

**VIII ENCUENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGADORES DE LA  
RED LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA**

**Desafíos del siglo XXI: temas de agenda de los Gobiernos Latinoamericanos  
Universidad de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos (Argentina)  
22 y 23 de Noviembre de 2012**

**Mesa “Políticas públicas”**

**Acentuar el control y la participación social en Bolivia,  
una política pública pendiente<sup>1</sup>**

**Jorge Dulon Fernández<sup>2</sup>**

(Universidad Nuestra Señora de La Paz, Bolivia)

**Resumen**

Mediante la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley del Diálogo Nacional (2000), Bolivia inició el camino hacia la participación social. Esas leyes llevaron a la participación social a los distintos niveles del Estado, llegando a ser un modelo a nivel internacional. Ha pasado más de una década de la promulgación de ambas leyes y los mecanismos de participación se encuentran suficientemente maduros para re pensar la participación social a partir de las nuevas instituciones y leyes creadas en el marco de los niveles autonómicos del Estado boliviano. Así, el Gobierno del Presidente Morales a través del Ministerio de Transparencia, trabajaron para la promulgación de una Ley que contiene nuevas formas y mecanismos de participación y control social. En ese sentido, el presente trabajo realiza una apuesta crítica a dicha Ley.

Palabras clave: Participación, Control Social, Diálogo, Corrupción

---

<sup>1</sup> El presente trabajo toma en cuenta primordialmente las investigaciones y análisis sobre la participación y el control social en Bolivia de dos investigadores sociales que en el transcurso del tiempo, han ido alimentando con aportes dicho debate. Un agradecimiento especial a Roger Cortez y Diego Ayo. Este paper se realizó antes de la promulgación de la Ley nacional de participación y control social en febrero 2013.

<sup>2</sup> Administrador Público de la Universidad de Chile. Actualmente es Director de Transparencia en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Docente en la Universidad Nuestra Señora de La Paz. [jorgedulon@gmail.com](mailto:jorgedulon@gmail.com) Bolivia

## Abstract

By the Popular Participation Law (1994) and the National Dialogue Law (2000), Bolivia started the way toward social participation. Those were the seeds a result social participation in different level of government that became an international model. It has been more than a decade from the promulgation of both laws; the mechanisms and forms of participation are mature enough to rethink social participation from new institutions and laws created inside the regional, local and native autonomy framework. In that sense, this paper makes a critical purposeful bet to the bill, taking into consideration the experiences from 1994 and aiming to understand whether this bill contains the main elements of institutional design that would ensure a “good participation control”, that means the accomplishment of certain basic parameters

Keywords: Participation, Social Control, Dialogue, corruption

**Fecha de recepción: 15/10/2012**

**Fecha de aprobación: 28/6/2013**

## La participación y el control social en la historia

Al inicio de la década de los noventa, organizaciones sociales de tierras bajas de Bolivia, mediante la marcha por el territorio y la dignidad, que explotó a raíz de tres conflictos territoriales, dieron inicio a un conjunto de acciones desde los movimientos sociales que hoy por hoy explican y/o dan a entender el concepto de participación social en Bolivia.

A partir de dicha marcha compuesta por más de 800 personas entre indígenas y campesinos que fueron sumándose en el transcurso de su acción, se consiguieron tres decretos supremos que comprometían al Gobierno de ese entonces (Jaime Paz Zamora, 1989 – 1993) a respetar y reconocer legalmente a cuatro territorios indígenas que hasta ese momento estaban siendo explotados e intervenidos por distintas empresas madereras provocando externalidades negativas que afectaban a la población indígena perturbando sus usos y costumbres en particular y su cultura en general.

Como nunca antes en la historia de Bolivia, este hecho marcó el resultado de una movilización social, en dónde un conjunto de colectivos sociales, conseguían el respeto y cumplimiento del Gobierno a sus demandas, las cuales sin dicha acción movilizadora, habrían quedado sin ninguna posibilidad de atención. La particularidad adicional del caso fue que los resultados conseguidos gracias a esta emergente participación social se consiguieron en un marco de negociación y restitución institucional del Estado, lo cual descartaba como había sucedido en el pasado, una ruptura del orden democrático o una

recomposición de fuerzas políticas. Así, dichos acontecimientos generaban un punto de inflexión entre el antes y el después de la lógica de participación social en Bolivia.

Este hito histórico de participación social fue acompañado de continuas manifestaciones y protestas provenientes de distintos tipos de organizaciones sociales como sindicatos, confederaciones, entre otros que mostraban una actitud de descontento ante la situación económica que en ese tiempo proyectaba una posible inflación que en definitiva perturbaría la economía de la clase media y sobre todo de los más pobres. Adicionalmente surgieron otras variables de conflicto que alimentaban la posibilidad de participación social demandante vinculada con grupos de resistencia que iban multiplicándose gracias a la toma de decisiones del gobierno de turno que no acompañaba estas con una eficiente respuesta a dichas demandas. De 1985 a 1994 la demanda social creció y la insatisfacción de numerosos grupos sociales se traducían en marchas, protestas que negaban la posibilidad de aplicar medidas propuestas por los gobiernos de turno, concebidas como nocivas para las organizaciones sociales más pobres. Ejemplos anti populares como el cierre de las minas, la restricción de la comercialización y cultivo de la hoja de coca, demandas de aumentos salariales, entre otras.

Poco a poco la institucionalización de la participación social fue tomando cuerpo, reflejándose, como menciona Alem (2007), en la reforma constitucional de 1995 que reconocía la naturaleza pluricultural y multiétnica de la sociedad boliviana, la personería jurídica de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas, sus derechos territoriales originarios y la jurisdicción y competencia de las autoridades naturales para la resolución de los conflictos en aplicación de sus usos y costumbres entre otros derechos colectivos.

Gracias a esta reforma constitucional se generó la posibilidad de diseñar y desarrollar políticas públicas que profundizaban y conducían la participación social. Es así que se marcó otro hito con la aprobación de la Ley de Participación Popular que instauró la posibilidad de realizar Control Social a través de los Comités de Vigilancia en los Municipios de Bolivia, toda vez que éstos comenzaban a tener una personalidad encaminada hacia un tipo de autonomía municipal.

El programa neoconservador a decir de Roger Cortez, en torno a esos años, pudo aplicarse prácticamente sin resistencia (más allá de las movilizaciones de trabajadores petroleros, el partido político Conciencia de Patria y los jubilados), hasta cumplir sus más ambiciosas metas: capitalizar empresas estatales y privatizar el sistema de jubilaciones. Sin embargo, la relativa debilidad de la resistencia activa, no significaba que no se estuviesen acumulando dudas, temores y rechazo frente a esas medidas.

La resistencia principal proveniente del área rural, rechazaba la globalización y la privatización de las empresas. Era una resistencia que se distanciaba de las consignas radicales provenientes de otros

grupos sociales que llamaban “leyes malditas” a todas las reformas que se habían implementado tales como la Participación Popular y la Reforma Educativa. Casualmente, los dirigentes que fundaron el actual Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) perteneciente a la coalición de organizaciones sociales que son parte del Gobierno boliviano, pasaron por la experiencia de los encuentros promovidos en torno a la Participación Popular y la Reforma educativa. Pero, se asociaron con dirigentes que criticaban radicalmente a estas reformas. Esa mezcla y disociación entre prácticas y relatos acompañó al nacimiento y evolución del nuevo concepto de participación social que se toma en cuenta en las propuestas de políticas de participación.

En 1997, con el ascenso del general, ex dictador y candidato de Acción Democrática Nacionalista (ADN) a la Presidencia de la República, se inició una crisis de Estado que culminaría varios años después. El inicio de los conflictos sociales que alimentaban el inicio de dicha crisis, ensanchaba el campo de acción para la participación social que, pasó de expresarse en su tradicional espacio de protesta y del novedoso espacio institucional, a ser interlocutora del Estado. Ese salto cualitativo ocurrió a partir de la convocatoria gubernamental a las “fuerzas sociales vivas” para elaborar conjuntamente un plan de gobierno. El “Primer Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI” produjo un cambio cualitativo en las relaciones entre el Estado y la Sociedad, ya que introdujo en el sentido común un derecho colectivo nuevo: el de la “sociedad civil” a definir, o arbitrar, el curso de la conducción estatal. Esto marcó una gran diferencia entre lo propuesto y el pasado inmediato, ya que en los cuatro años anteriores al primer espacio diálogo nacional, se realizaron las reformas más radicales con las poderosas fracciones burguesas, nacidas del capitalismo estatal. Si bien, en ese lapso, se inauguró la participación a nivel municipal; en contrapartida, según los datos del analista Roger Cortez, un 70 % de la población de las ciudades nunca llegó a experimentar esa apertura y, el gobierno central fue inflexible ante las demandas y presiones sociales para alterar su proyecto.

La convocatoria al Diálogo pareció muy natural, teniendo en cuenta que el movimiento popular estaba extenuado y sus organizaciones tradicionales como la Central Obrera Boliviana (COB) devastadas. Únicamente los indígenas de tierras bajas, los cocaleros y los sindicatos de maestros habían conseguido imponerse en algunas batallas; el resto, como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), no había logrado nada y, en el caso del sindicalismo minero y el movimiento estudiantil, se llegó al extremo de su desaparición de la escena política. En ese contexto, un amplio abanico de grupos sociales se apropió de la expresión “participación social” extendiéndola al uso

cotidiano. En muy poco tiempo, con el apoyo de la cooperación internacional, organismos no gubernamentales y la Iglesia Católica, el término fue difundido y cobró prestigio.

La modernización del Estado había complejizado la administración y tanto Banzer como sus colaboradores, experimentaron una sensación de vértigo al retomar las riendas gubernamentales. La propia línea opositora como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), reflejo de la clase dominante, no entendía que durante los últimos 15 años ya no era efectivo el control político e ideológico del nacionalismo sobre los campesinos e indígenas, ellos habían iniciado su propio camino para formular un proyecto alternativo de Estado. La demanda de una Asamblea Constituyente, la persistencia de las reivindicaciones indígenas sobre el territorio y la autodeterminación, la conformación de un “instrumento” político, eran indicaciones claras de una modificación significativa de la relación entre dominantes y dominados.

Los factores que ocultaban lo que ocurría eran, en primer lugar, la declinación de la intensidad de las protestas y en segundo lugar, la constancia de importantes niveles de votación en el campo conservador, que sobrepasaban los dos tercios del electorado. Era evidente la existencia de un desencaje entre la representación política y las nuevas prácticas de los representados. La sumisión en el plano electoral se acompañaba de una creciente autonomía política de los representados en los espacios locales y en el incremento de la noción de que la “sociedad civil” tenía el derecho a hacer conocer e imponer sus opiniones en la elaboración de políticas públicas. La “lucha contra la pobreza”, patrocinada por el Banco Mundial y varias agencias de Naciones Unidas abrió mayores oportunidades para que dirigentes de base de múltiples organizaciones reaviven estas ideas sobre la necesidad de la participación social.

Estas actividades fueron respaldadas por el gobierno de turno debido a las posibilidades de condonación de la deuda externa. Sin embargo, el malestar político se acumulaba. En el año 2000, la crisis política, el desarrollo del Foro Jubileo patrocinado por la Iglesia Católica y las consultas públicas del Diálogo II convocado por el Gobierno, promovían el debate y la movilización social. En dichos espacios, particularmente en el Diálogo y en el Foro Jubileo, se presentaron corrientes intensas que planteaban la base de una reforma política: Asamblea Constituyente, desmonopolización de la representación política y referendo como mecanismos de consulta sobre controversias entre el Estado y la sociedad. En ese momento histórico se iniciaba el aceleramiento del conflicto social y político, aumentando la brecha entre masas y conducción gubernamental.

## La necesidad de una nueva institucionalidad de participación y control social

Queda claro entonces, que el primer referente normativo que promueve el control social, es la Ley de Participación Popular (LPP), que tuvo continuidad en las leyes promulgadas posteriormente: Ley de Municipalidades y Ley del Diálogo. En esa línea, el primer mecanismo formal de control social fue el Comité de Vigilancia considerado por Ayo (2010), como uno de los pilares de la participación popular. Sin embargo, la importancia del control social no quedó relegada al Comité de Vigilancia, ya que se extendió a un seguimiento del uso de los recursos de alivio de la deuda (recursos HIPC), en la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, rebasando el ámbito municipal y extendiéndose al ámbito departamental y nacional. Frente a ello, existía la convicción en los Gobernantes de turno en el sentido que los alcances del Control Social se mantendrían en los límites de la Estrategia de reducción de la pobreza, cosa que no sucedió ya que poco a poco alimentó la capacidad de participación social en Bolivia.

En ese marco se podrían determinar cuatro momentos en el devenir del Control Social en Bolivia, a saber (Ayo 2010):

1. “La fase de creación del “modelo estatal” del control social, momento fijado por la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) y sus decretos reglamentarios, la Ley de Municipalidades y la Ley del Diálogo, cuya aprobación fue forzada por fuertes protestas de campesinos altiplánicos, indígenas de tierras bajas y sectores populares urbanos. Por primera vez en la historia se reconocía legalmente la potestad de control de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público. Con la Ley del Diálogo, la participación y el control social alcanzaron un rango semántico propio de una autonomía política de la Sociedad frente al Estado<sup>3</sup>. No obstante esto, los Comités de Vigilancia tuvieron grandes dificultades para cumplir su propósito: la carencia de recursos, luego solventada por el Estado, que convirtió a los controladores en órganos funcionales a los intereses del Estado y dependientes de los mismos; la politización/partidización a la que estaban sometidos; y la sobredimensionada dependencia respecto del Estado. El Estado creó al Comité lo cual no necesariamente coincidía con el desarrollo de una demanda social desde las organizaciones.

---

<sup>3</sup> El artículo primero de esa ley establece: “el control social sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza...” En el Artículo 25 agrega: “Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se entenderá por Control Social al 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”.

2. La fase de manifestación de la “otra sociedad” o de visibilización del “modelo social-corporativo” del control social. Frente al “golpe” de la LPP –una forma estatal de participación y control- se da un contragolpe social con marchas y bloqueos, que muestra la necesidad de entender que el control es un asunto más amplio que tiene que ver con la inclusión de otros actores, con sus propias formas de expresión y control tales como el Cabildo Municipal o la Asamblea de Comunidades realizados es torno a esos años. Así, el control no solo se concibió como un mecanismo, sino como una forma de vida, que el Comité de Vigilancia logró acrecentar, ya que la sociedad comenzaba a sentar denuncias constantemente en juzgados, policía y otras instancias estatales no necesariamente intermediadas por el Comité, pero siguiendo el espíritu inherente al Comité: la necesidad de controlar a los representantes.

3. La fase de nacionalización del control, momento avalado por el Jubileo 2000 y la Ley del Diálogo, donde nace el mecanismo de Control Social, con la decisiva participación de la Iglesia y de la Cooperación Internacional en su constitución. Por nacionalización entendemos, la posibilidad de un órgano de la sociedad civil de dialogar con el Estado no ya en un plano local sino departamental y hasta nacional. De ese modo se “nacionaliza” el control. Sin embargo, la conformación del Mecanismo de Control Social de la mano del Estado, exhibe una paradójica estatización de la sociedad controladora, siguiendo la premisa de lo que no está en ley no existe, a tiempo de promover una actitud de búsqueda de singularidad al margen del Estado o de confrontación directa con este. Además, el control se crea frente al funcionamiento deficiente del Comité. Para remediar el problema se crean más instituciones sin “reparar” las existentes. El mecanismo -a diferencia de la inflexibilidad legal del Comité- abre sus puertas a cuanta organización se presente, con el riesgo de absorber variada gama de oportunistas que ven en esta institución un instrumento para subsistir.

4. La fase de competencia e inclusión de otros actores en el control. Es en realidad un escenario prospectivo o de recomendación para el devenir del control. Existe una notable falencia: no discernimos a quién capacitamos en qué, quién merece más recursos, quién se articula mejor con sus bases, en definitiva, quién es más útil en ese esfuerzo de consolidar el involucramiento de la sociedad civil en el Estado. No hacer una inclusión más

diferenciada es promover una Bolivia moderna en el diseño, pero paralela a la otra Bolivia, la de carne y hueso.”

Es en este último punto en el que se debe hacer un alto para realizar algunas recomendaciones con las cuales debería contar la propuesta de política pública de participación y control social en Bolivia reflejada en una ley elaborada por el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. Dichas recomendaciones contemplan los principales elementos de diseño institucional que garantizarían un “buen control”, entendiendo por buen control el cumplimiento de ciertos parámetros<sup>4</sup> basados en la experiencia descrita al inicio de este documento:

El primero de estos parámetros tiene que ver con la existencia de la autonomía, referida al Control Social en su relación con el Estado. Se parte de la premisa de que un control eficiente se produce cuando la sociedad civil ejerce vigilancia sobre las políticas públicas del Estado sin depender de él (en cuyo caso de hablaría de cooptación estatal). El segundo parámetro tiene que ver con el concepto de Territorialidad, referido al control y a la participación en su relación con el alcance territorial. Un control y una participación eficientes se producen cuando la sociedad civil ejerce vigilancia sobre las políticas públicas del Estado en sus diversos niveles territoriales (nacional, departamental y municipal) además de participar en las decisiones de gestión pública en similar espacio. El tercer parámetro se relaciona con la Estrategia, referida a la posibilidad de lograr un control concentrado. Se parte de la tesis de que un control eficiente se produce cuando la sociedad civil tiene la capacidad de priorizar las áreas de control, otorgando mayor jerarquía a algunas respecto a otras. Gestión, referido al control en su relación con la gestión pública, entendida como el momento de encuentro del Estado con la sociedad civil. Se parte de la base de que un control eficiente se produce cuando la sociedad civil participa en la gestión pública conjuntamente con un Estado que preserva su autonomía y con el que establece un pacto democrático de cooperación mutua. Democracia, referido al control en su relación con los mecanismos de selección de los controladores. Un control eficiente se produce cuando la sociedad civil está representada por controladores elegidos en base a la participación de todos los ciudadanos mayores de edad del territorio en cuestión, que hayan tenido suficiente información para proceder a seleccionar a sus representantes y que con ésta –la información– hayan logrado deliberar sobre la pertinencia de elegir a un determinado candidato. Equidad, referida al control como un derecho no solamente restringido a determinadas organizaciones sino a todos los ciudadanos por igual. Se parte de la premisa de que el control sólo será pleno si todos los ciudadanos

---

<sup>4</sup> A fines de 2011 Diego Ayo realizó un trabajo para la fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM) que rescata estos nueve parámetros mínimos que debería tomar en cuenta la nueva propuesta de Ley de Participación y Control Social elaborada por el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. Dicho trabajo no fue publicado hasta la fecha. Este documento sistematiza la propuesta de Ayo.

tienen derecho a ejercer el control y la participación con igualdad de oportunidades. Presupuesto, referido a la capacidad de la sociedad civil de consolidar un control integral. Se parte de la base de que un control eficiente se produce cuando la sociedad civil establece reglas y prácticas claras para eliminar o, al menos reducir, la injerencia de grupos de poder en la gestión pública municipal, promover una adecuada asignación fiscal a grupos marginales; facilitar el acceso a recursos públicos obtenidos por mérito y consolidar la existencia de transferencias institucionales automáticas. Meritocracia, referido al control en su relación con la posibilidad de instituir mecanismos de capacitación y formación para los controladores/participadores de la sociedad civil. Se parte de la tesis de que un control eficiente se produce cuando existen instituciones estables de formación de líderes sociales encargados de participar y controlar la gestión pública (autonómica) y, por lo tanto, cuando se cuenta con controladores/participadores dotados de conocimientos técnicos especializados en el manejo y funcionamiento de la administración pública. Integridad, referida al control en cuanto a su condición de horizonte normativo (lo que debería ser y hacerse) tanto como en cuanto a su condición como mecanismo práctico (lo que puede hacerse con las herramientas y mecanismos reconocidos). Un control eficiente se produce cuando la labor de control tiene una meta prescriptiva clara (el deber ser del control) pero además tiene instrumentos concretos para ser aplicada (el poder ser del control). Por ende, la tesis que guía este punto es que se debe tener claridad conceptual sobre lo que puede hacer el control social sin que esa demarcación lleve a postular un horizonte prescriptivo que no le corresponde: la fiscalización y/u otras tareas de cogobierno, con lo que deja de ser control social y se convierte en dispositivo estatal.

Finalmente, después de plantear estos parámetros y con relación a la norma existente, hacer algunas observaciones.

En cuanto a la autonomía de la sociedad civil, se debería tener un contenido que disminuya el talante estatista tan marcado. Se percibe un exceso de prerrogativas para el Estado en desmedro de la sociedad. Por tanto, se debe eliminar las palabras imperativas (“el Estado instituirá mecanismos...”) y suplirlas por palabras conciliadoras (“el Estado facilitará la creación de mecanismos”). Adicionalmente se propone realizar una clarificación exhaustiva sobre la otorgación de fondos públicos a los controladores/participadores de la forma más soberana posible. No debe verse esta recepción de dinero público como un favor estatal. Por tanto, lo más sensato es considerar la creación de un Fondo cuyos recursos sean establecidos por fórmula y entregados de forma automática una sola vez por año. Por otro lado, en lo referente a la rendición de cuentas del Control, sobre los recursos públicos, ésta debe ser a la misma Contraloría y no, bajo ninguna circunstancia a la Autonomía en la que se participa y controla. Se deben eliminar aquellos artículos que traten de imponer la orientación en la inversión de los recursos públicos otorgados a los controladores/participadores. A lo sumo pueden darse algunos parámetros

generales pero el uso que debe darse a estos recursos debe ser de decisión de ellos mismos. Dentro de la propuesta se deben establecer incentivos institucionales que faciliten cierta orientación en el uso de los recursos públicos. Por ejemplo, otorgando más recursos a aquellos controladores/participadores autonómicos que prioricen determinada forma de control o determinadas partidas de gasto. Vale decir, se debería crear no sólo un Fondo de Control sino que éste funcione con determinadas reglas de incentivos variados.

En cuanto a la territorialidad, no se debe instituir un órgano superior de control, que establezca jerarquías entre controladores y participadores. Sin embargo, se debe crear un ente de supervisión de la marcha de los mecanismos encargados de esta labor diseminados en torno a las diversas autonomías. No debe ser estatal aunque tampoco debe supeditarse a las organizaciones sociales clásicas pro Estado. Debe ser un órgano compuesto de miembros elegidos en posibles encuentros de controladores y participadores. El propósito es superar la incidencia sólo local (sea cual sea el nivel autonómico) e influir en los niveles departamental y nacional. Por otro lado, se deben considerar mecanismos de participación concurrente; así como hay reglas claras para desarrollar la planificación participativa municipal y/o se impulsó una dinámica de diálogos departamentales y nacionales, es necesario que el anteproyecto defina estos espacios y, además, por ejemplo, la correlación entre aquellos mecanismos municipales y sus pares departamentales.

En cuanto a la estrategia, considerar una agenda de control y participación, incluyendo la posibilidad de que los controladores y participadores tengan una agenda de trabajo que posibilite priorizar determinadas áreas y competencias en un espacio de tiempo quinquenal (o trienal). De modo que no se pretenda controlar todo en un solo año, sino distintos aspectos en forma gradual y de acuerdo a la importancia asignada por un plan específico. La forma de insertar esta propuesta en el anteproyecto es condicionando la obtención de apoyo estatal (en asistencia técnica) y/o financiamiento público a la presentación de esta agenda.

En cuanto a la gestión, se debe tener presente la distinción entre control y fiscalización, de lo contrario la sociedad acaba usurpando las funciones de los poderes del Estado. De ese modo, se debe enfatizar que la posibilidad de incidir en el Estado se restringe a comentar el desempeño de los diversos órganos estatales. Aún en caso de pretender incidir no en el desempeño sino en el diseño de las instituciones y/o políticas públicas, su alcance llega hasta donde comienzan las labores del Estado en sus distintas formas. Vale decir, tienen el derecho a proponer anteproyectos de ley pero no decidir si van (o no), labor que queda a cargo de la Asamblea Legislativa. En cuanto a la democracia, sea cual sea el mecanismo de (s) elección de autoridades (en este caso aludiendo a aquellas encargadas del control y la participación), todos los ciudadanos mayores de edad deben tener el derecho de participar con voz y voto

en la elección de sus autoridades de control. En caso de que el método de selección sea la rotación, no puede restringirse este sistema, por ejemplo, a algunos comunarios de mejor condición social, frente a otros menos favorecidos. Todos deben contar con la oportunidad de ser parte del cupo de autoridades comunales. Por ende, se debe incluir en el anteproyecto la obligatoriedad de que todos los ciudadanos sin excepción, mayores de edad, formen parte de los mecanismos de selección de las autoridades encargadas del control y la participación. Al margen de las particularidades del método electivo comunal, todos los ciudadanos que conviven en la jurisdicción territorial respectiva deben tener el derecho de ser informados sobre quienes acceden a determinados cargos y sobre los tópicos que se discuten en el seno comunal. No se puede caer, en nombre de supuestas democracias ancestrales, en una oligarquización de la política, donde quienes participan lo hagan sin información o mal informados, cumpliendo órdenes de sus líderes vecinales, indígenas o campesinos, amparados en un manto de legitimidad proveniente de su condición social. El anteproyecto debe dejar clara la obligatoriedad de las autoridades del control y participación de informar a sus bases. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que, independientemente de las formas de organización local, todos los ciudadanos deben no sólo participar (por ejemplo, levantando la mano para dar respaldo) sino deliberar, de modo tal que cada decisión tomada sea efecto de la reflexión individual y no de consensos compulsivos. El anteproyecto debe señalar que los derechos democráticos comunes comprenden tanto la participación, la información y, además, la deliberación. El anteproyecto debe ser menos reduccionista, limitándose a hablar de la “democracia participativa”. Se debe establecer con precisión los términos a ser usados, de tal manera que no se utilice en forma abstracta palabras como “democracia con innovaciones”, “democracia alternativa” y demás que dejan una aureola de ambigüedad. Se precisa una clarificación de conceptos. Pero no sólo eso, sino la firme certeza de que la democracia – “demodiversidad”- compleja y rica existente en la Constitución, ha sido reconocida en sus variantes representativa, directa y étnica.

En cuanto a la equidad, el anteproyecto debe ser muy claro en posibilitar la participación de todos los ciudadanos en las tareas de control y participación. No se debe, para ese efecto, pertenecer, como condición sine qua non, a organización colectiva alguna. Más allá de pretender decantarse como diseñadores de ley por aquellas organizaciones que posibilitaron el “quiebre del modelo neoliberal”, es importante no perder de vista la objetividad, que a su vez, resta toda equidad en la participación y el control. No se puede atar este derecho a pertenencia institucional colectiva alguna.

Con relación a las organizaciones de participación y control, el párrafo previo no quiere decir que no se pueda formar parte de alguna institución (de identidad colectiva). Sin embargo, en ese caso se debe dar pie a que todas las instituciones, aquellos actores sociales colectivos, tengan similar derecho. No se debe añadir el vocablo “popular” insinuando la existencia de otras organizaciones “no populares” que

quedarían marginadas. El anteproyecto se debe limitar a permitir la participación de todos los actores sociales que así lo deseen.

En cuanto al presupuesto, se debe evitar que grupos de presión se impongan al margen de las demandas de la sociedad civil. La única garantía es que el anteproyecto contemple instrumentos y plataformas de participación claras y sistemáticas. Vale decir, que obliguen a que todo ciudadano que desee obtener algo del presupuesto público concurre con estas herramientas y en los mismos escenarios, partiendo de la premisa de que sólo así se transparenta la distribución de los recursos públicos. Se debe dejar en claro que en el nivel de la jurisdicción territorial autonómica sólo hay un plan al que se debe hacer seguimiento: el plan autonómico respectivo. De lo contrario, pululan planes sectoriales (de agua, educación entre otros) al margen del control oficial.

Por otro lado, se debe dejar claro en el anteproyecto, que el órgano de control y participación debe privilegiar el uso de los recursos focalizados, vale decir, aquellos destinados a sectores vulnerables y/o que cuentan con partidas propias (por ejemplo, el Seguro Materno). En todo caso, la norma debe señalar expresamente este derecho y obligación, enfatizando la necesidad de que no sólo se controle la ejecución de estos recursos sino sus efectos. Finalmente en cuanto al presupuesto, el anteproyecto debe tener en cuenta que por mandato de otras normas se van creando obligaciones autonómicas que no pueden ser pasadas por alto.

En cuanto a la meritocracia, es importante tener en cuenta la necesidad de formar a las autoridades encargadas del control y la participación. El anteproyecto debe incluir la creación de un sistema de capacitación integral que más que incrementar partidas fiscales hacia ese rubro, promueva el establecimiento de lazos institucionales (universidades, ONGs, técnicos departamentales, entre otros) dedicados a consolidar mecanismos estables de formación. No basta apelar a la sabiduría ancestral. Se requiere instruir a los posibles controladores de la gestión pública (autonómica).

Finalmente, con relación a la integridad, el anteproyecto es generoso en su recuerdo de la democracia directa en un sentido discursivo. Sólo en un artículo hace referencia a los mecanismos de modo concreto. De tal manera, se reconoce al referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa como formas de ampliación de este tipo de democracia. Sin embargo, no se conecta esta mención al rol de los controladores y participantes. Este debe ser un aspecto que quede muy claro dada la importancia de lo que se proclama reiteradamente en la norma: la apertura a nuevas formas de democracia.

A partir de esta rápida sistematización de la experiencia histórica y de los aportes de analistas con relación al futuro de la participación y el control social en Bolivia, vemos que el anteproyecto debe prestar

mucha atención a los parámetros descritos, profundizando el análisis en los temas “presupuesto” y “territorialidad”. Una política pública tan importante en el desarrollo y la continuidad de la participación social en Bolivia, merece mucha atención para promover en mayor medida la democracia y generar gobernabilidad con legitimidad en el país.

## Bibliografía

1. AYO, D. (2004) *El control social en Bolivia: Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social*. Santa Cruz: Editorial El País.
2. AYO, D. (2011) *El control y la participación en Bolivia. En busca de una legislación acorde a los avances y obstáculos de la incidencia de la sociedad civil en la gestión pública (autonómica)*. La Paz: Editorial FBDM.
3. ALEM, A. (2007) *La participación indígena en Bolivia, “Refundar en clave de pluralidad”*. La Paz.
4. CHOQUE, R. (2011) *Proceso de descolonización*, en Gonzalo Gosalves y Jorge Dulong (coord.), *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*, La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
5. CORTEZ, R. (2010) *Del socialismo real al autogobierno consciente*, en Gonzalo Gosalves y Jorge Dulong (coord.), *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*, La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
6. CORTÉZ, R. (2010) *Participación y control social: piezas clave de la construcción democrática y la autodeterminación social*. La Paz: Editorial FBDM.
7. CUNILL GRAU, N. (2003) *Responsabilización por el control social*. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
8. ESPAÑA, R. ROZO, P. ESPAÑA, J. PÉREZ, J.A. (2004) *El control social en Bolivia: un aporte a la reflexión y discusión*. La Paz: Editores Plural.