

¿CÓMO HACER CONTROL SOCIAL?

Cartilla 3 / Julio 2011

Desafío

¿Cómo hacer control social?

1. Presentación

En nuestro trabajo de búsqueda de información y análisis crítico de los presupuestos públicos nos apoyamos en un principio fundamental, garantizado hoy plenamente por la Constitución Política del Estado: el de la democracia participativa (art. 11). Esto es, el derecho y la responsabilidad que cada persona tiene en la tarea de "dejar en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal" y asumir el reto de construir colectivamente una tierra en la que todos y todas podamos vivir bien.

Durante demasiados años la construcción del país fue delegada de una u otra forma a diferentes partidos y grupos de poder que lo saquearon y empobrecieron. En ese sentido, podemos afirmar que la historia de Bolivia es la historia de la exclusión de las mayorías, que fueron sistemáticamente marginadas y relegadas, y a las que se les negó el derecho de participar activamente en la decisión y construcción de sus destinos.

Entre los diversos mecanismos de participación activa que debemos desarrollar y potenciar está el del control social, y aunque no cuenta todavía con una ley que lo regule, tiene detrás diferentes experiencias. En la actualidad, el desafío es vigorizarlo y llevarlo a la práctica con firmeza e inteligencia en cualquier ámbito en el que nos movamos.

Esta cartilla pretende contribuir al proceso de consolidación de una dinámica de control social que esté al servicio del poder popular, y funcione además como garantía de transformaciones reales y profundas.

2. ¿Cuándo ejerció control social el pueblo boliviano?

Decíamos antes que nuestra historia es una historia de múltiples exclusiones. Sin embargo, en el largo proceso de acumulación de fuerzas y experiencias podemos identificar numerosas formas de control social y participación. A continuación una breve síntesis:

- 2.1. Las culturas de los pueblos originarios valoraron maneras de participar y ejercer control social en sus muchos años de existencia. Señalamos por ejemplo la elección directa de autoridades, la democracia comunitaria, la rotación de cargos de dirigencia, la participación de la comunidad en decisiones que la pudieran afectar, etc. Algunas de esas formas subsisten hasta hoy.
- 2.2. Las autoridades coloniales sólo permitieron un tipo de participación de los grupos sometidos. Es lo que denominamos *participación instrumental*, es decir, una participación que depende de la voluntad, el capricho o el mandato impuestos desde fuera, ya sea de una persona, grupo, poder o autoridad. La corona española toleró las formas de participación y organización originarias,

siempre y cuando no contradijeran o afectaran los mecanismos de gobierno y explotación que la Colonia imponía.

- 2.3. Las rebeliones de los pueblos originarios nos muestran otra forma de participación, que podemos llamar *contestataria*, *de protesta* o *de reivindicaciones*.
- 2.4. Tanto las guerras por la primera independencia como los conflictos bélicos del Pacífico, Guerra Federal o el Chaco también ofrecen un ejemplo de *participación instrumental*: los grupos de poder (letrados, abogados, comerciantes, oportunistas, cómplices de capitales extranjeros, terratenientes, empresarios de la minería o partidos políticos -según la época-) utilizaron al pueblo pobre como carne de cañón.
- 2.5. La Revolución de 1952 intentó ampliar la noción de ciudadanía con medidas que pretendieron dar acceso a derechos que habían estado restringidos para las mayorías (escuela, tierra, uso de espacios públicos, emisión del voto). En ese período es interesante destacar la lucha de los trabajadores mineros, que lograron implementar por primera vez en la historia el *control obrero*. Vale la pena transcribir un párrafo de la Tesis de Pulacayo¹, donde indicaban:

La FSTMB apoya toda medida que tomen los sindicatos en sentido de realizar un efectivo control de los obreros en todos los aspectos del funcionamiento de las minas. Tenemos que romper los secretos patronales de explotación, de contabilidad, de técnica, de transformación de minerales, etc. para establecer la directa intervención de los trabajadores como tales en dichos "secretos"...Nuestro objetivo es la ocupación de las minas; tenemos que interesarnos en sacar a la luz del día los secretos patronales.

Los obreros deben controlar la dirección técnica de la explotación, los libros de contabilidad, intervenir en la designación de empleados de categoría y, sobre todo, deben interesarse en publicar los beneficios que reciben los grandes mineros y los fraudes que realizan cuando se trata de pagar impuestos al Estado y de contribuir a la Caja de Seguro y ahorro obrero.

Es importante destacar la voluntad de "romper los secretos patronales", llevando el control a todo el proceso, tanto técnico como contable, financiero y económico. Un buen ejemplo que orienta en el sentido de no dejar nada en la oscuridad.

Años más tarde, en la COMIBOL se realizó incluso una experiencia de cogestión obrera en las minas nacionalizadas. Podemos hablar entonces de la búsqueda de un tipo de *participación con un proyecto común* (político, social, económico, cultural) y *planes de acción concretos* para llevarlo adelante.

- 2.6. El largo período de golpes y dictaduras militares iniciado en 1964 reprimió a los movimientos populares y regresó con fuerza al *modelo de participación instrumental* (un ejemplo de esto fue el Pacto Militar Campesino). Todo lo que tenía que ver con la gestión pública, presupuestos, políticas de desarrollo, etc.

(1) Fue un documento presentado por la delegación de Llallagua y aprobado en el congreso minero de 1946 en Pulacayo (Potosí).

era decidido exclusivamente por las cúpulas militares y sus cómplices civiles y, en última instancia, por los intereses de los Estados Unidos.

2.7. Durante el gobierno de Juan José Torres se organizó en 1971 la Asamblea Popular, que debería haber reemplazado al Parlamento. De ella formaban parte 23 delegados de las confederaciones campesinas y 123 de los sindicatos (38 de ellos del sector minero), grupos de izquierda e incluso un nuevo partido político, el MIR. Fue un intento diferente de participación, pero el proyecto fracasó y el general Banzer dio un nuevo golpe e inauguró la dictadura más larga en agosto de aquel año.

2.8. En 1985 se instaló el proyecto neoliberal, que castigó al movimiento popular con sus reformas económicas (Decreto 21060). En los años '90 se profundizó ese modelo con una serie de privatizaciones.

No es casual que al mismo tiempo este proyecto excluyente y empobrecedor ofreciera nuevos instrumentos para "mejorar" las formas de participación. Por eso, entre 1994 y 1997 se aprobaron las leyes de *Participación Popular y Descentralización Administrativa* y la de *Municipalidades*; entre 1997 y 2000 las de *Diálogo Nacional y Estrategia de Reducción de la Pobreza*. En realidad, con este paquete de nuevas leyes se buscaba por una parte tranquilizar a los organismos internacionales de financiamiento, espantados por los altos niveles de corrupción y desvío de fondos e inquietos por un posible deterioro en el funcionamiento del mercado. Por otro lado, se ofrecía a la ciudadanía la ilusión de participación y control social, ya que paradójicamente las medidas y decisiones "para la participación" habían sido ideadas desde arriba y sin el concurso del pueblo.

Lo cierto es que se buscaba que la población redujera su participación al nivel meramente local (municipios) y se debilitara y fragmentara a través de organizaciones territoriales (OTBs). Si bien ya en 1997 se instituyó mediante decreto 216961 la *planificación participativa* a nivel estratégico, programático y operativo, en los hechos la participación sólo se redujo a los POAs, y, dentro de éstos, nada más que a algunos pocos recursos.

Aunque se desarrolló una dinámica inédita, en la práctica se fomentó el clientelismo, la intermediación de los partidos políticos administradores de municipios, la cooptación, el obrismo, la concentración exclusiva en lo local, y la atomización de las organizaciones. Los Comités de Vigilancia no ejercieron la función que se esperaba de ellos (articular la sociedad civil con el gobierno municipal) y se convirtieron en rehenes del ejecutivo municipal o las bancadas de los concejos municipales, que repartieron contratos, salarios y beneficios diversos para familiares y amigos de los miembros de los comités. En ocasiones se les exigía sumisión y aprobación ciega de informes bajo amenaza de congelamiento de cuentas. En muchas oportunidades mezclaron sus funciones ingresando en tareas de co-administración con los alcaldes,

manejando recursos públicos o trabajando sus miembros como funcionarios.

A más de quince años de iniciadas esas experiencias debemos preguntarnos con franqueza si realmente lograron superar los niveles de pobreza, o si ampliaron la calidad de participación.

A. Preguntas y pistas para la reflexión y el debate

1. ¿Cómo funcionaron (o funcionan) los Comités de Vigilancia en tu Distrito o municipio? ¿Por qué funcionaron de esa manera?
2. En tu criterio ¿qué aciertos y qué errores han tenido los Comités de Vigilancia?
3. Si tuvieras que diseñar una estructura de control social que reemplazara a los Comités de Vigilancia ¿cómo lo harías? ¿Por qué?
4. ¿Sabes qué son las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)? ¿Qué ventajas y desventajas adviertes en su funcionamiento, que lleva aproximadamente 15 años?

3. Nuevos retos para nuevos tiempos

La etapa más reciente de nuestra historia estuvo marcada por la crítica y el fracaso parcial del modelo neoliberal y los partidos políticos que lo alentaron, pero además, por una gigantesca movilización del pueblo en busca de mejores días. El proceso constituyente, que incluyó a la Asamblea Constituyente, es un excelente ejemplo de participación horizontal y amplia, desde abajo hacia arriba, en la que buena parte del pueblo tomó en sus manos el diseño de país que pretendía construir.

Por ese motivo, las experiencias acumuladas en muchos años de lucha son las que están reflejadas en nuestra Constitución cuando instala y promueve la democracia participativa y el control social. Esto significa que debemos garantizar el paso de una etapa en la que sólo votábamos y elegíamos representantes, a otra diferente, en la que podamos participar en la PLANIFICACIÓN, la ELABORACIÓN DE LEYES y la VIGILANCIA de diferentes procesos.

3.1. ¿Qué es control social?

Es bueno recordar que el concepto *control social* aparece nada menos que 17 veces en la Constitución y 18 veces en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Esto nos está indicando claramente que no se trata simplemente de un organismo o institución burocrática sino de "un derecho permanente de la sociedad civil y sus diferentes instancias, cada una de las cuales deberá crear, o al menos promover,

formas concretas y participativas de control social"². Se trata de un derecho, pero también de un deber, ya que un nuevo país sólo se podrá construir colectivamente, desde la responsabilidad que asuma cada persona.

3.2.¿Con qué ámbitos se relaciona el control social? ¿Dónde se debe aplicar?

La Constitución señala que el control social se relaciona con:

- La calidad y calidez de la salud pública (art.18-III).
- La calidad de los servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones (art.20).
- La situación de los derechos humanos en el país (art.224).
- La amenaza o daño a los intereses del Estado (art.231-6).
- La organización territorial y las entidades descentralizadas y autónomas como gobiernos departamentales, regionales, municipales e indígenas (art.270).
- Las políticas relacionadas con el ambiente (art.345).
- La organización, gestión y participación de los trabajadores en las decisiones y beneficios de las empresas estatales (art.309). En este último caso es interesante observar que la Constitución es cautelosa con relación a las empresas privadas, que sólo serán objeto de control social cuando "administren recursos fiscales" (art.241-II). Sin embargo, tanto el espíritu que impregna la propia Constitución como las luchas populares en las recientes guerras del agua y del gas indican que es imprescindible avanzar sobre ese ámbito, que no debe ser protegido como si estuviera por encima de los intereses del pueblo.

3.3.La Ley Marco de Autonomías y Descentralización indica que:

- Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública (art.5-17).
- La carta orgánica municipal establecerá obligatoriamente, en coordinación con las organizaciones sociales, el ejercicio de la participación y el control social (art.36).
- Entre los contenidos mínimos que deben tener los estatutos y cartas orgánicas estarán los mecanismos y formas de participación y control social (art.62-I-9).
- Entre las competencias de los gobiernos departamentales autónomos está la de apoyar y promover la implementación de las instancias de participación y control social en el ámbito de la salud (art.81-III-1-l).
- Los gobiernos municipales deben presentar sus presupuestos con el visto bueno de la instancia de participación y control social que corresponda (art.114-IX-c).
- El Título VIII completo de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, con

sus seis artículos, se dedica a la participación y el control social. Más adelante, en esta misma cartilla, abordamos algunos aspectos fundamentales que se incluyen en dichos artículos.

4.¿Qué instancia es la responsable de hacer control social?

Durante la Asamblea Constituyente se debatió este asunto, e incluso se planteó la conformación de un "cuarto poder" encargado del control social, por encima de los otros tres (Ejecutivo, Legislativo, Judicial). También se propuso desde la Federación de Asociaciones de Comités de Vigilancia de Bolivia (FACOV BOL) un sistema de vigilancia específico, que en la práctica estaría articulado por esa misma federación³.

Algo de eso ha quedado en el propio texto de la Constitución, cuando menciona ocasionalmente al Control Social, con mayúsculas, como si fuera una institución específica (por ejemplo en dos artículos: 224 y 231-6). Sin embargo, hay que decir que en las otras quince veces que es mencionado, lo hace subrayando su carácter como derecho permanente de la ciudadanía.

El art. 241 indica que la responsable del control social es la sociedad civil organizada, y que es ésta la que deberá definir las estructuras, formas y espacios de participación y vigilancia. Si bien esto pudiera parecer algo difuso, en realidad se trata de un principio que es necesario defender, precisamente porque nos ofrece la posibilidad de idear y desarrollar una dinámica que no se encasille en estructuras burocráticas, y que valore la agilidad y creatividad de los movimientos populares, sin dejarse atrapar por las lógicas propias del Estado, y sabiendo que la tarea de construcción de una nueva sociedad es una labor muy difícil y compleja como para dejarla exclusivamente en manos del gobierno.

La participación y el control social "es un tema central de nuestra Constitución, o sea, del certificado de nacimiento del nuevo país que queremos...pero un tema que tenemos peligrosamente descuidado. Sólo la participación sistemática de toda la sociedad por todos los temas en debate, por todas las leyes, por todos los problemas (empezando por los más conflictivos) nos podrá quitar el engreimiento y devolver la serenidad constructiva. Y por supuesto, hay que recuperar la capacidad y la voluntad de ejercer el control social (que es la forma más intensa de participación). ¿Y si tanta participación y control retrasan el ritmo de construcción del nuevo Estado? No importa: es mucho más importante hacer las cosas bien que hacerlas rápido"⁴.

(3) Recientemente aprobaron un anteproyecto de ley de participación y control social que se apoya en las mismas OTBs, asambleas a diferentes niveles, comités temáticos y organizaciones diversas que conformarán "órganos de control social".

(4) ¿Qué hacer para reconstituir el sujeto del proceso?, Rafael Puente, Semanario La Epoca, 22-6-2011.

B. Preguntas y pistas para la reflexión y el debate

- 1.El art.242 de la Constitución hace un listado de diez tareas que le corresponden al ejercicio del control social. Identifícalas y selecciona cuatro que a tu criterio sean las más importantes.
2. Explica por qué las elegiste.
- 3.Lee con cuidado y comenta el párrafo que está más arriba entre comillas.

5.¿Cómo hacer control social?

La situación es compleja. Ya indicamos que no hay todavía una ley que defina los mecanismos concretos para hacer control social. Por otra parte, la población en general no tiene esa práctica, sea por haber sido excluida de las decisiones y la gestión pública, o por haber sido utilizada sistemáticamente en provecho de otros intereses durante demasiado tiempo. El resultado es la apatía, la indiferencia, la impotencia, o bien la costumbre de dejar que las autoridades se encarguen de todo.

De otro lado, parece que se afianza desde el gobierno una tendencia a no valorar la consulta y la participación amplia. Casos recientes como el del gasolinazo, la introducción de semillas transgénicas, el poder intocado de las transnacionales petroleras, el perdón al contrabando de vehículos, la escasa información que se brinda sobre temas estratégicos, y otros, son ejemplos preocupantes de un desprecio por la participación popular, como si esto fuera una carga que se procura evitar, o directamente una pérdida de tiempo.

La participación y el control social no son aún realidades plenamente conquistadas, aunque como vimos, hay excelentes acumulados y experiencias en el campo popular (mencionamos ya los sucesos de los años 2000 y 2003 y las fecundas prácticas de deliberación participativa y ejercicio de poder popular que se desarrollaron entonces y derivaron luego en el clamor por la necesidad de refundación del país). La participación y el control social, al estar incluidas hoy en la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se convierten en puertas abiertas para fortalecer a la sociedad civil organizada, a fin de que pueda empujar el proceso de cambio actuando como protagonista real, fortaleciendo la acción colectiva, la conciencia y las organizaciones. Esto es, garantizando el compromiso de las mayorías en la toma de decisiones, su ejecución, y el control de resultados.

En ese sentido, consideramos que resulta útil hacer una breve síntesis del Título VIII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que ofrece un claro punto de referencia para conocer qué es lo que debemos buscar y qué es lo que debemos defender:

1. Los estatutos y cartas orgánicas deben garantizar la participación y el control

social.

2. Esa participación se debe aplicar a varios niveles y no sólo al finalizar una gestión o en la etapa de informes de ejecución presupuestaria. Por eso, se insiste en que debe funcionar
 - a) en la etapa de elaboración de políticas públicas.
 - b) en la planificación, seguimiento y evaluación de dichas políticas, planes, programas y proyectos.
3. Los gobiernos autónomos deben garantizar no sólo la existencia de espacios de participación sino que dichos espacios se mantengan activos.
4. Deben existir canales o espacios de atención permanente para recibir la demanda social.
5. Sin necesidad de que haya solicitudes, cada gobierno debe publicar de manera regular, mediante canales apropiados, todo lo que ayude a mostrar a la ciudadanía sus planes, programas, proyectos, contrataciones, informes de ejecución del presupuesto, resultados y evaluaciones.
6. Cada gobierno tiene la obligación de responder a los pedidos de información que haga cualquier ciudadano, ciudadana u organización social.
7. Esos gobiernos deben hacer una rendición pública de cuentas por lo menos dos veces al año, luego de difundir ampliamente su informe por escrito.
8. Los gobiernos autónomos deben garantizar el ejercicio de control social, cualquiera sea la forma en que se haga, de acuerdo a la Constitución y leyes.
9. El control social no podrá retrasar o impedir proyectos, salvo que se demuestre un daño a los intereses del Estado y el pueblo.

C. Preguntas y pistas para la reflexión y el debate

1. ¿Cómo garantiremos que todo lo anterior se cumpla? Más allá de diversas propuestas concretas que existen ya sobre mecanismos y estructuras de participación y control social, elaboradas desde diferentes instancias del país, te proponemos a continuación algunos principios que consideramos se deben asegurar. Léelos, reflexiona y comparte tus criterios:
 - a) Participación desde abajo, sea a través de organizaciones, voto universal, representación por manzanas en el caso urbano, etc.
 - b) Trabajo efectivo en comisiones temáticas como salud, educación,

ambiente, deporte, cultura, desarrollo productivo, empleo, tierra y territorio, etc.

c) Cargos revocables y rotatorios para personas que militen en instancias de control social.

d) Conocimientos suficientes sobre presupuestos, planes estratégicos, planes operativos, Constitución Política del Estado y normas por parte de las personas que se involucren en tareas de control social.

e) Disposición para recibir capacitación.

f) Acceso amplio a la información.

g) Representaciones colectivas.

h) Equidad de género y generacional.

2.¿Qué otros principios fundamentales agregarías para que el control social funcione al servicio del pueblo?

3.¿Qué estructura propondrías? ¿Por qué?

6.Nuestra realidad y el control social sobre presupuestos públicos.

Para ejercer participación con poder de decisión y control social efectivo debemos entrenarnos. Por ese motivo, seleccionamos ahora el tema de los presupuestos públicos de la ciudad y el departamento de Santa Cruz, con el objetivo de preguntarnos si es posible algún tipo de control sobre ellos por parte de ciudadanos y ciudadanas de a pie.

Comenzaremos señalando que casi nada de lo que propone el Título VIII de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se cumple. No hay posibilidades de participar en la elaboración de políticas públicas, ni en su seguimiento o evaluación. Ni siquiera en la construcción de planes operativos que tengan que ver con las necesidades de los barrios.

Tanto los POAs como los informes presupuestarios de la alcaldía o gobernación se realizan en un lenguaje técnico que buena parte de la ciudadanía no comprende. Además, tienen escasa difusión. Estos dos fenómenos son parte de una trampa para que el manejo del dinero público quede entre cuatro paredes. En algunos países se elabora lo que se denomina un *informe ciudadano*, es decir, algo claro, conciso y fácilmente entendible.

A la altura del séptimo mes del año la Gobernación no ha presentado ningún informe de ejecución presupuestaria. Mientras tanto, los y las asambleístas titulares siguen ganando un salario mensual de 13.800 Bs, además de pago por seguro social

y derecho a aguinaldo (los y las asambleístas suplentes perciben 3.400 Bs mensuales).

A pesar de las dificultades mencionadas, podemos comenzar a explorar por nuestra cuenta algunos sitios de internet que ofrecen información y que incluimos a continuación.

1. www.desafio.org / Incluye información sobre presupuestos públicos del municipio de la capital departamental y gobernación de Santa Cruz. Se ofrecen análisis críticos sobre los mismos, cartillas populares, boletines y otros insumos prácticos.
2. www.economiayfinanzas.gob.bo / Es el portal oficial del Ministerio de Economía. Lenguaje técnico.
3. www.ine.gob.bo / Portal del Instituto Nacional de Estadísticas, con datos sobre ámbitos varios (economía, demografía, municipios, ambiente, etc.). Lenguaje técnico.
4. www.sigma.gob.bo / Estadísticas sobre presupuesto y ejecución por entidades de gobierno. Lenguaje técnico.
5. www.jubileobolivia.org.bo / Es una instancia de la iglesia católica. Provee información y análisis sobre políticas económicas, sociales y presupuestos con lenguaje accesible.
6. www.cedib.org / Incluye análisis e información sobre gestión municipal, gobiernos locales, problemática urbana y presupuestos. Hay cartillas populares que se descargan en forma gratuita.
7. www.cedla.org / Es una ONG especializada en análisis económico y financiero. Lenguaje técnico.
8. www.gmsantacruz.gob.bo / Sitio oficial del Municipio Autónomo de Santa Cruz de la Sierra. La información presupuestaria se expresa en lenguaje técnico.
9. www.santacruz.gob.bo / Sitio oficial del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. La información presupuestaria se expresa en lenguaje técnico.

DESAFÍO / Calle Destacamento 132 N° 216, Villa Fátima, entre 3 er Anillo interno y externo, zona Doble Vía a La Guardia, Santa Cruz de la Sierra - Bolivia. Tel/Fax: (591-3) 3559673

Correo electrónico: desafiovecinal@gmail.com / www.desafio.org.bo

Esta cartilla fue posible gracias al trabajo de: Samara Cuéllar - Lorenzo Justiniano - Gualberto Flores - Alejandro Dausá



Desafío

