



Plataforma
por la Democracia
y la Ciudadanía



Cebem
Centro Boliviano de
Estudios Multidisciplinarios

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL

Mario Galindo Soza

La Paz - Bolivia

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL

La Paz - Bolivia

Título:

La Participación Ciudadana y el Control Social

Autor:

Dr. Mario Galindo Soza

CEBEM:

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

Calle Pinilla No. 291, esq. Av. 6 de Agosto

Teléfonos: (591-2) 2432910-2432911 . Fax: (591-2) 2431184

www.cebem.org

La Paz - Bolivia

Impresión:

Punto de encuentro

encuentro@entelnet.bo

Diagramación:

Gualberto A. Lima Chalco

gualberto.adrian@gmail.com

Presentación

El Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) presenta esta contribución de nuestro investigador Mario Galindo Soza, *La Participación Ciudadana y el Control Social*, la que nació como una herramienta de capacitación y de información para las organizaciones de la sociedad civil, involucradas en el control social, y en la participación ciudadana.

El proyecto de “Seguimiento al cumplimiento de la Oferta Electoral”, que el CEBEM ha venido desarrollando desde el año 2013, en coordinación con la Plataforma Ciudadana por el Voto informado primero, hoy convertida en la Plataforma por la Democracia y la Ciudadanía, compuesta por más de 24 organizaciones, incluidas las universidades públicas más importantes del país, y especialmente coordinado con la organización REDES, ha servido de base, para llevar adelante acciones de participación ciudadana y control social, que sistematizadas, y ampliadas en un contexto de mayor amplitud, se han volcado en este texto.

Este proyecto ha logrado generar una red de organizaciones de la sociedad civil, Organismos de Control Social, Juntas Vecinales, organizaciones de jóvenes y mujeres, universidades, colegios profesionales, Comités Cívicos en La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija y Beni. Esta red abarca más de 60 organizaciones de la sociedad civil, que están esperando este texto ansiosamente y listos para procesos de capacitación y actualización en sus labores de participación ciudadana y control social.

Cabe señalar que se busca en este texto, recorrer la historia de la participación ciudadana y el control social, revisar su base teórica y su normativa vigente (se incluye anexos en CD, sobre la ley nacional, la departamental de Pando –la única aprobada a ese nivel de gobierno-, y la municipal de La Paz –la primera y más completa). Asimismo el concepto base, que es el de ciudadanía, es examinado y analizado para que exista solvencia en la conceptualización posterior del tema central, el de la participación ciudadana y el control social. Así sentadas las bases, se desarrolla el concepto y la praxis de la participación ciudadana.

De la misma manera, se hace una explicación del objeto de la participación ciudadana y el control social, que es la gestión pública, para que se comprenda, donde se aplican estos elementos. Con todo ello se ingresa a trabajar el concepto y los medios del control social, Se realiza una tipología del control social y se recorren los instrumentos y herramientas del control social, de la manera más práctica posible, de tal manera que el texto sirva a las organizaciones de la sociedad civil, que participan del control social, a aplicar las mismas de manera simple y clara.

Se concluye comentando y analizando la ley nacional de participación ciudadana y control social, la departamental disponible (de Pando), y la municipal (de La Paz).

Una última parte del libro se dedica a hablar de la corrupción, de la ética en la función pública y de la transparencia en el Estado. Con ello, se cierra un análisis que consideramos es bastante completo, relativa a la participación ciudadana y al control social.

Este texto era necesario, porque actualiza conceptos, lecturas e instrumentos de la participación ciudadana y el control social. Las publicaciones del CLAD y de otros entes relacionados al tema, desde los años 1970's a los 1990's, debían ser remozados; Nuria Cunill y otros expertos en el tema, han revisado varios de sus conceptos y propuestas y eso también es recogido en el libro, por lo que se trata de un aporte muy valioso, útil y proactivo, para una sociedad civil ;sedienta de democracia participativa.

Plataforma por la Democracia y la Ciudadanía

INDICE

1. Introducción contexto
2. Historia de la participación ciudadana y el control social
 - 2.1. En el mundo
 - 2.2. En Bolivia
3. La Democracia como base para la participación ciudadana y el control social
 - 3.1. Tipos de Democracia
 - 3.2. Democracia y gobernabilidad
 - 3.3. La Democracia participativa
4. Marco normativo
5. La Ciudadanía
6. La participación Ciudadana
 - 6.1. Tipos de participación ciudadana
 - 6.2. La participación ciudadana en el marco de las políticas públicas
 - 6.3. La planificación participativa
7. La gestión pública
 - 7.1. Conceptos de gestión pública
 - 7.2. Ingresos y gastos fiscales
 - 7.3. Sistema de Planificación Integral del Estado
 - 7.4. La gestión pública, la gobernabilidad y la gobernanza
 - 7.5. Sistemas de Administración Financiera y no financiera
 - 7.6. Presupuesto y Evaluación presupuestaria y financiera
 - 7.7. Contrataciones del Estado
 - 7.8. Gestión pública participativa
8. El control social
 - 8.1. Control
 - 8.2. Control gubernamental
 - 8.3. Control social
9. Los tipos de control social
 - 9.1. Rendición de cuentas
 - 9.2. Accountability/responsividad/responsabilidad
 - 9.3. Denuncia y sus procedimientos
 - 9.4. Control social y control gubernamental
10. Los instrumentos y herramientas del control social

10.1. Instrumentos del control social

10.2. Lineamientos e instrumentos técnicos para el ejercicio de la participación y el control social

11. La Ley Nacional de Participación y Control Social
12. Las leyes municipales de Participación y Control Social
13. Las leyes departamentales de Participación y Control Social
14. La corrupción
15. La ética en la función pública
16. La transparencia en el Estado

Anexos

Anexo 1 Catalogo competencial

Anexo 2 Ley Nacional de Participación y Control Social

Anexo 3 Ley Municipal de Participación y Control Social de La Paz

Anexo 4 Ley Departamental de Participación y Control Social de Tarija

1. Introducción y contexto

Bolivia experimenta un proceso de transformación institucional, normativa y de sentido común de época. El proceso de transformación implica valoración, construcción y fortalecimiento de prácticas sociales en diversas escalas y en distintos momentos. Bolivia se autodefine como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.

Estado es una sociedad establecida en un territorio, con gobierno y con sus normas, es la sociedad políticamente organizada, es la interrelación de territorio y población mediados por una gobernanza y su legislación conductual. Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. El Gobierno es Ejerce a través del Conjunto de Órganos el Poder Público.

La Soberanía reside en el pueblo. La administración pública se expresa como un conjunto de órganos administrativos que realizan actividades destinadas a la provisión de bienes, obras y servicios para beneficio de la sociedad.

Por tanto el nuevo ordenamiento orgánico y sistémico de Bolivia es:



Fuente: Elaboración propia

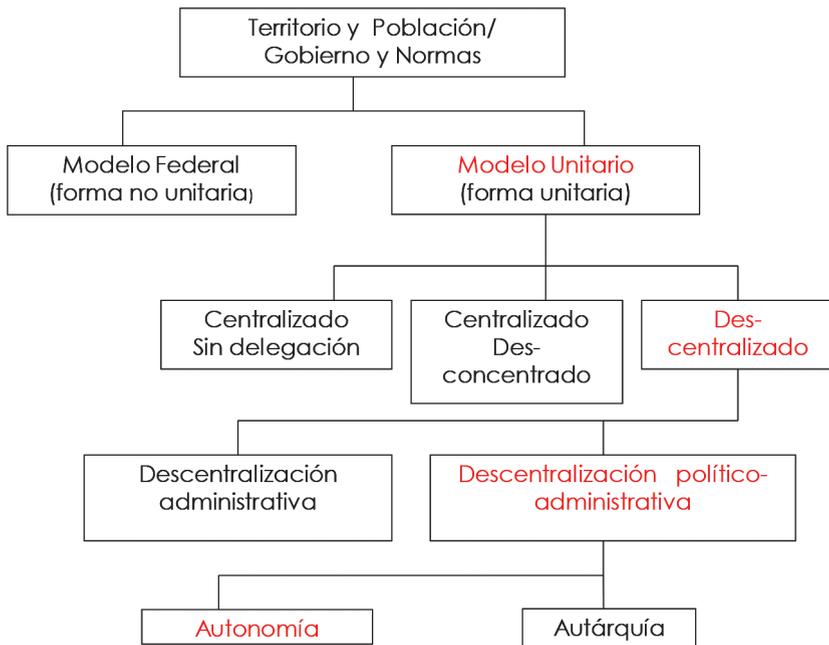
Otros órganos del Estado son:

- Defensoría del Pueblo
- Procuraduría del Estado
- Fuerzas Armadas
- Policía Nacional

Y órganos a nivel local son:

- Defensorías del Consumidor
- Defensorías del Niño y el adolescente
- Servicios Legales Integrales de la Mujer
- Centros Integrales de Justicia

Al mismo tiempo, la descentralización político-administrativa se expresa así:



Fuente: Elaboración propia

Con lo que la estructura de los diferentes tipos de autonomías sería el siguiente:

Estado Autonómico

NIVEL NACIONAL		
AUTONOMIA DEPARTAMENTAL	AUTONOMIA MUNICIPAL	AUTONOMIA INDIGENA ORIGINARIO CAMPESINA
AUTONOMIA REGIONAL (1)		

(1) No tiene cualidad legislativa

Fuente: Elaboración propia

El Pluralismo (político, cultural, lingüístico, económico, jurídico) del Estado Plurinacional, se expresa en una Sociedad plural en un Estado plural. Los principios básico constitucionales de este modelo son:

- Vivir Bien.
- Descolonización.
- Despatriarcalización.
- Democracia intercultural.
- Socialismo Comunitario.

En este marco, la participación ciudadana, ¿es un derecho no reclamado? El Art. 242 de la CPE sobre Participación y Control Social, define la Participación así:

- Es ejercer ciudadanía y construir valor público.
- Participar en la formulación de las políticas de Estado.
- Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
- Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
- Generar un manejo transparente de la información y el uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
- Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la ley.
- Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
- Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.
- Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
- Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
- Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

La participación ciudadana implica que:

- El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.
- 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.
- Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.
- La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.
- La sociedad se organizará para definir la estructura y composición de la participación social.
- Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control por parte de la sociedad.

La nueva democracia asume como fundamento la participación ciudadana y tiene en el control social la herramienta de la corresponsabilidad en cuanto al pleno cumplimiento de los objetivos de gestión.

Los escenarios de participación ciudadana en Bolivia, se expresan en la CPE. A lo largo de la CPE se encuentra referencias fundamentales y consecuencias que deben derivarse de la participación popular, como son, por ejemplo, la revocatoria del mandato o las propias elecciones de los representantes, que tomarán como referencia los informes derivados del Control Social ejercido sobre la gestión estatal.

La participación ciudadana y el control social permiten coadyuvar en la definición de cargos en los órganos y funciones estatales:

- Informes para revocatoria de mandato.
- Denuncias sobre mala gestión y corrupción.
- Apoyar al órgano electoral para examinar problemas en las candidaturas.

La participación ciudadana y el control social en la Gestión Pública también se expresan, de distintas maneras:

- Formulación de políticas.
- Control en todos los niveles.
- Generación de transparencia.
- Pronunciamiento sobre informes de gestión.
- Coordinación del desarrollo de la gestión pública con el Estado.
- Vigilancia de la gestión de los servicios públicos.

La participación ciudadana y el control social en la Legislación también se materializan de otras formas, como ser en apoyar la construcción colectiva de leyes.

La participación ciudadana y el control social se pronuncian en casos específicos en salud, servicios básicos, como derecho político, en defensa del Estado, en la economía. Para hacer efectivo el derecho a la salud (Arts. 18 y 40 de la CPE) y el acceso a los servicios básicos (Art. 20 de la CPE) debe existir control social como garantía de participación de la población organizada en la toma de decisiones. Todas las personas tienen derecho

a la salud. El Estado garantiza la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna (Art. 18, I-II de la CPE).

La participación ciudadana y el control social son un derecho político, que consiste en participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de representantes, de manera individual o colectiva. Hay casos específicos en salud, servicios básicos, como derecho político, en defensa del Estado, en la economía.

La participación ciudadana y el control social en el tema económico, se visualiza en la CPE que especifica que, entre los objetivos a cumplir en las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, se encuentra la de “garantizar la participación y el control social sobre su organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios”. (Art. 309.5 de la CPE).

En el Catálogo de Derecho de la CPE, se otorga el mismo rango constitucional e igualdad jerárquica a los derechos colectivos respecto a los individuales.

Los Derechos fundamentales Son aquellos derechos considerados irrenunciables, debido a que limitar, restringir y vulnerar el ejercicio de uno de ellos impide el ejercicio de los demás derechos, p. ej.: restringir el derecho de acceso al agua afecta el ejercicio de mi derecho a la salud y en consecuencia a la vida; por ello, se constituyen en prioritarios para que sean atendidos por el Estado a través de políticas públicas.

Los Derechos fundamentales son:

- A la vida.
- Integridad física, psicológica y sexual (se prohíbe las torturas, tratos crueles, violencia doméstica).
- Salud (universal sin exclusiones).
- A la educación (universal para todos).
- Al agua y alimentación (seguridad alimentaria).
- Hábitat y vivienda.
- A los servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones).

Lo mismo en los Derechos civiles entre los que se pueden señalar:

- Autoidentificación cultural.
- Intimidad, honor y dignidad.
- Libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto.
- Libertad de reunión y asociación.
- Petición individual o colectiva, oral o escrita.
- Inviolabilidad de domicilio y secreto de comunicaciones privadas.
- Acceso a la información y comunicación.
- A expresar y difundir libremente pensamiento u opiniones.
- Libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio.

Y en los Derechos políticos relatar el de Participar en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o a través de sus representantes (sufragar, elegir, ser consultado, etc.).

En los Derechos colectivos se mencionan los siguientes:

- Derechos de las naciones y pueblos indígena, originario campesinos
 - A su identidad cultural.
 - A existir libremente.
 - Territorialidad.
 - Libre determinación.
 - Protección de sus saberes tradicionales.
 - A que sus instituciones formen parte de la estructura del Estado.
 - A su hábitat (territorios).
 - Consulta.
 - Participación.
 - Reproducción de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos.
- Educación (regular, alternativa, especial y superior, está compuesta por instituciones educativas fiscales, privadas y de convenio. Tiene carácter intra-intercultural y bilingüe, obligatoria hasta el bachillerato, la educación fiscal es gratuita en todos sus niveles. Se garantiza autonomías universitarias y las universidades privadas).
- Salud.

- Derechos ambientales
- A gozar de un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado.
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Salud y a la seguridad social (calidad de vida, bienestar, seguro universal y acceso a servicios públicos).
 - Medicina tradicional (medicamentos naturales).
- Trabajo y empleo (en condiciones de dignidad, seguridad industrial, higiene, estabilidad laboral, salario justo, no discriminación).
- Propiedad privada (individual o colectiva, garantizando la sucesión hereditaria).
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derecho de la niñez, adolescencia y juventud (al desarrollo integral, a crecer en el seno de una familia, a la identidad, a recibir servicios, a la formación integral).
- Familias (en las que todos los integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades).
- Adultos mayores (vejez digna, renta vitalicia, protección, recreación, descanso).
- Personas con discapacidad (protección familiar y estatal, educación y salud, comunicación con lenguaje alternativo, condiciones laborales, no discriminación).
- Personas privadas de su libertad (respeto a su dignidad, a comunicarse con su defensor y personas allegadas, a trabajar y estudiar en centros penitenciarios).
- Derechos de usuarios y consumidores (suministro de alimentos, medicamentos y productos de calidad, información sobre los contenidos de los productos y características de los servicios).

Por su parte los deberes en el texto constitucional se expresan en el Art. 108: CPE.

- Conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.
- Conocer, respetar y promover los derechos reconocidos en la Constitución.
- Promover y difundir la práctica de los valores y principios que proclama la Constitución.
- Defender, promover y contribuir al derecho a la paz y fomentar la cultura de paz.
- Trabajar según su capacidad física e intelectual, en actividades lícitas y socialmente útiles.
- Formarse en el sistema educativo hasta el bachillerato.
- Tributar en proporción a su capacidad económica, conforme a ley.
- Denunciar y combatir todos los actos de corrupción.

- Asistir, alimentar y educar a las hijas e hijos.
- Asistir, proteger y socorrer a sus ascendientes.
- Socorrer con todo el apoyo necesario, en casos de desastres naturales y otras contingencias.
- Prestar el servicio militar, obligatorio para los varones.
- Defender la unidad, la soberanía y la integridad territorial de Bolivia, y respetar sus símbolos y valores.
- Resguardar, defender y proteger el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia.
- Proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar los derechos de las futuras generaciones.
- Proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos.

Las Garantías jurisdiccionales y Acciones de defensa en la CPE son las que se expresan en las sentencias emitidas están sometidas al control constitucional por el Tribunal Constitucional.

Las Garantías constitucionales se expresan en que en la CPE, se reafirma que el individuo (mujer u hombre) es el sujeto con capacidad de exigir ante los tribunales tanto nacional como internacional la protección de sus derechos que le son inherentes por su naturaleza de ser humano.

Se incorpora instrumentos de defensa de los derechos colectivos, con el mismo rango constitucional que para las individuales.

El art. 14 de la CPE habla de los Derechos fundamentales y Garantías constitucionales, y entre ellos se menciona que:

- No hay ciudadanos de primera ni de segunda.
- El color de la piel u origen étnico no da ventajas a unos sobre otros.
- Se garantiza que haya equidad e igualdad de género.
- Se garantiza que la opción sexual no sea criminalizada.
- Se garantiza que el credo religioso, ideológico o filosófico no sea objeto de persecución o sanción.

Por otra parte, los arts. 125, 126 de la CPE se refieren a la Acción de libertad, señalando que es una acción (no un recurso) constitucional que garantiza el derecho a la vida, el derecho a un debido proceso, el derecho a no ser perseguido ilegalmente y el derecho a no ser privado de libertad de modo ilegal. Se ejercita sin formalidades procesales (abogado, papeles formales o impresión computarizada) y se realiza ante cualquier juez o tribunal en materia penal para que éste resguarde la vida y el derecho a la libertad de quien lo solicita.

Los arts. 128, 129 de la CPE, hablan de la acción de amparo constitucional, que se interpone contra actos u omisiones ilegales o indebidos de servidores públicos, que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir derechos reconocidos por la Constitución y la ley. Se incorpora el plazo de interposición de 6 meses.

Los arts. 130, 131 de la CPE, hacen hincapié en la acción de protección de privacidad, conocida como "habeas data", es una acción que protege los datos personales (edad, sexo, enfermedad, pertenencia política, etc.) de cada quien y que figuran en centros de identificación, registro electoral, registros médicos, sistemas bancarios, etc. Estos datos son de propiedad exclusiva de su titular; por ello se establece que toda persona puede interponer esta acción cuando crea que está impedida de conocer sus datos, objetada en su eliminación, negada en la obtención de sus propios datos o, en su caso, impedida en la rectificación de los mismos.

Los arts. 132 y 133 de la CPE, se refieren a la acción de inconstitucionalidad, que se interpone por cualquier persona afectada por una ley, decreto o cualquier tipo de resolución que sea contraria a la CPE. La inconstitucionalidad declarada por sentencia, supone la inaplicabilidad de la norma impugnada.

El art. 134 de la CPE, se refiere a la acción de cumplimiento, que se aplica contra los servidores públicos que incumplan la Constitución o leyes, para que mediante sentencia se obligue al demandado el cumplimiento inmediato del deber omitido.

Los arts.: 135, 136 de la CPE. Hablan de la Acción Popular, que es aplicable contra los actos u omisiones cometidas por autoridades o personas individuales o colectivas que violen, amenacen violar derechos e intereses colectivos reconocidos por la CPE.

El tema del Control social responsable está en los arts. 241 y 242 de la CPE. (Participación y Control Social). En los mismos el Control social se refiere a que el pueblo participa en

la toma de decisiones públicas y ejerce control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado. La sociedad civil establecerá sus propias normas y funcionamiento para cumplir estas funciones. El control social constitucionalizado es funcional y transversal en relación con todas las entidades públicas para efectivizar la participación social en la gestión pública.

Por su parte la Ley Marco de Autonomías (LMAD), en su art. 138 (De la participación social y el Control social) señala que es la normativa de los gobiernos autónomos la que debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros, de conformidad a las previsiones de la ley correspondiente. La participación social se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley.

Hay una nueva cultura de la responsabilidad individual y colectiva. Los retos y tareas de la participación y del control social se reflejan en pensar y actuar constructivamente en la transformación del país a través de sus instituciones y sus procesos de gestión.

Hay una nueva ética del nosotros. Un Proceso creciente de capacitación de la sociedad civil en correspondencia con la responsabilidad política colectiva e individual.

Para resumir, la participación ciudadana y el control social se expresa en que:

- I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.
- II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales o que presten servicios públicos.
- III. La Ley establecerá las organizaciones y entidades que harán efectiva la participación y el control social, y regulará el alcance, funcionamiento y procedimientos de los mecanismos del control social.
- IV. La sociedad civil organizada determinará la estructura y composición de la participación y control social.
- V. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control por parte de la sociedad.

2. Historia de la participación ciudadana y el control social

La participación ciudadana existe desde que existe Estado. Estado existe desde que el hombre organizó la sociedad en que vivía en la sociedad primitiva, en tribus, comunidades y llegó a aldeas.

La participación ciudadana exige una condición, la de ciudadanía. Se puede decir que ciudadanos, hay en el mundo, desde que se crean ciudades, con gobiernos propios. Las primeras Ciudades-Estado fueron las de los griegos. Atenas, Esparta y otras más, que surgieron 1.000 AC. La historia de Atenas se extiende más de tres mil años, lo que la convierte en una de las ciudades habitadas más antiguas. Durante la época clásica de Grecia, fue una poderosa ciudad estado que surgió junto con el desarrollo de la navegación marítima del puerto de El Pireo y que tuvo un papel fundamental en el desarrollo de la democracia. También fue un centro cultural donde vivieron muchos de los grandes artistas, escritores y filósofos de la Antigüedad. Estas contribuciones de Atenas al pensamiento de su época tuvieron una gran influencia en el desarrollo de Grecia, de Roma y de la cultura occidental.

La presencia más antigua de una población humana en Atenas ha sido datada entre el undécimo y el séptimo milenio a. C. Hacia el 1400 a. C., en la eramicénica, Atenas ya era una población importante, que poseía una fortaleza ubicada en la Acrópolis, dotada de los característicos muros ciclópeos. No se conoce si Atenas fue destruida al final de la era micénica, hacia el 1200 a. C., como ocurrió con otras ciudades, pero sí le afectó el declive de la civilización urbana que se produjo en los siglos siguientes.

Durante el primer milenio a. C., Atenas creció en importancia y poder para convertirse en una de las ciudades-estado dominantes de la Grecia Clásica. Aproximadamente entre los años 500 a. C. y 323 d. C. fue uno de los mayores centros culturales e intelectuales del mundo, y lugar de origen de muchas de las ideas definitorias de la civilización occidental, entre ellas el concepto de democracia. La derrota frente a Esparta en el año 431 a. C., el auge de Macedonia en la posterior época helenística y finalmente la conquista romana fueron restando poder y prestigio a Atenas. El fin de la era clásica se sitúa en el año 529, con el cierre de las escuelas de filosofía.

Por tanto, entre los años 500 AC y 300 AC se desarrolla la república, forma de gobierno

democrática, donde el pueblo ejerce ciudadanía. Elige sus representantes al Senado y delibera en las calles, en asambleas y cabildos. Todo ello permitió el origen de la participación ciudadana. De esta época provienen el referéndum y otras modalidades de participación ciudadana como las audiencias y los petitorios.

La base por tanto, de la participación ciudadana es la República (del latín *res pública*, 'cosa pública', 'lo público'; y este de *res*, 'cosa', y *pública*, 'pública'); en sentido amplio, es un sistema político que se fundamenta en el imperio de la ley (constitución) y la igualdad ante la ley (al igual que otros regímenes basados en el Estado de derecho) como la forma de frenar los posibles abusos de las personas que tienen mayor poder, del gobierno y de las mayorías, con el objeto de proteger los derechos fundamentales y las libertades civiles de los ciudadanos, de los que no puede sustraerse nunca un gobierno legítimo. A su vez la república escoge a quienes han de gobernar mediante la representación de toda su estructura con el derecho a voto. El electorado constituye la raíz última de su legitimidad y soberanía. Muchas definiciones¹, resaltan también la importancia de la autonomía y del Derecho (incluyendo los Derechos Humanos) como partes fundamentales para una república. No debe confundirse república con democracia; y este de 'pueblo' y de 'poder', pues aluden a principios distintos; la república es el gobierno de la ley mientras que democracia significa el gobierno del pueblo.

El control social, está íntimamente relacionado a este concepto de participación ciudadana. Por ende, es muy entornado y correlacionado con el mismo.

2.1. En el mundo

En el mundo, el concepto de participación ciudadana se relaciona con el de democracia y ciudadanía, así como con el concepto de república.

La participación ciudadana son mecanismos que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

Otra forma en que se manifiesta la participación ciudadana es a través de las ONGs las

¹ Como la de Encyclopædia Britannica de 1922.

cuales pugnan por ciertos temas sociales sin sustituir en las funciones del gobierno sino evaluándolas, cuestionándolas o apoyándolas (véase: lobby). También puede proponerse a través de la discusión de temas de importancia de los ciudadanos en foros organizados o por otras vías para llegar a un consenso.

Últimamente, organismos estatales forman consejos ciudadanos para la administración o evaluación de las políticas públicas, formados de ciudadanos interesados y expertos independientes.

La participación ciudadana relacionada a la república se ha desarrollado de manera histórica de manera casi paralela.

Tradicionalmente, se ha definido la república como la forma de gobernar de los países en los que el pueblo tiene la soberanía y facultad para el ejercicio del poder, aunque sea delegado por el pueblo soberano en gobernantes que elige de un modo u otro. En la práctica suele pensarse que la forma de estado de un país es la monarquía si tiene rey, y república si no lo tiene. Lo cierto es que una república está fundamentada en el "imperio de la ley" y no en el "imperio de los hombres". Una república es, de este modo, un sistema institucional independiente de los vaivenes políticos y en la cual tanto los gobernantes como los gobernados se someten por igual a un conjunto de principios fundamentales normalmente establecidos en una constitución.

"Un montón de gente no es una república" Aristóteles.

Y la constitución, de ser apegada al Derecho, sirve para protegerlo y definir incluso qué leyes son buenas y cuáles malas en el marco de referencia constitucional.

El desconocimiento de estos principios clásicos en el mundo moderno lentamente ha conducido a muchos a expresarse en términos de "repúblicas democráticas" o "repúblicas islámicas", sin considerar la contradicción que tales frases contienen.

Son elementos comunes que participan del contenido de la definición tradicional que la cultura occidental ha elaborado del concepto "República":

- La periodicidad en los cargos

- La publicidad de los actos de gobierno: no es posible el secreto de Estado
- La responsabilidad de políticos y funcionarios públicos
- La separación y control entre los poderes
- La soberanía de la ley
- El ejercicio de la ciudadanía, quien pone y depone
- La práctica del respeto, y no la intolerancia, con las ideas opuestas
- La igualdad ante la ley
- La idoneidad como condición de acceso a los cargos públicos

El Estado, que es el conjunto de instituciones que ejerce su gobierno y aplica sus leyes con soberanía sobre un territorio delimitado, necesita que ese poder de mando ejercido por el gobierno, se halle organizado de algún modo. Así puede ser monárquico o republicano.

La República puede estar constituida sobre un Estado espacialmente dividido en territorios autónomos, lo sería una República Federal como el caso de Argentina, o con un poder centralizado sobre todo el territorio del país, lo que constituiría una República Unitaria, como por ejemplo, Colombia y Bolivia.

También puede ser la república, una democracia o una aristocracia, como la república concebida por Platón, que en realidad se llamaba “politeia” donde se aspiraba a que gobiernen los mejores, en una forma donde se entremezclaban rasgos de la democracia con los de la aristocracia.

Existen repúblicas presidencialistas, como el caso de Estados Unidos, Argentina, Bolivia y Ecuador, donde el jefe de Estado y el de Gobierno, elegido por el pueblo, coinciden, y parlamentarias, donde están diferenciadas las funciones del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno, que es elegido por el Parlamento, frente al que es responsable políticamente, como Alemania, Austria, Israel y Grecia.

República proviene del vocablo latino res (cosa) pública, perteneciente al “populus” o pueblo, significando que el poder reside en el pueblo, que lo delega transitoriamente en sus representantes. Esta es una diferencia fundamental con los gobiernos monárquicos donde el soberano tiene carácter vitalicio, y muchas veces, hereditario. Por eso el presidente es el primer Mandatario, es decir, el primero en recibir un mandato

del pueblo, no el primero en mandar.



Fuente: Elaboración propia

El Estado representado por el presidente, recibe el mandato de la sociedad civil de proveer bienes y servicios públicos a la sociedad, con base en la ley y a través de la gestión pública.

Una característica fundamental del sistema de gobierno republicano es la división de poderes, constitucionalmente establecida, que son usualmente tres, divididos en cuanto a su funciones específicas: un órgano administrador, representado en el Poder Ejecutivo, otro "hacedor de leyes" llamado Poder Legislativo, y otro que tiene la misión de aplicar esas leyes en los casos específicos sometidos a su apreciación, que es el Poder Judicial. La división de poderes ya estuvo propugnada por Montesquieu, como un modo de

equilibrar y controlar el poder evitando abusos por parte de quien lo ostenta.

Otras características de la República, son: la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos; los gobernantes son responsables ante el pueblo que los eligió, por sus actos de gobierno; y la publicidad de dichos actos, que no deben ser secretos, sino puestos a conocimiento del público para poder ser controlados. Esto se hace a través del Boletín Oficial.

Los tres pilares fundamentales de la República según Aristóteles son:

- La división de poderes y su control recíproco.
- La participación política activa por parte de los ciudadanos (esto supone la publicidad de los actos estatales y la necesidad de instrucción en materias de ciencias jurídicas y política tanto teórica como “material” [aquella ocurrida en un estado determinado y en un momento dado]).
- La representación de todas las clases sociales dentro de las instituciones de gobierno con iguales atribuciones y prevalencia de ninguna. (Laaccedencia a dichas magistraturas necesariamente colegiadas en razón de la materia debe ser restringida (el magistrado debe pertenecer a la clase que representa y ser elegido con el voto solo de ésta).

Es necesario considerar que para Aristóteles los fines supremos de las formas de gobierno deben ser:

- La libertad-igualdad (“solo somos libres entre iguales” [consideración griega de la época])
- La realización de la justicia y del bien común.
- La realización plena del desarrollo de las capacidades cognitivas humanas (para lo cual considera necesaria la realización de los dos puntos anteriores siguiendo el concepto fundamental de Sócrates [BIEN=VERDAD. Según el cual el bien es igual a la verdad y el mal a la ignorancia. Sócrates explica esto de la siguiente manera: -el humano busca la felicidad, llenar su vacío existencial -para esto utiliza medios por los cuales pretende lograr dicho fin -la mayor parte de las veces utiliza medios que consiguen satisfacciones efímeras, etéreas, superficiales, que no van más allá de los “deseos pasionales” {como tener sexo, alimentarse, etc} -de ésta manera concluye que busca un fin por medios que no pueden alcanzarlo;

ya que éste sólo puede ser alcanzado mediante la contemplación de la verdad, entendida como el conocimiento de la realidad])

De esto se advierte que si sólo somos libres entre iguales no puede haber una clase gobernante, deben gobernar todas por igual.

Marx va más allá advirtiendo además que: habiendo elementos (individuos y/o clases) económicamente diferentes unos intentan superponerse sobre otros, estando rota, bajo dicho supuesto, la relación de igualdad de unos elementos para con los demás y por lo tanto la de libertad.

La ambigüedad en las definiciones, la aplicación de la misma palabra a dos conceptos o más diferentes pero relacionados lleva a inconsistencias:

- Los países que son repúblicas según la definición práctica normalmente aducen que son repúblicas en un sentido tradicional, aunque en muchos casos sean regímenes autócratas o dictatoriales donde el pueblo no es soberano.
- Una monarquía electiva con soberanía popular o una monarquía parlamentaria serían repúblicas en sentido tradicional, porque la soberanía está en el pueblo que otorga más o menos atribuciones a un monarca no soberano. Sin embargo en la práctica jamás se llama república a una monarquía.

Los analistas políticos creen que la Primera Guerra Mundial desató el fin de las monarquías tradicionales. La forma de estado republicana (definición tradicional) se impuso en la mayoría de los estados desarrollados, monarquías o no. Tras la primera guerra mundial, con el Tratado de Versalles desaparecieron tanto el Imperio austrohúngaro, como el Imperio alemán. Además, los monarcas de los Estados ganadores fueron cediendo poderes y prerrogativas a instituciones democráticas electas. La participación ciudadana se impuso y se dio origen a la democracia participativa.

Un proceso de descentralización, implica incentivar procesos de participación ciudadana y por ende de control social. El proceso de Participación Popular, consideró importante la creación de los Comités de Vigilancia, debido a que los mismos permitían contar con un instrumento de participación ciudadana que era útil al propósito de crear un control social, que involucra a la ciudadanía en la misma gestión municipal. Más aún, el proceso de planificación participativa establecía la participación ciudadana, de

manera tal que los ciudadanos elevaban sus demandas al Gobierno Municipal, y luego participaban en la priorización de las mismas.

Posteriormente, el Sistema de Programación de Operaciones, ha logrado que en su formulación, seguimiento de su ejecución y evaluación también se tenga participación ciudadana. La metodología DDPC (Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana, proyecto que permitió el diseño e implementación de esta metodología), permitió que se avance en este proceso. Se establecieron las Cumbres 1, 2 y 3, cada trimestre para que se haga el seguimiento. Luego se tuvo dos EDA's (Encuentros De Avance), semestrales, para evaluar estos avances con autoridades de salud, educación y los sectores pertinentes, y finalmente se diseñaron los EDC's (Encuentros de Decisiones Concurrentes) que podían ser una o dos veces al año, con autoridades de la prefectura, para determinar la inversión concurrente entre los Gobiernos Municipales y las Prefecturas.

Posteriormente, el Dialogo 2000, estableció que se puedan crear los Mecanismos de Control Social Departamental (MCSD) y el mecanismos de Control, Social Nacional (MCSN), que permitía en organizaciones de la sociedad civil participen de los Comités de Proyectos Departamentales de los Fondos FPS (Fondo Productivo Social) y FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Esta participación se elevaba a nivel nacional con el Mecanismo de Control, Social Nacional, compuesto por un representante de cada mecanismo de Control Social departamental, que delegaba en una persona su representación al Directorio Único de Fondos (DUF), que era y es el Directorio del FPS y FNDR.

Estos avances en participación y control social siguen siendo menores a los esperados. Últimamente, el Gobierno Nacional ha expresado su intención de proponer a la Asamblea Constituyente la incorporación de un cuarto Poder del estado, que sería el del Control Social, más como un Poder Moral. Sin embargo, es posible que se pueda establecer un control social a nivel departamental, y esto sería particularmente posible y deseable en el ámbito de las Autonomías Departamentales.

Para conocer un poco de las experiencias de participación ciudadana y control social en América latina exponemos algunos antecedentes en otros países y definiciones teóricas que ayudaran a este tema:

Como contexto, conviene examinar el entorno de la participación política para la

región de América latina que sube rápidamente de 0.28 en 1977 a 0.69 en 1985 y a 0.86 en 1990, merando de ahí en adelante para llegar en 2002 a 0.93 y a 0,96 el 2012.

Sin embargo, el grado de participación electoral en la región es medio (62.7% de los potenciales votantes han participado en elecciones entre 1990 y 2012) y la confianza en los partidos políticos cayó de 20% en 1996 a 11% en 2003 y a 10% el 2012, con la consecuente disminución de la credibilidad de los mecanismos tradicionales de representación, situación que ha llevado a soluciones autoritarias, fundadas en el movimiento.

No se puede desconocer que América Latina se ha alejado de los riesgos de violento quiebre institucional, pero la democracia parece perder vitalidad, según el PNUD, los líderes prefieren la democracia, pero desconfían de su capacidad de mejorar las condiciones de vida, los partidos están en el nivel más bajo de la estima pública, el Estado es mirado a la vez con expectativa y recelo y en algunos casos de ímpetu democrático parece debilitarse producto de los efectos de la aplicación del Consenso y Washington.

Por ello, se impone la construcción creativa de nuevas formas de participación ciudadana que posibiliten la superación de la agudas problemáticas sociales que aquejan a los latinoamericanos.

En América Latina, como en cualquier parte del mundo, se presentan variadas experiencias de control social sobre la administración pública; algunas se dan en condiciones de autonomía respecto de ella. Sin embargo, se detecta una tendencia a la institucionalización del control social, siendo el Estado el que define quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser realizado.

Cunill habla de tres experiencias o modelos de formalización del control social en América Latina, relacionados directamente con alta, media y baja institucionalización por parte del Estado.

Ejemplo de alta formalización es el caso boliviano con los Comités de Vigilancia, circunscritos el ámbito municipal de media formalización, la experiencia mexicana de Contraloría Social, originalmente vinculada a la ejecución de programas sociales, pero extendida a otros campos; y de baja formalización, el modelo colombiano con las veedurías ciudadanas.

En el primer modelo se contempla un órgano especial jurídicamente reconocido

por el Estado con atribuciones asignadas legalmente, que actúa en representación de sujetos sociales específicos y dispone de recursos expresos para su ejercicio. En el segundo modelo, en órganos expresos se delegan funciones de control estatal. En el tercer modelo, abierto, el origen es constitucional, abarca actores públicos y privados (se emplean recursos públicos), no se predefinen legalmente la composición, atribuciones y relaciones con los otros órganos de control.

Es de anotar que esta clasificación se modifica para el caso de las veedurías colombianas, en la medida que la Ley 580 de 2003 (posterior al artículo de Cunill) establece la conformación, los ámbitos de intervención y sus relaciones con distintas entidades del Estado.

Dentro del marco de la XIV Asamblea General de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizado en Buenos Aires, Argentina en noviembre de 2004, se trató el tema de las experiencias en control ciudadano en la región.

Dentro del marco de la XIV Asamblea General de la OLACEFS, se definió el control ciudadano como “el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de manera honesta”, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad”.

Las memorias del evento dan una visión detallada de las experiencias en control social en América Latina, de las que resultamos los componentes más importantes:

Observa el documento que existe coincidencia entre los distintos países de América Latina en las constituciones y las legislaciones generales y en las relativas a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, pues establecen principios similares y contienen disposiciones recurrentes en lo relativo al tema de la participación y el control ciudadano.

En este sentido, en esas legislaciones se consagra a la democracia como “el fundamento y la base de sus sistemas políticos”; la participación ciudadana en las distintas esferas de la vida nacional y a nivel local se determina como un principio y un mecanismo

fundamental para “la renovación de la democracia, la construcción de administraciones públicas honestas, eficaces y eficientes y la lucha contra la corrupción” y, a su vez, se establecen “el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros”, como condiciones esenciales para un efectivo y correcto control de los organismos e instituciones del Estado”.

Como espacios de participación de los ciudadanos, la Carta Fundamental chilena consagra a los Consejos Regionales como “órganos de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro de los respectivos ámbitos de competencias de gobierno regional” para aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional orientados sobre la directriz del gobierno nacional.

En el ámbito municipal, se contempla un consejo económico y social comunal compuesto por representantes de la comunidad compuesto por representantes de la comunidad local organizada como instancia asesora, con el fin de asegurar “la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comunidad”. Al igual que la instancia anterior, estos son “órganos de carácter territorial y funcional, y de las actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna”. Al igual que la instancia anterior, estos son “órganos de carácter normativo resolutivo y fiscalizador”.

La legislación municipal, por su parte, establece la existencia de un plan comunal como instrumento recto de desarrollo en la comuna, que tendrá en cuenta la participación ciudadana, y que debe orientar las acciones para satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance en los ámbitos social, económico y cultural”.

En Venezuela, “la Constitución contempla los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presididos por el gobernador de cada Estado y conformados por los alcaldes. Una de sus funciones primordiales es la adecuación y articulación del Plan de Desarrollo Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Plan Nacional de Desarrollo Regional y con los demás planes nacionales que establezcan las leyes, así como la adecuación de los planes municipales de desarrollo al Plan de Desarrollo Estatal. Estos Consejos adicionalmente deben “asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan de Desarrollo Estatal y los programas del Estado”.

En Colombia, se consagra la creación de un Consejo Nacional de Planeación. “Integrado

por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El consejo tiene carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno debe someter el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación, le corresponde oír su opinión y presentar el proyecto a consideración del Congreso. De igual manera, la Ley Orgánica de Planeación determina la organización y funciones de Consejo Nacional de Planeación determina la organización territoriales, y posibilita una efectiva participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones del caso, de conformidad con lo establecido en la Carta Magna”.

2.1. En Bolivia

La participación ciudadana constituye una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Así lo reconoce la CPE y la Legislación Electoral cuando establece que uno de los principios fundamentales del sistema electoral, entre otros, es el principio de participación, que se entiende como “el derecho que tienen los ciudadanos de participar a plenitud y con absoluta libertad en la constitución democrática de los poderes públicos, con las únicas limitaciones que determina el ordenamiento legal del Estado Plurinacional de Bolivia. De esta manera los diferentes tipos de democracia, tanto como la democracia representativa, la democracia directa y la democracia intercultural se refuerzan y profundizan con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional de los países.

Bolivia tiene una fuerza social con permanente actitud de participación y movilización. En el mundo rural destacan diferentes instituciones de consulta, participación, control y consenso, como la asamblea comunitaria y el cabildo. Sus diversas formas de deliberación son la base para las decisiones y los acuerdos en la vida comunitaria. En lo urbano, conviven organizaciones barriales, la diversidad de organizaciones sociales, las redes sociales de vecinos/as e incluso los “gremios cuentapropistas”, los que expresan una gran capacidad de organización y participación social. Desde 1994, a través de la Ley de Participación Popular, el Estado comenzó un proceso de descentralización en el ámbito municipal. Esto se debe a los antecedentes que muestran un trabajo de los vecinos/as de las áreas urbanas y comunarios/as de áreas rurales, teniendo como propósito lograr su desarrollo local. En este sentido, la participación ciudadana existente

en la práctica se formaliza con el reconocimiento legal y la aplicación de la ley, creándose instituciones y procesos de participación y control social. A partir del año 2009, con la nueva Constitución Política del Estado, se busca consolidar la presencia del Estado, esta vez en el marco del reconocimiento del carácter plurinacional y autónomico del país.

La Ley 1551 de 20 de abril de 1994, Ley de Participación Popular (LPP) "reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país". Se trató de una medida de descentralización municipal que busca que el Estado tenga presencia efectiva en los diversos confines del territorio nacional, especialmente con la incorporación del área rural al ámbito administrativo de gobiernos municipales que se constituyen en jurisdicciones territoriales descentralizadas. Esta ley reconoce la personería jurídica de las organizaciones territoriales de base (OTB), urbanas y rurales - comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales-, vinculándolas con los órganos públicos (Gobierno Municipal) y considerándolas como los sujetos de la participación popular. Siguiendo el propósito de articular a las OTB con los gobiernos municipales, la ley de Participación Popular establecía la conformación del Comité de Vigilancia, otorgándole derechos y obligaciones. Así, los representantes que surgían de las OTB tienen las siguientes atribuciones: vigilar que los recursos municipales de coparticipación sean invertidos de manera equitativa en la población urbana y rural; controlar el gasto corriente; y pronunciarse sobre el presupuesto y la rendición de cuentas de gastos e inversiones del Gobierno Municipal. De esta forma, la LPP institucionaliza la participación y el control social en el ámbito municipal, una nueva relación entre sociedad y Estado.

A partir de ello, se han instituido instancias de participación ciudadana y control social a nivel sectorial, como los Directorios Locales de Salud (DILOS), hoy convertidos en los Consejos Municipales de Salud (COMUSA) y los departamentales también. O en educación las famosas Juntas Escolares, que reúnen no solo a maestros, padres de familia y estudiantes, de cada establecimiento educativo, sino que también participa la comunidad.

El antecedente de participación ciudadana en la gestión de gobierno, es el control obrero en COMIBOL, empresa minera estatal. A lo largo de la historia de Bolivia, nunca (ni siquiera en la experiencia de la Asamblea Popular en el gobierno del Gral. Torres) se ha dado una participación tan directa e inmediata de las organizaciones sindicales de los obreros en el gobierno como ocurrió en 1952. En la práctica se trataba de un

co-gobierno entre la Central Obrera Boliviana (COB) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario cuyas dos cabezas eran Juan Lechín Oquendo y Víctor Paz.

Ya a partir de los postulados de la tesis de Pulacayo (1946) la clase obrera mostraba su impulso y su conciencia revolucionaria en la que se planteaba la necesidad de la toma del poder. La Revolución de 1952 no fue una Revolución proletaria sino policlasista, pero estuvo fiscalizada por la fuerza obrera que inmediatamente tomó su cuota de poder en la conducción del estado.

Esta situación planteó la presencia de ministros obreros (por ejemplo Juan Lechín o Germán Butrón) y una especie de dualidad de poderes ya mencionada por el investigador Zavaleta Mercado. La COB tenía poderes de decisión en la elección de muchos cargos importantes y fue factor determinante para la nacionalización de las minas y la reforma agraria. Fiscalizaba, a través del Control Obrero (que era individual y no colectivo) la administración de COMIBOL y otras importantes empresas estatales.

El 31 de octubre de 1952 Paz Estenssoro firmó el decreto de nacionalización de las minas en el campo de María Barzola en Catavi (Potosí). Uno de los postulados de la Revolución había sido la eliminación del llamado superestado minero. Entre abril y octubre de 1952 trabajó una comisión para estudiar las medidas a tomarse. Las presiones populares, canalizadas por la COB, definieron algunas dudas. El decreto se firmó contando con el control obrero; una medida política sin precedente en el continente, que demostraba fehacientemente la importancia capital del poder sindical, cuya fuerza se mostró nítidamente en los doce años de gobierno del MNR.

La cogestión obrera, aspecto sustancial del contenido del proceso revolucionario del 52, devino en la histórica experiencia del **“control obrero con derecho a veto”** en la empresa Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), que dispuso la implementación de la cogestión obrera. Este proceso se interrumpió el 4 de noviembre de 1964 con el golpe del Gral. René Barrientos Ortuño.

Con la ley de participación popular en 1994, se retoma el tema de la participación ciudadana. Posteriormente la actual ley de participación y control social, será explicada más adelante, a detalle.

3. La Democracia como base para la participación ciudadana y el

control social

3.1. Tipos de Democracia

Democracia es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

La democracia se define también a partir de la clásica clasificación de las formas de gobierno realizada por Platón primero y Aristóteles después, en tres tipos básicos: monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno “de los mejores” para Platón), democracia (gobierno de la multitud para Platón y “de los más”, para Aristóteles).

Clásicamente la democracia ha sido dividida en dos grandes formas:

- * Democracia directa: el pueblo reunido en asamblea o consejo, delibera y toma las decisiones que van a regular la vida en sociedad.
- * Indirecta o representativa: el pueblo se limita a elegir representantes para que estos deliberen y tomen las decisiones, de forma jerárquica.

Algunos autores también distinguen una tercera categoría intermedia, la democracia semidirecta, que suele acompañar, atenuándola, a la democracia indirecta. En la democracia semidirecta el pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de tres mecanismos:

- * Plebiscito. El pueblo elige «por sí o por no» sobre una propuesta.
- * Referéndum. El pueblo concede o no concede la aprobación final de una norma (constitución, ley, tratado).
- * Iniciativa popular. Por este mecanismo un grupo de ciudadanos puede proponer la sanción o derogación de una ley.
- * Destitución popular, revocación de mandato o recall. Mediante este procedimiento los

ciudadanos pueden destituir a un representante electo antes de finalizado su período.

En la práctica, existen muchas variantes del concepto de democracia, algunas de ellas llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas. En la actualidad los mecanismos de democracia más extendidos son los de la democracia representativa; de hecho, se trata del sistema de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza o Estados Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa. La democracia deliberativa es otro tipo de democracia que pone el énfasis en el proceso de deliberación o debate, y no tanto en las votaciones. El concepto de democracia participativa propone la creación de formas democráticas directas para atenuar el carácter puramente representativo (audiencias públicas, recursos administrativos, ombudsman). El concepto de democracia social propone el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como sujetos políticos (consejos económicos y sociales, diálogo social).

Estas diferenciaciones no se presentan en forma pura, sino que los sistemas democráticos suelen tener componentes de unas y otras formas de democracia. Las democracias modernas tienden a establecer un complejo sistema de mecanismos de control de los cargos públicos. Una de las manifestaciones de estos contrales horizontales es la figura del impeachment o "juicio político", al que pueden ser sometidos tanto los presidentes como los jueces, por parte de los parlamentos, de acuerdo a ciertas constituciones, como la de Argentina, Brasil o Estados Unidos. Otras agencias más modernas orientadas al mismo fin son el defensor del pueblo u ombudsman, las sindicaturas de empresas públicas, los organismos de auditoría, las oficinas de ética pública, etc.

Otra forma de enfocar los tipos de democracia es:

Democracia directa.- Es el sistema más sencillo de la democracia en donde el poder es ejercido por los ciudadanos directamente, ya que suele establecerse en lugares donde la población no es mucha y se pueden realizar la toma de decisiones directamente por los ciudadanos o en su caso por delegados para que estas decisiones se agilicen. En la democracia ateniense esta función recaía en la asamblea. En la actualidad este tipo de democracias, se ven ofuscadas en la mayoría de los lugares, porque la población es excesiva para su práctica eficiente, sin embargo en algunos lugares como en los cantones suizos en donde este sistema político se puede realizar por la escasa población

de algunos de ellos lo que es favorecido por el sistema federal que posee Suiza.

Democracia representativa.- La democracia representativa o indirecta, es el sistema democrático más difundido actualmente, en él, el pueblo que es el soberano ejerce su soberanía por medio de funcionarios a quienes elige mediante elecciones, designando a los candidatos que, bien pueden ser apoyados por un partido político (lo más usual), o ser independientes, es decir, el pueblo delega la capacidad de decisión en la política en sus representantes elegidos, quienes ejercen la soberanía del pueblo traduciéndose en la administración pública y en la dirección del gobierno. Estos representantes pueden ser ejecutivos (presidentes, gobernadores, alcaldes, etc.), o legislativos, (congresistas, cenadores, diputados, parlamentarios o como se les designe comúnmente en el país al cual pertenezcan).

Democracia mixta.- La democracia mixta o semi-directa es básicamente una combinación de los dos tipos anteriores (democracia directa y democracia representativa), si bien la mayor parte de las funciones gubernativas son delegadas a los funcionarios electos (congresistas, presidente, etc.), existen varios mecanismos con los que la población soberana tiene capacidad de participar en la administración del gobierno.

Democracia parcial.- Se refiere a los sistemas de gobierno en donde, si bien existen elecciones democráticas y el pueblo elige a sus gobernantes, la población no posee acceso pleno a las actividades gubernativas y administrativas que realizan los funcionarios que ejercen el poder, ya que no se cuenta con las libertades civiles y los mecanismos de acción necesarios, para que la población pueda acceder a dichos procesos gubernativos.

Democracia constitucional.- Son aquellas que están fundadas en una constitución y se establecen mediante la creación de un Estado basado en el derecho (estado de derecho).

Democracia liberal.- Se entiende por democracia liberal, a aquellas democracias en donde el gobierno es elegido por el pueblo mediante votación, eligiendo a los gobernantes, y en donde las decisiones de estos se encuentran sujetas al estado de derecho estando basados los actos gubernativos conforme a la constitución, que junto a leyes emanadas de la misma regulan los actos de los gobernantes protegiendo los derechos y libertades individuales y colectivas de la población soberana, mediante el establecimiento de restricciones a los funcionarios gubernamentales. En este

tipo de democracia el pluralismo y la tolerancia política y social es bastante amplia, permitiendo el establecimiento de coaliciones partidistas, y la alternancia en el poder de partidos o grupos políticos distintos. En regímenes con este tipo de sistema democrático, suelen establecerse posturas liberales en cuanto a temáticas culturales, sociales y educativas, por parte del estado, como por ejemplo la laicidad en cuanto a la impartición de la educación básica.

Democracia cristiana.- La democracia cristiana es aquella democracia que está impregnada o imbuida de ideología y principios procedentes del cristianismo, (tanto católicos como protestantes), con las que se pretenden hacer directrices dentro de las políticas públicas. En la práctica política en lo tocante a temáticas de índole social, cultural, moral y educativa, tiende a enfocarse hacia la derecha, es decir, es de tendencias derechistas, pero con una ligera tendencia hacia el liberalismo democrático, sin rallar con el anarquismo o con otras tendencias sociales como el comunismo.

Democracia islámica.- al igual que la anterior, tiene un contenido religioso y si bien respeta la norma de a elección de autoridades por el voto directo, la mediación de las autoridades religiosas islámicas como los ayatollahs, los sufíes y otras de carácter musulmán, hacen que se restrinja la posibilidad de que un ciudadano no islámico, un "infiel", asuma cargos públicos.

Democracia popular.- Es la designación que se dan a sí mismos los regímenes de tendencia socialista (comunista), considerándose en teoría, como un Estado transitorio entre el imperialismo o capitalismo y el comunismo en cuanto al régimen político, pero en la práctica hace referencia a los Estados que están dominados por el partido comunista, de manera similar al que poseía la antigua Unión Soviética.

Democracia de partido dominante.-Son aquellas democracias en donde existe el predominio electoral y político, de un partido político en particular, que posee la capacidad de conseguir el gobierno por sí mismo o por medio de coaliciones electorales, por la gran presencia política que presenta dentro de una nación.

Democracia participativa.- Es aquella que mediante instituciones gubernamentales, hace partícipe a la ciudadanía de las toma de decisiones de una manera organizada. El pueblo se expresa a través de cuatro mecanismos: el plebiscito, referéndum,

destitución popular o impeachment e iniciativa popular.

Democracia anticipativa, descansa sobre la base de un cierto grado de disciplina, así como la anticipación de un mercado informado para guiar las decisiones de mayor importancia.

Democracia biorregional. Sistema de administración política a partir de reformas electorales diseñadas para forzar el proceso político hacia una democracia que represente mejor las preocupaciones por la economía, el cuerpo, y las preocupaciones ambientales.

Democracia deliberativa. Modelo normativo la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones.

Demarquía. Sistema político sin Estado y burocracia, basado en grupos de decisores elegidos aleatoriamente. E-democracia. Usa las T.I.C. con el objetivo de mejorar la democracia política y la participación ciudadana en la comunicación y los procesos de decisión.

Centralismo democrático. Modelo de organización y funcionamiento de los partidos y organizaciones marxista-leninistas, aunque no así de toda organización socialista, marxista o comunista.

Dictadura democrática del pueblo o Democratura. Noción incluida en la Constitución de la República de China por Mao Zedong.

Las normas bolivianas establecen distintos tipos de democracia. Previamente, la teoría política ofrece distintos tipos de democracia.

El art. 11 de la CPE, en la definición del Sistema de gobierno, señala a la Democracia. Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. La democracia es un sistema de gobierno y una forma de vida. Es una apropiación individual y es un patrimonio colectivo.

El otro concepto usado por nuestra CPE es el de la Democracia Intercultural. La

democracia intercultural boliviana se funda en la articulación transformadora de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Se reconoce que, además de las formas liberales de participación, las formas directas de tomar decisiones son y serán válidas para el proceso de decisión y representación en el Estado Plurinacional.

La fórmula empleada es:

$$DI = DP + DR + DC$$

Democracia Intercultural es igual a democracia participativa, mas democracia representativa, mas democracia comunitaria.

La democracia se ejerce de las siguientes formas:

- **Directa y participativa**, por medio del referendo, la Iniciativa Legislativa Ciudadana, la revocatoria del mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.
- **Representativa**, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.
- **Comunitaria**, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades representativas por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley.

Mecanismos de democracia en la CPE son:

- En la democracia Representativa, las Elecciones y acción legislativa.
- En la democracia Directa y Participativa, Referendo, Iniciativa Legislativa Ciudadana, Revocatoria de mandato y Consulta previa. Además del Cabildo y Asamblea.
- En la democracia Comunitaria, de acuerdo a usos y costumbres: Asamblea de mallkus, elección de Jacha Mallku, Asamblea de comunarios y elección del Segunda mayor, Asamblea de comunidad y comunidades y elección del Mburuvichá Guasú o Capitán grande, etc., de acuerdo al pueblo indígena.

3.2. Democracia y gobernabilidad

La democracia es un sistema de gobierno que pretende lograr un funcionamiento eficiente y representativo del Estado por medio de la división de poderes y la participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno. La tesis central de la democracia es que cada quien conoce mejor que nadie sus necesidades e intereses y sabe mejor que nadie lo que le conviene.

El sistema democrático busca distribuir el poder entre la mayor cantidad posible de personas e instituciones de modo que nadie pueda abusar del poder que se le otorgó.

La democracia representativa

La democracia representativa es una forma indirecta de participar en el gobierno. El sufragio o el voto es la institución más importante de la democracia representativa. Al depositarlo, estamos eligiendo a las personas que conformarán el gobierno y, junto con ellas, decidimos por un programa de gobierno que creemos es el que mejor responderá a nuestros intereses. No gobernamos, pero sí elegimos a nuestros gobernantes.

La democracia directa

- Un ciudadano un voto.
- Derecho a elegir nuestros gobernantes cada tantos años.
- Alternabilidad en el ejercicio del gobierno.
- Contar con un sistema de división y equilibrio de los poderes del Estado.

No garantiza un gobierno eficiente y representativo.

La división y distribución del poder no debe limitarse al control y coordinación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, sino que también debe suponer el control y la colaboración de toda la ciudadanía frente a esos poderes del Estado.

¿Qué derechos brinda la democracia?

- a) Fiscalizar a las autoridades.
- b) Apoyar y colaborar en la gestión de autoridades.
- c) Participar en elaborar normas constitucionales y legales (CPE, Estatutos y Cartas Orgánicas).

La CPE contiene mecanismos para efectivizar este derecho:

- La iniciativa legislativa permite a la ciudadanía proponer la creación y modificación de leyes y normas de rango constitucional.
- El referéndum es un mecanismo de consulta popular que sirve para aprobar o desaprobar leyes y normas constitucionales.

Participación ciudadana

- La participación contiene muchos aspectos:
- Actuar con libertad.
- Intervenir en la toma de decisiones.
- Respetar a los demás.
- Recordar que somos iguales en dignidad y derechos.
- Ser responsables de nuestras elecciones y sus consecuencias.

La participación ciudadana, al igual que todas las formas de participación, se basa en los principios de:

- Transparencia.
- Comunicación.
- Respeto a la diversidad.
- Respeto a disentir.
- Integración de tod@ en procesos de participación ciudadana, sin exclusiones de ningún tipo.

El conflicto social y político

¿Qué es el conflicto?

- COSER: "Es una lucha por los valores, por los bienes escasos (como por los recursos), la potencia y el estatus, lucha en la que el objetivo de los antagonistas es neutralizar, perjudicar o eliminar al contrario".
- FREUND, J. : "Consiste en un enfrentamiento o choque intencional entre dos seres o grupos de la misma especie, que manifiestan una intención hostil, uno respecto a los otros, generalmente para mantenerlos, afirmarlo o restablecerlo".
- FISAS, V. : "Situación en la que el actor (persona, comunidad, institución, etc.) se encuentra en oposición consciente con otro actor, a partir del momento en que persiguen objetivos incompatibles o que son percibidos como tales, lo que conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha".
- ARON, R. : "Es una oposición entre grupos e individuos por la posesión de bienes

escasos o la realización de valores mutuamente incompatibles”.

Causas de los conflictos

- Necesidad o deseo no satisfecho.
- Disputa de valores.
- Percepciones.
- Conjeturas.
- Poca información.
- Expectativas muy bajas o muy altas.
- Diferencias en estilos de personalidad,
- Diferencias raciales.
- Diferencia de género.
- Otras.

Las escuelas

- las escuelas clásica: Tucídides, Sun Tzu, Maquiavelo, Marx Y Karl Von Clausevitz se enfocaron en un aspecto específico del conflicto: la perspectiva del poder.
- la escuela conductista: uno de los supuestos fundamentales de esta escuela se encuentra en la siguiente afirmación: las raíces de los conflicto se hallan en la naturaleza humana y el comportamiento humano individual y social.

Formación y contexto del conflicto

- Las grandes disparidades entre personas, regiones y países, la pobreza en sus múltiples formas, la marginación, falta de democracia y libertades, el autoritarismo, las dictaduras, son entre otros factores los generadores de conflictos que pueden tomar expresión violenta cuando los que sufren esas desigualdades se rebelan contra su situación.
- Todos los conflictos tienen un contexto social, organizacional, legal o estructural.
- Surgen cuando las personas buscan cambiar las relaciones de posesión de bienes y de poder; es decir, cuando buscan cambiar relaciones desiguales e inequitativas.

Gobernabilidad Democrática

La gobernabilidad como concepto significa la capacidad de gobernar y que las decisiones de la autoridad política sean acatadas. O lo que es lo mismo, que exista una

relación de autoridad y gobierno, y que ésta perdure.

La gobernabilidad democrática es más compleja, requiere la satisfacción de requerimientos como la representación, la accountability vertical, horizontal, etc. De manera que garantizar gobernabilidad democrática significa conseguir apoyo y satisfacer demandas por consensos democráticos.

Representa administrar las contradicciones de intereses.

Gobernabilidad Democrática como lucha contra la corrupción. El Grupo de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (fundado hacia 1994), la define como el conjunto de:

“... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo. Esto incluye (i) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados, (ii) la capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, y (iii) el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos.”

Los sistemas de gestión y gerente público se fundan en el concepto de valor público. El sector privado a través de sus empresas y del trabajo gerencial permiten obtener ganancias y crear valor privado. De manera muy simple lo que se trata es hacer lo mismo en el sector público.

Dado que el concepto de valor público es abstracto, se presentan diversas formas de medir este valor:

- 1) Una es la teoría de la democracia que establece el valor en función de la satisfacción que produce en los políticos los resultados logrados por la institución.
- 2) Utilizando las técnicas de evaluación de programas que permite al directivo saber si se ha alcanzado los objetivos propuestos políticamente, pero fijados en términos analíticos.
- 3) Otro procedimiento es utilizar las técnicas del coste- beneficio para comparar

el beneficio que obtienen los individuos en relación a lo que han pagado para obtener el servicio o producto.

- 4) También se puede considerar la satisfacción de la población especialmente ahora que se preconiza el gobierno orientado al pueblo.

La estrategia organizativa para crear Valor público se basa en la premisa: "Los directivos públicos crean valor público".

La concepción de estrategia organizativa es ilustrada y, en alguna medida demostrada como conveniente, por el proceso seguido y los resultados obtenidos.

No trata simplemente de lo que se hizo en cada una de estas instituciones, sino de las diversas opciones que se generaron y la forma cómo se seleccionaron las definitivas, considerando factores tales como la opinión pública, los medios de comunicación, los partidarios y opositores a las soluciones diseñadas, los apoyos políticos y finalmente los recursos obtenidos y la actitud de los funcionarios.

La gestión política y legitimidad para crear valor público tiene su basa en el gerente público. El gerente público debe hacer una gestión "hacia arriba", en los ámbitos políticos, especialmente para conseguir legitimidad en su acción. Para ello debe diagnosticar su entorno político y lograr la movilización de apoyo externo en los medios de comunicación, los afectados, los contrarios a su acción, los partidarios, los superiores y hasta la opinión pública en general.

La Promoción, negociación y liderazgo para Crear Valor Público se basa en técnicas. Las técnicas para ayudar en estos procesos se refieren a "un conjunto de ideas que operan a un nivel de abstracción mayor que el consejo sobre lo que uno debería decir o hacer cuando intenta influir en otros."

Estas técnicas son:

- La promoción institucional.
- La gestión del desarrollo de la política.
- La negociación.
- La deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo social.
- El marketing público y la comunicación estratégica.

La forma de establecer los objetivos en un mundo caótico es esbozar sólo unas

directrices estratégicas amplias, pero que “permitan identificar el trabajo político y organizativo necesario para permitir que la organización alcance el valor esperado” considerando acciones tanto planeadas como improvisadas.

Las políticas públicas, se basan en la definición de política

En sentido común se entiende la política como la ciencia y el arte de gobernar. Trata de la organización y la administración de un Estado en sus asuntos e intereses.

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: Es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.

Politic Real (Política real), La política real, en tanto que lucha por el poder opera en función de intereses y ventajas; se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas públicas. Las políticas públicas se clasifican en regulatorias, distributivas y redistributivas.

La política finalmente es resultado de enfrentamientos y compromisos; de competiciones y coaliciones; de conflictos y transacciones convenientes.

Componentes de las Políticas Públicas son los que se describen a continuación. Después de la Segunda Guerra Mundial fue espontáneo y lógico llamar “análisis de políticas”, a la actividad de mejorar las decisiones de política públicas mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico, logrando de ese modo una nueva forma de ver y estudiar las políticas públicas.

Los tres componentes principales de cualquier política pública son:

1. Los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan);
2. Los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyen aspectos de regulación, financiamiento, y mecanismos de prestación de las políticas);
3. Los servicios o acciones principales que se llevan o deben llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

Se entiende por lo público, como un adjetivo notorio, patente, visto o salido de la comprensión

común de la sociedad, a lo relativo al pueblo. Es el bien común del pueblo o de la sociedad.

Un ejemplo de concepto está dado por lo que representa el bienestar público. Decimos del mismo que es el conjunto de bienes privados y públicos, menos el conjunto de males privados y públicos, que los miembros de una sociedad producen y consumen.

Generalmente se entiende por Política Pública a los programas que ejecuta un gobierno en función de lograr determinados objetivos y metas. Son las acciones de gobierno que buscan dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. El estudio de las Políticas Públicas se realiza bajo tres preguntas clave:

- “Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos”.
- “Cómo se elaboran y ejecutan”.
- “Cómo se evalúan y cambian”.

Toda Política Pública en cierto momento se vuelve objeto de incidencia de las organizaciones, dado que constituyen potencias aliadas o son declaradas amenazas. Con ello tomamos en cuenta los intereses que predominan en cada grupo, los que lógicamente no quieren verse afectados.

La participación ciudadana en distintos momentos es una maneras de contar con Políticas Públicas socialmente relevantes. Construir alianzas con organizaciones de los sectores públicos y privados es común, ya que cada uno manifieste su interés (postura) y en un momento dado pueden aportar para concertar la propuesta. Recordemos que al implementar la política, todos serán afectados de manera positiva o negativa.

Participar políticamente es hacer parte activa y consciente de la toma de decisiones en los asuntos que afectan nuestras vidas como personas y grupo. Desde que nos involucramos con una organización comunal que lucha por el acceso a los servicios de agua, electricidad, transporte y vivienda digna, salud, etc., estamos participando políticamente, aunque no militemos en un partido político.

La participación política es importante en las decisiones que se toman en el gobierno, la Asamblea Nacional, Departamental o el Concejo Municipal. Estas decisiones afectan nuestra calidad de vida, la posibilidad de vivir en democracia y de ejercer nuestros derechos.

Hay que democratizar la participación política debido a que hay:

- a. Debilidad en las instituciones necesarias para mantener y desarrollar la democracia en el país.
- b. Necesidad de fortalecer la sociedad civil ante los partidos políticos, los medios de comunicación y las instituciones del Estado.
- c. Necesidad de promover la participación política que permita a la población participar en el gobierno y controlar a las autoridades para el desarrollo democrático de nuestro país.

Hay que participar en planificar, gestionar, seguir y evaluar políticas públicas

Todos los seres humanos tenemos características e intereses muy personales. No hay dos personas idénticas en el mundo.

Somos producto de la sociedad en que vivimos, de la familia en que crecimos, de las posibilidades que nos han brindado; de la forma en que nos ha tocado vivir la vida.

Por eso es difícil separar lo personal de lo grupal y lo social. Los seres humanos siempre actuamos en sociedad. Y uno de los motivos que nos impulsa a actuar, es la búsqueda de nuestro bienestar individual, así como el de las personas que tenemos cerca y que más queremos.

Podemos decir que participar es propio del ser humano.

Las personas somos libres, racionales y tenemos la facultad de pensar.

Por eso es que decidimos, elegimos y podemos cambiar nuestras decisiones las veces que nos parezca conveniente.

Por eso también es que podemos participar no solo formando parte, sino tomando parte de los grupos y las organizaciones que integramos.

Participación política local se expresa así. El Departamento/Municipio es el espacio físico en el que vivimos; es donde se produce de manera más clara y directa, la confrontación entre las demandas de la población y las posibilidades del Estado para resolverlas.

En el Departamento/Municipio podemos articular a la población y al Estado en las

tareas de planear, gestionar, hacer seguimiento y evaluar las políticas públicas para mejorar la vida de las personas.

La participación en el nivel departamental/municipal cobró importancia los últimos años, debido a los escasos logros que han tenido las políticas de desarrollar, al concentrarse los recursos y el poder en el gobierno central.

3.3. La Democracia participativa

Democracia participativa es una expresión amplia que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. La democracia participativa permite una participación ciudadana mayor que en democracia representativa pero menor que en la llamada democracia directa.

Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a la ciudadanía su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. En la actualidad se manifiesta usualmente por medio de una diversidad de mecanismos, como presupuestos participativos, consejos vecinales o comunales o consultas populares². En una etapa más avanzada, el proyecto fundamental de la democracia participativa es la creación de un mecanismo de deliberaciones mediante el cual el pueblo, con su propia participación, esté habilitado para manifestarse por igual con puntos de vista tanto mayoritarios como minoritarios ... Sin negar que todo sistema democrático eventualmente ha de descansar en decisiones mayoritarias, los mecanismos o instituciones de participación tienen el propósito de hacer hincapié en el pleno respeto a las minorías, sus opiniones y su amplia manifestación a través de un mecanismo participativo e institucionalizado³.

La participación que se desarrolla por diversos medios en muchas democracias modernas está comenzando a consolidarse dentro del ámbito de la democracia representativa como una nueva manera de hacer las cosas. La participación no ha

2 Welp, Yanina; Schneider, Cecilia *Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México. 2015.

3 Martínez-Solanas, Gerardo E. *Gobierno del Pueblo: Opción para un Nuevo Siglo* Ediciones Universal, México. 1997.

de limitarse, sin embargo, a que las autoridades locales y otros organismos públicos informen a la población de sus actividades y decisiones o inviten a los ciudadanos a presenciar sus debates, sino que implica escuchar a la población en la formulación de sus propios problemas y en la búsqueda de oportunidades y mejoras. Además, es indispensable proporcionarles los medios para encauzar una acción política, social o económica y participar en las decisiones públicas con propósitos de cambio.

Algunas formas de participación serían:

- Participación en la Toma de Decisiones: Mediante procesos de selección de quienes integrarán los órganos de Gobierno -a través del sufragio universal- o mediante espacios institucionalmente abiertos para consultas sobre los contenidos de las políticas y programas de gobierno.
- Participación en la Ejecución de Decisiones: Mediante la desconcentración y descentralización de la gestión política, que permitan una participación más activa de los ciudadanos y refuercen las capacidades de organización de la sociedad civil. (Vea principio de subsidiariedad)
- Participación en el Control de la Ejecución: Mediante modalidades y mecanismos que permitan verificar el desarrollo del proceso, para apoyarlo, corregirlo, mejorarlo o rechazarlo.
- Participación en los Aportes: Mediante la evaluación de la totalidad del esfuerzo social -en moneda, trabajo y/o ideas- para abrir perspectivas de solidaridad tanto en función de las capacidades de los actores como de sus necesidades.
- Participación en los Beneficios: Mediante la utilización de los beneficios del esfuerzo social por el Estado como eficiente regulador del ámbito económico y la justicia social. Le permite al pueblo aportar su perspectiva para el desarrollo integral de su comunidad ya que es en el pueblo donde reside la soberanía y todos los representantes deben abocarse a la satisfacción de las necesidades del mismo pueblo que los eligió
- Participación en la Esfera Pública: Mediante la regulación de un marco legal favorable para el Tercer Sector de Medios de Comunicación. Radios y TVs comunitarias sin ánimo de lucro que son gestionadas por las minorías o por las propias comunidades a las que dan cobertura. Democratiza el sistema de medios de comunicación y ponen las tecnologías disponibles para la comunicación de masas al servicio del pueblo soberano.

Es indispensable calibrar con mucho cuidado los mecanismos de participación para

que en la práctica no provoquen una fatiga improductiva de comunidades abrumadas de consultas y debates.

La participación potencia a los ciudadanos para tomar decisiones desde la base popular a nivel comunitario y municipal, pero debe dejar los manejos administrativos en manos de funcionarios públicos electos para desempeñar esa función⁴. La participación popular permite la supervisión comunitaria de estos funcionarios y establece procesos derogatorios aplicables a quienes incumplan los mandatos que su elección implique. A nivel provincial, regional o nacional, la participación directa es posible mediante el recurso a referéndum o plebiscito, que requiere un mecanismo representativo intermediario que canalice las iniciativas de base,² o mediante el uso del sorteo.

Las iniciativas de democracia participativa no se orientan a organizar una democracia directa sino a promover al grado más alto y amplio posible la participación en un bien articulado entorno institucional. Las soluciones de cada grupo humano sobre el mecanismo que permita canalizar las iniciativas populares puede ser tan diverso como los intereses y la idiosincrasia de cada pueblo.

Los principales efectos positivos que tendría este sistema político si se pusiera en práctica según sus defensores son:

- Aprovecha las experiencias y la capacidad de todos. La sociedad funciona mediante una red que interrelaciona al gobierno, las diversas comunidades, los grupos de intereses, los sectores y las instituciones. Además, los ciudadanos tienen un conocimiento mucho más íntimo a nivel local de las necesidades de la población que ningún grupo de políticos desde un gobierno altamente centralizado.
- Promueve la legitimidad. Las instituciones, los organismos sectoriales, las empresas y los gobiernos acabarán por apreciar que tienen mucho que ganar en confianza, apoyo y colaboración de parte de los ciudadanos si los incluyen de alguna forma en sus decisiones. Los propios ciudadanos tienen una mayor facilidad de promover iniciativas destinadas a hacer más eficaz el medio en que se desenvuelven.
- Desarrolla nuevas capacidades. La participación desarrolla la capacidad de las personas de trabajar en colaboración con los demás, de identificar prioridades

4 Zimmerman, Josefino F Democracia Participativa: el resurgimiento del Pugilismo. (Editorial Limusa, México. 1992

y de lograr que las cosas se hagan y los proyectos se realicen. La actividad participativa los convierte así en mejores ciudadanos.

- Mejora la calidad de vida. Estudios realizados por economistas, sociólogos y psicólogos han demostrado que las personas que participan en la toma de decisiones son más felices que los que se limitan a aceptar o aplicar las decisiones de otros, debido a que se sienten responsables del mejoramiento de su calidad de vida. Además, la participación brinda al ciudadano una oportunidad de mayor eficacia en la colaboración.

4. Marco normativo

El marco normativo de la participación ciudadana y el control social están dados en:

- Constitución Política del Estado (Art. 241, 242, 283). Además del Art. 18, III: CPE.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031.
- Ley de lucha contra la Corrupción, Marcelo Quiroga Santa Cruz N° 004.

Los Escenarios de participación ciudadana en Bolivia, nos muestran que el marco normativo se extiende a varios sectores sociales y económicos. El sistema único de salud se define como universal, gratuito, equitativo, intra-cultural, intercultural, participativo, con calidad, calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

El art. 40 de la CPE, también hace referencia a otros escenarios de participación ciudadana en Bolivia, donde se señala que el Estado garantizará la participación de la población organizada en la toma de decisiones, y en la gestión de todo el sistema público de salud.

El art. 26 de la CPE, en otro escenario de participación ciudadana en Bolivia hace referencia al derecho político, que consiste en participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de representantes, de manera individual o colectiva.

En el artículo 241 de la CPE se señala que el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas. Se dice también que la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los

niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. Que ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

La Ley Marco de Autonomías le dedica un Título y dos capítulos al tema:

TÍTULO VIII

MARCO GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS

CAPÍTULO I

PARTICIPACIÓN SOCIAL

Artículo 138. (DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL).

- I. La normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros, de conformidad a las previsiones de la ley correspondiente.
- II. La participación social se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley.

Artículo 139. (GESTIÓN PARTICIPATIVA). Las normas de los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo, considerando como mínimo:

1. Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.
2. Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y

consulta previa.

3. Canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana.

Artículo 140. (TRANSPARENCIA). Sin necesidad de requerimiento expreso, cada gobierno autónomo debe publicar de manera regular y crear canales de permanente exposición ante la ciudadanía de sus planes, programas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución concernientes a éstos, los informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances, así como toda información relacionada a la gestión pública a su cargo. Asimismo, tiene la obligación de responder a los requerimientos de información específica formulados por cualquier ciudadana o ciudadano, organización social u organismo colegiado, y permitir el acceso efectivo a la información de cualquier entidad pública.

Artículo 141. (RENDICIÓN DE CUENTAS). Las máximas autoridades ejecutivas deben hacer una rendición pública de cuentas por lo menos dos veces al año, que cubra todas las áreas en las que el gobierno autónomo haya tenido responsabilidad, y que deberá realizarse luego de la amplia difusión, de manera previa y oportuna, de su informe por escrito. Los estatutos autonómicos y cartas orgánicas señalarán los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. No se podrá negar la participación de las ciudadanas y ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los actos de rendición de cuentas.

CAPÍTULO II CONTROL SOCIAL

Artículo 142. (GARANTÍA DE CONTROL SOCIAL). La normativa de los gobiernos autónomos garantizará el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía y sus organizaciones, cualquiera sean las formas en que se ejerciten, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley.

Artículo 143. (CONTINUIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA). 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 establecidos en la Constitución Política del Estado. El potencial daño deberá ser determinado por autoridad competente.

Finalmente, la Ley N° 3415 de febrero de 2013, Ley de Participación y Control Social, establece el marco general de la Participación y el Control Social definiendo los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio, en aplicación de los artículos 241 y 242 de la Constitución Política del Estado.

La ley es expuesta in extenso más adelante y analizada en detalle.

5. La Ciudadanía

La ciudadanía une al individuo (mujer u hombre) con la comunidad (local, regional, departamental, (pluri)nacional y universal.

Ciudadanía es una noción de época, consubstancial al tipo de democracia que se construye como sentido histórico. Significa reconocimiento, pero ante todo, ejercicio de derechos (individuales y colectivos), sentido de pertenencia a la comunidad, participación en el desarrollo (Vivir Bien), corresponsabilidad en la gestión del Estado (gestión pública) y en la construcción de la sociedad humana.

En Bolivia se combinan formas de ejercicio de ciudadanía: individual y colectiva. Un ciudadano = un voto es el espíritu de los procesos electorales. En la CPE se privilegia una ciudadanía comunitarista, la participación de la sociedad civil organizada antes que la participación individual.

Se construyen ciudadanía colectivas antes que ciudadanía individuales. Los avances del Estado Plurinacional en esta materia dependerán del desarrollo legislativo.

El concepto aparece en las primeras sociedades sedentarias y estatales, regidas por códigos legales escritos, en esos códigos aparecen una serie de obligaciones y de derechos políticos, civiles y sociales que regulan las relaciones entre individuos y miembros de dicha sociedad. En ellos aparece la noción de ciudadanía, frecuentemente para denotar a un cierto conjunto de individuos de una sociedad (generalmente algunos individuos quedaban excluidos y recibían una designación

diferente). Los derechos y obligaciones de esos códigos conferían a un individuo la condición de “ciudadano”. En las sociedades pre-estatales no existe un análogo claro de este concepto, al ser la mayor parte sociedades relativamente igualitarias y con una organización social simple y sin códigos legales escritos (en su lugar esas sociedades se basan en tradiciones orales).

Referente a Aristóteles, en su libro III sobre La Política, abordaba a la ciudadanía como el sentido de pertenencia de esos derechos. Sin embargo, el autor clásico se hacía dos preguntas ¿Quién es el ciudadano? y ¿A quién se le llama ciudadano? A la primera pregunta, Aristóteles respondía que “ser ciudadano” significaba ser titular de un poder público no limitado, permanente: ciudadano es aquel que participa de manera estable en el poder de decisión colectiva, en el poder político. Mientras que a quién se le llama ciudadano es a todo aquel individuo que sea capaz de ser tal.

Además y también según Aristóteles, la mujer no era ciudadano propiamente dicho, ni durante la niñez ni en la edad adulta, ni soltera, ni casada. La encyclopedie3 define ciudadano como:

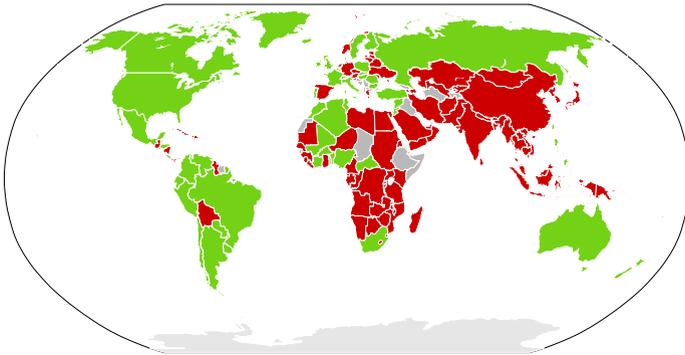
Es aquel miembro de una sociedad libre de varias familias, que comparte los derechos de esta sociedad y se beneficia de sus franquicias.

Los romanos tenían similitudes con el concepto de ciudadano que los griegos, su pequeña variante reside en quienes merecían ser ciudadanos, pues para los romanos estos eran todos aquellos que habitaran en la civitās (‘ciudad’ en sentido amplio), de un padre y una madre que fueran ciudadanos, y a los cuales se les otorgaban derechos. Los mismos esclavos, podían conseguir su libertad y volverse ciudadanos.

Sin embargo, la ciudadanía, en la época romana, se podía perder por tres principales motivos: porque un hombre libre cae en la esclavitud; porque el ciudadano cambia de civitās o de comunidad y por ser extranjero.

Los derechos que los ciudadanos romanos adquirirían eran desde el derecho de constituir una familia, de tener esclavos y liberarlos, hasta el de contraer obligaciones; del de votar en los comicios decidiendo sobre la guerra y la paz, así como la creación y designación de los magistrados, hasta el de ser elegido, precisamente, a las magistraturas. Este sentido de ciudadano se modifica cuando, al término de la Edad Media, los

filósofos iusnaturalistas sugieren que la libertad individual, en el mundo moderno, no depende de la pertenencia a la comunidad, al contrario, la antecede y la condiciona, esta idea surge gracias a el nacimiento del Estado moderno y después de la Declaración de los Derechos Fundamentales del Hombre que deja como consecuencia la Revolución francesa; haciendo que el concepto del ciudadano descansa en estos derechos políticos, civiles y sociales. Así, el ciudadano responde a una colectividad, a una pertenencia de la comunidad y que los hace iguales gracias a esos derechos.



En el Planisferio, se observan los países donde la ciudadanía doble o múltiple se permite sin limitaciones (verde), y los países en los que no o sólo parcialmente (rojo)

Ciudadanía es la condición que se otorga al ciudadano de ser miembro de una comunidad organizada.

Si la ciudadanía es algo que remite a un proceso histórico, siempre vamos a estar hablando de una construcción de ciudadanía y de que haya también una reconstrucción constante de esa ciudadanía⁵.

La ciudadanía es la expresión de pertenencia que una persona tiene hacia una sociedad determinada en la que participa. En la tradición occidental el ciudadano es un conjunto de atributos legales y a la vez un miembro de la comunidad política⁶.

5 Perissé, Agustín Horacio. *La ciudadanía como construcción histórico social y sus transformaciones en la Argentina y O Barco De Valdeorras contemporánea*. Consultado el 6 de septiembre de 2012.

6 Cheresky, Isidore. *Ciudadanía y democracia continua*. CLACSO. Argentina. 2011. Cheresky y otros, *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Argentina, Mino y Dávila Editores 2006.

Hasta hace relativamente poco, la influencia del derecho administrativo determinó el concepto de ciudadanía. Sin embargo, junto con los cambios de las dinámicas sociales se sobrevino la reorientación del concepto de ciudadanía, remontándose a modelos anteriores. Haber retomado modelos anteriores de la ciudadanía, donde la definición se paseaba por un vínculo político, es entender al ciudadano “por ser miembro de la comunidad política; el vínculo por la palabra y por la acción arrancaba a los individuos del dominio de las tareas privadas. La ciudadanía era en este sentido una actividad pública que tenía valor en sí misma y era considerada incluso como la vida buena por oposición a la simplemente orientada a la satisfacción de necesidades⁷.

Ser ciudadano es tener desarrollado el sentido de identidad y pertenencia en el lugar donde se interactúa socialmente en el hábitat donde se desenvuelven los individuos con responsabilidad, derechos y obligaciones⁸. En el Consejo Europeo se es cada vez más consciente de que términos como «ciudadano» y «ciudadanía» no son estables ni admiten una definición única. El término ciudadano puede definirse en términos generales como «una persona que co-existe en una sociedad». Esto no significa que la idea de ciudadano en relación con el Estado Nación ya no es pertinente o aplicable, sino que, como el Estado Nación ha dejado de ser el único centro de autoridad, ha tenido que darse una definición más general del concepto.

Este concepto más extenso de ciudadano y ciudadanía ofrece un posible nuevo modelo para analizar cómo vivimos juntos. Se trata, por tanto, de traspasar los límites de la noción de «Estado Nación» y de adoptar la de comunidad, que engloba el marco local, nacional, regional e internacional en el que viven las personas. Durante mucho tiempo se practicó lo que se llama voto censitario, que quiere decir que hay una selección para determinar quienes tienen el derecho al voto, según sus riquezas y su posición social (las mujeres debieron esperar mucho para poder votar).

Un fenómeno conocido como la esfera pública⁹, es un espacio entre la autoridad y la vida privada, en el cual los ciudadanos pueden reunirse informalmente, intercambiar opiniones sobre los asuntos públicos, decisiones de gobierno y proponer reformas. Sirviendo como contrapeso al gobierno. Según Schudson, la esfera pública es un

7 Idem. Cheresky, 2006.

8 Cano Zárate, José Carlos, *Ciudadanía, participemos activamente*, SEP, INEA, México 2007)

9 Habermas, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1982.

“campo de juego para la ciudadanía”¹⁰.

Ciudadanía significa el conjunto de derechos y deberes por los cuales el ciudadano o individuo está sujeto en su relación con la sociedad en que vive. El término ciudadanía proviene del latín *civitas*, que significa ciudad. Por tanto, ciudadanía es la condición que se otorga al ciudadano de ser miembro de una comunidad organizada.

La ciudadanía implica derechos y deberes que deben ser cumplidos por el ciudadano, sabiendo que aquellos serán responsables por la vivencia del individuo en la sociedad.

Este concepto de ciudadanía está ligado al Derecho, sobre todo en lo que se refiere a los derechos políticos, sin los cuales el individuo no puede intervenir en los asuntos del Estado, y que permite la participación directa o indirecta del individuo en el gobierno y en la consecuente administración a través del voto directo para elegir o para competir por cargos públicos de forma indirecta.

Uno de los requisitos de la ciudadanía es la nacionalidad, para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos. Pero también existen personas que, a pesar de ser nacionales de un Estado, no tienen los derechos políticos, porque pueden haber sido revocados o denegados, por ejemplo, los presidiarios no tienen derecho a votar, que es un derecho obligatorio para los mayores de 18 años.

Tradicionalmente e históricamente, la mujer, al igual que los niños o los sirvientes, no tenía ningún tipo de ciudadanía. No es hasta el primer cuarto del siglo XX cuando se empiezan a reconocer los derechos de las mujeres en el ámbito político, como el sufragio femenino, y cuando la mujer adquiere una situación de ciudadanía de pleno derecho en la mayoría de países.

La ciudadanía exige al individuo como un habitante de la ciudad, como dice la raíz de la palabra, que cumpla sus deberes, y como un individuo de acción pueda llevar a cabo tareas para su bien y también para el desarrollo de la comunidad en la que vive, ya que los problemas de la ciudad deberían ser una preocupación para todos los ciudadanos. La ciudadanía se ejerce por las personas, los grupos y las instituciones que, a través

10 O’Shea, Karen. *Glosario de términos de la educación para la ciudadanía democrática*, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). 2003.

de la capacitación, es decir, a través del poder que tienen para realizar las tareas sin necesidad de autorización o permiso de alguien.

Las acciones ciudadanas deberían causar cambios que conducen a evolucionar y fortalecerse, participando en comunidades, en políticas sociales y activamente en ONGs (Organizaciones no gubernamentales) a través del voluntariado, donde se realizan acciones de solidaridad para el bien de la población excluida de las condiciones de ciudadanía.

Estas últimas organizaciones complementan la labor del Estado, realizando acciones donde este no consigue llegar.

Términos usados en relación a ciudadanos:

Ciudadanos comunes y corrientes o ciudadanos de a pie. Con estas expresiones se pretende expresar que se está haciendo referencia a cualquier ciudadano o al conjunto total de ciudadanos de un país o de una región, independientemente del nivel de riqueza de los mismos, o de su nivel educativo, o de su posición social, o de su jerarquía profesional. Se señala así a ciudadanos o a residentes que no necesariamente desempeñan tareas de responsabilidad, y que no necesariamente tienen casa propia o vehículo propio; en definitiva, así se referencia a cualquier persona con una determinada nacionalidad, o a cualquier residente dentro de un país o grupo de países.

La Ciudadanía activa se refiere a una filosofía adoptada por organizaciones e instituciones educativas que aboga por que los miembros de las empresas o el Estado tengan ciertas funciones y responsabilidades con la sociedad y el medio ambiente, aunque los miembros pueden no tener funciones específicas de gobierno. La Ciudadanía activa puede considerarse como una articulación del debate sobre los derechos frente a las responsabilidades. Si un cuerpo da derechos a las personas bajo su mandato, entonces esas mismas personas podrían tener ciertas responsabilidades para defender. Esto sería que un ciudadano activo es aquel que cumple con sus derechos y responsabilidades de una manera equilibrada.

Otro concepto es el de Incidencia Ciudadana. Es un conjunto de acciones de una comunidad organizada, para influir o convencer a las autoridades que tienen poder de decisión.

Los ocho pasos de la Incidencia Ciudadana

- Análisis y Priorización del Problema.
- Construcción de la propuesta.
- Análisis de los espacios de decisión.
- Elaboración del mapa de poder.
- Autoanálisis.
- Elaboración de una estrategia de influencia.
- Elaboración del plan de actividades.
- Evaluación continua.

6. La participación Ciudadana

6.1. Tipos de participación ciudadana

La participación ciudadana constituye uno de los nuevos consensos en el que toman parte los organismos de más alto nivel internacional, después de superar una etapa en la que se consideraba una utopía. Así, el Banco Mundial en su libro “maestro” de 1996, resalta que “la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión”¹¹; por su parte, Naciones Unidas desde años atrás, hablaba de la participación como un eje vertebrador de sus programas de cooperación técnica en los campos económico y social. Desde 1990 todos los informes sobre Desarrollo Humano señalan a la participación como una estrategia imprescindible a la hora de abordar los diversos problemas de variada índole, destacando la importancia de los actores sociales y las tramas colectivas en la consecución del desarrollo llegando a la conclusión de que “el desarrollo sólo es posible y sustentable en la medida que la sociedad o los grupos sociales sean los diseñadores y actores de ese proceso”¹².

De acuerdo con su ámbito de influencia, se pueden distinguir los siguientes tipos de participación:

- Participación comunitaria: acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos

11 Kliksberg, B. *Seis tesis no convencionales sobre participación*. En *Instituciones y Desarrollo*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. 1998. Recuperado de http://www.participar.org/documentos/Seis_Tesis_Klisberg.pdf

12 Güell, P. y Márquez, R. (). *El capital social en el Informe de Desarrollo Humano 2000*. En *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL-ECLAC. 2001.

en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la vida cotidiana.

- *Participación social*: proceso por el cual los individuos se agrupan en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses.
- *Participación política*: intervención de los ciudadanos a través de la participación en campañas electorales, de la manifestación a favor o en contra de algún hecho y de la acción desde partidos políticos y/o sindicatos, entre otras posibilidades, para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política.

A estas se puede añadir:

Participación ciudadana: Es el tipo de intervención que convoca a todos los sujetos que componen un determinado espacio social (barrios, comunidades, ciudades, sociedades) y que no tengan cargos políticos, a la participación que concierne directamente a todas las personas que lo integran, y que políticamente tengan intenciones de agruparse para planificar, resolver y debatir proyectos, problemáticas y soluciones de carácter común.

En este tipo de participación, se ponen en ejecución los sistemas representativos y de toma de decisiones implicados en lo que se llama democracia participativa, en la cual la toma de decisiones se da a través de una mayoría que exprese su voluntad de acción. Es un derecho y un deber de todos los ciudadanos el agruparse colectivamente para formar parte de las demandas, opiniones y acciones a desarrollarse dentro de su comunidad o municipio.

Participación electoral: La actividad electoral es básicamente la participación que los ciudadanos tienen en los procesos de elección de sus futuros gobernantes. En períodos de democracia, la participación electoral es el momento en el cual los sujetos sociales intervienen (participan) de manera activa a través del sufragio (voto) que en algunos países es de carácter obligatorio, como en el caso de Argentina, y en otras de carácter no obligatorio, como en EEUU.

La participación electoral puede medirse en relación a la cantidad de votos emitidos y la cantidad de votantes (o posibles votantes) que existen en una ubicación determinada. La participación ciudadana en este evento es importante dado que el resultado definirá los futuros representantes que un país, provincia o legislación tengan. Por ello, mientras más hayan participado éstos de manera activa, mediante la política o grupos

que fomenten la participación política y ciudadana, mejor será ejercido el derecho a votar y con mayor conciencia y conocimiento en cuanto a la decisión que se tome.

Otra forma de tipificar la participación ciudadana es, a través de los Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana y control social

Observatorios

Son espacios de participación ciudadana, usualmente de carácter virtual, con el fin de observar el proceso de elaboración, ejecución o evaluación de su cumplimiento, de una norma, de un plan, de un programa o de un proyecto, de una política pública, con el fin de transparentar el o los mismos, y hacer sugerencias, observaciones o en su caso simplemente hacer el seguimiento

Veedurías

Son acciones ciudadanas en las que se observa, se acompaña se hace seguimiento de una política pública, un plan, un programa o un proyecto, con fines de control de proceso. Puede derivar en un informe a las bases que han delegado a uno o mas ciudadanos la acción de veeduría o en denuncia si así corresponde.

Auditorías sociales

Son acciones de auditoría que usualmente son acompañadas, por profesionales auditores, si se trata de aspectos financieros, o de profesionales especializados, en el caso de proyectos sectoriales, que se realizan por cuenta de instancias de control social, como ser Comités de Vigilancia o actores del control social en un ámbito jurisdiccional (municipio, departamento, etc.). Son pruebas pre constituidas o documentos de sustento para una eventual denuncia. Son independientes de las auditorías gubernamentales, aunque pueden estar concertadas o coordinadas.

Auditorías concertadas y auditorías concurrentes

Son aquellas realizadas por un ente de control social, que en el caso de las concertadas, coadyuva la labor de una auditoría gubernamental, la acompaña y le hace seguimiento; o en las concurrentes, co-participa de una auditoría gubernamental y apoya directamente a través de profesionales la misma, sin que la acción del auditor contratado por el ente de control social tenga validez legal, y solo sirve de respaldo a la acción del control gubernamental y de conocimiento del avance de la auditoría gubernamental, sin conocer

sus conclusiones de antemano, sino cuando lo disponga la autoridad competente.

Diálogos de concertación

Son espacios donde la ciudadanía representada, concreta políticas públicas, programas o proyectos, con autoridades gubernamentales nacionales o sub nacionales, especialmente, aquellos estratégicos de largo plazo.

Participación planificatoria

Son espacios de planificación participativa, donde la ciudadanía o sus representantes, participa en la proposición, calificación, priorización y en su caso definición, de políticas públicas, programas y proyectos para planes anuales, de mediano y de largo plazo. En Bolivia los PDM's y los PDDs (hoy PTDI's¹³) son casos clásicos de este tipo de participación.

Comunidades de control ciudadano

Son grupos de ciudadanos, que se constituyen, habitualmente a través de redes virtuales, con el fin de compartir información sobre elaboración de leyes o normas, ejecución de proyectos o evaluación de obras o políticas públicas, con el fin de controlar y cruzar información para fines de transparentar la gestión pública, y eventualmente derivar en denuncia, si así lo amerita el caso.

6.2. La participación ciudadana en el marco de las políticas públicas

¿Qué es la participación y el control social?

Es 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.

Tipos de Actores

- Territoriales: organizados con referencia a una determinada circunscripción territorial. (Ej.: juntas de vecinos y comunidades indígenas originario campesinas)
- Sectoriales: organizados en torno a una actividad específica común. (Ej.: salud,

13 PDM Plan de Desarrollo Municipal, PDD, hoy denominado Plan de Desarrollo Departamental, PTDI Plan Territorial de Desarrollo Integral.

educación, seguridad ciudadana, etc.)

- Funcionales: organizados en torno a una característica específica común e intrínseca de sus miembros. (Ej.: mujeres, jóvenes, diversidades sexuales, etc.)

Las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

Los adelantos tecnológicos en información y las comunicaciones han favorecido un nuevo concepto de políticas públicas.

Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Las políticas públicas se construyen alrededor de las competencias autonómicas¹⁴. Las competencias están definidas en la CPE:

CAPÍTULO OCTAVO

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo 297.

1. Las competencias definidas en esta Constitución son:

1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

14 Ver Anexo 1 Catalogo Competencial.

4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.
- II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley.

Artículo 298.

- I. Son competencias privativas del nivel central del Estado:
 1. Sistema financiero.
 2. Política monetaria, Banco Central, sistema monetario, y la política cambiaria.
 3. Sistema de pesas y medidas, así como la determinación de la hora oficial.
 4. Régimen aduanero.
 5. Comercio Exterior.
 6. Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía boliviana.
 7. Armas de fuego y explosivos.
 8. Política exterior.
 9. Nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio.
 10. Control de fronteras en relación a la seguridad del Estado.
 11. Regulación y políticas migratorias.
 12. Creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado.
 13. Administración del patrimonio del Estado Plurinacional y de las entidades públicas del nivel central del Estado.
 14. Control del espacio y tránsito aéreo, en todo el territorio nacional. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos internacionales y de tráfico interdepartamental.
 15. Registro Civil.
 16. Censos oficiales.
 17. Política general sobre tierras y territorio, y su titulación.
 18. Hidrocarburos.
 19. Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de

- dominio tributario del nivel central del Estado.
20. Política general de Biodiversidad y Medio Ambiente.
 21. Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral.
 22. Política económica y planificación nacional
- II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:
1. Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales.
 2. Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones.
 3. Servicio postal.
 4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua.
 5. Régimen general de recursos hídricos y sus servicios.
 6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente.
 7. Política Forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques.
 8. Política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado.
 9. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental.
 10. Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental.
 11. Obras públicas de infraestructura de interés del nivel central del Estado
 12. Elaboración y aprobación de planos y mapas cartográficos oficiales; geodesia.
 13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales.
 14. Otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen Actividades en más de un Departamento.
 15. Otorgación y registro de personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento.
 16. Régimen de Seguridad Social.
 17. Políticas del sistema de educación y salud
 18. Sistema de Derechos Reales en obligatoria coordinación con el registro técnico municipal.

19. Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado.
20. Reservas fiscales respecto a recursos naturales.
21. Sanidad e inocuidad agropecuaria.
22. Control de la administración agraria y catastro rural.
23. Política fiscal
24. Administración de Justicia
25. Promoción de la cultura y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible de interés del nivel central del Estado.
26. Expropiación de inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública, conforme al procedimiento establecido por Ley.
27. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros de interés del nivel central del Estado.
28. Empresas públicas del nivel central del Estado.
29. Asentamientos humanos rurales
30. Políticas de servicios básicos
31. Políticas y régimen laborales
32. Transporte, terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a mas de un departamento.
33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial
34. Deuda pública interna y externa
35. Políticas generales de desarrollo productivo
36. Políticas generales de vivienda
37. Políticas generales de turismo
38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías.

Artículo 299.

- I. Las siguientes competencias se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:
 1. Régimen electoral departamental y municipal.
 2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
 3. Electrificación urbana
 4. Juegos de lotería y de azar.
 5. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.

6. Establecimiento de Instancias de Conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal.
7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

- II. Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:
 1. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
 2. Gestión del sistema de salud y educación.
 3. Ciencia, tecnología e investigación.
 4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.
 5. Servicio metereológico.
 6. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
 7. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.
 8. Residuos industriales y tóxicos.
 9. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos
 10. Proyectos de riego.
 11. Protección de cuencas.
 12. Administración de puertos fluviales
 13. Seguridad ciudadana.
 14. Sistema de control gubernamental.
 15. Vivienda y vivienda social.
 16. Agricultura, ganadería, caza y pesca

Artículo 300.

- I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:
 1. Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley.
 2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción
 3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia

4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.
5. Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado municipales e indígena originario campesino.
6. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados.
7. Planificación, diseño, construcción conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por éste.
8. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.
9. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento.
10. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.
11. Estadísticas departamentales
12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.
13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.
15. Proyectos de electrificación rural.
16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.
17. Deporte en el ámbito de su jurisdicción
18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.
19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural. histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.
20. Políticas de turismo departamental.
21. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.
22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental,

- cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.
23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.
 24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.
 25. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.
 26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
 27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
 28. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.
 29. Empresas públicas departamentales.
 30. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
 31. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.
 32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.
 33. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.
 34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales
 35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional
 36. Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental
- II. Los Estatutos Autonómicos Departamentales podrán a su vez definir como concurrentes algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades

territoriales del departamento.

- III. Serán también de ejecución departamental las competencias que le sean transferidas o delegadas.

Artículo 301. La región, una vez constituida como autonomía regional, recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.

Artículo 302.

- I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:
 1. Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y la Ley.
 2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
 3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos municipales en las materias de su competencia
 4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.
 5. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos
 6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas.
 7. Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda.
 8. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos locales.
 9. Estadísticas municipales
 10. Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales.
 11. Áreas protegidas municipales en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas para los Gobiernos Municipales.
 12. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.
 13. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal.

14. Deporte en el ámbito de su jurisdicción
15. Promoción y conservación del patrimonio natural municipal.
16. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural. histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible municipal.
17. Políticas de turismo local.
18. Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano.
19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.
21. Proyectos de infraestructura productiva.
22. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público
23. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
24. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
25. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros municipales.
26. Empresas públicas municipales.
27. Aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos en el marco de la política del Estado.
28. Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial.
29. Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos.
30. Servicio de alumbrado público de su jurisdicción.
31. Promoción de la Cultura y actividades artísticas en el ámbito de su jurisdicción
32. Espectáculos públicos y juegos recreativos.
33. Publicidad y propaganda urbana.
34. Promover y suscribir convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios.

35. Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines.
 36. Constituir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas.
 37. Políticas que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal.
 38. Sistemas de microriego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos.
 39. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
 40. Servicios básicos así como aprobación las tasas que correspondan en su jurisdicción.
 41. Áridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda
 42. Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional
 43. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio municipal en asociación con las entidades nacionales del sector.
- II. Serán también de ejecución municipal las competencias que le sean transferidas o delegadas.

Artículo 303.

- I. La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- II. La región indígena originario campesina, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.

Artículo 304.

- I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las

siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales.
5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.
6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.
9. Deporte, esparcimiento y recreación.
10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.
11. Políticas de Turismo.
12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.
13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.
14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura

necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.

21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
 22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.
 23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.
- II. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas:
1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.
 2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.
 3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.
 4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.
- III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:
1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.
 2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
 3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente
 4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción.
 5. Construcción de sistemas de microriego.
 6. Construcción de caminos vecinales y comunales
 7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
 8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.
 9. Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.

10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.
- IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley.

Artículo 305. Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.

Mecanismos de participación ciudadana en la Gestión Pública Municipal

- Asamblea
- Audiencias Vecinales
- Consejos Consultivos por Macrodistrictos
- Asambleas de las Comunidades de los Distritos Municipales Rurales
- Consejos de Planificación
- Mesas de Diálogo
- Observatorios

El Análisis de políticas: Es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas que intentan mejorar el proceso de transformación de recursos en impactos que tiene intrínseco el ciclo de políticas públicas.

El análisis de políticas públicas es «investigación para la acción» su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como:

- ¿Debería intervenir el gobierno para solucionar un tema concreto?
- ¿Cómo se debe orientar esa intervención?
- ¿Cuánto tiempo se debe actuar sobre él?
- ¿Qué costes tendrán las acciones a tomarse?

Por ejemplo, en el Gobierno Autónomo Municipal de la Paz, lo definen así:



Fuente: GAMLP

La realidad nos muestra que los problemas son construidos, definidos subjetivamente e interesadamente por un observador.

Un problema será distinto para cada actor.

“El gestor público” tiene una visión del problema, es una de las tantas visiones y no siempre es la correcta.

Por ello una medida importante a la hora de plantear un problema es ver que opinan los demás actores acerca de ese problema.

Si definimos el problema de la drogadicción desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, las alternativas de solución serán distintas a si lo definimos como un problema de integración social (delincuente- marginado).

Formulación de alternativas se hace con el Método racional exhaustivo - comparaciones sucesivas. Normalmente no se puede hacer todo un análisis de la mejor alternativa, se escoge la segunda opción que genere menos problemas. No siempre se elige la mejor alternativa. En la elección de una alternativa, no existe un método de elección de una alternativa. Supone decisión política y no siempre se ve desde el punto de vista técnico. Conlleva una gran responsabilidad porque la decisión es utilización de recursos.

Entre el extremo de un concepto de política como “declaración de intenciones” -anterior a toda acción- y el extremo del otro concepto de política como “declaración de resultados” -posterior a toda acción- hay que reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar. Ver la implementación es procurar la articulación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas.

La evaluación no es solo un instrumento técnico sino un mecanismo político. La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los clientes/ciudadanos La justificación última de la evaluación, es el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de la eficacia democrática.

Las Políticas públicas se guían por:

- ¿Quién tiene mejores nociones de las necesidades de la gente?
- ¿Cómo puede ser más efectiva una política pública?
- De quién depende que una política pública sea eficiente, efectiva y responda a una necesidad social.

Para ello se abre una etapa, denominada de negociación, entre sociedad y Estado. La negociación es la conciliación entre las demandas de la sociedad y las capacidades institucionales, los recursos y las estrategias gubernamentales del Estado.



Fuente: Elaboración propia

Técnicas de negociación. La principal técnica o herramienta de negociación es la capacidad del negociador. Hay que diferenciar la dimensión de la “mesa de negociación” de la dimensión del “balcón de negociación” imaginario. El negociador debe instalarse en el balcón para visualizar “el campo de la negociación”; ver lo que está pasando. Le permite dividirse y mirarse a sí mismo. Es el área de monitoreo. Es entrar en un proceso reflexivo y de decisiones. Para tomar decisiones hay que subir al balcón. La mesa es un lugar de construcción de la relación y resolución del problema.

La Toma de Decisiones es el acto en el que se decide por una opción y se definen las acciones que lleven a esta opción a ejecutarse, efectivizarse y plasmarse.

Hay requisitos previos a la Toma de decisiones, que son los de que se contienen en el proceso de negociación o de concertación.

El gobierno implica tomar decisiones y actuar. Los gobernantes son decisionistas a tiempo completo. La preparación de la decisión, requiere haber tomado previsiones políticas y de alto nivel sobre la ejecución. Debe haber una secuencia de apoyo a la decisión tomada siguientes pasos: Iniciativas adecuadas para la puesta en marcha de la decisión; Fase de estudio, evaluar los efectos directos o indirectos de la medida. Debe haber apoyo en la adopción de la decisión, considerando la racionalidad política de la decisión, el determinismo de la decisión, y la intervención de los expertos. Finalmente se debe formalizar la decisión

El Proceso de toma de decisiones es complejo. La exigencia de una decisión puede condicionar la decisión. El gobierno y la gestión municipal requieren de tomar decisiones: se orientan a resolver problemas, La identificación o definición clara de los objetivos (problemas) y de los recursos: supone establecer las premisas de valor, objetivos, información y los medios, es imprescindible previamente.

La generación y evaluación de alternativas, es un paso previo. La evaluación de los posibles aspectos negativos de cada alternativa: qué problemas potenciales, "costos y beneficios" y cuáles las posibilidades de verificarse y qué se puede hacer para reducir su importancia. Con ello, se llega a la elección final, aunque con ello no acaba el proceso decisorio.

El entorno de las decisiones gubernamentales es:

- La movilización y cohesión social
- Identidad del territorio
- Decisiones sobre actividades emprendedoras
- Competitividad y acceso a mercados
- Medio ambiente y recursos naturales
- Población e inserción social
- La pertinencia y oportunidades que las nuevas tecnologías permiten

El proceso decisorio de las políticas públicas, incluye:

- Agendación
- Formulación
- Implementación
- Evaluación

Debe haber Libertad en las decisiones públicas.

Es necesario que exista incentivo a la inversión donde los beneficios afectan no sólo a los que han contribuido, sino a otros de la cadena productiva. Ello lleva a la generación de un Desarrollo de mercados de información. Eso se alimenta con Investigación, transferencia y difusión tecnológica. Subsidiar a inversionistas innovadores que toman riesgos y costos que no se traducen en beneficios apropiables. Es necesario también el Desarrollo de servicios financieros y no financieros de apoyo a las actividades rurales cuando no existen condiciones para que los mercados operen eficientemente. Se debe cuidar el Mejoramiento de la capacidad empresarial y de negociación. Es recomendable también el Desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad de productos, desarrollo de marcas y certificaciones de origen. Debe haber Información que democratizen las oportunidades de inversión por razones de equidad originadas en desigual distribución del ingreso y donde los correctivos automáticos del mercado no operan por el bajo nivel educativo ó los altos niveles de pobreza, etc.

6.3. La planificación participativa

a. Las políticas

- Generación de la demanda social: La planificación participativa debe recoger de manera fiel y sin distorsiones la demanda social, buscando la equidad territorial, sectorial, de género y generacional, la que se legitima a través de procesos participativos y con niveles crecientes de eficiencia técnica.
- Diversidad y diferenciación: La base de legitimidad de la demanda social está en la diversidad de las condiciones sociales, políticas, institucionales y económicas de los municipios, y en las diferencias de desarrollo relativo que se presentan en los distintos escenarios municipales con base en las condiciones geográficas, económicas, institucionales, sociales y etnoculturales.
- Interacción y retroalimentación entre los distintos niveles de planificación: Implica la articulación de los niveles nacional, departamentales y municipales, bajo el principio de la planificación de “abajo hacia arriba”, donde la planificación municipal es básicamente operativa, la departamental operativa – indicativa y la nacional indicativa.

- Un único proceso de planificación territorial del desarrollo: Se expresa en los Planes de Desarrollo de las 9 Autonomías Departamentales y los 329 municipios autónomos del país, cuyas Gobernaciones Autónomas Departamentales y Gobiernos Autónomos Municipales son responsables por el desarrollo humano sostenible y de mejorar las condiciones económicas y sociales de la población de la jurisdicción municipal.
- La planificación es esencialmente un proceso de concertación: Ello supone la participación de los actores públicos y privados reconocidos por Ley, pero además la capacidad de las Organizaciones Sociales y de las Asociaciones Comunitarias de participar en los procesos de toma de decisiones respecto a las orientaciones de las inversiones municipales y la definición de una Visión Compartida del Desarrollo Local.
- Visión estratégica del desarrollo municipal: se expresa en la agregación de los proyectos y actividades de inversión en subprogramas y programas cuyos impactos se verán reflejados en el mediano y largo plazo, en los marcos de la Visión Estratégica Desarrollo, concertada entre todos los actores locales, públicos y privados.

b. Los principios.

La Planificación participativa autonómica departamental y municipal, basa su accionar en 6 principios que a su vez refuerzan el carácter participativo del proceso.

- Participación social: Entendido como el proceso que facilita la concurrencia de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones y articula sus acciones en un contexto de responsabilidad compartida. La participación social como principio de legitimidad del proceso de planificación participativa municipal.
- Integralidad: Relacionada con la visión holística de la planificación participativa y entendida como la posibilidad de complementar los esfuerzos de la sociedad, con las condiciones físicas del entorno y las distintas dinámicas societales y sectoriales en la perspectiva de construir una visión de desarrollo de largo plazo en la intervienen actores, sectores y recursos de manera coordinada.

- **Enfoque selectivo de la Inversión Pública:** Que tiene que ver con la necesidad de dimensionar adecuadamente la demanda municipal, a través de procesos de priorización y concertación, de manera tal que la Inversión Pública Municipal, debido a su reducido tamaño en relación al volumen de la demanda, sea un instrumento eficiente y eficaz para lograr el desarrollo de los municipios.
- **Equidad:** Partiendo de la premisa de que la planificación participativa municipal involucra de manera directa al conjunto de actores locales, una de sus principios es el de la equidad, entendido como la incorporación del enfoque de género, generacional y social, de manera tal que los productos de la planificación no solo estén destinados a satisfacer necesidades de ciertos sectores o estratos poblacionales en desmedro de otros. De hecho, la planificación supone un proceso de movilización social que concerta la satisfacción de la demanda de manera ordenada y equitativa.
- **Dinámica:** Tomando como principio la dinámica municipal, es importante mencionar que el principio de dinamicidad en la planificación participativa municipal está ligado a los posibles cambios en la demanda, la emergencia de nuevas demandas y condiciones sociales, físicas del entorno, económicas e institucionales, por lo que la planificación participativa ha asumido la necesidad de dotar de dinamicidad a sus procesos a través de los ajustes metodológicos e instrumentales. Haciendo énfasis particular en la necesidad de que los diagnósticos puedan reflejar el comportamiento histórico, el presente y proyectar acciones a futuro.
- **Sinergia:** Está relacionada con la necesidad de identificar y articular, en el proceso de planificación, acciones o proyectos, que cuenten con efectos multiplicadores, y complementarios, de manera tal que el desarrollo esté basado en la concurrencia y complementariedad, antes que en lo estrictamente sectorial. .

c. La metodología.

La metodología de formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral Departamentales y Municipales (y también para Autonomías Indígena originario campesinas cuando las haya funcionando¹⁵) se basa en el enfoque de la demanda social, ya que se busca rescatar, agregar y calificar progresivamente las necesidades

15 Charagua no termina de organizarse como AIOC.

comunales hasta llegar a la demanda municipal traducida en proyectos priorizados como la expresión más genuina de los intereses y las opciones de las bases sociales.

La estructuración de la demanda, para lograr su viabilidad y proyección debe considerar la problemática, vocación, potencialidades, limitaciones y visión estratégica del municipio y ensamblarse con la visión y la oferta de los programas y proyectos nacionales y departamentales.

El proceso busca lograr una demanda que sea representativa y equitativa (social y espacialmente), viable, con verdaderas opciones de impacto a partir de su articulación y agregación territorial, relacionada con la visión estratégica distrital - municipal, proyectada al mediano plazo y con plena legitimidad social. De esta manera, la demanda deja de ser un reflejo condicionado por las necesidades inmediatas y pasa a constituirse en un elemento de permanente cohesión y movilización, evitando que el proceso de identificación y priorización de la demanda genere demasiadas expectativas de la población, realizando un análisis de viabilidad y del necesario proceso de gestión.

La formulación de Planes de Desarrollo Municipal, contempla la realización del diagnóstico, la definición de la visión estratégica de desarrollo y el ordenamiento de la demanda como tres subprocesos principales; estos subprocesos se ejecutan a través de actividades concretas y secuenciales, constituyendo en conjunto el marco operativo que efectiviza todo el proceso y que se articulan en torno a la definición de la visión estratégica del desarrollo municipal.

La realización del Diagnóstico es un subproceso en el cual a través de diversas actividades, técnicas e instrumentos se levanta, agrega, consolida y analiza información de la realidad comunal, distrital y seccional cuyo resultado es el conocimiento compartido de la dinámica social, económica y política del Municipio.

El Diagnóstico permite contextualizar espacialmente la demanda municipal e identificar potencialidades, limitaciones y problemas proporcionando la información técnica requerida para la formulación de la estrategia de desarrollo que orienta las acciones y formas de intervención sobre la problemática municipal en la perspectiva de cambiarla

positivamente aprovechando las potencialidades y superando las limitaciones.

Se utilizan diversas técnicas metodológicas para la recolección y sistematización de la información, con el propósito de optimizar el proceso de formulación de PDMs, por lo que además de los talleres y del trabajo de gabinete, se utilizan encuestas, entrevistas a informantes claves, información secundaria y observación directa.

La definición de la visión estratégica de desarrollo es un proceso de construcción que se inicia con la definición de una visión preliminar que se va consolidando o redefiniendo en función de los resultados del diagnóstico y la identificación de las potencialidades municipales. Se ha definido un instrumento para hacer de éste subproceso participativo y fluido, el mismo está definido por la zonificación, que toma en cuenta las dimensiones social, económica, ambiental y productiva y se aplica de manera puntual en espacios territoriales.

El ordenamiento de la demanda municipal constituye otro subproceso que busca la concertación y priorización de una demanda social viable y espacialmente representativa, con legitimidad social, que se origina en las OTBs como expresión de las aspiraciones de la población compartidas, reflexionadas y priorizadas, con opciones de impacto a través de su articulación y agregación a nivel distrital y seccional, coherente con la visión estratégica del desarrollo municipal.

La Planificación Participativa es el instrumento que brinda la información necesaria sobre las demandas sociales municipales y orienta la inversión pública, los programas de desarrollo y el apoyo externo.

Las principales actividades del proceso de formulación del PTDI son:

- El taller municipal de promoción y organización del proceso.
- Los talleres comunales de Autodiagnóstico.
- El taller distrital de validación de información y de priorización de la demanda distrital.
- El taller de definición de la visión estratégica departamental/municipal.
- El taller de concertación de la demanda departamental/municipal.
- El trabajo de gabinete del equipo técnico para sistematizar el diagnóstico, elaborar la propuesta de programación quinquenal y estrategia de ejecución.
- Taller de validación de la propuesta de programación quinquenal, estrategia de

ejecución, y para consolidar el PTDI.

La metodología se basa en la organización espacial de la participación social en la comunidad como unidad organizativa básica de la sociedad y en el distrito municipal como instancia de agregación supracomunal. También establece espacios y momentos diferenciados para lograr una mayor representatividad de los intereses de los diferentes estratos socio-económicos y de género en la definición de las demandas sociales.

El proceso de formulación de PTDIs es el mismo para cualquier tipo de departamento/ municipio, pero dependiendo de sus características se usarán diferentes instrumentos, los que pueden aplicarse a nivel seccional o distrital. Esto permitirá una mejor adecuación del instrumental metodológico a las realidades diversas y heterogéneas que se presentan al interior de los municipios. La articulación entre los espacios urbanos, rurales e indígenas, se efectivizará a través de la distritación o la mancomunidad.

d. Los actores sociales del proceso.

Los actores más importantes son:

- ✓ Las Organizaciones Sociales (hoy definidos como territoriales: Comunidades Campesinas, Comunidades y Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales; funcionales: gremiales, colegios profesionales, sindicatos; y sectoriales: agricultores, industriales, artesanos, mineros, etc.), que son los protagonistas del proceso de planificación y gestión del Desarrollo Municipal. Identifican, priorizan, supervisan y controlan la ejecución de las acciones que se desarrollan en beneficio de la colectividad.
- ✓ El Comité de Vigilancia de la Participación Popular puede seguir vigente. De lo contrario se organiza el Organismo de Control Social, que asume la representación de la sociedad civil en el control social a la gestión departamental/municipal velando por la inserción y materialización de las demandas y prioridades de sus mandantes en los PTDIs.
- ✓ Las Asociaciones Comunitarias que son instancias representativas de las viejas Organizaciones Territoriales de Base.
- ✓ Otras Organizaciones de la Sociedad Civil (productivas, profesionales, cívicas,

deportivas, de educación, salud, etc.).

Entre los actores institucionales se distinguen actores públicos y privados. Son actores institucionales públicos:

- ✓ La Gobernación Autónoma Departamental o el Gobierno Autónomo Municipal, que asume la responsabilidad política, técnica y económica del proceso de Planificación Participativa departamental/municipal y tiene la obligación de dirigir, conducir y gestionar el desarrollo sostenible en su jurisdicción.
- ✓ Las oficinas subnacionales del Órgano Ejecutivo Nacional, que como representación del Órgano Ejecutivo en el Departamento/municipio, busca la articulación de la planificación departamental/municipal con la nacional.
- ✓ Otras Instituciones públicas sectoriales o temáticas con presencia en el departamento/municipio, que promueven el análisis de la problemática sectorial o temática y la inserción de las políticas, programas y acciones sectoriales nacionales y departamentales.

Son actores institucionales privados las Organizaciones No Gubernamentales, empresas privadas, otras instituciones privadas de carácter social y las Entidades Ejecutoras.

e. Los instrumentos

Los instrumentos que orientan el proceso de Planificación Participativa Municipal son:

- ✓ Los Lineamientos para la Planificación Participativa Municipal que constituye el marco teórico y de enfoque para orientar los procesos de PTDI.
- ✓ La Norma la Planes territoriales de desarrollo Integral del Ministerio de Planificación que es un conjunto de regulaciones oficiales que ordenan los procesos de PTDI y que constituye el reglamento del Sistema de Planificación Integral del estado SPIE para el nivel subnacional.
- ✓ El Sistema de Seguimiento y Evaluación Municipal (SSEM), que integra a las

organizaciones sociales en dinámicas de seguimiento y control a la ejecución física y financiera tanto del POA como del PTDI.

- ✓ Guías metodológicas validadas para la Formulación y el Ajuste, además para el Apoyo a la Ejecución de PTDis.
- ✓ Guías del Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación, para la formulación y el ajuste de PTDis, las que evalúan la calidad de los procesos y los productos de la planificación participativa departamental/municipal.
- ✓ Guía para la elaboración participativa de Planes de Operaciones Anuales.
- ✓ El Inventario Nacional de Planes de Desarrollo, que ofrece la información referencial básica sobre los procesos de planificación.

Si se observa el ciclo de planificación participativa, se tiene claro que son tres los momentos en que se abre a la participación esta metodología, este instrumento, que ha provocado la mayor movilización de personas y comunidades en la historia de Bolivia. Estos momentos son: el Diagnóstico Participativo, el Levantamiento de Demandas y la Priorización de Demandas/proyectos o políticas. Antes y después de cada uno de estos momentos era necesario ir a trabajo de gabinete de planificación. Los equipos de planificación de los Gobiernos Municipales de las capitales de Departamento, antes de la Participación popular, contaban con personal técnico y ricas experiencias de planificación. Lo que ocurrió como efecto del ímpetu participativista de la ex Participación Popular fue que se dismantelaron los equipos y reparticiones de planificación de los Gobiernos Municipales, pensando que residía en el pueblo, en las OTB's, en las comunidades, la planificación, como si esta fuera un shopping list, una lista de mercado, un árbol de navidad, y no requiriese de un trabajo técnico de ordenamiento, clasificación, cuantificación y localización de demandas y de procesos de coordinación y inter-relación con inversiones públicas de diferentes orígenes y privadas también. El gráfico siguiente muestra ese ciclo de planificación participativa municipal, que estamos comentando y sobre el que se requiere reflexionar.

CICLO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia

Para empezar, se debe dejar en claro que la participación en este ciclo la han realizado los gobiernos municipales, cuando mucho a nivel de los talleres de levantamiento de demandas, por la vieja práctica corporativista, de un Estado paternalista y prebendalista. A este nivel se deben hacer los talleres a nivel de OTB's, que fueron 365 talleres en La Paz, más de 500 en Santa Cruz, más de 300 en Cochabamba, pero que de ninguna manera reflejan la calidad de la participación en los mismos. Por ejemplo, mientras más urbano el municipio, menos gente participó de los talleres.

Por otra parte, en los Distritos Municipales Indígenas se avanzó en los talleres de Diagnóstico Participativo (DPIA), no así en otros predominantemente rurales también. Los talleres de priorización estuvieron ausentes de casi todos los PDM's. Los Talleres de

Diagnóstico Participativo y de Priorización de Proyectos sólo debieran realizarse con Distritos, Cantones o representantes de grupos de OTB's por la limitación de costo del proceso planificadorio, pero eso no debiera impedir que se realicen de todas maneras. En fin se puede ver que es necesario ir corrigiendo varios errores.

Sólo con fines comparativos, en Brasil, en el famoso Presupuesto Participativo, en Rio Grande Do Sul, en Porto Alegre, la participación se realiza sólo a nivel de distritos o de comunidades grandes, representativas y no a un nivel de base, de OTB's, como en el caso nuestro, lo que muestra un grado de movilización, de participación, mayor cuantitativa y cualitativamente, en nuestro caso. Sin embargo, en encuentros internacionales como el de Cancún-México el 2000 o La Habana 2001, organizado por el ILPES-CEPAL siempre se tuvo que discutir cuán cualitativamente superior era nuestro proceso en comparación con el brasileño, por la pobreza de número de personas en nuestros talleres de levantamiento de demandas y por el objetivo tan limitado de éstos. En el Brasil, sobre la plataforma política que ganó las elecciones, se construyen proyectos y los talleres de consulta, son más de validación que de definición.

Otros modelos como el peruano, primero definen montos o techos presupuestarios, para ir a consultas ciudadanas, lo que hace muy neoliberal el propósito ya que involucra a la sociedad en el ajuste fiscal, de entrada, de principio. El Presupuesto plurianual está poniendo al descubierto estas diferencias en los procesos latinoamericanos de planificación.

El modelo chileno apunta más a una corrección de los proyectos a los largo de su ciclo, con evaluaciones externas al Estado, además de mediante la modalidad de out sourcing, es decir, evaluaciones de consultoras privadas, que no medirán sólo la viabilidad del proyecto, sino los indicadores de costo-beneficio que el proyecto implica. Esto, si bien se realiza también con consulta ciudadana, especialmente para medir no sólo la economía, eficiencia y eficacia, sino también la efectividad y la ecología del proyecto, conlleva una visión privatista de la inversión pública y de la propia planificación al momento de hacer el seguimiento y monitoreo.

Las tres E's del control gubernamental se aplican al proceso de planificación (economía, eficiencia y eficacia), pero se ha llegado a un momento en que es imprescindible medir los impactos, es decir la efectividad de las políticas públicas, y por mucha participación

ciudadana que se introduzca al proceso de planificación, es necesario contar con líneas de base e indicadores técnicos, que obligan a que se restituyan los gabinetes técnicos. Que los resultados de estos procesos sean conocidos por la ciudadanía es otra cosa, y esto debiera enriquecer el proceso de planificación participativa y no hacerlo más técnico y excluyente de la participación ciudadana.

Para que el proceso de descentralización, y planificación participativa en el marco de la participación popular se pueda profundizar, consolidando los aspectos positivos alcanzados y superando las limitaciones mencionadas aquí, es importante avanzar en la resolución de los siguientes dilemas:

- Las limitaciones del proceso de descentralización y por ende del modelo de planificación participativa ¿corresponden a problemas de diseño o a problemas de gestión? Desde nuestra perspectiva, son problemas que corresponden a ambos ámbitos, por lo que debemos mejorar las normas que han transferido competencias y responsabilidades, y los instrumentos y procedimientos para su ejecución de la planificación participativa. Las Autonomías son muy débiles en cuanto a descentralización se refiere.
- ¿Los reducidos efectos e impactos de la participación social se deben a que solo se ha involucrado a las organizaciones territoriales? ¿el proceso mejorará con la participación los actores funcionales, como ser empresarios, gremios, colegios profesionales, sindicatos, etc., y sectoriales, como mineros, agricultores, etc.? Consideramos que mejoraría, que es esencial que los actores funcionales participen, puesto que cuentan con mayores recursos para la inversión compartida. Paralelamente, se debe mejorar la calidad de la participación de los actores territoriales.
- Los problemas de la descentralización y de la planificación participativa, ¿son problemas de gestión social o de coordinación política? Consideramos que existen problemas en ambos frentes que deben ser resueltos para lograr una mejor correspondencia entre el Estado y la sociedad, en la aplicación de los instrumentos de gestión pública para lograr el desarrollo sostenible.
- ¿La planificación participativa está sometida a la planificación estratégica? Consideramos que al estar inmersos en un sistema que mantiene rasgos centralistas, es difícil que la planificación por muy participativa que sea, se sustraiga de la planificación estratégica, que básicamente proviene de los sectores. De allí que los planes sectoriales (los PES), muchas veces imponen en

el nivel local y departamental prioridades y como tienen financiamientos más grandes y asegurados, los niveles subnacionales se terminan sometiendo.

- ¿La planificación participativa es prisionera de los sistemas de programación de operaciones y de presupuesto? Si, porque, los recursos son la camisa de fuerza para definir prioridades, además de la fuente de recursos, la seguridad de los mismos, las condiciones del sistema de cofinanciamiento de los Fondos, como el Fondo de Desarrollo Productivo o el FNDR, e incluso el Banco de Desarrollo Productivo BDP de mas reciente creación, además que la programación de operaciones se convierte en el principal vector de aseguramiento en el cumplimiento de normas nacionales para que lleguen los recursos de coparticipación tributaria, por lo que es más importante el POA que el PTDI, aunque esto está cambiando desde la norma para los PTDI, pero aún muy lentamente.

Si bien estos dilemas aparecen como resultado del análisis de los procesos de descentralización, planificación y autonomías, con base en estructura jurídica y las actividades realizadas hasta el presente, queda claro que existen otros campos de intervención que exigen respuesta, a partir de los resultados de la Agenda Patriótica 2025.

Al respecto, consideramos necesario modificar el sistema jurídico del país, para viabilizar la autonomización de 5 sistemas SAFCO, ya señalados anteriormente (SPO, SP, SABS, SAP y SCI, más el SCG). Se financia lo que está planificado y esto se decide de manera participativa en lo que hace al gasto de inversión e incluso en aquel gasto corriente que no es recurrente y que se sustrae a las competencias inherentes al Estado Nacional (competencias privativas, como ser relaciones exteriores, policía, FFAA, seguridad interna, etc.). Se debe revisar el sistema regulatorio, ya que es centralista e inútil al consumidor local, ignora al Gobierno Departamental/Municipal y no cumple su rol.

Un mecanismo para efectivizar la planificación estratégica y territorial, y de la gestión del desarrollo departamental/municipal, la mancomunidad y las áreas metropolitanas, será la articulación de manera obligatoria del accionar de los Diputados Uninominales con los Concejos Municipales de sus respectivos Distritos,

Para rescatar y poner en vigencia a plenitud el concepto de las Autonomías Indígena originario campesinas, las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), Ayllus y Marcas, según sean las características que se presenten en las diversas zonas y culturas del país,

se debe implementar la planificación participativa indígena según usos y costumbres, bajo sus propias concepciones¹⁶.

El proceso actual de planificación participativa plantea tres fases:

- Formulación
- Implementación
- Seguimiento y monitoreo

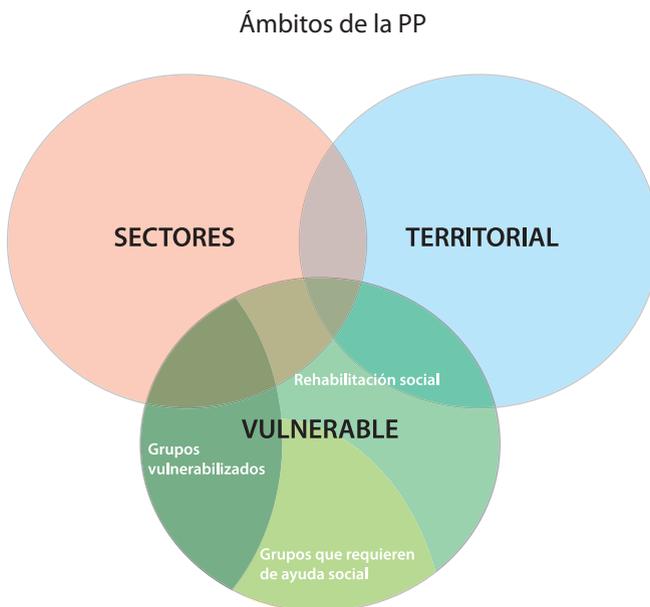
Participación En La Formulación Actores Del Proceso



Fuente: GAMLP

16 Al respecto revisar todos los artículos de Municipio Indígena y textos anteriores a la nueva CPE. *La profundización de la descentralización en un Estado Multicultural*. Ministerio de Participación Popular. Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia. La Paz, noviembre de 2003. Otros textos clave son: *Las estructuras elementales de la reciprocidad*. Dominique Temple, con Felix Layme, Jacqueline Michaux, Martha Gonzales y Edmundo Blanco. Ed. Plural, TARI y Carrera de Antropología y Arqueología-UMSA. La Paz, 2003. Igualmente: *Los desafíos de la nación boliviana: Estado Plurinacional y Nación Multicultural*. Fernando Mayorga. En Bolivia. Visiones de Futuro. Fundación Friedrich Ebert. ILDIS. La Paz, 2003.

El ámbito de actuación de la planificación participativa es:



Fuente: GMLP

Por tanto, los actores de la planificación participativa son:

- Actor sectorial
 - Sector Agropecuario
 - Sector Productivo
 - Industria
 - Microempresarios
 - Construcción
- Actor territorial
- Urbanos
 - Juntas De Vecinos
 - Otb´S
 - Vecinos (Ciudadanos) No Organizados
 - Comités De Vigilancia (*)
 - Clubes Barriales

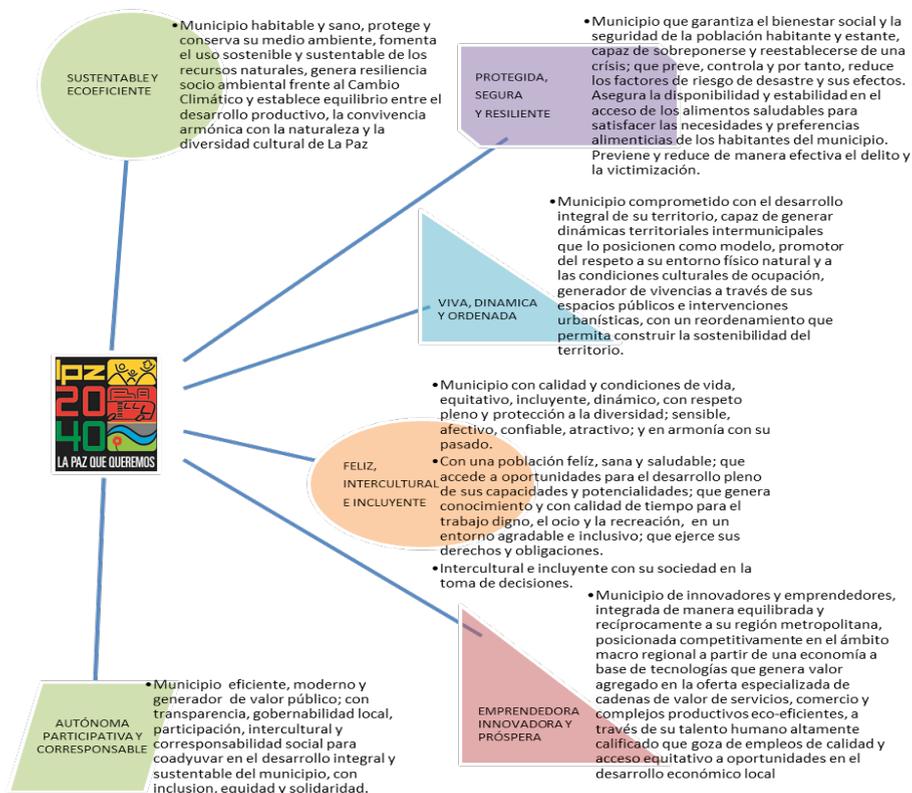
- Actores Sectoriales Organizados En El Distrito (Deportes, Educacion, Salud, Estudiantes, Artistas, Artesanos, Empresas, Etc.)
- Ciudadanía En General
- Rurales
 - Pueblos indígenas
 - Comunidades campesinas
 - Sindicatos agrarios
- Actor en condición de vulnerabilidad
 - Género: Mujeres
 - Generacional: Tercera Edad, Niños Y Jóvenes
 - Diversidad Sexual Y De Género: GLBT
 - Discapacidad: Personas Con Capacidades Diferentes
- Actores del proceso
- Actor funcional

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley N° 31) en su art.130, señala que el Sistema de Planificación Integral del Estado incorporará la obligatoriedad de la planificación integral y territorial, así como la institucional. En su art. 131, habla de la Planificación Integral y territorial y establece que la planificación integral consolida la planificación del desarrollo, con la organización territorial, articulando en el corto, mediano y largo plazo la economía plural, el uso y la ocupación del territorio y las estructuras organizativas del Estado, e incluye la programación de la inversión.

Se parte de formular la visión del departamento/municipio, expresando que es un departamento/municipio sustentable con desarrollo humano pleno, interculturalidad, seguridad y corresponsabilidad social; ecoproductivo, impulsor de la región metropolitana autónoma que presta servicios de alta calidad con gestión del conocimiento y tecnología, en un territorio ordenado, integrado, compacto, abierto y policéntrico, cuyo desarrollo es armónico con la naturaleza

Por ejemplo, en el caso del municipio de La Paz se lo platea de esta manera:

La Participación Ciudadana y el Control Social



Fuente: GAMLP

Este plan participativo de La Paz 2040, plantea además el seguimiento a la implementación de la estrategia y de la política institucional, reflejada en el plan de desarrollo institucional (PEI) y de los programas operativos anuales (POA) de cada gestión. Esto se refleja en acciones y proyectos

La formulación del POA parte por tanto, de la formulación de una red de objetivos, que contiene:

- 1 visión
- 6 ejes
- 19 subejos

- 58 programas
- 9000 operaciones

Para el seguimiento en el cumplimiento del POA se ha creado el Sistema de Monitoreo SISMA, que tiene en el Seguimiento a la Implementación SIM que es un seguimiento electrónico a la inversión municipal, los instrumentos operativos del seguimiento y monitoreo.

El Plan de Operaciones Anual (POA) es el instrumento que, con carácter previo, permite incorporar las demandas vecinales en el presupuesto de inversión pública del municipio. También se establece objetivos a cumplir en función a dichas demandas. Todo se realiza a través de Talleres con diferentes instancias.

El POA de la presente gestión va a seguir incluyendo como parte de la red de objetivos, aquellos establecidos en el Plan 2040, así como las 10 Tareas para La Paz. El POA también incluye a aquellos proyectos y actividades que no pudieron concluirse en la gestión pasada ya sea multigestión o de continuidad.

El proceso de Elaboración del POA comprende las siguientes fases:

- Relevamiento y Coordinación
- Análisis
- Revisión
- Consolidación
- Aprobación

Donde la participación vecinal es fundamental tanto en el relevamiento como en la revisión.

Los proyectos y operaciones son financiados mediante 5 fondos:

- Fondo Estratégico
- Fondo de Atención Ciudadana
- Fondo de Servicios
- Fondo de Servicio de la Deuda
- Fondo de Funcionamiento

El Fondo Estratégico abarca tres clases de proyectos:

- Proyectos estratégicos
 - Multigestión
 - Anuales
- Proyectos recurrentes
 - Nuevos
 - Continuidad
- Proyectos desconcentrados

El Fondo de Atención Ciudadana (FAC) abarca tres clases de proyectos:

- Proyectos sectoriales, destinados a cubrir los déficits básicos de los servicios. Definidos por las OM y ejecutados por los Subalcaldías.
- Proyectos estructurantes, acciones de importancia que articulan un conjunto de barrios o distritos. Ejecutan Subalcaldías.
- Proyectos vecinales elegibles, obras y actividades destinadas a satisfacer las demandas vecinales en base a la Formula Repartidora. Definidos por las organizaciones sociales y ejecutados por las Subalcaldías.

Proyectos Vecinales Elegibles, son aquellos priorizados directamente por la comunidad en coordinación con el Organismo de Participación y Control Social.

Esta priorización se sujeta a un proceso de elegibilidad técnica, adicionalmente las obras consideran necesidades de los distritos, entendidas como acciones que permitan disminuir la pobreza, y desarrollar las vocaciones de manera de redirigir las obras para el mejoramiento del distrito

La gestión pública

7.1. Conceptos de gestión pública

La CPE en su artículo 232, define los principios de la Administración Pública de la siguiente manera:

- Legitimidad,
- Legalidad,
- Imparcialidad,

- Publicidad ,
- Compromiso e Interés Social,
- Ética,
- Transparencia
- Igualdad
- Competencia
- Eficiencia,
- Calidad ,
- Calidez,
- Honestidad,
- Responsabilidad
- Resultados.

El art. 139 de la Ley Marco de Autonomías LMAD, define en la Gestión participativa, como el conjunto de normas de los gobiernos autónomos, que deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo, considerando como mínimo:

1. Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.
2. Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa.
3. Canales o espacios de atención permanente a la demanda social y ciudadana.

La Ley 1178 de Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental, es un sistema de normas que:

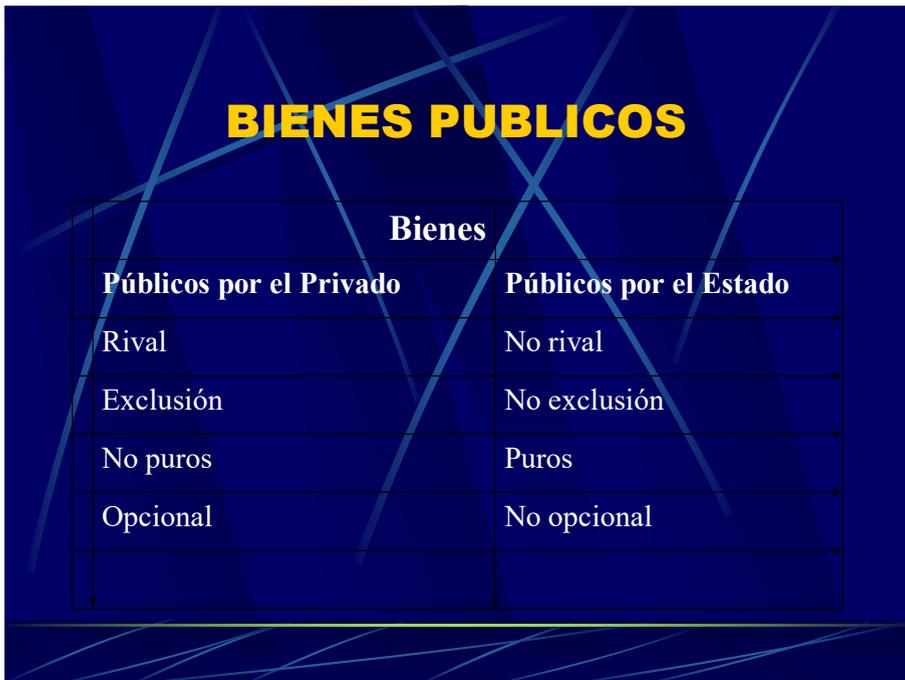
1. Expresa el modelo de administración para el manejo y disposición de los recursos del Estado.
2. Establece sistemas de administración, que se interrelacionan entre si y con los sistemas nacionales.
3. Establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos y ex servidores públicos por el desempeño de sus funciones

Expresa un modelo de Administración por Resultados para el manejo de los recursos del Estado. Establece sistemas de Administración y Control que se interrelacionan entre si y con los sistemas nacionales. Establece el régimen de Responsabilidad por la Función Pública.

Finalidades.

Es un sistema que sirve para administrar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, disponer de información útil oportuna y confiable, para que todo servidor público asuma responsabilidad por el logro de objetivos, forma y resultados a desarrollar la capacidad administrativa.

Para ello, se define los bienes públicos, como aquellos que son de propiedad del Estado, y que sirven para la provisión de bienes y servicios a la sociedad. Los bienes públicos se clasifican así:

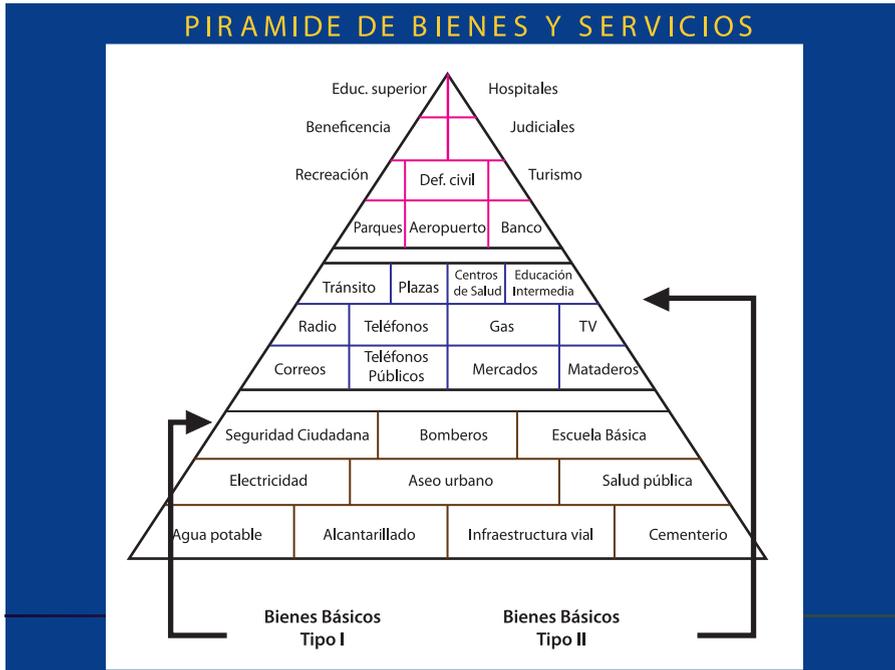


BIENES PUBLICOS

Bienes	
Públicos por el Privado	Públicos por el Estado
Rival	No rival
Exclusión	No exclusión
No puros	Puros
Opcional	No opcional

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, hay otra clasificación de bienes públicos en base a bienes básicos de tipo I, tipo II y de tipo III, considerando su necesidad básica.



Fuente: Elaboración propia

En la ley, se clasifica los Bienes públicos en:

1. Bienes de dominio público;
2. Bienes sujetos al régimen jurídico privado
3. Bienes de régimen mancomunado.

Con base en ello, los planes y las políticas se relacionan entre un gobierno, por ejemplo, municipal, y la sociedad e instituciones públicas a través de la gestión pública.



Fuente: Elaboración propia

La Gerencia Municipal Integrada es un tipo de gerencia pública que implementa la Planificación Municipal, que es un tipo de Planificación integral con principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Se trata de cumplir normas y sistemas departamentales y nacionales.

La función pública y la Responsabilidad por los bienes públicos.

Estado y sociedad¹⁷.

El Estado es una sucesión de dominación obligatoria y consensual, donde los hombres se habían establecido en sociedad por temor a “la muerte violenta”, y que ello ofició que se dieran parte de su libertad y se sometieron a una coacción libremente aceptada. El Estado se constituye por la autoestima y no por el amor que tiene por sus semejantes;

17 Cayoja, Juan. Texto Guía Programa de Capacitación Integral para la Gestión Municipal”, Universidad del Valle, La Paz Bolivia. Noviembre de 2005. (Pag. 11).

el grado de consolidación de los Estados ha obedecido más al temor entre los hombres, que al amor que se inspiran. Sin embargo, es el humano espera mucho más que estar a salvo de la amenaza violenta de portadores privados que detentan fuerza y aspiran a que la vida asociada contribuye a su convivencia y bienestar; es la utilidad y la satisfacción de sus necesidades, el incentivo más poderoso para su unión en la sociedad política. De esta manera del Estado debe velar tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del individuo: debe generar o regular la producción de bienes y servicios públicos, en función del mandato otorgado a los gobernantes¹⁸.

De esta manera la decisión en acción política del Estado -el arte de dirigir los hombres hacia un bien común- es la que permite establecer y proponer soluciones a esta necesidades; se orienta a construir/reconstruir relaciones sociopolíticas, construir identidad, nacionalidad. Estas acciones deben estar al servicio del hombre, para mejorar su desarrollo a través de la satisfacción de sus necesidades. En consecuencia, el Estado a través de la gestión pública (la decisión y acción política) debe generar bienes y servicios públicos orientados a satisfacer las necesidades públicas. Por supuesto no solo sector público produce los bienes y servicios sino también el sector privado.

El Estado tiene un conjunto de rasgos que los caracterizan e identifican de manera peculiar, en un Estado soberano, un Estado nacional y fundamentalmente un Estado de Derecho. Este Estado ha regido y rige las leyes, pero la índole de la ley tiene un carácter distintivo, por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía. Vela tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del individuo.

El Estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual. Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de la sociedad, cuya de actuación está fundada la vida cívica. Tomás Hobbes alegaba que los hombres se habían establecido en sociedad por temor a "la muerte violenta", y que ello auspició que cedieran parte de su libertad y se sometieron a una coacción libremente aceptada. También había advertido que el establecimiento del Estado obedeció al carácter del hombre como animal político, pero más todavía, el amor de los hombres así mismos. Como el Estado se constituyó principalmente por la autoestima, no tanto por el amor que se tiene por los semejantes,

18 Cayoja, Juan. Idem.. (Pag. 13).

fue la utilidad el incentivo más poderoso para su unión en la sociedad política. El grado de consolidación de los Estados ha obedecido más al temor entre los hombres que al amor que se inspiran; sin embargo, la unión política no solamente se traba gracias a la coacción, sino también debido a la persuasión que requiere estimular la ayuda mutua.

Por otra parte, el Estado se relaciona con la sociedad a través de su aparato administrativo. Las decisiones y acciones del Estado se implementan a través de la administración o gestión pública. Esta actividad estatal también está caracterizada por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho. La administración pública debe estar supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de la legalidad. La idea de este control intenso, es explicable por el rechazo a los rasgos autoritarios, verticales y monopólicos perceptibles en la función pública.

Las actuales y modernas constituciones cuidan meticulosamente de acotar o limitar las competencias de la administración pública. Se han implementado mecanismos de control, fiscalización y de pesos y contrapesos a toda la manifestación en este poder del Estado. El Estado de Derecho es aquel que interviene en la esfera individual, basado en el contrato social y el correspondiente "permiso legal". Es aquel que establece la independencia judicial, se basa en el imperio de la ley. Aquí, no consiste en un mandato de los gobernantes, porque sería igual a la voluntad del mandante, sino en el sometimiento a la ley a partir del legislador mismo¹⁹.

La administración como actividad estatal

La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto al hombre y a la sociedad, para la cual actúa y trabaja, para su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad y del hombre. "La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los bienes y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor"²⁰.

19 Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional. 1961.

20 Dimock, Marshall. *The Meaning of Scope in Public Administration*. Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*, New York, Russell and Russell. EE.UU. 1967. (Pag.12 y Ss.).

El hombre tiene un conjunto de necesidades materiales, intelectuales, y las ético-religiosas. De esta manera sus acciones pueden agruparse en tres categorías: las necesarias, con entera independencia de la voluntad, como por ejemplo la actividad biológica; la que se dirigen a la producción de cosas, como por ejemplo las obras, proyectos y las artísticas; y las que busca la perfección del hombre como tal. Estas características consisten en procurar el bienestar común, es decir, brindar al hombre la posibilidad de cumplir con el fin trascendente para el que ha sido creado, posibilitando su buen vivir y su propia perfección²¹.

En consecuencia, la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. La índole de esa cualidad del Estado es la acción, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado²².

Al parecer, los Estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que produce lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de apoyar el desarrollo productivo y el empleo, de educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada. Es decir, es un Estado con visión social.

El desarrollo del Estado de Derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, su antigua condición de Estado liberal de Derecho ha ido dando paso al Estado Social de Derecho. Dando cabida a lo rasgos sociales, ha superado la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales. Bajo esta noción, el Estado Social de Derecho, se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la participación social en lo público, la eliminación de los riesgos sociales y la protección en general. El Estado Social de Derecho, en contraste a su liberal ancestro, se caracterizará por organizar democráticamente no sólo al Estado, sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad particularmente para los sectores deprimidos.

21 Dimock, Marshall. Idem.

22 Stein, Lorenz Von, *Movimientos Sociales y Monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España. 1981. (Pag. 33 y Ss.)

La función pública y la Responsabilidad por los bienes públicos.

Si se dejara exclusivamente a la iniciativa privada la provisión de los bienes públicos, éstos serían ofrecidos en la cantidad muy inferior a la socialmente eficiente. Como la producción de esos bienes tiene un costo, pero no puede excluirse a nadie de su uso aunque no haya pagado por ellos, la iniciativa privada no podría percibir los ingresos necesarios para compensar la producción. La intervención del Estado, sea encargándose directamente de la producción, o subvencionan la empresa privada, es la solución que puede garantizar el suministro creciente de bienes públicos. La producción de bienes y servicios públicos de competencia del sector público son de responsabilidad de los funcionarios públicos en sus diferentes niveles estatales, en relación a la cantidad, calidad, oportunidad y las externalidades. Pero esa intervención planteado problemas: determinar cuál es la provisión óptima, en qué cantidad debe ser suministrados, y determinar sobre quién deben repercutir los costos en qué cuantía.

Supongamos que se está planeando la construcción de una represa en el cauce de un río. Muchas personas se beneficiarán con ello en diferentes formas: los campesinos que podrá utilizar las aguas del pantano para regadío, la empresa hidroeléctrica que explotará su capacidad energética, los habitantes de los pueblos que reciben protección ante la crecida del río, lo que acudirán a las instalaciones deportivas de las orillas del pantano. Pero si se intenta que la represa sea costeada por los beneficiarios y en proporción al beneficio que van a obtener, aparecerán muchos parásitos "aprovechadores" (free-riders) que no reconocerán estar interesados en su construcción para eludir el pago, confiando en que las aportaciones de los demás sean suficientes y poder así disfrutar del servicio sin tener que costearlo.

Es necesario que se revelen las verdaderas preferencias de los consumidores para poder estimar la cantidad óptima de bienes públicos que deben ser suministrados. Pero aunque los bienes vayan a suministrarse de forma gratuita, los consumidores estarán tentados de falsear sus preferencia, exagerándolas, para obtener con mayor probabilidad sus deseos. Si se realiza una encuesta para conocer los beneficios e inconvenientes que reportará la conducción gratuita de una carretera para un pueblo, los partidarios de su construcción declararán una previsión de beneficios muy superior a la real mientras que los posibles perjudicados exagerarán también el probable daño. Se han diseñado técnicas complejas que permiten descubrir las verdadera preferencias aunque existen muchas dificultades para su aplicación práctica.

El Estado puede y debe suministrar bienes públicos si el mercado no lo produce. Sin embargo, decidir que el Estado debe intervenir no es más que el primer paso, pues debe decidir qué tipo de bienes públicos desea suministrar y que cantidad es apropiada para lograr mayor bienestar de la sociedad. El sector público no es capaz por sí solo de superar los problemas que plantea el proceso de desarrollo, ni tampoco lo es la actividad privada actuando sin conducción ni regulación. En consecuencia, el problema de desarrollo debe ser encarado con base a un diálogo y negociación sobre las funciones, competencias y capacidades de los sectores público y privado²³.

El Estado "... debería hacerse cargo de construcciones tales como las represas de gran y mediana escala, ese toro netamente campesino (es decir privado) puede responsabilizarse por las obras de conexión entre aquellas y las unidades productivas, incluyendo la parte de la red de canales y las bombas que se requieran al efecto. En resumen, se trata de definir las fronteras de participación de los sectores público y privado, procurando integrar las mejores características de ambos y cuidando las externalidades que este tipo de obra siempre genera."²⁴

La siguiente pirámide hipotética de servicios intenta ilustrar la variedad y jerarquización de los bienes o servicios públicos sin que el surgimiento del servicio ubicado en el segundo o tercer nivel necesariamente te sujete la existencia de alguno(s) de los ubicados en el nivel básico.

Características y tipología de los bienes públicos.

Hay algunos bienes cuyo suministro no varía por el hecho de que una o muchas personas los estén consumiendo; por ejemplo, las emisiones de TV por ondas aéreas: sea cual sea la cantidad de receptores que tengan sintonizada una emisora, cualquier otro podrá sintonizarla también sin que haya ninguna pérdida de calidad. No hay por tanto rivalidad en su consumo y el aumento de la audiencia no implicará nunca un aumento de los costos de producción y emisión de programas. Además, cuando las emisiones de TV son sin codificar (privado), no es posible impedir a nadie que la reciben su casa. Ambas características, la no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de exclusión son las que destinan a los bienes públicos.

23 Cayoja, Juan. Idem. (Pag. 15)

24 Crespo, F. Bienes Públicos y Privados provisión a través de Proyectos de Apoyo Productivo. Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuario. La Paz, Bolivia. 2002.

Conviene por tanto evitar la confusión entre los bienes públicos y los bienes de titularidad pública. Estos últimos son todas las propiedades del Estado; los bienes públicos puede que sean servidos por el Estado y puede que no.

Los bienes públicos puede ser opcionales como no opcionales. Las emisiones de TV son opcionales ya que la decisión de sintonizar o no la emisora es potestad del consumidor. La defensa nacional en cambio es un bien público no opcional ya que inevitablemente se proporciona la misma cantidad de ella a todos los ciudadanos del país, sea cual sea su interés en ser defendidos.

Algunos bienes públicos no presentan claramente la características que requeríamos en su definición, son llamados bienes públicos impuros. La educación es el ejemplo más habitual. En principio, el hecho de que asista un alumno más a las clases en una escuela, no provoca que la cantidad de educación percibida por los demás disminuya por lo que no parece que haya rivalidad en el consumo, pero lo que es cierto para un solo individuo no se cumple para un número más elevado; una clase masificada implica una disminución evidente de la calidad de la enseñanza. Otra característica de la educación es que, aunque toda la sociedad se beneficia de las mejoras en el sistema educativo y del aumento de la cualificación de los profesionales del país, algunos individuos se beneficia más que otros: los propios receptores de la educación, sus familiares, sus empleadores²⁵.

Por ejemplo, como señala un autor nacional²⁶, en caso "... de la investigación básica, la creación de conocimientos un bien público. Si un agrónomo o biólogo descubre la variedad de planta que es inmune a una plaga, el descubrimiento considerado como un conocimiento que puede ser utilizado gratuitamente por cualquiera. Sin embargo, dado que el conocimientos un bien público, las empresas o el mismo investigador podrán obtener beneficios externos del descubrimiento."

Asimismo, señala por ejemplo que la adopción de una política de creación de conocimientos, es importante distinguir los conocimientos generales de la conocimientos específicos. Al respecto, el Estado trata de suministrar el bien público de los conocimientos generales de distintas formas, pues los organismos públicos

25 Cayoja, Juan. Idem. (Pag. 14).

26 Crespo, F. Idem.

subvencionan la investigación básica la agricultura. Algunas autoridades justifican el financiamiento público del programa de investigación agropecuaria, porque este incrementaría los conocimientos de la sociedad.

7.2. Ingresos y gastos fiscales

Los ingresos fiscales de Territoriales Autónomas ETAs, ya sea por transferencias desde el nivel nacional o por generación de recursos propios, corrientes o de capital, se han incrementado continuamente. Los ingresos de Gobernaciones Autónomas Departamentales representan en promedio de 8 a 10% del PIB nacional. Las Gobernaciones Autónomas Departamentales de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija representan más del 75% del total de los ingresos departamentales.

Esta sección se limitará a señalar los ingresos subnacionales, regulados en la Ley de Clasificación de Impuestos, incluyendo aquellos correspondientes a las autonomías municipales. Estos ingresos, que desarrollaremos más detalladamente, se pueden dividir en los siguientes rubros principales:

- Autonomías Departamentales
 - Regalías
 - Recursos del Fondo de Compensación Departamental
 - Ingresos propios
 - IDH
 - Otras transferencias (FNDR, transferencias para el pago de ítems)
- Autonomías Municipales
 - Coparticipación tributaria
 - Ingresos propios
 - IDH
 - Otras transferencias

7.3. Sistema de Planificación Integral del Estado

El Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE, define en su marco normativo en la CPE, Numeral 1 del artículo 316, que la función del Estado en la economía consiste en:

“Conducir el proceso de planificación económica y social con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorpora a todas las entidades territoriales”

- i) Es competencia privativa del nivel central la planificación nacional (Numeral 22 párrafo I del Artículo 298);
- ii) Es competencia exclusiva de los gobiernos Departamentales Autónomos la planificación del desarrollo departamental (Numeral 35 párrafo I del Artículo 300)
- iii) Es competencia exclusiva de los gobiernos Municipales Autónomos la planificación del desarrollo municipal (Numeral 42 del párrafo I del Artículo 302).
- iv) Es competencia exclusiva de las autonomías indígena originario campesina la Planificación y gestión de la ocupación territorial (Numeral 15 del párrafo I del Artículo 304).

La Ley 031 LMAD en su artículo 93 Establece:

- i) El nivel central del Estado es responsable de conducir y regular el proceso de planificación del desarrollo económico, social y cultural del país (numeral 1, párrafo I);
- ii) Los gobiernos departamentales autónomos son responsables de diseñar y establecer el plan de desarrollo económico y social del departamento..., en el marco de lo establecido en el Plan General de Desarrollo (numeral 1, párrafo II);
- iii) Los gobiernos municipales autónomos son responsables de elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal..., conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental (numeral 1, párrafo III).

Capítulo IV Planificación

- iv) El SPIE será aprobado por Ley de la Asamblea Legislativa (Artículo 130 párrafo II)

El SPIE es un conjunto de subsistemas, normas procesos, metodologías Para construir estrategias, formular e implementar el Plan General de Desarrollo Económico y Social y el Plan de Desarrollo Económico y Social, en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien

Entre sus fines están, el lograr que la planificación de largo, mediano y corto plazo tenga un enfoque integrado y armónico y sea el resultado del trabajo articulado de los niveles de gobierno y en coordinación con los actores sociales. Orientar la asignación óptima y organizada de los recursos financieros y no financieros del Estado Plurinacional para el logro de las metas, resultados y acciones identificadas en la planificación. Realizar el seguimiento y

evaluación integral de la planificación, basado en metas, resultados y acciones, contribuyendo con información oportuna para la toma de decisiones de gestión pública.

El ámbito de aplicación se extiende a:

- Órgano Legislativo.
- Órgano Ejecutivo.
- Órgano Judicial.
- Órgano Electoral.
- Tribunal Constitucional Plurinacional.
- Instituciones de Control y Defensa de la Sociedad y del Estado.
- Entidades Territoriales Autónomas
- Empresas Públicas.
- Universidades Públicas.

El SPIE por tanto se divide en los siguientes subsistemas:

SUBSISTEMAS DEL SPIE



Fuente: Ministerio de Planificación

El marco general del SPIE se expresa en el nivel nacional, sectorial, territorial autónoma e institucional, en diferentes planes que se clasifican así:

MARCO GENERAL DEL SPIE

Planificación Nacional y Sectorial

- PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL para Vivir Bien (Agenda Patriótica 2025) - PGDES
- PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien - PDES
- PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO INTEGRAL para Vivir Bien - PSDI

Planificación Territorial Autónoma

- PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO INTEGRAL para Vivir Bien de los Gobiernos Autónomos Departamentales, Regionales y Municipales - PTDI
- PLANES DE GESTIÓN TERRITORIAL COMUNITARIA para Vivir Bien de los Gobiernos Indígena Originario Campesinos - PGTC

Planificación Institucional

- PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL - PEI
- PROGRAMA DE OPERACIONES ANUAL - POA

Fuente: Ministerio de Planificación

El subsistema de Planificación, es el que trabaja directamente sobre los planes que tienen cada nivel de gobierno: el nacional con el PGDES, el departamental, municipal e IOC, con los PTDI, y los institucionales con los PEI.

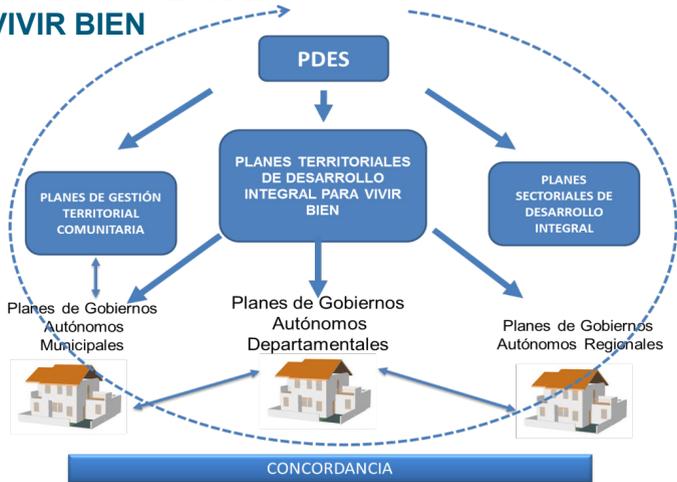
SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN - SP TEMPORALIDAD DE LOS PLANES Y JERARQUÍA



Fuente: Ministerio de Planificación

Los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) aplican a los niveles autonómicos departamentales, municipal e IOC:

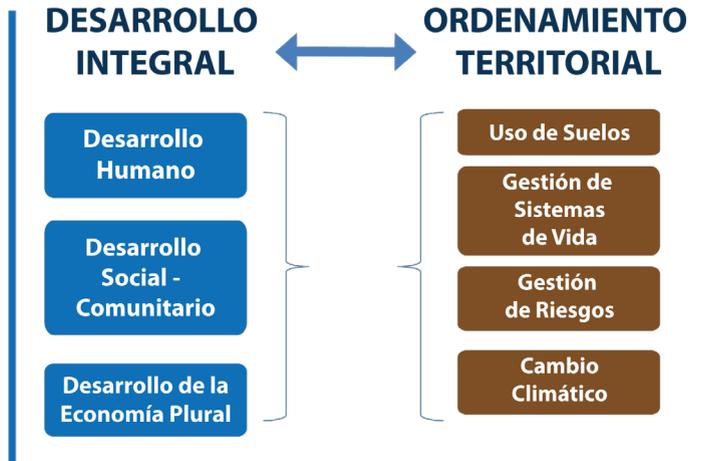
PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO INTEGRAL PARA VIVIR BIEN (PTDI)



Fuente: Ministerio de Planificación

Los PTDI incluyen el plan de desarrollo y el ordenamiento territorial de manera integrada, en las ETAs:

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE DESARROLLO INTEGRAL (PTDI)



Fuente: Ministerio de Planificación

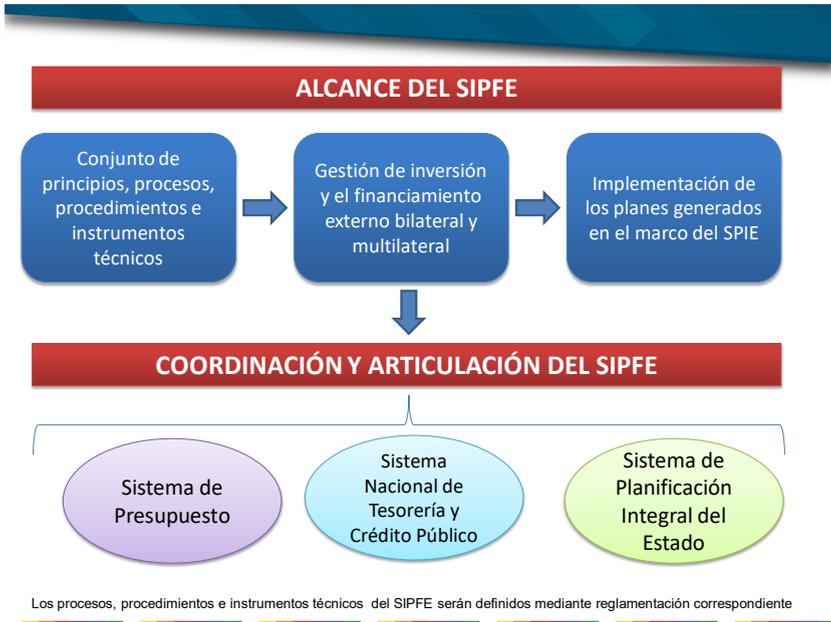
El Sistema Nacional de Inversión Pública es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos que permiten asignar recursos públicos a proyectos de inversión más convenientes desde el punto de vista económico y social.

La Inversión Pública se refleja en un conjunto de actividades de pre inversión e inversión, destinadas crear, ampliar, mejorar, y/o recuperar las capacidades para el desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia y el Vivir Bien

Sus objetivos son:

- Lograr eficiencia socioeconómica
- Apoyar la toma de decisiones de inversión
- Establecer procedimientos para el acceso a fuentes de financiamiento
- Asegurar información oportuna y coordinación con los sistemas de la Ley 1178.

El subsistema de Planificación y Financiamiento Externo se organiza de la siguiente manera:



Fuente: Ministerio de Planificación

Se define como proyecto de inversión la que “es un esfuerzo planificado, temporal y único, realizado para crear productos o servicios únicos que agreguen valor o provoquen un cambio beneficioso. Son todas las acciones destinadas a incrementar el capital físico o humano.

La Inversión Pública establece actividades de preinversión e inversión, para reponer y/o incrementar capital humano; y a reponer y/o incrementar capital físico. También se pretende ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.

Un Programa de Inversión Pública cuenta con

- Presupuesto de Inversión Pública
 - Conjunto de proyectos con financiamiento asegurado.
 - Conjunto de Recursos asignados a proyectos.

- Proyectos incorporados en los Presupuestos Institucionales y en el PGE para cada gestión fiscal
- Programa de Requerimiento Financiamiento
 - Conjunto de proyectos que no cuentan con recursos suficientes para financiar su realización.
- Posibles fuentes:
 - Recursos internos de futuras gestiones fiscales
 - Negociación y contratación de créditos
 - Donaciones

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral a la ejecución de los Planes SEIP, se desarrolla bajo la coordinación del órgano rector (Ministerio de Planificación del Desarrollo). Establece los lineamientos metodológicos, procedimientos e instrumentos técnicos para analizar y evaluar el cumplimiento de las metas, resultados y acciones de los planes, así como el seguimiento y evaluación para verificar los avances y logros o acciones correctivas.

El SEIP actúa de la siguiente manera:

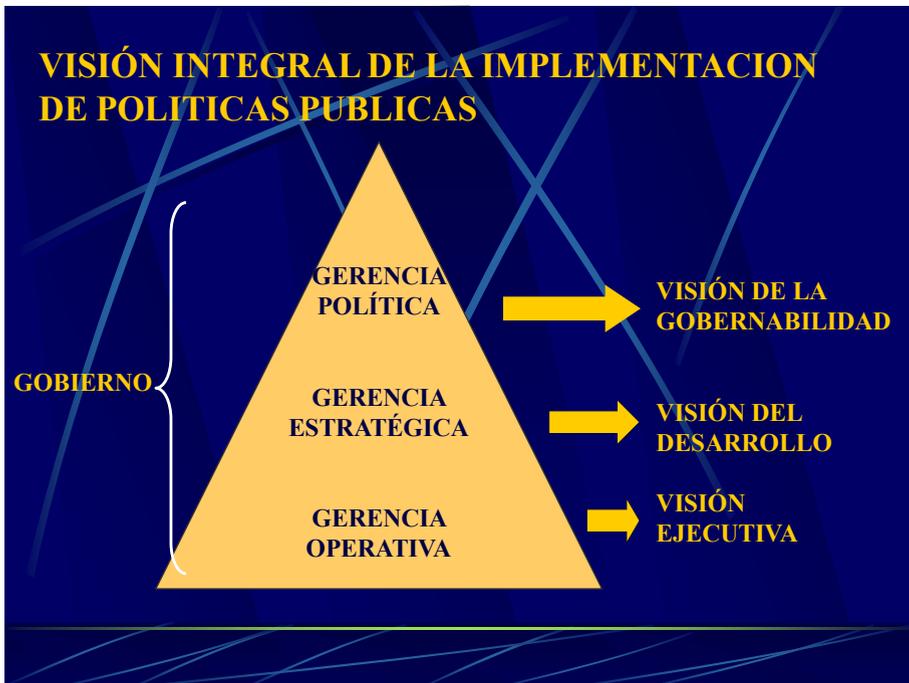


Fuente: Ministerio de Planificación

7.4. La gestión pública, la gobernabilidad y la gobernanza

La gestión pública está relacionada a la gestión pública y a la gobernanza. Entendemos la gobernabilidad como aquella que logra la aceptación de la sociedad, de las políticas públicas, para lograr un mayor impacto. La gobernabilidad no es tener mayorías parlamentarias, o anular oposiciones. La gobernabilidad es dialogo, es convencimiento a la población a y a los actores políticos, de manera que las mismas ganen en eficiencia y eficacia, pero ante todo en efectividad.

La gobernanza en cambio se expresa de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia

Una vez se alinean la Gerencia Política con su visión de gobernabilidad, la Gerencia Estratégica con la visión de desarrollo y la Gerencia Operativa con la visión ejecutiva, se logra la gobernanza:



Fuente: Elaboración propia

La gobernanza logra el empoderamiento de los actores sociales, pero igual de importante, logra el desarrollo local, o en el caso de los departamentos el desarrollo regional. Hoy en día el nuevo paradigma es el de la gestión territorial, se gestionan territorios, más que instituciones. De hecho este paradigma se acompaña de otro que es el del Desarrollo Local y Regional integrado e integral (DELRE). Del DEL al DELRE.

Otra definición de gobernanza apunta a que el proceso de gobierno ha evolucionado a la gobernación y de éste a la gobernanza. Entendida esta como la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica y que incluye a la administración pública, como elemento científico-tecnológico-organizativo-gerencial imprescindible, además de un componente práctico institucional²⁷.

27 Aliendre España, Freddy. *Governance. Simbiosis de la Política y el Management*. Impresiones Gráficas Mi Luz. La Paz. 2da. Edición. 2013. Pp. 388 y ss.

Por tanto, la Gobernabilidad se expresa en los procesos mediante los cuales el gobierno es elegido, monitoreado y reemplazado, si corresponde. La capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas de Estado, sólidas y efectivas. El respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

El Gobierno y la legitimidad se manifiestan en la política, que es el arte de gobernar el espacio público no solo para convivir en paz sino para darle sentido al proyecto de nación, departamento, municipio o TIOC, de generar nuevos sentidos en la vida cotidiana de nuestra comunidad.

La legitimidad es la cualidad del poder de ser considerado como justificado por aquellos que están sometidos al mismo. Aquí el poder es legítimo cuando aquellos que están sometidos lo obedecen y aceptan voluntariamente. Considera que el hombre es libre y esclavo a la vez

Hay dos Tipos de Legitimidad: la legal o de origen y la legitimidad por la gestión y sus resultados. Dentro de esta clasificación caen o comprenden los otros tipos de legitimidad: el del enfoque subjetivista, el enfoque objetivista, el del realismo político y el del constructivismo normativo.

Max Weber ha desarrollado una clasificación de la autoridad y la legitimidad: la legitimidad tradicional, la carismática y la legitimidad legal racional

La Democracia en este contexto, es entendida como la acción política, que es factor decisivo para el desarrollo.

El voto es el instrumento que premia un buen gobierno o castigue un gobierno ineficiente. Con la alternancia descubrimos que la "reivindicación de la democracia se convirtió en una reivindicación de la sociedad local y de la capacidad regional para elegir a sus gobernantes y a sus instituciones. Pero ello no es suficiente.

Se debe buscar la Profundización de la Democracia. Se debe avanzar de una democracia de régimen a una democracia de ciudadanos sustentada en mayor equidad social y en la disminución de los niveles de desigualdad y pobreza, lo que dará calidad y

sostenibilidad al gobierno y la democracia, garantiza los derechos humanos, defiende la dignidad de las personas y permite el desarrollo equitativo.

La gobernabilidad es un concepto asociado al de estabilidad. La estabilidad es definida según Tomasini²⁸, como la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo . Se debe añadir que la estabilidad no es sinónimo de equilibrio, ni de inmovilismo, ni de estaticidad, como señala Morlino²⁹. En esta misma cita, se señala la definición de Tomasini, de que la gobernabilidad es la capacidad para preservar la estabilidad del sistema . Esto puede llevar a una reversibilidad de la definición, en relación a que la gobernabilidad preserva la estabilidad.

Es así que, la gobernabilidad como concepto, se remonta a Thomas Hobbes, en sentido de la preservación del orden político . Aunque se debe señalar, que según algunos autores, como el citado Morlino, lleva a la incorporación de las teorías de estabilidad e inestabilidad en distintos sentidos:

- la teoría de la «cultura cívica» de Almond, que señala la necesidad de construir ciudadanía conciente para que se establezca verdadero gobierno;
- la teoría de la congruencia de Eckstein, que expresa la necesidad de que se dé una relación entre democracia y deberes y obligaciones que la misma impone a la sociedad y al Estado;
- la teoría del desarrollo socioeconómico de una sociedad de Lipset, que expresa la necesidad de una base para la construcción de un estado democrático y de un gobierno con acciones efectivas;
- la teoría de la institucionalización de estado de Huntington, que revela que a partir de las diferencias culturales, la compatibilización de las mismas debe traducirse en una sociedad en instituciones sólidas, que le otorguen fuerza a un gobierno, para el ejercicio de sus funciones;
- la teoría de la privación de Feierabend y Gurr; que muestra la posibilidad gubernamental de reducir el campo de acción social y ciudadana para darle efectividad a un gobierno.

28 Tomassini, Luciano. *Qué espera la sociedad del Gobierno?*. Ed. Universidad de Chile. 1994.

29 Ambas citas, se extraen de: Exeni, José Luis. *Comunicación Política e ingobernabilidad en democracia*. En Revista Mediamorfosis. Pag. 148. Ediciones FADO, Plural editores. 2005. La Paz, Bolivia.

Más aún; como cambio múltiple societal-estatal están las teorías de enfoque múltiple del mismo Almond, que muestran la multiplicidad de factores que intervienen en la medición de la eficiencia de un gobierno; la teoría de las crisis democráticas de Linz, que señalan que la falta de gobernabilidad es expresión de momentos de irresolución democrática de las posiciones en una sociedad.

Desde un punto de vista sistémico, habría que remontarse a teorías marxistas y neomarxistas, como la de “derrumbe del capitalismo” de Otto Bauer³⁰, Rosa Luxemburgo³¹, Lucio Colletti y parcialmente Gramsci³²; Las explicaciones de la gobernabilidad en sociedades antiguas de Polanyi³³; la teoría de las crisis del capitalismo de Böhm Bawerk³⁴ y Hilferding³⁵; o más recientemente la teoría de la caída tendencial de la tasa de ganancia de Mandel³⁶, Anwar Shaikh ó Wili Semmler³⁷.

Pero, entendida como buen gobierno, la gobernabilidad es, según Camou, “la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno”³⁸. La gobernabilidad va referida a rectitud del gobierno, buen desempeño, cualidad de justicia, transparencia, proyección de estado. Giovanni Sartori³⁹, por ejemplo, considera que el buen gobierno, es aquel al que se “le permite funcionar y se estimula para que actúe responsablemente”. Por el contrario, el mal gobierno es el “inestable, incompetente, ineficiente y/o impotente”.

Finalmente, se puede comprender la gobernabilidad desde el punto de vista de la razón de Estado, para lo cual se parte del concepto de Pistone de que “la seguridad del Estado es una exigencia de tal importancia que los regidores de los estados se ven constreñidos para garantizarla, a violar las normas jurídicas, morales, políticas, económicas, que consideran

30 Bauer, Otto. *Teoría Marxista de las crisis económicas*. En Die Neue Zeit. Vol. 23/1. Pag. 167. German. 1978.

31 Luxemburgo, Rosa. *La acumulación de capital*. Ed. FCE. México. 1978.

32 Colletti, Lucio. *Derrumbe del capitalismo*. Ed. Siglo XXI. México. 1982.

33 Polanyi Karl, *La Gran Transformación*. Los Orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Ed. FCE. México. 1992.

34 Böhm-Bawerk, Eugen. *Capital e interés*. Ed. FCE. México. 1947.

35 Hilferding, Rudolf. *El Capital Financiero*. Ed. El Caballito. México. 1973.

36 Mandel, Ernest. *Capitalismo tardío*. Ed. Era. México. 1980.

37 Shaikh Anwar. *Tendency fall of profit rate*. New York. 1980. Shaikh Anwar. *The laws of international exchange*. In *Growth, Profits and Property*. Edward Nell editor. Cambridge University Press. Cambridge. 1982. Semmler, Willi. *Political economy of the crisis*. New York. 1982.

38 Exeni, Op.cit.

39 Sartori, Giovanni. *Political Development and Political Engineering*. Milan. 1968.

a su vez imperativas cuando tales exigencias no están en peligro⁴⁰. El antecedente está obviamente, en “El Príncipe” de Maquiavelo, que sinonimiza gobernabilidad con gobierno fuerte, que no requiere de justificaciones para lograr su propósito de gobernar.

Puede surgir, finalmente un cuarto grupo de teorías, basadas en los recientes aportes de la escuela neoinstitucionalista, que en lo económico tienen como antecedente a la escuela neoricardiana, que se remiten a los Spaguethis de Cambridge como Piero Sraffa, Pier Angelo Garegnani, Luigi Passinetti entre otros⁴¹. Estos neoinstitucionalistas en el área económica son, entre los más recientes, Douglas North⁴², Daron Acemoglu⁴³, y culmina con el hindú Amartya Sen y el reciente Premio Nobel de Economía Paul Krugman⁴⁴. Todos ellos rescatando teorías de las crisis, que parten de Marx, con el desajuste entre sobreproducción y subconsumo, y la consecuencia en la insatisfacción de demanda, que provoca pobreza, tensionamiento social, crisis política, y por ende ingobernabilidad. Evidentemente, estas crisis son explicadas por cada uno de estos autores desde distintos ángulos, que incluyen la escasez, la tecnología, los términos de intercambio, las imposiciones del capital financiero internacional y otros, como factores que inciden en estas crisis.

Ahora bien, el enfoque puede ser diferente. Amartya Sen asigna a la democracia, tres virtudes que redundan en gobernabilidad y desarrollo económico asociados: 1) su importancia intrínseca, o directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la participación política y social, 2) su contribución instrumental, en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (incluidas que se satisfagan sus necesidades económicas; y 3) su papel constructivo en la conceptualización de las “necesidades” (incluidas las necesidades económicas en un contexto social)⁴⁵. Como se puede ver, esta forma de ver, no aísla el concepto de gobernabilidad, sino que lo correlaciona a democracia, necesidades, participación, y capacidades.

40 Exeni, Op.cit.

41 Sraffa, Piero. *La producción de mercancías por medio de mercancías*. Ed. FCE. México. 1980. Garegnani, Pier Angelo; *Notes on Consumption, Investment and Effective Demand I & II*, Cambridge Journal of Economics, 1978-9. Pasinetti, Luigi. *El principio de la demanda efectiva y su implicancia en el largo plazo*. Universitá del Sacre Coeur. Milán 2001.

42 North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. New York. 1989.

43 Acemoglu, Daron. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (joint with James A. Robinson) Cambridge University Press, 2006.

44 Krugman, Paul. *The return of depression economics*. New York. 1999.

45 Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Pag. 185. Editorial Planeta. Buenos Aires, Argentina. 2000.

La gobernabilidad puede ser entendida como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su entorno o son intrínsecas a éste. Este concepto se enmarca, en el ámbito de “la capacidad de gobierno”. Éste se da siempre en un ámbito societal en el que se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en menor o mayor medida por el sistema político.

Las teorías mencionadas se pueden también enfocar, por el lado neomarxista:

- James O’Connor sostuvo que la crisis de gobernabilidad era preluado por un ambiente de crisis fiscal resultante de las contradicciones entre el capitalismo avanzado y el sistema democrático (1973).
- Jürgen Habermas y Claus Offe siguen esta línea al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío.

Por otro lado, la denominada Comisión Trilateral definió la gobernabilidad en base a los siguientes autores:

- Daniel Bell refirió a la ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas que obliga al Estado a responder con un intervencionismo expansivo produciendo una crisis fiscal.
- Michel Crozier, francés, Samuel J. Huntington, estadounidense, y Joji Watanuki, japonés, elaboraron el informe para la Comisión Trilateral en 1975. Las conclusiones fueron que existían cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático⁴⁶:
 - La deslegitimación de la autoridad y pérdida de confianza en el liderazgo que son consecuencias de la idea de igualdad y del individualismo; ambas, virtudes del sistema democrático.
 - Los efectos de la sobrecarga en la actividad de gobierno por la expansión de la participación política y el desarrollo febril de las actividades estatales.
 - La fragmentación de los partidos políticos y la pérdida de identidad de los mismos debido a la intensa competencia partidista.
 - El surgimiento de pautas fuertemente localistas en la política exterior pues las sociedades se volvían nacionalistas.

46 Crozier, Huntington y Watanuki. *The crisis of Democracy. Reprint of de Gobernability of democracies to the Trilateral Commission*. Ed. New York University Press. 1975.

En la década de 1980 se incorporó el pensamiento neoliberal al análisis politológico. Los economistas políticamente conservadores criticaron el keynesianismo por su teórica mala relación con la democracia. Según ellos la situación de ingobernabilidad, por una mezcla inestable entre democracia y economía, generaba inflación dado que se confrontaban sindicatos y votantes a los gobiernos porque se veía al Estado como un botín de servicios. Esto concluyó en el Consenso de Washington, una solución para los países menos industrializados.

En la década de 1990 el término comenzó a ser utilizado por las clases políticas y por diferentes organismos internacionales. La búsqueda de la gobernabilidad sustituyó a la de la consolidación democrática. La gobernabilidad se intentaba lograr con unos procedimientos simples tales como el apoyo legislativo al ejecutivo o la ausencia de trabas sistemáticas que malograsen la eficacia de las políticas públicas. Los organismos internacionales tomaron interés por la gobernabilidad dado que tenía implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural. Es por eso que organismos como el BID o el BM se preocuparon por estas variables institucionales que permiten formulaciones relativas al buen gobierno.

La posición politológica Integra las visiones de Guy Peters y de Michael Coppedge. Guy Peters considera la gobernabilidad como un problema generalmente de los países democráticos en trasladar un mandato de los electores en políticas operativas. Michael Copedge explica la situación de (paradoja, aporía?) dado que la democracia respeta la lógica de igualdad política y la gobernabilidad respeta la lógica del poder⁴⁷.

La posición pluridimensional, parte de establecer que la gobernabilidad es el resultado de numerosas concausas. Luciano Tomassini⁴⁸ infiere que la gobernabilidad depende de:

- El fortalecimiento de la sociedad civil.
- La evolución de la cultura política.
- La orientación y el comportamiento de la economía.
- La integración de nuevos sectores de la sociedad en el sistema productivo.

47 Coppedge, Michael: *Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América latina*, en *Revista Síntesis*, N° 22, pp. 61-88. 1994.

48 Tomassini, Op. cit.

Tomassini apoya el paradigma de que la gobernabilidad se relaciona con el ejercicio del gobierno y todas las otras concausas necesarias para que el gobierno pueda desempeñarse con eficiencia, legitimidad y respeto social.

La gobernabilidad en el sistema democrático, para Arbós y Giner⁴⁹, se puede expresar como instituciones de gobierno tanto eficaces como legítimas, lo que trae como consecuencia el libre ejercicio de la voluntad del Poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Para estos dos autores hay cuatro niveles como mínimo en que se mueven los procesos de gobernabilidad:

- El dilema legitimidad-eficacia,
- Las presiones y demandas del entorno gubernamental,
- La reestructuración corporativa de la sociedad civil,
- La expansión y el cambio tecnológico.

Finalmente, una posición intermedia, fue sintetizada por Pasquino⁵⁰. La ingobernabilidad puede ser interpretada tanto como la capacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas; o como la consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

Los dos extremos del concepto de gobernabilidad van desde:

- El concepto de estabilidad, que define al Estado como capaz de prevenir eventos que conduzcan la desaparición del objeto político
- El concepto de buen gobierno, que aboga por un Estado éticamente comprometido y donde los ciudadanos tengan una expectativa positiva.

Los enfoques y aproximaciones sobre gobernabilidad se dividen generalmente en dos visiones: la convencional y la no convencional. La Visión convencional es una visión verticalista. Plantea la gobernabilidad como ejercicio del poder desde el Estado, las resoluciones de problemas se resuelven desde el Estado, éste toma sus decisiones tomando a la gente como objeto de sus políticas. Su legitimidad deriva de las

49 Arbós, Xavier, Giner, Salvador. *La Gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Ed. Círculo De Lectores. Chile. 2007.

50 Pasquino. Ganfranco. *Inattesa de L'alternanza* (1994). Milan. 2008.

elecciones populares, pero la gente no es artífice de su gobernabilidad. Para la visión convencional, el problema de la gobernabilidad es el resultado de una sobrecarga del Estado. Entre los autores convencionalistas están Tomassini (1994), Rojas (1994) y Coppedge (1994)⁵¹, entre otros.

Para Luciano Tomassini la gobernabilidad es un fenómeno sistemático que depende de numerosas concausas interrelacionadas entre sí. La gobernabilidad está basada en

- el comportamiento de los organismos del gobierno encargados de manejar la economía y el sector público.
- el comportamiento del conjunto de organizaciones del Estado, incluyendo además la interacción entre los organismos económicos y políticos del poder ejecutivo.
- el comportamiento de la interacción entre los actores que pertenecen a la sociedad civil, a la economía y al mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos.

Coppedge define la gobernabilidad cuando señala que es el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas. Los actores estratégicos son aquellos grupos que controlen uno o más recursos políticos como:

- los cargos públicos, asociados al gobierno.
- la información, asociados con los tecnócratas y los medios de información.
- los factores de producción, asociados con las empresas.
- la fuerza violenta, asociada al ejército y a la policía.
- los grupos activistas, relacionados con los partidos políticos.
- la autoridad moral, relacionada con la iglesia.

Además, depende de la capacidad del Estado para:

- mantener el orden público.
- recaudar impuestos.
- regular el comercio.
- mantener el estado de derecho.

Para cumplir con las funciones anteriormente enlistadas, se requieren de mayor recursos, lo que infiere que a mayor cantidad de recursos tenga el Estado, mayor será su capacidad de gobernabilidad.

Offe señala que las causas provienen de la diferencia entre el volumen de demandas y la

51 Tomassini y Coppedge. Op. Cit.

capacidad de dirección⁵². La sobrecarga de expectativas a la que es sometido el poder estatal. Esto se debe a la competencia entre partidos, el pluralismo de asociaciones y medios de comunicación de masas relativamente libre. Este hecho genera un incremento constante de expectativas, obligaciones y responsabilidades planteadas al gobierno que no puede soslayar. Éstas se expresan en un “aumento desproporcionado” de las pretensiones de cogestión del Estado social y de participación democrática y a una politización exagerada de temas y conflictos, donde se manifiestan una codicia incontentada de los ciudadanos.

La insuficiencia de poder de intervención como de la capacidad de dirección del aparato estatal, lo cual conlleva a que el Estado no sea capaz de responder eficazmente a las expectativas y exigencias. Lo que se manifiesta en la falta de garantías de las libertades económicas y políticas.

Los desengaños se van acumulando. Esto puede ser canalizado de dos formas:

- Se origina una polarización dentro del sistema, se reideologiza y se fundamenta la práctica de la oposición de turno
- Los partidos políticos son menos capaces de canalizar y articular la voluntad de los electores.

Las teorías convencionales presentan una terapia con dos variantes, a fin de prevenir la situación antes descrita.

La primera es la reducción de exigencias: Se debe aliviar al medio político, o sea todo lo que rebase los límites del Estado social, de la sobrecarga de exigencias. Se debe desviar todas éstas exigencias al terreno de los intercambios monetarios. Se debe, entonces, aplicar las fórmulas de “privatización”.

De un modo más amplio, la noción de gobernabilidad se refiere al conjunto de las instituciones de un estado, incluyendo a la sociedad civil y el sector privado. Tomando en consideración además el tipo y grado de relaciones que hay entre ellos.

La gobernabilidad autonómica

Las relaciones entre los distintos elementos que componen un Estado, serán en definitiva los que definan el grado de gobernabilidad que este presentará, por lo tanto

52 Offe, Claus (1992). *La gestión política*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Chile. 2001.

se puede deducir que la gobernabilidad es un concepto político que busca plantear los modos de regulación del orden social, y de modo esencial asegurar el bienestar de los ciudadanos de manera más eficaz, y a su vez, cómo los ciudadanos pueden contribuir a construir y mantener que las instituciones sean transparentes, eficientes y equitativas.

Finalmente, los tipos de gobernabilidad, pueden ser:

- Gobernabilidad democrática
- Gobernabilidad política
 - Gobernabilidad interpartidaria
 - Gobernabilidad electoral
 - Gobernabilidad sociedad-Estado
 - Gobernabilidad territorial gubernativa
- Gobernabilidad sincrónica
 - Entre niveles de gobierno
 - Entre Poderes del Estado
 - Entre órganos legislativos
- Gobernabilidad diacrónica
 - Entre niveles de gobierno
 - Entre Poderes del Estado
 - Entre órganos legislativos
- Gobernabilidad cultural
 - Gobernabilidad intercultural
 - Gobernabilidad multicultural
 - Gobernabilidad intracultural
- Gobernabilidad social
 - Gobernabilidad de los movimientos sociales
 - Gobernabilidad de clases sociales
 - Gobernabilidad de estratos sociales
 - Gobernabilidad de grupos sociales
 - Gobernabilidad económica

Esta tipología, es propia, y corresponde al conjunto de opciones que se pueden formular, para una medición de la gobernabilidad en un país. Si se parte de la teoría de

sistemas, la gobernabilidad se da a partir de un lugar común entre todas las escuelas de pensamiento: la excesiva carga de demandas que no pueden ser atendidas, y que se ven multiplicadas, amplificadas y expuestas a partir de una democracia más participativa y más amplia, que excede del ámbito parlamentario, que busca redistribución de riqueza, y por ende, que busca, otros caminos de ejercicio democrático, por fuera del sistema democrático⁵³, por una suma de complejidades y sobre posiciones políticas, culturales y sociales, que se expresan en lo económico, pero que explotan en lo político⁵⁴.

Ello no debe llevar a que se plantee reducir la democracia o los espacios de expresión popular extra democráticos o propios de formaciones sociales informes (este es el debate sobre los movimientos sociales⁵⁵), ó también denominada acción directa⁵⁶.

Por ello, se concluye que para lograr un buen gobierno son necesarias e imprescindibles -prácticamente- la pluralidad y la participación⁵⁷. Porque de lo contrario, es una administración pública vertical, impermeable, atraspante, empañada, invisibilizada. La democracia y el buen gobierno deben ir de la mano, deben constituirse en un aprendizaje colectivo, donde la sociedad se vea reflejada en sus buenas prácticas, en su vida comunitaria trasladada a nivel estatal.

Las mediciones de la gobernabilidad son muchas. Se pueden hacer desde la perspectiva democrática, como las realizadas en Bolivia a partir de encuestas que

53 Tapia, Luis. *Turbulencias de fin de siglo. Estado y democracia en perspectiva histórica*. Instituto de Investigaciones en Ciencia Política. Pag 82-85. UMSA. La Paz, Bolivia. 1999.

54 Para una definición de "lo" político y "la" política, ver Poulantzas, Nikos. *Capitalismo y Clases Sociales*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires. 1982.

55 Según García Linera, Álvaro; Chávez León, Marxa; Costas Monje, Patricia. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. OXFAM-Diakonía. La Paz. 2004. Se puede entender a los movimientos sociales como actores del cambio revolucionario. Los movimientos sociales comprenden organizaciones sindicales, campesinas, pueblos indígenas, clases sociales, asociaciones de productores, gremios, incluso agrupaciones microempresariales y cuasi-delictivas como los importadores de ropa usada o lo importadores (contrabandistas) de automóviles "chutos" (sin papeles legales de importación). En una perspectiva diferente y crítica a la de usar los movimientos sociales, como actores explicativos de procesos de cambio de manera tan indiferenciada está: Mayorga, Fernando; Córdova, Eduardo. *El movimiento antiglobalización en Bolivia*. CESU-UMSS, UNRISD. Plural editores. La Paz, Bolivia. Septiembre de 2008.

56 La democracia directa, también entendida como "la acción directa de masas" en lenguaje trotskista, por Don Guillermo Lora, en varios de sus escritos en la prensa del Partido Obrero Revolucionario (POR) intitulado "Masas", es aquella que impulsa el accionar de las masas revolucionarias, en la búsqueda del Poder, por medios armados y no armados, que se denominan revolucionarios, aunque también democráticos, por corresponder a una mayoría de la población, empobrecida por el sistema capitalista.

57 Tapia, Luis. Op. Cit. Pag. 88.

revelan el sentir de los bolivianos, con relación al comportamiento político de la gobernabilidad⁵⁸.

Las hay también desde el punto de vista de las mediciones institucionales, las que reflejan las relaciones entre poderes del Estado o entre instituciones del Estado⁵⁹.

Otras mediciones apunta a relacionar las políticas públicas, las propuestas políticas, los proyectos de modificación constitucional con la gobernabilidad. Esta perspectiva es más bien prospectiva, y tiende a brindar opciones de probables comportamientos de la gobernabilidad, de acuerdo al proyecto o idea que se vaya a imponer en el futuro⁶⁰.

Pero mediciones de la gobernabilidad con respecto al comportamiento de entes subnacionales, de comportamientos fiscal financieros, de estos entes subnacionales no se conocen de manera tan específica.

La aplicación contemporánea de la gobernabilidad apunta por el lado de establecer la legitimidad de un gobierno, en relación no solo a parlamentos o niveles de representación político partidaria, sino también, de participación ciudadana y de empoderamiento de los ciudadanos en la propuesta, formulación y control de políticas públicas y de la propia gestión gubernamental.

La existencia de Autonomías Departamentales, Municipales, Indígena originario campesinas y regionales impone que se aplique una gobernabilidad práctica en

58 Las más conocidas, son las investigaciones promovidas por USAID desde 1998, repetidos el 2000, 2001, 2002, 2004, 2006. Siendo los más recientes; Seligson, Mitchell; Moreno Morales, Daniel; Schwarz Blum, Vivian. *Auditoria de la Democracia: Informe Bolivia 2004*. USAID, LAPOP. La Paz, 2005. Seligson, Mitchell; Córdova, Abby; Donoso, Juan Carlos; Moreno Morales, Daniel; Schwarz Blum, Vivian. *Auditoria de la Democracia: Informe Bolivia 2006*. USAID, LAPOP. La Paz, 2007.

59 Banco Mundial. Bolivia. *Análisis de la situación institucional y de Gobernabilidad*. Grupo sector público. Unidad Sector reducción de pobreza y gestión Económica. Región América latina y el Caribe. Informe No. 36285-BO. Tomos I y II. Apoyo de DFID, GTZ. Washington. 30 de mayo de 2006. Sandoval Morón, Oscar; Barrios Villegas, Franz; Guevara Anaya, Walter. *¿Ejecutivo versus legislativo? Gobernabilidad en Bolivia*. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. (FBDM). Serie Temas de reflexión y debate No.6. La Paz. Febrero de 2005.

60 Prats, Joan; Fernández Saavedra, Gustavo; Gray Molina, George; Oporto Castro, Henry. *Desbloquear la política para dar Gobernabilidad a Bolivia*. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. (FBDM). Serie Temas de reflexión y debate No.9. La Paz. Julio de 2005. PNUD. *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*. La Paz, Abril de 2007.

términos del respeto a la legitimidad de los elegidos.

Los municipalistas de viejo cuño en Bolivia y los descentralizadores, han planteado en reiteradas oportunidades, que se debe respetar el principio de legitimidad. Por eso se introdujo la modificación en el texto constitucional para que la elección de Alcaldes sea directa y no mediada por el concejo municipal.

Hoy esta norma se ve alterada por el art. 8 de la ley de Transición a las autonomías, que establece que ante una denuncia formal ante el ministerio público, se puede suspender a un Alcalde electo, por voto directo, para que asuma su defensa, durante el tiempo que dure ésta, el cual puede ser muy prolongado. Más aún, una vez salvada una denuncia pueden surgir otras que impidan a ese Alcalde electo asumir sus funciones. Entretanto se ha impuesto que asuma funciones de Alcalde interino u representante del Concejo Municipal, volviendo a la viciosa práctica que en el pasado permitió que se juegue un pasanaku de poder municipal entre los concejales.

Si bien el argumento de los concejales que están asumiendo esos cargos hoy es que es legal, lo que no observan es la legitimidad del voto. Debiera asumir el interinato un concejal del mismo partido o agrupación ciudadana que llevo a la Alcaldía al ciudadano enjuiciado, o en su defecto que sea el Secretario General de ese Gobierno Autónomo, el que asuma estas funciones.

Esto puede ser extensivo a los propios Gobernadores departamentales o a los Gobernadores regionales e incluso los de las Autonomías Indígenas originario campesinas. Lo contrario desvirtúa el voto popular, la legitimidad y por ende acusa un fuerte déficit de gobernabilidad, por que a esas gestiones no se podrá pedir estrategias, proyectos ni programas de mediano y largo plazo, y menos medir los resultados de su gestión.

Lo que es una táctica desvirtuante de la voluntad popular, convertirá a las autonomías en una burla de la democracia y desfigurará las propias autonomías.

7.5. Sistemas de Administración Financiera y no financiera

La Ley 1178 de 1989 de Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental, sigue vigente. Se ha desarrollado. Varios sistemas han sido desarrollados anteriormente. Desarrollemos los más relevantes al tema.

El Sistema de Control Gubernamental es el sistema que regula el control gubernamental integrado por el control interno y el control externo posterior. El Control Interno es ejercido por la entidad. El control previo implica a todos los servidores públicos; el control posterior a la Maxima Autoridad Ejecutiva MAE ya Auditoría Interna. El Control Externo Posterior implica a la Contraloría General del Estado.

Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo. Esa es la responsabilidad por la función pública. Se determina tomando en cuenta resultados derivados de: Acción y Omisión. Acción es el efecto o resultado de hacer, es la posibilidad o facultad de hacer una cosa. Jurídicamente es la facultad legal de ejercitar una potestad. Omisión es abstenerse de hacer lo que señalan las normas en el desempeño de la función pública. No hacer algo que por norma se está obligado a hacer

Los tipos de responsabilidad son:

- responsabilidad administrativa
- responsabilidad civil
- responsabilidad penal
- responsabilidad ejecutiva

Son sujetos de responsabilidad por la función pública, todos los servidores públicos y ex servidores públicos, personas particulares que tengan relación contractual con el Estado, que sean beneficiadas con recursos públicos.

La Ética y Responsabilidad por la función pública, se norma de manera enfática para todos los servidores públicos.

La responsabilidad por la función pública nace del mandato que la sociedad otorga a los poderes del Estado para que, en su representación administre la "cosa pública" persiguiendo el bien común y el interés colectivo.

La función pública permite establecer, el derecho que tiene la sociedad de exigir que el mandatario o servidor público responda no solo por los objetivos a que se

destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también por la forma y los resultados de su aplicación.

El mandato social es una “institución” típica de la democracia representativa. Por tanto, la responsabilidad y la ética del servidor, no se agotan con el cumplimiento de la legalidad, sino que deberá demostrar haber obtenido los resultados que la sociedad espera de la gestión. En los casos en que la normatividad le impida lograr resultados deberá adoptar una decisión gerencial representando previamente el óbice legal.

Se presenta a continuación un cuadro de los diferentes tipos de responsabilidad por la función pública:

Responsabilidad por la Función Pública				
Responsabilidad	Administrativa	Ejecutiva	Civil	Penal
Factores o causas	Acción u omisión que contraviene normas administrativas y de conducta funcionaria	Gestión deficiente e incumplimiento a 5 causas	Acción u omisión que cause daño económico al Estado	Acción u omisión delictiva según Código Penal
Sujeto	Servidores y Ex servidores	MAE y ex MAE	Servidores, ex servidores y personas naturales o jurídicas	Servidores, ex servidores o cualquier sujeto
Determinación	Por proceso interno o dictamen de Contralor y proceso	Dictamen del Contralor General	Juez competente, dictamen prueba preconstituida	Juez competente
Sanción	Multas, suspensión o destitución	Suspensión o destitución e Informe a congreso	Resarcimiento del daño económico	Privación de libertad según Código Penal
Prescripción	A los dos años de la contravención	A 2 años de concluida la gestión	A los 10 años	Según términos de Código Penal

Fuente: Elaboración propia

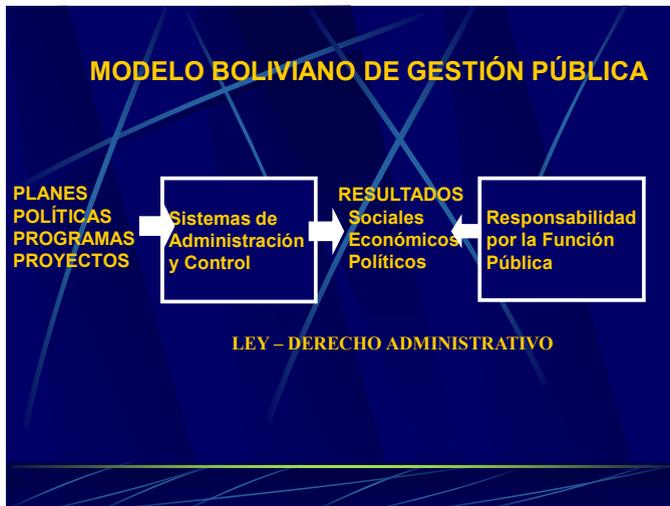
Las normas que regulan la conducta funcionaria son:

- Generales
 - El Estatuto del Funcionario Público
 - Las previstas en las leyes

- Las dictadas por el Órgano Rector del SAP
- Las que se aplican para el ejercicio de las profesiones.
- Los códigos de ética profesional
- Específicas
 - Reglamentos específicos de los Sistemas de Administración
 - Manuales de Funciones
 - Reglamentos Internos

La gestión pública tradicional, es la que se entiende como gestión por impulsos (otros intereses) . Por ejemplo, se hace un bloqueo de caminos y se obtiene determinado proyecto o ley. Esa gestión es por impulsos, en este caso el impulso de la protesta social, justificada o injustificada.

El modelo boliviano de gestión pública se base en la administración y gestión de bienes públicos, que es su razón de ser. Por tanto, es una Gestión por Resultados.



Fuente: Elaboración propia

El modelo boliviano de gestión pública se basa en los 4 ejes de la Administración pública:

- Planificación
- Organización
- Ejecución
- Control
 - Supervisión
 - Seguimiento
 - Monitoreo

Se puede añadir uno más, el de la Evaluación.

Por tanto, el enfoque sistémico de los Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental, se despliega de la siguiente manera:

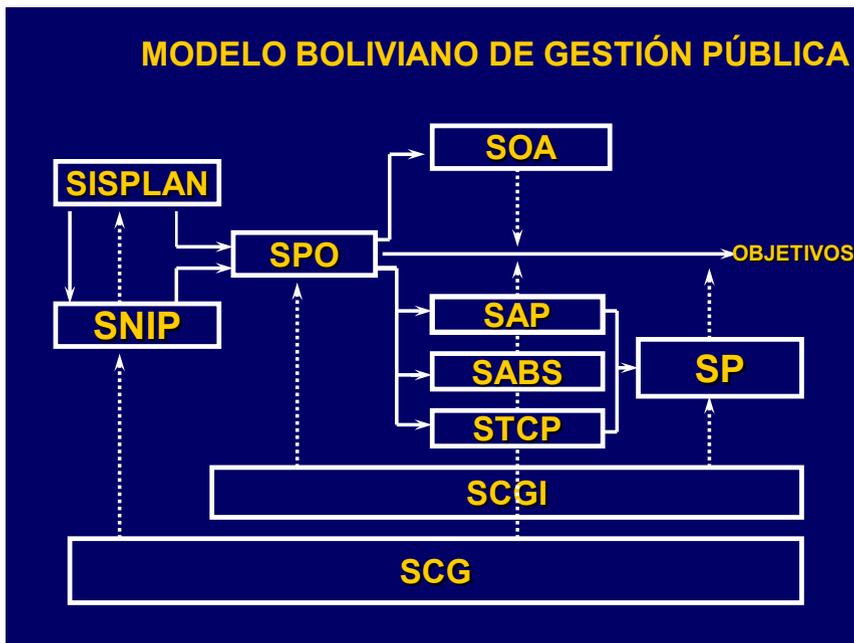
- Sistemas Generales
 - Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE
 - Sistema nacional de Inversión Pública SNIP
 - Sistema de Información del Sistema de Inversión Pública SISIN
 - Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial SNOT
 - Sistema de Información del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial SNIOT
- Sistemas No Financieros
 - Sistema de Organización Administrativa SOA (Organigramas y Reglamentos)
 - Sistema de Presupuestos SP (Presupuesto general del estado PGE)
 - Sistema de programación de Operaciones SPO (Programa Operativo Anual POA)
- Sistemas Financieros
 - Sistema de Tesorería y Crédito Público STCP (Tesoro general de la nación TGN)
 - Sistema de Contabilidad Integrada SCI (Sistema de Gestión Pública SIGEP)
 - Sistema de Administración de Bienes y Servicios (Sistema de Contrataciones del Estado SICOES, Registro Único de Proveedores del Estado RUPE y otros sistemas de almacenes, compras, adquisiciones, licitaciones, etc.)
 - Sistema de Administración de Personal SAP (Reglamento Interno, Manual de Personal)
- Sistema de Control Gubernamental SCG (Contraloría General del Estado)

El Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE, atraviesa de forma transversal prácticamente todos los sistemas del estado. Lo mismo el Sistema de Control

Gubernamental, para cumplir sus funciones.

Se diferencia el control de la fiscalización. El control establece responsabilidades, y las remite a un juez coactivo fiscal y al Ministerio Público para que se resuelva en el marco de un proceso judicial, las eventuales sanciones o sentencias sobre los casos detectados. En cambio la fiscalización sanciona. Es ejercida directamente. Los órganos llamados a fiscalizar tienen legalidad y legitimidad, es decir, son electos, como por ejemplo la Asamblea Legislativa Plurinacional a nivel nacional, la Asamblea Legislativa Departamental a nivel departamental, el Concejo Municipal a nivel municipal, y la Asamblea Legislativa Indígena originario campesina a nivel de la AIOCs.

Un resumen de los Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental es:



Fuente: Elaboración propia

La Gestión por Resultados implica un Servicio Público, Libertad en las decisiones, Gerencia por Resultados y Responsabilidad por la gestión y las decisiones

7.6. Presupuesto y Evaluación presupuestaria y financiera

El presupuesto es el Instrumento administrativo - financiero concebido para preocuparse antes y después de gastar el dinero.

Las normas y disposiciones de Formulación Presupuestaria que se debe respetar son:

- ❖ Constitución Política del Estado
- ❖ Decreto de Organización del Organo Ejecutivo
- ❖ Ley Marco de Autonomías y Descentralización
- ❖ Ley de Administración Presupuestaria
- ❖ Decretos Supremos Reglamentarios
- ❖ Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública
- ❖ Normas Básicas del Sistema de Presupuestos
- ❖ Normas Básicas del Sistema de Tesorería y Crédito Público
- ❖ Directrices de Formulación presupuestaria

El Presupuesto General del Estado se compone de:

- ❖ Gastos Corrientes
- ❖ Gastos De Capital
 - Gastos de Inversión
 - Otros gastos
- ❖ Transferencias
 - Transferencias para Inversión
 - Transferencias corrientes
- ❖ Servicio De La Deuda
 - Deudas de Inversión
 - Deudas por otros gastos

Las condiciones para Incorporar Proyectos en el Presupuesto de Inversión Pública, son varias. Todo Proyecto debe:

- ❖ Estar registrado en el SISIN WEB
- ❖ Contar con el Código PND

- ❖ Contar con dictamen, debidamente suscrito por la MAE
- ❖ Contar con convenio cuando se trate de proyectos de una Entidad pública financiados con recursos de una entidad diferente
- ❖ No comprometer situación financiera de entidad ejecutora
- ❖ Demostrar capacidad de repago de financiamiento reembolsable

En la Fase de Pre inversión:

- Perfil de Proyecto, Términos de Referencia y Estimación de Costos de los Estudios

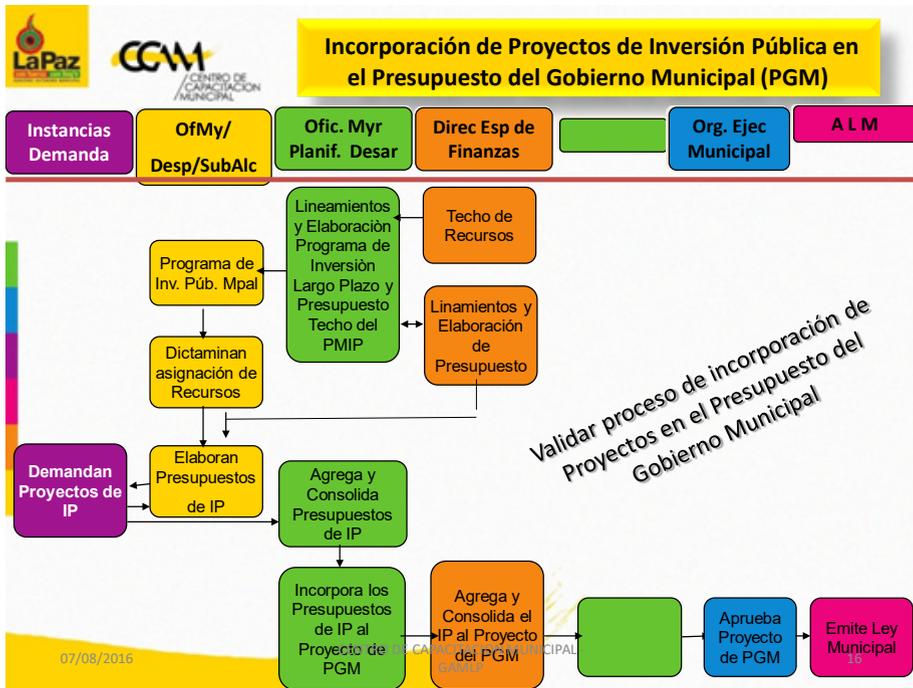
En la Fase de Inversión:

- Contar con estudios que recomienden asignación de recursos

El ciclo de proyectos incluye:

- ❖ Su aprobación en el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONAPES
- ❖ Su aprobación en gabinete ministerial
- ❖ Su aprobación por el Órgano Legislativo cuando demanda una Ley para su aprobación.

De la misma manera existe un procedimiento para la incorporación de proyectos al presupuesto General del Gobierno Municipal PGM. Un ejemplo se brinda, con el caso de La Paz:



Fuente: GAMLP

Las nociones Básicas de formulación de proyectos de inversión pública de cómo hacer un proyecto, señalan que se debe considerar:

- ❖ El nombre del proyecto
- ❖ La acción que cubre
- ❖ El objeto del proyecto
- ❖ El lugar donde se ejecutará el proyecto.

Las Etapas en la formulación de un proyecto de inversión pública son:

- ❖ Diagnostico
- ❖ Estudio de mercado
- ❖ Estudio de ingeniería del proyecto
 - Tamaño
 - Localización
 - Alternativas

- Equipamientos
- Lay out
- Know how
- Tecnologías
- Diseño
- ❖ Especificaciones técnicas
- ❖ Especificaciones administrativas
- ❖ Costos y presupuesto
- ❖ Análisis institucional
- ❖ Análisis legal

Una vez concluidas estas fases en la Evaluación de un proyecto se considera:

- ❖ Evaluación socioeconómica
- ❖ Evaluación financiera
- ❖ Evaluación ambiental
- ❖ Análisis de sensibilidad
 - TIR
 - VAN
 - TIR modificado
 - Índice de Rappaport
- ❖ Evaluación social (pura)
 - Costos efectividad
 - Costo beneficio
 - Precios sombra

Las condiciones para incorporar proyectos en el Presupuesto de Inversión Pública son:

- Todo Proyecto debe:
 - Estar registrado en el SISIN WEB
 - Contar con el Código PND
 - Contar con dict
 - amen, debidamente suscrito por la MAE
 - Contar con Convenio cuando se trate de proyectos de una Entidad pública financiados con recursos de una entidad diferente
 - No comprometer situación financiera de entidad ejecutora
 - Demostrar capacidad de repago de financiamiento reembolsable

- Fase de Preinversión:
 - Perfil de Proyecto, Términos de Referencia y Estimación de Costos de los Estudios
 - Fase de Inversión:
 - Contar con estudios que recomienden asignación de recursos

Las nociones básicas de Evaluación de Proyectos de Inversión Pública parten del Análisis De Rentabilidad. La evaluación de proyectos de inversión consiste básicamente en realizar una adecuada comparación entre costos y beneficios razonablemente atribuibles a la propuesta en estudio. Con dicho propósito se han diseñado diversas metodologías de evaluación, que permiten obtener y elaborar, con distintos grados de sofisticación, los antecedentes necesarios para cuantificar cabalmente los parámetros pertinentes.

Por ejemplo, el GAMLP establece la siguiente forma de evaluar proyectos públicos:




ANALISIS DE RENTABILIDAD

PREPARACION		EVALUACION		
OBJETIVO: Formular un plan de acción para la producción de bienes y/o servicios, con el propósito de obtener ventaja económica o social		Emitir un juicio acerca de la bondad del plan propuesto, con el propósito de asignar óptimamente los recursos		
Obtener la información	Sistematizar Construir flujo de caja	Verificar la Idoneidad del Estudio de Factibilidad	Asignar óptimamente los recursos • Rentabilidad	
-Mercado -Aspectos Técnicos (tamaño, localización, ingeniería) -Organización. -Legales	-Estudio económico financiero.	<ul style="list-style-type: none"> Coherencia Vialidad 	Análisis Cuantitativo (VAN, TIR, CAE)	Análisis Cualitativo
			Análisis de Sensibilidad	

07/08/2016
CENTRO DE CAPACITACION MUNICIPAL - GAMLP
26

Fuente: GAMLP

El método general consiste en cuantificar:

- a) Todos los costos que se producen en la situación actual, en la que se carece del proyecto en estudio, y los que seguirían produciéndose a futuro en estas mismas condiciones, y así se dispone de un flujo de costos anuales que reflejan o caracterizan la situación sin proyecto.
- b) Los eventuales costos que ocurrirían en el supuesto que se dispusiera del proyecto y de sus ventajas, y esto significa que:
 - 1) un primer costo corresponde a la inversión inicial, desagregada en forma anual de acuerdo al calendario de egresos previsto; y
 - 2) una vez puesta en servicio la obra, ocurren otros costos anuales, similares a los que prevalecen en la situación anterior, pero cuantitativamente distintos. De esta manera se dispone de otro flujo anual de costos, que caracteriza a la situación con proyecto.
- c) La simple diferencia entre los costos correspondientes a la primera situación menos la segunda, constituye el flujo de beneficios anuales atribuibles al proyecto. En dicho flujo, como es obvio, el monto de inversión tiene signo negativo, ya que representa el costo del proyecto, mientras que la mayoría o todos los demás valores anuales generalmente son positivos.
- d) La actualización del flujo referido constituye el valor presente neto esperado del proyecto, y puede ser positivo o negativo, reflejándose de esa manera cuan ventajosa o inconveniente resultaría la ejecución de la obra en estudio.

La Evaluación socioeconómica Consiste en comparar costos con beneficios de acuerdo a sus reales valores para la economía nacional. Los parámetros se miden según costos sociales, a diferencia de las evaluaciones económica y financiera, que se apoyan en precios de mercado.

La valoración social se refiere a la medición de costos y de beneficios que influyen o afectan a la comunidad nacional en su conjunto, es decir, se trata de una valoración global, que es válida para la sociedad, y por ello, generalmente se le denomina "a costos sociales".

El costo social se cuantifica a través del costo que ocasiona a la comunidad nacional la utilización del recurso en el proyecto o actividad en estudio. Los precios calculados de

esta manera se denominan precios sombra. Los precios sombra y los costos sociales son similares y conceptualmente idénticos.

En la práctica de la evaluación de proyectos se han calculado coeficientes que permiten “convertir” precios de mercado a precios sombra. Dichos coeficientes se denominan “Razones de Precios de Cuenta” (RPC).

Estos coeficientes se fundamentan en relaciones macroeconómicas que permiten cuantificarlos en sus efectos acerca del precio de la divisa; de la mano de obra, desagregados según el grado de calificación de ella; de impuestos, gravámenes y subsidios.

En la práctica de la evaluación de proyectos se han calculado coeficientes que permiten “convertir” precios de mercado a precios sombra. Dichos coeficientes se denominan “Razones de Precios de Cuenta” (RPC).

Estos coeficientes se fundamentan en relaciones macroeconómicas que permiten cuantificarlos en sus efectos acerca del precio de la divisa; de la mano de obra, desagregados según el grado de calificación de ella; de impuestos, gravámenes y subsidios.

La aplicación de los referidos RPC a los precios privados permite transformarlos fácilmente en costos sociales.

En forma muy simplificada se reduce a:

- a) excluir los impuestos que están implícitos en los precios privados (por ejemplo el iva y los aranceles)
- b) adicionar los eventuales subsidios que hubiere otorgado el Estado, por ejemplo, al precio de los combustibles y/o a algunos servicios
- c) valorizar las divisas, o componente en moneda extranjera, de acuerdo al precio sombra o costo social.
- d) reevaluar el costo de la mano de obra, de acuerdo al costo de oportunidad de ella en las condiciones prevalecientes del mercado de trabajo en el país (o región que cubre el proyecto).

El procedimiento práctico para realizar la transformación consiste:

- En primer lugar, en desagregar los precios privados en los siguientes componentes del costo global:
 - Impuestos totales incluidos en los precios de mercado;
 - Subsidios gubernamentales totales, que conceptualmente están implícitos en los precios, aunque obviamente han sido excluidos cuantitativamente
 - Montos a pagar en monedas extranjeras, por ejemplo, en maquinarias y/o insumos importados;
- El monto a pagar en mano de obra desglosado en 3 partidas de acuerdo al grado de calificación de ella:
 - mano de obra no calificada
 - mano de obra semicalificada
 - mano de obra calificada
- El remanente, que corresponde a gastos en moneda nacional.

En segundo lugar, a los precios privados desagregados en los componentes referidos se aplican los siguientes coeficientes o factores:

- a) Impuestos: coeficiente cero (0,0)
- b) Subsidios: coeficiente uno (1,0)
- c) Gastos en moneda nacional: coeficiente uno (1,0)
- d) Monto a pagar por la mano de obra calificada: coeficiente uno (1,0)

La valorización social de la divisa compete a las autoridades económicas nacionales, es decir, al Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Constituye un dato que recibe el evaluador de proyectos, y no le corresponde determinarlo.

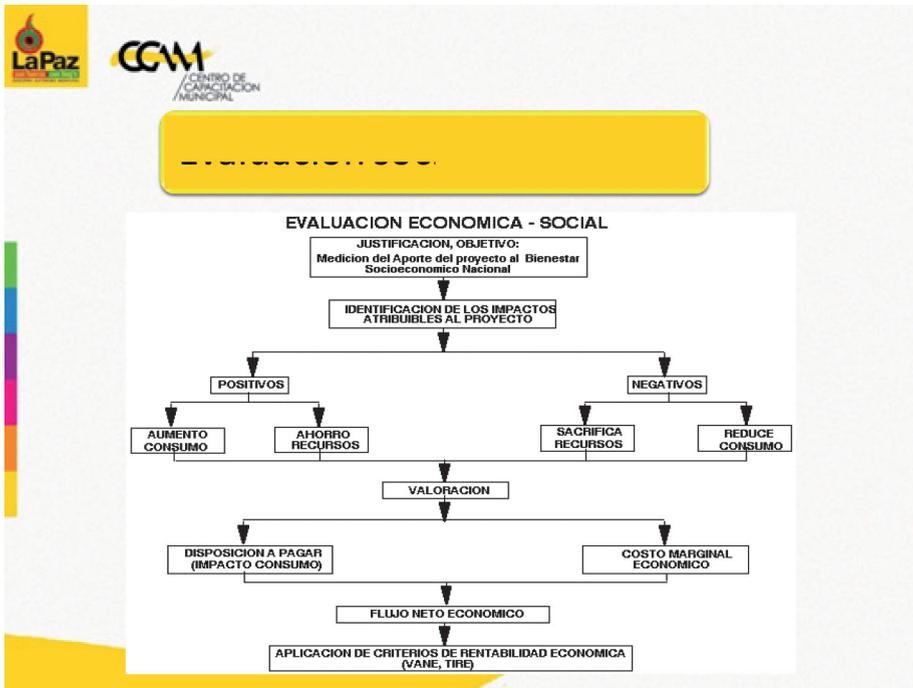
Conceptualmente, el costo social de la divisa corresponde al precio en moneda local que la economía nacional en su conjunto necesita pagar para generar una divisa adicional, ya sea incrementando exportaciones, o bien, sustituyendo importaciones.

La valorización social de la mano de obra calificada y semicalificada también compete a las autoridades económicas nacionales, es otro dato que recibe el evaluador.

Usualmente se evalúa el costo de oportunidad que significa a la economía nacional el trabajo que deja de realizar dicha mano de obra para incorporarse al proyecto en estudio.

En el caso extremo de un cesante no calificado, sin ninguna posibilidad de empleo productivo, el costo de oportunidad es nulo y, por tanto, el coeficiente respectivo es cero).

El GAMLP sistematiza esta evaluación de la siguiente manera:



Fuente: GAMLP

La Evaluación ambiental se refleja en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es el proceso formal empleado para predecir las consecuencias ambientales de una propuesta o la implantación de políticas y programas o la puesta en marcha de proyectos de desarrollo.

Por las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), se estudian y predicen algunas de las consecuencias ambientales, esto es, los impactos que ocasiona una determinada acción, permitiendo:

- Evitarlas
- Atenuarlas o,
- Compensarlas.

La gestión del medio ambiente tiene dos áreas de aplicación básicas:

- Un área preventiva: las Evaluaciones de Impacto Ambiental constituyen una herramienta eficaz.
- Un área correctiva: las Auditorías Ambientales conforman la metodología de análisis y acción para subsanar los problemas existentes.

7.7. Contrataciones del Estado

Las bases de las contrataciones municipales tiene un marco normativo, que es el del Sistema de Administración de Bienes y Servicios :

- Ley SAFCO Sistema de Administración de Bienes y Servicios
- D.S. 27040 Proyecto Ley de Contrataciones Permitía desembolsar 150 millones de \$us de libre disponibilidad por el Club de Paris
- D.S. 27328 31/01/2004 (Vigente 15/03/04) Ajuste a las normas del Banco Mundial y el BID - Compro Boliviano
- D.S. 27328 Texto Ordenado DS 28271 de 28/07/2005 Incorpora modificaciones DS 27540 (27/05/04), 27877 (26/11/04), 28136 (17/05/05) y 28271 (28/07/05)
- D.S. 29190 11/07/07 (Vigente 27/08/07) Simplifica procesos, amplía el contexto del Compro Boliviano - ANPE
- D.S. 0181 28/06/09 (Vigente 15/07/09) Amplía cuantías, Simplifica Procesos. Otorga mayor transparencia
- Normas Básicas del SABS
 - D.S. 0181 de 28/Junio/2009, vigencia: 15/Julio/2009
 - D.S. 0956 de 10/Agosto/2011
 - D.S. 1497 de 20/Febrero/2013, vigencia 14/Mayo/2013
- Res. Ministerial N° 274 de 14/Mayo /2013
- Modelo de RE-SABS
 - Cont. Mínimo RE-SABS As. Dptles y Regionales
 - Cont. Mínimo RE-SABS EPNE

- Manual de Operaciones del SICOES
- Modelos de DBC (ANPE – Lic. Pública)
- Ley 065, de 10/12/10, Ley de Pensiones y D.S. 778, 26/01/2011
- Ley 004, de 31/Marzo/2011, Lucha Contra la Corrupción

El Ministerio De Economía Y Finanzas Públicas y sus Unidades Operativas son el Órgano Rector, entre ellas la Dirección General de Normas de Gestión Pública y la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal SICOES – SIGMA (hoy SIGEP), que hacen las siguientes tareas:

- Elabora y difunde las Normas Básicas
- Presta asistencia técnica
- Compatibiliza los RE-SABS
- Vigila la adecuada aplicación de las NB-SABS
- Administra el SICOES

Las Entidades del Sector Público tiene a su vez las siguientes funciones:

- Implanta el SABS
- Elabora el RE-SABS
- Registra información en el SICOES
- Define su estructura de contrataciones

Los principios del sistema de Administración de Bienes y Servicios son:

- Economía
- Eficacia
- Eficiencia
- Equidad
- Libre participación
- Responsabilidad
- Transparencia
- Solidaridad
- Participación
- Control social
- Buena Fe

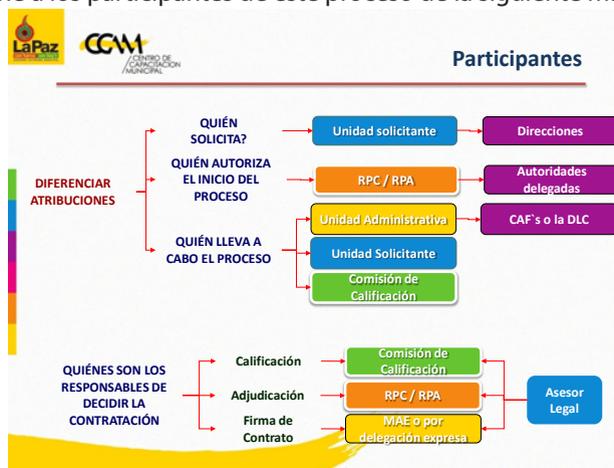
El Reglamento Específico - SABS se basa en el Modelo elaborado por el órgano rector, cuyo contenido es:

- Objetivo
- Ámbito de Aplicación
- Base Legal para elaborar el RE-SABS
- Elaboración del PAC (programa Anual de Contrataciones)
- Estructura de Contrataciones: MAE, RPC, RPA, Unidad Solicitante, Unidad Administrativa, Comisión de Calificación y Comisión de Recepción
- Procesos de Contratación
- Responsables por el Manejo de Bienes y funciones
- Responsable por la Disposición de Bienes
- Procesos según causales de Baja de Bienes

El responsable de la Compatibilización del Reglamento Específico – SABS es el órgano rector. El Instrumento de Aprobación es una Resolución expresa de la MAE. Además, se debe adjuntar el organigrama actualizado.

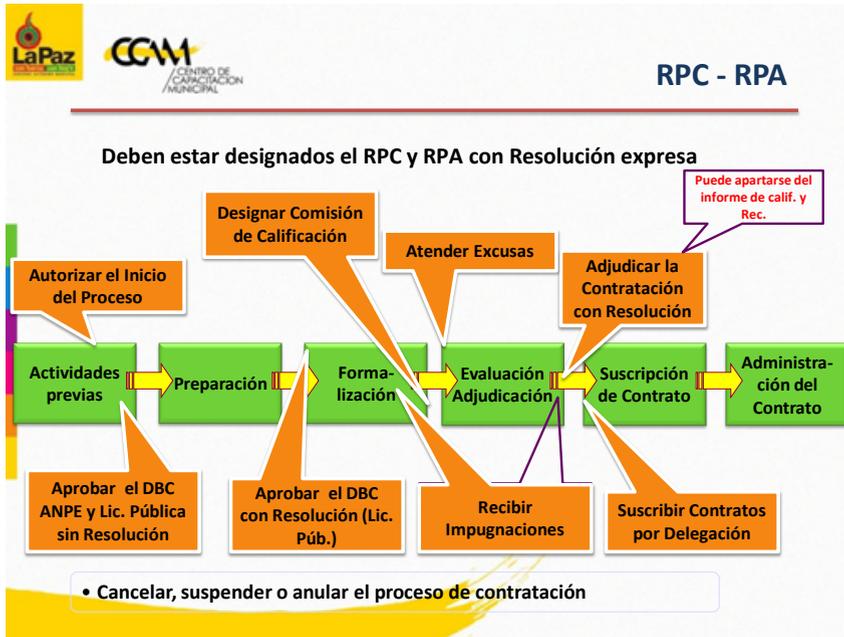
El Subsistema de Contrataciones permite responder oportunamente a los requerimientos de bienes y servicios para alcanzar los objetivos de gestión.

El GAMLP define a los participantes de este proceso de la siguiente manera:



Fuente: GAMLP

El Responsable del Proceso de Contratación RPC y el Responsable del Proceso de Adquisición RPA se designan con resolución expresa y cumplen las siguientes funciones, en el esquema del GAMLP:



Fuente: GAMLP

La Unidad Solicitante es responsable de obtener toda la documentación requerida como Actividades Previas, para que se inicie el proceso, por lo que debe prever el requerimiento de los mismos con anticipación.

Solicita asesoramiento de otras unidades o especialista, prepara aclaración o enmiendas, integra las Comisiones de Calificación y Recepción, hace el seguimiento sobre el avance y cumplimientos de contratos a su cargo, administra el contrato o realiza seguimiento, emite informe técnico para anular, suspender o cancelar.

La Unidad Administrativa (CAF/UPC) debe contar con Reportes de seguimiento semanal y periódicos para hacer un buen seguimiento de todos los procesos, realizar los actos

Administrativos y velar el cumplimiento de condiciones y plazos, designar a los responsables de la recepción de Propuestas, atender las consultas escritas (con la Unidad Solicitante), llevar Registro o Libro de Actas, administrar, custodiar y ejecutar las garantías, previo Informe Legal, conformar y archivar expediente de cada contratación, remitir información al SICOES.

Los Asesores Legales deben atender y asesorar en la revisión de documentos y asuntos legales, elaborar Informes legales requeridos, elaborar los contratos y firmar o visar previa a su suscripción, revisar la legalidad de la documentación del adjudicado, atender y asesorar en procedimientos, plazos y resolución de Recursos Administrativos, elaborar y visar las Resoluciones, elaborar el informe legal para la cancelación, suspensión y anulación.

El/la Responsable de Evaluación en la Comisión de Calificación es designada por el RPC o RPA, conformada por servidores públicos y/o Consultores Individuales de Línea, técnicamente calificados según naturaleza de la contratación. El número de integrantes guardará relación con el objeto y magnitud de la contratación y la estructura organizacional: Las recomendaciones se realizarán por consenso. Sus atribuciones son:

- Apertura de propuestas y lectura de precios
- Análisis y evaluación de documentos técnicos y administrativos
- Evaluación y calificación de propuestas técnicas y económicas
- Convocar proponentes para aclaración de una ó más propuestas
- Informe de recomendación de adjudicación o desierta
- Verificación técnica de los documentos del adjudicado

El/la Responsable de Recepción / Comisión de Recepción es designada por la MAE, RPC, RPA o por el responsable de la Unidad Solicitante, está conformada por: Servidores Públicos y/o Consultores Individuales Línea y por personal de la Unidad Administrativa y Unidad Solicitante. Sus atribuciones son:

- Recepción de bienes o servicios
- Dar conformidad a la recepción o informe de disconformidad
- Verificar cumplimiento de términos y condiciones del contrato
- Bienes: sujeto a verificación
- Obras: provisional o definitiva
- Servicios: informe de conformidad parcial o definitivo

Están impedidos de participar, aquellos que tengan o se encuentren:

- Deudas pendientes con el Estado, Ejecutoriadas y no pagadas
- Impedidos para ejercer el Comercio – Sentencia ejecutoriada
- Sanción penal por delitos comprendidos en la Ley 1743 (15/01/97) Convención Interamericana contra la corrupción o equivalentes (Cod. Penal)
- Asociados con consultores que hayan asesorado en la elaboración del DBC
- Que hubiesen declarado su disolución o quiebra
- Vinculación matrimonial o parentesco con la MAE, hasta el 3er grado de consanguinidad o 2do de afinidad
- Ex servidores públicos que ejercieron funciones en la entidad, hasta un año antes de la publicación de la convocatoria
- Servidores públicos que ejercen funciones en la entidad
- Desistieron de firmar contrato, Orden de Compra u Orden de Servicio (1 año) y los que Resolvieron contrato (3 años). Incumplimiento a la Orden de Compra u Orden de Servicio (1 año).

Las modalidades, cuantías y plazos del Subsistema de Contrataciones, las define el GAMLP de la siguiente manera:

 Modalidades, cuantías y plazos		
Contratación Menor	Bs1.- hasta Bs50.000.-	Inmediato
Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE)	Cotizaciones o Propuestas (Bs50.001.- a Bs200.000)	Mínimo 4 días h.
	Cotizaciones o Propuestas (Bs200.001.- a Bs1.000.000)	Mínimo 8 días h.
Licitación Pública	Nacional (1.000.001 a Bs70.000.000)	Mínimo 15 días h.
	Internacional (Mayor a Bs70.000.000)	Mínimo 20 días h.
Contratación por Excepción	Sin límite de monto	
Contratación por Emergencias	Sin límite de monto	
Contratación Directa	Sin límite de monto	

Fuente: GAMLP

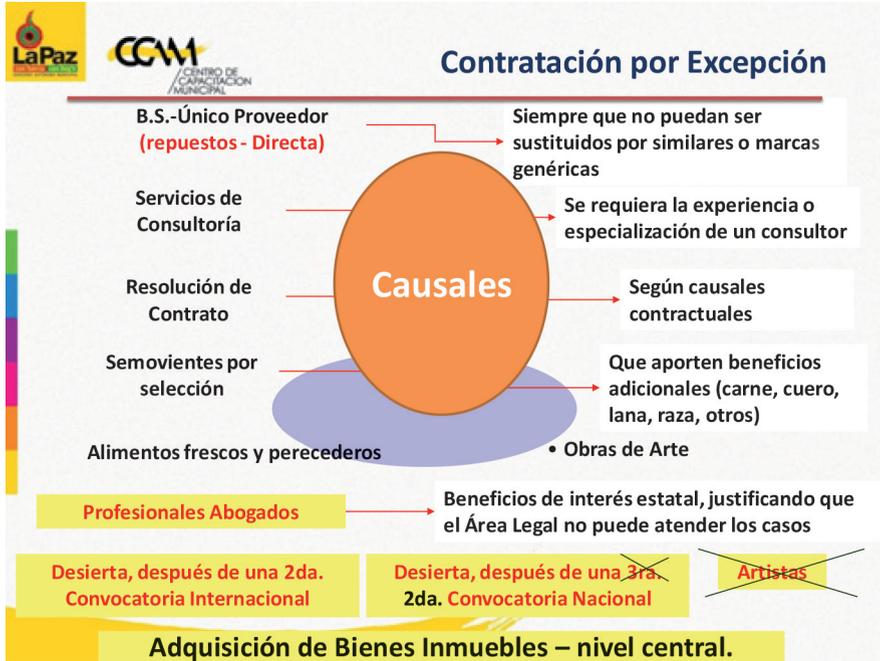
Las Contracciones Menores las define así:

Contratación Menor

- ✓ No requiere cotizaciones ni propuestas **Directa, al primer proponente**
- ✓ No se sujetará a plazos **Preferentemente en el día**
- ✓ Deben reunir condiciones de calidad **Cumplimiento de las Esp. Técnicas o Términos de Referencia**
- ✓ Considerar criterios de economía - mejor precio **Comparación de precios respecto a la calidad y temporalidad**
- ✓ Acciones inmediatas, ágiles y oportunas **Lo más rápido posible**

Fuente: GAMLP

Las Contrataciones por Excepción las define así:



Fuente: GAMLP

Las Contrataciones por Emergencia o Desastres se definen así:



Fuente: GAMLP

Por otra parte, la Contratación Directa se establece de la siguiente manera en el GAMLP:



Fuente: GAMLP



Fuente: GAMLP

Finalmente, Las Contrataciones con Objetos Específicos, se definen en el GAMLP de la siguiente manera:



Fuente: GAMLP

Procedimiento de las contrataciones ANPE y LP

1. Elaborar el PROGRAMA ANUAL DE CONTRATACIONES – POA y Presupuesto. SICOES.
2. Diseño final - Estudio de identificación - TESA. (Tabla de volúmenes, especificaciones técnicas, personal clave, equipamiento, etc.) Inversión.
3. Cargar la carpeta en el SIM – Ficha Perfil.
4. Certificar el presupuesto.
5. Solicitar autorización de inicio de proceso.
6. Autorización de inicio de proceso - RPA - RPC- Autoridad Delegada.
7. Elaboración del Documento Base de contratación - Condiciones de la contratación.
8. Publicación en el SICOES.
9. Inspección Previa.
10. Reunión de aclaración.
11. Recepción de sobres.
12. Apertura de sobres. Nombre de la empresa – monto.
13. Evaluación.

14. Adjudicación o Declaratoria Desierta - SICOES.
15. Impugnación.
16. Solicitud de documentos para firma de contrato.
17. Contrato.

7.8. Gestión pública participativa

Para avanzar en la comprensión de estas cuestiones, es necesario definir a qué nos referimos cuando hablamos del punto de partida de la gestión pública participativa o participante, que es el desarrollo, sea local o regional o ambos y por qué creemos que estos procesos pueden ser promovidos en distintas escalas. Con desarrollo local/regional estamos aludiendo a procesos complejos a través de los cuales -- por medio de diferentes estrategias -- se aumentan y desarrollan las capacidades de los actores de modo de orientarlos a la mejora integral de la calidad de vida de la población en sus aspectos económicos (ingreso, satisfacción de necesidades, trabajo), culturales (identidad), sociales (integración social, oportunidades de acceso a salud, educación) y políticos (participación en las decisiones públicas, legitimidad de los representantes, entre otros).

Lo local -- desde esta perspectiva -- no está apelando necesariamente a una escala micro (barrial o vecinal) sino a aquella que se constituye en un territorio configurado por la historia de relación entre los actores y por las cuestiones que los ponen en relación. Esto significa que un actor se constituye en actor de lo local en la medida en que actúa de manera comprometida con relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local. En ese sentido, consideramos como actores de procesos de desarrollo local/regional al gobierno local/regional, a organismos provinciales y nacionales, a una ONG de desarrollo de alcance regional o provincial, a organizaciones sociales de base, sindicatos, todos ellos preocupados, comprometidos y actuando en relación con esos procesos locales. Desde esta perspectiva es la categoría de acción orientada al desarrollo local/regional la que define la inclusión como actor en esos procesos.

En este contexto y dadas estas orientaciones, la generación de espacios de gestión pública participativa para el desarrollo local es un desafío que requiere de una estrategia específica que la promueva, apoye y sostenga con la finalidad de recuperar la capacidad de intervención del poder público (en los distintos niveles) en tanto regulador de la vida social. Sin embargo, y según lo dicho antes, ni todos los entramados locales están

en condiciones de avanzar en procesos de este tipo ni aquellos que han avanzado sostenidamente encuentran un camino exento de problemas. Parte del balance realizado en distintas oportunidades permite insistir en esta línea. A pesar de las críticas y dificultades que encierran las experiencias de gestión de los Consejos locales/regionales de Desarrollo, las organizaciones sociales comunitarias siguen manifestando el interés institucional en participar de estos espacios multiactorales, valorizan la importancia de ser convocadas como sujetos de las políticas no sólo para acceder a recursos para resolver demandas, sino para participar en su diseño; aunque coinciden en que distan aún bastante de constituirse en espacios de gestión pública participativa.

Muchos consideran que se los convoca para consultarles y luego se toman decisiones ajenas a lo debatido y tratado en estos espacios. La planificación participativa ha sido cuestionada desde las bases. No se saeten parte de las decisiones finales. No ven reflejado su trabajo, su participación, en las decisiones finales.

Estas consideraciones nos permiten afirmar que una política que pretenda convocar y fortalecer espacios de gestión pública participativa debe tener en cuenta que no va a poder llevarse a cabo en todas las localidades y que en todas ellas tendrá que ser asumida como proceso de aprendizaje, no sólo de los actores que forman parte del espacio local, sino también de aquellos que actúan desde la nación o los municipios. La calidad de los proyectos y sus consecuencias en la sustentabilidad, el desarrollo de estrategias de comercialización y las posibilidades de estructuración de cadenas de valor entre emprendimientos sociales, depende directamente de la posibilidad de organizar este entramado que los promueva, apoye y sostenga. Ahora bien, el desarrollo de una política en este sentido requiere de acciones de distinto tipo pero básicamente interpela a sus actores, en particular al Estado en sus distintos niveles y organizaciones, a poner en juego capacidades que no son exactamente idénticas a las desarrolladas en la década pasada. Para el Estado (en sus diferentes niveles y enfrentándose a conflictos de diversa naturaleza), implica recuperar la capacidad de impulsar procesos de negociación entre los distintos actores con el propósito de mejorar la calidad de vida de su población

En el caso concreto de Bolivia se pueden distinguir cuatro ejes, desde donde se fomentan acciones o políticas específicas: el primero conforma el ámbito de la identidad cultural, el desarrollo y capacidad innovadora por parte de la ciudadanía o comunidad política,

lo que algunos autores identifican como el capital social local⁶¹, o de forma más teórica capital social comunitario ⁶²y otros como las prácticas autogestionarias (Finot, 2003)⁶³; en el segundo eje, se encuentra el vínculo entre la sociedad civil y la gestión pública, sea local, regional o nacional, en forma de identificar las iniciativas y demandas que presenta una participación cooptada entre actores u organizaciones de la sociedad civil y el Estado; en el tercer eje figuran las prácticas participativas en la gestión interna de los aparatos públicos, es decir, los procesos y programas de mejoramiento de gestión que buscan mayor eficiencia y eficacia mediante la instalación de redes, plataformas o alianzas asociativas entre distintos sectores ministeriales; y, en cuarto lugar, se encuentran todos aquellos programas públicos y sociales por parte de la gestión pública que buscan incentivar uno o varios de los niveles anteriores, o sea, fortalecer tanto la interacción con el mundo público estatal, privado y civil, como motivar a las prácticas autogestionarias o al tercer sector, especialmente en el ámbito local y comunal.

Al contrario de estos autores, creemos que el capital social -sea comunitario o individual- sólo adquiere estas fuerzas o funciones transformadoras cuando se vincula con las estructuras estatales o económicas, que hacen posible la transformación del capital social «de la gente» en acuerdos institucionales, duraderos y respetados por las partes. Véase la disputa sobre la definición y uso del concepto⁶⁴.

Entendemos el «tercer sector» como el sector voluntariado, entre Estado y mercado, que se asocia políticamente a objetivos sustantivos como la defensa de derechos (de los consumidores), el involucramiento de hombres de negocios en estrategias de desarrollo local, la autoorganización comunitaria o el rol activo en la arena internacional globalizada⁶⁵. Los grupos del tercer sector pueden combinarse eficazmente con empresas para fomentar programas sociales, o si se desarrollan de manera eficaz,

61 Sánchez Serrano, Rolando. *El capital social y sus efectos socioeconómicos y políticos. Social capital and its socio-economic and political effects*. En *El desarrollo pensado desde los municipios: capital social y despliegue de potencialidades locales*. PIEB La Paz. 2002 y 2003.

62 Durston, John y Miranda, Francisco (comps.). *Capital social y políticas públicas*.- Investigaciones recientes, vols. I y II. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales n.º 55, 56, 2001

63 Sunkel, Osvaldo. *La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas*. En ATRIA, Raúl y SILES, Marcelo (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Michigan State University, 2003, pp. 303-338

64 Schuurman, Frans J. *Social Capital: the politico-emancipatory potential of a disputed concept*. Third World Quarterly, 2003, vol. 24, n.º 6: 991-1010.

65 Stiglitz, Joseph E. *The role of participation in development. Development Outreach*, World Bank Institute, 1999, vol. 1: 10-13. — El malestar en la globalización. Madrid, Taurus Ediciones, 2002

los grupos del tercer sector pueden ofrecer opciones y sensibilidad en la gestión de servicios públicos. De igual modo pueden ayudar a promover la cultura cívica local y formas de desarrollo comunitario.

- a) Participación ciudadana o civil, que se puede definir como una forma de fortalecer a la sociedad civil, en el sentido de redefinir la frontera entre lo público y lo privado, y potenciar las capacidades autoorganizativas de la sociedad; además es un medio de socialización de la política en el sentido de generar nuevos espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad, en el sentido de transformación de lo estatal en público (Cunill, 1992)⁶⁶. En consecuencia, se busca orientar a identificar el capital social comunitario hacia prácticas asociativas en el ámbito local, comunal y regional en sus demandas esenciales, acciones colectivas o comunitarias y poder de decisión (por ejemplo, sobre gastos, aportes, inversiones y planificaciones locales).
- b) Participación empoderada; esta noción de participación requiere mayores oportunidades de expresión a través de figuras como el referendo, la consulta popular, presupuestos participativos, o control social sobre programas socioeconómicos, y arreglos procedimentales de representación especial de grupos sociales (especialmente de los sectores pobres y vulnerables), que hacen que en los propios espacios subnacionales la participación adquiera una real importancia referida a los órganos políticos que desarrollan las funciones distributivas y redistributivas del Estado en el plano local, así como en relación con los entes públicos que las expresan. Como paso primordial para una participación empoderada se requiere identificar los grupos, actores civiles y privados que ya colaboran en algún nivel con los organismos estatales, la acción envolvente del Estado y el grado de autonomía e independencia en la decisión. Lo empoderante cobra validez, puesto que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva.
- c) Gestión pública participativa, que trata de fortalecer y masificar la acción pública comunitaria mediante nuevas relaciones de los distintos grupos culturales reconocidos bajo el estandarte de la hegemonía estatal, en el marco de una igualdad de respeto, y una política de respeto mutuo. En este sentido, también las identidades (locales y nacionales) cobran una nueva validez como capital

66 Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD. 1991.

social comunitario en una política comunal con base en la movilización de los grupos e individuos, asociados por un interés común (common sense) de adquirir más y mejores derechos políticos, sociales, económicos y culturales, que se interconectan con una política oficial y se cohesionan en torno de las orientaciones globales de la igualdad de derechos y el discurso de la diferencia. Los programas de mejoramiento de gestión interna en su capacidad de incentivar, garantizar y perseverar en los procesos de modernización participativa y asociatividad inter e intraministerial, regional y comunal se insertan en esta noción participativa.

- d) Participación social o política, que se puede entender como el conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en la misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura y por lo tanto los valores del sistema de intereses dominantes (Pasquino, 1992). Aquí la inserción y colaboración de programas y proyectos públicos en torno de la sociedad civil redundan en una cierta apertura y transparencia directa e indirecta de los aparatos público-privados, en la transferencia semicompleta o completa de procesos de decisiones, y en la representación que dichos programas ante las preferencias de sus representados; además, su operatividad requiere adicionalmente de procesos de reconocimiento legal, e instrumentalización y monitoreo de la participación popular. Para lograr un mayor impacto es necesario aquí identificar aquellos grupos y actores civiles y privados que observan con cierto recelo la acción de los organismos estatales, especialmente en procesos de toma de decisiones, o para sostener mayor autonomía e independencia en la decisión, o por preferir y continuar luchando sobre los términos de inclusión, como algunos grupos indígenas, por ejemplo.

Finalmente, la forma de medir la participación ciudadana en la gestión pública se da a través del Índice de participación ciudadana en la gestión pública, que se ha venido construyendo desde la CEPAL y el ILDIS, así como por el PNUD. Este Índice mide la participación de ciudadanos en diferentes instancias de la gestión pública: número de ciudadanos en talleres de planificación participativa, en supervisión de obras, en controles sociales, número de denuncias, etc.

Se puede construir también un Índice de incidencia de la participación ciudadana en la gestión pública, estableciendo cuantos acuerdo o decisiones de talleres de

planificación participativa se han traducido en decisiones de inversión pública, o los correctivos establecidos a proyectos o políticas observados o denunciados por organismos de la sociedad civil o por ciudadanos, etc.

8. El control social

8.1. Control

Se señala genéricamente, que para un individuo, "el control externo consiste en la aplicación de recompensas y castigos o el hecho de esperar que le serán aplicados por parte de una fuente ajena al individuo mismo"⁶⁷.

El control es un elemento del proceso administrativo que incluye todas las actividades que se emprenden para garantizar que las operaciones reales coincidan con las operaciones planificadas. Todos los gerentes de una organización tienen la obligación de controlar; Por ejemplo, tienen que realizar evaluaciones de los resultados y tomar las medidas necesarias para minimizar las ineficiencias. De tal manera, el control es un elemento clave en la administración.

En este caso se desarrollará el control como una fase del proceso administrativo, analizando las diferentes definiciones; estudiando su importancia, su clasificación y las áreas de desempeño.

El objetivo principal es estudiar el control como elemento clave de la administración, que permite detectar errores a tiempo y corregir fallas en su debido momento, aplicando así los mecanismos de control adecuado para cada caso.

A lo largo de nuestras vidas nos vemos envueltos en una serie de organizaciones, ya sean formales o informales, que tienen como propósito alcanzar una meta en común, a través de diversos planes establecidos y a través de los recursos que se posean. Es en ese momento cuando nace el sentido de la administración, es decir, aquel proceso que llevan a cabo los miembros de una organización para lograr captar sus objetivos.

67 Dahl, Robert. *Un Prefacio a la Teoría Democrática*. Ed. Gernika. España. 1998. P.15.

La administración en sentido formal, es aquella que se realiza en una institución de gobierno o en una empresa. Posee cuatro funciones específicas que son: la planificación, la organización, la dirección y el control; estas en conjunto se conocen como proceso administrativo y se puede definir como las diversas funciones que se deben realizar para que se logren los objetivos con la optima utilización de los recursos.

Este proceso se lleva a cabo de la siguiente manera: como se puede observar estas cuatro funciones no son independientes una de la otra sino que interactúan en conjunto para lograr que las organizaciones logren sus metas.

El control es la función administrativa por medio de la cual se evalúa el rendimiento. Para Robbins⁶⁸ el control puede definirse como “el proceso de regular actividades que aseguren que se están cumpliendo como fueron planificadas y corrigiendo cualquier desviación significativa”.

Sin embargo Stoner⁶⁹ lo define de la siguiente manera: “El control administrativo es el proceso que permite garantizar que las actividades reales se ajusten a las actividades proyectadas”-

Mientras que para Fayol, citado por Melinkoff⁷⁰, el control “Consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las órdenes impartidas y a los principios administrativos Tiene la finalidad de señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda repararlos y evitar su repetición”.

Analizando todas las definiciones citadas notamos que el control posee ciertos elementos que son básicos o esenciales:

- En primer lugar, se debe llevar a cabo un proceso de [supervisión](#) de las actividades realizadas.
- En segundo lugar, deben existir estándares o patrones establecidos para determinar posibles desviaciones de los resultados.

68 Robbins, Stephen y De Cenzo, David. *Fundamentos de administración, concepto y aplicaciones*. (p.654). México, 1996. Robbins, Stephen y Coulter, Mary. *Administración*. Quinta edición. México, 1996.

69 Stoner, James; Freeman, R y Gilbert, D. *Administración*. Sexta Edición. (p.610). México, 1996.

70 Melinkoff, Ramón. *Los procesos administrativos*. Editorial Panapo. (p.62). Caracas, 1990.

- En un tercer lugar, el control permite la corrección de errores, de posibles desviaciones en los resultados o en las actividades realizadas.
- Y en último lugar, a través del proceso de control se debe planificar las actividades y objetivos a realizar, después de haber hecho las correcciones necesarias.

En conclusión podemos definir el control como la función que permite la supervisión y comparación de los resultados obtenidos contra los resultados esperados originalmente, asegurando además que la acción dirigida se esté llevando a cabo de acuerdo con los planes de la organización y dentro de los límites de la estructura organizacional.

El control se enfoca en evaluar y corregir el desempeño de las actividades desde los subordinados para asegurar que los objetivos y planes de la organización se están llevando a cabo.

De aquí puede deducirse la gran importancia que tiene el control, pues es solo a través de esta función que lograremos precisar si lo realizado se ajusta a lo planeado y en caso de existir desviaciones, identificar los responsables y corregir dichos errores.

Sin embargo es conveniente recordar que no debe existir solo el control a posteriori, sino que, al igual que el planteamiento, debe ser, por lo menos en parte, una labor de previsión. En este caso se puede estudiar el pasado para determinar lo que ha ocurrido y porque los estándares no han sido alcanzados; de esta manera se puede adoptar las medidas necesarias para que en el futuro no se cometan los errores del pasado.

Además siendo el control la última de las funciones del proceso administrativo, esta cierra el ciclo del sistema al proveer retroalimentación respecto a desviaciones significativas contra el desempeño planeado. La retroalimentación de información pertinente a partir de la función de control puede afectar el proceso de planeación.

Tipos De Control

Existen 3 tipos de control que son: El control preliminar, el concurrente y el de retroalimentación⁷¹.

71 Terry, George y Flanklin, Stephen. *Principios de administración*. Editorial Continental. México, 1999.

Control preliminar, este tipo de control tiene lugar antes de que principien las operaciones e incluye la creación de políticas, procedimientos y reglas diseñadas para asegurar que las actividades planeadas serán ejecutadas con propiedad. En vez de esperar los resultados y compararlos con los objetivos es posible ejercer una influencia controladora limitando las actividades por adelantado.

Son deseables debido a que permiten a la administración evitar problemas en lugar de tener que corregirlos después, pero desafortunadamente este tipo de control requiere tiempo e información oportuna y precisa que suele ser difícil de desarrollar.

Control concurrente, este tipo de control tiene lugar durante la fase de la acción de ejecutar los planes e incluye la dirección, vigilancia y sincronización de las actividades según ocurran, en otras palabras, pueden ayudar a garantizar que el plan será llevado a cabo en el tiempo específico y bajo las condiciones requeridas.

La forma mejor conocida del control concurrente es la supervisión directa. Cuando un administrador supervisa las acciones de un empleado de manera directa, el administrador puede verificar de forma concurrente las actividades del empleado y corregir los problemas que puedan presentarse.

Control de retroalimentación, este tipo de control se enfoca sobre el uso de la información de los resultados anteriores para corregir posibles desviaciones futuras de estándar aceptable.

El control de retroalimentación implica que se han reunido algunos datos, se han analizado y se han regresado los resultados a alguien o a algo en el proceso que se está controlando de manera que puedan hacerse correcciones.

El principal inconveniente de este tipo de control es que en el momento en que el administrador tiene la información el daño ya está hecho, es decir, se lleva a cabo después de la acción.

8.2. Control gubernamental

Entendemos por Control Gubernamental a la verificación periódica del resultado de la gestión pública, a la luz del grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía

que hayan exhibido en el uso de los recursos públicos, así como del cumplimiento por las entidades de las normas legales de los lineamientos de política y planes de acción. Evalúa la eficacia de los sistemas de administración y control y establece las causas de los errores e irregularidades para recomendar las medidas correctivas.

Los objetivos del Control Gubernamental son:

- Mejorar la eficiencia en la capacitación y uso de los recursos públicos, y en las operaciones del Estado
- Mejorar la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos (recursos y operaciones)
- Mejorar los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión
- Mejorar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

Las 3 E's⁷².

La existencia de tres E's: Eficiencia, Economía y Eficacia es insuficiente actualmente. Se debe ir a las otras dos E's la de Efectividad que mide el impacto y la de ecología que mide la sostenibilidad de las acciones del gobernante, sea este cual fuere.

- Economía: costos
- Eficacia: resultados
- Eficiencia: óptima combinación de recursos (económicos, financieros, humanos, infraestructurales, técnicos, tecnológicos, sociales, culturales, políticos)

Las segundas tres E's

- Efectividad: impacto
- Ecología: sostenibilidad
- Equidad oportunidad

72 Galindo, Mario. *Texto Guía Programa de Capacitación Integral para la Gestión Municipal*, Universidad del Valle, La Paz Bolivia. Noviembre de 2005. (Pag. 124).

8.3 Control social

El control social es el conjunto de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden establecido en las sociedades. Aunque a veces el control social se realiza por medios coactivos o violentos, el control social también incluye formas no específicamente coactivas, como los prejuicios, los valores y las creencias.

Entre los medios de control social están las normas sociales, las instituciones, la religión, las leyes, las jerarquías, los medios de represión, la indoctrinación (los medios de comunicación y la propaganda), los comportamientos generalmente aceptados, y los usos y costumbres (sistema informal, que puede incluir prejuicios) y leyes (sistema formal, que incluye sanciones).

El control social pretende mantener un orden social dictado por los grupos de presión (grandes empresas, partidos políticos, grupos religiosos, think tanks, lobbys...) Se expresa formalmente con leyes punitivas, a través de los medios de comunicación, el arte, la religión, la publicidad, la educación reglada y no reglada, etc. Con ello se pretende que los ciudadanos acepten normas, hábitos, leyes jurídicas y morales... por miedo a la represión, o por haber asumido como válidas las ideas imperantes en esa sociedad.

Los Medios de control social son:

Medios informales. Las medidas informales, son aquellas que no están institucionalizadas, no tienen una formalización a través de normas o leyes escritas por los gobernantes. Es decir, dependen de los grupos de presión que no pertenecen al Estado. Religión, medios de comunicación, arte...

Medios formales. Las medidas formales de control social son las que se implementan a través de estatutos, leyes y regulaciones contra las conductas no deseadas. Dichas medidas son respaldadas por el gobierno y otras instituciones por medios explícitamente coactivos, que van desde las sanciones hasta el encarcelamiento o el confinamiento. En los estados de derecho los objetivos y mecanismos de control social están recogidos en la legislación explícita.

Conceptos y elementos de la participación social en el control y vigilancia en la gestión pública

La participación social es la intervención de los ciudadanos, en forma individual u organizada, en actividades públicas dirigidas a contribuir a la eficiencia de la gestión pública, la transparencia de la información y gestión pública, la rendición de cuentas de los servidores públicos, y a incidir e influir en la toma de decisiones para el logro del bien común. Es un derecho y a la vez un deber que tienen todos los ciudadanos al formar parte de la vida social y política de su comunidad y de su país.

La participación social busca fundamentalmente contribuir al eficiente funcionamiento de la administración pública para que pueda satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Con este fin se utilizan las diversas formas de participación: desde el acceso a la información para que los ciudadanos y las organizaciones tomen conocimiento de la administración de los asuntos públicos, las peticiones a la administración pública, la participación en la toma de decisiones, la consulta, el control de la gestión y la capacidad de influir en la elaboración e implementación de las políticas públicas⁷³.

73 Casals & Asociates, Inc. *La participación social en la lucha contra la corrupción*. La Paz, 2005. (pp. 12, 13).

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN BOLIVIA

Las formas, los mecanismos y los órganos o herramientas de participación social legalmente reconocidos en Bolivia, se describen en el cuadro siguiente⁷⁴:

Forma de participación	Mecanismos de participación	Organos/herramientas de participación	Ambitos de participación
1. Información.	1.1. Acceso a la información.	1.1.1. Solicitud de información específica.	- Nacional. - Departamental.
	1.2. Solicitud de información municipal.	1.2.1. Solicitud de información.	- Municipal.
2. Petición.	2.1. Derecho de petición.	2.1.1. Pliego de petición.	- Nacional. - Departamental. - Municipal.
3. Delegación de poder.	3.1. Elecciones.	3.1.1. Voto ciudadano.	- Nacional. - Departamental. - Municipal.
	3.2. Asamblea Constituyente	3.2.1. Voto ciudadano.	- Nacional. - Departamental. - Municipal.
4. Toma de decisiones.	4.1. Referéndum.	4.1.1. Voto ciudadano.	- Nacional.
	4.2. Iniciativa Legislativa Ciudadana.	4.2.1. Propuesta de Ley.	- Departamental.
	4.3. Planificación participativa.	4.3.1. Diálogo Nacional.	- Municipal.
	4.4. Toma participativa de decisiones.	4.4.1. Audiencias Públicas. 4.4.2. EDC (Enc. Decisión Concurrente) 4.4.3. Agenda Mínima Regional.	
5. Control Social.	5.1. Control social sectorial en educación y salud.	5.1.1. Junta Escolar, Junta de Núcleo y Junta de Distrito. 5.1.2. Directorio Local de Salud (DILOS), Comité Popular de Salud, Red Social y Mesa de Salud.	- Municipal.
	5.2. Control social municipal.	5.2.1. Comité de Vigilancia, hoy Organismo de Control Social	
	5.3. Control social departamental.	5.3.1. Mecanismo de Control Social Departamental, hoy Organismo de Control Social	- Departamental.
	5.4. Control social nacional.	5.4.1. Mecanismo de Control Social Nacional, hoy Organismo de Control Social	- Nacional.
6. Incidencia política.	6.1. Incidencia.	6.1.1. Cabildeo.	- Nacional. - Departamental. - Municipal.

74 Casals & Asociates, Inc. La participación social en la lucha contra la corrupción. La Paz, 2005. (pp. 18, 19).

9. Los tipos de control social

9.3. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas y el accountability son de las formas más conocidas de control social⁷⁵.

La rendición de cuentas es el acto administrativo, por medio del cual, los responsables de la gestión de recursos públicos o administradores de bienes y servicios públicos, informan, justifican, explican y se responsabilizan de la aplicación de los recursos puestos a su disposición en un ejercicio económico, ante la población en general o en particular,

Rendición es el proceso y el resultado de rendir. Este verbo, que tiene diferentes acepciones, puede emplearse con referencia a entregar o conceder a alguien lo que le corresponde. Cuenta, por su parte, es la acción y la consecuencia de contar (enumerar, hacer un cálculo).

El concepto de rendición de cuentas hace mención a la obligación de una persona o de una entidad de presentar ciertos informes respecto a movimientos económicos o financieros. De este modo, al rendir cuentas, se deben presentar balances o estados contables.

Además de todo lo expuesto, no podemos pasar por alto otros interesantes datos de interés acerca de lo que es la rendición de cuentas. Nos estamos refiriendo en concreto a los siguientes:

- Se considera que esta es la obligación más importante y más vital que tiene que cumplir un mandatario frente al mandante.
- Se puede dar el caso de que no exista acuerdo entre ambas partes en materia de cuantías y valores, por lo que en ese caso el mandatario se verá en la necesidad de tener que presentar un documento donde queden debidamente justificadas y probadas.
- Viene a ser una obligación de hacer y es necesario que cuando se muestre se halle convenientemente documentada e instruida, porque si no carecerá de sentido y valor.

75 Galindo, Mario. IDEM.

La rendición de cuentas suele ser obligatoria cuando alguien gestiona dinero público. Supongamos que, en el presupuesto nacional de un país X, se destinan dos millones de pesos anuales a una determinada dependencia gubernamental. Una vez al año, el responsable de dicha dependencia debe realizar una rendición de cuentas ante el Parlamento para informar cómo se gastaron los fondos públicos recibidos.

En España las entidades locales menores, por ejemplo, tienen la obligación de acometer la rendición de cuentas de manera anual y siempre antes del 31 de octubre. En ese sentido, aunque puede llevar a confusión, siempre se intenta dejar patente que esa acción es totalmente distinta de lo que es la aprobación de los presupuestos.

En una empresa privada, es probable que un gerente deba presentar una rendición de cuentas al presidente o dueño de la firma. El objetivo es el mismo que en el caso del Estado: que un tercero pueda conocer y analizar qué se hizo con el dinero.

Actualmente en España existen diversos instrumentos que giran en torno al aspecto que nos ocupan. Así, por ejemplo, está el Portal de Rendición de Cuentas, que está impulsado por el Tribunal de Cuentas y que tiene como claro objetivo facilitar a los ciudadanos de a pie que puedan llevar a cabo el conocimiento de las gestiones acometidas por distintas entidades así como para acceder a la pertinente información al respecto.

En su sentido más amplio, la rendición de cuentas implica informar o brindar explicaciones sobre algo, haciéndose responsable de lo dicho y lo hecho y, en muchos casos, respondiendo preguntas al respecto.

9.4. Accountability/responsabilidad/responsabilidad

Los ciudadanos exigen que el Estado y sus conductores le rindan cuentas. Los anglosajones se ufanan de la palabra *accountability*, la cual no tiene traducción al español. Se dice, según alguno que equivale a rendición de cuentas. Otro lo entienden como “responsabilidad”, pero no es palabra castellana.

En todo caso, la transparencia exige previamente mucha información y libre acceso a la misma, lo que en nuestros países latinoamericanos no existe ni de lejos.

Lo que se debe buscar es el concepto anglosajón de accountability, que es la rendición de cuentas, pero son sólo financieras o económicas, sino de los resultados, de los impactos y de la proyecciones, de la acción pública, del órgano público o desde el órgano público, llamase el Gobierno Nacional, Prefectura o Gobierno Municipal, se entienda incluso a la socia civil. Los Comité de Vigilancia o las OTB's en vez debían ejercitar el accountability también sobre lo que hacen o dejan de hacer y sus impactos.

Hay otra forma de entender el accountability, y es en términos fiscales y en relación a la descentralización fiscal financiera.

El Federalismo fiscal y el accountability

El federalismo fiscal es aquel que define la descentralización fiscal financiera, que acompaña a un proceso de descentralización político administrativo. Las autonomías son un tipo de descentralización político administrativa. Por tanto, la forma como se distribuyen los recursos entre las Autonomías, es la modalidad de federalismo fiscal que se adopte. Si las Autonomías pueden crear sus propios ingresos, entonces es probable que se tenga un mayor grado de descentralización fiscal o de independencia fiscal, próxima al de un federalismo fiscal.

En todo caso, queda claro, que se debe hacer hincapié en el federalismo fiscal, en políticas de gasto referidas a costos y a eficiencia en los beneficios, impuestos y pagos de transferencias que reflejen los ciclos económicos, deuda pública y déficit en base a disciplina fiscal y reglas centralizadas a nivel del crédito fiscal, pasivos contingentes controlados desde el nivel central y descentralizado. Tasas de interés centralizadas bajo el sistema regulatorio desconcentrado y eventualmente coordinado, ciclos económicos regionales como referente de la política económica y fiscal federalizada, precios relativos de los bienes y servicios públicos descentralizados en base a costos y criterios de eficiencia y eficacia.

Para ello se propone, bases tributarias cíclicas, transferencias intergubernamentales condicionadas en base a indicadores de crecimiento y de eficiencia, control del endeudamiento y reglas para el mismo, prohibición de endeudarse con el sistema financiero por parte de los gobiernos subnacionales por razones de balance y disciplina fiscal y de control del crédito fiscal, programas financieros plurianuales ligados a

objetivos y resultados, transferencias intergubernamentales ligadas al déficit fiscal global y regional, recursos extraordinarios normados en base a criterios de gestión de riesgos y otros afines e información transparentada para el accountability⁷⁶.

Los ingresos de las ETAs, también muestran un crecimiento constante en consonancia con los datos a nivel nacional.⁷⁷ El accountability en las ETAs tiene características especiales.

Efectos de la disociación entre las decisiones de gasto y recaudación

Para entender claramente los efectos de las transferencias intergubernamentales no se debe dejar de considerar las justificaciones para la existencia de un modelo de descentralización fiscal. En principio los modelos de descentralización favorecen la eficiencia. Este efecto se produce porque los ingresos, las necesidades y las características regionales heterogéneas, también dan lugar a diferencias en las preferencias. Estas discrepancias a su vez provocan heterogéneos niveles de demanda inter-regionales. Por tanto, la asignación eficiente de bienes y servicios locales, sólo se logra mediante la existencia de gobiernos locales descentralizados. La ganancia en eficiencia se produce en el entendido de que los gobiernos subnacionales proveerán bienes y servicios de acuerdo a la demanda local específica (Teorema de la Descentralización Oates 1977).

En segunda instancia, la descentralización puede favorecer a la equidad específica, pues los gobiernos locales pueden (por su cercanía con la población) favorecer la provisión de un nivel mínimo deseable de bienes éticamente primarios a todos y cada uno de los habitantes de un país independientemente de su localización geográfica.

Finalmente, la descentralización también tiene connotaciones políticas importantes asociadas con el fortalecimiento de la democracia. La estructura política local coadyuva a la creación de mecanismos que refuerzan la "accountability" (responsabilidad) de los agentes locales involucrados. El gobierno local adquiere en mayor o en menor medida (de acuerdo a las normas políticas de cada país) mayores responsabilidades con sus electores.

76 López-Murphy, Ricardo. *Descentralización Fiscal Y Política Macroeconómica*. CEPAL. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Serie Política Fiscal. No. 87. Pag 13 y ss. Santiago de Chile. 1996.

77 Desde el punto de vista del 'accountability', es necesario recalcar que al ser las ETAs entidades descentralizadas, sus estados financieros continúan estando reflejados en los Presupuestos Generales del Estado y por ende, continúan siendo públicos.

Este hecho promueve - de alguna manera - la transparencia, la eficiencia, la gobernabilidad y la estabilidad política. En este ámbito existen dos posibilidades extremas que pueden adoptarse en los modelos de descentralización. Por un lado, está el modelo “top – down”, el cual reduce al mínimo la participación ciudadana en las decisiones locales. Bajo este esquema la sociedad civil al margen de la elección no tiene la posibilidad de influir en las decisiones públicas de su jurisdicción. Por otra parte, está el modelo “bottom -up”, que promueve la activa participación de la sociedad civil en las decisiones públicas. En este modelo la población también adquiere responsabilidades en la gestión de políticas públicas del gobierno local y por tanto se constituye en un agente fundamental y activo dentro de la estructura local. Esta claro que este tipo de modelos son los que favorecen en mayor medida a las ganancias en gobernabilidad, estabilidad política y fortalecimiento de la democracia.

Teniendo en consideración los tres aspectos previamente definidos, se concluye que las transferencias intergubernamentales tienen efectos adversos en relación a la eficiencia, positivos en cuanto a la equidad y ambiguos en relación a la democracia. Tal como se expuso previamente en términos de equidad, las transferencias se constituyen en un instrumento que facilita la consecución de los objetivos de universalidad en el acceso a los bienes éticamente primarios.

Sin embargo, en lo que se refiere a la eficiencia, la disociación entre las decisiones de gasto y recaudación puede provocar un efecto de “ilusión fiscal” en los gobiernos locales. Los impuestos se recaudan en todo el territorio nacional y por tanto los costos de provisión de los gobiernos locales son financiados también por los no residentes de la comunidad. Este hecho provoca que el costo percibido por los residentes locales sea inferior al costo real efectivo de los bienes o (servicios) públicos. Esta diferencia entre la percepción y la efectividad crea un exceso de demanda a nivel local induciendo también a un sobredimensionamiento del tamaño (gasto) del sector público local. El efecto negativo sobre la eficiencia de la “ilusión fiscal” es mayor a medida que las transferencias adquieren mayor relevancia dentro de la totalidad del presupuesto público local.

Políticamente este efecto se justifica por hecho de que la oferta política a nivel local corresponde a una oferta fiscal (gastos e impuestos). De hecho, una oferta que maximice los gastos y minimice la recaudación resultará más atractiva para los electores. Por tanto, existen incentivos también políticos para expandir el gasto más allá del objetivo económicamente eficiente e incurrir en derroches para la provisión de los bienes públicos

("Irresponsabilidad Fiscal"). Si bien este hecho puede constituirse en un argumento político a favor las transferencias intergubernamentales también existen efectos adversos. Cuando las transferencias son condicionadas generalmente estas se focalizan hacia ciertos grupos de la sociedad. Este hecho puede provocar disconformidad en los grupos no beneficiados y pugnas políticas para cambiar la dirección del gasto. Por otra parte, el efecto de la "ilusión fiscal" puede ocasionar la incorporación de criterios políticos en la asignación el gasto incrementando el sobredimensionamiento, redireccionando ineficientemente el gasto e incrementando la posibilidad de pugnas políticas al interior de los gobiernos locales.

9.5. Denuncia y sus procedimientos

Información contra la corrupción

El buen funcionamiento de la Democracia depende en gran medida de la libre circulación de información, y las naciones desarrolladas del mundo reconocen esta realidad. La tendencia internacional hacia la transparencia queda demostrada por el hecho de que más de cincuenta países han promulgado en la última década sendas leyes de acceso a la información.

El acceso a la información, tanto aquella en poder del Estado como a la que atañe a empresas privadas que suministran servicios públicos, impulsa un mayor rendimiento de cuentas y favorece una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública. Resulta además una herramienta crítica en la lucha contra la corrupción. Cabe resaltar también que las leyes de acceso a la información pueden a su vez contribuir a mejorar la vida de los ciudadanos, ya que les habilitan para solicitar información sobre temas de salud pública, educación, vivienda y otros servicios públicos.

Jimmy Carter, 2004

Procedimientos existentes para realizar denuncias en instituciones públicas.

Denuncia de los casos de corrupción⁷⁸

78 Casals & Associates, Inc. *Denuncia de los casos de corrupción. Herramientas contra la corrupción para la sociedad civil.* Módulo 4.. La Paz - Bolivia. Noviembre de 2005.

Una contribución importante en la lucha contra la corrupción de parte de todo ciudadano, es denunciar cualquier acto de corrupción sobre el que tenga conocimiento ante las entidades que tienen mandato legal para recibir y procesar denuncias.

De esta manera permitiremos la participación de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la corrupción y en la promoción de una cultura de la transparencia y del respeto a la ley.

El ejercicio sistemático y responsable de la denuncia puede contribuir a romper el marco de impunidad en el que se desenvuelve la corrupción en el país.

La denuncia es el aviso de palabra o por escrito que proporciona un ciudadano, un grupo de ciudadanos, una organización o una entidad pública sobre algún presunto hecho o acto de corrupción a la autoridad competente.

Para que una denuncia sea efectiva debe reunir las características que se describen a continuación:

- Debe ser veraz, es decir, apegada a la verdad.
- Debe estar respaldada, es decir, justificada con razones, instrumentos o testigos.
- Debe ser precisa, es decir, describir los hechos de modo puntual, fijo y exacto.
- Debe ser oportuna, es decir, realizada inmediatamente después de tener conocimiento del hecho.

Pueden ser denunciados los actos que se describen a continuación y que constituyen:

1. Faltas administrativas

Se producen cuando un servidor público actúa en contra del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta funcionaria. Como ejemplo de algunas de estas faltas tenemos:

- Incumplimiento a las normas de adquisición de bienes o contratación de servicios. Ejemplo: Un Alcalde que realiza una licitación para la construcción de una escuela sin cumplir los plazos establecidos en la norma de licitaciones.
- Ejecución de procesos de contratación que no están contemplados en el programa anual de operaciones y el presupuesto de la entidad pública. Ejemplo:

Un Prefecto que ordena la compra de un vehículo sin que esté incorporado al POA.

- Contratación de personal sin cumplir la norma de administración de personal. Ejemplo: un Prefecto que contrata secretarías sin convocatoria pública.

2. Daño económico al Estado

Se produce cuando se ocasiona daño económico al Estado valuable en dinero por mala administración o por cualquier otra causa.

Ejemplo: Un Alcalde que contrata el servicio de recojo de la basura con sobreprecio.

3. Delitos de corrupción

El Código Penal de Bolivia define los siguientes delitos que configuran actos de corrupción:

Peculado

Es la apropiación por un servidor público de dinero, valores o bienes que están bajo su administración, aprovechándose del cargo que desempeña o cuando por omisión permite que el hecho se produzca. Ejemplo: Un Ministro que se apropia de las computadoras de su oficina y se las lleva a su casa.

Malversación

Es la utilización, por parte de un servidor público, de fondos públicos destinados a una actividad específica en otra totalmente distinta. Ejemplo: La utilización de recursos destinados a la reconstrucción de un pueblo afectado por un desastre natural, en la compra de un vehículo de lujo para uso de un Ministro.

Cohecho

Conocido como coima o soborno. Es el acto por el cual un servidor público recibe dinero o cualquier otra ventaja, o acepta promesas para beneficio propio o de terceras personas, con el fin de hacer o dejar de hacer un acto relacionado con sus funciones, o contrario a los deberes de su cargo. Ejemplo: Un funcionario municipal que autoriza la apertura de un bar que no cumple con las condiciones mínimas de seguridad, a cambio de una suma de dinero.

Concusión

Es el acto de un servidor público que exige dinero u otra ventaja ilegítima, abusando de su cargo, directa o indirectamente, en beneficio propio o de terceros. Ejemplo: Un Prefecto que le exige al contratista privado una suma de dinero para tramitar sus pagos.

Uso indebido de influencias

Es el acto de un servidor público dirigido a obtener ventajas o beneficios, para sí o para terceras personas, aprovechando de sus funciones o usando indebidamente de las influencias derivadas de su cargo. Ejemplo: Un Alcalde que contrata como servidores públicos a militantes de su partido o agrupación ciudadana que no cumplen los requisitos exigidos.

Beneficios en razón del cargo

Es el acto por el que un servidor público acepta regalos u otros beneficios otorgados en consideración al cargo público utilizando su jerarquía. La función pública no debe generar otro beneficio que no sea el salario. Ejemplo: Un Alcalde que recibe regalos de empresas para favorecerlas.

Contratos lesivos al Estado

Es el acto por el que un servidor público celebra contratos en perjuicio del Estado. Ejemplo: Un Alcalde que contrata la construcción de muebles para una escuela por un precio superior al ofrecido en la localidad para adquirir estos mismos bienes.

El Código Penal también establece formas de corrupción cometidas por particulares que afectan al sector público, tales como:

Incumplimiento de contratos

Es el incumplimiento de personas particulares o empresas, sin causa justa, de los contratos celebrados con el Estado. Ejemplo: Una empresa constructora que tiene a su cargo la pavimentación de una carretera, entrega la capa asfáltica más delgada que lo establecido en el contrato.

Evasión de impuestos

Es no pagar impuestos o pagar una suma menor a la que corresponde. Ejemplo: El comerciante que no declara todas sus ventas para disminuir sus impuestos.

La denuncia la puede realizar cualquier persona individual o colectiva, y cualquier servidor público que tenga conocimiento de actos o hechos de corrupción.

Están obligados a denunciar todos los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones conozca un acto de corrupción relacionado a delitos de acción pública. Así lo establece el Código de Procedimiento Penal de Bolivia.

Los actos de corrupción pueden denunciarse de dos formas:

- En forma escrita, a través de una carta en papel común, firmada por el denunciante.
- En forma oral ante autoridad competente, quien elaborará un acta con la transcripción de la denuncia, la cual será firmada por el denunciante y la autoridad interviniente. Una copia del acta se entregará al denunciante.

Cualquier persona natural o jurídica y cualquier servidor público que tenga conocimiento de actos o hechos de corrupción, pueden realizar una denuncia en las siguientes entidades públicas:

- El Ministerio Público (MP)
- La Policía Nacional (FELCC)
- La Contraloría General del Estado (CGE)
- La Procuraduría del Estado
- El Ministerio de Transparencia

Cuando se trata de los delitos señalados, la vía más directa, rápida y efectiva es denunciarlos ante el Ministerio Público (el Fiscal de Distrito) o la Policía Nacional (FELCC). El Ministerio Público tiene la función de dirigir a la FELCC en las investigaciones y de acusar ante el poder judicial si se tienen evidencias del delito.

Los casos de daño económico al Estado pueden denunciarse también, en forma directa, a la Contraloría General del Estado (CGE), que tiene la función de realizar el control gubernamental a todas las entidades del Estado. Si además del daño económico se encontraran indicios de responsabilidad administrativa o penal, la CGE derivará el expediente a la autoridad competente según el caso. Por ejemplo, cuando se trate de delito al Ministerio Público.

Los casos de infracciones administrativas deben ser denunciados ante la máxima autoridad de la entidad donde se cometió la infracción.

Dónde denunciar	Delitos	Daño económico al Estado	Infracciones administrativas
Ministerio Público	Sí		
Policía Técnica Judicial	Sí		
Contraloría General del Estado		Sí	Sí
Entidad Pública (Ministerio, ETAs, otra)			Sí
Procuraduría del Estado	Sí	Sí	
Ministerio de Transparencia	Sí	Sí	

Todas las entidades públicas, deben tener una Unidad de Transparencia constituida, para recibir denuncias, que coordina con el Ministerio de Transparencia.

A continuación se detalla el procedimiento que debe seguir un ciudadano para realizar una denuncia en el Ministerio Público, la Policía Técnica Judicial y la Contraloría General de la República.

Cualquier persona que tenga conocimiento o que ha sido víctima de hechos de corrupción contra su persona o familia, y que están tipificados en el Código Penal (Ver “Delitos de corrupción”).

Los servidores públicos que conozcan delitos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, tienen obligación legal de denunciar.

La denuncia se presenta en forma escrita o verbal. Cuando es en forma verbal se toma la declaración del denunciante mediante un acta escrita en el momento de recibir la denuncia. Luego el Fiscal a cargo puede realizar la investigación preliminar, o recibir el informe de la PTJ.

Todo denunciante debe ser mayor de edad y dar sus datos personales al momento de realizar su denuncia (nombres, apellidos, dirección de su domicilio, teléfono y ocupación) y entregar los documentos que den veracidad a su denuncia.

Sin embargo, una persona que denuncia puede pedir que su identidad se mantenga en reserva.

La denuncia anónima no es válida.

Se deben adjuntar a la denuncia cualquier documento que el denunciante considere que respalda su denuncia.

Luego de recibir la denuncia el Ministerio Público tiene cinco días para tomar una decisión, que puede ser la de acusar ante el Poder Judicial o desestimar la denuncia.

Se puede denunciar en las oficinas de la Fiscalía de Distrito en las ciudades capitales de departamento.

En la Contraloría General del Estado (CGE), para que una denuncia o solicitud de auditoría sea atendida por la CGE, debe efectuarse mediante solicitud escrita expresamente dirigida a la CGE. La solicitud debe incluir de manera obligatoria los siguientes datos:

- Datos generales del denunciante o solicitante:
 - Nombre completo
 - Número de documento de identidad
 - Cargo (cuando corresponda)
 - Entidad a la que representa (cuando corresponda) Domicilio
 - Firma
- Datos generales de la entidad objeto de la solicitud/denuncia:
 - Denominación correcta Domicilio legal
 - Relación entre denunciante o solicitante y la entidad denunciada
 - Objeto de la denuncia o de la solicitud de auditoría: debe estar expresado de la forma más concreta posible.

No es válida la denuncia anónima. Si se presenta una denuncia anónima la CGE la destruirá.

Si la solicitud no cumple con estos requisitos, la Secretaría General en la Oficina Central o el Gerente Departamental de la CGE en el resto del país, comunicará por escrito al denunciante/solicitante, que su denuncia/solicitud no será atendida entretanto no complete la información faltante, señalada con detalle y claridad.

La CGE sólo atiende las denuncias o solicitudes de auditoría que estén dirigidas a ella (CGR) y sean presentadas en original. La denuncia debe estar acompañada de cualquier tipo de documento (prueba) que pueda demostrar la verdad histórica del hecho. Por ejemplo:

contratos, actas de adjudicación, comprobantes de pagos, pruebas audiovisuales, etc. Estos documentos deben en lo posible ser originales, fotocopias legalizadas o fotocopias simples legibles, y guardar directa relación con el objeto de la denuncia.

En casos de indicios de responsabilidad civil (daño económico al Estado), el Contralor General del Estado emite un dictamen que constituye una opinión técnico-jurídica y que tiene valor de prueba preconstituida para que la entidad afectada demande al responsable o inicie la acción legal que corresponda (proceso coactivo fiscal).

En casos de indicio de responsabilidad administrativa (incumplimiento al ordenamiento jurídico vigente) se iniciará un proceso interno al supuesto responsable que podrá iniciarse de oficio o en base a una denuncia, o a un dictamen del Contralor.

En caso que un servidor público, o personas contratadas por el Estado, hubieran cometido un delito, la autoridad de la entidad que corresponda denunciará de inmediato los hechos sobre la base del informe legal ante el Ministerio Público.

9.6. Control social y control gubernamental

El control social y el control gubernamental se deben coaligar, actuar de consuno, coordinar y en última instancia, deben actuar unidos.

El Estado hace que el ciudadano no tenga claro dónde y cómo demandar derechos colectivos y menos aún individuales. En el caso de los colectivos, un ejemplo baste de muestra. El del control social, el cual se aplica de una manera absolutamente descoyuntada, ya que no está ligado al control gubernamental. Una denuncia de un Organismo de Control Social (puede ser Junta vecinal, pueblo indígena, comunidad campesina, movimiento social, etc.), va al Senado Nacional (léase Órgano Legislativo), éste instruye al Ministerio de Hacienda (léase Órgano Ejecutivo) que congele cuentas corrientes de ese Gobierno Municipal y a la Contraloría que inicie una auditoría; una vez concluida la misma se remite al Senado, el cual remite copia de la misma al Juez Coactivo Fiscal (léase Órgano Judicial), que una vez incoado el proceso contra los responsables de una anomalía administrativa, civil o penal, remite sentencia al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para que se descongelen las cuentas bancarias en el momento en que la sanción se ha aplicado y se han resarcido los daños al Estado. Han intervenido tres Órganos del Estado, y se ha castigado a toda la

población de un municipio por la falta de una o pocas autoridades. Los procesos judiciales son tan largos, las auditorías se programan anualmente y no hay suficiente número de auditores, que entre tanto se siga todo el proceso, se lo quema al Alcalde en público, como en Ayo Ayo y todavía se tiene la desfachatez de echarle la culpa a “estos indios salvajes”, cuando es el Estado que no tiene todavía resuelto el tema de las interfases, entre órganos y entre instancias gubernamentales, esta vez procedimentales y de relacionamiento entre Órganos y sistemas. Y es el Estado el que no termina de organizarse.

No hay conexión entre el control gubernamental y el control social, están divorciados.

La negociación y juegos de poder, de autoridades y de legitimidad se pone en un escenario de existencia y preeminencia y ya no de construcción estatal. Este es un aprendizaje que debe llevar a comprender que la soberanía del Estado no se impone por Ley sino de facto, es decir en los hechos.

Niveles	Órgano Ejecutivo	Órgano Legislativo	Órgano Judicial	Control Gubernamental	Control Social
Nacional	Presidente Ministerios MEFP	Asamblea Legislativa Plurinacional Cámara de Senadores Cámara de Diputados	Tribunal Supremo de Justicia Tribunal Constitucional Plurinacional Consejo de la Magistratura Tribunal Agroambiental	Contraloría General del Estado	
Autonomía Departamental	Gobernación Departamental	Asamblea Legislativa Departamental	Tribunales Departamentales de Justicia Jueces de Sentencia	Gerencia Departamental de la CGE	Organismo de Control Social Departamental
Provincia	Sub Gobernación				
Autonomía Municipal	Gobierno Municipal	Concejo Municipal		Gerencia Departamental de la CGE	Organismo de Control Social Municipal
Autonomía indígena originario campesina	Gobierno indígena originario campesina	Asamblea Legislativa indígena originario campesina			Pueblos Indígenas Comunidades campesinas

Fuente: Elaboración propia.

Esta matriz muestra cómo se mueven las demandas de un lado a otro, en términos de control ciudadano. Pero además está el tema de los derechos individuales y los colectivos. En las comunidades indígenas esto puede ser objeto de conflicto. Los derechos de las mujeres son menoscabados en algunos usos y costumbres. Las penas por transgresiones son más graves para mujeres que para hombres, en pueblos como el aymara, por ejemplo. Esto también debe considerarse al momento de hablar de derechos colectivos versus derechos individuales, en la construcción de ciudadanía individual y colectiva en el Estado boliviano.

En Colombia existen las auditorías concertadas y las auditorías concurrentes, entre el control social y el control gubernamental, donde el control social en el primer caso poe un auditor que hace de veedor del proceso de auditoría, y en el segundo caso, coadyuva aunque el informe oficial de auditoría solo es suscrito por el auditor del control gubernamental.

Finalmente, está el tema de que es incompatible un estado autonómico con una Contraloría General del Estado centralizada y centralista, con Gerencias Departamentales en vez de Contralorías Departamentales y Contralorías Municipales, o en su caso Contralorías Autonómicas en los departamentos para auditar las ETAs.

10. Los instrumentos y herramientas del control social

10.1. Instrumentos del control social

La mayoría de las constituciones latinoamericanas coinciden en establecer las figuras del “referéndum, del plebiscito, de la consulta popular, de la revocatoria del mandato, de las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, del cabildo abierto, de las asambleas de ciudadanos, etc.; y en lo referente a los sectores sociales y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la congección”, entre otros.

En la Carga Magna argentina se consagran dos instituciones como formas de democracia semidirectas:

“La Iniciativa Popular por medio de la cual se posibilita a los ciudadanos la presentación

de proyectos de ley a fin de lograr la sanción, la reforma o la derogación de una norma, y obliga al Congreso a darle un perentorio tratamiento dentro del término de un año. Para que un proyecto reciba el tratamiento de Iniciativa Popular debe contar con 396 de las firmas del padrón electoral nacional y sus promotores tienen derecho a participar con voz en las reuniones de las Comisiones respectivas de las Cámaras del Congreso. Excluye los proyectos referidos a reformas constitucionales, aprobación de tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal.

La Consulta Popular: “el congreso somete a consulta de la ciudadanía un determinado proyecto de ley, con carácter vinculante; o también puede consultar, sin carácter vinculante, un asunto de la competencia del Congreso o del Poder Ejecutivo”.

El hábeas data y el llamado amparo colectivo son dos nuevos instrumentos a través de los cuales el constituyente ampara los derechos de incidencia colectiva también denominados “intereses difusos y colectivos, o de pertenencia difusa (cuando están comprometidos los intereses generales o públicos de la sociedad, relacionados con el medio ambiente, la salud pública y los servicios públicos)”.

Los diversos países y las Entidades fiscalizadoras superiores, en particular, han implementado una serie de mecanismos de participación de los ciudadanos en el ámbito del control. “En algunos países como Colombia, tales mecanismos revisten múltiples y variadas formas. En otros países, sin ser tan prolijos como en Colombia, no obstante, se contemplan diversas formas de participación además de las relacionadas con la recepción de denuncias”.

Las experiencias se pueden clasificar en tres grandes áreas: las relacionadas con la denuncia, las relacionadas con la vigilancia y las relacionadas con el control.

Los comités de seguimiento: “cumplen funciones de monitoreo, de seguimiento a la gestión pública con la participación de las autoridades locales. Es común, por ejemplo, la conformación en Colombia de comités de seguimiento al uso de las regalías, con la participación de veedurías ciudadanas, de las autoridades locales, de los gremios de la producción, la academia, los medios de comunicación, con el acompañamiento de la Procuraduría y la Contraloría, las compañías que explotan tales recursos”, que además financian las actividades.

Las contralorías sociales o Comunitarias: “hasta donde se tiene conocimiento sólo existen en Venezuela. Son instancias públicas de representación ciudadana, que en apoyo a los organismos competentes, promueven la participación a través de los mecanismos competentes, promueven la participación a través de los mecanismos democráticos previstos, que garantizan la participación de la ciudadanía para el control y la fiscalización de la gestión local y el patrimonio público, de conformidad con la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal”.

- “Colombia cuenta con los comités de Vigilancia Ciudadana promovidos por la propia Entidad de Fiscalización Social EFS”.
- Paraguay tiene la Red de Contralorías Ciudadanas por la Reforma y el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, ha suscrito un acuerdo de cooperación considerando la necesidad de promover la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil.
- Solo las EFS de Colombia, Ecuador y Paraguay promueven algún tipo de ONG vinculada con el área de control.

Vale la pena destacar, además en el tema del control vía transparencia, la labor desarrollada por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) en relación con esta última. Sin desconocer que todas las EFS, en mayor o menor grado, le asignan un importante papel a la información de su actividad al público bajo la forma de informes, revistas y otras publicaciones, llama la atención la prolijidad de los medios utilizados y la integridad y amplitud de cada labor en el Tribunal de Cuentas TCU.

Finalmente, aparece un tipo variado de organizaciones con un 25%, entre la que se encuentran los comités de seguimiento a los pactos de transparencia, organizaciones ambientales, de profesionales, especialmente ingenieros y arquitectos comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, corporaciones, organizaciones de mujeres, varias ONG y escuelas de formación además de aquellas organizaciones que se identificaron solamente con sigla o con nombres que no permiten precisar el tipo de actividad que realizan.

La Contraloría General de la República hizo una encuesta⁷⁹. A las organizaciones

79 Contraloría General de la República. *Encuesta De Opinión Sobre El Control Social Y El Control Gubernamental Descentralizado*. Consultoría de Mario Galindo Soza. La Paz, 2006.

sociales se les preguntó respecto a la utilidad de la participación en el control social, obteniendo que para un 22%, participar de manera colectiva sirve para apoyar el control y vigilancia de los recursos y bienes públicos, lo cual se podría explicar en el crecimiento de sistemas públicos que combinan la acción de organizaciones estatales y privadas como en el de seguridad social en salud, servicios públicos domiciliarios y vivienda de interés social, para 21% permite exigir el cumplimiento de los derechos; el 19% manifiesta que es útil para cumplir con la Constitución Política; el 16% considera que fortalece y cualifica las organizaciones sociales; a un 11% le sirve para dar a conocer la organización, igualmente, a otro 11% para beneficiarse de proyectos y programas.

Resulta importante el número de organizaciones que participan exigir el cumplimiento de los derechos y para beneficiarse de proyectos y programas (32%) por cuanto refleja el amparo que ha tenido el progresivo desmonte de los programas sociales asistenciales por programas sociales subsidiados a la demanda, prestados por agentes privados, lo que ha tenido gran impacto en la sociedad colombiana, en especial, en el acceso real a los servicios de salud.

El 16% de las organizaciones que consideran que su participación en el control social “fortalece y cualifica el control social”, reflejan una tendencia que se viene desarrollando al interior de los organismos de control fiscal y es la de abrir espacios para que la ciudadanía se articule a los procesos de control que se realizan a las entidades vigiladas, lo cual beneficia al organismo de control al ampliar su conocimiento de la entidad o área vigilada con el aprovechamiento de los saberes aportados por las organizaciones sociales, en su mayoría, redes de veeduría, comités de desarrollo y control social, sindicatos y asociaciones de profesionales. De igual forma, beneficia a estas últimas, al facilitárseles el acceso a la información que manejan el organismo de control sobre la entidad vigilada y genera relaciones de confianza entre la ciudadanía y la entidad fiscalizadora.

Instrumentos y espacios de participación

Se preguntó sobre los principales instrumentos o espacios de control social que son utilizados por las organizaciones sociales, con el objetivo de determinar su uso. El primer lugar, con un porcentaje del 16%, lo ocupan los derechos de petición de información que se instauran con el fin de obtener información sobre un programa, proyecto o actuación de una autoridad o para solicitar una explicación sobre la

violación de un derecho. A partir de la respuesta que se recibe el ciudadano, puede optar por el uso de otro tipo de instrumentos como los de protección de derechos.

La denuncia y la queja, con un porcentaje del 13% y el 12%, respectivamente, se ubican en tercer y cuarto lugar.

La utilización de la demanda y la queja, desde la lucha contra la corrupción, es de gran importancia porque les ha permitido a los organismos de control conocer conductas que de otra forma no habrían sido investigadas y castigadas. En la prestación de servicios públicos y sociales ha abierto la posibilidad a la ciudadanía de luchar por la eficiente prestación de los servicios y el establecimiento de precios justos, que si bien garantizan la estabilidad económica de las empresas prestadoras, no se haga a costa del usuario o suscriptor; es así como hoy, por ejemplo, la regulación de agua potable ha excluido las deudas pensionales del factor de cálculo de la tarifa de agua.

Por otra parte, la audiencia pública municipal se ha convertido en un espacio de información, rendición de cuentas y requisitos administrativos en diversas áreas como contratación administrativa, licencias ambientales, entre otras, lo que ha contribuido a su difusión. Sin embargo, en el caso de su utilización como mecanismos para la rendición de cuenta por parte de los gestores públicos, este no es de carácter obligatorio.

Se ubican a continuación, con un 20%, el seguimiento a planes de desarrollo y POA's; el cabildo abierto sigue siendo utilizado en muchos barrios y comunidades campesinas para realizar acciones populares.

En el caso del cabildo abierto, si bien los Concejos Municipales o los Agentes Cantonales tienen la obligación de atender a la población, su uso no es muy extendido.

Vinculación con el Estado

El 86% de las organizaciones sociales que respondieron la encuesta manifestaron que se han vinculado a acciones o programas de control social que adelantan los Gobiernos Municipales. Pero esto es las organizaciones. Los ciudadanos sólo se vinculan en un 34%, es decir un tercio, y la mayoría son del área rural. En ámbito urbano esto decrece a un 12%.

De estas, el 43% lo ha hecho a los Gobiernos Municipales en todos sus niveles territoriales (Distritos y Mancomunidades incluidas), el 14% con los programas de lucha contra la corrupción, el 11% con programas de las Subalcaldías municipales, el 9% respectivamente, con la Defensoría del Pueblo, el 6% con la Contraloría general de la república o las Gerencias Departamentales de la CGR y en menores porcentajes con el Ministerio de Gobierno y el de Justicia, la Fiscalía General de la República o el Ministerio Público en general y el Poder Judicial y Legislativo en general. No aparecen las Superintendencias y marginalmente las ODECOS.

De las acciones que adelantan los órganos de control para promover la participación ciudadana, en las que más han participado las organizaciones.

El 16% de las organizaciones que consideran que su participación en el control social “fortalece y cualifica el control social”, reflejan una tendencia que se viene desarrollando al interior de los organismos de control fiscal y es la de abrir espacios para que la ciudadanía se articule a los procesos de control que se realizan a las entidades vigiladas, lo cual beneficia al organismo de control al ampliar su conocimiento de la entidad o área vigilada con el aprovechamiento de los saberes aportados por las organizaciones sociales, en su mayoría, redes de organizaciones sociales como las Juntas de Vecinos o los sindicatos agrarios o campesinos, Comités de Vigilancia, sindicatos mineros y asociaciones de profesionales. De igual forma, beneficia a estas últimas, al facilitárseles el acceso a la información que maneja el organismo de control sobre la entidad vigilada y genera relaciones de confianza entre la ciudadanía y la entidad fiscalizada.

Beneficios e impacto

Las organizaciones sociales consideran que sus principales aportes al ejercicio del control fiscal en el que participaron consistieron en prevenir el mal uso de los recursos públicos, con un 23%; lograr la adecuada ejecución, de un proyecto o contrato, con 18% mejorar la gestión pública, con un 17%, mejorar la relación de sociedad civil con el Gobierno Municipal. El 16% se concretó en la denuncia de actos de corrupción, el 13% en aportar elementos necesarios para iniciar procesos penales, disciplinarios o de responsabilidad fiscal y el 11% en suministrar insumos al proceso auditor.

Limitaciones

Las principales dificultades que tienen las organizaciones para realizar control social a los recursos y bienes públicos se refieren, en un 21%, a los obstáculos que presenta la administración pública para la entrega de información; en el 20%, a los limitados recursos económicos y logísticos que tienen las organizaciones; en un 14%, a las dificultades en el acceso a recursos económicos de entidades nacionales e internacionales; en el 11%, a los limitados conocimientos técnicos que poseen para adelantar este ejercicio; en un 9% cada una, a las amenazas a la integridad física, a los requisitos legales y formales que dificultan el control social y al desconocimiento de mecanismos e instrumentos legales. El último lugar aparecen las prácticas antidemocráticas que se dan al interior de las organizaciones sociales.

Resultados de la encuesta de opinión

La encuesta de opinión contratada por la Contraloría General de la República se aplicó durante los meses julio a agosto de 2006 en 3 departamentos (Incluido Tarija) a una población de 1.250 entrevistados en total.

Se encontró que lo que menos motiva al ciudadano a participar es “el tener otra forma de hacer política”, con el 2%.

En este punto, llama la atención de dicotomía que se plantea entre la participación ciudadana y la política, más si se tiene en cuenta la importancia de la participación política y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana de marcado contenido político tales como la revocatoria del mandato, el cabildo abierto y otros.

Además, resulta paradójico, dado el tránsito que realizan muchos líderes de organizaciones sociales de control de la democracia participativa a la democracia representativa mediante su postulación a cargos de elección popular.

Conocimiento, utilización y satisfacción de instrumentos de participación

Se dio a escoger a los ciudadanos entre ocho (8) instrumentos de participación ciudadana con el objeto de que señalarán los que conocían y aquellos en los cuales habían participado.

En el período de las encuestas se presenta una baja general el nivel de reconocimiento de los instrumentos de participación ciudadana, situación que puede tener explicación, primero, en la distritación de entidades públicas, que como en el caso de los Gobiernos Municipales suprimieron algunos Distritos o Subalcaldías y segundo, en la utilización de las páginas Web como mecanismo de información y capacitación hacia la ciudadanía por parte de las entidades, sin tener en consideración la baja penetración de la Internet en el país y los costos económicos que implica su utilización para la ciudadanía.

En el año 2006 el instrumento más conocido es la denuncia, seguida de la queja, con porcentajes muy similares del 62% y el 58%, respectivamente. La audiencia pública es conocida por el 34% de los ciudadanos; otros mecanismos como Cumbres, EDA's, EDC's, etc., los foros, por un 27% y la iniciativa popular, primer instrumento jurídico de participación ciudadana directa reconocida en la última reforma constitucional (utilizada por el Comité Pro Santa Cruz para recolectar firmas para el Referéndum autonómico), aparece con un 22%, así como el cabildo abierto.

Las anteriores cifras pueden ser interpretadas como el predominio de una actitud de denuncia, materializada en el uso de los instrumentos de la queja y la denuncia, las cuales se interponen en no pocas ocasiones de forma anónima, dada la característica de violencia crónica del país. Sin embargo, también se aprecia la participación de la ciudadanía en espacios abiertos a la discusión o, por lo menos, para la recepción de opiniones diversas como los foros y las audiencias públicas.

Si bien no aparece muy significativo, es de resaltar la utilización de la iniciativa popular, instrumento jurídico de protección de derechos colectivos que requiere para su éxito del conocimiento ciudadano de lo que se está peticionando.

Efectividad de la participación

Respecto al nivel de satisfacción con los instrumentos de control social en 2006, los ciudadanos se muestran muy satisfechos en un 14% y algo satisfechos en un 40%, para un total de ciudadanos satisfechos del 54%, grupo conformado por la sumatoria de estas dos categorías. Insatisfechos con los instrumentos de control social se encuentra el 27% de los ciudadanos, algo insatisfechos, el 11% y nada satisfechos, el 16%. El 19% de los encuestados manifestó que no está ni satisfecho ni insatisfecho.

Conocimiento de los espacios de participación

Respecto de los espacios de participación ciudadana, tenemos que los más conocidos por la ciudadanía en el 2006 son las OTB's y los Comités de Vigilancia, con un 55%; las organizaciones sociales, con el 23%; las Juntas Escolares y los DILOS, con el 26%; los Mecanismos de Control Social Departamental y Nacional, con el 2%; los sindicatos, con el 20% y los Pueblos Indígenas y órganos comunitarios originarios, con el 18%.

Utilización de los espacios de participación

De los ciudadanos entrevistados, el 7% manifestó haber participado en la Junta de Vecinos u OTB rural; el 6%, en Comités de Vigilancia y entre un 5% y un 3% en los demás espacios. Tal situación contrasta con la participación en reuniones de vecinos, que fue del 37% el 2005; pues es en estos espacios informales donde se abordan problemas más cercanos al individuo como los surgidos de la convivencia en sociedad.

La demanda ciudadana

Los Gobiernos Municipales recogen la demanda ciudadana de los eventos de planificación participativa. La participación ciudadana en estos eventos es de apenas el 1% en ámbito urbano y del 40% en ámbito rural. Esto muestra que la participación ciudadana en el ámbito urbano debe encontrar otras formas de motivación.

Durante el periodo 1994-2000, inicio de la Participación Popular, se tenía un promedio anual de 60 denuncias de los Comités de Vigilancia. Los métodos directos de congelamiento de cuentas y engorrosos para el descongelamiento de cuentas, llevaron a que ese promedio decayera hoy de 2001-2005 a 20 denuncias anuales. Pese a que en la legislatura del 2001-2002 y del 2004-2005 se cambiaron las normas de descongelamiento de cuentas y se pudieron abreviar los pasos. Pese a que sucedió la tragedia de Ayo Ayo el 2005, que llevó a que la justicia comunitaria decida la suerte y tome la vida de un Alcalde acusado de corrupción de manera directa, quemándolo en plaza pública.

Competencia y no competencia

Cabe preguntarse si las Autonomías deben crear mecanismos de control social,

que pueden denominarse Consejos o Comités de Control Social subnacional, para diferenciarse de los Comités de Vigilancia, que provienen de Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), que en el caso departamental no se pueden duplicar en su representación.

La propuesta sería que este Consejo de Control Social asuma funciones de control social, acopiando información, sobre la gestión pública del Gobierno Departamental Autónomo, procesándola y realizando denuncias a la Asamblea Departamental, a la SubContraloría Departamental y/o al poder legislativo nacional, para que los órganos del estado pertinentes asuman las acciones que correspondan, comprobando si es correcta la denuncia, si tiene bases suficientes, si requiere de un proceso auditor, si demanda de acciones legales y finalmente, identificando responsables, para que sean procesados primero, y sancionados si corresponde, evitando que se adopten medidas de congelamiento de cuentas departamentales fiscales.

La respuesta en base a la Ley de Participación y Control Social son los Organismos de Control Social estarían compuestos por representantes de:

- Comités de Vigilancia municipales
- Organizaciones sociales de alcance municipal/departamental, como ser la Central Obrera Departamental (COD), Federación Departamental Única de campesinos (FSUTC), Sindicatos más relevante^{4s} del Departamento (en Tarija por ejemplo, zafreros, etc.)
- Federación Departamental de Profesionales y Colegios profesionales delegados por su Federación (3)
- Comité Cívico Departamental y provinciales.
- Iglesia católica y otras iglesias.
- Organizaciones culturales
- Otras organizaciones sociales.

La estructura será la misma que la del Comité de Vigilancia, con un Presidente, Un Vicepresidente, un Secretario y vocales.

La duración será la de un año.

Su labor es de coadyuvar a la labor de los entes de fiscalización reconocidos por la Ley. Se debe crear para ello SubContralorías o Contralorías Departamentales que atiendan el ámbito

municipal y el de las AIOCs y no sólo las gerencias Departamentales que se tienen hoy, para que sean entes fiscalizadores descentralizados política y administrativamente. Estos SubContralores o Contralores Departamentales descentralizados, deben ser designados por el Gobernador Departamental, de acuerdo a terna elevada por las Asambleas Legislativas Departamentales. Así el estado Autonomático estará acorde con un control gubernamental descentralizado.

Se debe promover el control social, desde Las Gobernaciones Autónomas Departamentales y desde los Gobiernos Autónomos Municipales, así como las AIOC, con cartillas, promoción y capacitación.

Se debe apoyar al control social autonómico, estableciendo, al igual que en el nivel municipal, un Fondo de Control Social Autonómico, consistente en un 0,5% de las regalías departamentales. Estos recursos deben gastarse en pasajes, viáticos, eventos, material de escritorio, cartillas, etc., del control social departamental y deben rendir cuentas de estos gastos a la SubContraloría o Contraloría Departamental descentralizada y a la Gobernación Departamental.

La rendición de cuentas o accountability es uno de los principales resultados esperados del control social, y consiste en la rendición de informes de sus actividades de parte del Gobernador Departamental, Alcalde Municipal o Gobernador IOC y de la propia Asamblea Legislativa Departamental, Concejo Municipal o Asamblea legislativa IOC en función al PTDI y al PEI así como de los POA's y de sus proyectos principales, por provincia, municipio y distrito si es posible.

En armonía con lo establecido por la Ley 1178, se puede ligar esta rendición de cuentas con los informes a la Subcontraloría Departamental descentralizada.

Las Autonomías pueden y deben establecer el control social en la gestión pública descentralizada a nivel de provincias, regiones y distritos. Para ello, las entidades públicas departamentales, como ser las Direcciones Departamentales de Educación y salud deben establecer mecanismos de participación como las Juntas Escolares y los Comités Locales de Salud, que ya funcionan hoy en día.

Llama la atención que se dé más la participación ciudadana en la fase de control que en la ejecución, lo que podría explicarse por la ausencia de real participación ciudadana en

la gestión, factor que debe corregirse en el control social y en la participación ciudadana.

Se puede avanzar a un tipo de participación en la fase de control y no, como debiera ser, en la de ejecución con el ejercicio de un control social simultáneo y preventivo.

Existen 4 áreas para difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos, frente a la gestión de la entidad pública departamental autónoma, a saber: 1) información, 2) capacitación, 3) deliberación pública, y 4) promoción de la organización ciudadana.

Información

Las entidades públicas departamentales autónomas pueden usar la página web como mecanismo para informar a los ciudadanos, realizar jornadas de divulgación, publicaciones periódicas y boletines. Aquí se puede informar de:

- Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño.
- Mecanismos de participación ciudadana y control social en la gestión de la institución.
- Mecanismos de interacción ciudadana con la institución (canales de comunicaciones, responsables y direcciones electrónicas).

Capacitación

Se debe realizar capacitaciones presenciales, capacitaciones virtuales lo que implica que cuentan con una base tecnológica que lo permite o que han adelantado convenios interadministrativos con entidades que cuentan con la tecnología necesaria, capacitaciones orientadas a la ciudadanía en control social y otras en ejecución o gestión compartida se debe tener una estrategia de capacitación con uso de videoconferencia.

Deliberación

Las entidades públicas departamentales autónomas deben realizar audiencias públicas como una actividad deliberativa con los ciudadanos; y mesas de trabajo y reuniones para la gestión compartida.

Promoción de la organización ciudadana

Las entidades públicas departamentales autónomas deben promocionar la organización ciudadana, la formación de espacios de participación que sectorialmente han sido reglamentados para los tres niveles territoriales, pero con especial énfasis en el nivel municipal, tales como los Comités de Vigilancia y las OTB's y los Consejos Departamentales de Control Social, que deben abarcar a servicios públicos domiciliarios, Juntas escolares, DILOS y otros.

Las asociaciones de usuarios, que corresponden a servicios públicos a los cuales el ciudadano accede como consumidor y que van teniendo mayor importancia en la medida en que el Estado abre más espacios para su prestación por agentes privados.

Control social a las entidades

El control social a entidades públicas departamentales autónomas también es extensible como ámbito de acción de los Organismos de Control Social.

El Control social en Bolivia partió de actores territoriales que eran las Organizaciones Territoriales de Base OTBs, que eran:

- En el ámbito urbano,
 - Juntas Vecinales
- En el ámbito rural,
 - Pueblos indígenas
 - Comunidades campesinas
 - Sindicatos agrarios

Se criticó la ausencia de actores funcionales y se incluyó a los mismos en la reciente ley de Participación y control social. Otras normas como la ley de Participación y Control Social del GAMLP incluye los actores sectoriales. Se entiende entonces que los actores Territoriales son las Juntas de vecinos y los actores funcionales son gremiales, transportistas, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, GLBTTIs, etc. (lo que antes habíamos definido como grupos de interés o corporativos en algunos casos). Los actores sectoriales serán los que representan a sectores económicos o de tipos de ocupación, como ser colegios profesionales, empresarios, mineros, campesinos, etc.

A estos actores, se han sumado ahora, bajo el paraguas constitucional que señala que el control social lo ejercen todos, los denominados actores institucionales, entre los que destacan los Comités Cívicos, organizaciones de mucha presencia en momentos de centralismo administrativo y político, que encabezan las demandas regionales. Esto actores también denominados actores cívicos, también incluyen otro tipo de organizaciones como clubes, asociaciones culturales, deportivas y cívicas, como Amigos de la Ciudad en la paz o Sociedad 10 de febrero en Oruro, para dar dos ejemplos o los Clubs Sociales que existen en varias ciudades de Bolivia y datan del siglo XIX. Más aún, en este concepto se enmarcan también las Organizaciones No Gubernamentales ONGs, porque son instituciones de promoción y desarrollo social (IPDSs) sin fines de lucro, que actúan a favor del desarrollo económico y social desde la sociedad civil.

Con todo este antecedente y delimitación se aprecia que el control social en la actualidad en Bolivia, se encuentra estructurado sobre una relación Gobierno Municipal-Comité de Vigilancia y se plantea ampliarlo a una relación, que se muestra cómo evoluciona desde antes de la nueva CPE del 2009 a ahora. Antes del 2009 con tres niveles de gobierno era así.

Nivel de Gobierno	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo (Fiscalización)	Control Gubernamental	Control Social
Nacional	Presidencia Ministerios	Congreso Nacional Cámara de Senadores Cámara de Diputados	Contraloría General de la República	Mecanismo de Control Social Nacional
Departamental	Prefectura Departamental	Consejo Departamental	Gerencia Departamental	Mecanismo de Control Social Departamental
Municipal	Gobierno Autónomo Municipal	Concejo Municipal		Comité de Vigilancia (OTBs)

Fuente: Elaboración propia

Después del 2009, hoy es así:

Nivel de Gobierno	Órgano Ejecutivo	Órgano Legislativo (Fiscalización)	Control Gubernamental	Control Social
Nacional	Presidencia Ministerios	Asamblea Legislativa Plurinacional Cámara de Senadores Cámara de Diputados	Contraloría General del Estado	Organismo de Control Social Nacional
Departamental	Gobernación Autónoma Departamental	Asamblea Legislativa Departamental	Gerencia Departamental	Organismo de Control Social Departamental
Municipal	Gobierno Autónomo Municipal	Concejo Municipal		Organismo de Control Social Municipal
AIOC	Gobernación Autónoma IOC	Asamblea Legislativa IOC		Usos y costumbres (control comunitario)

Fuente: Elaboración propia

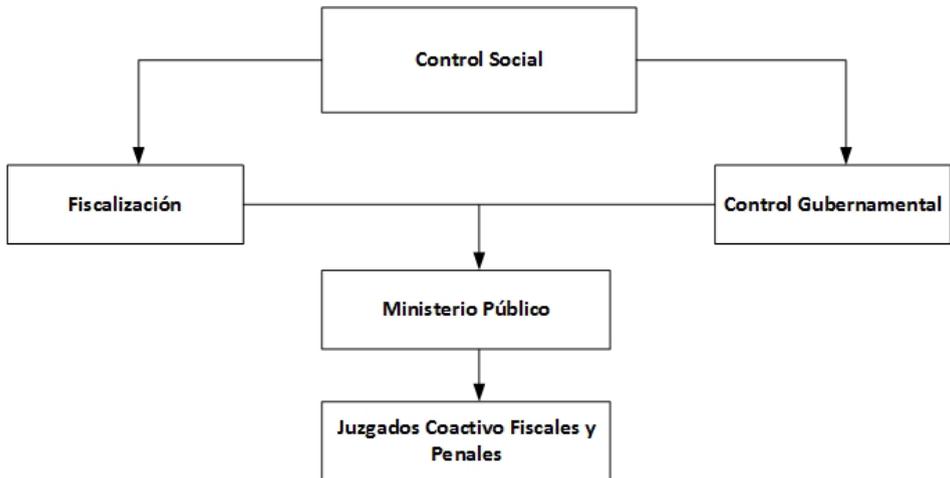
Como debiera ser, para que tenga mas coherencia:

Nivel de Gobierno	Órgano Ejecutivo	Órgano Legislativo (Fiscalización)	Control Gubernamental	Control Social
Nacional	Presidencia Ministerios	Asamblea Legislativa Plurinacional Cámara de Senadores Cámara de Diputados	Contraloría General del Estado	Organismo de Control Social Nacional
Departamental	Gobernación Autónoma Departamental	Asamblea Legislativa Departamental	Contraloría Departamental y Municipal	Organismo de Control Social Departamental
Municipal	Gobierno Autónomo Municipal	Concejo Municipal	Contraloría Departamental y Municipal	Organismo de Control Social Municipal
AIOC	Gobernación Autónoma IOC	Asamblea Legislativa IOC		Usos y costumbres (control comunitario)

Fuente: Elaboración propia

Se daría una relación triangular entre los organismos de control y de fiscalización y cuadrangular para los casos civiles y penales con el Ministerio Público y la acción de los Juzgados Coactivo Fiscales y Penales, hoy denominados Jueces de Sentencia, en especial los de control fiscal, las demás entidades públicas (sujetos de control) y la ciudadanía (organizada o no).

Esto se expresa de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia

Otros instrumentos de control social que se pueden citar están los siguientes:

- Auditorías concertadas, que en Colombia se denominan Auditorías Articuladas, en las que Organismo de Control Social puede contratar un auditor, que cumple las funciones de veedor, del proceso de auditoría, que desarrolla el auditor del control gubernamental. Esto se realiza en casos de denuncia. El Informe de Auditoría válido legalmente, es el suscribe el auditor del control gubernamental.
- Auditorías compartidas, que son igual que en el caso anterior auditorías en las que participa el Organismo de Control Social, contratando un auditor, que en este caso coadyuva o auxilia, en el proceso de auditoría, que desarrolla el auditor del control gubernamental. Esto se realiza en casos de corrupción altamente

presumible. El Informe de Auditoría válido legalmente, también, es el suscribe el auditor del control gubernamental.

- Supervisiones sociales de obra, que son las que el Organismo de Control Social realiza a través de uno o más, de sus miembros, en acompañamiento a las Supervisiones Técnicas de Obras Públicas.
- Seguimiento y monitoreo ciudadano de inversiones municipales, que se realiza desde un sitio web, en los que el organismo de control Social hace el seguimiento al cumplimiento del POA y presupuesto, especialmente de la inversión pública departamental o municipal.
- Contabilidad social, es la que el Organismo de Control Social, puede llevar de inversiones, programas, proyectos de la ETA.
- Rendición de cuentas, son los procesos que realizan las autoridades del ejecutivo o legislativo departamental o municipal, a la ciudadanía, de sus cuentas. Es básicamente financiero.
- Accountability, responsividad, responsabilidad; es el proceso de rendición de cuentas e informe de resultados e impactos de los programas, proyectos, políticas públicas, inversiones, obras públicas, que hacen las autoridades del ejecutivo y legislativo departamental o municipal, a la población. Es cualitativo y de indicadores de impacto mayormente.
- Peritajes técnicos, son aquellos en los que Organismo de Control Social puede contratar un técnico, ingeniero o arquitecto, para acudir a obras con problemas de consistencia técnica, para conocer desde su propia perspectiva la situación de la obra en cuestión.

10.2. Lineamientos e instrumentos técnicos para el ejercicio de la participación y el control social

Los lineamientos técnicos para el desarrollo y operación de estas herramientas e instrumentos tecneicios para el ejercicio del control social son varios:

- Gobierno Electrónico

El e-government, e-gobierno o gobierno electrónico consiste en el uso de las tecnologías de la información y el conocimiento en los procesos internos de gobierno y en la entrega de los productos y servicios del Estado tanto a los ciudadanos como a la industria.

Muchas de las tecnologías involucradas y sus implementaciones son las mismas o similares a aquéllas correspondientes al sector privado del comercio electrónico (o e-business), mientras que otras son específicas o únicas en relación a las necesidades del gobierno.

Se basa principalmente en la implantación de herramientas como portales, ERPs, que en caso de los gobiernos se conocen como GRPs, CRMs, como redes sociales o comunidades virtuales y muchas otras, buscando una mejora en la eficiencia y eficacia de los procesos internos y de vinculación con la sociedad.

oGov - Open Government - oGov es un espacio de reflexión, intercambio de información y conocimiento entre los profesionales del e-government. Entrevistas, blogs, artículos, estudios, monográficos. El oGov u Open Government como acceso a los datos de la administración o la apertura de la gestión a la ciudadanía cobra cada vez más importancia para poder adaptar una Administración Pública a las necesidades de la ciudadanía.

Directorio del Estado - Directorio del Estado es el portal Iberoamericano del gobierno electrónico. La meta de Directorio del Estado es construir una comunidad entre aquellos interesados en desarrollar, investigar y utilizar servicios electrónicos de los gobiernos.

K-Government - Knowledge Government. Hallazgos en la red de todo aquello relacionado con el e-government, la e-administration, la sociedad de la información, etc. Claves para entender, disertar, implementar, evaluar y llevar a cabo con éxito estrategias de gobierno electrónico y administración electrónica en la sociedad del conocimiento.

Gobierno Digital - La propuesta informativa del canal de comunicación de la ONG Actuar abarca los diferentes ámbitos de aplicación de tecnologías en el Sector Público, difundiendo experiencias y emprendimientos de éxito que sirven por su replicabilidad en el contexto argentino.

Proyecto Open Populi - El Proyecto Open Populi es un proyecto de Software Libre destinado a crear una plataforma de e-government para facilitar la puesta en marcha de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

Red GEALC - La Red GEALC es un espacio de intercambio de conocimiento, expertos y soluciones en todos los temas relacionados con el gobierno electrónico, con el fin

de facilitar la colaboración y el esfuerzo compartido entre los gobiernos de América Latina y el Caribe.

“E-política”, “ciberdemocracia”, “democracia electrónica”, “política virtual” o “teledemocracia” son algunas de las expresiones utilizadas en los últimos años para distinguir un nuevo contexto potencial de las democracias actuales, creado bajo el impulso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), con especial referencia a Internet.

Se han depositado grandes expectativas en el rol político de Internet: la incidencia política que la nueva tecnología de la comunicación puede forjar ha sido considerada como “gran transformación”

Davis (1999)⁸⁰ señala que las afirmaciones de quienes prevén una revolución cibernética en la participación política se pueden agrupar en tres categorías:

- la primera concerniente a la información popular;
- la segunda, a la comunicación entre ciudadanos y gobierno;
- y la tercera, al establecimiento de políticas públicas.
- Podemos establecer una cuarta categoría: la organización política de los ciudadanos a través de Internet, como lo han demostrado los movimientos mundiales “globalifóbicos”, también llamados de “altermundialización”.

Las democracias contemporáneas disponen de numerosas innovaciones, como páginas de partidos políticos en Internet, sitios web de las asambleas parlamentarias, acceso digital a la documentación y a la gestión administrativa de los diferentes organismos de la Administración Pública, canales de retransmisión continua y en directo de las sesiones de las Cámaras Legislativas, comunicación bidireccional electrónica entre ciudadanos y diputados, foros políticos y grupos virtuales de discusión e intercambio de información política, e incluso, opciones de e-voto en referéndums y elecciones. Internet permite el acceso de sus usuarios a una voluminosa cantidad de información en formato electrónico de interés o aplicación a la política: transmisión de sesiones de las Cámaras de Diputados en directo, los acuerdos firmados por el Ejecutivo, padrones electorales, resultados de las votaciones de los miembros del Congreso, textos de leyes, tratados establecidos, discursos oficiales, las transcripciones de ruedas

80 Citado en Causa, Adriana; et.al. 2009.

de prensa, plataformas de partidos políticos y otros. A esto hay que añadirle los periódicos y revistas en línea, así como una gran variedad de boletines, newsletters, blogs y cadenas de e-mails de diversos orígenes.

El e-gobierno se orienta a facilitar y tornar menos costosas, más transparentes, más fáciles y más efectivas las interacciones entre gobierno y ciudadanos (G2C), gobiernos y empresas (G2B), y entre diferentes agencias gubernamentales (G2G).

Roxana Goldstein⁸¹ propone el concepto del ciberespacio como nueva dimensión de relacionamiento social, que se instala en el discurso de ciertos sectores de la sociedad como el ámbito privilegiado en el que será posible alcanzar los ideales de “libertad, igualdad y fraternidad” que la democracia instaló como metas en los albores de la Revolución Francesa.

Gobiernos, partidos políticos, empresas, ONGs, el sector académico participan de este proceso y se involucran en diversos grados en proyectos que les permitan cobrar “existencia virtual”; estar “presentes” en el ciberespacio.

Goldstein orienta su trabajo a través de tres premisas:

- a) La forma que esta nueva dimensión adquiera será el resultado de la forma en que los conflictos políticos, sociales y económicos se vayan configurando en el mundo real.
- b) La tecnología es una herramienta, y como tal, no induce el cambio social por sí misma, aunque puede contribuir a moldearlo en la medida en que sea portadora de características potencialmente transformadoras. Y
- c) Dado que el mundo real y el virtual son entidades mutuamente inscriptas, no puede comprenderse uno sin tener en cuenta el otro: los procesos que ocurren a uno y otro lado de la virtualidad están mutuamente imbricados.

El gobierno electrónico local puede y debe ser mucho más que información y servicios en línea.

81 Causa, Adriana; Finquelievich, Susana; Finquelievich, Daniel; Goldstein, Roxana; Iriarte Ahón, Erick; Jacob, Philip; Juárez, Rafael; Kaufman, Ester; Lago Martínez, Silvia; Poggi, Eduardo; Prince, Alejandro; Robinson, Scott; Rodríguez, Élica; Peña Rosales, Gracia Morena; Saroka, Raúl; Silva, Uca. *E- Política y E- Gobierno en América Latina*. Links editores. Buenos Aires. 2009.

La potencialidad interactiva de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) habilita el desarrollo de mecánicas altamente participativas en lo virtual, cuyo sustrato deriva de políticas públicas convocantes en el mundo real, más fáciles de desplegar en municipios y ciudades que en los gobiernos centrales.

Cómo ello (se) instala, modifica y transforma las nuevas relaciones sociales entre ciudadanía y Estado, a través de la implementación de las TICs.

Si bien las TICs son instrumentos de información y comunicación, la reflexión sobre los vínculos e impacto comunicacionales establecidos por ellas una análisis más profundo.

Uca Silva⁸² considera que allí pueden encontrarse algunas de las claves necesarias para transformaciones de las relaciones sociales: no sólo saber cómo se ha comunicado el Estado con la ciudadanía, sino adquirir y crear conocimientos sobre las significaciones que adquiere la información para ambas partes, conocimiento cuya carencia ha limitado la posibilidad de optimizar la implementación de las TICs para responder a las ilusiones, tanto del Estado como de los ciudadanos.

Raúl Saroka y Eduardo Poggi⁸³ desarrollan el tema del “Software de código abierto en la Administración Pública”, planteando que es un nuevo sistema que ofrece un producto que potencialmente es más flexible, más efectivo, de menor costo e independiente de que el proveedor decida realizar correcciones o lanzar una nueva versión. Los autores concluyen que los Estados deberían hacer esfuerzos en esta vía para poder aprovechar realmente los beneficios del software de código abierto; el desarrollo comunitario en el Estado sería un método apropiado para disminuir la multiplicidad de desarrollos similares, evitar la compra innecesaria y facilitar la interoperabilidad.

Llevar adelante esta propuesta supone, un profundo conocimiento de los problemas a enfrentar, de las estrategias potencialmente más adecuadas para superarlos, de las resistencias esperables, de las capacidades para establecer alianzas y convencer a los indecisos, de los recursos disponibles y de los límites hasta los que se está dispuesto a llegar para alcanzar los resultados. Dado que poner en marcha un modelo cooperativo requiere tiempo, esfuerzo, conducción, y una inteligente elección y aplicación de

82 Causa, Adriana; et.al. 2009.

83 Idem.

normas que impulsen las pautas de comportamiento deseado, Saroka y Poggi proponen que en este contexto, una ley que obligue a las instituciones públicas a utilizar exclusivamente software de código abierto no parece ser una solución.

Philip Jacob, Rafael Juárez, Gracia Morena Peña Rosales, y Scott Robinson⁸⁴ consideran al contexto institucional y político nacional, y a las culturas del uso efectivo de las TICs como elementos catalizadores de los incentivos para la colaboración de los distintos actores y la capacitación del personal de los entes públicos involucrados en un sistema de diseño integral, llamado “catastro multifinlitarario”.

En otro estudio⁸⁵, se plantea que el traslado desde un régimen de propiedad de bienes hacia un régimen de acceso, sustentado en garantizar el uso limitado y a corto plazo de los bienes controlados por redes de proveedores, transforma radicalmente nuestras actuales nociones sobre cómo se ejercerá el poder económico en el futuro cercano.

La importancia del acceso sobre la propiedad sugiere que en la Sociedad de la Información⁸⁶ resultaría relativamente irrelevante la posesión de equipamientos para lograr la conectividad. En otras palabras, el cambio en el uso de los bienes y servicios en la Sociedad de la Información, a diferencia de en la Sociedad Informacional, se está dando en la comercialización del tiempo, más que en la apropiación de los medios de producción.

En Bolivia, las Políticas públicas orientadas al E-Gobierno son:

- a) Ampliación de la conectividad de ENTEL a todo el país
- b) Distribución de 1.000.000 de computadoras a escuelas y colegios públicos del país
- c) Creación del Registro Biométrico desde la CNE
- d) Conectividad del Registro de Catastro Municipal, DRRR y SNIOT
- e) Creación del SNIP, SNIOT, SIGMA, SIGEP y Sistemas Tributarios: Da Vinci y Galileo

Las políticas y alcances institucionales para el E-Gobierno desde la sociedad civil en Bolivia son:

84 Idem.

85 Rifkin, C. *La era del Acceso*. EUDEBA. Buenos Aires. 2000.

86 Castells, Manuel. *La Era de la Información*. Tres tomos. FCE. México. 2009.

- a) Creación de la ABAC
 - b) Funcionamiento de la Academia de Ciencias de Bolivia
 - c) Creación de Redes: Enlared.com, REDESMA, REDIAL, etc.
 - d) Potenciamiento de cursos virtuales
 - e) Bibliotecas virtuales: adobe.com, harvardlibrary.edu.us, otras.
- Redes de organismos de control social

La red es un sistema interconectado entre dos o más elementos. El sistema es cualquier conjunto de elementos dinámicamente relacionados.

Puede haber redes de todo tipo:

- Red de telecomunicación, sistema de comunicación para envío de información.
- Red Telefónica Conmutada, conjunto de elementos para enlazar a voluntad dos equipos terminales
- Red de área local inalámbrica (WLAN), sistema de comunicación inalámbrico flexible
- Red de frecuencia única, tipo de radiodifusión donde distintos transmisores emiten la misma señal en el mismo canal de frecuencia.
- Red de fibra óptica, red que se emplean en telecomunicación
- Red de Transporte, sistema de transporte de personas u otros elementos.
- Red social, estructuras sociales compuestas por varios grupos de personas que tienen uno o más tipo de relaciones entre sí.
- Topología de red, familia de comunicación usada por los computadores que conforman una red para intercambiar datos.

Las redes sociales son estructuras sociales compuestas por un conjunto de actores (tales como individuos u organizaciones) que están relacionados de acuerdo a algún criterio (relación profesional, amistad, parentesco, etc.). Normalmente se representan simbolizando los actores como nodos y las relaciones como líneas que los unen. El tipo de conexión representable en una red social es una relación diádica o lazo interpersonal.

Las investigaciones han mostrado que las redes sociales constituyen representaciones útiles en muchos niveles, desde las relaciones de parentesco hasta las relaciones de organizaciones a nivel estatal (se habla en este caso de redes políticas), desempeñando un papel crítico en la determinación de la agenda política y el grado en el cual los

individuos o las organizaciones alcanzan sus objetivos o reciben influencias. La red social también puede ser utilizada para medir el capital social (es decir, el valor que un individuo obtiene de los recursos accesibles a través de su red social).

El análisis de redes sociales estudia esta estructura social aplicando la teoría de grafos e identificando las entidades como “nodos” o “vértices” y las relaciones como “enlaces” o “aristas”. La estructura del grafo resultante es a menudo una red compleja. Como se ha dicho, en su forma más simple una red social es un mapa de todos los lazos relevantes entre todos los nodos estudiados. Se habla en este caso de redes “socio céntricas” o “completas”. Otra opción es identificar la red que envuelve a una persona (en los diferentes contextos sociales en los que interactúa); en este caso se habla de “red personal”.

Por tanto, las Redes de organismos de control social, no son mas que interconexiones de organismos, que están volcados al control social, y que en Bolivia aun son inexistentes como redes, y que es tarea pendiente.

- Redes ciudadanas

Las redes ciudadanas, son un tipo de redes sociales. El análisis de las redes sociales ha pasado de ser una metáfora sugerente para constituirse en un enfoque analítico y un paradigma, con sus principios teóricos, métodos de software para análisis de redes sociales y líneas de investigación propios. Los analistas estudian la influencia del todo en las partes y viceversa, el efecto producido por la acción selectiva de los individuos en la red; desde la estructura hasta la relación y el individuo, desde el comportamiento hasta la actitud. Como se ha dicho estos análisis se realizan bien en redes completas, donde los lazos son las relaciones específicas en una población definida, o bien en redes personales (también conocidas como redes egocéntricas, aunque no son exactamente equiparables), donde se estudian “comunidades personales”. La distinción entre redes totales/completas y redes personales/egocéntricas depende mucho más de la capacidad del analista para recopilar los datos y la información. Es decir, para grupos tales como empresas, escuelas o sociedades con membresía, el analista espera tener información completa sobre quien está en la red, siendo todos los participantes egos y alteri potenciales. Los estudios personales/egocéntricos son conducidos generalmente cuando las identidades o egos se conocen, pero no sus alteri. Estos estudios permiten a los egos aportar información sobre la identidad de sus alteri y no hay la expectativa de que los distintos egos o conjuntos de alteri estén vinculados con cada uno de los otros.

En el análisis de redes sociales, se distinguen varias tendencias analíticas:

No se parte de la hipótesis de que los grupos son los bloques en la sociedad: el enfoque está abierto a estudiar sistemas sociales menos definidos, desde comunidades no locales, hasta enlaces a través de websites.

En lugar de tratar a los individuos (personas, organizaciones, estados) como unidades discretas de análisis, se centra en cómo la estructura de las relaciones afecta a los individuos y sus relaciones.

En contraste con los análisis que asumen que la socialización de las normas determina el comportamiento, el análisis de redes se utiliza para observar el grado en que la estructura y composición de las relaciones entre los individuos afectan a las normas.

La forma de una red social ayuda a determinar la utilidad de la red para sus individuos. Las redes más pequeñas y más estrictas, pueden ser menos útiles para sus miembros que las redes con una gran cantidad de conexiones sueltas (vínculo débil) con personas fuera de la red principal. Las redes más abiertas, con muchos vínculos y relaciones sociales débiles, tienen más probabilidades de presentar nuevas ideas y oportunidades a sus miembros que las redes cerradas con muchos lazos redundantes. En otras palabras, un grupo de amigos que sólo hacen cosas unos con otros ya comparten los mismos conocimientos y oportunidades. Un grupo de individuos con conexiones a otros mundos sociales es probable que tengan acceso a una gama más amplia de información. Es mejor para el éxito individual tener conexiones con una variedad de redes en lugar de muchas conexiones en una sola red. Del mismo modo, los individuos pueden ejercer influencia o actuar como intermediadores en sus redes sociales, de puente entre dos redes que no están directamente relacionadas (conocido como llenar huecos estructurales).

El poder de análisis de redes sociales estriba en su diferencia de los estudios tradicionales en las Ciencias Sociales, que asumen que los atributos de cada uno de los actores -ya sean amistosos o poco amistosos, inteligentes o tontos, etc.- es lo que importa. El análisis de redes sociales produce una visión a la vez alternativa y complementaria, en la cual los atributos de los individuos son menos importantes que sus relaciones y sus vínculos con otros actores dentro de la red. Este enfoque ha resultado ser útil para

explicar muchos fenómenos del mundo real, pero deja menos espacio para la acción individual y la capacidad de las personas para influir en su éxito, ya que gran parte se basa en la estructura de su red.

Las redes sociales también se han utilizado para examinar cómo las organizaciones interactúan unas con otras, caracterizando las múltiples conexiones informales que vinculan a los ejecutivos entre sí, así como las asociaciones y conexiones entre los empleados de diferentes organizaciones. Por ejemplo, el poder dentro de las organizaciones, a menudo proviene más del grado en que un individuo dentro de una red se encuentra en el centro de muchas relaciones, que de su puesto de trabajo real. Las redes sociales también juegan un papel clave en la contratación, en el éxito comercial y en el desempeño laboral. Las redes son formas en las cuales las empresas recopilan información, desalientan la competencia, y connivencia en la fijación de precios o políticas.

Sitios web

Un sitio web o ciber sitio es una colección de páginas web relacionadas y comunes a un dominio de Internet o subdominio en la World Wide Web en Internet. Una página web es un documento HTML/XHTML que es accesible generalmente mediante el protocolo HTTP de Internet.

Todos los sitios web públicamente accesibles constituyen una gigantesca World Wide Web de información (un gigantesco entramado de recursos de alcance mundial).

A las páginas de un sitio web se accede frecuentemente a través de un URL raíz común llamado portada, que normalmente reside en el mismo servidor físico. Los URL organizan las páginas en una jerarquía, aunque los hiperenlaces entre ellas controlan más particularmente cómo el lector percibe la estructura general y cómo el tráfico web fluye entre las diferentes partes de los sitios.

Algunos sitios web requieren una suscripción para acceder a algunos o todos sus contenidos. Ejemplos de sitios con suscripción incluyen algunos sitios de noticias, sitios de juegos, foros, servicios de correo electrónico basados en web, sitios que proporcionan datos de bolsa de valores e información económica en tiempo real, etc.

- Mapeos

El mapeo es la elaboración de mapas, que identifican los programas y proyectos o políticas públicas, y sus beneficiarios o sus afectados, para que se puedan localizar de manera objetiva y medir las inter-relaciones de carácter espacial o territorial de los efectos o impactos de las mismas.

El mapeo objeto-relacional (más conocido por su nombre en inglés, Object-Relational mapping, o sus siglas O/RM, ORM, y O/R mapping) es una técnica de programación para convertir datos entre el sistema de tipos utilizado en un lenguaje de programación orientado a objetos y la utilización de una base de datos relacional como motor de persistencia. En la práctica esto crea una base de datos orientada a objetos virtual, sobre la base de datos relacional. Esto posibilita el uso de las características propias de la orientación a objetos (básicamente herencia y polimorfismo). Hay paquetes comerciales y de uso libre disponibles que desarrollan el mapeo relacional de objetos, aunque algunos programadores prefieren crear sus propias herramientas ORM.

- Georeferenciación

La georeferenciación es la técnica de posicionamiento espacial de una entidad en una localización geográfica única y bien definida en un sistema de coordenadas y datum específicos. Es una operación habitual dentro de los sistemas de información geográfica (SIG) tanto para objetos ráster (imágenes de mapa de píxeles) como para objetos vectoriales (puntos, líneas, polilíneas y polígonos que representan objetos físicos).

La georeferenciación es un aspecto fundamental en el análisis de datos geo-espaciales, pues es la base para la correcta localización de la información de mapa y, por ende, de la adecuada fusión y comparación de datos procedentes de diferentes sensores en diferentes localizaciones espaciales y temporales. Por ejemplo, dos entidades georeferenciadas en sistemas de coordenadas diferentes pueden ser combinables tras una apropiada transformación afín (bien al sistema de coordenadas del primer objeto, bien al del segundo).

La geo-referenciación sirve para que teniendo datos de una población afectada o impactada por un programa, proyecto o política pública, se pueda volcar en un mapa georeferenciado a la base de datos de ese proyecto, programa o política pública. Eso identifica y ubica espacialmente esos impactos o afectaciones.

- Monitoreo ciudadano

El término Monitoreo viene de la palabra monitor, que es la pantalla del computador. Por eso, monitoreo es una tarea que se ejecuta desde una computadora, con indicadores e informes de avance físico y financiero de una obra, un proyecto o una política pública.

El monitoreo ciudadano, es el que se ejerce desde la sociedad civil, para controlar los avances de las obras, y políticas públicas, con indicadores de avance.

La monitoización describe el uso de un sistema que constantemente monitoriza una red de computadoras en busca de problemas o avances defectuosos o lentos, para luego informar a los administradores de redes mediante correo electrónico, pager u otras alarmas. Es un subconjunto de funciones de la administración de redes.

- Redes de Comunicación social

Las redes de comunicación social son las que se establecen para comunicar a los ciudadanos sobre los avances del proceso de control social. Pueden ser redes radiales, televisivas o de prensa escrita. Las más comunes son las de radios.

En Bolivia la red de radios comunitarias es una experiencia exitosa de redes de comunicación social, que permite recoger denuncias, monitoreos, supervisiones seguimientos a obras, proyectos, programas o políticas públicas nacionales, departamentales, regionales o locales.

Incluso estas radios, relacionadas a pueblos indígenas han demostrado mucha potencialidad en los controles comunitarios de obras comunitarias o en el ejercicio de sus funciones y su autoridad de las autoridades originarias, vigilando que las mismas ejerzan autoridad sin excederse ni abusar de la misma.

- Paspartú social o Análisis de marco o entorno

El Paspartú o pajpartú⁸⁷ (españolizado) es el borde o fondo de entorno de un cuadro. El Paspartú social es el marco o entorno del control social. El análisis del entorno o marco del control social, define quienes hacen el control social, cuando, por qué y cómo.

Este entorno analizado permite deslindar y desechar cualquier sospecha de que ese control social tuviera intereses secundarios o encubiertos, de destituir o atacar política o socialmente a una autoridad en ejercicio.

- Plataformas ciudadanas

Las plataformas sociales son sitios de internet que sirven para almacenar, distintos tipos de información tanto personal como social. A su vez, las redes sociales que facilitan el contacto entre personas familiares y otros, son también formas de plataforma social.

Las plataformas ciudadanas con sitios de internet que sirven para que actores sociales, entre ellos los organismos del control social, puedan intercambiar criterios, subir a la red informaciones sobre sus acciones de control social, recoger denuncias de ciudadanos, iniciativas de ciudadanos, iniciativas legislativas de ciudadanos, etc.

Hay plataformas ciudadanas en construcción que buscan controlar que los candidatos cumplan sus programas electorales una vez que han ganado elecciones. La Plataforma por el Seguimiento al cumplimiento de la Oferta Electoral es una de ellas, en Bolivia y funciona en 6 departamentos y 8 municipios⁸⁸.

Las plataformas ciudadanas más comunes son: Facebook, twitter, instagram, telegram, etc.

87 Passepartout es un papel o, más usualmente, hoja de cartulina con un recorte, como marco de una fotografía debajo de un cristal. La imagen (foto, pintura, etc.) se coloca debajo. El passepartout sirve a dos propósitos: prevenir que toque la foto con el vidrio, y mejorar la apariencia visual de la foto. La palabra también se usa para la cinta usada para pegar el revés de la imagen al marco.

88 La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija y Beni. La Paz, El Alto, Cochabamba, Quillacollo, Santa Cruz, Tarija, Sucre y Trinidad.

- Asambleas ciudadanas

Las Asambleas ciudadanas con las citadas para reunir a todos los ciudadanos, especialmente en ámbitos territoriales pequeños como son los pueblos o las comunidades rurales, para el tratamiento de asuntos de interés público, como pueden ser la escuela, el centro de salud, el agua, el alcantarillado, el alumbrado público o la dotación de electricidad, etc.

Son instancias asambleísticas de democracia directa, en donde se adoptan decisiones de manera mayoritaria, abierta y publica.

- Cabildos

Los cabildos, son similares a las asambleas. Solo que éstos tienen una larga historia. Surgieron en el periodo feudal y en América latina en la colonia. Se citaban para que los ciudadanos habilitados, estos eran los que tenían renta y patrimonio propio, puedan decidir sobre asuntos públicos, similares a los señalados en la asamblea ciudadana.

Los cabildos toman decisiones que tienen fuerza de ley. En el derecho romano son reconocidos como una forma de derecho consuetudinario. Los cabildos fueron asumidos como instancias legislativas en algunas ciudades de la colonia, como es el caso del cabildo de Buenos Aires. Con la Reforma Toledana del Virrey Toledo de 1569-1581⁸⁹, y las reformas borbónicas de 1784, que creó las Intendencias, que luego darían

89 Toledo gobernó el virreinato desde 1569 hasta 1581. Sus reformas más resaltantes son:

a) La creación de las reducciones.- Se obligó a los indígenas a dejar sus viviendas en las partes más altas de las montañas y concentrarse en las zonas de fácil acceso. Esto con la finalidad de agilizar la evangelización, el cobro de tributos y el reclutamiento de mano de obra.

b) El establecimiento de la mita minera.- Fue un sistema de trabajo por turnos y forzado que los indígenas debían realizar en beneficio de la corona española.

c) La instalación de la Santa Inquisición.- Su objetivo fue velar por los intereses de la Iglesia católica, combatiendo herejías, brujería y religiones ajenas a la fe católica. Solo funcionaba para los españoles y mestizos; los indígenas estaban fuera de su jurisdicción.

d) La obligatoriedad del tributo.- Consistía en un pago en dinero o en productos que debían efectuar los indígenas varones de 18 a 50 años.

e) La creación de la Casa de la Moneda de Potosí.- Con el objetivo de acuñar la moneda, vigilar la extracción de plata y asegurar el pago de impuestos.

f) Por último, la destrucción de la resistencia en Vilcabamba, que culminó con la ejecución de José Gabriel Condorcanqui, más conocido como Túpac Amaru II.

Los corregimientos fueron suprimidos en 1784, por Carlos III, como consecuencia de la revolución de

paso a las Alcaldías y Municipalidades (Parroquias incluidas, como en Ecuador), se adoptó a los cabildos como una instancia formal de la estructura de organización administrativa colonial.

Los Cabildos han prevalido hasta hoy y se usan cuando el pueblo percibe que sus iniciativas o instancias de legislar sobre un asunto, cambiar la legislación de otro o eliminar alguna norma perjudicial para el pueblo, como pueden ser algunos impuestos por ejemplo, no son consideradas por las instancias legislativas o ejecutivas de gobierno legalmente constituidas. Son por tanto convocados los cabildos para dirimir estos aspectos y tomar decisiones, que luego son impuestas a los niveles de gobierno. El Cabildo se ha convertido en una especie de vox populi, abierto, público y con incidencia legislativa, aunque no vinculante, no reconocida en muchas legislaciones latinoamericanas. Pero presente en todos nuestros países.

11. La Ley Nacional de Participación y Control Social

La Constitución Política del Estado en su artículo 241, reconoce la participación de la sociedad civil organizada ejerciendo el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado y empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

El artículo 242 de la Constitución señala las facultades de la participación y control social de la sociedad civil en la vida pública del Estado Plurinacional de Bolivia.

La Ley de Participación y Control Social es el resultado de un largo proceso de construcción colectiva que se inició el año 2008, con el apoyo del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Túpac Amaru II y reemplazados por las Intendencias. La Provincia de Charcas quedó organizada bajo el régimen de intendencias en:

- Intendencia de Cochabamba
- Intendencia de Chuquisaca o también llamada Charcas
- Intendencia de La Paz
- Intendencia de Potosí
- Intendencia de Puno

Los cuatro territorios eran gobernadas por gobernadores intendentes nombrados por el rey y los partidos por subdelegados elegidos por el virrey por el término de cinco años y a propuesta de los intendentes. Los gobiernos de Moxos y Chiquitos se hallaban sujetos a reglamentos especiales, con dependencia inmediata de la Real en materia de Real Hacienda. Existían también instancias municipales con Cabildos, Ayuntamientos o Consejos formados de alcaldes y regidores a cuyo cargo estaban la seguridad pública, el ornato, la comodidad y la moral.

El proceso de construcción incluyó la presentación de propuestas sectoriales o específicas, el consenso de los contenidos esenciales de la norma, la sistematización de las distintas propuestas, el análisis, consenso, ajuste y mejora de la propuesta y la aprobación del documento final.

Participaron alrededor de 305 Organizaciones Sociales, y 1.575 representantes de los nueve departamentos y ciudades intermedias, conformados por hombres, mujeres, profesionales, jóvenes y otros. Intervinieron también los pueblos indígenas originario campesinos, mediante dos talleres específicos en Camiri (Tierras Bajas) y Lallagua (Tierras Altas).

El proceso de construcción de esta ley se basó principalmente en los parágrafos 1, 2, y 3 del artículo 242 de la Constitución que indican que la participación y el control social implican: primero, participar en la formulación de las políticas de Estado; segundo, apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes; y tercero, desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas, incluyéndose luego las demás disposiciones de la Constitución, entre ellos, los artículos 18, párrafo II (derecho a la salud con control social); 20 (servicios básicos con control social); 26 (derechos políticos de los bolivianos); 30 (derecho de los pueblos indígenas); 40 (participación y control social en la gestión del sistema de salud); 45 (seguridad social con control social); 83 (control social en el sistema educativo); 93 (participación social en las universidades); 316 (política económica con participación social); 193 (Consejo Magistratura con participación social); 224 (Informe del Defensor del Pueblo al control social); 231, numeral 6 (denuncias del control social al Procurador); 270 (control social en las entidades territoriales descentralizadas y autónomas); 309, numeral 5 (control social en la organización económica estatal); 321 (administración económica y financiera del Estado con participación social); 345 (políticas de gestión ambiental con control social); 351 (gestión y administración de los recursos naturales con control social); 374 (sistemas de gestión de recursos hídricos con participación social); y 378 (desarrollo de la cadena productiva energética con control social).

La Ley contiene 41 artículos, divididos en 4 Títulos referidos a Disposiciones Generales, Bases Fundamentales, Formas y Ejercicio de la Participación y Control Social y Obligaciones del Estado, estableciendo los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de participación del control social.

La ley señala que la participación y control social, conforme la Constitución, son derechos de los bolivianos y bolivianas.

Se define que la Participación como “un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o mediante sus representaciones; en la conformación de los órganos del Estado, en el desafío y formulación de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones”. Asimismo, respecto al Control Social, se señala que es “un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisara y evaluara la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo debido y probo de los recursos económicos, materiales, humanos, de la Madre Tierra y la calidad de los servicios públicos, como autorregulación del orden social.”

El ámbito del control social es la Gestión Pública en general, es decir salud, educación, salud, administración de justicia, calidad en la prestación de servicios, estado de los derechos humanos y la construcción de normativa y leyes del Estado Plurinacional.

Los fines de la participación y control social son: fortalecer la democracia participativa, representativa y comunitaria; consolidar la Participación y Control Social como elementos transversales y continuos de la gestión pública; y garantizar y promover la Participación y Control Social a la calidad de los servicios públicos.

Asimismo, la norma señala que pueden ejercer la participación y control social toda persona individual y la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación o diferencias.

El control social se aplica a los cuatro órganos del Estado, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Fuerzas Armadas, Policía Boliviana, Las empresas e instituciones públicas, Entidades Privadas que prestan servicios públicos y entidades territoriales autónomas.

Respecto a la estructura y composición de la participación y Control Social, la propuesta reitera lo que establece la Constitución en su artículo 241. V. que señala que: “La sociedad civil se organizara y definirá la estructura y composición de la participación y Control Social para todos los niveles del Estado”.

Se definen cuales son los tipos de actores de control social: individuales y colectivos y dentro de esta última, los actores pueden ser de orgánicos, comunitarios y circunstanciales.

Son actores orgánicos aquellos que corresponden a un grupo o sector social organizado. Los comunitarios corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, que tienen su propia organización; y los circunstanciales son actores que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

La participación y control social se ejercen de manera amplia y decisoria sobre la gestión pública, y es complementaria y coadyuvante al control gubernamental o fiscal. De acuerdo a esto tiene la atribución de recomendar con carácter vinculante el inicio de auditorías, peritajes y procesos, ante las autoridades.

La fiscalización y/o control fiscal o gubernamental es función y competencia privativa del Estado, a lo cual es control social coadyuva y apoya con el fin de prevenir y luchar contra la corrupción y el mal uso de los recursos públicos.

Finalmente, se señala que las entidades públicas, en todos sus niveles y ámbitos, garantizaran en todos sus planes, programas y proyectos recursos destinados a efectivizar el derecho de la participación y control social.

Las autoridades de fiscalización y control social sectoriales, destinaran del presupuesto 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 para fines de la ley. Se prohíbe que el control social utilice estos fondos para el pago de remuneraciones u otros conceptos similares.

12. Las leyes municipales de Participación y Control Social

Las leyes municipales de participación y control social son prácticamente simultáneas, en algún caso incluso, anteriores a la propia ley nacional. De hecho, la ley de participación y control social de la Paz, es anterior y sirvió de mucho en la construcción de la norma nacional.

Tiene muy pocos puntos de discrepancia. Su exposición de motivos reza lo siguiente:

La Constitución Política del Estado en el Título VI, establece disposiciones relativas a la "Participación y Control Social", determinando en el parágrafo IV del artículo 241 que "La Ley establecen* el marco general para el ejercicio del control social", así como en el parágrafo VI del mismo artículo que "Las entidades del Estado generaran espacios de participación y control social por parte de la sociedad"; por otra parte, el artículo 242 establece el alcance de la participación y control social, en cuanto a la formulación de políticas del Estado, construcción colectiva de leyes, desarrollo del control social en los distintos niveles de gobierno, manejo transparente de información, entre otros.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiñez" N° 031 de 19 de julio de 2010, establece en su Título VIII el Marco General de la Participación y Control Social de las Entidades Territoriales Autónomas disponiendo, tanto en el primer parágrafo del artículo 138 como en el artículo 142, que la normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y control social y su ejercicio, sin discriminación de orden social, económico, político u otros, de conformidad con la Constitución y las previsiones de la ley correspondiente.

En ese sentido, los gobiernos autónomos municipales, deben emitir su propia normativa respecto a "Participación y Control Social", tomando en cuenta que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 ha establecido el marco general según lo prescrito por la Constitución Política del Estado, así como que el ejercicio de los derechos de la sociedad civil organizada, en el marco de lo prescrito por la norma constitucional, no puede ser limitado, pudiendo requerir a la administración pública municipal el establecimiento de los mecanismos y espacios de participación y control social.

Es así que en la VI Asamblea del Municipio se aprobó el documento base de la Ley Municipal de Participación y Control Social para consideración y aprobación por parte del Órgano Legislativo Municipal, en ejercicio pleno de la autonomía municipal.

Se observa por tanto que la ley es anterior a la ley nacional. La fecha de la ley municipal es del 5 de octubre de 2012. es la ley 025, es decir de las primeras leyes municipales. La fecha de la ley nacional 341 es del 5 de febrero de 2013.

Para destacar como diferencias con la ley nacional, el hecho de que identifica tres actores del control social: actores territoriales, funcionales y sectoriales, en tanto la nacional identifica actores. Los tipos de actores de control social: individuales y colectivos y dentro de esta última, los actores pueden ser de orgánicos, comunitarios y circunstanciales.

La aplicación de la norma nacional es a todos los órganos y niveles de gobierno, la municipal solo al ámbito de la ETA correspondiente que es la autonomía municipal en la figura del Gobierno Autónomo Municipal de la paz.

13. Las leyes departamentales de Participación y Control Social

Igualmente, las leyes departamentales de participación y control social surgieron muy poco después de la norma nacional y existen en prácticamente todos los departamentos de Bolivia.

NO se pudo verificar la existencia de ley Departamental de Participación y Control Social de Tarija ni de Santa Cruz. En éste último hay un proyecto de ley de Control ciudadano en la Asambleas legislativa Departamental, pero no se ha aprobado aun.

El departamento que tiene una Ley de participación y Control Social es pando. La mencionada ley se encuadra a la ley básica del nivel nacional y se adjunta en el Anexo 4. Esta contempla básicamente los elementos de la ley nacional.

14. La corrupción

Desde el punto de vista de la psicología de la corrupción y de los corruptos; "Vivimos en un mundo socialmente construido, pero con corrupción. Todos contribuimos, a través de un continuo y dinámico proceso de intercambio social, a construir la realidad social⁹⁰. Y es que todo individuo nace en un contexto sociocultural ordenado, vive en un contexto sociomaterial que tiene un determinado sentido para los individuos; y, lo quieran o

90 Gergen, Kenneth. *The Social Constructionist Movement in Modern Psychology*. Swarthmore College. American Psychologist. USA. Vol. 40. No. 3. March 1985.

no, todos los sujetos mueren en unas coordinadas sociotemporales específicas. Es en dicho contexto sociomaterial real y concreto en donde los individuos, voluntaria o involuntariamente, aprenden a ser sujetos activos de su cultura. Cultura, realidad social objetiva, incluidas por supuesto las prácticas corruptas, que son anteriores al individuo, y, con mucha probabilidad, continuarán una vez que el sujeto haya muerto.

“La sociedad es un producto humano. La sociedad es una realidad objetiva. El hombre es un producto social”⁹¹.

El individuo se siente necesitado de encontrar sentido al contexto en el que vive. De lo contrario, todo es o parece absurdo, lo cual también resulta, evidentemente, una forma de otorgarle sentido a la realidad. Así, las personas necesitan saber qué tienen que hacer y cómo comportarse en cada momento, conocer las reglas y normas morales y legislativas establecidas, honestas y legitimadas de comportamiento en cada contexto sociomaterial real y específico.

Lo contrario a lo nómico es la anomia. Muy a menudo, además de hablar de anomia también se utiliza el término de alienación. Estos dos conceptos no son sinónimos o equivalentes, aunque comparten o hacen en buena parte referencia a una problemática común: la marginación del ser humano, bien respecto a las normas socialmente estructuradas, bien al proceso de trabajo. Digamos que la anomia significa, ausencia de reglas⁹². Además, dentro del mundo de las ciencias sociales se refiere a “un estado de aislamiento del individuo, o de desorganización de la sociedad, debido a ausencia, contradicción o incongruencia de las normas sociales”⁹³.

La corrupción puede ser lo normal en un determinado contexto, pero no suele ser lo mejor para la sociedad. Un sistema corrupto sólo puede generar nueva corrupción.

A nosotros nos interesa poner de manifiesto que la corrupción no constituye un estilo de comportamiento socialmente recomendable, tanto desde el punto de vista psicológico, como económico o del desarrollo colectivo y cooperativo de los pueblos.

91 Berger; Peter; Luckmann, Thomas. *La Construcción Social de la realidad*. Amorrortu. Buenos Aires. 1986. P. 84.

92 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid. 1992

93 Idem.

“La corrupción es un fenómeno contagioso”. Haciendo referencia a la evasión de impuestos, un autor⁹⁴ reconoce que “evadir impuestos se ha convertido en algo tan lucrativo que cualquiera está dispuesto a hacerlo, incluso aunque nadie más lo haga... Una vez que un contribuyente se aficiona a evadir impuestos, el resto también se aficiona rápidamente”.

Referente a la evasión de impuestos, una vez que el incentivo para la pequeña corrupción ha sido establecido, posteriormente tiende a aumentar a través de una complicidad autointeresada para los comportamientos corruptos. Todo ello, a su vez” no sólo crea un clima favorable de impunidad de los corruptos, sino que también provoca un conjunto de relaciones de vasallaje, protección y clientelismo. Como bien ponen de manifiesto⁹⁵, la corrupción política genera corrupción administrativa. A su vez, ésta contamina a todo aquel que se pone en contacto con ella. Por lo tanto la corrupción se reproduce a sí misma.

Si un determinado sistema social quiere progresar y funcionar con un orden legitimado y unas expectativas futuras de igualdad y libertad entre los individuos tienen que reducir a lo mínimo posible las prácticas corruptas, aunque eliminar la corrupción parezca, hoy por hoy, un mito, una imposibilidad, una simple ilusión.

La corrupción es una construcción social. Construcción que, una vez que se ha institucionalizado en alguna medida, llega a abarcar a todo el sistema social.

Son las interpelaciones de la realidad, más que la realidad misma, las que guía las acciones políticas⁹⁶. Acciones que normalmente deberían ir encaminadas a reducir a lo mínimo posible los estilos de comportamiento corruptos⁹⁷.

Ahora bien, se hace referencia de forma general a la corrupción, pero ¿cómo podemos

94 Cowell, Frank. *Measuring Inequality*. DRPA. UK. 2009. pp. 101-102.

95 Caiden y Caiden, Gerald. *La Democracia y la Corrupción*. Citado en Revista de la CLAD *Reforma y Democracia*. No. 8 Mayo de 1997. Caracas.

96 Zamora, Rocío; Marín Albaladejo, Juan Antonio *La Representación Simbólica del Escándalo Político. Hacia una Tipología de los Marcos Periodísticos (Frames) Utilizados en la Narración del Escándalo de Corrupción Política*. Revista *Razón y Palabra*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México. Vol. 15 No. 73, Agosto-octubre 2010. Citando a Klandermans. 1991, 1997.

97 Fernández Ríos, Luis *Psicología de la Corrupción y los Corruptos*. Grupo Editorial Universitario (Facultad de Psicología, Universidad de Santiago de Compostela). Granada - España, 1.999. Pp. 19, 20, 21 y 22.

conceptualizarla? Se han formulado múltiples definiciones, pero resulta imposible buscar una que pueda ser universalmente aceptada. Vamos a considerarla como “todo comportamiento que los individuos (ya trabajen en la función pública o no) o las organizaciones (ya sean públicas o privadas) llevan a cabo para hacer prevalecer los propios intereses egoístas (que generalmente conllevan la adquisición de dinero, poder, etc.) sobre los intereses generales o sociales. De hecho, evidentemente, no todo comportamiento egoísta se puede considerar como corrupto, pero sí que todo comportamiento corrupto es intrínsecamente egoísta. Y lo es porque, en la corrupción, el objetivo es siempre conseguir algo (por ejemplo, dinero, poder, riquezas materiales, etc.), independientemente de los medios que resulten necesarios. En la corrupción los fines justifican los medios, independientemente de toda ética”⁹⁸.

Es la corrupción un problema social. “...Podemos concluir que un problema social tiene lugar cuando:

- las condiciones socio materiales existentes (aspecto objetivo de los problemas sociales) tienen unas consecuencias (aspecto subjetivo) económicas (por ejemplo, los comportamientos corruptos) y de sufrimiento psíquico o físico para cualquier segmento de la población;
- los actos de los individuos violan la normas legislativas y los valores predominantes en una determinada sociedad; y, por último,
- las realidades sociomateriales de “patología social” que causan los problemas sociales son consideradas por los individuos como dignas de ser cambiadas prioritariamente a través de la acción social colectiva.

En definitiva, un problema social constituye una realidad sociocultural:

- Construida que afecta a un número significativo de personas.
- Que es considerada como individual y socialmente indeseable.
- Que, se supone, que la gente debe y puede hacer algo para tratar de reparar o eliminar dicha situación a través de la acción individual y colectiva.
- Por tanto, un problema o una problemática social es una realidad (aspecto objetivo) socialmente construida (aspecto subjetivo) y que se puede superar o solucionar, por lo menos en parte, a través de la acción colectiva⁹⁹.

98 Luis Fernández Ríos. Idem. P. 49.

99 Luis Fernández Ríos. Idem. P. 49.

Y ciertos problemas de corrupción realmente lo son, pues muy bien pueden producir alarma social. La cual se manifiesta, en la preocupación social que suscitan en la sociedad ciertos casos de corrupción debido a la apropiación, o robo personal que se hace de los fondos públicos. Este robo de algunos de los bienes de todos, genera sentimientos de indefensión, inhibe la participación ciudadana en las acciones colectivas, aumenta la probabilidad de que los demás individuos también lleguen a ser corruptos, etc. Y en un país corroído por la corrupción, ésta no sólo constituye un problema social, sino que también carcome toda o parte de la energía socio comunitaria, verdaderamente necesaria para que una sociedad sea activa, participativa, y esté siempre orientada al futuro, a construir de una forma colectiva.¹⁰⁰

“...Para explicar brevemente la psicología de los comportamientos corruptos extraigo del texto principalmente cinco conclusiones:

- Los sujetos se comportan, arriesgándose, de forma corrupta para obtener cada vez más de lo que quieren poseer, sea lo que sea;
- Al individuo corrupto sólo se le puede considerar responsable de aquellos comportamientos que se hallan bajo su control;
- Los comportamientos corruptos son aprendidos a lo largo del proceso de socialización, ya sea a través de los mecanismos del condicionamiento operante o del aprendizaje observacional;
- En su vertiente de afecto y sentimiento subjetivo, la envidia puede actuar como motivación o factor que contribuye a que los comportamientos corruptos tengan lugar; y, por último,
- Los individuos corruptos no suelen o, por lo menos en un principio, no deberían tener (y de hecho todo hace indicar que no tienen o por lo menos no lo acostumbran a reconocer públicamente) sentimientos de vergüenza o un cierto grado de arrepentimiento.¹⁰¹

La ética en la función pública

El antecedente en Bolivia fueron los Códigos de ética Prefecturales. Eran normas del control social, que se aprobaron en algunos Consejos Departamentales. Su aplicación fue muy feble y no tuvo mayores consecuencias.

100 Luis Fernández Ríos Idem. P. 47 y 48.

101 Luis Fernández Ríos. Idem. P. 198.

En la ética del servidor público, se consideran los valores y la ética de los servicios públicos, los principios y valores de los actores públicos, la transparencia municipal y la rendición de cuentas. Estos tienen trascendencia e impacto por un cambio de actitud de los servidores públicos que pudiera causar en la comunidad.

Las leyes bolivianas sobre la ética en la administración pública y cuáles son las obligaciones, responsabilidades como también los derechos de los servidores públicos, se exponen en el capítulo III de la Ley N° 2027 del 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público.

Los principios de la actividad pública y los valores éticos para garantizar un adecuado servicio a la comunidad, asimismo promueven los códigos de ética en las instituciones públicas y hace referencia a las dádivas y regalos que no pueden recibir los servidores públicos para influenciar en sus funciones y las excepciones que se presentan al respecto. Esto marca los parámetros que la administración pública establece.

La Ley 2027 (Ley del Estatuto del Funcionario Público) que determina en su Artículo 13° (Promoción de Códigos de Ética) lo siguiente:

“Las entidades públicas deberán promover políticas y normas de conducta regidas por principios y valores éticos que orienten la actuación personal y profesional de sus servidores y la relación de éstos con la colectividad. Toda entidad pública deberá adoptar obligatoriamente un Código de ética, que sea elaborado por la misma entidad u otra entidad afín, de acuerdo al sistema de organización administrativa. Se deberán implantar mecanismos que aseguren la evaluación práctica de las disposiciones de los Códigos de Ética, de manera que sus resultados contribuyan a su desarrollo, fortalecimiento y efectiva aplicación. Los servidores públicos quedan inexcusablemente sometidos al respectivo Código de Ética institucional a partir del inicio de su actividad funcionaria”.

De forma tal que todos los servidores públicos queden sometidos a los Códigos de Ética institucionales, lo cual permite establecer los parámetros de conducta e idoneidad esperados por parte de un servidor público.

Arrastramos desde la colonia ese desacato a las normas y esto se reflejaba en las Cédulas Reales que llegaban al Virreinato del Río de la Plata, cuando el corregidor debía lectura

en la plaza principal a la Cedula Real y se expresaba “se acata, pero no se cumple”, en la actualidad sucede algo similar con nuestra legislación y por muchos motivos: desconocimiento de la norma, mala interpretación de la legislación, corrupción, intereses sectoriales, beneficios personales, etc.

Este es un estereotipo social que se debe cambiar, revertir para hacer un país en serio, decir que “determinada ley no me representa” no justifica en absoluto el incumplimiento de la misma, si la ley no es correcta y sentimos que no es representativa de nuestra cultura o nuestros intereses o pero aun avasalla alguno de nuestros derechos, está mal elaborada o redactada se debe cambiar y mejorar, allí asumimos nuestra ciudadanía plena expresando nuestra disconformidad y desacuerdo y para eso existen mecanismos democráticos como la iniciativa legislativa ciudadana, las Audiencias Públicas de las comisiones y brigadas parlamentarias del Congreso Nacional y también los diputados uninominales pueden ser quienes recojan esos reclamos de sus circunscripciones y mejoren la legislación.

Es necesario romper este paradigma negativo que hace tanto daño al estado de derecho y le resta credibilidad a nuestras instituciones y reemplazarlo por aquel que beneficie a toda la sociedad, que mejora la institucionalidad a través del respeto irrestricto a las leyes y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, sin importar su condición social, étnica o genero, esto hace la diferencia entre los países desarrollados de los que no lo son y aquí existe una asignatura pendiente “mejorar nuestra justicia” se deben realizar profundos cambios en el poder judicial para combatir de forma efectiva la corrupción institucionalizada.

Esto es parte de un cambio de mentalidad y de un proceso educativo que parte desde la escuela y pasa por las distintas instituciones sociales y públicas, para ello es importante asumir que un cargo público significa que se le está otorgando una confianza al servidor público y este debe actuar a favor de los intereses públicos y no a los intereses personales o de determinados sectores. Además de cumplir con sus obligaciones con idoneidad y honradez, deben ser capaces de aplicar los principios de la ley SAFCO, “Eficiencia, Eficacia y Transparencia”, en otras palabras debe ser integro en el desempeño de sus funciones.

Para que esto sea así un valioso instrumento es la aplicación de los Códigos de Ética en las distintas instituciones públicas y establece los parámetros mínimos

de comportamiento que esperamos de los servidores públicos a nivel nacional, departamental y municipal, así lograremos mejores resultados y un mayor compromiso en palucha contra la corrupción.

Todo esto se debe ver reflejado en el trato y el servicio que demuestren en la atención al público, en la forma de relacionarse con sus conciudadanos a quienes les debe prestar un servicio y por quienes recibe mensualmente una remuneración.

No se debe mezclar la actividad político partidaria en el desempeño de sus funciones y mucho menos el empleo de bienes y recursos del gobierno municipal en actividades proselitistas o partidarias porque eso viola la confianza depositada en él, como servidor público.

Estas pautas deben estar acompañadas con el fiel e irrestricto cumplimiento de las normas como por ejemplo la declaración de bienes de los titulares de cargos públicos, entre sus obligaciones como servidor público está el difundir las normas, cumplirlas y hacerlas cumplir, puesto que la omisión de la ley también compete una sanción al servidor público.

No es fácil, ni sencillo ser un servidor público, por eso requiere de compromiso y entrega, porque se le exige más que a otro ciudadano por ejemplo un comerciante, chofer, empleado o cualquier tipo de actividad, porque administra la cosa pública, el patrimonio de todos y para ello se requiere de una mayor responsabilidad.

En nuestro país con la incorporación de nuevas leyes en quince años ha cambiado sustancialmente la administración pública, podemos afirmar que ha sufrido un giro de 180° grados y si bien aún continúa la corrupción esta es considerablemente menor y es más difícil de concretar y con el compromiso de todos podremos reducirla aun mucho más y lograr un mejor y mayor castigo a quienes realizan actos de corrupción.

La única forma de hacerlo es no convertirse en cómplices y denunciar los actos de corrupción y malos manejos de los bienes y recursos públicos, censurando a los corruptos y no permitiéndoles formar parte nuestra comunidad, implementando castigos morales y comunitarios para aquellos que defraudaron y abusaron de nuestra confianza y no recibieron castigo. Es momento de demostrar que tipo de legado pretendemos dejar a nuestros hijos y que tipo de país les dejaremos.

Una propuesta básica para analizar diversos principios para rescatar para la Ética de una ETA debe incluir:

- **Bien Común:** Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad. El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los bolivianos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.
- **Honestidad:** El servidor público actuará con pudor, decoro y recato en cada una de sus actuaciones.
- **Compromiso:** El servidor público asumirá compromiso consigo mismo, con sus valores, (personales, grupales, organizacionales y patrióticos), con una misión, con el trabajo mismo, con una filosofía o cultura organizacional que implica una obligatoriedad moral.
- **Responsabilidad:** El servidor público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir con sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de estas disposiciones legales.
- **Lealtad:** El servidor público se consagrará voluntariamente a su trabajo, a sus colaboradores, superiores, a la institución y a la patria.
- **Solidaridad:** El servidor público cultivará sus relaciones con las diferentes personas buscando alcanzar un objetivo común y brindándoles un trato respetuoso.
- **Justicia:** El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público. Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir

las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones tanto en sus relaciones con el Estado, como con el público, superiores y subordinados.

- **Respeto:** El servidor público profesará el respeto por sí mismo, por la profesión, por el trabajo que se hace, y sobre todo con los ciudadanos a los que sirve, debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.
- **Humildad:** El servidor público procederá con nobleza, reconociendo sus aciertos o sus equivocaciones, mostrando disposición para corregir lo que sea necesario y vaya en beneficio de la persona y de la prefectura.
- **Compañerismo:** El servidor público mantendrá el deseo y la motivación de aportar, construir, ser responsable y trascender. Tener responsabilidad social y contribuir al bien común, trabajar en equipo, y buscar permanentemente, la solidaridad y la coparticipación humana.
- **Diálogo:** El servidor público practicará el encuentro para la búsqueda de la verdad y la solución a los conflictos para aprender a escuchar y entender al otro.
- **Integridad:** El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.
- **Honradez:** El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros de la prefectura. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.
- **Imparcialidad:** El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

- **Transparencia:** El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.
- **Rendición de Cuentas:** Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de capacitación permanente, de modernización y de optimización de recursos públicos.
- **Entorno Cultural y Ecológico:** Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos. Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.
- **Generosidad:** El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa. Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.
- **Igualdad:** El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política. No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

- Liderazgo: El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público con Ética y el estricto apego a la CPE y las leyes. El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

La Ley del Estatuto del Funcionario Público (Ley N° 2027 del 27/10/1999), sobre el particular establece:

*CAPÍTULO III
ÉTICA PÚBLICA*

ARTÍCULO 12° (PRINCIPIOS)

La actividad pública deberá estar inspirada en principios y valores éticos de integridad, imparcialidad, probidad, transparencia, responsabilidad y eficiencia funcionaria que garanticen un adecuado servicio a la colectividad.

ARTÍCULO 13° (PROMOCIÓN DE CÓDIGOS DE ÉTICA)

Las entidades públicas deberán promover políticas y normas de conducta regidas por principios y valores éticos que orienten la actuación personal y profesional de sus servidores y la relación de éstos con la colectividad. Toda entidad pública deberá adoptar obligatoriamente un Código de ética, que sea elaborado por la misma entidad u otra entidad afín, de acuerdo al sistema de organización administrativa.

Se deberán implantar mecanismos que aseguren la evaluación práctica de las disposiciones de los Códigos de Ética, de manera que sus resultados contribuyan a su desarrollo, fortalecimiento y efectiva aplicación.

Los servidores públicos quedan inexcusablemente sometidos al respectivo Código de Ética institucional a partir del inicio de su actividad funcionaria.

ARTÍCULO 14° (REGALOS Y OTRAS DÁDIVAS)

Los servidores públicos están prohibidos de aceptar, de cualquier persona individual o colectiva, pública o privada, nacional o extranjera, obsequios, regalos, beneficios u otro tipo de dádivas, orientadas a favorecer directa o indirectamente las gestiones a su cargo o hacer valer influencias ante otros servidores públicos con propósitos semejantes, sin perjuicio de las sanciones penales.

ARTÍCULO 15° (EXCEPCIONES)

Los servidores públicos no estarán impedidos de recibir obsequios, regalos o reconocimientos protocolares de gobiernos u organismos internacionales, en las condiciones en que la Ley o la costumbre oficial lo admitan.

El Ministerio de Transparencia determinará reglamentariamente la clase de presentes susceptibles de ser incorporados al patrimonio del Estado, según su característica y valor.

La ética no solo establece normas morales de comportamientos de las personas también formas de comportamientos como reaccionamos ante un desgracia ajena, un accidente de tránsito y nuestros principio solidarios, asimismo como nos comportamos con ecuanimidad ante nuestros conciudadanos y discriminamos a quienes están en una situación económica inferior como podemos desarrollar la equidad de género, generacional y de oportunidad.

La discriminación es una muestra de un compartimiento poco ético porque excluye y daña a otra persona demuestra la falta total de empatía, una conducta soberbia y resentida que somete y daña a otra persona. Para ello se ha aprobado la Ley 045 Contra el Racismo y toda forma de Discriminación de 8 de octubre de 2010.

15. La transparencia en la gestión estatal

Bolivia ha creado el Ministerio de Transparencia Institucional y lucha contra la Corrupcion, el cual tiene la siguiente Misión, Visión y objetivos institucionales estratégicos:

Misión

Trabajamos en la construcción de un Estado Plurinacional confiable con cero tolerancia

a la corrupción y plena transparencia en la gestión pública, formulando normas, diseñando y ejecutando políticas públicas, programas y proyectos construidos con la participación de los actores sociales, para vivir bien.

Visión

Somos una entidad de servicio público, íntegra y eficiente, consolidada como un referente de transparencia y lucha contundente contra la corrupción, que articula la participación de actores sociales e institucionales para la construcción de un Estado Plurinacional con cero tolerancia a la corrupción

Objetivos Estratégicos Institucionales

Transparencia: Desarrollar acciones preventivas que permitan generar prácticas sostenibles en la ética ciudadana y pública, en la rendición de cuentas y en el acceso a la información pública.

Lucha Contra la Corrupción: Desarrollar acciones correctivas en la totalidad de los ámbitos donde se utilizan recursos del Estado a través del uso cabal, oportuno y estricto de la ley que permita cumplir el castigo correcto.

Normativización: Elaborar, mejorar, difundir, implementar y usar correctamente la Ley para que tanto ciudadanos como servidores públicos sean capaces de tomar acciones preventivas y correctivas oportunamente en cualquier labor que desarrollen.

Participación Ciudadana y Control Social: Ejercer el derecho a la participación.

Como se observa, tiene sus propias definiciones de transparencia, normativización y participación ciudadana y control social.

La estructura jerárquica del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, es la siguiente:

- Ministra(o) de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción
- Viceministerio de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia

- Dirección General de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia
- Viceministerio de Lucha Contra la Corrupción
 - Dirección General de Investigación de Actos de Corrupción
 - Dirección General de Recuperación de Bienes

Todas las instituciones públicas, incluyendo las ETAs deben tener una unidad de Transparencia Institucional que reporte al Ministerio.

El marco legal y los convenios internacionales a los que el tema de transparencia y lucha contra la corrupción se refiere y se respalda son:

- Convención Interamericana Contra La Corrupción
- Convención De Las Naciones Unidas Contra La Corrupcion
- Convención Interamericana de Derechos Humanos
- Convención De Las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos
- Declaración CELAC Santa Cruz de la Sierra 2013
- Declaración CELAC Quito 2014
- Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción - Decisión 668 CAN Tarija 2007
- Acuerdo IACA (Internacional Anticorruption Academy) Ley 216 de 28 de diciembre de 2011

Las normas nacionales en que se respalda el tema son:

- Constitución Política del Estado de 07 de Febrero de 2009
- Ley Nro. 004 de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, de 31 de Marzo de 2010
- Ley Nro. 341 de Participación y Control Social de 05 de Febrero de 2013
- Ley Nro. 485 de Protección de denunciantes y testigos de 19 de diciembre de 2013
- Ley Nro. 1178 de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) de 20 de julio de 1990
- Ley Nro. 2027 del Estatuto del Funcionario Público de 27 de octubre de 1999
- Ley Nro. 1768 Código Penal de 10 de marzo de 1997
- Ley Nro. 1970 Código de Procedimiento Penal de 25 de marzo del 1999
- Ley Nro. 025 del Órgano Judicial de 24 de Junio de 2010

- Ley Nro. 031 Marco de Autonomías y Descentralización de 19 de Julio de 2010
- Ley Nro. 586 de Descongestionamiento y efectivización del Sistema Procesal Penal de 30 de Octubre de 2014
- Ley Nro. 614 del Presupuesto General del Estado 2015 de 13 de Diciembre de 2014
- Ley Nro. 2341 Ley de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002.

Finalmente, los Decretos Supremos en que se reglamenta el tema de la lucha contra la corrupción y la transparencia son:

- Decreto Supremo Nro. 29894 Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia de 07 de Febrero de 2009
- Decreto Supremo Nro. 214 - Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción de 22 de Julio de 2009
- Decreto Supremo Nro. 1233 que Reglamenta la Declaración Jurada de Bienes y Rentas de 16 de Mayo de 2012
- Decreto Supremo Nro. 2065 Reglamento del Sistema Integrado de Información Anticorrupción y Recuperación de Bienes del Estado - SIIARBE
- Decreto Supremo Nro. 23318-A Reglamento del Régimen de Responsabilidad por la Función Pública 3 de noviembre de 1992 con sus modificaciones - Decreto Supremo Nro. 29536 de 30 de Abril de 2008 (Modificatorio al Decreto Supremo Nro. 23318-A)
- Decreto Supremo Nro. 28168 de Acceso a la Información de 17 de mayo de 2005
- Decreto Supremo Nro. 27113 Reglamento a la Ley Nro. 2341 de 25 de Julio de 2003
- Decreto Supremo Nro. 181 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios de 28 de Junio de 2009

Entérminos normativos hay un avance importante e innegable en el tema de transparencia y lucha anticorrupción. En términos de investigación, existen investigaciones sobre la corrupción en la Policía Nacional, en la Universidad (UMSA) y sobre las rendiciones públicas de cuentas. Pero conceptualmente y en la práctica, se debe avanzar más.

La transparencia aplicada a los actos públicos se conoce como transparencia política. Transparencia política es la obligación de los gobiernos de dar cuenta a los ciudadanos de todos sus actos, especialmente del uso del dinero público y prevenir así los casos de corrupción.

En sentido figurado, el término “transparencia” es utilizado para caracterizar una práctica social guiada por la sinceridad y por la perfecta o casi perfecta accesibilidad a toda la información vinculada, y que concierne e interesa a la opinión pública, o a un sector de la misma, o incluso a un solo individuo. O sea, es la preocupación por explicar, por hacer comprender, por reconocer errores o mala praxis, por abrir archivos y apuntes y recuerdos, por describir fielmente hechos y circunstancias.

El objetivo primero de la transparencia, es de establecer una relación de confianza entre quien pide o exige la transparencia y quien la da, y se opone al concepto de opacidad. En materia política o económica, la transparencia se refiere al conocimiento profundo y detallado de las decisiones y resoluciones y reglamentaciones tomadas por las administraciones y por los poderes del Estado, así como de sus motivaciones y justificaciones, e incluye la manera en la que se ha hecho la colecta de datos y la manera de luego usar los mismos, además de proporcionar información sobre los costos reales de los proyectos y de las actividades, sobre el manejo de los fondos, y también sobre los peligros y las implicaciones que puedan darse, sobre los aspectos de seguridad, sobre los mecanismos instituidos de acceso a la información, y sobre todo otro aspecto relevante. En el marco de la administración pública, la transparencia es un mecanismo que previene actos de corrupción y que permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento interno de las instituciones y cómo se manejan los fondos que éstas reciben.

La transparencia hoy día es una de las principales exigencias de los ciudadanos, en relación a los responsables políticos, a los actores y gestores económicos, y a los jerarcas y funcionarios administrativos. El gran desafío para todo esto, es de encontrar un equilibrio entre lo que debe ser informado, lo que puede ser informado y que no vale la pena hacerlo porque no es relevante, y lo que no debe ser informado por razones propias a los procedimientos, o incluso por eventuales razones de interés general.

Para un ciudadano cualquiera, la dificultad radica en saber si la información que le han proporcionado es realmente sincera, clara, objetiva, y correspondiente a la realidad.

Un gobierno transparente es aquel que lucha en primera instancia por encaminar al país por la vía del verdadero desarrollo, lo cual implica un aumento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

En el tiempo de las ciudades-estado de los primeros sumerios, había un mercado basado en templos que hacían la función de banco, regidos por sacerdotes-banqueros. Los habitantes llevaban sus productos al templo-banco para cambiarlos por unidades monetarias que quedaban registradas por varios procedimientos, entre ellos tablas de arcilla. En estas tablas de arcilla, precursoras de la escritura, constaban los nombres del vendedor y comprador, las mercancías y las unidades monetarias utilizadas... Este sistema dio nombre a una edad de oro, donde la moneda no era de oro ni de plata, y donde imperaban la paz y la responsabilidad... La posterior invención de la moneda metálica, radicalmente anónima, posibilita el juego sucio, la especulación, y la corrupción, permitiendo así al rey Sargón I de Akkad, eliminar el anterior sistema basado en las tablas de arcilla, e iniciar una carrera de imperialismos sucesivos que ha llegado hasta nuestros días. Los imperialismos y la corrupción económica hicieron así su aparición.¹⁰²

En Derecho tributario, la expresión transparencia fiscal es utilizada para designar a las sociedades que no son sujetos pasivos de una determinada obligación, pero que sí lo son sus accionistas o sus miembros, y que por tanto y en caso que se solicite información por parte de autoridad competente, la brinden en tiempo y forma, sin dilaciones innecesarias, y sin cortapisas.

Una vez revisados los conceptos, en términos prácticos se observa que la corrupción sigue existiendo, que la opacidad en la información pública se mantiene, y si bien varias ETAs han aprobado leyes de Acceso a la Información, aun no lo ha hecho la Asamblea legislativa Plurinacional a nivel nacional. Por ende, no hay una ley básica, lo que con todo el marco legal antes mostrado, muestra un hueco, una ausencia, muy importante, en términos normativo. Por ello, en la práctica la corrupción sigue campeando y se tiene muchas pruebas públicas de ello.

Anexos

Anexo 1 Catalogo competencial

Anexo 2 Ley Nacional de Participación y Control Social

Anexo 3 Ley Municipal de Participación y Control Social de La Paz

Anexo 4 Ley Departamental de Participación y Control Social de Tarija

102 Agustí Chalaux de Subirà (1911-2006)