tres dimensiones: Conciencia de derechos (ejercicio de ciudadanía), acceso a información (transparencia y rendición de cuentas del Estado para permitir la vigilancia desde la sociedad civil) y cultura de vigilancia (cultura de servicio público desde el Estado y de responsabilidad desde la sociedad civil).

La vigilancia social como ejercicio de la ciudadanía debe entenderse como "el derecho que tenemos todas y todos los ciudadanos de tomar parte en la vida social y política de nuestra comunidad y del país en general.

Podemos participar en la toma de decisiones sobre aspectos que consideramos importantes, por ejemplo en la elección de autoridades y en el control de la gestión de éstas para que cumplan su labor" (Lora, 2001).

Desde la dimensión de eficiencia en la gestión pública, es considerada como un medio para introducir mayor e-ficiencia en las políticas públicas. La e-ficiencia en la gestión pública, sobre todo en los procesos de diseño e implementación de los programas sociales.

Más allá de lo público y lo privado, se encuentran experiencias que hacen a las auditorías laborales, es decir un seguimiento de las prácticas laborales de las empresas transnacionales. En este caso la acción de vigilancia recae en una ONG, junto a organismos sindicales.

También se debe considerar si el Control Social y Vigilancia Social son lo mismo. La respuesta es negativa puesto que el control incluye conceptos como Control Comunitario, Control Ciudadano, Control Social, Control Social de la Gestión Pública, Control Social Participativo, Mecanismos de Control y Derechos de Control Ciudadano. El control es considerado como un componente de la Vigilancia, pero se diferencia de ella porque no se sostiene en el ejercicio de derecho sino en la fiscalización.

### **1.3.3.3. Teoría de la fiscalización**

La fiscalización se supone contenida como una esfera propia y específica del control. Es la «acción de criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien», en este caso del gobierno que implementa una política o de la Administración Pública que ejecuta los programas de un presupuesto<sup>7</sup>.

### **1.3.4. Planificación**

En términos generales planificar "implica establecer parámetros posibles a implementarse en el futuro, es definir hacia donde se quiere ir (...), para lo cual, es necesario conocer los problemas que existen, con qué recursos se cuenta, que ventajas o potencialidades se cuenta y cómo se los distribuye para arribar al objetivo<sup>8</sup>" (Orozco, 2005: 103).

Para el caso boliviano, la necesidad de la presencia del Estado en las orientaciones del desarrollo a través de los planes de desarrollo se hizo evidente recién tras la apertura democrática, más específicamente en el marco del proceso de modernización del Estado

---

<sup>7</sup> Un sector de la doctrina, representado por De Vicente Martín et al. (1999: 90), prefiere hablar de Órganos de Fiscalización Externa (OFEX) de las CCAA, en lugar de Órganos de Control Externo (OCEX), para dejar clara la distinción entre conceptos y funciones.

<sup>8</sup> Véase Referencias Normativas Básicas para el Funcionamiento de la Organización Estatal.

iniciado por el Decreto Supremo 21060, que ya planteaba estrategias de desarrollo de carácter integral.

En gobiernos posteriores la Ley 1178 determinó la constitución de los Órganos Rectores de los Sistemas de Planificación, de Inversión Pública y de Programación de Operaciones, confiriéndoles la atribución de formulación de las normas básicas de los sistemas de administración pública y control. La Ley 1493, del Ministerio de Poder Ejecutivo, instituyó al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente como el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación, que elaboró la respectiva norma básica, acomodando la planificación al molde sistémico en el marco del Sistema Nacional de Planificación, SISPLAN, que es definido como el “conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo.”<sup>9</sup>

Desde ámbitos gubernamentales se han enumerado las siguientes características de la “Nueva Planificación Estatal”<sup>10</sup>:

- Proceso participativo, en todos los niveles y en todas las fases; en la priorización de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal.
- Proceso descentralizado, que involucra a las prefecturas y a cada uno de los gobiernos municipales y, por tanto, asentado en el principio de subsidiariedad, que señala que ningún órgano del nivel superior tiene atribuciones para efectuar labores de planificación que pueden ser llevadas a cabo por órganos locales.
- Proceso integral, pues interrelaciona las dimensiones del desarrollo sostenible en los planos transversal (variables económica, social, ambiental y política) y territorial.
- Proceso asentado en el principio de equidad, que pretende asegurar una mejor correlación de la diversidad social y territorial.
- Proceso asentado en el principio de eficiencia, buscando la optimización del uso de los recursos para satisfacer la demanda social.

### **1.3.5. Presupuesto Municipal**

Es un instrumento que ayuda el logro de los objetivos de gestión del Gobierno Municipal especificados en el POAs

---

<sup>9</sup> Resolución Suprema Nº 216779 Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación, Art. 1.

<sup>10</sup> Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1997: 49.

**El Plan Operativo Anual (POA)** es la propuesta de desarrollo comunitario producto para la movilización y participación social e institucional para 1 año de gobierno.

Debe contener las tareas u operaciones específicas que se ejecutaran.

Los procedimientos que se emplearan y los recursos que se utilizar en función del tiempo y espacio.

**El Plan Nacional de Desarrollo Municipal (PDM)** es la expresión de la problemática, potencialidades, limitaciones, objetivos, políticas, programas, proyectos y demandas prioritizadas, a partir de las cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible del municipio para 5 años.

Siendo que el Municipio se constituye en un marco apropiado para el ejercicio de la Democracia

Los POAs y los PDMs debe tener seguimiento y evaluación en su ejecución programática de operaciones, y de resultados para el Municipio (barrios vecinales/pueblos indígenas)<sup>11</sup>.

### **1.3.6 Desarrollo Municipal**

Llámesse como se llame (provincia, región, país) el entorno territorial es el factor clave del desarrollo. Las regiones son determinantes para todo aquello que la población ve en lo inmediato: empleo, educación, salud, vivienda, etc.

Para Sergio Boisier<sup>12</sup> el desarrollo de un territorio organizado depende de la existencia, articulación y coherencia de seis elementos: actores, cultura, recursos, instituciones, procedimientos y entorno. El desarrollo se produciría si la interacción de estos elementos es sólida y articulada mediante un “proyecto colectivo o un proyecto político regional”<sup>13</sup> (Boisier, 1999). Este conglomerado de elementos es denominado “Hexágono del Desarrollo” y sus elementos se desarrollan brevemente como sigue:

- “Los actores” y agentes del desarrollo pueden ser individuales (miembros de la sociedad civil que ocupan lugares de poder), corporativos (sindicatos, agrupaciones empresariales y otras) o colectivos (movimientos sociales regionales).
- “Cultura regional”, en la que se encuentra la “cultura del desarrollo” (que puede ser “competitiva-individualista o cooperativa-solidaria) y la “autorreferencia” (referida a la identificación de la sociedad con su territorio).

---

<sup>11</sup> Planteado por Mario Galindo Soza en Seminario “Participación ciudadanía y control social en el seguimiento al cumplimiento de ofertas electorales”, realizado en Octubre de 2015.

<sup>12</sup> Ver Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial.

<sup>13</sup> El proyecto político regional es la propuesta de desarrollo que es abordada por diferentes actores con diferentes lógicas y pautas conductuales. En la propuesta lo que se pone en juego no son sólo recursos económicos, sino también capital social, un recurso de naturaleza no económica. El proyecto de desarrollo, escribe Boisier, debe entenderse como un proceso de aproximación continua, asintótico.

- “Recursos”, en los que se hallan cuatro categorías necesarias para el desarrollo:
  - a) Recursos materiales (naturales, infraestructura y de capital),
  - b) Recursos humanos,
  - c) Recursos psicosociales (autoconfianza colectiva, la voluntad colectiva, etc.), y
  - d) Recursos de conocimiento.
- “Instituciones”, donde se intenta evaluar en qué medida las instituciones existentes son flexibles (con ajuste a la realidad), veloces (para aprovechar oportunidades), inteligentes (capacidad de aprender) y virtuales (para desarrollar operaciones ad hoc en determinadas situaciones).
- “Procedimientos”, destacándose el vinculado a la gestión de gobierno territorial. En este punto debe entenderse al gobierno como el conjunto de acciones que representan el ejercicio de la autoridad, la capacidad de conducción y la toma de decisiones. Otros procedimientos de importancia son los procedimientos administrativos, el manejo presupuestario, la administración de personal, la gestión de proyectos de inversión y las relaciones públicas.
- “El Entorno”, se refiere a todo aquello que es externo a la región. Está configurado por una multiplicidad de organismos (el mercado, el Estado, las relaciones internacionales) sobre los que no se tiene control, sólo influencia.

### **1.3.7. Actores de la participación y Control Social**

Son actores de la Participación y Control Social, la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas.

Existen tres tipos de actores:

- Orgánicos. Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.
- Comunitarios. Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.
- Circunstanciales. Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

## **CUADRO 1**



## Derechos y obligaciones de los actores del Control Social

Derechos	Atribuciones	Obligaciones
<p>1. Participar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos, y en la toma de decisiones en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los niveles del Estado.</p> <p>2. Realizar Control Social a la ejecución de planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado y/o de las entidades privadas que administran recursos fiscales, y/o recursos naturales</p> <p>3. Realizar Control Social y acceder a información documentada sobre la calidad de los servicios básicos que prestan las empresas públicas, privadas, incluyendo las cooperativas u otro tipo de entidades.</p> <p>4. Ser informados sobre los convenios que se suscriban con las instituciones y agencias de cooperación externa, que desarrollen actividades en el territorio del Estado Plurinacional.</p> <p>5. No ser discriminada o discriminado en el ejercicio de la Participación y Control Social.</p> <p>6. Acceder a información documentada y estadística, de todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales.</p> <p>7. Ser asistidas y asistidos en la búsqueda de información por las y los servidores públicos de las entidades estatales, y las y los empleados de las empresas privadas que presten servicios básicos o administren recursos fiscales y/o recursos naturales.</p> <p>8. Presentar iniciativas legislativas u otra normativa.</p> <p>9. Participar en los procesos de rendición pública de cuentas de las</p>	<p>1. Denunciar actos irregulares, promover el procesamiento y exigir el cumplimiento de resoluciones en contra de autoridades, servidoras o servidores públicos y de empleados y empleadas de entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales, o presten servicios básicos, ante las autoridades o instancias competentes.</p> <p>2. Proponer proyectos normativos y apoyar a los Órganos Legislativos en la construcción colectiva de leyes.</p> <p>3. Promover políticas públicas nacionales, departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos, orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción.</p> <p>4. Proponer, promover y difundir políticas, planes, programas y proyectos en los diferentes niveles del Estado, orientadas a fortalecer el desarrollo de la ciudadanía intercultural y la corresponsabilidad en la gestión pública.</p> <p>5. Conocer el manejo técnico y económico en las entidades del Estado Plurinacional.</p> <p>6. Articular a la sociedad civil con las entidades del Estado Plurinacional</p> <p>7. Gestionar demandas de la sociedad civil, ante los diferentes niveles del Estado y las entidades</p>	<p>1. Cumplir el mandato de quienes los eligieron, de conformidad a la Constitución Política del Estado, las Leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, según corresponda.</p> <p>2. Rendir cuentas e informar a quienes los eligieron, al menos dos veces al año, de las acciones y responsabilidades que desarrollen en diferentes temáticas y procedimientos de la gestión pública y competencias del Órgano o entidad en la que estén ejerciendo Participación y Control Social.</p> <p>3. Utilizar la información obtenida con transparencia, honestidad y responsabilidad únicamente para fines de Participación y Control Social.</p> <p>4. Velar por el cuidado, protección y recuperación de los bienes públicos, y el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia.</p> <p>5. Denunciar</p>

<p>entidades del Estado Plurinacional.</p> <p>10. Acceder a información formal y oportuna de todos los recursos económicos, programas y asistencia de los organismos de la cooperación internacional.</p> <p>11. Participar en la toma de decisiones y en la gestión de todo el sistema público de salud.</p> <p>12. Participar en el sistema educativo, mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado.</p> <p>13. Participar en la gestión ambiental, y ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas.</p> <p>14. Participar y ejercer Control Social en el desarrollo energético, hidrocarburífero y forestal, a empresas, instituciones y comunidades.</p> <p>15. Participar y ejercer Control Social en el desarrollo de la cadena productiva minera en todas sus etapas.</p> <p>16. Formar parte activa del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, a través de los representantes de la sociedad civil organizada reconocidas legalmente a nivel nacional, manteniendo independencia en el cumplimiento de sus atribuciones específicas, en el marco de la Ley N° 004, Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, de 31 de marzo de 2010.</p> <p>17. Ser parte activa de la entidad de planificación participativa, prevista en el Artículo 317 de la Constitución Política del Estado.</p>	<p>territoriales autónomas, y las entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales.</p> <p>8. Interponer las acciones constitucionales correspondientes contra todo acto de servidoras y servidores públicos y/o personas naturales o jurídicas públicas o privadas que vulneren o amenacen vulnerar derechos e intereses colectivos, de conformidad a lo establecido en la Ley N° 254 de 5 de julio de 2012, “Código Procesal Constitucional”.</p> <p>9. Coadyuvar a las autoridades competentes en los procesos administrativos y judiciales, por hechos y delitos de corrupción.</p> <p>10. Identificar y denunciar hechos de corrupción, falta de transparencia y negación de acceso a la información ante las autoridades competentes, conforme a la Constitución Política del Estado y las leyes vigentes.</p> <p>11. Promover la transparencia sobre el origen del financiamiento de los recursos económicos de las organizaciones políticas por medio del Órgano Electoral Plurinacional.</p> <p>12. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley</p>	<p>fundamentadamente los supuestos hechos y actos de corrupción u otros, ante las autoridades competentes.</p> <p>6. Promover el inicio de procesos ejecutivos, administrativos, civiles, penales, auditorías o peritajes técnicos contra supuestos actos irregulares cometidos por servidoras o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>7. Velar porque las instituciones públicas respondan al bien común de la sociedad en general y no así a intereses particulares o sectoriales.</p> <p>8. Generar procesos previos de deliberación y concertación para la formulación de propuestas de políticas públicas, acciones y políticas de Estado.</p> <p>9. Participar en las diferentes instancias de capacitación desarrolladas por el Estado</p>
---	--	--

*Fuente: Elaboración propia en base a Ley 341.*

### **1.3.8 Actores del Sistema de Control Gubernamental**

El Sistema de Control Gubernamental está integrado por:

- el Sistema de Control Interno y
- el Sistema de Control Externo Posterior.

#### **1.3.8.1. El Sistema de Control Interno**

Comprende los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización, en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna. Es un proceso que involucra a todo el personal de una entidad y que debe diseñarse con el objeto de proporcionar seguridad razonable del logro de los objetivos institucionales.

Está compuesto a su vez, por el Control Interno Previo y el Control Interno Posterior:

- ✓ El Control Interno Previo, se debe aplicar por todas las unidades y por todos los servidores de la entidad antes de la ejecución de las operaciones o antes de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad.
- ✓ El Control Interno Posterior, es un proceso que involucra a los responsables superiores, respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su competencia y por la unidad de auditoría interna. Se lo aplicará bajo la responsabilidad de la MAE, sobre los resultados de las operaciones ya ejecutadas.<sup>14</sup>

#### **1.3.8.2. El Sistema de Control Externo Posterior**

Es un proceso retroalimentador que se nutre de los resultados obtenidos para compararlos con ciertos parámetros o criterios preestablecidos. Se efectúa con carácter posterior a las operaciones ejecutadas, por medio de la auditoría externa.

- Tiene como propósitos, la credibilidad de la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos y la consecución de los objetivos institucionales. Es ejercido por:
  - La Contraloría General del Estado
  - Las entidades que ejercen tuición respecto de otras, a través de sus unidades de Auditoría Interna

---

<sup>14</sup> Planteado por Mario Galindo Soza en Seminario “PARTICIPACIÓN CIUDADANÍA Y CONTROL SOCIAL EN EL CUMPLIMIENTO DE OFERTAS ELECTORALES”, realizado en Octubre de 2015

- Los profesionales independientes y firmas de auditoría, contratados como apoyo para el ejercicio de este control

### **1.3.8.3. Contraloría General del Estado**

En Bolivia, la Contraloría es el órgano rector del Sistema de Control Gubernamental y es la autoridad superior de auditoría del Estado. Es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. Está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; como tal tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.

Su organización, funcionamiento y atribuciones, deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 1178, la Contraloría General del Estado, tiene las siguientes atribuciones básicas:

- a. dirigir y supervisar la implantación del Control Gubernamental
- b. elaborar y emitir la normatividad básica del Control Gubernamental interno y externo
- c. evaluar la eficacia de los sistemas de control interno
- d. realizar y supervisar el control externo posterior
- e. supervigilar la normativa de los sistemas contables del sector público
- f. promover el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno
- g. conducir los programas de capacitación y especialización de los servidores públicos en el manejo de los sistemas que regula la Ley N° 1178.

Sus atribuciones están reguladas por el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992, que regula el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales a la entonces Contraloría General de la República como Órgano Rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado.

Dicho Reglamento en su Artículo 2º, señala que la “Contraloría General de la República – ahora del Estado- procurará fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y las políticas de gobierno, mejorar la transparencia de la gestión pública y promover la responsabilidad de los servidores públicos no sólo por la asignación y forma del uso de los recursos que les fueron confiados, sino también por los resultados obtenidos, mediante:

- ✓ la normatividad del Control Gubernamental;
- ✓ la evaluación de la eficacia de las normas y funcionamiento de los sistemas de administración y control como de la pertinencia, confiabilidad y oportunidad de la información que éstos generan;
- ✓ la evaluación de las inversiones y operaciones;
- ✓ la emisión de dictámenes; y,
- ✓ la capacitación de los servidores públicos en los sistemas de administración y control.”

### **1.3.9 Gestión Pública Municipal**

Gestión Pública es la acción de administrar una Política Pública, implica administración de recursos humanos, financieros, económicos, sociales, culturales, infraestructurales, técnicos, tecnológicos, políticos, jurídicos y comunales.

El ámbito específico en el cual se realiza la gestión pública es el de las administraciones públicas, de cualquier nivel territorial de actuación. Sin embargo, esta no se define ni conceptual ni académicamente, hasta los inicios de los años 80, momento en el cual GUNN (1996: 41-55), citando a Perry y Kraemer(1983: X), la describe como “una nueva aproximación que ha crecido de forma natural a partir de la debilidad de otras filosofías educativas dominantes. La gestión pública es la fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico”.

Como señalan Brugué y Subirats (1996: 9) “La denominación “gestión pública” ha ido popularizándose en los últimos años, como nuevo campo de estudio y docencia de los problemas de las administraciones públicas.

Tradicionalmente se había utilizado la etiqueta de “ciencia de la administración” o, en un contexto más anglosajón, la de “administración pública” para referirse al ámbito de conocimiento e investigación que se ocupaba esencialmente del análisis de las administraciones públicas y sus estructuras de funcionamiento”. La gestión pública sería uno de los tres niveles o ámbitos (Canales, 2002: 123)<sup>54</sup>, dentro de las organizaciones públicas, concretamente el relacionado con el nivel operativo “que afectaría al modo de funcionamiento o actividad de las diferentes Administraciones Públicas”.

Otras autoras como Olías (2001) asumen que este cambio ha resultado de gran calado y asimilado con cierta celeridad por las organizaciones públicas: “El campo de la gestión pública ha sufrido en los últimos años desarrollos que bien pudieran calificarse de sorprendentes. La misma idea de gestión que hoy utilizamos sin mayores precisiones o

sobresaltos es, en sí misma, ajena a lo que hace escasos lustros se consideraba el lenguaje ordinario para referirse a la manera en que las Administraciones públicas conseguían sus objetivos”. La gestión pública tendría de este modo su espacio dentro del análisis de las administraciones públicas, integrando política y administración, con relación a la gestión que realizan los directivos públicos, entendiendo genéricamente por tal “conducir asuntos de alguien y, también, ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización” (Brugué y Subirats, 1996).

#### **1.4. Marco histórico**

Esta contextualización comienza brindando algunos datos importantes con relación a la aparición del término en la dinámica del sistema social y político boliviano. Considerando el estudio de Henry Oporto<sup>15</sup>, se debe mencionar que el tiempo en el que se promulgan las medidas de segunda generación, a la luz de las reformas neoliberales de los 90, la democracia de los municipios sufre una suerte de fortalecimiento a través del nuevo rol que la sociedad civil desempeña. De esta manera se da lugar al reconocimiento de 311 Municipios. Dentro de cada entidad municipal, los ciudadanos elegían a sus principales autoridades políticas: Alcalde y Concejo Municipal. Con respecto a la sociedad civil, se le asigna una facultad de control sobre los recursos económicos que el municipio percibía del nivel central del Estado (bajo el denominativo de Coparticipación Tributaria). De acuerdo a las disposiciones de la norma, los mismos deberían ser invertidos en gastos de infraestructura y equipamiento para los sectores salud, educación, deportes, vinculación caminera, sistemas de riego, entre otros. Con el objetivo de efectivizar el desempeño de las autoridades municipales, se asignó a la sociedad civil la función de control sobre la inversión del gasto por coparticipación tributaria y es así que la Ley de Participación Popular consistió en reconocer legalmente a las organizaciones sociales municipales, tanto del área urbana como del área rural. Retomando a Oporto, las organizaciones locales sirvieron para “intervenir en la acción municipal y conformar los Comités de Vigilancia en cada uno de los Municipios del país, con funciones consultivas y de fiscalización paralelas a las de los Concejos Municipales” (Oporto, 1998: 15). Bajo este criterio, tanto el Concejo Municipal como el Comité de Vigilancia tenían las mismas atribuciones de fiscalización y control sobre el Ejecutivo Municipal puesto que el comité poseía toda potestad de reemplazar al Alcalde si acaso encontraría una mala gestión del

---

<sup>15</sup> Véase **Descentralización y Participación, el difícil camino hacia la descentralización**, obra en la que el autor aborda el proceso de modificaciones posteriores a la promulgación de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa.

mismo. Ello implica el encuentro entre la sociedad y la autoridad política aunque, claro está, existen diferencias entre la potestad de control del Comité de Vigilancia y las funciones fiscalizadoras del Concejo Municipal.

Con relación a ello la confusión de ambos términos ocasionó en más de un municipio- sobre todo en lo que respecta a municipios del área rural- el incumplimiento de las funciones y del trabajo coordinado entre ambas instancias. Consecuentemente se explican algunos problemas de gestión y de cumplimiento de deberes ya que el Concejo Municipal estaba definido como “órgano representativo deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal”<sup>16</sup> en tanto que los Comités de Vigilancia tenían la función de “controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la Participación Popular”<sup>17</sup>. La distinción cabal y acertada de la diferencia entre los mismos fue un proceso gradual y paulatino que solo se llevó a cabo con el transcurrir del tiempo.

Por otra parte, la demanda de los comités cívicos para descentralizar los departamentos, en términos políticos y también administrativos, generó un debate entre actores cívicos orientales quienes demandaban participación de la sociedad civil en cargos de representación. A palabras de Laserna<sup>18</sup>, el discurso descentralizador se caracterizaba del siguiente modo:

*Una demanda desde la sociedad civil a partir de los comités Cívicos, además descentralizar el Departamento que equivalía a una lucha por la democracia, destinando a institucionalizar las demandas de participación, mejor representación y mayor autonomía y el sustento de los argumentos jurídicos que invocaban la vigencia del orden constitucional (Oporto, 1998: 12).*

De este modo la descentralización municipal dio lugar a una serie de fenómenos entre los cuales Iván Arias identifica la formación de un capital social que “expresa el valor colectivo de un entramado de redes sociales y la potencialidad que de ellas se derivan para generar bienestar individual y colectivo” (Arias, 2004: 49). Ello implica que la nueva norma hizo que la población se articulara con la finalidad de establecer metas y objetivos comunes de corto y largo plazo para el desarrollo del Municipio. La combinación entre el capital social y la nueva descentralización municipal tenía como consigna consolidar un

---

<sup>16</sup> Véase Artículo 12 de **Ley de Municipalidades N° 2028**.

<sup>17</sup> Véase Artículo 10, inciso b de **Ley de Participación Popular N° 1558**.

<sup>18</sup> Autor citado en el estudio de Henry Oporto **Descentralización y Participación, el difícil camino hacia la descentralización**.

Municipio con desarrollo económico a través de las organizaciones sociales puesto que para llegar a establecer el desarrollo económico municipal, la sociedad debería formar organizaciones con la capacidad de ejercer control sobre los recursos que percibe la entidad municipal (Arias, 2004: 50 - 51).

Sin embargo, los efectos concernientes al comportamiento de la sociedad no solo se restringen a la constitución de un capital social. Debido a que durante varias décadas el centralismo de Estado había ocasionado una suerte de alejamiento entre la sociedad y los gobiernos municipales, una vez promulgadas las nuevas leyes la sociedad civil demostró, en muchos casos, poca capacidad para ejercer sus nuevas funciones. Se dieron problemas en el manejo de la administración pública, casos de corrupción, prebendalismo, malversación de fondos, abuso de autoridad, ínfima capacidad de gestión y desconocimiento de mecanismos efectivos de control. Todo ello devela una estructura débil y con bastantes problemas que persistieron durante varios años. En este sentido Arias caracteriza el escenario como una vulneración del derecho a la información por parte de la sociedad, sobre todo en lo que respecta a municipios rurales donde un derecho tan sencillo como obtener el informe del Comité de Vigilancia sobre los gastos de inversión en obras resulta una tarea bastante complicada (Idem: 71).

Para continuar analizando el objeto de este estudio a la luz de investigaciones precedentes se debe reconocer un suceso indispensable gracias al cual la idea de Control Social aparece por vez primera en el lenguaje político boliviano. Este suceso tiene que ver con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) que consistió en descentralizar política y administrativamente a las unidades administrativas locales. Ello se constituye en un paso fundamentalísimo hacia la construcción de la autonomía municipal y participativa que años más tarde se consolida. Para José Blanes<sup>19</sup> el modelo planteado en la LPP pretendía tomar “acciones encaminadas a optimizar y agregar calos a las reformas mismas” sin que ello implique restringir la reforma al ámbito formal del Estado (Blanes, 1999: 18). Ello da a interpretar que la innovación detrás de esos cambios era el propósito de solucionar los problemas de gestión y de acercamiento con la sociedad que el Estado central no había podido afrontar durante tanto tiempo. Con esto la estructura del Estado se modificará y la sociedad civil deja de ser un actor pasivo para actuar protagónicamente en el desarrollo municipal y en un marco donde la participación y la democracia fueron planteados como principales valores.

---

<sup>19</sup> Ver **La Descentralización en Bolivia, avances y retos actuales.**



En lo legal la LPP estableció un modelo de Descentralización política y administrativa a través de la cesión a entidades municipales de tres aspectos esenciales:

1) Propiedad en infraestructura: para el mantenimiento, mejoramiento o construcción de nuevas instalaciones y de este modo cubrir los servicios públicos en salud, educación, deportes, vinculación caminera y sistemas de riego. En materia de salud se transfirieron los hospitales de segundo y tercer nivel, centros de salud y postas sanitarias; en educación las unidades educativas, museos y bibliotecas pasan a propiedad del municipio y para la rama de deportes se concedieron la administración de los campos deportivos, multifuncionales y equipamiento a los edificios transferidos.

2) Recursos financieros: bajo el denominativo de Recursos por Coparticipación Tributaria. Los mismos provenían de los ingresos nacionales que destinaron el 20% para todos los municipios del Estado. La distribución de dichos recursos entre las municipalidades beneficiarias se realizaría en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal.

3) Facultad participativa: a través del reconocimiento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) articuladas en un Comité de Vigilancia para cada Municipio. La función de las mismas era ejercer el Control Social sobre las acciones de los alcaldes en los gastos de obras de los recursos de la Coparticipación. El Estado las dotaba de personería jurídica, convirtiéndolas simultáneamente en sujetos activos de la Participación Popular.

En lo que respecta a los Comités de Vigilancia, principal sujeto de esta investigación, Fernando Cajías afirma que sus funciones están referidas a “articular las demandas de las Organizaciones Territoriales de Base, planificar la participación municipal, vigilar socialmente la administración municipal y canalizar las iniciativas y acciones que benefician a la colectividad” (Cajías, 1996: 32) y de esta manera, en primera instancia, el Control Social no es más que la vigilancia del gasto en inversión de los recursos de Coparticipación Tributaria en obras que benefician a los habitantes y al Municipio en general. Sin embargo al interior de esta tarea existen otras labores puesto que el Control Social también se orientó a una función de acceso a la información de los gastos corrientes, de orientación para invertir los recursos en algunos ítems que crea necesarios y de fiscalización en relación al informe de cuentas que el Gobierno Municipal presentaría sobre el gasto público de dichos recursos. Igualmente, los Comités de Vigilancia también estaban facultados para realizar el seguimiento de la promulgación y observancia de las

resoluciones y Ordenanzas Municipales<sup>20</sup>. En cuanto a esto último existía la atribución de realizar observaciones y darlas a conocer al Ejecutivo Municipal quien por su parte contaba con un plazo de quince días para remitir una respuesta. En caso de no obtener dicha respuesta, el Comité de Vigilancia podía remitir el caso a la Secretaría Nacional de Hacienda, instancia capacitada para dar resolución al conflicto, ya sea calificando la demanda como no procedente o convocando al Gobierno Municipal para cuestionar su falta de capacidad para resolver el problema. Finalmente, si el conflicto no llegaba a ninguna solución concreta este era remitido al Senado Nacional, donde los recursos de Coparticipación Tributaria para el Municipio era suspendidos hasta la habilitación de una resolución senatorial (Ídem: 33).

Por tales atribuciones que el Comité de Vigilancia poseía sobre los recursos de Coparticipación Tributaria en muchas de las investigaciones al respecto se reconoce, explícita e implícitamente, el importante papel que la Participación Popular desempeñó en el empoderamiento local, en la toma de decisiones de una sociedad organizada. Complementariamente, los recursos de Coparticipación Tributaria tuvieron una importante significancia al momento de reconfigurar roles y relaciones políticas y por supuesto la distribución de los mismos también constituye parte fundamental de la investigación. Al respecto, Rafael López afirma que el sistema per cápita de asignación de dichos recursos utiliza “el criterio de igualdad del individuo, es decir, si el Municipio de La Paz tiene el 27% de la población del departamento le corresponde el 27% de los ingresos”<sup>21</sup>. También señala que se incrementaron los recursos económicos destinados a los municipios en un 100% con la finalidad de frenar la migración campo-ciudad. Con ello queda bastante claro que la LPP dio paso al inicio de un largo proceso de fenómenos sociales y políticos traducidos en efectos que posteriormente jugarán un rol protagónico en la reconfiguración del Estado.

También es importante notar que con relación a las OTB's La LPP y el Decreto Supremo 23858, que reglamenta su funcionamiento, no prevén la existencia de recursos para su administración interior. El Decreto Supremo 23858 solamente contempla la dotación de instalaciones para su funcionamiento, hecho que ocasionó la ocupación de cargos del Comité de Vigilancia en función a criterios políticos y afinidades con las alcaldías, más aun en las zonas rurales donde las distancias entre comunidades y núcleos poblados son

---

<sup>20</sup> Ver **Competencias del Ejecutivo Municipal, del Concejo Municipal y Comités de Vigilancia** de Fernando Cajías.

<sup>21</sup> Véase **Equidad en las Finanzas Públicas**, ensayo de Rafael López Valverde.

largas. Esta progresiva politización obstaculizó la transparencia de las instancias recientemente creadas y como prueba de ello entre algunas entrevistas realizadas a miembros de los comités se encuentran frases como “no podemos morder la mano del que nos da comida”, afirmación preocupante que demuestra el escaso control ejercido sobre las funciones del Alcalde<sup>22</sup>.

Una siguiente falencia de los comités es el poco conocimiento e instrucción en materia de gestión, ocasionado por supuesto por un descuidado nivel de instrucción académica escolar. Frente a ello los municipios han optado por elegir algunos sectores específicos para ocupar dichos cargos. Por ello “en varios lugares se puede apreciar la tendencia a escoger como miembro del Comité de Vigilancia a gente vinculada a la parroquia del Municipio porque tienen mejor instrucción” (Ídem: 183). En otros lugares donde los recursos humanos cuentan con menos instrucción los gobiernos municipales han manipulado el control y vigilancia en función de intereses particulares como ser la creación de confrontaciones con el Concejo Municipal y el encubrimiento de manejos irregulares de los recursos de Coparticipación Tributaria.

En definitiva, la creación de los comités de vigilancia y aquella función “controladora” que justifica su razón de ser fueron tareas que encontraron una serie de obstáculos en su desenvolvimiento. Un siguiente aspecto negativo fue la carencia de instrumentos de control tales como conocimientos en materias de contabilidad de recursos financieros, planificación de proyectos de desarrollo, priorización de demandas ciudadanas, interpretación de la realidad municipal, elaboración de informes de gestión (en materia de recursos de Coparticipación que el Ejecutivo debe remitir al Comité) e interpretación de planos y propuestas para la construcción de infraestructura y barrios en los distintos municipios. Sin lugar a dudas, esta situación conlleva a encontrar a los comités en una posición de desventaja y si se adiciona a esto la actitud de algunos alcaldes que ofrecieron poca colaboración, el trabajo de los comités resulta aún más difícil de realizar. En una entrevista realizada por la Unidad de Investigaciones y Análisis se afirma que un Alcalde se refiere al Comité más o menos con las siguientes palabras: “Yo le prestaré toda información que quiera al Comité de Vigilancia, pero solo por recursos que me vienen por Coparticipación Popular. Yo cumpliré con lo que dice la ley al pie de la letra, en el resto de los recursos propios no tienen porque meterse” (Ídem: 184). Esto refleja claramente una actitud hostil hacia las instancias que ejercerían por vez primera un control sobre una parte de los recursos de las gestiones municipales. Evidentemente esto

---

<sup>22</sup> Ver el estudio realizado por la Unidad de Investigaciones y Análisis –SNPP.

se dio por el temor de los Ejecutivos Municipales al control que un cuerpo de ciudadanos estaba ejerciendo sobre una parte de los recursos en sus gestiones. La intervención de los comités generaba temor en los alcaldes en lo que respecta a posibles problemas externos, como un descontento ciudadano y también internos, como problemas de gobernabilidad con el Concejo. Pese al limitado control y la no injerencia de los comités en otros aspectos de la administración pública municipal ni en la inversión de recursos propios, su novedosa e interesante participación reconfigura la dinámica de la gestión municipal así como los roles de ciudadanos y autoridades políticas anteriormente estrictamente diferenciados. Finalmente, los estudios vinculados con la temática develaron que la descentralización y la Participación Popular se han constituido en pilares sustanciales al momento de introducir la figura del Control Social por lo que para realizar un estudio pormenorizado del tema se debe, si o si, apelar al análisis de ambas normas y sus efectos político-sociales.

#### **1.5. Problema o problemática identificada**

Ahora bien, las diversas observaciones realizadas en los subtítulos precedentes develan que la problemática central de esta investigación se sitúa en la temática referente a normas y mecanismos de participación en asuntos públicos. A nivel mucho más específico el Control Social abordado por esta investigación se enmarca en el contexto de la gestión pública y descentralización administrativa y se tomará el caso particular del Control Social en la gestión pública boliviana entre su aparición (Ley de Participación Popular) y su transformación e institucionalización a través de un marco general (Nueva Constitución Política del Estado) y normativa específica correspondiente a los niveles nacional y subnacional de gobierno (Ley Nacional 341 y Ley Autonómica Municipal 025/2012 del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz).

En las experiencias de planificación participativa se han producido importantes avances para involucrar a la sociedad civil en estos procesos, y desde los distintos niveles de gobierno del Estado también se verifican aproximaciones cada vez más evidentes hacia esta metodología de trabajo. El campo de interacciones dinámicas se articuló cada vez con mayor fuerza, y sin lugar a dudas se consolidó en los siguientes años.

Es así que la formulación del problema se encuentra fuertemente respaldada por un trasfondo histórico de corta data que a su vez revela una sucesión de hechos importantes a considerar para determinar el proceso de modificaciones de dicho concepto. En ese sentido la carencia de sistematización de los mismos ha ocasionado la simplificación de la categoría e incluso ha sido relegada como una apropiación política del actual partido de

gobierno. Por lo mismo, la idea de Control Social ha sido muchas veces identificada como una prolongación más del discurso oficialista para legitimar voluntades sin tomar en cuenta que su trascendencia rebasa los límites de la permanencia de un partido en el sistema y que, por su origen, el Control Social se remite a un contexto político diferente donde la pugna por el poder involucraba a otro tipo de actores con propuestas y visiones bastante distintas de las que los líderes políticos actuales manifiestan.

De esta manera la generación del problema surge en el momento mismo de cuestionar en qué manera el concepto se ha transformado desde la República al Estado Plurinacional. Asimismo la ausencia de una investigación que involucre todos estos factores refuerza la imperiosa necesidad de estudiarlos.

Consiguientemente el problema de la investigación puede ser sintetizado bajo la siguiente interrogante:

**¿Cuál es el proceso de transición del concepto de Control Social modificado desde su original implementación en el contexto de la República hasta su reconocimiento formal en el Estado Plurinacional de Bolivia para el caso específico del Municipio de La Paz?**

## **1.6. Objetivos**

Los propósitos de la presente investigación se circunscriben a la adquisición de nuevos conocimientos sobre el tema específico, de tal manera que el estudio sobre el tema del autoritarismo vinculado a la ideología política proporcionará los siguientes alcances:

### **Objetivo General**

El objetivo general del que dará cuenta toda la investigación consiste en:

- Describir y analizar el proceso de transformación del concepto de Control Social desde su original implementación en el contexto de la República hasta su reconocimiento formal en el Estado Plurinacional de Bolivia en la gestión municipal de La Paz.

### **Objetivos Específicos**

- Conocer las dimensiones conceptual, teórica y práctica del Control Social.
- Reconocer el estado de asimilación de la sociedad civil hacia los derechos y obligaciones que estipuló la Ley de Participación Popular y normas complementarias sobre planificación participativa.
- Describir los fenómenos políticos derivados del Control Social en el nuevo contexto social del Estado Plurinacional.

## **1.7. Hipótesis de la Investigación**

Una vez formulado el problema de investigación y siguiendo los requisitos metodológicos establecidos para tal efecto, se procede a formular la hipótesis. La hipótesis es una suposición que se hace sobre la realidad y que es susceptible a ser comprobada o no, este es uno de los principios fundamentales del proceso de investigación científica.

En tal sentido se plantea la siguiente hipótesis:

**Ho:** El concepto de Control Social ha sido transformado significativamente desde su original implementación en el contexto de la República hasta su reconocimiento formal en el Estado Plurinacional de Bolivia para el caso específico del Municipio de La Paz, institucionalizando una participación ciudadana democrática, efectiva y plural, sentando sus bases en la aprobación de la Ley Municipal 025 de creación e implementación del Organismo de Participación y Control Social del Municipio de La Paz

### **1.8. Variables**

Las variables que se utilizan en la investigación son:

Variable Independiente

⇒ Proceso histórico y político de fortalecimiento de la participación popular, en el contexto de la transición de la República al Estado Plurinacional.

Variable Dependiente

⇒ Institucionalización de la participación ciudadana democrática, efectiva y plural en el Municipio de La Paz.

### **1.9. Metodología**

Para el cumplimiento de los objetivos, se utilizará una metodología científica analítica descriptiva, que permitirá a través del estudio sistemático de hechos y/o situaciones concretas a describir, interpretar y analizar cualitativamente las características del panorama político y de la evolución del concepto de Control Social. Esto permitirá contribuir a conocer y explicar los procesos históricos gestados a lo largo del periodo estudiado, que influyeron en la configuración de la participación ciudadana en el Municipio de La Paz, ampliando así el conocimiento de esta área de estudios y construyendo una base para futuros aportes investigativos.

Además, por la naturaleza del planteamiento del tema, se ve por pertinente llevar a cabo una investigación exploratoria considerando toda la información posible vinculada a objeto de investigación. Por otro lado, bajo la intención de evitar posibles sesgos investigativos el análisis y descomposición de las partes involucradas en el estudio partirán de la utilización de fuentes de información de diversas procedencias, para de esta manera, formular conclusiones científicamente neutrales y académicamente válidas.

En una primera etapa se procederá a la revisión de las teorías y conceptos de los diversos autores que hacen referencia las diferentes variables que engloban el tema de Control Social, así también la recopilación de toda la información posible para su posterior selección, cruce de datos y sistematización. De igual forma se llevará a cabo un análisis normativo en torno a las leyes de inmediata relación con el objeto. Asimismo se realizará un análisis contextual acerca de las condiciones políticas y sociales que circundan al fenómeno de estudio. A partir de estos estudios se rescataran algunas inferencias para establecer líneas de comportamiento del concepto y sus variaciones (si es que en evidencia estas existen) a través de los años.

El trabajo está diseñado bajo la prerrogativa de incluir la mayor cantidad posible de insumos, puesto que lo que se busca es arribar a conclusiones generales sólidas posiblemente replicables a la mayoría, sino a todos los futuros casos similares de análisis. Si bien el diseño de la investigación incluirá un breve estudio de un caso municipal, en términos generales la investigación se orienta a estudiar los vínculos formales y no formales que la ciudadanía ha forjado con el Estado a partir de la implementación de dicha idea de un control ciudadano para finalmente vislumbrar el horizonte de existencia que el Control Social posee y que, en el año 2009, ha sido constitucionalmente legitimado. El siguiente cuadro ilustra la relevancia entre los objetivos de la investigación, las fuentes de información y las técnicas a ser implementadas remarcando que todos ellos concuasan en el modelo de investigación analítica y descriptiva.

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Técnicas</b>
Conocer las dimensiones conceptual, teórica y práctica del Control Social.	Fuentes Secundarias: Oficiales: Documentos vinculados al tema publicados por entidades públicas, tales como el Gobierno Nacional, Ministerios, Corte Nacional electoral, Instituto Nacional de Estadística, Ministerios, Gobernaciones y Gobiernos Municipales. Privadas: Libros y revistas de ciencia social, publicaciones e informes.	- Investigación documental. - Diarios. - Seminarios y conferencias.
Reconocer el estado de asimilación de la sociedad civil hacia los derechos y obligaciones que estipuló la Ley de Participación Popular y normas complementarias sobre planificación participativa.		- Investigación documental. - Diarios. - Seminarios y conferencias.

Describir los fenómenos políticos derivados del Control Social en la transición al Estado Plurinacional.	Explicativas: Periódicos, revistas, libros, tesis, proyectos de grado y otros que proporcionen información relacionada a la temática, desde una perspectiva detallada y narrativa.	- Investigación documental. - Diarios. - Seminarios y conferencias.
--	--	---

### 1.9.1. Fuentes de información

Las fuentes que proporcionarán la información necesaria para llevar a cabo este estudio serán de carácter secundario, ello debido a la naturaleza de la investigación, a la objetividad de los hechos históricos y a la extensa delimitación temporal que se toma en cuenta.

La revisión bibliográfica será una herramienta esencial para el levantamiento de la información y por ello se utilizarán fuentes documentales escritas como ser libros, revistas, artículos especializados y artículos periodísticos extraídos de las siguientes matrices:

- **Oficiales:** Que contempla documentos pertinentes al tema publicados por entidades gubernamentales, tales como el Ministerio de Autonomías, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, entre otros.
- **Privadas:** Que incluyen libros y revistas de ciencia social acerca de la temática en cuestión, así como publicaciones e informes emitidos por organizaciones tales como Fundación Jubileo, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, Visión Mundial, entre otras.
- **Informativas:** Que se refieren a periódicos, revistas y demás fuentes que contengan la información vinculada al tema, desde una perspectiva más descriptiva.



## **CAPITULO 2**

### **2. BASES E IMPULSO DE LA NOCIÓN DE CONTROL SOCIAL EN BOLIVIA**

#### **2.1. Surgimiento de Organizaciones Territoriales de Base y Comités de Vigilancia en el contexto de la participación popular**

El 20 de abril de 1994 se promulgó de la Ley de Participación Popular (LPP) marcando uno de los hitos más importantes en la evolución democrática de Bolivia. Hasta ese momento sólo 24 secciones de provincia en el país recibían recursos para administrar sus necesidades municipales, lo cual en los hechos significaba que la democracia local era un simple postulado formal en la mayor parte del territorio nacional.

La LPP estuvo ceñida a las políticas de reforma estructural de segunda generación,<sup>23</sup> las cuales contenían un tinte más de tipo socio-político que de índole económica, sin desestimar la existencia de las medias del llamado “paquete económico” de este periodo.

Gonzalo Rojas (2009) clasifica estas políticas en dos grandes grupos:

1. Las que tienen que ver con la dimensión económica.
  - Capitalización
  - Sistema Regulatorio
2. Las que tiene estrecha relación con el sistema político y sus instituciones.
  - INRA
  - Tierras Comunitarias de Origen
  - Descentralización y participación popular

Es preciso resaltar que analizar todas las políticas públicas producto de este período a profundidad representaría una dispersión para la presente investigación, sin embargo analizarlas por separado podría producir un sesgo analítico, por lo cual se remarcarán sus principales componentes otorgando énfasis a aquellos que tienen estrecha relación con nuestro objeto de estudio.

Con relación al primer bloque de medidas, la capitalización se dio en el marco de lo que hoy se conoce como Consenso de Washington. Este documento realizaba varias recomendaciones a países cuyas economías se encontraban deprimidas y necesitaban con suma urgencia medidas de shock. Una de estas recomendaciones consistía en privatizar todas las empresas del Estado, ya que éste era considerado como un mal

---

<sup>23</sup> Las reformas estructurales de primera generación están intrínsecamente ligadas a la aplicación del D.S. 21060.

administrador y no debería inmiscuirse en la economía más que como un ente regulador y no como actor principal.

En el caso boliviano, la recomendación de una privatización se transfiguró en la llamada capitalización de las empresas estatales (LAB, ENDE, ENFE, YPFB, ENTEL) que incluso ya se presentaba como propuesta electoral del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) para la elección de 1993 en el “Plan de Todos”. Lo que este ambicioso plan buscaba era un socio internacional para cada empresa a ser capitalizada, éste debería hacer una inversión igual al valor en libros de cada empresa.

A la empresa inversora extranjera se le otorgaba la administración de la nueva sociedad y el 50% de sus acciones, lo cual significó una incoherencia con el “Plan de Todos” del MNR<sup>24</sup>. Se creó también un nuevo sistema de pensiones. Se pasó del llamado sistema solidario al sistema individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y se creó el Bonosol.

El nuevo rol del Estado dio paso a la creación de un sistema regulatorio. Cada sector de la economía tendría a su institución reguladora conocida como Superintendencia.

De acuerdo a Rojas (2009) además de lo ya conocido en cifras y hechos sobre la limitación estructural del esquema de capitalización, existen otros elementos que son dignos de ser mencionados. Éstos formaron parte del proceso una vez puesto en marcha, que de alguna u otra manera, sellaron el torbellino de deslegitimación de la Capitalización y Sistema Regulatorio. Éstos son los siguientes:

1. El deficiente seguimiento institucional a las empresas capitalizadas y a las Administradoras de Fondos de Pensiones.
2. El pobre desempeño de las AFP (y, en general, de los directores y síndicos) en cuidar los intereses de los beneficiarios y del país en las capitalizadas.
3. La ausencia de una ley de gobiernos corporativos y de una normativa transparente para el nombramiento de los directores de las capitalizadas designados por las AFP.

---

<sup>24</sup> “El Plan de Todos” del MNR proponía en su fase electoral, un control del 51% de las acciones por parte del Estado boliviano. Esto no se cumplió dado que, según las propias palabras del entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en su mensaje a la nación boliviana, ninguna empresa extranjera quería quedar con menos del 50% en acciones dado que las empresas nacionales presentaban altas deudas.

4. La limitada participación del empresariado nacional en el proceso de capitalización, debido en parte a las elevadas exigencias contenidas en los requisitos de la Capitalización.
5. El recargado componente político de la Capitalización, que creó expectativas utópicas en cuanto a solucionar problemas estructurales de la economía boliviana.
6. La falta de interés por parte del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo, de cumplir las funciones que le correspondían de acuerdo a los contratos de Capitalización y de corregir los defectos que fueron encontrando en el transcurso del tiempo.

Con relación al segundo bloque de medias, con la Ley INRA (1715 de 1996), se pretendía realizar el saneamiento de tierras (Rojas, 2009) para así regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria en el país. Es decir, terminar con todo lo pendiente que había dejado la primera Reforma Agraria. Para este gran objetivo se fijó el plazo de 10 años.

Una evaluación oficial de la Superintendencia Agraria (SIA 2001) remarca que “el proceso de saneamiento de la propiedad agraria es el corazón del nuevo proceso agrario nacional, el bajo número de hectáreas tituladas y saneadas hasta la fecha no pasan de 2.3 millones y 11 millones respectivamente, son el fiel reflejo del fracaso de este innovador proceso hasta la fecha” (Rojas, 2009)

La denominada Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, introdujo un nuevo tema en el debate agrario, que se convirtió en un eje transversal: la territorialidad indígena o territorio indígena. La demanda indígena de aquellos años dio un salto cualitativo, es decir, se pasó de la simple demanda por tierras, a la demanda de reconocimiento de sus territorios ancestrales colectivos, lo cual interfería seriamente con el proceso de titulación ya que éste era individual y la nueva demanda hacía referencia a lo colectivo. Es necesario remarcar que la cualidad territorial permite, entre muchas otras cosas, el uso y el usufructo de recursos naturales por parte de sus titulares.

La resolución del gobierno al que hacemos referencia fue introducir la figura de Tierras Comunitarias de Origen, una manera en la que no se reconocía territorio como tal a los pueblos indígenas pero si se les permitía acceder a una titulación colectiva como pueblo. Ahora bien, para fines de la presente investigación la medida fundamental de este periodo es la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de abril de 1994), en cuanto y tanto tiene

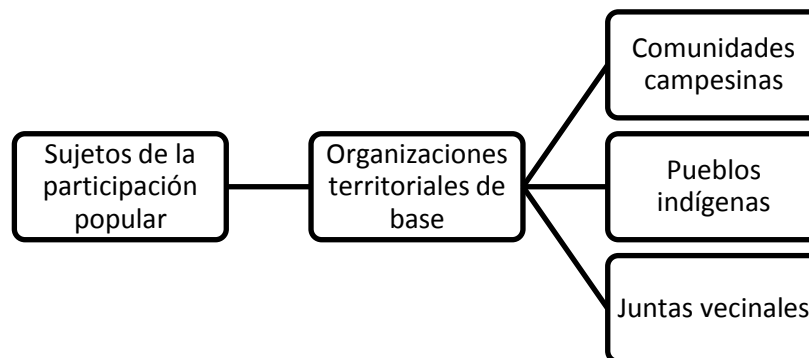
que ver con la incorporación de las nociones de participación y control social en la agenda de la gestión pública en Bolivia.

En este sentido, esta ley “reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular, articulando a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, respectivamente, en la vida jurídica, política y económica del país”<sup>25</sup>.

Para la consecución de los fines planteados en el Art.1 citado líneas arriba, la ley dispone lo siguiente:

1. Reconocer la personalidad jurídica de las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas vecinales, respectivamente, que son organizaciones territoriales de base relacionándolas con los órganos públicos conforme a Ley.
2. Establecer el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.
3. Reordenar las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente Ley.

De la misma manera, la LPP determino los sujetos de la participación popular, representados en el siguiente gráfico:



**Gráfico N° 1**

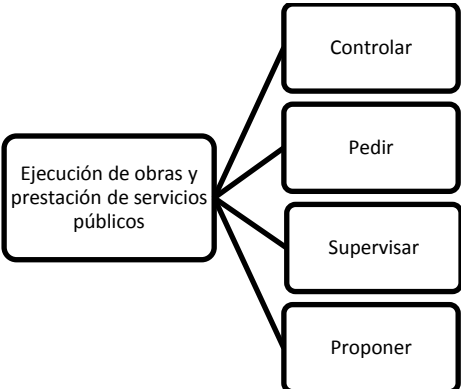
*Fuente: Elaboración propia en base a Ley 1551.*

<sup>25</sup> Ley 1702 de modificación a la Ley 1551 [www.legislaciónmunicipal.fam.bo](http://www.legislaciónmunicipal.fam.bo).

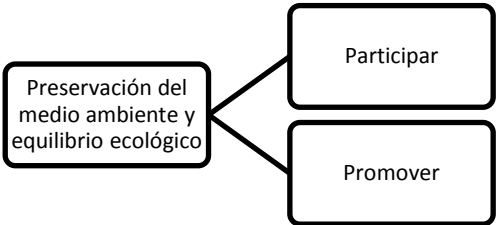
Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) correspondían, en el caso de las áreas urbanas, a los barrios definidos y delimitados por los gobiernos municipales y, en el caso de las áreas rurales a las comunidades existentes. La personería jurídica de éstas se adquiría a través de la presentación de actas de posesión, documentación sobre elecciones en asambleas u otros documentos que acrediten la elección de sus autoridades o representantes a la Prefectura o Sub-Prefectura previa Resolución afirmativa del Concejo o Junta Municipal.

En caso de existir controversias en cuanto a la representación, la instancia dirimidora era únicamente el Concejo o la Junta Municipal, sin perjuicio de que posteriormente se pueda recurrir a las instancias del Poder Judicial correspondientes. Hasta ese entonces quedarían suspendidos los derechos de las OTB's involucradas en la controversia.

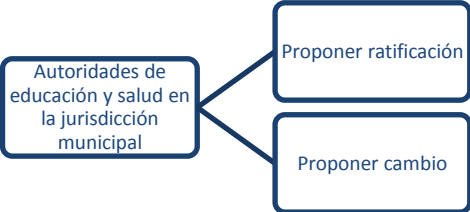
Los derechos adquiridos por las OTB's que la ley determina fueron los siguientes:



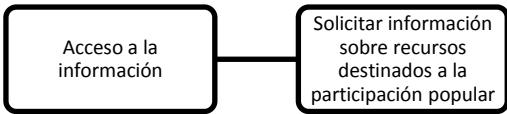
**Gráfico N° 2**  
Fuente: Elaboración propia



**Gráfico N° 3**  
Fuente: Elaboración propia

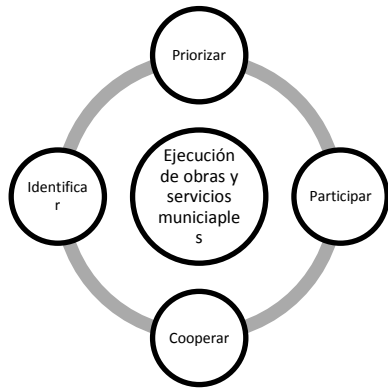


**Gráfico N° 4**  
Fuente: Elaboración propia



**Gráfico N° 5**  
Fuente: Elaboración propia

Los deberes adquiridos en este marco por las OTB's son los siguientes:



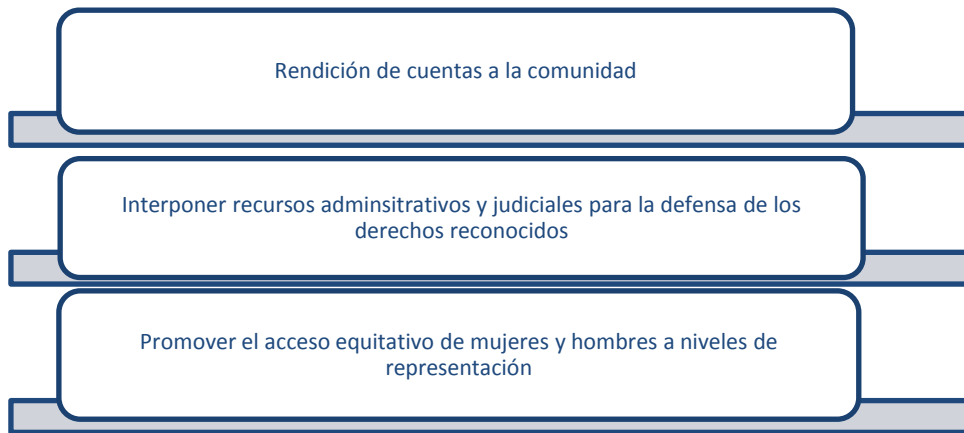
**Gráfico N° 6**

*Fuente: Elaboración propia*



**Gráfico N° 7**

*Fuente: Elaboración propia*

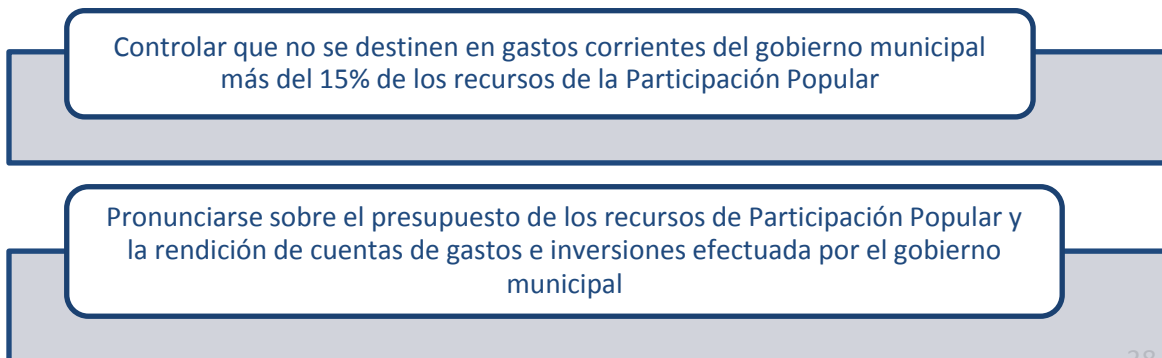


**Gráfico**

**N° 8**

*Fuente: Elaboración propia*

Para la articulación de las OTB con los gobiernos municipales se crearon los Comités de Vigilancia (CV) constituidos por un(a) representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción elegido(a) por la propia OTB respectiva, con las siguientes atribuciones:



## Gráfico N° 9

Fuente: Elaboración propia

Al margen de las OTB y los CV, la ley 1551 dio paso a la instauración de una nueva era para el municipalismo, estableciendo que éstos eran gobiernos locales. En este sentido cada gobierno municipal tenía como jurisdicción territorial la Sección de Provincia (se crearon por efectos de la ley tantas secciones de provincia como gobiernos municipales), y asimismo los gobiernos municipales fueron sujetos de transferencia de infraestructura pública a título gratuito de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro riego.

A nivel desagregado consistían en:

En salud:

- Hospitales de segundo nivel
- Hospitales de tercer nivel
- Hospitales de distrito
- Centros de salud de área
- Puestos sanitarios

En educación:

- Establecimiento educativos de ciclo inicial
- Establecimientos educativos del ciclo primario
- Establecimientos educativos del ciclo secundario

En deporte:

- Campos deportivos para prácticas masivas
- Canchas polifuncionales (excepto instalaciones ligadas a la prácticas deportiva nacional e internacional)

En cultura:

- Casas de la cultura
- Bibliotecas
- Museos (excepto aquellas consideradas patrimonio nacional y pertenecientes a las universidades)

En infraestructura caminera:

- Caminos vecinales de propiedad estatal

En infraestructura de micro riego:

- Infraestructura de micro riego de propiedad estatal

De la misma manera en que se le fue transferida la infraestructura referida en los gráficos, las competencias de los gobiernos municipales fueron ampliadas en las siguientes materias:

- a) Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal, incluyendo los transferidos por la presente ley, reglamentando su uso.
- b) Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, administrando y supervisando su uso, para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte.
- c) Supervisar de acuerdo a los respectivos reglamentos, el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, y proponer a la autoridad educativa departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causa justificada, por gestión directa o a solicitud de las organizaciones territoriales de base y del Comité de Vigilancia.
- d) Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública, con arreglo a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
- e) Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.
- f) Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de uso de suelo aprobados por el Poder Ejecutivo.
- g) Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones.
- h) Promover y fomentar las prácticas deportivas buscando su masificación y competitividad.
- i) Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplica-das, obras de micro riego y caminos vecinales.



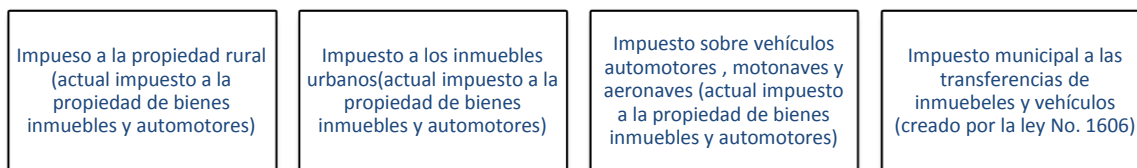
- j) Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.
- k) Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio.
- l) Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.
- m) Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares.
- n) Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales arriba mencionadas.
- o) Defender y proteger a niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción mediante la creación de Defensorías de la Niñez y Adolescencia como instancia técnica promotora

Cada gobierno municipal contará con un ente deliberativo el cual es el Concejo Municipal, cuyos miembros (los Concejales) serán elegidos conforme al número de habitantes de los municipios en número máximo de 11 de la siguiente manera:

- Población hasta 50.000 habitantes, 5 concejales.
- Por cada 50.000 habitantes más o fracción, dos concejales más, hasta llegar al máximo establecido.
- Las capitales de Departamento tendrán 11 concejales.

Sobre los recursos de la participación popular se fija lo siguiente:

Son ingresos municipales, cuyo dominio exclusivo es de los gobiernos municipales:

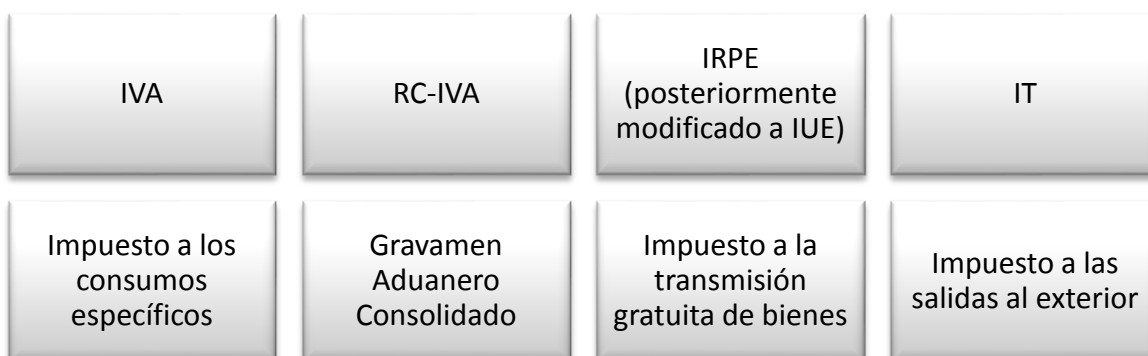


**Gráfico Nº 10**

*Fuente: Elaboración propia*

De la misma manera, como se crearon nuevos impuestos municipales, se estableció que por concepto de coparticipación tributaria se transferirían el 20% a los gobiernos

municipales del total de la recaudación efectiva de las rentas nacionales. Las rentas consistían en:



**Gráfico Nº 11**

*Fuente: Elaboración propia*

Para disponer de los recursos de coparticipación tributaria, los gobiernos municipales deben:

- Elaborar su presupuesto municipal concordante con sus Planes Operativos Anuales.
- Efectuar rendiciones de cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior.

Con la implementación de la LPP, las 311 secciones de provincia que estaban legalmente constituidas comenzaron a recibir recursos para atender sus demandas locales, otorgándole sentido a la conformación de gobiernos municipales en todo el país. Este cambio estructural es suficiente como para afirmar que la LPP generó una revolución democrática para el desarrollo local.

Sin embargo el cambio fue más allá de que la inversión municipal haya pasado de un magro 3% a representar en el 2004 más de un tercio de la inversión pública<sup>26</sup>, la descentralización de recursos a nivel local vino acompañada de un nuevo concepto de gestión pública: la incorporación de la participación social en la definición de las demandas y en la ejecución de los planes y presupuestos municipales. Así, sólo en el

---

<sup>26</sup> Sobre estos datos, véase: Velásquez, Rafael, *La coparticipación tributaria y el HIPC II en el proceso de descentralización municipal en Bolivia*, en *Municipalización: Diagnóstico de una década*, Tomo I, Plural Editores, La Paz, 2004.

primer año de implementación de la LPP se reconocieron 14.500<sup>27</sup> personalidades jurídicas a comunidades campesinas, comunidades indígenas y juntas vecinales y se conformaron 311 comités de vigilancia en todo el país, generando con ello un escenario destinado a promover la orientación y el control de la gestión municipal.

La LPP partió -en el ámbito de la participación social- del reconocimiento legal de las organizaciones sociales urbanas y rurales del país y del direccionamiento de esa actividad a los objetivos de la nueva política de participación popular en el marco de la gestión estatal de las municipalidades.

Al respecto, Raúl Maydana (2004) afirma:

*“En Bolivia existe una larga data de experiencia histórica de participación social comunitaria de los pueblos indígenas, vigorosa y plenamente vigente, sobre todo en el área rural, en la medida en que la sociedad boliviana “criolla” y su Estado mantuvieron altos grados de exclusión de esta población mayoritaria permitiendo la vigencia de sus formas propias de organización y vida autónoma; esta lógica de participación comunitaria también se recreó en las juntas de vecinos de los barrios periféricos de las ciudades, junto a la migración rural-urbana de pobladores indígenas, en un escenario de crecimiento de las ciudades donde los nuevos barrios carecían de los servicios básicos, por lo que éstos eran procurados con la participación vecinal”. (p.191)*

Es decir que a partir de los resabios de las prácticas indígenas que ahora se encontraban en los barrios periféricos de las ciudades en constante crecimiento, se evidenciaron las primeras manifestaciones de la participación social a través de la protesta en cuanto a la exigibilidad de sus derechos, en este caso el acceso a servicios básicos. La LPP, en cuanto reconoce los derechos y deberes de las OTB's (con un tinte obrista)<sup>28</sup>, devela que el propósito en su diseño no sólo fue el funcionamiento de mecanismos de control de la sociedad civil en el manejo de la cosa pública sino sobre todo provocar una mayor apertura del sistema político, la inclusión social; haciendo que los ciudadanos no sólo tengan derecho a demandar sino que se apropien de espacios de administración del Estado dando un mayor impulso a la democracia.

Con ello “no sólo se pusieron en debate los problemas de gobernabilidad, sino una nueva forma de ejercer gobierno en relación con las fuerzas sociales, tanto tradicionales como emergentes” (Maydana: 2004, p. 183). Este es el proceso que Sánchez vino a denominar “el achicamiento del Estado y la expansión de la sociedad” como también que “uno de los

---

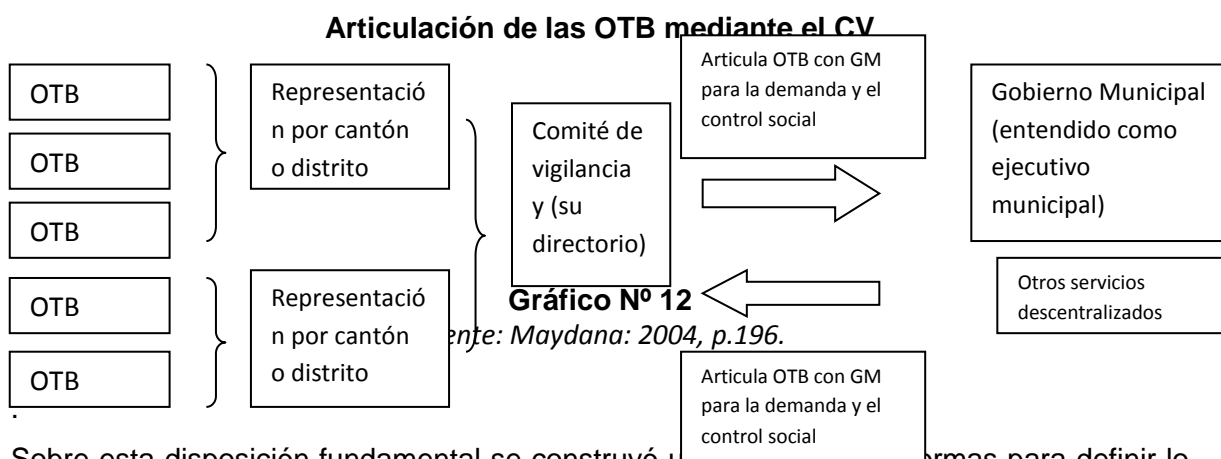
<sup>27</sup> Datos del entonces Ministerio de Participación Popular.

<sup>28</sup> Véase gráficos sobre derechos y deberes.

objetivos que pretende la ley de participación popular es cambiar una de las tradicionales (al menos desde 1952) formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad basada en una relación a través del conflicto por el de la participación ciudadana” (Ardaya: 2004, p. 15).

Entonces, es importante resaltar que la participación social ha sido reconocida a través de la LPP, ya que como se mencionaba, era importante transformar el tipo de relacionamiento existente entre la sociedad y el Estado (relacionamiento marcado por la alta conflictividad) además de reconocer aquellos tipos de organización indígena-comunitarias que han sobrevivido a la colonización y persistían en áreas rurales como en áreas urbanas y otorgaron nuevas connotaciones a la exigibilidad de derechos y a la participación en la gestión pública.

Por otro lado, Blanes indica que otro aspecto del modelo boliviano de descentralización en el tema de reconocimiento de la participación y control de la sociedad civil en el Estado del nivel municipal fue su alto grado de formalización. Esta formalización se constituyó en una condicionante para el ejercicio de los derechos y deberes estipulados en la LPP. Es decir, se tendía al desarrollo de una institucionalidad social creada desde el nivel central del Estado con el nombre de Comité de Vigilancia (CV).



Sobre esta disposición fundamental se construyó una serie de normas para definir lo siguiente:

1. Alcances de la participación y control social
2. Requisitos y procedimientos para la efectivización de la participación y control social por parte de las organizaciones
3. Ajuste y rectificación de los procedimientos ya emitidos

Estos tres ejes se reflejan en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 1**  
**Ejes Normativos del Control Social**

<b>Leyes nacionales</b>	<b>Decretos reglamentario o resoluciones supremas</b>	<b>Fecha de aprobación</b>	<b>Grado de tratamiento de temas de participación y control social y el comité de vigilancia</b>
<b>Ley No. 1551 de Participación Popular</b>	D.S. No. 23813	30 de junio de 1994	Parcial, sobre procedimientos para congelamiento de fondos de participación popular
	D.S. No. 23858	9 de septiembre de 1994	Parcial, sobre precisiones de definiciones, personalidad jurídica de OTB, conformación y funcionamiento de CV.
<b>Ley No. 1702 de modificaciones y ampliaciones a la Ley No. 1551</b>	D.S. No. 2447	20 de diciembre de 1996	Parcial, sobre precisiones de definiciones, rectificación de PJ y funcionamiento de CV
	R.S. No. 216961	14 de marzo de 1997	Parcial, que establece las reglas y procedimientos de la planificación y ejecución de desarrollo municipal y en este marco trata sobre los actores sociales de la planificación participativa y sus atribuciones
	D.S. No. 24790	04 de agosto de 1997	Total, sobre la creación del Fondo de Control Social

			con recursos de la cooperación internacional para el funcionamiento de los CV.
<b>Ley No. 2028 de Municipalidades</b>	D.S. No. 26130	30 de marzo de 2001	Total, sobre la creación del Fondo de Control Social con porcentajes de coparticipación tributaria y forma de operación.
	D.S. No. 26142	06 de agosto de 2001	Parcial, sobre la modalidad de la participación y control social en las mancomunidades de municipios.
<b>Ley No. 2235 del Diálogo Nacional</b>	D.S. No. 26451	30 de septiembre de 2001	Parcial, sobre los procedimientos para la designación de síndicos sociales representantes de los CV en el DUF y los CDAPS del FPS.
	D.S. No. 26564	02 de abril de 2002	Total, sobre el sistema nacional de control social, ampliación de atribuciones del control social en municipios, ajustes para el nivel mancomunitario: conformación, funcionamiento y atribuciones de CODEFES y modificaciones en la rendición de cuentas del CV sobre el manejo del Fondo de Control Social.
<b>Ley No. 2296 de Gastos Municipales</b>			Parcial, que establece la atribución del CV de

			control social respecto a los recursos del gasto municipal.
--	--	--	--

*Fuente: Maydana: 2004, p. 197.*

La alta formalización de la participación y control social vía CV se dio en medio de un proceso que evidencia marchas y contramarchas<sup>29</sup> en la formulación de normas, innumerables rectificaciones y ajustes entre norma y norma, ya que al ser trabajadas desde el nivel central de gobierno, se tropezaban con muchas complicaciones al momento de su aplicación y también con fuertes oposiciones y presiones de rectificación por parte de determinados actores sociales interesados en su modificación.

Estos problemas sumados “al tratamiento anárquico en la formalización de los procedimientos” (Maydana: 2004, p. 198) provocaron una confusión total en el tema por las continuas redefiniciones y rectificaciones sobre las definiciones de las OTB’s, tramitación de personerías jurídicas, funcionamiento, ejercicio y atribuciones de los CV’s entre otros.

Sobre los fondos destinados al funcionamiento de los CV’s, primero se crea un fondo destinado a éstos con recursos inexistentes “además de permitir la intervención municipal en estas instancias sociales mediante el procedimiento de otorgación de personerías jurídicas” (Maydana: 2004, p. 198). Posteriormente se reglamenta porcentajes graduales de los recursos de la coparticipación tributaria destinada a estos fondos, a la forma de su uso y también se modifican los procedimientos de rendición de cuentas.

Lo más significativo de la formalización de la participación y el control social es que gradualmente se fue consolidando el monopolio del CV a nivel municipal ya que dispuso la preeminencia de éstos para que las OTB’s pudieran ejercer sus derechos y deberes.

Al respecto, Raúl Maydana (2004) afirma que la norma de planificación participativa municipal llegó a diferenciar con precisión que el ejercicio de la participación y el control social en el nivel municipal por las llamadas OTB’s se circunscribe sólo a su específica “jurisdicción territorial” mientras que los CV “asumen la representación de la sociedad civil en el control social a la gestión municipal” correspondiéndole en consecuencia el

---

<sup>29</sup> La LPP fue catalogada en un inicio como la “ley maldita” y fue objeto de gran oposición por parte de las organizaciones tanto en el área rural como en el área urbana, porque no reconocía a los sindicatos como sujetos de la participación popular.

protagonismo total. La monopolización de los CV se da, además, pese a que sobre la base de la práctica del control social experimentado en más de medio lustro se empezaba ya a discutir sobre la necesidad de realizar cambios significativos a las normas que permitan una efectiva participación de diversas organizaciones sociales más legítimas en cuanto a representación ciudad en el nivel municipal.

Aprobada la LPP, el gobierno de entonces<sup>30</sup> utilizó fundamentalmente el discurso de la redistribución de recursos nacionales a los municipios por habitante (coparticipación tributaria) para la ejecución descentralizada de obras para la población históricamente desatendida, frente a una oposición variada desde diversos frentes sociales y políticos.

Con esta estrategia es que se pudo finalmente “vencer” a las organizaciones sociales de base que paulatinamente de incorporaron a los trámites de personalidad jurídica y la demanda de obras para sus gobiernos municipales. Entonces, se inició un proceso desigual y diverso de acomodo de las organizaciones sociales a la política estatal.

Una de las mayores dificultades del proceso fue la misma constitución de los CV no sólo por la oposición de las dirigencias de las organizaciones sociales, sino también por aquellas tensiones producidas entre los “vecinos” (de zonas urbanas) y las representaciones de las organizaciones rurales pero por sobre todo por la oposición abierta de alcaldes y concejales. Incluso el gobierno nacional tuvo que presionar a los gobiernos municipales con la obligatoriedad de conformar los CV bajo la amenaza de no transferirles los recursos de coparticipación tributaria.

El D.S. No. 23858 estipulaba que los alcaldes estaban obligados a convocar públicamente la elección del primer CV, hasta octubre de 1994; este no se cumplió, dándose la mayoría de estas conformaciones entre los años de 1995 y 1996. Esta disposición permitió que desde sus inicios, los CV caigan en el riesgo de ser cooptados por los partidos de turno en ejercicio del poder de los gobiernos municipales ya que éstos aprovecharon el decreto para colocar en estos cargos a sus adherentes o aliados políticos. La LPP también dispuso que los gobiernos municipales otorguen ambientes, mobiliario y material de escritorio al CV; lo que tampoco se cumplió plenamente, siendo, más bien utilizada esta disposición para cooptar a los nuevos vigilantes.

Así, los principales problemas por los que atravesó el CV desde su nacimiento fueron:

---

<sup>30</sup> Presidente: Gonzalo Sánchez de Lozada, Vicepresidente: Víctor Hugo Cárdenas.



1. Falta de legitimidad, ya que su figura como tal estaba muy relacionada al gobierno central.
2. Falta de articulación de sus representantes con los gobiernos municipales, a causa de la falta de legitimidad.
3. En relación con los numerales 1 y 2, las organizaciones sociales no tuvieron un mecanismo que canalice sus demandas y puedan hacer propia “la participación popular” que no haya ido más allá de las marchas y protestas callejeras muy ligadas a la formulación de POA’s y PDM’s.
4. El CV no contó con una base social real, por lo que no tenía representatividad ante el gobierno municipal con el que se vio obligado muchas veces a pactar para que éstos les dejaran funcionar a cambio de puestos de trabajo, futuras candidaturas políticas y gratificaciones pecuniarias.
5. El CV carente de condiciones para el verdadero ejercicio del control social busca respaldo en ONG’s que puedan brindarle asesoría técnica para finalmente recurrir al gobierno central exigiendo condiciones para su funcionamiento, lo que cerraría el círculo de carencia de legitimidad y carencia de independencia externa.
6. Desarticulación con otras organizacionales sociales no territoriales que tiene mayor peso en municipios urbanos, tal es el caso de las organizaciones de gremiales por citar un ejemplo.

## **2.2. Instrumentos para el ejercicio del control social**

La Ley del Diálogo Nacional (LDN) fue promulgada el 31 de Julio de 2001 producto de un proceso previo iniciado en el año de 1997 a raíz de la iniciativa HIPC<sup>31</sup> de algunos Estados para condonar la deuda de externa de los países más endeudados del continente. Este proceso estuvo acompañado por las iniciativas del “Jubileo 2000” y la campaña mediática sobre “el pan nuestro de cada día no es nuestro”.<sup>32</sup>

La iniciativa HIPC tenía como condicionante para la condonación de la deuda externa, que los montos condonados sean destinados únicamente para la ejecución de políticas, planes y programas que tengan que ver con la reducción de la pobreza.

---

<sup>31</sup> High Endebted Poor Countries.

<sup>32</sup> Esta campaña mediática hacía referencia, en el caso boliviano, que el 30% de nuestros ingresos se destinaban al pago de la deuda externa.

La LDN tenía por objeto lo siguiente<sup>33</sup>:

- a) Establecer los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) que guiarán las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza.
- b) Disponer las modificaciones en las estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos responsables de la ejecución de los programas destinados a la reducción de la pobreza, como el DUF o los municipios.
- c) Definir los criterios de distribución de los recursos provenientes del Programa de Alivio de la Deuda Externa Multilateral (Recursos HIPC), destinados a los programas de reducción de la pobreza.
- d) Determinar los procedimientos de aplicación de la Política Nacional de Compensación (PNC).
- e) Establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza.
- f) Instituir el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

El inciso e) del artículo No. 1 de la LDN es aquel que tiene relación específica con el objeto de la presente investigación. Sin embargo es importante analizar, aunque se manera somera, las implicancias del conjunto de la ley más allá de la participación y control social para determinar cómo la LDN cambió de alguna manera el panorama municipal e incrementó de manera sustancial sus recursos, los cuales eran sujeto de control social.

El artículo 3 de la LDN mencionaba que al menos cada tres años se tenía que formular y actualizar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) identificando áreas de acción que las entidades de las Administraciones Pública Central, Departamental y Municipal deberán promover en forma prioritaria en sus ámbitos y competencias.

Sobre los recursos del programa ampliado de alivio a la deuda (HIPC), se constituyó el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, el mismo que

---

<sup>33</sup> Artículo No. 1 Ley 2235 (LDN)

debería de haber contado con aportes anuales de los recursos provenientes de este programa en los siguientes montos:

- Cinco millones de dólares para la gestión 2001.
- Veintisiete millones de dólares anuales en los próximos quince años.

Estos fondos estaban destinados a cubrir el déficit de ítems en salud y educación, es decir contratación de personal en salud y maestros. La selección de este personal estaría a cargo del Comité Local de Selección conformado por:

Para el caso de la selección de maestros:

- Un delegado del gobierno municipal respectivo.
- Un delegado de la Junta Escolar respectiva.
- El Director de la Unidad Educativa respectiva.
- Un delegado de la Dirección Distrital de Educación.

Para el caso de personal médico y paramédico:

- Un delegado del gobierno municipal o Mancomunidad Municipal respectiva.
- Un delegado del Consejo Municipal o Distrital de Salud que corresponde.
- El Director del Hospital o Distrito de Salud que corresponda.
- Un delegado del Servicio Departamental de Salud.

Los recursos que el Estado dejaría de pagar por concepto de la deuda externa, fueron depositados en una cuenta especial denominada Diálogo 2000. Los recursos de esta cuenta fueron asignados a las municipalidades del país del siguiente modo:

- a. 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo a la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. La inversión municipal debía ser prioritaria en las siguientes áreas:
  - Equipamiento escolar, que incluye equipos y sistemas de informática;
  - Adquisición de materiales;
  - Mantenimiento de infraestructura escolar, y,
  - Dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria.
- b. 10% para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda,

oficialmente utilizados por el Ministerio de Hacienda. La inversión municipal debía ser prioritaria en las siguientes áreas:

- Mantenimiento de la infraestructura del sector de salud pública;
  - Equipamiento, que incluye inversiones en medios de transporte, equipos y sistemas de informática y telemedicina;
  - Adquisición de insumos; y,
  - Capacitación de los recursos humanos.
- c. 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social. Para establecer el porcentaje que le correspondía a cada Municipalidad, se recalculó la población de éstas de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Población} = (\text{Población A}) \times (-1) + (\text{Población B}) \times (0) \\ (\text{Población C}) \times (1) + (\text{Población D}) \times (2) \\ (\text{Población E}) \times (3)$$

Donde:

Población

Recalculada = Población de cada municipio recalculada en función de sus índices de pobreza.

Población A = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población con Necesidades Básicas Satisfechas.

Población B = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población en el Umbral de la Pobreza.

Población C = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Moderados.

Población D = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Indigentes.

Población E = Número de Habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Marginales.

Las áreas de priorización de las inversiones para estos programas fueron las siguientes:

- a. Expansión y mantenimiento de vías de acceso a frentes de producción, infraestructura de caminos vecinales, captaciones de agua y micro riego, electrificación y otra infraestructura productiva de carácter público en el marco de las competencias municipales;

- b. Cofinanciamiento de programas destinados a planes de ordenamiento territorial, desarrollo de catastros y sistemas de registro de derechos de propiedad;
- c. Asistencia técnica de apoyo a la producción y a la microempresa;
- d. Cofinanciamiento de programas de sanidad animal y vegetal;
- e. Infraestructura pública de apoyo al turismo;
- f. Ampliación, refacción y construcción de infraestructura escolar, infraestructura de salud y sistemas de alcantarillado y saneamiento básico;
- g. Programas de educación Alternativa;
- h. Alimentación complementaria pre–escolar y escolar y programas de atención a la niñez;
- i. Cofinanciamiento de gastos operativos para prevención y mantenimiento de los programas antirráticos y de eliminación de roedores;
- j. Programas municipales de seguridad ciudadana;
- k. Protección del medio ambiente y manejo de los recursos naturales; y,
- l. Atención de desastres naturales declarados por autoridad competente, en el marco de la Ley N° 2140, para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres.

El Título IV de la LDN estaba íntegramente destinado a determinar los alcances del control social, incluso esta ley estableció una definición del control social:

“Derecho de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social”.<sup>34</sup>

De la misma manera esta ley establece los instrumentos del control social en todos los niveles del Estado que son los siguientes:

- a. En el ámbito de la comunidad, el proyecto de la obra o servicio que beneficie a la comunidad y provenga de la Programación de Operaciones Anual de la municipalidad y la ejecución presupuestaria;
- b. A nivel municipal, el Plan de Desarrollo Municipal y la Programación de Operaciones Anual de la Municipalidad y el Plan de Desarrollo Mancomunitario de las Mancomunidades Municipales, con el respectivo pronunciamiento de los

---

<sup>34</sup> Artículo No. 25 LDN.

- Comités de Vigilancia, la ejecución Presupuestaria y otra información necesaria para evaluar el resultado de la gestión municipal;
- c. A nivel departamental, el Plan Departamental del Desarrollo y la Programación de Operaciones Anual de la Prefectura del Departamento, debidamente aprobado por el correspondiente Consejo Departamental, la ejecución presupuestaria y otra información necesaria para evaluar el resultado de la gestión prefectural;
  - d. A nivel nacional, la EBRP, las Programaciones de Operaciones Anuales de las Entidades Públicas y el Programa Nacional de Inversión Pública, la ejecución presupuestaria y la información del movimiento de la Cuenta Especial Diálogo 2000;
  - e. Los indicadores de seguimiento de la EBRP; y,
  - f. La información estadística e indicadores socioeconómicos generados por el Instituto Nacional de Estadísticas.

Para los fines de la presente investigación, se hará especial hincapié en el control social a nivel municipal, dado que en posteriores capítulos abordaremos la primera y sobre el control social a nivel municipal, cuyo precursor es el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y su Ley y respectivo reglamento de participación y control social.

Realizada la aclaración, la LDN refuerza lo establecido por la LPP, ya que indica que el control social en el nivel municipal se ejerce por medio de los Comités de Vigilancia. Dispone también que además de todas las atribuciones ya abordadas en la LPP conferidas a esta instancia, el CV podrá “vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los gobiernos municipales, incluyendo los recursos de la cuenta especial Diálogo 2000”<sup>35</sup>

Al analizar uno de los objetivos de la LDN en cuanto a lo que respecta a la participación y control social de los recursos de la cuenta especial Diálogo 2000, claramente se puede determinar que se está refrendando todo lo especificado en este tema por la LPP y solamente se amplía el control a estos nuevos recursos y se mantiene la estructura desarrollada a partir de esta ley.

### **CAPÍTULO 3**

### **3. IMPLICANCIAS DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA PACTADA SOBRE EL CONTROL SOCIAL**

---

<sup>35</sup> Artículo 27 LDN.

### **3.1. De la crisis de gobierno a la crisis de Estado**

Al cumplirse una década de implementación de la Ley de Participación Popular, un breve análisis sobre lo avanzado no debe separarse de las consideraciones más relevantes vinculadas a la ola de conflictos generados a partir del año 2000. Describiendo sintéticamente el panorama nacional, es posible vislumbrar los factores de una pobreza creciente, corrupción generalizada e institucionalizada en los espacios públicos, adopción de una cultura de protestas como mecanismo de activación de la ciudadanía y, asimismo, un desgastado sistema político y de partidos cuestionado en su capacidad de representatividad. Dicha gestión da inicio a un ciclo de fuertes movilizaciones urbano – rurales: la denominada “Guerra del Agua” que impidió la privatización del recurso natural; en el año 2001 el bloqueo campesino a la ciudad de La Paz por más de 30 días que fue otro conflicto que propició la aguda crisis de gobernabilidad del gobierno central y, finalmente, la “Guerra del Gas” de Octubre de 2003, escenario en el que los movimientos sociales multiplicaron su acción en las calles y por tanto su influencia política; llevando al gobierno central a una situación de parálisis e indefensión, incluso más allá del ejercicio de la violencia física legítima. Se instaló finalmente una evidente situación de anomia social y anulación de poderes. De la crisis de gobernabilidad vivida se migraba rápida y peligrosamente hacia una crisis de Estado.

La democracia era limitada y poco participativa y, en consecuencia, exigía al gobierno y a los partidos políticos impulsar reformas estructurales y de fondo para dar respuestas y certidumbre al país. Las movilizaciones sociales regionalizadas, demandando atención especial del Estado a diversos temas, se fueron intensificando en el primer mes del 2005. Los grupos cívicos de Santa Cruz de la Sierra lograron posicionar el tema de realización de un referéndum por las autonomías departamentales y por la elección de los Prefectos Departamentales. Fue el Presidente Mesa quien en su función de primer mandatario reconoció que el tema autonómico era una realidad inobjetable en la agenda política del país. Pero fue la movilización popular, en el oriente boliviano, la que acuñó la demanda de autonomías. Y es que poco a poco, se estaba produciendo la transformación del viejo Estado Republicano de corte unitario-centralista hacia un nuevo modelo de límites y características todavía difusos: Estado Plurinacional Autonómico.

La demanda autonómica y la demanda de referéndum, provocaron en el occidente del país y alrededor de grupos políticos de base social étnica y sindical, una reacción en

sentido contrario, de oposición a los pedidos autonómicos. Los grupos de occidente concentraron sus demandas al Estado en la realización de la tan ansiada Asamblea Constituyente. A pesar de que la Asamblea se había incorporado en la normativa constitucional de 2004, la convocatoria había sufrido dos postergaciones debido a la demora en la aprobación de la Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente (LECAC). Estas postergaciones aumentaron las susceptibilidades del occidente ante un posible avasallamiento político de los grupos cívicos del oriente boliviano. En este sentido, el hecho político más notable es el traslado de la acción y la influencia política del centro hacia las regiones.

Sintetizando, el comportamiento político cambiaba y sólo quedaba esperar el cambio en las instituciones políticas. El ejercicio de la política en las calles es un fenómeno distinto de la política en las regiones. En las regiones, las calles también eran tomadas y utilizadas como recursos para presionar al Estado. De alguna manera, la política en las regiones, es política extra parlamentaria, fuera del parlamento pero al mismo tiempo es una reacción centrífuga de la política, que aceleraría en el corto plazo el agotamiento de la centralidad estatal.

Más adelante, en junio de 2005 se produce la segunda sucesión presidencial en la que Eduardo Rodríguez Veltzé asume la presidencia del Estado tras la renuncia de Carlos Mesa Gisbert. El nuevo gobierno trajo un cambio en las condiciones de gobernabilidad: “pues existe un pacto implícito entre todos los actores político–sociales del país por preservar las instituciones democráticas de competencia política, alejando la posibilidad de fractura territorial y estatal” (Cordero, 2007, pág. 18).

De esta manera, se impuso la realización de elecciones generales anticipadas y, como era necesario ampliar estos márgenes de legitimidad, se estableció la elección directa para Prefectos de Departamento, la legitimación estatal del referéndum autonómico por Departamentos y la Convocatoria mediante Decreto Supremo a la Asamblea Constituyente, para julio de 2006.

### **3.2. Importancia del ámbito municipal para el fortalecimiento de la ciudadanía activa y del control social**

Analizando lo citado en el capítulo precedente habrá que señalar que entre los mayores avances de la Participación Popular se encuentra una efectiva, si bien no perfecta, participación de la sociedad en cuanto a la definición del desarrollo. El proceso que



permitió este resultado es el de la Planificación Participativa Municipal (PPM), que rompe en este nivel la forma tradicional de la planificación centralizada de Estado boliviano. Con ello se había constituido un proceso de planificación de “abajo hacia arriba” involucrando a la sociedad civil a través de sus organizaciones en el diseño de su propio destino. Y es que la planificación participativa municipal abrió la puerta a los actores sociales en el nivel local-municipal para tomar decisiones sobre aspectos fundamentales como la orientación y prioridades del desarrollo municipal que se concretizaron a través de las acciones públicas.

Por otro lado, la equidad se operativizó a través de la igualdad de oportunidades de acceso, propiedad y disfrute de bienes materiales y no materiales. La planificación, a su vez, plasmó el principio de equidad con la adopción e implementación de procedimientos y metodologías que tienen que ver directamente con su carácter participativo en todas sus etapas; en particular en los momentos de priorizar la demanda social y asignar recursos financieros para las inversiones municipales.

El nuevo escenario que la Participación Popular ofreció, reconfiguró definitivamente las relaciones entre Estado y sociedad civil, generando una movilización social inédita en torno al desarrollo local. Bajo esta consideración la Ley de Participación Popular buscaba “revertir el enfrentamiento excluyente de la relación campo/ciudad (...) modificar el gasto y la inversión sociales, orientándolos a los sectores sociales y productivos” (Molina 1997: 42). En última instancia estas modificaciones adquirieron mucha significancia para el municipalismo en Bolivia. Y es que a través de este proceso se han reconocido diversos sujetos colectivos en un marco de renovadas esferas públicas y paralelamente se han roto los códigos corporativos y centralistas que direccionaban la política. En términos de la participación y el control social se había dado un salto cualitativo de la lógica corporativa a la lógica ciudadana y de una presencia más intensa y directa en la construcción de la gestión pública (Tapia: 2000).

Durante numerosas décadas la esfera municipal había estado condicionada a las decisiones del nivel central. A partir de la participación ciudadana local, el valor de la democracia municipal se eleva notoriamente ya que nuevas competencias son transferidas desde el nivel central al municipal. La transferencia de este poder se concretiza cuando en las elecciones municipales realizadas en adelante aparecen renovadas candidaturas producto de la emergencia de nuevos liderazgos que en el largo

plazo romperán las barreras locales e incursionarán en el ámbito nacional, tal es el caso de políticos como de Johnny Fernández (UCS), Manfred Reyes Villa (NFR), Juan del Granado (MSM) y Evo Morales (MAS). Esto último tiene estrecha relación con un crecimiento de la oferta electoral ya que los liderazgos emergentes insertaran nuevos ejes de discurso y, debido a que la política se amplifica al área rural, los partidos políticos incluirán entre sus candidatos a dirigentes campesinos y concejales. Este hecho representa un avance significativo sobre todo para los acontecimientos posteriores desprendidos a partir de la participación popular y la descentralización del Estado.

Estas consideraciones llevan a pensar de manera mucho más potente en el municipalismo. El instrumento municipal era el que podía permitir la incorporación a la ciudadanía de actores urbanos y rurales. Carlos Hugo Molina (citado por Ayo, 2004, p.261) plantea:

*“Por primera vez, el Estado bajó a compartir sus instrumentos para que la gente los descubriera. Entonces, el comité de vigilancia incorporó la población rural a la gestión territorial municipal. Ha cumplido la labor fundamental de ser una escuela de ciudadanía”.*

Sin embargo y en contraparte habrá que decir que no todas las medidas relacionadas a los actores políticos y asignación de recursos tuvieron el impacto deseado. Para el caso del Comité de Vigilancia, se vio la necesidad de crear el Fondo de Control Social. El mismo ha enfrentando serios problemas dado que, de acuerdo a numerosos estudios, la mayoría de estos carecía de capacidad técnica para cumplir las atribuciones dispuestas por ley. En este orden es evidente que el hecho de contar con un único canalizador de demandas fue la limitante y causa de su ineficacia, generando también grados de dispersión de las mismas en instancias estatales tales como el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, las Prefecturas, el Ministerio de Hacienda, el entonces Senado y el Concejo Departamental.

Para el caso de los Concejos Provinciales de Participación Popular hay que recordar que fueron conformados por actores sociales e institucionales públicos de la Provincia y tenían competencias de carácter consultivo para contribuir al desarrollo provincial articulado entre los distintos municipios. El problema fue que no se tuvieron referencias de que los mismos operaron efectivamente ni cumplieron las funciones que la ley les otorgaba, muy posiblemente en virtud a que nunca se llegó a reglamentar claramente su funcionamiento.

En el tema de recursos, si bien las recaudaciones nacionales llegaron a todos los rincones del Estado, el inicio de la Participación Popular demostró resultados opuestos a los esperados. “En algunos lugares se utilizó el dinero en forma racional favoreciendo a la comunidad, pero en otros fue motivo de enfrentamientos, corrupción o de obras onerosas e innecesarias, aunque la fiscalización ha ido mejorando con el paso de los años” (Sanjinés 2006: 155).

Considerando todo ello, Diego Ayo (2004) sugiere entender la historia del control social, post ley de participación popular, en algunos momentos cruciales no necesariamente sucesivos:

**CUADRO N° 2**  
**Historia del Control Social**

<b>Momento</b>	<b>Control Social</b>	<b>Generalidades</b>	<b>Obstáculos</b>
<b>Fase de priorización del control territorial o creación del “modelo estatal” de control social</b>	Enfoque “casi policial”, de impacto coyuntural y carente de estrategias de planificación para relacionarse con los gobiernos municipales	- Aplicación de la Ley de Participación Popular y Ley de Municipalidades. - Hegemonía del Comité de Vigilancia, presente como oferta del Estado antes que una demanda social.	Carencia de recursos económicos o politización/partidización a la que están sometidos, poco bagaje técnico de sus componentes y tendencia al hiperpresidencialismo dentro de los comités.
<b>Fase de manifestación de la “otra sociedad” o de visibilización del “modelo social-corporativo” del control social</b>	Ampliación de su naturaleza hacia más inclusiva, no limitada a la representación territorial. El control tiene que ver con la sociedad existente.	- Efectos sociopolíticos de respuesta a la Ley de Participación Popular y Ley de Municipalidades. - Fase de reacción de la sociedad. - Adaptación del modelo del Comité de Vigilancia a cánones sociales.	Predominio de una tendencia institucionalista que atiende sus debilidades con respuestas normativas, con poca inclusión social.
<b>Fase de nacionalización</b>	Expansión del radio del	- Consenso implícito y no formalizado de la	Mantención de una lógica asistencialista

<b>del control o de nacimiento del “modelo de cooperación Internacional/Iglesia” del control social</b>	control social del nivel municipal a los niveles departamental y Nacional.	deficiencia del Comité de Vigilancia. - Conformación del Mecanismo de Control Social de la mano del Estado.	hacia el Mecanismo y absorción de actores que ven en el Mecanismo un instrumento de subsistencia política.
---	--	--	--

*Fuente: Elaboración propia en base a Ayo (2004).*

Observando lo presentado en el cuadro, es importante analizar las transformaciones tanto en la concepción como en la operativización del control social. Si bien esto no fue resultado de un proceso natural de apertura y de inclusión, y fueron cuestionamientos de índole social que permitieron el avance de una etapa a las siguientes, no deja de ser notable el avance en cuanto a la evolución del concepto.

De igual forma, el reconocimiento de los Mecanismos de Control Social, como producto del segundo Diálogo Nacional en el año 2000<sup>36</sup>, se constituye en un hito importante hacia la transición del modelo de control social vigente hasta entonces.

Después de una década de implementación de la Ley de Participación Popular, estos fueron los instrumentos respaldatorios del control social en Bolivia.

**CUADRO N° 3  
Instrumentos del Control Social**

Nivel	Instrumentos
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza</li> <li>- Programaciones de Operaciones Anuales de las Entidades Públicas (POA's)</li> <li>- Programa Nacional de Inversión Pública</li> <li>- Ejecución presupuestaria</li> <li>- Cuenta Especial Diálogo 2000</li> </ul>
Departamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDDES) y Programación de Operaciones (POA)</li> <li>- Consejo Departamental</li> <li>- Ejecución presupuestaria</li> </ul>

<sup>36</sup> El año 2000 se desarrolla el segundo Diálogo Nacional, con alcances más importantes, por el análisis del destino de los recursos condonados (HIPC II), llegando a los siguientes resultados: la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), la implementación formal del Diálogo Nacional, a través de la Ley del Diálogo (2001) como espacio de discusión e incidencia instituido para formalizar la participación de la sociedad civil, en temas normativos, políticas públicas y control social, el reconocimiento de los Mecanismos de Control Social, como instancias representativas de la sociedad civil, encargadas de ejercer el control social a nivel departamental y nacional. Véase Anónimo, *Experiencia Boliviana, Participación y Control Social*, 2004.

	- Información de evaluación a la gestión Prefectural
Municipal	- Plan de Desarrollo Municipal (PDM) - Programación de Operaciones Anual de la Municipalidad (POA) - Plan de Desarrollo Mancomunitario de Mancomunidades - Ejecución presupuestaria - Información para el control de la gestión municipal - Estadísticas en general

*Fuente: Elaboración propia en base a Anónimo (2004).*

### **3.3. Ampliación y profundización del ejercicio ciudadano: de la participación popular al control social**

#### **3.3.1. Sobre el debate en la Asamblea Constituyente**

El proceso constituyente inaugurado el año 2006 tuvo el enorme reto de tratar y, sobre todo, conciliar las agendas de oriente y occidente desprendidas de los ejes reivindicatorios que los sectores sociales protagonistas de la crisis de Estado del 2003 defendían.

La demanda tierra-territorio, la reforma política y la defensa de recursos naturales fueron los tres grandes asideros en los que la reforma del estado debía asentarse, respondiendo eficientemente a las demandas de descentralización con autonomías.

En lo que a control social concierne, los cambios propuestos se vincularon a “los mecanismos de intermediación política y la manera en cómo se percibe y acata al poder del Estado (...) el control social, asoma, en esas condiciones, bajo la doble faz de un germen de propuesta estatal, con repudio y cuestionamiento de las autoridades y los políticos profesionales especializados (partidistas)” (Cortéz, 2010, pp. 344 - 346).

Incluso más allá del ámbito político estatal, los cuestionamientos hacia las prácticas administrativas, el manejo de finanzas y los niveles de eficiencia se expandieron a otros espacios tradicionalmente poco identificados con el poder estatal, como las universidades. Para entender la verdadera dimensión del control social como tema prioritario a insertarse en la CPE, Cortéz (2010) sugiere revisar la sistematización de las propuestas para la Asamblea Constituyente. Algo de ello se ilustra en el siguiente cuadro de propuestas planteadas por distintos sectores:

#### **CUADRO N° 4 Propuestas para la inclusión del Control Social en la CPE**

<b>Organización</b>	<b>Propuesta</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Pacto de Unidad</b>	<p>El Poder Social Plurinacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es independiente y autónomo de los poderes del Estado.</li> <li>- Vigila y controla a los poderes del Estado.</li> <li>- Denuncia los actos irregulares del ejercicio de la función pública. Sus decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los poderes del Estado.</li> <li>- Está formado por representantes de la sociedad civil (naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, representantes de las organizaciones sociales y otros).</li> <li>- En el nivel central, los representantes son elegidos por voto universal; en los niveles local e intermedio, se los elige por usos y costumbres”.</li> </ul>	Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia CSUTCB, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB, Consejo Nacional del Markas y Ayllus CONMAQ, Confederación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa CN-MCB-BS, Asamblea del Pueblo Guaraní APG, Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CPESC, Confederación de Colonizadores, Movimiento Sin Tierra MST, CEPMB.
<b>Pastoral Social-Caritas y varias ONG</b>	Creación de un Cuarto Poder Social con potestades de calificar a los candidatos a la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, y crear un Consejo popular Participativo que supla a las superintendencias del sistema regulatorio.	Encuentro realizado en Tarija, 2005.
<b>Trabajadoras y Trabajadores del Arte, la Cultura y la Educación Popular</b>	Poder Popular: Instrumento del pueblo, [...] “sus miembros no percibían salarios. Sus funciones centrales (son) análisis de peticiones de referéndum (..) facultades para convocar a una Asamblea Constituyente, revisar leyes, etc. Todo ciudadano tiene derecho a conformar el Poder popular.	Cochabamba, enero 2005.
<b>Federación de Entidades Empresariales de Cochabamba</b>	Plantea la incorporación de un control social, paralelo al control estatal. Documento, Desafíos hacia la Asamblea constituyente”.	Cochabamba, 2004.

*Fuente: Cortéz: 2009.*

Como es posible evidenciar, las lecciones no del todo positivas desprendidas de la experiencia de la Ley de Participación Popular dieron lugar al planteamiento del Control

Social como un “Cuarto Poder” en los albores del Estado Plurinacional. No fueron coincidencia los intensos y acalorados debates suscitados en la Asamblea Constituyente impulsadora de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) y del denominado proceso de “cambio y refundación” de la totalidad de las estructuras estatales vigentes hasta entonces.

Adicionalmente, el debate sobre el control social tuvo repercusiones en la cúpula estatal, trascendiendo a los movimientos y organizaciones sociales. Es sugerente revisar la Sentencia Constitucional 64/2006 del 17 de Julio de 2006, que dicta lo siguiente:

*“(...) El Estado democrático entraña distintas características del régimen político; de un lado, significa que los titulares del poder público ejercen esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, expresada a través de las elecciones basadas en el sufragio universal; y, de otro, implica que la relación de los ciudadanos con el poder político no se reduce a la emisión del voto para elegir a sus representantes y gobernantes, sino que también se expresa en una participación activa y efectiva en la toma de decisiones, a través de mecanismos como el referéndum popular, la planificación participativa, así como el control social y la iniciativa legislativa”.*

### **3.3.2. Control social en la Nueva Constitución Política del Estado**

La realidad sobre la incorporación y formalización del control social no se concreta sino hasta la su inclusión en el nuevo texto constitucional. Es posible afirmar que las discusiones mencionadas precedentemente quedaron solo para retórica y la interpelación discursiva. Muy posiblemente existió un implícito consenso sobre los riesgos a los que conllevaba la creación de este nuevo *supra-poder-estatal*<sup>37</sup> o poder paralelo influyeron para que sus promotores posicionen su intervención en la enunciación de un solo título a través de los artículos 241 y 242 y de manera muy genérica en otros ocho artículos de la NCPE (artículos 18.1. salud, 20. II servicios básicos, 224 Defensor, 231.6 Procuraduría, 270 administración territorial, 309 empresas estatales, 345 gestión ambiental, 378. II gestión energética). No obstante hay quienes afirman que el concepto de control social, y también el de participación, están inmersos y transversalizados a lo largo del texto constitucional cualificando significativamente las condiciones de la democracia (Romero: 2008).

### **CUADRO Nº 5**

---

<sup>37</sup> Véase Ibarnegaray, Jenny, *Control social: Apuntes para el debate*, 2010.

### Referencias de Control Social en la NCPE

Artículo	Referencia
241: Participación y Control Social	<p>I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.</p> <p>II. <b>La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.</b></p> <p>III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.</p> <p>IV. La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.</p> <p>V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.</p> <p>VI. <b>Las entidades del Estado generarán espacios de Participación y control social por parte de la sociedad.</b></p>
242: Participación y Control Social	<p>La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.</li> <li>2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.</li> <li>3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.</li> <li>4. <b>Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública.</b> La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.</li> <li>5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la ley.</li> <li>6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.</li> <li>7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.</li> <li>8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.</li> <li>9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.</li> <li>10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.</li> </ol>
20: Derechos Fundamentales - Salud	<p>III. <b>El sistema único de salud será</b> universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, <b>participativo, con calidad, calidez y control social.</b> El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno.</p>
8: Derechos	<p>II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno,</p>



Fundamentales – Servicios básicos	la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. <b>La provisión de servicios debe responder a los criterios de</b> universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con <b>participación y control social</b> .
224: Defensoría del Pueblo	Cada año, la Defensora o el Defensor del Pueblo informará a la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Control Social sobre la situación de los derechos humanos en el país y sobre la gestión de su administración. <b>La Defensora o Defensor del Pueblo podrá ser convocada o convocado</b> en cualquier momento por la Asamblea Legislativa Plurinacional o <b>el Control Social, para rendir informe respecto al ejercicio de sus funciones</b> .
231: Procuraduría general del Estado	<b>Son funciones</b> de la Procuraduría general del Estado, además de las determinadas por la Constitución y la ley: (...) 6. <b>Atender las denuncias y los reclamos motivados de ciudadanos y entidades que conforman el Control Social</b> , en los casos en que se lesionen los intereses del Estado.
270: Estructura y organización territorial del Estado	<b>Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son:</b> la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, <b>transparencia, participación y control social</b> , provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.
309: Estructura y organización económica del Estado – Empresas estatales	La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos: (...) 5. <b>Garantizar la participación y el control social sobre su organización y gestión</b> , así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios.
345: Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio	<b>Las políticas de gestión ambiental se basarán en:</b> 1. <b>La planificación y gestión participativas, con control social (...)</b>
378: Energía	II. <b>Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena productiva energética</b> en las etapas de generación, transporte y distribución, <b>a través de empresas</b> públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, <b>con participación y control social</b> . La cadena productiva energética no podrá estar sujeta exclusivamente a intereses privados ni podrá concesionarse. La participación privada

será regulada por la ley.
---------------------------

*Fuente: Elaboración propia en base a la CPE.*

A propósito de las menciones o referencias al control social situadas en la CPE hay que destacar a la sociedad civil organizada como el brazo operador del ejercicio del control y la participación, notando con ello cierta intencionalidad de modificar sustancialmente la significancia del operador de la Ley de Participación Popular: el Comité de Vigilancia. Entonces surgen interrogantes como ¿de qué manera la “sociedad civil organizada” suplirá las instancias anteriores como el Comité de vigilancia o el Mecanismo de Control Social?, ¿qué mecanismos se emplearán para que los representantes de la sociedad ejerzan un efectivo control?, y, lo que es más importante, ¿cuál es el asidero o enfoque que diferencia, más allá de las formas, a la participación y el control desprendidos de la Ley de Participación Popular del nuevo control social en el Estado Plurinacional?

Esbozando algunos argumentos en torno a estas cuestionantes es pertinente considerar el análisis de Tórrez (2010) para quien a través de la CPE se condiciona la participación social a un reconocimiento organizacional estatal, hecho que implícitamente podría excluir la participación de organizaciones paralelas, alternativas y que no forman parte del bloque político dominante. A consideraciones del mismo autor, la participación social se limita a aspectos de control pero es el Estado el que genera los espacios de ejercicio de participación y control, lo que supone una alta influencia de las directrices gubernamentales en los mencionados espacios.

Esto condice con las apreciaciones de Cortéz sobre los aspectos jurídico y político del control social:

*“La Constitución expresa el espíritu de apego y desconfianza que experimenta la sociedad boliviana ante el Estado, pero su redacción incorpora las reservas de gobernantes concretos que temen los resultados de desatar ese espíritu. De allí que el CS (control social) se encuentre en la CPE como expresión de dos de las vertientes de las que ha nacido: el rechazo a la corrupción y a la ineficiencia funcionaria y la expectativa de efectiva rendición de cuentas; pero, deja de lado la tercera que es el anhelo de encontrar un freno eficaz al abuso del poder estatal (...) los paños fríos que se le ponen más adelante expresan la decisión estatal de no hipotecar su propio poder” (Cortéz, 2010, p. 350).*

Quizás la solución que se pretendió atacar no consideró importante fortalecer los mecanismos de control hacia las esferas estatales, precisamente por un sentido de “conservación” del poder coadyuvado por la dispersión de la participación en un

conglomerado poco definido como una sociedad civil organizada, por un lado, y por la restricción de la participación a ciertos grupos afines a la gestión, por otro.

### **3.3.3. Primeras manifestaciones del Control Social en la Bolivia Plurinacional**

Las enunciaciones constitucionales sobre el control social y la participación adquieren una primera musculatura a partir de la promulgación del Decreto Supremo 214 del 22 de julio de 2009, disposición que aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Será entonces este documento el primer intento para desmitificar al control social como un poder subsumido a las voluntades del bloque dominante, cuestionante previamente mencionada en este documento.

La política se formuló con la participación activa de representantes de organizaciones sociales, de movimientos sociales y de instituciones públicas, mediante la realización de talleres de construcción colectiva. El Decreto Supremo indica que se hace necesaria la participación efectiva de los pueblos originarios y movimientos sociales como sujetos políticos que deberán asumir corresponsabilidad en la gestión pública y “de lo expresado surge la preocupación en el sentido que el concepto de corresponsabilidad puede derivar en la dilución de responsabilidades contrariamente a lo que se debería buscar” (Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, 2009, p. 6).

Respecto al concepto del control social, el Decreto señala:

*“Se entiende como Control Social de la gestión pública a los mecanismos o medios de seguimiento y participación activa de toda persona individual o colectiva en los procesos, acciones y resultados que desarrollan las instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia para el logro de objetivos” (DS 214, 2009).*

Para ampliar la noción del control social se puntualizan algunos aspectos que sustentan y, a la vez, se sustentan en el control social. Estos aspectos pueden ser rescatados primero como la desconcentración del control social hacia todos los espacios donde la política anti corrupción inherente al Estado Plurinacional tenga llegada, en segundo lugar como una progresiva institucionalización del control social con autonomía, lo que implicaría que el proceso en el ejercicio de control por parte de la sociedad civil organizada no estaría respaldado en normativa estándar que defina su procedimiento formal y administrativo para el control, y en tercer lugar la expansión y extensión del

control social hacia actividades tradicionalmente manejadas por niveles gerenciales y privados.

*“La presente política se fundamenta en la activa participación ciudadana de todos los actores sociales en la gestión pública, a través del ejercicio de la auditoría y el control social. De esta forma, se logra una articulación directa entre las demandas de los grupos sociales y la respuesta de las entidades estatales responsables de la gestión pública.*

*En este sentido, la base que fundamenta las medidas de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción es el diálogo social, el que se expresa tanto en el proceso de formulación de políticas, a fin de considerar la visión de todos los actores sociales, como en el desarrollo y en la ejecución. Por ello, la transparencia no debe ser concebida como un regalo del Estado, sino como el ejercicio del poder legítimo que detentan los actores y organizaciones sociales.*

*(...) Se generarán mecanismos legales para permitir la participación de las organizaciones sociales como observadores de los procesos de contratación pública, con opinión consultiva, en las Comisiones de Calificación, a manera de asegurar que dichos procesos resguarden debidamente el interés general de la sociedad.*

*(...) Se velará para que en las contrataciones públicas los proponentes o intervinientes actúen correcta y honestamente, mediante la aprobación de un régimen jurídico específico que establezca responsabilidades y sanciones administrativas a los particulares o proveedores que participen en los procesos de contrataciones públicas. Se permitirá el Control Social en todo el proceso, desde la convocatoria, hasta la adjudicación y ejecución.*

*(...) Se extenderá el Control Social a los actos de corrupción no sólo a los organismos públicos, sino también a las instituciones privadas que prestan servicios públicos, y en general a todas aquellas que administran recursos del Estado Plurinacional y organizaciones que reciben aportes estatales” (Ibídem).*

#### **3.3.4. Control social en el nuevo régimen autonómico**

El siguiente referente en el análisis del concepto de control social se encuentra en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez” promulgada un año después de la NCPE. Esta norma se constituye en un documento fundamental puesto que prescribe las bases y lineamientos para el funcionamiento del régimen autonómico en todas las entidades territoriales del Estado. Asimismo, incluye un apartado específico referido al control social y la participación.

Las consideraciones incluidas en el apartado referido al control social establecen que la normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social sin discriminación de orden alguno.

Se destacan los siguientes puntos<sup>38</sup>:

- a) Participación Social: aplicada a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación mediante mecanismos que desarrollen los gobiernos autónomos.
- b) Gestión Participativa: los gobiernos autónomos deben garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo.
- c) Transparencia: cada gobierno autónomo debe publicar sus planes, programas y proyectos, las contrataciones, reportes de ejecución y toda la información concerniente a la gestión pública. De igual forma, tiene la obligación de atender los requerimientos de información formulados por cualquier ciudadana o ciudadano, organización social u organismo colegiado.
- d) Rendición de cuentas: las máximas autoridades ejecutivas harán una rendición pública de cuentas al menos dos veces al año, con amplia participación de la ciudadanía. Los estatutos autonómicos, para el caso de los departamentos, y las cartas orgánicas, para el caso de los municipios, establecerán los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición pública de cuentas.

En el mismo título el artículo 142 establece que los gobiernos autónomos garantizarán, a través de su normativa, el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía y sus organizaciones en consecuencia con el mandato constitucional de la carta magna promulgada el año 2009.

No obstante, la importancia otorgada al control social encuentra un punto de equilibrio en el siguiente artículo al establecer que el control social “no podrá retrasar, impedir o suspender, la ejecución o continuidad de proyectos, programas, planes y actos administrativos, salvo que se demuestre un evidente y potencial daño a los bienes del estado” (Ley N° 031, 2010, p. 239).

De esta manera el concepto estudiado en la presente ley no encuentra mayores cambios significativos en comparación a lo establecido en la NCPE. Aún no se establecen las garantías y salvaguardas para que los sujetos de los procesos de control social rindan cuentas a sus bases, aún no se clarifican los instrumentos legales, administrativos y políticos imprescindibles para construir mecanismos de control social.

---

<sup>38</sup> Ver Título VIII de Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”.

Retomando lo vertido por Komadina en el Foro “*Transparencia y Control Social en el Régimen de Autonomía*” (2010) habrá que decir que “la razón de ser de la Ley Marco es proporcionar un umbral mínimo de exigibilidad, sobre esta y otras materias, en base a la cual las entidades autónomas podrán proponer y profundizar mecanismos y espacios propios de control social y participación”. El siguiente desafío será establecer las líneas del control social ya en un terreno más operativo de la gestión, primero a través de la ley nacional y las leyes de las entidades territoriales autónomas reconocidas en la CPE.

### **3.3.5. Formalidad del control social: Ley Nacional Nº 341 de Participación y Control Social**

El 5 de Febrero de 2013, cuatro años después de la implementación de la CPE, el Presidente Morales promulga la Ley Nº 341 de Participación y Control Social; brindando mediante la norma el marco general así como los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de ejercicio de la participación y el control social.

Se distinguirán dos tipos de principios que rigen al control social: generales y fundamentales. Los principios generales serán:

1. **Vivir Bien, sumaj kausay, suma qamaña (Vivir Bien), ñandereko (Vida armoniosa), teko kavi (Vida buena), ivi maraei (tierra sin mal), qhapaj ñan (camino o vida noble).** Se fundamenta y justifica en el interés colectivo, con acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual de la población, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas, en armonía con la Madre Tierra y en comunidad con los seres humanos.
2. **Ama Qhilla, Ama Llulla, Ama Suwa (no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón).** Accionar que se traduce en el bienestar colectivo.
3. **Mandar obedeciendo.** Relación por la que el mandatario le da el poder al mandante, para la consecución del bien común.
4. **Plurinacionalidad.** Existencia plena de las naciones y pueblos indígena originario campesinas y comunidades interculturales y afrobolivianas, que hacen a la diversidad del Estado.
5. **Interculturalidad.** Es el reconocimiento, la expresión y la convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística de las bolivianas y los

bolivianos, constituyendo una sociedad basada en el respeto y la igualdad entre todas y todos, donde predomine la búsqueda conjunta del Vivir Bien.

6. **Responsabilidad.** La práctica de la Participación y Control Social, se realizará como un compromiso adquirido acompañando la gestión institucional.

Entre los principios fundamentales se encuentran

1. **Transparencia:** El manejo honesto y adecuado de los recursos públicos, así como la facilitación de información pública desde los Órganos del Estado y las entidades privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales.
2. **Ética:** El comportamiento de la persona conforme a los principios morales de servicio a la comunidad reflejados en valores de honestidad, transparencia, integridad, probidad, responsabilidad y eficiencia.
3. **Compromiso Social:** Las acciones se desarrollan en función del bien común y los intereses de la sociedad.
4. **Independencia y Autonomía:** Capacidad para decidir y actuar con libertad y sin depender de un mando o autoridad. Las acciones del control social no se subordinan a ningún Órgano y/o autoridad del Estado, ni recibe instrucciones o presiones de ningún poder fáctico.
5. **Valoración de Saberes Propios:** Se respeta el uso de las normas y procedimientos propios ancestrales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, para la gestión y solución de problemas de interés público.
6. **Complementariedad:** El ejercicio del control social coadyuva a la fiscalización y control gubernamental en todos los niveles del Estado para evitar la corrupción y la apropiación de instituciones estatales por intereses particulares.

Por otro lado, a efectos de la Ley N° 341 el control social se define del siguiente modo:

*“Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social” (Ley N° 341, 2013, p. 6).*

Complementariamente y para una mejor comprensión de su vinculación con otras categorías la norma también las conceptualiza:

#### **CUADRO N° 6**

**Categorías vinculadas al Control Social**  
**Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”**

<b>Categoría</b>	<b>Definición</b>
<b>Actores del Control Social</b>	Son orgánicos, comunitarios y circunstanciales, mismos que ejercen la Participación y Control Social a la gestión pública en todos los niveles del Estado y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.
<b>Participación</b>	Es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones.
<b>Servicio Público</b>	Es entendido como el servicio que emerge de las atribuciones del Estado en todos sus niveles.
<b>Servicios Públicos</b>	Son aquellos servicios que pueden ser prestados tanto por instancias públicas como privadas, incluyendo las cooperativas, que buscan el bien común y son de interés colectivo.
<b>Servicios Básicos</b>	Aquellos que se refieren a agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones.

*Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 341.*

Sobre la primera categoría referida a los actores del control social hay que entenderlos, en consecuencia con lo que la NCPE dictamina, como grupos específicos emergentes de la sociedad civil organizada y clasificados de la siguiente manera:

- a) **Orgánicos:** Corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.
- b) **Comunitarios:** Corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.
- c) **Circunstanciales:** Se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

Asimismo, su ejercicio de control social se efectúa a través de:

1. Intervención en la ejecución de planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado y/o de las entidades privadas que administran recursos fiscales, y/o recursos naturales.



2. Acceso a información documentada sobre la calidad de los servicios básicos que prestan las empresas públicas, privadas, incluyendo las cooperativas u otro tipo de entidades, sobre los convenios que se suscriban con las instituciones y agencias de cooperación externa, y sobre todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales.
3. Asistencia para el acceso a la información por parte de las y los servidores públicos de las entidades estatales, y las y los empleados de las empresas privadas que presten servicios básicos o administren recursos fiscales y/o recursos naturales.
4. Presentación de iniciativas legislativas u otra normativa.
5. Participación en los procesos de rendición pública de cuentas de las entidades del Estado.
6. Participación en la toma de decisiones y en la gestión de todo el sistema público de salud, sistema educativo, gestión ambiental, desarrollo energético, desarrollo hidrocarburífero, desarrollo forestal y desarrollo de la cadena productiva minera en todas sus etapas.
7. Participación activa en el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, en el marco de la Ley N° 004, Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”.
8. Participación activa en la entidad de planificación participativa, prevista en el Artículo 317 de la Constitución Política del Estado.

Consiguientemente, sus atribuciones son las siguientes:

1. Denunciar actos irregulares, promover el procesamiento y exigir el cumplimiento de resoluciones en contra de autoridades, servidoras o servidores públicos y de empleados y empleadas de entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales, o presten servicios básicos.
2. Proponer proyectos normativos y apoyar a los Órganos Legislativos en la construcción colectiva de leyes.
3. Promover políticas públicas nacionales, departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos, orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción.

4. Proponer, promover y difundir políticas, planes, programas y proyectos en los diferentes niveles del Estado, orientadas a fortalecer el desarrollo de la ciudadanía intercultural y la corresponsabilidad en la gestión pública.
5. Conocer el manejo técnico y económico en las entidades del Estado Plurinacional.
6. Articular a la sociedad civil con las entidades del Estado Plurinacional.
7. Gestionar demandas de la sociedad civil.
8. Interponer las acciones constitucionales contra todo acto que vulnere o amenace vulnerar derechos e intereses colectivos.
9. Coadyuvar a las autoridades competentes en los procesos administrativos y judiciales, por hechos y delitos de corrupción.
10. Identificar y denunciar hechos de corrupción, falta de transparencia y negación de acceso a la información ante las autoridades competentes.
11. Promover la transparencia sobre el origen del financiamiento de los recursos económicos de las organizaciones políticas por medio del Órgano Electoral Plurinacional.
12. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato.

Finalmente, serán obligaciones de los actores del control social:

1. Cumplir el mandato de la razón de ser de su elección en conformidad con las normas y procedimientos propios de los gobiernos autónomos y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas.
2. Rendir cuentas e informar al menos dos veces al año, de las acciones y responsabilidades que desarrollen en diferentes temáticas y procedimientos de la gestión pública.
3. Utilizar la información obtenida con transparencia, honestidad y responsabilidad únicamente para fines de Participación y Control Social.
4. Velar por el cuidado, protección y recuperación de los bienes públicos, y el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia.
5. Denunciar hechos y actos de corrupción u otros, ante las autoridades competentes.

6. Promover el inicio de procesos ejecutivos, administrativos, civiles, penales, auditorías o peritajes técnicos contra actos irregulares cometidos por servidoras o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.
7. Velar porque las instituciones públicas respondan al bien común de la sociedad en general.
8. Generar procesos previos de deliberación y concertación para la formulación de propuestas de políticas públicas, acciones y políticas de Estado.
9. Participar en las diferentes instancias de capacitación desarrolladas por el Estado.

Con relación a las formas del control social cabe recordar que toda persona puede adscribirse de manera circunstancial al control social. Por otro lado el control social colectivo se ejerce a través de la gestión territorial y/o funcional en todos los niveles del Estado, así como el control social comunitario en el ámbito indígena originario campesino. Sobre los espacios y representación del control social se resumen todos ellos en el siguiente esquema:

**CUADRO N° 7**  
**Ejercicio del Control Social**  
**Ley Nacional N° 341**

<b>Espacio</b>	<b>Ámbitos de acción</b>
<b>Órgano Legislativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la información,</li> <li>- Rendición pública de cuentas,</li> <li>- Construcción colectiva de normas,</li> <li>- Evaluación de gestión.</li> </ul>
<b>Órgano Ejecutivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la información,</li> <li>- Rendición pública de cuentas,</li> <li>- Iniciativas legislativas,</li> <li>- Políticas públicas.</li> </ul>
<b>Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la información,</li> <li>- Rendición pública de cuentas,</li> <li>- Evaluación de gestión,</li> <li>- Control disciplinario,</li> <li>- Procesos de postulación, preselección y selección de las y los servidores judiciales y las y los magistrados.</li> </ul>
<b>Órgano Electoral Plurinacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la información,</li> <li>- Rendición pública de cuentas,</li> <li>- Definición de políticas, estrategias interculturales y misiones de acompañamiento,</li> <li>- Proceso de designación de vocales del Tribunal Supremo Electoral y Tribunales Electorales Departamentales.</li> </ul>
<b>Fuerzas Armadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendición pública de cuentas,</li> <li>- Verificación del cumplimiento de los derechos humanos en</li> </ul>

	<p>el servicio militar y pre-militar,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la información, siempre que la misma no sea considerada secreta, reservada y/o confidencial.</li> </ul>
<b>Policía Boliviana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendición pública de cuentas,</li> <li>- Evaluación de las políticas y acciones desarrolladas en seguridad ciudadana,</li> <li>- Verificación del cumplimiento de los derechos humanos,</li> <li>- Acceso a la información, siempre que la misma no sea considerada secreta, reservada y/o confidencial.</li> </ul>
<b>Entidades Territoriales Autónomas</b>	<p>En los gobiernos autónomos departamentales, municipales y regionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción participativa de legislación y normativa según corresponda,</li> <li>- Planificación, seguimiento, ejecución y evaluación de la gestión pública,</li> <li>- Relación de gasto e inversión,</li> <li>- Otras en el ámbito de su jurisdicción y competencia.</li> </ul> <p>En las autonomías indígena originario campesinas, de acuerdo a la identidad y visión de cada pueblo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo, cultural,</li> <li>- Administración de los recursos naturales.</li> </ul>
<b>Servicios públicos y servicios básicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración y calidad de los servicios públicos prestados por empresas públicas;</li> <li>- Calidad de los servicios públicos básicos prestados por entidades privadas, sujetos a la autorización, control y fiscalización del Estado.</li> <li>- Presentación de denuncias por incumplimiento de normas y regulaciones que afecten la calidad en la prestación de servicios públicos Defensor del Pueblo, entidades que suministran servicios públicos y/o ante instituciones de regulación de los servicios.</li> <li>- Ejercicio transitorio de la prestación de servicios, por impedimento del gobierno autónomo correspondiente y previa autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia en base a Ley Nacional N° 341.*

Entre algunos aspectos adicionales, pero de igual forma importantes, la norma prevé obligaciones del Estado para el efectivo ejercicio del control social en lo que se refiere al acceso a la información, capacitación y promoción, rendición pública de cuentas y evaluación de resultados de gestión, mesas de diálogo y propuestas y el financiamiento para la participación y el control social.

- **Acceso a la información pública:** El Estado implementará centros de documentación, redes de información, gobierno electrónico, telecentros y otros

instrumentos similares, que facilitarán el acceso y comprensión de la documentación e información pública.

- **Capacitación y promoción:** El Estado promoverá, generará y ejecutará políticas, planes, programas y proyectos de capacitación para el ejercicio de la participación y control social, tanto a los actores del control social como a los las y los servidores públicos en todos los niveles del Estado.
- **Rendición pública de cuentas:** Los Órganos del Estado, las entidades territoriales autónomas y las entidades públicas del Estado Plurinacional, realizarán rendiciones públicas de cuentas y evaluación de resultados de gestión, ante la sociedad en general y ante los actores que ejercen control social.
- **Mesas de diálogo y propuestas:** Son espacios para la participación y concertación de propuestas de desarrollo y de políticas de gobierno que serán sistematizadas e incorporadas en los planes y programas de los distintos niveles de gobierno del Estado.
- **Financiamiento para la participación y el control social:** Los recursos que estuvieron anteriormente destinados a los comités de vigilancia pasan al fortalecimiento del nuevo Control Social. Por otro lado, las Máximas Autoridades de los Órganos del Estado, en todos los niveles y ámbitos territoriales, empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas y empresas mixtas, garantizarán que en todos sus planes, programas y proyectos se contemple dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios y suficientes destinados a efectivizar el derecho de la participación y control social. Además, las entidades estatales de fiscalización y regulación que tengan competencias sobre cada área específica destinarán del presupuesto asignado por el Tesoro General del Estado, de los ingresos provenientes de las tasas de regulación, derechos, patentes, multas y de otros ingresos los recursos necesarios y suficientes para efectivizar el derecho de la participación y control social a la calidad de los servicios de empresas privadas que presten servicios públicos o administren recursos fiscales.

Finalmente, el Estado Plurinacional garantizará que en todo Convenio u otro documento análogo de la cooperación externa para la ejecución de políticas,

planes, programas y/o proyectos contemple presupuesto destinado al mismo fin del control social.

#### **CAPÍTULO 4**

### **4. EL CONTROL SOCIAL A NIVEL SUBNACIONAL: EL CASO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ**

#### **4.1. Contexto municipal en la era de la Participación Popular**

La ciudad de La Paz sufrió un elevado incremento migratorio rural-urbana a partir de 1952 (Revolución Agraria) y más aún en las dos décadas siguientes. Este crecimiento se frena a partir de los años ochenta, en el período intercensal (1976-1992) en el que creció a un ritmo de 1.78% anual, con una población que alcanzaba aproximadamente unos 750.000 habitantes. Este hecho se explica por ser un valle cerrado que no tiene donde expandirse donde las laderas hacia el Norte, Este y el Oeste constituyen el límite natural de su crecimiento, que alcanzo un crecimiento de intercensal (1976-1992) de 9.23%, siendo el espacios que acoge la mayor parte de las fuentes de trabajo de poblaciones aledañas numerosas, entre las que se destaca la ciudad El Alto.

La principal actividad económica es la administración pública, particularmente la relacionada con el Gobierno Central, además, es un centro industrial y de servicios lo cual hizo que el fenómeno del loteamiento y ocupación ilegal y conflictiva de tierras urbanas crezca considerablemente

En 1987, la ciudad de El Alto, que era hasta entonces una subalcaldía del municipio paceño se independiza y se constituye en una nueva ciudad, concentrándose la Alcaldía paceña en la hoyada, incluyendo todas las laderas que la rodean. Es importante destacar que La Paz ha contado con una buena tradición municipalista, habiendo desarrollado una de las mejores administraciones del país, pero ha sido sobrepasado por el desordenado crecimiento de la ciudad: el crecimiento de las laderas y de las zonas residenciales del Sur. Estas últimas han exigido costosas inversiones en infraestructura y particularmente en el abastecimiento de agua a pesar de los avances.

En su adecuación a la Ley de Participación Popular, se introducen cambios en la estructura del municipio, continua una burocracia que se relaciona con las comunidades pobres de las laderas de la forma clientelar tradicional, mientras que con los barrios de más altos ingresos se desarrollan programas de obras más costosas que ocupan la mayor parte del presupuesto.

Antes de la Ley de Participación Popular, los mecanismos de relacionamiento con las juntas vecinales eran la Dirección de Acción Comunal y el Departamento de Estudios y Proyectos. La primera, creada en 1964, para impulsar la participación organizada de los vecinos en la dotación de los servicios básicos. Estas oficinas fueron eliminadas y en su lugar se crea en la Alcaldía central una coordinación de Participación Popular para las relaciones con los vecinos y en particular con el Comité de Vigilancia. En algunas subalcaldías había un responsable de participación popular, que no cumplía funciones técnicas sino de relacionamiento con las juntas de vecinos.

En un primer momento, la nueva distribución de los recursos de coparticipación tributaria determinada por la Ley de Participación Popular, afectó negativamente al municipio paceño, reduciendo sus ingresos por coparticipación en un 36% en 1994, año en que se aprobó la Ley. Sin embargo, por el lado de los ingresos propios el municipio se benefició con un incremento muy alto con relación a la situación anterior.

En un primer momento se resistió a la aplicación de la Ley de Participación Popular, debido a la disminución de los recursos por coparticipación, pero sobre todo por razones políticas y financieras que representaba la transferencia de los hospitales y centros educativos de la ciudad. Además, la ley implicaba planteamientos muy complejos para la planificación participativa de más de 480 juntas vecinales. Ello se prestaba a la emergencia de una demanda popular, ya activada por las prácticas de las gestiones anteriores a la Ley de Participación Popular.

En 1996, se realiza una nueva distritación del Municipio de la Paz. Se divide el territorio en 23 distritos, 21 urbanos y 2 rurales. Se convoca a la elección de dos representantes por distrito para el Comité de Vigilancia. Sus niveles de equipamiento son muy elementales, no existe descentralización financiera y su capacidad técnica era aún incipiente.

A partir de 1997 la planificación municipal se encarga al Instituto de Investigación y Planificación Municipal (IIPLAM), entidad descentralizada de la entonces HAM de La Paz dotada formalmente de autonomía de gestión. El Directorio estaba presidido por el Alcalde, además, el Secretario Ejecutivo de la Alcaldía, los Oficiales Mayores de Hacienda y Administración, Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible y Administración Territorial. De igual manera eran miembros del Directorio del IIPLAM el Presidente del Comité de Vigilancia del Municipio, el Presidente de la Asamblea del Plan Estratégico de La Paz y

dos representantes de la sociedad civil, propuestos por el IIPLAM y nombrados por el Directorio.

Su estructura le hace claramente dependiente del Ejecutivo que es la parte más inestable del HAM; 5 miembros son del Ejecutivo, 2 de la sociedad civil y otros 2 son propuestos por el IIPLAM y nombrados por su Directorio.

En materia de planificación participativa la Alcaldía de La Paz encarga en 1996 a una ONG - Estrategias para el Desarrollo Internacional (SID)- la elaboración de un plan trienal de obras que tome en cuenta la distribución proporcional de recursos por población, para todos los distritos de La Paz. A partir de reuniones con un número no bien establecido de juntas vecinales, solicita a sus dirigentes listados de obras que consideran necesarias para cada zona. Como resultado de ese ejercicio la Alcaldía publicó una separata en prensa (Presencia, 1996), donde se presenta un listado de obras por Subalcaldía y distritos para el período 1997-1999.

La entonces alcaldesa, Gabriela Candia impulsó nuevamente procesos de planificación participativa, esta vez organizados directamente por la Alcaldía y en reuniones sostenidas entre dirigentes y técnicos de la Alcaldía se define un Plan Operativo Anual para 1997. Utilizando el mismo método, solicitaron a los dirigentes un listado con las obras que ellos consideraban prioritarias para sus zonas.

La Alcaldía se había deteriorado en todos los niveles, particularmente en el nivel político, era muy difícil para la gestión abordar los problemas que presenta la ciudad si no se produce una modernización institucional en ella: la inestabilidad política y sus consecuencias en el ámbito técnico son un gran obstáculo. La Ley de Participación Popular trajo más recursos para los municipios grandes como el de La Paz, pero estos recursos no guardan relación con las demandas potenciales de la población y los requerimientos de inversión macro.

La ciudad de La Paz presentaba problemas que desbordan la capacidad de acción de los gobiernos municipales de turno. Con mucha más razón respecto de las funciones que la Ley de Participación Popular entrega a los Comités de Vigilancia, éstos encuentran dificultades similares.

#### **4.2. Tensiones irresueltas entre juntas vecinales, FEJUVE y Comité de Vigilancia**

Las Juntas Vecinales son las organizaciones territoriales básicas al nivel urbano. Estas han sido tomadas en cuenta por la Ley de Participación Popular para la implementación



del proceso de planificación participativa. Cuentan con autoridades, estatutos y reglamentos, están afiliadas a la Federación y se rigen por los reglamentos y estatutos de ésta. En muchos casos se ha confundido al barrio con la junta. La Junta Vecinal es la referencia institucional de una zona o de un barrio y evoca a un territorio social y políticamente constituido. En muchas ocasiones existen varias juntas vecinales en una zona o en un barrio. Su formación es antigua, se remonta a la organización de la población criolla poscolonial, con la que los ciudadanos defendían sus derechos, desempeñándose como instancias de mediación de tipo representativa.

La población eligió a sus dirigentes para resolver los problemas relacionados con la precariedad de los asentamientos, como ser la regularización, la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios básicos, etc.

Por su parte los partidos políticos, dentro de la Alcaldía, buscaban lealtades en ellos, sobre todo para los periodos electorales.

En relación a la Federación de Juntas Vecinales se debe señalar que la imagen de las juntas vecinales está ligada a la existencia y acciones de la Federación de Juntas Vecinales FEJUVE, mecanismo que les dio estatutos y a la que están afiliadas; ella las moviliza en torno de determinados objetivos, potencia sus demandas frente al Estado (Alcaldía). Durante muchos años la FEJUVE paceña se constituyó en un importante mecanismo de articulación de la acción cívica con la política. Aunque en el discurso esta institución presenta un trabajo cívico y sin ninguna injerencia político partidaria, fue desde sus inicios una expresión de la débil constitución del HAM, de la organización de las poblaciones criollas, en un inicio y clases medias posteriormente. Después de la Revolución Nacional de 1992, la FEJUVE responde a la necesidad del Estado de contar con un instrumento de control social y político.

Según Blanes en 1985, ocurren dos hechos importantes que impactan en la dinámica de la participación ciudadana local:

- 1) El reordenamiento de lo municipal, con la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades por la que se eligen los alcaldes y los Concejos, órganos deliberativos que reducen el protagonismo personal del alcalde;
- 2) La consolidación del sistema de partidos políticos y la democracia representativa en el país.

La FEJUVE La Paz fue un órgano civil con gran contenido y significado políticos en sus actuaciones desde 1952 hasta hoy en día. Y hasta la existencia del Comité de Vigilancia, su situación se tornó más difusa, al menos en La Paz, por lo que su comportamiento tendrá que volverse posiblemente más político. Su presencia en las actividades de planificación urbana es más figurativa que real y práctica, ya que no contaba con mecanismos técnicos para actuar en dicho campo.

Finalmente, en relación al Comité de Vigilancia es posible destacar que representantes de los 22 distritos municipales fueron elegidos entre el 24 de febrero y el 2 de marzo de 1996, en comicios convocados por única vez por la HAM, como lo establece la Ley de Participación Popular.

La incursión del Comité de Vigilancia en la escena urbana ha generado una serie de circunstancias por las que las relaciones entre las diferentes instituciones se han tornado complejas. Creando expectativas nuevas en las juntas de vecinos, disputa el protagonismo político y la legitimidad con la FEJUVE.

La Alcaldía trató de organizar el escenario electoral y convocaron, antes de las elecciones, a los dirigentes vecinales militantes o simpatizantes para conformar alianzas partidarias que permitieran controlar al neutralizar sus impactos fiscalizadores Comité de Vigilancia.

El Comité de Vigilancia entró en funcionamiento el mes de abril de 1996. Una vez elegidos el titular y el suplente de cada uno de los 22 distritos (de los 23 en que se divide el Municipio), conformaron una directiva interna, para un periodo de un año, según lo establece la Ley. El Directorio estuvo compuesto por una estructura de cuatro cargos (Presidente, Vicepresidente, Secretario General, Secretario de Conflictos y Organización). Además, funcionaba con 7 comisiones en áreas específicas para el tratamiento de los temas y con 13 personas como responsables de áreas.

Entre sus funciones se destacaban las de articular las demandas de las Asociaciones Comunitarias, juntas vecinales, mediante la planificación participativa, canalizar las iniciativas y acciones en beneficio de la colectividad y vigilar la administración municipal de los recursos de coparticipación. Sólo el 15% de los ingresos de la Participación Popular podían destinarse a gastos de administración y el 85% a la inversión en obras; presentando informes semestrales a las asociaciones comunitarias sobre su gestión.

Entre sus atribuciones se encontraban: intervenir en la disputa de representatividad entre las asociaciones comunitarias, recibir documentación de la HAM, como el POA e informes económicos, solicitar aclaraciones e interpretación de los mismos y participar en los talleres de planificación participativa que organice la HAM para la elaboración del Plan Operativo Anual (POA).

El Comité de Vigilancia participó en los talleres de planificación, organizados por la Alcaldía. Sin embargo, no se consideró su participación en las reuniones de análisis para la inclusión o exclusión de obras en el POA. Como era de conocimiento público, el Comité de Vigilancia trataba de fiscalizar las actividades de las autoridades del Municipio Paceño; aspecto que no fue fácilmente aceptado por las autoridades municipales, porque obstaculizan el trabajo de los técnicos y las autoridades. Con frecuencia, esta tensión se resolvía por la inclusión del Comité de Vigilancia en aspectos muy formales, por parte de la Alcaldía, aceptando el ejercicio de presión de parte del Comité de Vigilancia, para posteriormente negociar. Se trataba evidentemente de un mecanismo muy débil, ambiguo en su constitución (cívico-político) y sin poder real ni capacidad técnica. Tampoco podían ejercer un papel eficiente en la identificación de problemas, de proyectos y obras para su incorporación en el POA de cada año, por carecer de medios adecuados para ello. Menos aún fue posible enfrentar un proceso coherente de planificación en las condiciones. Es enorme la brecha existente entre las atribuciones formales conferidas al Comité de Vigilancia y su capacidad instalada para cumplirlas adecuadamente.

El Comité de Vigilancia, en su calidad de fiscalizador y vigilante, se reunía con las autoridades técnicas correspondientes quedando sus gestiones y solicitudes frecuentemente en un simple reclamo. Uno de los problemas fue la ausencia de una reglamentación adecuada sobre el tratamiento de éstos al interior del HAM. Paralelamente el Coordinador de Participación Popular de la Alcaldía no tenía ningún poder real y carecía de medios financieros y técnicos. Es una figura decorativa, probablemente para cumplir con las apariencias de Ley, pero nada más. Temas como la aprobación de obras de emergencia, embovedados y canalizaciones de ríos, construcción de taludes y gaviones para evitar deslizamientos de tierra de zonas en peligro y otras pendientes, fueron asuntos para los que se coordinaban reuniones directamente con el Ejecutivo Municipal y en raras ocasiones con el Coordinador de Participación Popular,

quedando así un vacío, cubierto por las imprecisiones y discrecionalidades del Ejecutivo a través de sus técnicos.

En determinado momento el Comité de Vigilancia y FEJUVE La Paz disputaron la representatividad de las juntas vecinales; al mismo tiempo, cada una de las dos instituciones desacreditaba el trabajo y el papel de la otra. Sin embargo los dirigentes de las juntas vecinales reconocieron en FEJUVE La Paz al ente matriz porque cuenta con personería jurídica y con más de 70 años de trabajo al frente de las juntas vecinales y representándolas

Los representantes ante el Comité de Vigilancia son dirigentes vecinales, lo que no fue el caso de los afiliados a la FEJUVE, compuesta por dirigentes cívicos no necesariamente dirigentes en ejercicio de una junta vecinal específica. Por su lado, FEJUVE-La Paz tenía también su propio discurso al respecto:

*"... El Comité de Vigilancia es muy pesado y no llega a entender sus propias atribuciones. ... hay problemas con el Comité de Vigilancia porque no supervisan los recursos de la coparticipación tributaria, ni hacen el seguimiento, ni denuncian las irregularidades que se cometen. Además los componentes de la FEJUVE han sido nombrados por razones de influencia y por la figura personal como líderes, lo que le da un mayor valor ante el movimiento cívico urbano y departamental. Los componentes del Comité de Vigilancia son simples dirigentes de barrio sin más mérito" (Blanes: 1998).*

#### **4.3. Desempeño del Comité de Vigilancia de La Paz en el ejercicio del control social municipal**

La distancia entre las prioridades de la agenda del Comité de Vigilancia y los problemas del municipio de La Paz eran muy grandes, al querer focalizar sus acciones en torno a lo que hacía solamente la Alcaldía se alejaba de las preocupaciones y realidad de las juntas de vecinos. Carecía de mecanismos de tratamiento pertinentes para los problemas principales que constituyen la agenda principal de la Alcaldía. Por otro lado, la escasez de recursos de la Alcaldía, para satisfacer las demandas de la población de las laderas, implicaba la necesidad de controlar un correcto funcionamiento de los mecanismos participativos.

La dispersión hacía impracticable una planificación adecuada. La población demandaba participar y contar con mecanismos de articulación. Las dirigencias vecinales resultaban muy débiles ante las subalcaldías y más aún ante la Alcaldía.

Ante el surgimiento de acusaciones de corrupción a los representantes en el Comité de Vigilancia, grupos ciudadanos inventaron mecanismos de contra vigilancia, para vigilar al Comité de Vigilancia.

#### **4.4. Estado de situación del municipio de la Paz en el año 2000**

A partir del ejercicio democrático, legítimo y eficaz de la gestión local, se puede afirmar que el abandono de la ciudad en el año 2000 era la consecuencia lógica de aquella falta de continuidad en la administración municipal a la cual se sumaban la improvisación, la ausencia del mínimo atisbo de planificación estratégica, la demagogia y el manejo irresponsable de promesas así como la propia legislación municipal.

La discontinuidad se traducían adicionalmente en el cuoteo partidario de los cargos, en cambio permanente de funcionarios, en el engorde hasta límites absurdos de la plantilla y en la corrupción institucionalizada para no mencionar el prebendalismo a través del manejo de fondos públicos para comprar la “lealtad” de dirigentes de distintos sectores sociales y “controlar” de esa manera la precisión sectorial y/o corporativa.

Estos últimos reducían la eficiencia administrativa y la eficacia técnica a meros espejismos inabordables. El previsible resultado de semejantes suma de destinos era la pérdida de credibilidad institucional lo mismo de cara a la comunidad, lo cual supuso la erosión absoluta de la legitimidad, como frente a las fuentes de financiamiento tanto internas como externas.

Fueron circunstancias en las que Juan del Granado asumió la conducción de la gestión municipal, sin tener mayoría propia en el consejo municipal, lo que obligó a establecer acuerdos con otras dos fuerzas representadas en el órgano legislativo municipal (MNR y Movimiento Bolivariano) bajo algunas premisas básicas:

- Saneamiento institucional, traducido en la eliminación del cuoteo partidario y en la reducción de la plantilla de funcionarios ingresados anteriormente por consideración políticas, sin compadecerse de las reales necesidades ni de la disponibilidad de recursos.
- Saneamiento financiero por medio de eliminación de gastos superfluos, la reducción la reducción salarial de la planta ejecutiva, comenzando por el alcalde,

la renegociación de las deudas del municipio y las reaperturas de los canales de acceso a crédito interno y externos.

- Saneamiento moral a partir del enfrentamiento frontal a la corrupción.

Algunas anécdotas permiten dar cuenta el estado caótico en el que se encontraba la administración del municipio, y por consiguiente la precariedad del desempeño de una instancia ciudadana creada, en teoría, para fiscalizar la gestión y garantizar el mejor uso de los recursos públicos; el Comité de Vigilancia.

*“Al día siguiente de asumir el cargo el Alcalde del Granado advirtió que ningún de los vehículos ni maquinarias del municipio tenían una sola gota de gasolina o diesel. Instruyo de inmediato la adquisición por 80.000 bolivianos, el combustible necesario para poner en movimiento el parque automotor. Pocos días más tarde se presentó en el despacho del alcalde una persona, aquel ciudadano, habituado a las viejas prácticas, extrajo de los bolsillos un cheque por 8.000 bolivianos. “es su 10% señor alcalde” fueron las últimas palabras que alcanzo a pronunciar antes de ser expulsado a empellones de Palacio Consistorial” (GMLP, 2010).*

Pocas semanas después de ocurrido el cambio de la gestión, comerciantes en vías públicas gremiales protagonizaron una masiva marcha para exigir a la nueva autoridad el “respeto a sus conquistas”, específicamente a la Ordenanza Municipal 101/94 por la cual, de manera absolutamente demagógica se decretó la “inmovilidad de los puestos de venta” de comerciantes autorizados para realizar comercio en vías públicas. De hecho la referida disposición constituía una suerte de loteamiento del espacio público, trasgrediendo incluso la normativa constitucional, puesto que fue interpretada como un permiso definitivo de asentamientos en determinados lugares, lo que vendría hacer en un último análisis una transferencia de espacio público al dominio privado.

No obstante las enormes dificultades, paulatinamente, la primera gestión del Alcalde del Granado (2000-2004) consiguiendo restablecer la gobernabilidad a partir de la fijación de reglas del juego muy claras con los aliados circunstanciales en el Concejo Municipal, del rescate de la credibilidad institucional y las restauraciones de la confiabilidad municipal para gestionar accesos a recursos financieros de los órganos del Estado así como de las

instituciones crediticias bilaterales y multilaterales. Todo ello procurando emanar el cambio a las instancias ciudadanas de participación.

#### **4.5. Avances de la participación ciudadana**

En el escenario complejo antes descrito ¿de qué manera desde el Gobierno Municipal de La Paz se ha intentado traducir estos criterios en medida practica de administración del municipio?

En el ámbito de la participación ciudadana la gestión aprobó en marzo de 2006 una Ordenanza Municipal; disposición que tiene el alcance de ley de la ciudad, para institucionalizarse en la gestión del Gobierno Municipal de La Paz.

Cabe recordar que la Ley 1551 aprobada en 1994, instituyo el control social y a la vez a los comités de vigilancia elegidos democráticamente por las organizaciones territoriales de base, instancia cuya tarea consiste en supervisar la ejecución de los recursos del presupuesto municipal. Especialmente aquellos provenientes de los fondos de coparticipación.

Doce años después estaban claros los beneficios, pero asimismo las insuficiencias del modelo participativo generado por ley 1551, siendo la mayor de sus limitaciones, lo que deja afuera a toda posibilidad de participación real a cualquier representación funcional o de otra índole. Las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, los empresarios, los trabajadores de la cultura, los gremiales, los transportistas y otros.

No tuvieron espacios de participación como tales, sino estuvieron solo subsumidos en el concepto más bien laxo de vecino o vecina.

Sin desconocer las determinaciones de la Ley 1551, como no podía hacerlo por otra parte, mediante Ordenanza 069/2006, el Gobierno Municipal de La Paz amplió los espacios y las formas de participación en el entendido de que la transformación de la ciudad no podía operarse realmente al margen de una participación abierta y extendida, requisito primero para el efectivo ejercicio del control social como garantía de transparencia de la gestión.

Institucionalizaron de tal suerte:

- Los concejos ciudadanos macro distritales con presencia de todas las organizaciones funcionales actuantes en una circunscripción territorial.

- Los consejos ciudadanos sectoriales con participación de todas las organizaciones vinculadas a un quehacer específico: tráfico y transporte, medioambiente, artes, culturas, desarrollo económico, ética y transparencia, etc.
- Asamblea del municipio.
- La iniciativa legislativa ciudadana, a través de la cual cualquier miembro o grupo de la comunidad, cumpliendo un mínimo de requisitos pueden poner a consideración del Concejo Municipal un proyecto de ordenanza que sea obligatorio a considerar.

Sobre la base del criterio de que la información y la comunicación constituyen insumos esenciales de la transparencia y para una creciente participación, la Ordenanza de participación ciudadana incluye un amplio acápite bajo el rubro comunicación para la participación, consignando todos los datos que el GMLP se obliga a poner a disposición de la comunidad, a través de diversos medios, incluyendo naturalmente la página web abierta a la consulta de cualquier interesado.

La visión estratégica de la interculturalidad se halla de igual manera reflejada al establecer la obligatoriedad del bilingüismo castellano-aimara para todos los servidores públicos municipales pero con particular urgencia en aquellos que mantienen una relación cotidiana directa con la comunidad en términos de consultas y trámites. Esta disposición, inédita en cualquier otra repartición pública nacional o municipal en el país en el momento de la aprobación de la ordenanza 069/2006, se extendió igualmente a todos los mensajes comunicacionales generados por cualquier unidad organizacional.

#### **4.6 Institucionalización de la participación y el control social en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz**

Todavía se tienen visiones un poco confrontacionales de lo que en el fondo verdaderamente es la participación y control social. Sin embargo para los Gobiernos Autónomos Municipales la participación y el control social fueron y son insumos indispensables para una adecuada gestión local en términos de transparencia, en términos de eficiencia, en términos de sintonía con las demandas, expectativas y las necesidades de los ciudadanos.

De esta manera, particularmente el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GMLP) ha tenido que dejar atrás una visión tecnocrática de la planificación de la gestión municipal que pone el acento o ponía el acento en las obras, en la transformación eventualmente



vista de la ciudad desplazando algo que nunca debió haberse desplazado que es la centralidad del ciudadano como referente y destinatario final de la gestión local en todo sus pasos. Por eso mismo es que si el destinatario o el referente de la gestión local es el ciudadano se torna lógico, coherente y necesario estar siempre a disposición de escuchar al ciudadano de consultar al ciudadano y de recibir la retroalimentación técnica del ciudadano respecto a lo se está haciendo. La participación y el control social son mecanismos de retroalimentación justamente absolutamente necesarios para afinar, perfeccionar, mejorar, aterrizar en definitiva la gestión municipal.

Producto de ello fue el intento de traducir esa visión en el proceso de elaboración de la Ley Autonómica Municipal 025 de Participación y Control Social y su reglamento que precisa de manera muy puntual aquello que esta de un modo más conceptual definido en la ley. También ha sido un importante proceso en la medida en que ha sido muy participativo, con la participación y el control de los representantes de la comunidad.

Es muy importante que todos los actores de la sociedad civil organizada, autoridades y los propios servidores públicos municipales, asuman de manera colectiva que no se trata de acto de obligación ni de una formalidad. No siempre las demandas, las observaciones y críticas son del todo justas y razonables que debieron ser pero es parte de la nueva visión del servicio público escucharlas y atenderlas.

Correr los riesgos y retroalimentarse permanentemente de aquello que la comunidad transmite es un tanto significar y cualificar la gestión. Esas son las consideraciones que el GAMLP ha tomado en cuenta para encaminar el primer proceso de elaboración de la ley municipal de control social, a nivel nacional<sup>39</sup>.

#### **4.7. Ley Autonómica Municipal N° 025**

La Ley Autonómica Municipal No. 025 de Participación y Control Social fue aprobada el 8 de octubre de 2012.

Dado que en la gestión pasada el nivel central de gobierno no había aprobado una Ley Nacional sobre Participación y Control Social, el GAMLP se amparó en el siguiente marco normativo para la formulación de su Ley Municipal.

### **CUADRO N° 8 Marco Referencial**

---

<sup>39</sup> Insumos extraídos de entrevista a Lic. Pedro Susz, Director de Gobernabilidad del GAMLP.

## Ley Municipal Control Social

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (Artículos 241 y 242)		
El control social lo ejercerá el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, sobre la gestión pública en todos los niveles del Estado y sobre las empresas e instituciones públicas mixtas y privadas que administren recursos fiscales, así como sobre la calidad de los servicios públicos.	La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social, debiendo las entidades del Estado generar espacios de participación y control social por parte de la sociedad.	La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.

### CUADRO Nº 9 Marco Referencial Ley Municipal Control Social

LEY Nº 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN "ANDRÉS IBÁÑEZ"		
Artículo 138. Establece que la normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económicos, político u otros.	Artículo 139. Las normas de los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Espacios de participación social.</li> <li>- Espacios de participación directa.</li> <li>- Canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana.</li> </ul>	Artículo 140. Publicación de planes, programas y proyectos, contrataciones, informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances y toda información relacionada a la gestión pública. Así como responder a los requerimientos de información específica formulados por cualquier ciudadano, organización social u organismo colegiado, y permitir el acceso efectivo a la información de cualquier entidad pública

*Fuente: Elaboración Propia*

### CUADRO Nº 10

**Marco Referencial  
Ley Municipal Control Social**

LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ”

<p>Artículo 141. La Rendición Pública de Cuentas, deberá efectuarse por lo menos dos veces por año.</p>	<p>Artículo 142. La normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía y sus organizaciones, cualquiera sea la forma en que se ejercite.</p>	<p>Artículo 143. El control social no podrá retrasar, impedir o suspender, la ejecución o continuidad de proyectos, programas, planes y actos administrativos, salvo que se demuestre un evidente y potencial daño a los intereses y al patrimonio del Estado y los intereses o derechos colectivos.</p>
---	---	--

*Fuente: Elaboración Propia*

**CUADRO N° 11  
Marco Referencial  
Ley Municipal Control Social**

LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ”

Abroga:

- Ley N° 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994.
- Ley N° 1702 de Modificaciones a la Ley N° 1551, de 17 de julio de 1996.
- Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, de 28 de julio de 1995.

*Fuente: Elaboración Propia*

Esta Ley tiene como objetivo establecer el marco normativo para el ejercicio de la participación y control social en la jurisdicción del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAML P). Su cumplimiento es obligatorio para:

1. Unidades Organizacionales del GAML P.
2. Órganos de Gobierno Local.
3. Entidades desconcentradas y descentralizadas.
4. Empresas Municipales.

5. Empresas mixtas y privadas que administren recursos públicos.
6. Instancias, instituciones y organizaciones de la sociedad civil y comunidad organizada.

Entre sus finalidades se encuentran:

- Impulsar la democracia participativa, la gobernabilidad y la institucionalidad pública.
- Establecer e institucionalizar mecanismos para la participación y control social de la sociedad civil organizada.
- Establecer mecanismos que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas.
- Promover la mejora continua en la calidad de los servicios.
- Articular la concertación entre el GAMLP y la sociedad civil organizada.

### Gráfico N° 13

Fuente: Elaboración propia

Como principios rectores, esta Ley contempla lo siguiente:



### Gráfico N° 14

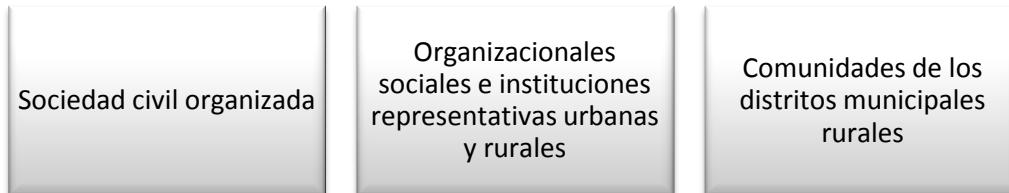
Fuente: Elaboración propia

Para esta Ley, se establece la siguiente definición de participación y control social:

*“El derecho y deber de todo ciudadano del Municipio de La Paz que se ejerce a través de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, para la toma de decisiones en la planificación, seguimiento y evaluación de la inversión, diseño definición y priorización de las políticas públicas, en un marco de inclusión, equidad pluralidad e igualdad, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las y los habitantes del Municipio de La*

*Paz y fortalecer una institucionalidad eficaz y eficiente, con acceso a la información, transparencia, precautelando un manejo integral y adecuado de los recursos naturales económicos, materiales, humanos y una óptima prestación de servicios de la gestión pública del GAMLP<sup>40</sup>.*

La participación y control social, en sujeción a la Constitución Política del Estado (CPE), será ejercida por representantes expresamente elegidos, mediante los mecanismos electivos propios de<sup>41</sup>:

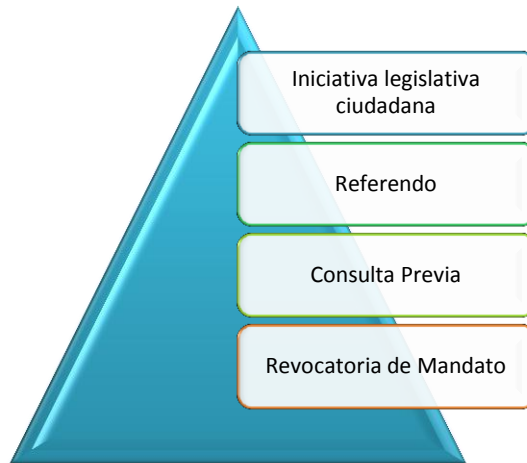


**Gráfico N° 15**

*Fuente: Elaboración propia*

En esta ley se han establecido los siguientes mecanismos de la participación y control social:

### **Participación directa**



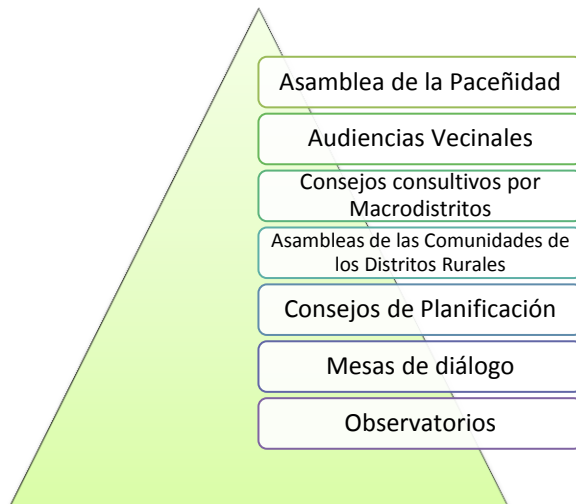
**Gráfico N° 16**

*Fuente: Elaboración propia*

### **Participación ciudadana en la gestión pública municipal**

<sup>40</sup> Artículo No. 6, inciso a) Ley Autonómica Municipal de Participación y Control Social No. 025.

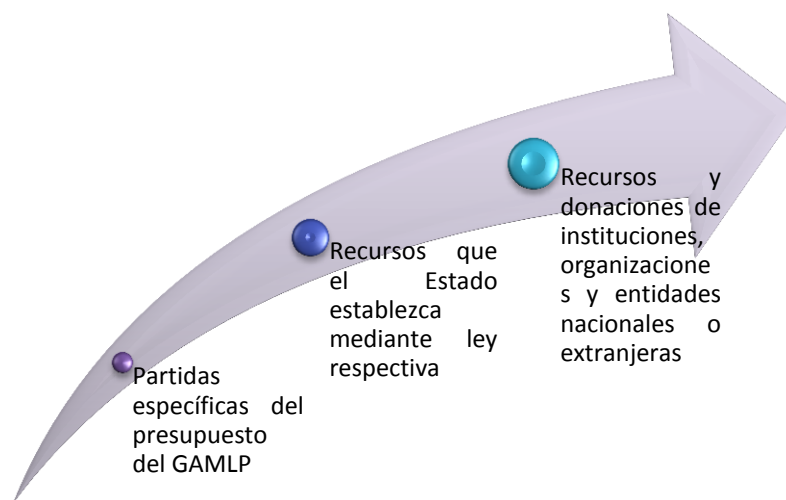
<sup>41</sup> Artículo No. 7 de la citada Ley.



**Gráfico N° 17**

*Fuente: Elaboración propia*

Las fuentes de financiamiento para la participación y el control social son las siguientes:

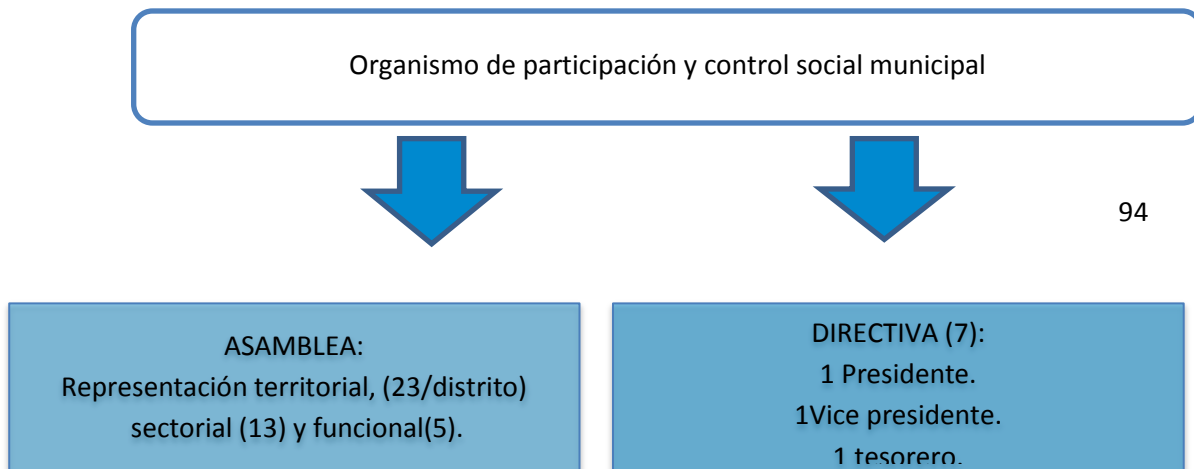


**Gráfico N° 18**

*Fuente: Elaboración propia*

En fecha 18 de mayo de 2013 se publicó en el periódico Página Siete el Decreto Municipal No. 05/2013 que aprobaba el Reglamento de la Ley Autónoma Municipal de Participación y Control Social.

Este Reglamento especifica de manera contundente la estructura y organización del

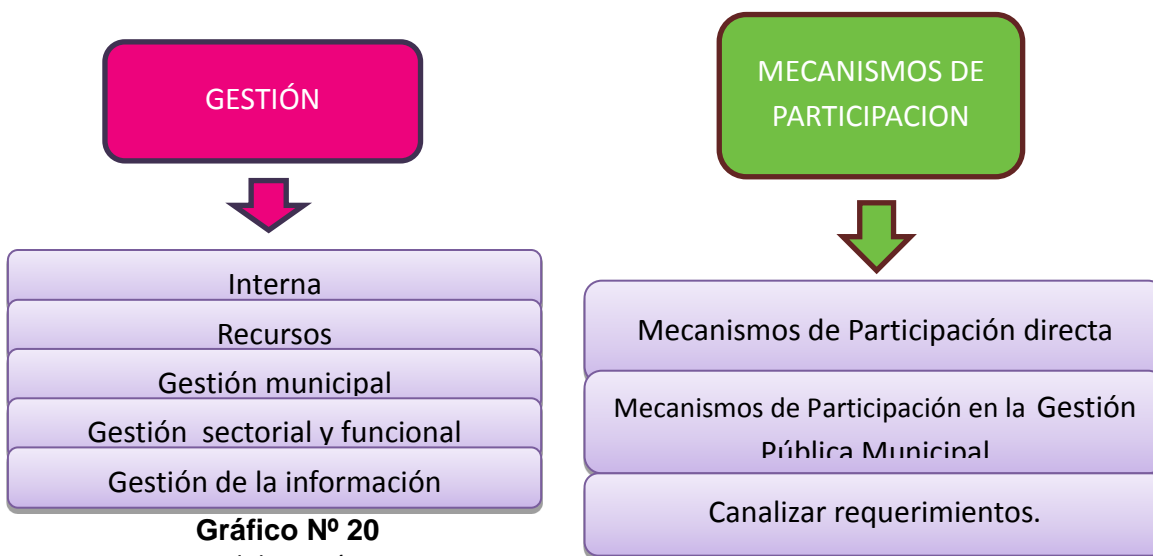


Organismo de Participación y Control Social, lo cual se refleja en el siguiente gráfico:

**Gráfico Nº 19**

*Fuente: Elaboración propia*

**Atribuciones de la Asamblea del Organismo de Participación y Control Social Municipal:**



**Gráfico Nº 20**

*Fuente: Elaboración propia*

**Atribuciones de los representantes de la participación y el control social:**

Directiva del Organismo de Participación y Control Social Municipal

- Representación del C.S.
- C.S. a la Gestión Municipal.
- Contravenciones internas.
- Validar informes del veedor y del tesorero.
- Conformar, cursar instrucciones a los grupos de trabajo garantizando la representatividad.
- Conformar mesas de consulta.
- Recibir y solicitar información así como implementar el sistema de Información para la Participación y Control Social.

**Restricciones a la participación y el control social:**

Prohibiciones a los representantes de la participación y control social:

1. Recibir dádivas.
2. Hacer prevalecer intereses personales o políticos.
3. Mal uso de la información.

El Control social no podrá suspender la continuidad de la gestión pública municipal.

**Restricciones a la participación y el control social:**

Las determinaciones de la sociedad civil organizada:

- No son de carácter vinculante.
- No duplica las atribuciones de las entidades fiscalizadoras facultadas por ley.
- Podrán ser puestas en consideración de las instancias de fiscalización.

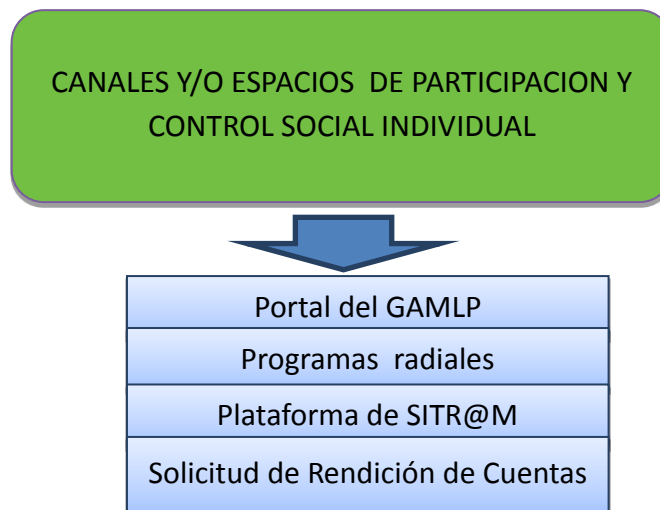
**Rendición de cuentas municipales:**



**Gráfico N° 21**

*Fuente: Elaboración propia*

Asimismo la Ley y su Reglamento establecen canales para la participación social y control social individual:



**Gráfico N° 22**

*Fuente: Elaboración propia*



Sobre el componente financiero de esta Ley y su Reglamento se puede destacar la siguiente asignación de recursos para la Participación y Control Social según el presupuesto vigente 2013.

**RECURSOS PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL  
ESCENARIO SUPUESTO GESTIÓN 2013  
(En Bolivianos)**

<b>Recursos</b>	<b>Presupuesto Vigente</b>	<b>Porcentaje Asignado</b>	<b>Monto P y CS</b>
Coparticipación Tributaria	535.465.942	0,25%	1.338.665
Recursos Específicos	576.172.604	0,05%	288.086
<b>Total base de cálculo</b>	<b>1.111.638.546</b>		<b>1.626.751</b>

**Tabla Nº 1**

*Fuente: Elaboración Propia en base a datos proporcionados por la Dirección Especial de Finanzas del GAMLP.*

#### **4.8. Innovaciones e implicancias de la Ley Autonómica Municipal y su Reglamento**

Cuando se analiza la Ley Municipal se puede encontrar una intencionalidad de desarrollar los procedimientos de los mecanismos de control que ya están en la ley nacional pero con un estilo propio, muy posiblemente debido a que la norma municipal se promulgó el año 2012 bajo las directrices del mandato contenido en la NCPE y la Ley Marco de Autonomías Andrés Ibáñez, en tanto que la Ley Nacional 341 se promulgo recién en la presente gestión. De esta manera se vislumbra una participación ciudadana y un control social totalmente actualizados con algunos aspectos importantes y necesarios de puntualizar.

##### **4.8.1. Nueva tipología de actores del control social: territoriales, sectoriales y funcionales**

Hay que destacar que en la norma y su reglamento es posible detectar tres tipos de actores sociales: territoriales, sectoriales y funcionales. La realidad analizada en capítulos anteriores demuestra que su relación era bastante conflictiva, áspera y existía preeminencia del sector territorial. Sin embargo, el proceso de elaboración de la reglamentación, a través de la realización de talleres, apertura un primer espacio de encuentro y consenso entre estos actores al margen de sus diferencias. Este proceso fue interesante en la medida en que se discutían y asignaban espacios de poder, porque justamente, el principal problema fue determinar qué tipo de actor ocuparía qué instancia, qué espacio, qué representación. Evidentemente el peso mayoritario sigue recayendo

sobre los actores territoriales, por su tradicional cultura participativa derivada del legado de la participación popular. Pero no por ello esta realidad estaría confinada a mantenerse ya que una siguiente implicación está dada por la ampliación de la representatividad y por consiguiente, la intensificación del control interno dentro de las organizaciones que conforman parte del Organismo de Control Social. Ello quiere decir que se establece un grado de corresponsabilidad entre actores territoriales, sectoriales y funcionales que deriva en una suerte de mecanismo de auto control relacionado con lo que es justamente la autogestión a nivel interno.

Sobre el mismo punto de los actores, hubo quienes señalaron que la Ley Nacional 341 los contempla de otra manera, y por consiguiente el GAMLP estaría incurriendo en una prohibición al establecer su propia tipología sobre estos. El argumento para defender ello sostiene que la Ley Municipal 025 instaura una serie de mecanismos institucionales enunciando textualmente la frase “sin ser limitativos”, hecho que concuerda con la norma nacional.

Lo que el GAMLP ha establecido respecto a los tres tipos de actores de la participación y el control social no excluye la posibilidad de que se constituyan en actores comunitarios o en actores circunstanciales; un actor funcional puede ser al mismo tiempo comunitario, un actor territorial puede ser al mismo tiempo circunstancial; es decir, son complementarios mas no contradictorios.

La libertad de plantear estos actores se debe a que el marco informativo previo a la elaboración de la norma fue la NCPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Báñez. En su calidad de gobierno autónomo y dado que la generación de una norma de participación y control social no es competencia privativa ni exclusiva del nivel central el GAMLP decide emprender este camino sin esperar a la norma nacional.

#### **4.8.2. Desafíos de los nuevos actores**

De permanecer los actores funcionales y sectoriales activos dentro de esta nueva estructura se visibiliza el reto de constituirse en promotores de nuevas ideas, en transformar su entorno y esto estará ligado con el ámbito cualitativo de la gestión municipal. Los consejos municipales que se tenían con anterioridad dependían de una unidad organizacional de la misma estructura administrativa del gobierno municipal, pero ahora se ven en la necesidad de estar permanentemente retroalimentados para generar ideas, posiciones, y ejercer su poder dentro del control social. Ahí habrá una característica

y una dinámica particular y esta estará dada por el tránsito del sentido “obrista” de la gestión municipal hacia una “comunitarización” de los proyectos y programas. Esto debido a la diversificación de los actores con sus propios intereses y demandas. Es posible que se origine una suerte de armonía entre la obra con la calidad de vida de los habitantes, calidad que trasciende el aspecto ingenieril de la dotación de infraestructura.

#### **4.8.3. El enfoque de cogestión**

Uno de los argumentos y críticas sobre esta norma municipal sostiene que el enfoque de cogestión asumido por el GAML P, a partir de la Ley N° 025, desnaturaliza la imparcialidad de independencia de control social haciéndolo parte de la gestión y consiguientemente también en juez de sus propias acciones. Es evidente que cuando se habla de cogestión es algo que no tiene precedentes. Puede que se esté ampliando en demasía el término de cogestión y se esté asimilando desde una perspectiva específicamente legalista. Si bien el término es algo amplio, no será tan difícil plantearlo en la práctica ya que lo que se intenta es que actores de la participación y el control social se apropien de lo que es la gestión pública municipal, y en este sentido, si se apropian de la gestión pública municipal se apropian de las formas de hacer gestión. Esto conducirá nuevamente en lo que es la corresponsabilidad o un sentido de pertenencia a la gestión que, a su vez, reduce las posibilidades de llegar a obstaculizar los objetivos de los proyectos, de la planificación y en general de su ejecución.

Acá lo fundamental será que el control social se responsabilice y se apropie de lo que es la gestión municipal en sí, para que un momento dado no se sienta ajeno de los resultados de la gestión y se sienta parte disminuyendo las posibles demandas u observaciones. Este involucramiento directo es una estrategia de la propia institución que contrapesa las nuevas connotaciones de la norma municipal y su reglamento.

### **4.9. Primera gestión del Organismo de Participación y Control Social (del Municipio de La Paz 2013 – 2015)**

#### **4.9.1. Conformación del OPCS**

La Norma de Participación Ciudadana en la Gestión del Gobierno Municipal de La Paz, aprobada mediante Ordenanza Municipal No. 69/2006 de 14, de marzo de 2006, crea en el Capítulo III, Art. 8 (Instancias y Mecanismos de Participación Ciudadana), entre otras varias instancias la Asamblea del Municipio.

La promulgación de la referida norma tradujo la voluntad política del Gobierno Municipal de La Paz de generar espacios e instrumentos participativos que ahonden y amplíen los mecanismos creados por la Ley 1551, sin desconocer en absoluto las competencias y atribuciones de los órganos de control social allí reconocidos.

La Constitución Política del Estado demanda a los municipios acciones efectivas para traducir los enunciados en mecanismos y medidas que lleven a la práctica los objetivos de participación democrática plena con inclusión, equidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, al igual que al proceso de autonomías departamentales traducida en la promulgación de la Ley Marco de Autonomías que señala que es atribución y obligación de cada entidad territorial autónoma reglamentar el control social en su jurisdicción.

La misma norma dispone, en su Art. 10 (Asamblea del Municipio):

Constituye la instancia de análisis de la gestión del Gobierno Municipal de La Paz, de discusión y de recomendación de políticas para el desarrollo del municipio.

Se establece en la Convocatoria General para la III Asamblea del Municipio, para la cual se ha conformado un Comité Impulsor Ciudadano con la participación de 15 instituciones representativas del municipio, las cuales se detallan a continuación:

- ✓ 1 representante del Comité de Vigilancia
- ✓ 1 representante de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE LA PAZ)
- ✓ 1 representante de la FEJUVE SUR
- ✓ 1 representante de la FEJUVE NOR ESTE
- ✓ 1 representante de la Federación de Gremiales
- ✓ 1 representante de la UMSA
- ✓ 1 representante del Comité Cívico Pro La Paz
- ✓ 1 representante de la Federación de Profesionales de La Paz
- ✓ 1 representante de la CUTUP
- ✓ 1 representante de la institución Bolivia Transparente
- ✓ 1 representante del Consejo Municipal de la Mujer
- ✓ 1 representante del Consejo Municipal de la Juventud
- ✓ 1 representante de la Asociación de Centros de Acción Provincial Residentes en La Paz
- ✓ 1 representante del Consejo Municipal de las Culturas y las Artes
- ✓ 1 representante de la Federación de Empresarios Privados de La Paz

Fundación Jubileo ha sido invitada a formar parte del Comité Impulsor, por la experiencia institucional que tiene en la temática del Control Social, acompañando el proceso de elaboración del anteproyecto de ley desde acciones de información, capacitación y desarrollo de las propuestas que hoy están incluidas en la norma municipal de participación y control social y su reglamento.

El objetivo del comité impulsor fue el de coadyuvar tanto en la elaboración del documento base de referencia sobre Participación Ciudadana y Control Social, la coordinación de diferentes eventos, talleres y actividades que desarrolle el Gobierno Autónomo Municipal de la Paz, tanto a lo largo de la fase preparatoria como para las plenarios de la III Asamblea del Municipio.

Fue así que el GAMLMP promulgó la Ley Municipal de Participación y Control Social el 8 de octubre de 2012, posteriormente fue aprobado, mediante el Decreto Municipal 05/2013, el reglamento con el objetivo de regular el ejercicio de la participación y control social en el Municipio de La Paz.

Como ya se había la Ley Municipal de Participación y Control Social 025 amplía el concepto de participación a la representación territorial (juntas de vecinos y asociaciones comunitarias), funcional (empresarios, gremiales y profesionales) y sectorial (jóvenes, mujeres, adultos mayores y otros), creando nuevos espacios y mecanismos para el control y la participación.

38 representantes fueron posesionados por el Alcalde Municipal en julio de 2013, destacando la diversa representación ciudadana en la nueva institución, siendo por primera vez reconocidos como representantes de una misma instancia -el Organismo de Participación y Control Social de La Paz- los líderes de organizaciones territoriales, sectoriales y funcionales.

En el acto de posesión del OPCS el Alcalde Municipal, Luis Revilla Herrero, destacó que durante mucho tiempo el GAMLMP había aguardado la conformación de esta instancia de participación y control social que tiene que trabajar de manera estrecha con el GAMLMP. Destacó que se trata de un trabajo de control pero ante todo es un trabajo de participación, de vinculación con los ciudadanos a través de sus representantes territoriales, sectoriales y funcionales.

Una vez posesionados, los representantes realizaron su primera asamblea en instalaciones de Palacio Consistorial, eligiendo a su directiva posesionada por el Comité

Electoral respectivo<sup>42</sup>. Se eligió a Oscar Siñani, representante territorial del Distrito 14 (San Antonio) como presidente de la directiva.

El presidente indicó que en esta ocasión se conglomeraban todas las organizaciones representativas de la ciudad de La Paz, con el único objetivo de lograr una participación plena en lo que es la gestión municipal, con el objetivo de construir un municipio mucho mejor.

#### 4.9.2. Composición del Organismo de Participación y Control Social del Municipio de La Paz: Gestión 2013-201

**CUADRO N° 12**  
**Representantes territoriales, sectoriales y funcionales**  
**OPCSMLP 2013 - 2015**

No	NOMBRE	CARGO	MACRODISTRITO O INSTITUCION
1	Yola Cuppe	Titular	Federación Única Departamental de Mercados De La Paz
	Jaime Valdez	Suplente	
2	Ingrid Avendaño Hurtado	Titular	Movimiento Juvenil de la Paz
	Andrés de la Oliva	Suplente	
3	Amanda Palacios	Titular	Organización de Mujeres de La Paz
		Suplente	
4	Alvaro Sevillano Zorrilla	Titular	Federación Departamental de Profesionales de La Paz
	Elizabeth Valencia	Suplente	
5	Gabriel Fernández Ávila	Titular	Consejo Ciudadano de las Culturas y las Artes
	Juan Altamirano	Suplente	
6	Roxana Ascarrunz Barrientos	Titular	Comité Cívico Interinstitucional Femenino del Departamento de La Paz
	Amparo Loayza Leonardini	Suplente	
7	Gloria Martínez Vargas	Titular	Asociación de Periodistas de La

<sup>42</sup> La directiva es la instancia ejecutiva del Organismo de Participación y Control Social Municipal está conformada por las siguientes carteras y representantes: Presidente, Oscar Siñani, Vicepresidente, Wilmer Rada, Tesorería, Sonia Mujica y Vocales Amanda Palacios, Marcos Augusto Quispe y Gloria Martínez.

	Krsna Cáceres Morón de los Robles	Suplente	Paz
8	Juan Cruz Cerda	Titular	Federación Departamental de Médicos Naturistas Ancestrales Tradicionales de La Paz
		Suplente	
9	Wilmer Rada Serpa	Titular	Universidad Mayor de San Andrés
	Luis Sempertegui	Suplente	
10	Fernando Cáceres Pacheco	Titular	Cámara Nacional de Comercio
	Noemi Besares	Suplente	
11	Soraya Fernández Jauregui	Titular	Federación de Empresarios Privados de La Paz
	José Quiroga Patiño	Suplente	
12	José Llanos Ruiz	Titular	Federación Departamental de Gremiales del Comercio Minorista de La Paz
	Primo Huayhua	Suplente	
13	Sonia Mujica Mujica	Titular	Federación Departamental de Personas con Discapacidad
	Ramiro Vargas Quispe	Suplente	
14	Rosa Montenegro	Titular	Asoc. Consejo de Adultos Mayores de la Ciudad de LP
	Víctor Aliaga	Suplente	
15	Carlos Parra	Titular	Asoc. Colectivos TLGB del Departamento de La Paz
		SUPLENTE	
16	Jaime Germán Aguilar Reyes	Titular	Distrito 1
	Elizabeth Quevedo Torrez	Suplente	
17	Freddy Bustillos	Titular	Distrito 2
	Edgar Quisbert Fernández	Suplente	
18	Walter Beltrán Villegas	Titular	Distrito – 3
	Juan rada	Suplente	
19	Freddy Mercado Mendoza	Titular	Distrito 4
	Adalid Jiménez Mamani	Suplente	
20	Máximo Chacón	Titular	Distrito 5

	Jorge Capcha Chavez	Suplente	
21	Mario Jove Larrea	Titular	Distrito – 6
	Gonzalo Flores	Suplente	
22	Patricio Cáceres Limachi	Titular	Distrito 7
		Suplente	
23	Lucio Freddy Chipana Quisbert	Titular	Distrito – 8
	Juan Ángel Torrez Casas	Suplente	
24	Lucio Cacasaca Suxo	Titular	Distrito 9
	Hiram Alacama Levy	Suplente	
25	Donato Alejo Poma	Titular	Distrito 10
	Margarita Laura Condori	Suplente	
26	Augusto Marcos Quispe Pañuni	Titular	Distrito 11
	María Mercedes Mendoza	Suplente	
27	Ernesto Larico	Titular	Distrito 12
	Ruth Quenallata	Suplente	
28	Julio Tincuta Mamani	Titular	Distrito 13
		Suplente	
29	Oscar Siñani	Titular	Distrito 14
		Suplente	
30	Manuel Morales	Titular	Distrito 15
	Ana María Barca	Suplente	
31	Nora Luque	Titular	Distrito 16
	Reynaldo Lupa	Suplente	
32	Primo Veliz	Titular	Distrito 17
	Ninfa Flores	Suplente	
33	Carlota de Guarachi	Titular	Distrito 18
	Ángel Gandarillas	Suplente	
34	Margarita Huanca	Titular	Distrito 19



	Rolando Chipana	Suplente	
35	Sipriano Mamani	Titular	Distrito 20
		Suplente	
36	David Damian Luna	Titular	Distrito – 21
	Marco Antonio Muñoz Arandia	Suplente	
37	Juan Lujan Choque Quispe	Titular	Distrito 22
		Suplente	
38	Raúl Rodríguez	Titular	Distrito 23
	Sixto Vargas	Suplente	

*Fuente: Elaboración propia en base a información Dirección de Gobernabilidad – GAMLP, 2013.*

Al cumplir el primer año de gestión del Organismo de Participación y Control Social se realizó una sesión de honor en Palacio Consistorial, demostrando que las relaciones con la gestión todavía se mantenían sólidas y que el proceso de fortalecimiento de la institución se consolida en compañía de los representantes de las 600 juntas vecinales y de los actores funcionales y sectoriales más insignes del municipio paceño.

#### **4.9.3. Fortalecimiento de capacidades como estrategia de institucionalización del control social**

En consideración al marco normativo que faculta al Centro de Capacitación Municipal, ahora Escuela de Gestores Municipales, para gestionar los procesos formativos para los actores de la participación y el control social en el municipio de La Paz, a partir de la gestión 2014 el GAMLP encaminó acciones para desarrollar programas de fortalecimiento de capacidades y competencias ciudadanas para la mejora del ejercicio de las funciones otorgadas y reconocidas desde el propio GAMLP.

##### **Capacitación básica**

De esta manera, en la gestión 2014 se elaboró, aprobó, implementó y evaluó el primer curso de capacitación denominado “Bases normativas y técnicas para la Participación y Control Social en la Gestión Pública Municipal”. El objetivo del curso fue brindar las herramientas y conocimientos básicos para el ejercicio óptimo de sus funciones en los márgenes de la participación ciudadana y el control social, coadyuvando a la transparentación de las políticas y acciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz,

bajo un criterio de corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades que promueva una institucionalidad sólida en pos de la gobernabilidad municipal.

Al realizar la evaluación al primer proceso de capacitación se observó que se sentaron las nociones normativas y técnicas mínimas para el ejercicio de las funciones de los miembros del OPCS<sup>43</sup>. No obstante, se identificó un temario extenso de aspectos de información y de capacitación requeridos por los participantes, estableciendo para siguientes momentos el abordaje sobre dichos temas.

A raíz de ello se concretó un acuerdo entre el GAMLP, a través de la EGM, y el OPCS para el desarrollo de un ciclo de módulos sobre diferentes temáticas, partiendo de tres ejes importantes para la cualificación de su desempeño. El ciclo se inició con una parte introductoria relacionada al contexto institucional del GAMLP, para luego proceder con el desarrollo de módulos entre los que se destacaron la parte *normativa* y el área *técnica instrumental de la participación social en la gestión pública municipal*, que desarrolló temáticas referidas al rol de los representantes OPCS en la gestión pública municipal, fundamentos de las políticas públicas en la gestión pública municipal, fundamentos de proyectos de inversión pública municipal, bases de la planificación participativa municipal y contrataciones municipales. Asimismo el siguiente módulo estuvo orientado al área *técnica administrativa de control social a la gestión pública municipal*, abordando temáticas referidas a las bases del control social y su relación con el control gubernamental, las responsabilidades sociales por la función pública municipal y la rendición de cuentas en el marco de una gestión pública transparente y participativa.

Todas las temáticas fueron desarrolladas por las y los facilitadores que forman parte de diferentes unidades organizacionales del GAMLP, tales como la dirección de Gestión de Recursos Humanos, Secretaría de Planificación para el Desarrollo, Unidad de Transparencia, Dirección de Gobernabilidad, Dirección de Licitaciones y Contrataciones y Coordinación de Mejora Continua para la Atención Ciudadana<sup>44</sup>.

El proceso de capacitación incentivó a la participación activa de las y los beneficiarios con el objetivo de promover un espacio participativo. En este sentido es importante resaltar la percepción de las y los participantes quienes señalaron que la metodología se ha

---

<sup>43</sup> Entrevista a Amanda Palacios, representante de mujeres ante el OPCS y Tesorera de la Directiva 2013 – 2015.

<sup>44</sup> Consulta a Unidad de Articulación y Transferencia Intermunicipal – GAMLP.

acomodado pese a la diversidad del grupo, asimismo concuerdan en que la estructura del proceso de capacitación estuvo adecuadamente organizada<sup>45</sup>.

Los beneficiarios del proceso de capacitación fueron alrededor de 33 representantes del OPCS quienes forman parte de sectores territoriales (representantes de las juntas vecinales de los distritos del Municipio de La Paz), funcionales (conformados por jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con capacidades diferentes y diversidades sexuales) y sectoriales (empresarios, profesionales, C.O.D., mercados, gremiales, artistas y trabajadores de la Cultura, transporte público, periodistas, UMSA, universidades privadas, juntas escolares, médicos tradicionales y cívicos).

### **Capacitación específica**

En una segunda fase se concretaron dos procesos de capacitación en áreas específicas referidas a las temáticas de daños a la salud y al medio ambiente por el uso de plaguicidas y herramientas de intervención para el acompañamiento y supervisión de obras, temas priorizados de acuerdo a los intereses y necesidades del propio OPCS.

La capacitación sobre *Daños a la salud y al medio ambiente por el uso de plaguicidas* fue realizada en coordinación con la Fundación PLAGBOL a solicitud del OPCS. Tuvo el propósito de proporcionar información general a las y los participantes sobre los antecedentes de la problemática de los plaguicidas, residuos en los alimentos y las medidas de prevención con la finalidad de incentivar acciones que promuevan una actitud preventiva en las y los ciudadanos.

El segundo ciclo de capacitación específica denominado *Ámbitos estratégicos y herramientas de intervención para el acompañamiento y supervisión de obras en el marco de la participación ciudadana y el control social* fue realizada con el fin de establecer los alcances de la participación del OPCS en uno de sus ámbitos de acción inmediata y que además requiere especial atención dado el bagaje técnico relativo a la supervisión de obras y por el debate, aún abierto, sobre las implicaciones de la participación ciudadana contenidas en esta esfera de la gestión.

A continuación, se presenta un resumen de los procesos de capacitación ejecutados desde el GAMLP para el OPCS:

### **CUADRO Nº 13**

---

<sup>45</sup> Percepciones extraídas de entrevistas realizadas a miembros del OPCS, a la conclusión del primer proceso de capacitación.

**Procesos de capacitación del GAMLP al OPCS  
2014**

<b>EVENTO</b>	<b>ÁREA DE GESTIÓN</b>	<b>POBLACIÓN META</b>	<b>COORDINACIÓN INTRA E INTERINSTITUCIONAL</b>
<b>BASES NORMATIVAS Y TÉCNICAS PARA LA PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL</b>	Gestión Estratégica para el Desarrollo Municipal	33 Representantes del OPCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dirección de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>✓ Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo</li> <li>✓ Dirección de Gobernabilidad</li> <li>✓ Dirección de Licitaciones y Contrataciones</li> <li>✓ Coordinación de Mejora Continua para la Atención Ciudadana.</li> </ul>
<b>DAÑOS A LA SALUD Y AL MEDIO AMBIENTE POR EL USO DE PLAGUICIDAS</b>	Desarrollo Humano	20 Representantes del OPCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fundación PLAGBOL</li> </ul>
<b>ÁMBITOS ESTRATÉGICOS Y HERRAMIENTAS DE INTERVENCIÓN PARA EL ACOMPAÑAMIENTO Y SUPERVISIÓN DE OBRAS EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL</b>	Gestión Estratégica para el Desarrollo Municipal	23 Representantes del OPCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Empresa constructora SAPHIRA</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia en base a EGM-GAMLP.*

## **CONCLUSIONES**

Recapitulando lo abordado a lo largo de la investigación es prudente realizar algunas observaciones resultantes del análisis y reflexión empleados en el presente estudio. De igual forma, a partir de los insumos obtenidos, será posible determinar el cumplimiento de los objetivos planteados para finalmente visibilizar algunos aportes que contribuirán a investigaciones posteriores sobre el mismo campo y temática.

### **5.1. Apuntes generales**

La democracia representativa y el monopolio de los partidos políticos han limitado la participación de los sectores populares en la gestión pública. Comités de Vigilancia y Organizaciones Territoriales de Base, son reconocidos por las instancias estatales, constituyéndose en los representantes del pueblo pero sólo son incluidos parcialmente en las decisiones gubernamentales. En este escenario la participación estaba limitada a la vigilancia, acceso parcial a la información y a pronunciarse respecto de las decisiones tomadas por el ejecutivo municipal.

A partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) se dio inicio al proceso de institucionalización de la participación ciudadana y el control social en Bolivia con directa incidencia en el nivel municipal a través del Comité de Vigilancia, instancia que monopolizó el ejercicio del control social al menos durante una década.

La figura del Comité de Vigilancia ha carecido de legitimidad y representatividad social puesto que no fue capaz de cristalizar las demandas como organizaciones sociales, tal es el caso de las organizaciones gremiales, que al margen de lo establecido en la LPP si efectivizaron demandas a través de canales no institucionales como marchas, bloqueos y movilizaciones sociales en general.

Un factor influyente para esta realidad fue el tema de la disponibilidad de recursos, la falta de capacidad técnica y el desconocimiento de la participación popular para el verdadero ejercicio del control social, puesto que los Comités de Vigilancia dependieron financiera y políticamente de los gobiernos municipales y partidos políticos de turno que ejercían el poder a nivel local. En definitiva, los equipos técnicos de los gobiernos municipales fueron los que decidían lo que hacían los Municipios.

La implementación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa han fomentado prácticas localistas, clientelares, obristas sufriendo degeneraciones de corrupción como formas recurrentes de relación entre el Estado y la

sociedad civil, por esta razón el control social fue poco efectivo y la participación de los sectores populares en las decisiones casi nula.

Por otro lado, la participación y el control social solo se desarrollaron a nivel municipal, con todos los avances y retrocesos mencionados en la presente investigación, debido al deficiente desarrollo del nivel meso (Prefecturas, actualmente Gobernaciones). De esta manera se encuentran intentos por fortalecer esta realidad al posicionar al Comité de Vigilancia como la instancia legal y legítimamente establecida para el control de los recursos HIPC y de la Cuenta Especial del Diálogo (Ley del Diálogo Nacional 2000).

Los municipios adquirieron a partir de entonces una importancia singular en tanto fueron convirtiéndose en lugares de insospechadas posibilidades de establecer formas mucho más vigorosas de participación y control social. Gracias a ello dejaron de expresarse críticas y reparos especialmente de quienes juzgaron que la fragmentación de lo “nacional” en múltiples demandas parciales extrañaban el riesgo de tornar aún más débil un estado desde siempre frágil y, en el momento de la aprobación de la ley sometido adicionalmente al asedio desestructurante de las políticas macroeconómicas neoliberales. Fueron en su momento observaciones similares a las de quienes ven hoy con extremas suspicacia el avance de las autonomías, considerando que se trata de un renovado peligro de debilitamiento del proyecto nacional inconcluso. Siendo atendibles estas alarmas no deja tampoco de ser atendible, la posición contraria, en sentido de que solo el fortalecimiento de las partes, desde la base pueden en ultima instancia permitir la consolidación cuente aunque pueda parecer contradictorio, con centro fuerte, vale decir con un estado en condiciones de formular planes globales sostenibles en las áreas estratégicas del desarrollo nacional.

La crisis del Estado y del sistema de partidos acontecida a partir del año 2000 demandaron la renovación de ejes discursivos sobre los ámbitos de la gestión pública, entre los que se incluye el tema de la participación y el control social. Los primeros intentos por transformar la idea de la participación y el control social se encuentran en los artículos 241 y 242 de la CPE que, de manera aún muy incipiente, enuncian una renovación reconociendo lo que la LPP había omitido: las organizaciones sociales como representantes legítimos para el ejercicio del control social de la ahora sociedad civil organizada, superando y enterrando el concepto de participación ciudadana acuñado a partir de la LPP.

El nuevo control social planteado a través de la CPE y las siguientes normas conexas (LMAD y Ley N° 341) responden a una contundente negación del pasado de la LPP e intentan cumplir aquellas funciones que no fueron cubiertas por la Contraloría, Procuraduría, el Ministerio público y otras instituciones administrativas de control posterior.

A partir de lo rescatado por la presente investigación es indudable que más allá del actual proceso, con sus propias conceptualizaciones y definiciones, existen otros factores que determinan el éxito en un verdadero ejercicio del control social. Uno de ellos está determinado por la capacidad técnica de los actores sociales de la participación y el control social que deberá ser desarrollada por las propias instancias sujetas del control. De lo contrario la “nueva” figura del control social corre el riesgo de incurrir en los mismos errores del Comité de Vigilancia puesto que lo que se desea es constituir una instancia imparcial e independiente libre de cooptaciones por parte de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, ya sean estos a nivel central o local.

Lo avanzado hasta aquí permite comprender que el ámbito municipal es el espacio más sencillo para definir los lineamientos de la participación ciudadana y el control social dadas las lecciones aprendidas de la experiencia de la participación popular. La situación es incierta en otros espacios como el de hidrocarburos, minería, el órgano judicial, el órgano electoral, y otros. Estos son espacios absolutamente nuevos, en los que aún queda pendiente la reflexión sobre a quienes les corresponderá cumplir con esas tareas.

Sin lugar a dudas, este tema conlleva a debates más profundos en los que se debe superar la lógica simplista de entender el control social como la entrega y llenado de un formulario a las organizaciones sociales, como actualmente se observa al interior de los Ministerios. La necesidad de institucionalizar el control social es un tema muy importante y ahí es donde se presentan ciertas complejidades porque si se quiere normar la participación también se estaría vulnerando los derechos de la ciudadanía debido a que la participación en general es un derecho que no se puede limitar. La ley no podrá, ni deberá, normar la participación de la ciudadanía aunque lo que si se podría hacer es definir su participación en el marco del ejercicio del control social.

### **Desafíos de la participación y el control social en La Paz**

A partir de todo ello se identifican criterios acerca de seis desafíos que deben ser encarados por las y los representantes del OPCS del Municipio de La Paz, siendo estos:

- a) Reflexionar sobre el propósito de la participación ciudadana y el control social.
- b) Establecimiento de una necesaria distinción entre la participación ciudadana y el control social como categorías conceptuales diferenciadas.
- c) Definición de los ámbitos estratégicos de la participación ciudadana y el control social y sus herramientas de intervención.
- d) Ponderación de la efectividad de los recursos del control social (recursos directos e indirectos).
- e) Análisis sobre la estructura de la “sociedad civil organizada”; la necesidad de una interacción social dinámica y democrática.
- f) Posicionamiento de la comunicación ciudadana como búsqueda de la legitimidad y la efectividad de la representación.

Entre las consideraciones y criterios identificados de las entrevistas y consultas realizadas a una muestra de los miembros del OPCS se destacan las siguientes:

- El OPCS es el nexo entre la sociedad civil y el GAMLP pues no solamente representa a sus sectores específicos, sino al conjunto de la ciudadanía.
- El OPCS es la instancia intermediaria incluso frente a las diferencias políticas: gobierno central versus gobierno municipal.
- Se debe tener claro que, a diferencia de antes, el control social ya es sectorial y funcional, no es sólo territorial.
- Los miembros del OPCS actúan orgánicamente y los vecinos también ejercen control social sobre el mismo.
- Al OPCS le corresponde generar espacios para el control social, como también coadyuvar a los procesos de evaluación y fiscalización municipal.
- Algunos dirigentes utilizan el control social con fines privados, por lo que es necesario desarrollar mecanismo de autorregulación.
- Existe necesidad de que el GAMLP refuerce los espacios de consulta permanente con el OPCS, con el fin de coordinar y socializar las decisiones sobre el devenir de la gestión.
- El OPCS debe apropiarse del concepto de la corresponsabilidad.

Es pertinente destacar que la participación y el control social tienen el propósito de mejorar la gestión, reducir la corrupción, transparentar la gestión y generar corresponsabilidad entre en la ciudadanía.



A partir de esta experiencia queda un claro desafío de continuar impulsando los espacios de enseñanza-aprendizaje en temáticas necesarias tanto para integrantes nuevos como para aquellos que cuentan con experiencia acumulada por una previa trayectoria dirigenal.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, Xavier y ROMERO, Carlos. 2009. *Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución*. Bolivia: Vicepresidencia de Bolivia/ GTZ/ PADEP.
- ANÓNIMO. 2004. *Experiencia Boliviana, Participación y Control Social*. Bolivia.
- ARIAS, Iván. 2004. *La Participación Popular: una apuesta a construir capital social*. En FUNDEMOS (Ed.) *Opiniones y Análisis* Nº 69. Bolivia: Garza Azul.
- AYO, Diego. 2004. *El Control Social en Bolivia. Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social*. Bolivia: El País.
- AYO, Diego. 2004. *Voces críticas de la Descentralización. Una década de Participación Popular*. Bolivia: Plural.
- AYO, Diego. 2010. *Democratizando la democracia: Una mirada la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías*. Bolivia: Creativa.
- BLANES, José. 1998. *La Paz, Juntas Vecinales y Comité de Vigilancia*. Bolivia: CEBEM.
- BLANES, José. 1999. *La Descentralización en Bolivia, avances y retos actuales*. Bolivia: CEBEM.
- BOISIER, Sergio. 1999. *Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial*. Chile: ONU/ CEPAL.
- CAJÍAS, Fernando. 1996. *Competencias del Ejecutivo Municipal, del Concejo Municipal y Comités de Vigilancia*. Bolivia: Latina.
- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS PRIVADOS DE BOLIVIA. 2009. *El Control Social en la Nueva Constitución Política del Estado*. Bolivia.
- CORDERO, Carlos. 2007. *La Constitución Política del Estado, Comentarios Artículo por Artículo*. Bolivia: Fundación Konrad Adenauer Stiftung/FUNDAPPAC
- CORDERO, Carlos. 2010. *Historia Electoral de Bolivia 1952 – 2007*. Bolivia: CNE.
- CORTEZ, Roger. 2010. *Control Social La Desconfianza Armada*. En KÄSS, Susane & VELASQUEZ, Iván (Ed.), *Reflexiones Críticas a la Nueva Constitución Política del Estado* (pp. 321 - 360). Bolivia: Presencia.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. 2009. *Constitución Política del Estado*. Bolivia: Gaceta oficial.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. 2009. *Decreto Supremo Nº 214 de Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción*. Bolivia: Gaceta Oficial.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. 2010. *Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiñez"*. Bolivia: Ministerio de Autonomías.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. 2013. *Ley Nacional N° 341 de Participación y Control Social*. Bolivia: Gaceta Oficial.

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ, Ley Municipal Autonómica 025, LEY MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

GONZÁLEZ, Martha. *Análisis del control social desde una perspectiva histórica*. En: <http://www.monografias.com/trabajos15/control-social/control-social.shtml#CITAS>.

IBARNEGARAY, Jenny. 2010. *Control social: Apuntes para el debate*. Bolivia: GTZ/PADEP.

KOMADINA, Jorge. (Agosto, 2010). *Transparencia y Control Social en Ley Marco de Autonomías en Foro Transparencia y Control Social en el Régimen de Autonomías*, foro realizado por CEADESC y CEDLA en La Paz, Bolivia.

LOPEZ, Rafael. *Equidad en las Finanzas Públicas*. Bolivia.

MAYDANA, Raúl. 2009. *El Comité de Vigilancia, la Participación Social y el Control Social en AYO*, Diego (Ed.), *Municipalización: diagnóstico de una década*, Tomo II (pp.185-244). Bolivia: Plural Editores.

MOLINA, Carlos Hugo. 1997. *Participación popular y Descentralización: Instrumentos para el Desarrollo en El pulso de la democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Venezuela: Nueva Sociedad.

OPORTO, Henry. 1998. *Descentralización y Participación, el difícil camino hacia la descentralización*. Bolivia: Edobol.

OROZCO, Flavio. 2005. *Referencias Normativas Básicas para el Funcionamiento de la Organización Estatal*. Bolivia: Illimani.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Estados Unidos: PNUD.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO/ INE. 2005. *Atlas Estadístico de Municipios 2005*. Bolivia: Plural.

REPÚBLICA DE BOLIVIA.1994. *Ley N° 1551 de Participación Popular*. Bolivia: Gaceta Oficial.

REPÚBLICA DE BOLIVIA. 1999. *Ley de Municipalidades N° 2028*. Bolivia: Gaceta Oficial.

REPUBLICA DE BOLIVIA. 2001. *Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000*. Bolivia: Gaceta Oficial.

REPUBLICA DE BOLIVIA. Ley N° 341, Ley de Participación y Control Social, Bolivia: Gaceta Oficial.

ROJAS, Gonzalo. 2009. *Cultura Política de las Elites en Bolivia (1982-2005)*. Bolivia: ILDIS-CIPCA.

ROMERO, Carlos. 2008. *El Proyecto de Constitución Política del Estado: Una visión desde el oficialismo*. En FUNDEMOS (Ed.) *Opiniones y Análisis N° 97: El Proyecto de Constitución Reformado: Perspectivas previas al Referéndum* (pp. 57 - 78). Bolivia: Garza Azul.

SANJINÉS, Ricardo. 2006. *De la UDP al MAS, el Enigma Constituyente*. Bolivia: FUNDEMOS.

TAPIA, Luis. 2000. *Condiciones y Problemas de la Representación Política y Capacidad de Proyecto de los Partidos Políticos en Cuaderno de Futuro 8: Retos y dilemas de la Representación Política*. Bolivia: PNUD.

TÓRREZ, Vladimir. 2010. *La Democracia en la Constitución Política del Estado*. En MIRANDA, Iván (Ed.) *el Estado Plurinacional de Bolivia*. Bolivia: Quatro Hnos.

UNIDAD DE INVESTIGACIONES Y ANALISIS – SNPP. 1996. *Participación Popular: Avances y Retrocesos*. Bolivia: Plural.

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1:**

#### **Preguntas para entrevista a informantes clave**

#### **Miembros del Organismo de Participación y Control Social del Municipio de La Paz**

##### ***A – Preguntas ex - ante de la etapa de diagnóstico***

1. ¿Cómo se fue construyendo o transformando el concepto o la idea de inclusión y de participación ciudadana los procesos de que engloban la gestión pública municipal?
2. ¿Por qué considerar importante y/o necesaria la participación del vecino, ya sea de forma organizada (sectorial, funcional, territorial) o de forma individual en el quehacer de la gestión pública municipal?, ¿por qué?
3. ¿Qué lineamientos de consulta y participación ciudadana (metodología) se tomaron en cuenta en la elaboración de los planes y programas del GAMLP en la primera década de transformación del municipio (2000 – 2010)?

##### ***B – Preguntas relativas al desarrollo de la participación ciudadana y el control social***

4. ¿Cómo se está produciendo, el “encuentro” de las acciones o las visiones que desarrolla el gobierno municipal respecto del PDM con las acciones o las visiones que tiene la sociedad civil organizada o los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y de sus responsabilidades?
5. ¿De qué manera se espera incorporar las diferentes visiones emanadas de los talleres (sectoriales, funcionales y distritales) en la estructura general de planificación de la gestión municipal?

##### ***C – Preguntas en prospectiva***

6. ¿Qué características, respecto de participación ciudadana, debería contener la planificación municipal de La Paz?
7. ¿Cuáles son los resultados a mediano y largo plazo que espera encontrar en el GAMLP, en términos de participación ciudadana y control social?
8. ¿Cuáles considera que son las particularidades más importantes de este proceso de institucionalización de la participación ciudadana?