

Diego Ayo
EL CONTROL
SOCIAL EN
BOLIVIA

Una reflexión sobre el
Comité de Vigilancia, el
Mecanismo de Control
Social y demás formas de
control social*



EL CONTROL SOCIAL EN BOLIVIA

Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia,
el Mecanismo de Control Social y demás
formas de control social*

Diego Ayo

(*) Este ensayo fue elaborado entre diciembre y enero de 2001 y 2002. A pesar de los acontecimientos sucedidos desde entonces considero que lo aquí manifestado es aún plenamente válido.

Presentación

Intentando consolidarse como una comunidad de aprendizaje de individuos e instituciones que fomenten la participación en todos los niveles, el Grupo Nacional de Trabajo para la Participación pone a consideración de sus socios, de la comunidad académica, de la sociedad en general, del Estado y de la cooperación internacional, los documentos de trabajo resultantes de pesquisas y sistematización de procesos de aprendizaje desarrollados por sus miembros, técnicos, colaboradores y líderes temáticos. No se trata sólo de un registro de las actividades o de proyectos específicos del GNTP, si no, de experiencias, entendimientos y aportes que pretenden una mayor y mejor articulación entre el Estado y la sociedad civil en su conjunto.

Cuatro series agrupan la producción editorial del GNTP.

- Documentos de trabajo: Son sistematizaciones de diversos procesos y actividades desarrolladas por el GNTP y sus miembros como talleres, intercambios, indagaciones y otras iniciativas de promoción y aprendizaje de la participación ciudadana.
- Innovaciones: Aquí se encuentran clasificados trabajos, experiencias y prácticas inéditas o nuevas sobre procesos participativos en el ámbito político e institucional y que deben ser socializados por su originalidad o por contar con elementos novedosos y útiles.
- Aprendizaje y Cambio: Esta serie incluye investigaciones que representan lecciones y oportunidades de aprendizaje. Sistematizaciones de mejores prácticas de participación ciudadana.

Editor : Alfredo Rodríguez P.
(alfredo@gntparticipa.org)

Diseño : Espíritu del Tiempo

Impreso : Editorial El País

Santa Cruz, marzo de 2004

- Traducciones: No solo incluye el producto de documentos traducidos de diferentes idiomas; son publicaciones cuyo contenido y alcance son de interés complementario y enriquecedores en la construcción de marcos conceptuales, metodologías e instrumentos.

Es posible que algunas de estas publicaciones puedan compartir características de dos o más series. Algunos documentos de trabajo, por ejemplo, pueden dejar lecciones al referirse a experiencias innovadoras o mejores prácticas, como también haberse basado en una publicación de otro idioma. Sin embargo, pese a que el lector pueda encontrar una suerte de hibridación en algunos textos, notará que la clasificación no es infundada. Los criterios no solamente están basados en el sentido que se ha querido dar a cada documento, si no también en el aporte que brinda.

Ninguno de los materiales presentados pretenden ser documentos concluidos, son más bien recursos de aprendizaje para que coadyuven a un pensamiento crítico y fomenten la reflexión, tanto de académicos, como de servidores públicos, ciudadanos, y practicantes de la participación.

Sírvanse también aprovechar de nuestro portal, donde todas nuestras publicaciones pasadas y presentes se encuentran en formato electrónico:

Fernando Dick
Director Nacional



Ya pronto se celebrarán los nueve años de implementación de la LPP¹ que nació como un novedoso proceso municipalista con un sistema de participación popular sin precedentes en la región. ¿Qué queda de toda esta algarabía participativa y de aliento incesante al control social? Que duda cabe que la dinámica desatada vino aparejada de ideas novedosas que dieron pie a la creación de distritos municipales, a la conformación de mancomunidades o a la elaboración de Planes de Desarrollo Municipales. Otros elementos también forman parte de estos primeros años de evolución: políticas de endeudamiento, recaudación tributaria, ordenamiento territorial, conflictos limítrofes, carrera administrativa, gobernabilidad a partir de la aplicación del voto de censura y demás.

Más allá del interés que puedan suscitar estos tópicos hay uno que merece particular atención: el control social. Ello por doble motivo. Uno teórico, que pone sobre el tapete la necesidad de consolidar

¹ La Ley de Participación Popular fue promulgada el 20 de febrero de 1994. Su importancia reside en haber propiciado un proceso de descentralización municipal. Se conformaron casi 250 nuevos municipios (se llegó a 311) y se transfirieron recursos denominados de coparticipación tributaria del 20% del total de los ingresos nacionales. Estos ingresos provienen del cobro de los impuestos nacionales.

la democracia representativa con el involucramiento de la sociedad civil en su diseño y funcionamiento y a partir de la ampliación de prácticas de “accountability” en la gestión pública. Otro práctico, que hizo depender en gran parte el éxito de la Ley de Participación Popular al buen funcionamiento del mecanismo de control creado para el efecto: el Comité de Vigilancia. Sobre el primero no nos preocuparemos por ser motivo de más amplia reflexión. Sí sobre la marcha del Comité de Vigilancia y la continuación legal que ha tenido su existencia y funcionamiento en las variadas normas promulgadas desde la LPP.

2)

De ese modo, comentaremos el devenir del control en cuatro momentos no necesariamente sucesivos. Un primer tiempo fijado por la promulgación de la LPP y sus decretos reglamentarios, la Ley de Municipalidades y la misma Ley del Diálogo, que hemos denominado Fase de priorización del control territorial o creación del “modelo estatal” del control social. Es un tiempo de hegemonía estatal en el control. Un segundo momento, que responde a las mismas normas citadas pero como respuesta social a su promulgación y puesta en marcha. Lo hemos bautizado Fase de manifestación de la “otra sociedad” o de visibilización del “modelo social-corporativo” del control social. Es un tiempo de dinámica social contrahegemónica al diseño estatal de control. Un tercer momento, avalado por el Jubileo 2000 y el Diálogo Nacional y rubricado por la Ley del Diálogo. Por el mayor alcance espacial dado al control con el nacimiento del

Mecanismo de Control Social y la decisiva participación de la Iglesia y de la Cooperación Internacional en su constitución hemos considerado que esta es la Fase de nacionalización del control o de nacimiento del “modelo Cooperación Internacional/Iglesia” del control social. Sigue, asimismo, una última cavilación prospectiva o de recomendación sobre lo que podría constituir un cuarto momento del control que podría catalogarse como Fase de competencia e inclusión de otros actores en el control o “modelo competitivo y democrático” del control social. Antes de abordar en detalle las mencionadas fases conviene hacer un recuento somero de las ventajas desarrolladas en el país en torno al control.

3)

- Existe relativo consenso entre el Estado, la Cooperación Internacional y la Iglesia respecto a la necesidad de mantener y profundizar el control sobre las políticas públicas que se ejecutan en los tres niveles de Estado. Sin embargo, no existen pronunciamientos a favor o en contra de parte de las organizaciones “matrices” como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia o la Central Obrera Boliviana sobre este tópico, lo que cuestiona este consenso como extremadamente oficial o formal no obstante su reconocida vitalidad.
- Contamos con un marco normativo que ampara y promueve el control, cuyo origen –la LPP- ha tenido continuidad en las

leyes promulgadas posteriormente entre las que destacan la Ley de Municipalidades y la Ley del Diálogo.

- Existe un mecanismo formal de control social denominado Comité de Vigilancia que se creó y funciona en los 314 municipios con gobierno municipal del país. Esta conformación que hoy parece obvia no lo fue tanto y, en su momento, costó tiempo alcanzar este logro.
- La importancia del control social no ha quedado relegado al accionar del Comité de Vigilancia. La implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza ha visto por conveniente conformar un órgano social que haga seguimiento al uso de los recursos por concepto de alivio a la deuda (recursos HIPC); aspecto refrendado por la Ley del Diálogo que reconoce la existencia del Mecanismo de Control Social.
- El relegamiento del control social al ámbito municipal se ha extendido al ámbito departamental y nacional. El fraccionamiento del control en 314 “celdas” encuentra una oportunidad de cohesión a través del reconocimiento del Mecanismo de Control Social.

Estas ventajas no esconden la pertinencia de analizar el control social en Bolivia desde una óptica menos benevolente. No es que no se

haya propiciado un salto cualitativo a destacarse, sin embargo persisten trabas que merecen una atención especial. Antes de analizarlas enfatizamos que este texto ofrece una mirada del control desde la óptica legalista emprendida en 1994. No desconoce temas fundamentales, pero no pueden ser desarrollados ampliamente en este trabajo pues requieren de mayor reflexión. Conviene mencionar al menos dos temas/hipótesis de inobjetable importancia en el análisis del control que amerita mayor investigación, pero que mencionamos acá para contextualizar el objeto de estudio aquí desarrollado, más modesto que todo lo que presupone para la marcha no sólo de la descentralización sino la democracia misma.

- El control político municipal es sólo un reducido espacio de control social, bien publicitado, sin dudas, pero que no se asemeja a las prácticas de control social que tenían lugar en torno a las empresas públicas nacionales. Aquello era un control económico nacional. La capitalización de las empresas “estratégicas” bolivianas, por tanto, ha producido incuestionables efectos sobre nuestra realidad política, limitándola a una esfera particular. Mientras que antes se controlaba los ingresos que generaba YPFB o ENFE hoy el control social observa si se ha usado suficiente cantidad de cemento en la construcción de las aceras que adornan la plaza municipal. Queda como descargo que el actual control es efectivo, mientras que antes poco se llegó a transparentar de

la labor desplegada en las empresas nacionales. Empero, sirve la reflexión para entender que el control social no puede relegarse a la supervisión de obras cuando simultáneamente se viven procesos de indudable incidencia política, económica y social.

- El control social es un apéndice menor de un montaje mayor de control que integra el control del mercado (superintendencias), el control administrativo (contraloría) el control político (parlamento y concejos municipales) y obviamente el control social (Comités de Vigilancia y Mecanismos de Control Social). Fijar el lente desde el plano gubernamental o de la misma cooperación en sólo uno de estos ejes es simplificar una labor que merece una atención integral a efectos de fortalecer la “accountability” multidimensionalmente.

Ambos aspectos, valga enfatizar, son sólo el trasfondo indudablemente más amplio y provocador del tema a debatir.

I Fase de priorización del control territorial o creación del “modelo estatal” de control social (aplicación de LPP y LM)

El tratamiento otorgado al Comité de Vigilancia ofrece un ejemplo ilustrativo de lo que ha constituido la generación artificial de un actor social desde el Estado. Uno de los pilares de la Participación Popular fue sin duda alguna la creación de este instrumento. Por primera vez en la historia boliviana se reconocía legalmente la potestad de control de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público, aunque anteriormente el escenario sindical de lustros pasados atisbó esfuerzos de control que sin embargo no fueron propiamente institucionales². No cabe la menor duda que en el papel –en la letra de la ley- semejante invento relucía lógico y necesario³.

Sin embargo, la realidad no ha sido tan clemente. Los Comités de Vigilancia encuentran enormes dificultades para cumplir su doble propósito de control y articulación del gobierno municipal con la población. ¿Cuáles son estos problemas? La respuesta fácil y cruelmente obvia apuntó desde el Primer Congreso Nacional de

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

3 Este “inventó” queda patentado en la Ley 1551 y sus respectivos decretos y corroborado por la Ley de Municipalidades (creación del Fondo de Control Social) y la Ley del Diálogo (potestad de control de todos los recursos municipales).

Comités de Vigilancia realizado a principios de 1996 al dinero. El Comité de Vigilancia carece de recursos lo que impide su adecuado funcionamiento, fue el estribillo que acompañó la demanda de los vigilantes y de no pocos de los impulsores y diseñadores de la Ley de Participación Popular⁴. La diversidad de aspectos que afectan hasta el día de hoy la institucionalidad del Comité de Vigilancia fue reducida a esta causa tan socorrida en un país tercermundista (aunque estoy seguro que en Suiza la población también se queja de los “pocos recursos” de los que disponen): el “vil metal”. La falta de dinero habría impedido un mejor desempeño de esta novedosa instancia social.

Fantástica conclusión que al dejar librado el asunto a cuestiones de chequera, invisibilizó elementos conflictivos verdaderamente estructurales que aún hoy se parapetan como férreos muros que impiden el paso a un mejor control. Antes de esbozar brevemente sus contornos, resaltemos que la solución a este recurrente “problema” fue echar mano del Estado. Del mismo criticado Estado que una vez que las papas queman reluce nuevamente como el hada madrina capaz de dar solución a nuestras siempre más agudas exigencias. Tal “ayuda” estatal adquirió formato legal (el Decreto Supremo 26130), constituyendo el denominado Fondo de Control Social, cuya misión es dotar de recursos económicos a los Comités

4 Ilustra fielmente este comentario la síntesis de recomendaciones esgrimidas en dicho encuentro que de siete existentes, cuatro hacen referencia a la necesidad de dotarlos de recursos económicos; cf. Memoria del Primer Encuentro Nacional de Comités de Vigilancia, SNPP, 1996, La Paz.

de Vigilancia. El Estado terminaba solventando el funcionamiento de sus controladores. Observamos, así, la ruta que empezó a cobrar el proceso de descentralización municipal. Una ruta de reducido aporte social pero de magnánima presencia estatal.

Partamos de un hecho histórico: a finales de 1995 teníamos no más de una centena de Comités de Vigilancia constituidos. Había transcurrido más de un año desde la promulgación de la Ley de Participación y lo que se mostraba, al menos en el discurso grandilocuente de sus diseñadores como el instrumento seguramente más audaz de la reforma descentralizadora —el Comité de Vigilancia—, no terminaba de echar raíces. Precisamente el mecanismo que hacía suspirar de gozo a la Cooperación Internacional nacía en un parto más largo de lo soñado. Gran riesgo para la imagen participativa que se deseaba promover. Gran riesgo para los impulsores del proceso que veían un preliminar contraste entre su pulcro diseño y una realidad menos acomodaticia con las (repetitivas) creaciones ciertamente artificiales impulsadas (léase Consejo Consultivo como último invento). ¿Qué hacer? Pues simple: priorizar los “tiempos políticos” en desmedro de los “tiempos sociales”, promulgando un decreto (resulta irrelevante el número a estas alturas) que condicionaba la transferencia de recursos de coparticipación tributaria a la constitución del Comité de Vigilancia. “O creas el Comité de Vigilancia o no tienes plata”, es el razonamiento implícito a esta decisión política. Como se comprende, en poco más de un par de meses teníamos en portada de periódico el titular que

anunciaba el éxito de la LPP en su cruzada a favor del control: cerca de 300 Comités de Vigilancia estaban finalmente constituidos.

Cabe comentar únicamente que esta primera conformación del Comité marcó un sello de partida en buena dosis arbitrario. ¿Fue una elección verdaderamente democrática? ¿se consiguió, siquiera, difundir la LPP y con ella lo que se pretendía lograr con el Comité de Vigilancia? ¿se sabía lo que era el Comité de Vigilancia? Posiblemente la respuesta no sea tan gratificante y desluzca un tanto la representatividad del Comité. Problema considerable, indudablemente, que posiblemente haya sido subsanado en las subsiguientes convocatorias para su conformación, pero que dejan un amplio margen de incertidumbre sobre su auténtica representatividad.

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

Asimismo, conviene recordar que la creación y funcionamiento del Comité depende de la marcha integral del proceso de descentralización

municipal. Un aspecto resalta en particular: la distritación municipal. El objetivo de esta división era organizar racionalmente el territorio municipal evitando la proliferación indiscriminada de cantones. Cantones con población de no más de una centena de habitantes y otros con más de tres o cuatro mil habitantes. Y ambos, de acuerdo al artículo 10 de la LPP, cuentan por igual con un representante al Comité. Sobrerepresentación y subrepresentación son las inmediatas y obvias consecuencias de este escenario cantonal caótico⁵. Efecto que impide un equilibrio deseable al interior del Comité con la consecuente merma de efectividad en su funcionamiento. Es esta distritación la que ha adolecido de errores que desvirtúan el sentido del Comité. Municipios que han conformado más distritos urbanos con el propósito de contar con más representantes urbanos perjudicando la inserción de poblaciones rurales que quedan simplemente marginadas⁶, son un ejemplo de ello.

Otro elemento de mención es la ambigüedad en su rol⁷. Muchos comités confunden su función de control con aquellas más propias del Concejo Municipal, vale decir, emprenden labores de fiscalización que las más de las veces adquieren ribetes policíacos con alcaldes perseguidos como virtuales delincuentes. Esta relación empobrece el control social, que termina relegado a un puntilloso seguimiento

5 Cf. SNPP, *Manual de Distritación*, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1995.

6 Diego Ayo, “Los distritos municipales”, en G. Rojas y Laurent Thevoz (coord.), *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 1997, pp.27-61

7 Rita Kotov, *Monitoreo Participativo y Control Social*, GTZ, La Paz, 2001.

instrumental, mas no de los impactos de las políticas públicas implementadas: ¿se han incluido las demandas en el POA? ¿el POA responde al PDM? ¿se ejecutaron los recursos? Preguntas todas válidas pero incapaces de medir el mediano plazo. Resultaría razonable complementar estas interrogantes con otras más visionarias que fijen el lente en el mediano y largo plazos: ¿han bajado los índices de mortalidad? ¿ha mejorado la asistencia escolar en el municipio? ¿contamos con viviendas para las poblaciones más alejadas de la sección? El control social debe adoptar este enfoque que finalmente nos cuestione lo que constituye el meollo de la descentralización municipal: ¿vive mejor el boliviano después de la arremetida municipal? Lo contrario es recaer en una obsesión por el instrumento como fin en sí mismo, cuyas consecuencias policiales destiñen la buena faena de los vigilantes.

Más no toda esta confusión tiene que ver con la asunción de competencias fiscalizadoras, que por cierto ha motivado la propuesta de fusión del Concejo —un Concejo de concejales elegidos en circunscripciones uninominales⁸— con el Comité de Vigilancia, sino que tampoco quedan claramente delimitadas las tareas del Comité, que en lo que es el ciclo de la planificación participativa —desde el recojo de demandas hasta la rendición de cuentas, pasando por su

8 M. Galindo ya el año 1995 comentaba que con el transcurrir del tiempo el Comité sería subsumido por un gobierno municipal verdaderamente representativo; M. Galindo, "Contradicciones que la Participación Popular intenta resolver", en Mario Arrieta, F. Mayorga y M. Galindo, *Participación Popular y desarrollo rural*, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural, La Paz, 1995, pp.45-61.

inclusión en el POA- no acaba de establecer sus prioridades: ¿importa más levantar las demandas? ¿o permitir que éstas sean incluidas en el POA? ¿pedir informes de gestión? La pregunta de fondo apunta a observar dónde es que se debe incidir más. La respuesta de escritorio aconsejaría atender el ciclo en su conjunto, pero la realidad menos afín con pulcros diseños amerita una adecuada priorización que hoy en día no tiene lugar. Se carece, por ende, de estrategias medianamente claras de injerencia en la planificación participativa.

A estos áridos problemas se añaden otros de funcionamiento ciertamente más conocidos (por lo que no los expondré aquí): el poco bagaje técnico de sus componentes, la tendencia al hiperpresidencialismo —concentración de tareas en el presidente del Comité de Vigilancia—, la escasez de recursos, la politización/partidización a la que están sometidos⁹, la mitificación que se hace de su labor y que termina convirtiéndolo en un imprescindible comodín en diversas normas de contenido igualmente diverso, entre los más importantes. ¿Quién podría dudar de la importancia de estas dificultades? Seguramente nadie. Sin embargo, merecen una atención menor a lo que considero el verdadero obstáculo —más allá de los problemas estructurales antes mencionados que requerirán una paulatina como larga atención— en el funcionamiento del Comité: la sobredimensionada dependencia

9 Cf. Marco Guzmán Boutier, "Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social" en G. Rojas y Laurent Thevoz (coord.), *Participación Popular: Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 1997pp.135-153

respecto del Estado¹⁰. Un Estado que atiende sus demandas sin exigirle contraparte alguna.

Un Estado que además –segundo aspecto crucial a ser desarrollado en el siguiente acápite- adquiere rostro materno respecto al actor que aquí nos compete: el Comité de Vigilancia, criatura del Estado, hijo predilecto.

-----●
¹⁰ José Blanes y D. Ayo, "Participación social y modernización del Estado", en Carlos Toranzo (ed.), *Las paradojas de la participación*, OXFAM, La Paz, 1999, pp.47-58.

Resumen

- 1 Los problemas del Comité de Vigilancia han sido monopolizados a un recurrente pedido de los mismos vigilantes: "necesitamos dinero para poder funcionar". Sin embargo, las debilidades y dificultades no quedan reducidas a una simple discusión financiera. Debe quedar claramente establecido que la carencia de recursos económicos es sólo un problema, crucial sin dudas pero no el único, además de otros que merecen ser visibilizados.
- 2 El Estado ha creado al Comité de Vigilancia; el Comité es una oferta del Estado antes que una demanda social. Oferta que además es permanentemente fortalecida "desde arriba" con sinfín de talleres de capacitación pero fundamentalmente con la cesión de recursos que el Estado ha impulsado a través de la constitución del Fondo de Control Social.
- 3 La conformación del Comité de Vigilancia adoleció de una notoria dificultad: la incompatibilidad de los tiempos políticos respecto a los tiempos sociales. La lógica gubernamental requería contar con 314 Comités –la imagen de un control en ciernes resultaba atractiva

para la Cooperación Internacional y por tanto imprescindible para el gobierno- que fueron erigidos no necesariamente en forma democrática y de acuerdo al “ritmo social”. Actualmente no disponemos de estudios sobre los procesos electorarios al Comité de Vigilancia.

4 El entrelazamiento del control social a través del Comité con otros elementos del proceso como la distritación municipal afecta(ro)n la buena marcha de este órgano social en tanto predominó, y lo hace aún, una (caótica) organización territorial cantonal con cantones minúsculos frente a sus pares enormes que derivan en una subrepresentación o sobrerepresentación en el Comité.

5 Hay serias dificultades en la definición de su rol que o se confunde con la fiscalización que realiza el Concejo o no se prioriza de acuerdo a las fases que caracterizan a la planificación participativa. En el primer caso, esta tergiversación en sus competencias han derivado en un enfoque casi policial del control social que olvida el mediano y largo plazos como ejes centrales de esta tarea, vale decir, los vigilantes deberían no sólo saber el grado de ejecución de los recursos, sino también si las tasas de ausentismo escolar o de mortalidad infantil vienen mejorando. Contaríamos con un control orientado al impacto más que a la coyuntura.

En el segundo caso, en la variada gama de municipios existentes, con seguridad algunas fases son más importantes que otras (en

algún municipio será vital el recojo democrático de demandas mientras en otro es más urgente incluir las demandas sociales en el POA); cuestión que queda postergada y que tiene que ver con la ausencia de estrategias de planificación adecuada para relacionarse con el Gobierno Municipal.

6 También deben apuntarse problemas más específicos (y de funcionamiento ante todo) como el poco bagaje técnico de sus componentes, la tendencia al hiperpresidencialismo –concentración de tareas en el presidente del Comité de Vigilancia-, la escasez de recursos o la politización/partidización a la que están sometidos

II Fase de manifestación de la “otra sociedad”

-Sociedad fundacional- o de visibilización del “modelo social-corporativo” de control social (efectos sociopolíticos de respuesta a la LPP y LM)

Hay otros aspectos no menos desafiantes que cuestionan la validez misma del instrumento de control inventado y promovido por la LPP. El primero tiene que ver con el formato uniformizador del Comité. Representa una forma de control. Una forma de participación. Una única forma de control y una única forma de participación¹¹. Seguramente poco compatible, en diversas ocasiones, con las formas locales de control y participación. Formas, estas últimas, que ven en el Comité de Vigilancia un instrumento artificial de control y participación. Un instrumento creado “desde arriba” que hasta colisiona con las organizaciones sociales tradicionalmente existentes (Federaciones Vecinales o Centrales Agrarias) en un conflicto entre la legitimidad legal del Comité y la legitimidad histórica de sus contendientes. De no darse un encuentro entre lo legal y lo social (por brindar una diferenciación descriptiva posiblemente no del todo correcta), el horizonte del Comité es poco alentador.

De ese modo, también debemos preguntarnos en qué medida una

11 Felix Patzi, *Insurgencia y sumisión. Movimientos indigeno-campesinos (1983-1998)*, Comuna, La Paz, 1999.

organización que de acuerdo a lo que manda la letra muerta debería representar al área urbana tanto como al área rural, está en condiciones de servir de bisagra a ambos subterritorios municipales¹². Las diferencias culturales entre el pueblo y las comunidades, por mencionar un conflicto de severo sesgo señorial/colonial, difícilmente podrían menguar con la intervención de esta nueva institución. En este caso, creo, la debilidad reside en el diseño de la sección de provincia que coaligó territorios poco compatibles entre sí en una misma jurisdicción¹³. Posiblemente el nacimiento de nuevos municipios más cercanos a ciertas identidades sociales previamente existentes facilitará el surgimiento de Comités más representativos. Hoy, sin embargo, estas cuestiones de fondo traban el buen desempeño de esta tan “vendida” organización social.

En todo caso, esta introducción al tópico discutido merece tres consideraciones fundamentales.

La primera consideración tiene que ver con la recepción diferenciada que la sociedad brinda a cualquier esfuerzo estatal. La recepción de la Ley no es la misma para un araona de 65 años que para un joven de clase media de la zona sur de La Paz. Semejante verdad de perogrullo no lo es tanto al momento de definir cuestiones de ley que pringan de un contenido uniformizador al proceso cuya respuesta,

12 Rolando Sánchez Serrano, *El impulso de la dinámica social. El reto del Comité de Vigilancia en el control de asuntos públicos*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 2000.
13 F. Barrios, *El futuro de las ONG's o las ONG's del futuro*, Plural-CIDRE, La Paz, p.26.

20) sin embargo, es ampliamente variada inclusive dentro de contornos culturales similares¹⁴. Variación que tiene asidero, en buena parte, en las marcadas diferencias socioculturales existentes (aunque también en los personalísimos caprichos de las autoridades de turno), que en sus prácticas cotidianas –obviamente previas a la ley– denotaban formas participativas (el control es un ámbito de participación) singulares que hoy en día se repiten incesantemente y que –hay que enfatizar– no encuadran en el modelo participativo (y de control) esbozado en la normativa. Se trata de formas de democracia directa que según la sección de provincia adquiere diversos nombres: Asamblea Municipal, Cabildo Municipal, Reunión General de la Marka y demás¹⁵. Se cuenta con registros de más de una centena de municipios que habrían incurrido en estas prácticas¹⁶, lo que evidencia su carácter notoriamente difundido. Conclusión: a una forma de participación y control –la estatal– se contraponen formas, sino antagónicas – las formas de participación y control vía bloqueo y marcha del Mallku en el denominado Septiembre Negro– al menos diferentes de participación que ameritan su consideración.

14 Es el caso de los Guarani del Izozo y de Karaguaycho que responden de forma muy diferente a la ley; cf. Marina Hoyos y José Blanes, "La participación social y política en el mundo guaraní", en Carlos Toranzo (ed.), *Las paradojas de la participación*, OXFAM, La Paz, 1999, pp.135-155.

15 Cf. Al respecto una última investigación con tres estudios de caso: Huayllamarca, Cruz de Machacamarca y Choquecota que ilustra este argumento en forma clara, Hernán Rodríguez (coord.), *Relación del gobierno municipal con la comunidad*, Dirección de Postgrado e Investigación Científica de la Universidad Técnica de Oruro/Centro de Ecología y Pueblos Andinos/Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, La Paz, 2002.

16 Aunque esta información no se encuentra sistematizada, una cantidad enorme de cartas dirigidas al Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular desde el ámbito municipal confirman lo expresado. Lamentablemente no existe un registro del contenido de estas cartas más que las que el autor ha logrado conservar en su paso por el Viceministerio. Sería interesante realizar un estudio en base a estas olvidadas pero ricas fuentes de información primaria.

Posiblemente la propuesta de Reforma Constitucional del Consejo Ciudadano y la misma Ley modificatoria a la Constitución, al incluir la posibilidad del referéndum, apunten en ese sentido¹⁷.

El tratamiento otorgado al "control social" –segunda consideración– ha consistido en un anhelo –en buena dosis compulsivo– por asentar una estructura legal específica. Sin embargo, la atención ha sido menor cuando nos apartamos del formato legal y de la fijación en los mecanismos de control diseñados y planteamos interrogantes que cuestionan este horizonte "formal": ¿el Comité de Vigilancia funciona deficientemente por qué la ley que lo sustenta tiene vacíos o errores?, ¿son suficientes algunos reparos normativos como puede ser un decreto?, ¿el control es un asunto que se resuelve a través de instrumentos legales?. Creo que si bien las respuestas son positivas –las leyes constituyen parte de la solución– debemos tener en cuenta que el problema es estructural y tiene que ver con la "sociedad de referencia" en la cual se desenvuelve el Comité. Vale decir, se debe distinguir dos niveles de atención al control: "El primer nivel está en la ley, su estructura institucional y la creada por ella y el funcionamiento u operación reglamentado de sus mecanismos; el segundo nivel se refiere a la relación entre el Comité y la sociedad civil"¹⁸. Ello equivale a entender que cualquier remedio debe mirar el largo plazo partiendo de la premisa (trillada en el discurso pero poco comprendida en el

17 Cf. Consejo Ciudadano y Ley Modificatoria a la Constitución Política del Estado.

18 José Blanes, *Los Comités de Vigilancia. Recomendaciones para su fortalecimiento*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, p.9.

reloj político) de que no se puede fundar la sociedad ni sus instituciones por ley. La cosa es más compleja.

Y esa complejidad me motiva a poner sobre el tapete la tesis de que el asunto del control es en realidad sólo un engranaje menor de un tema mayor: ¿quiénes participan en el diseño de las políticas públicas como representantes de la sociedad civil? La respuesta eminentemente formal nuevamente “legaliza” las discusión y nos señala a la OTB como actor protagónico del proceso. En mi criterio, este anclaje legal ha conducido a una suerte de mitificación de la “sociedad territorial” en desmedro de otros actores que tienen presencia en los municipios y no se lo debe ignorar. Hablamos de la denominada “sociedad funcional”, que no es el anverso de la primera, pues bien se puede ser miembro de una OTB y de la Asociación de Ganaderos o del Colegio de Arquitectos simultáneamente, pero que requiere una inmediata atención. Se precisa una auténtica radiografía sociocultural del país. No basta el mapeo sociocultural de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales. Fue un primer gran paso pero a estas alturas es insuficiente. Hay más actores que no por corporativos -muchas veces- deben quedar invisibilizados pues de todos modos, en su aparente invisibilidad, se van apoderando de la dinámica descentralizadora municipal como atestiguan algunos estudios¹⁹. Así

19 En Patacamaya es la Asociación de Lecheros o en San Joaquín y San Ignacio son los ganaderos son los que de una u otra manera consolidan su poder en el Gobierno Municipal; Cf. Felix Patzi, *Desarrollo rural integrado a ciudades intermedias. Constitución y desarrollo del mercado regional de la Provincia Aroma*, 1997, para el primer caso occidental y Wilder Molina y Wigberto Soletto Soletto, *Sociedad local y municipio en el Beni, PIEB-CIDDEBENI*, La Paz, 2002, para el de Beni.

lo evidencian algunas iniciativas que impulsan, por ejemplo, el reconocimiento de actores de índole económica²⁰. En mi criterio, esta inclusión de la Bolivia (municipal) verdaderamente heterogénea que tenemos permitirá entender que el desafío de conseguir un mejor control no reside en el cumplimiento mecánico de las normas: “Ahora hay que meterle al Mecanismo y a los Consejos de Desarrollo Económico y Social”, parece ser la frase de cabecera de los que caminan al ritmo del Estado prioritariamente. No digo que no sea la senda correcta, simplemente clamo por una mayor flexibilidad en la aplicación de las normas.

Es esta inflexibilidad la que conduce a reproducir irreflexivamente el formato municipal del Comité de Vigilancia a escala mancomunitaria. ¿Quién debe controlar en este nivel supramunicipal? El Comité de Vigilancia surge como respuesta casi pavloniana sin tomar en cuenta que un cojo disputando una carrera de cien metros no mejorará su rendimiento si le alargan la pista a doscientos metros. En mi criterio, la mancomunidad se revela como la mejor oportunidad de aperturar el proceso a aquellos actores verdaderamente interesados en llevar adelante este convenio de articulación intermunicipal. Si la mancomunidad es de productores de papa, el directorio deberá estar conformado por paperos o si es una mancomunidad de turismo, el

20 Cf. Iván Arias (coord.), *Municipio productivo, promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal*, PADER, La Paz, 1998; CEPAD, *Comisión de desarrollo económico local. El principio del desarrollo*, CEPAD, Santa Cruz, 2000 y PADER, *Directorio de Organizaciones Económicas Campesinas*, PADER, 2002.

directorio deberá integrar a los empresarios turísticos que impulsen esta iniciativa; y así sucesivamente en función a los actores involucrados directamente con la temática promovida. Ellos serán los mejores controladores al saber que sus contrapartes están en juego.

Argumento que me motiva otra reflexión fundamental: la mejor manera de mejorar el control es precisamente logrando generar contrapartes sociales. Si una comunidad pone al Gobierno Municipal una contraparte “de su bolsillo” para emprender cualquier proyecto que les beneficie, entonces serán ellos mismos los primeros en hacer un adecuado seguimiento a que el convenio firmado con el Gobierno Municipal sea respetado. Cuando el aporte viene desde abajo y no sólo como dádiva institucionalizada del Estado se genera un incentivo inmediato a vigilar que sus recursos (realmente suyos) sean bien utilizados. Se requiere, por ende, establecer mecanismos de este tipo. De lo contrario, se produce un exacerbamiento de la demanda social. Como se fomenta la tendencia a la gratuidad, entonces crece la demanda indiscriminada ocasionando frustraciones sociales de no propiciarse la satisfacción de sus pedidos, que obviamente no tendrá lugar. Sólo una adecuada contraprestación de servicios sociales garantiza la sostenibilidad del proceso en general y el incentivo al control en particular.

Analicemos la tercera consideración. Este afán de definirlo todo armónicamente en el papel y “desde arriba” nos convierte en

bomberos institucionales. A un fuego social se le pone el parche institucional cuya solución inmediata no evita que surjan, casi nomás al doblar la página, nuevos problemas que vuelven a invisibilizarse con nuevos parches institucionales. En concreto: a la necesidad de mejorar la “accountability” (por usar el término más difundido) se ofrece el Comité de Vigilancia como una primera medida de ley, como primera solución institucional. Como no ha funcionado de acuerdo a lo establecido, al menos en la parte técnica, surge la brillante idea de crearle una instancia que los asesore técnicamente: el Consejo Consultivo (Ley 2028); como parece insuficiente y como se empieza a poner en boga lo del “Municipio Productivo” se propicia una nueva ocurrencia: el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CODEPE). Y claro, cuando este Consejo funcione mal –si es que luego de ingentes cantidades de recursos otorgados por la Cooperación se lleguen a constituir unos cuantos- crearemos el Consejo de Consulta al Consejo de Desarrollo. Y así en cadena, sin tocar el meollo del asunto con el riesgo, inclusive, de empeorar la enfermedad con el remedio propuesto como ya se pudo poner en evidencia con la creación del CODEPE que genera un notable celo en el Comité de Vigilancia que ve usurpadas sus funciones y encuentra en esta organización más que su complemento, su potencial rival²¹.

En breve, el control no es sólo un mecanismo. Es una forma de vida, es una filosofía que, creo, el Comité de Vigilancia ha permitido

²¹ Así quedó evidenciado en los talleres de validación de la Ley del Diálogo y en otros talleres departamentales y regionales del Comité de Vigilancia.

acrecentar. Y es aquí donde surge la paradoja: el Comité de Vigilancia propaga un elemento substancial de la democracia, como es la idea de fortalecer el control o lo que se denomina rendición de cuentas, pero sin llegar a consolidar el mecanismo en sí mismo (el Comité de Vigilancia en sí mismo). Desde la puesta en marcha de la LPP el control ha mejorado pero el funcionamiento del Comité de Vigilancia no ha seguido necesariamente el mismo trajín. Así, tenemos que la sociedad comienza a sentar denuncias con mayor asiduidad en juzgados, policía o demás instancias estatales²² no necesariamente intermediados por el Comité pero haciendo caso al espíritu inherente al Comité: la necesidad de controlar a nuestros representantes.

.....●
²² Marco Guzmán Boutier, *art.cit.*

Resumen

- 1 El Comité de Vigilancia constituye la expresión uniformizadora de hacer control. Es una forma única establecida por ley para impulsar el control. De no flexibilizar su contenido a las formas participativas (y de control) locales puede terminar imponiendo un “control oficial” en desmedro de otros existentes (destaca el caso de la Federaciones Vecinales, aunque es claro que no es el único).
- 2 La ambición legal de la LPP, convirtiéndolo en un instrumento de representación de lo urbano y lo rural choca contra una realidad mucho más compleja (y colonial) que encuentra puentes entre estos “dos mundos” de forma ocasional y no desprovista de fuertes dosis de enemistad. La existencia del Comité no borra sólidas estructuras de rivalidad poco representables por este órgano.
- 3 Al “golpe” de la LPP se da un contragolpe social que pone sobre el tapete la necesidad de entender que el control es en realidad un asunto más amplio que tiene que ver con la inclusión

de otros actores en el proceso participativo iniciado, los mismos que tienen sus propias formas de expresión (y de control, obviamente) como ser el Cabildo Municipal o la Asamblea de Comunidades. De no abrirse el Comité a esta heterogeneidad sociocultural dueña de sus propios mecanismos de control y no limitada a la representación territorial que supone la elección del Comité, es difícil creer en un auténtico control verdaderamente eficaz.

4 El control social es más que un mecanismo de control. El control social no es sólo el Comité. En realidad el control tiene que ver con la sociedad existente y su forma de vida. Para ser ilustrativo se podría pensar en un municipio capaz de desplegar un eficiente control social simultáneo a un deficiente funcionamiento del Comité. Por ello no basta con impulsar los órganos de control reconocidos formalmente por ley (Comité y Mecanismo) sino que hay que incluir a otros actores representativos del municipio. Este error se reproduce últimamente en el caso las mancomunidades, espacio al que se ha querido trasladar el mecanismo del Comité de Vigilancia sin más consideración que la legal, sin tomar en cuenta la particularidad de cada mancomunidad y la posibilidad de que aquellos actores que conforman esta organización supramunicipal sean los verdaderos controladores al ser los verdaderos interesados en su constitución y puesta en marcha.

5 Un adecuado control social tendrá lugar en tanto se exijan contrapartes sociales que generen incentivos inmediatos al control. Vale decir, aquella comunidad que colabore con sus propios recursos en la prestación de algún servicio o en la ejecución de alguna obra tendrá un incentivo inmediato a controlar que sus aportes sean bien invertidos. Se requiere generar mecanismos de otorgación de contrapartes sociales.

6 Predomina una tendencia institucionalista que soluciona un problema de ley con otra ley que al poco tiempo atiende sus debilidades con más normatividad sin atinar al problema de fondo. Por ello, a la falta de control se inventó el Comité que luego –soluciones típicas “desde arriba”- encontró su complemento en el Consejo Consultivo como Consejo de asesoramiento técnico y después en el Consejo de Desarrollo Económico y Social que posteriormente... así, en una dinámica institucionalista poco incluyente de lo social.

III Fase de nacionalización del control²³

o de nacimiento del “modelo Cooperación Internacional/Iglesia” del control social.

La vieja sociedad civil representada por los sindicatos inició su declive en los prolegómenos de un sistema de libre mercado allá por el año 1985, fecha del albor del réquiem sindical que asoma sus últimas miradas, cada vez más borrosas, con el advenimiento de la Bolivia descentralizada. Sin embargo, los dolores del parto no trajeron la alegría de una nueva criatura. La municipalización del país corroyó al añejo actor social sin catapultar todavía actor (contrahegemónico) alguno. Al menos no un actor en versión nacional. La fe puesta en las partículas municipales atomizó la politicidad y la posibilidad de hablar con el Estado de “tú a tú”; la posibilidad de contraponerse al Estado en igualdad de condiciones.

La realidad, siempre más creativa que la propia imaginación ha superado, al menos lo intenta, esta impronta de partida. En el caso de los gobiernos municipales ha “departamentalizado” la política a través del surgimiento de las Asociaciones Departamentales y ha

23 Por nacionalización entendemos la posibilidad de un órgano de la sociedad civil de dialogar con el Estado no ya en un plano sólo local sino departamental y hasta nacional. De ese modo se “nacionaliza” el control.

“nacionalizado” la misma a través de la conformación de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) o de la Asociación de Municipios de Bolivia. Nuevos actores se abren paso con prometedora contundencia en la decisión conjunta de las políticas a ser implementadas aunque con riesgos inherentes a inscribirse en los formatos corporativos de las prácticas políticas tradicionales. Quedó así demostrado en la discusión de los anteproyectos de la Ley del Diálogo en los que intervino la sociedad civil a través de estos nuevos actores municipales de raigambre departamental y nacional. Su sola presencia marcó un hito en el proceder de la gestión pública nutrida de nuevas voces. Nuevas opiniones que tiñeron esta ley con un sello distintivo: el diálogo; la necesidad de buscar y encontrar consensos. A diferencia del sesgo tecnocrático de la LPP²⁴, cuyo origen consigna más de una centena de borradores²⁵ de ley trabajados y pulidos entre un reducido equipo de técnicos a la cabeza —por cierto bastante puntillosa y obsesivamente detallista— del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, esta ley generó una dinámica profundamente democratizadora. No cabe duda que este efecto benéfico estuvo acompañado del riesgo de corporativización también presente, con una FAM pronta a comportarse a la vieja usanza sindical, oponiéndose a cuanta iniciativa se ponía en pie sin más argumento que el de defender la mentada autonomía municipal²⁶. Sin entrar en detalles

24 Merilee Grindle, *Audacious reforms. Institutional invention and democracy in Latin America*, John Hopkins University, Baltimore, 2000, cap. 5-6.

25 R. Ardaya, “El fortalecimiento municipal para la Participación Popular”, en SNPP-PNUD, *Apre(he)ndiendo la Participación Popular*, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1996.

26 Sobre este aspecto resulta ilustrativo el texto de Vladimir Ameller, *Diálogo para la descentralización. Provocaciones, avances y desencuentros*, COSUDE, La Paz, 2002.

al respecto, solo basta tener en cuenta que este avance en la politicidad municipal no quedó confinado sólo a estos actores. Hay otro actor con similar capacidad de cohesión de la política: el Mecanismo de Control Social. Actor surgido al calor del llamado Diálogo Nacional. Hasta el presente el control, aún de haber sido efectivo, no excedió los contornos municipales. Este actor aporta el mismo beneficio nacionalizador o departamentalizador en el espacio del control que el descrito anteriormente en el ámbito del Gobierno Municipal. Importa pues la analogía y se justifica esta introducción. Sin embargo, esta “ganancia” respecto a la LPP y sus añadidos legales reproducen algunas de las falencias acometidas en torno al Comité de Vigilancia con la diferencia que el padrino de turno es otro: la Iglesia y la Cooperación. No es exactamente la misma situación, como veremos, pero algo hay de copia fiel del original aunque con diferente escenario y con matices en la actuación que merecen reflexión.

En primer lugar, surge la primera pregunta: ¿por qué una iniciativa social debe tener respaldo de ley? Tengamos en cuenta que el Mecanismo no sólo está reconocido en la Ley 2235, sino que la misma reglamentación de su funcionamiento exigió entre cinco a seis meses de diálogo constante con altos, medianos y bajos personeros de la Iglesia. Este afán por el detalle normativo y por el trasfondo idiosincrático inserto en ello: “lo que está en ley existe, lo demás no”, se sintetiza en estas interminables reuniones de definición de

los derechos y deberes que les tocaría asumir²⁷. En mi criterio hay algo de esa coptación estatal que vimos con el Comité de Vigilancia. Una extraña coptación, en todo caso, pues se requiere del Estado para tener presencia (legitimidad se llama)²⁸ institucional pero se lo confronta ni bien se tiene la oportunidad²⁹. Resulta una actitud a momentos esquizofrénica que sigue haciendo del Estado la madre del cordero con el agravante que en la criatura se percibe un instinto entre natural, al buscar adquirir una identidad singular independiente de su padre, y perversa, al simplemente negar esta paternidad³⁰. Esta última es la que tiende a dominar pues el imperativo de no verse “contagiado” por el Estado hace de estas instituciones irreconciliables críticos del Estado casi en una lógica dualizadora capaz de parapetarlos como sustitutos paralelos al Estado³¹.

En segundo lugar, se percibe el dejo de fundamentalismo institucionalista comentado. Como una institución estatal no funciona se crea otra en una dinámica en cadena que sólo acaba cuando la sociedad real explota y la sociedad “moderna” (la creada por ley) vive sólo en el papel. Aunque esta explosión no ha tenido lugar, si

27 El autor estuvo a cargo de la tarea de elaborar el decreto de control aludido y sabe de las largas jornadas que se tuvo que pasar para dar a luz esta disposición.

28 Basta ver a los representantes del Comité de Vigilancia exigiendo al Viceministerio del ramo les brinde un carnet como vigilantes para su “verdadero” reconocimiento.

29 En muchos municipios hemos sido testigos de un enfrentamiento “suma cero” entre el Gobierno Municipal y el Comité de Vigilancia.

30 Nuestra historia ya vivió algo similar con la creación estatal de la COB y su posterior antiestatismo recalitrante.

31 Javier Medina defiende esta posición; cf. j. Medina, *Manifiesto municipalista. Hacia una democracia participativa*, Ed. Garza Azul, La Paz, 2002..

lo ha tenido el reemplazo que se quiere propiciar con el Mecanismo. Sólo un pudor comprensible -sería admitir que los recursos facilitados como Cooperación han tenido poca utilidad- hace entrever que queda ya poca esperanza en el Comité. La Ley del Diálogo permite la “invasión” de esta instancia, así sea en forma sutil, en el nivel municipal³², preanunciando la muerte civil del Comité (y el seguro conflicto de competencias que se propiciarán muy pronto). En todo caso, lo que quiero enfatizar es que al funcionamiento débil del primer invento se superpone un segundo invento que equivoca nuevamente el camino –o al menos lo simplifica- asumiendo que con el cambio de actor se resuelve el problema. Ya cesó el boom de la Participación Popular. Hoy los vientos soplan a favor de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (aunque ya no tanto con el ascenso del gobierno encabezado por Sánchez de Lozada) que brinda nuevos desafíos sin resolver, sin embargo, los previos: ¿qué hacemos con el Comité de Vigilancia ahora que los ojos están puestos en el Mecanismo?

En tercer lugar, se procede con el mismo entusiasmo asistencialista que en el caso del Comité. Lo que fue el Fondo de Control Social al Comité de Vigilancia, es al Mecanismo de Control Social la cantidad de recursos que otorga la cooperación³³. Es un guiño de ojo con la

32 El Art.30 párrafo b reza lo siguiente como atribución del Mecanismo: “Acordar con el Poder Ejecutivo los indicadores de gestión que se utilizarán para evaluar los resultados, efectos e impactos de la EBRP en los niveles nacional, departamental y municipal (negritas mías).

33 Información confidencial de un miembro del Mecanismo.

Iglesia Católica que pone en evidencia una verdad sólo cierta en el marco de un Estado débil como el boliviano: la Iglesia y la Cooperación definen, en buen grado, el curso de las políticas públicas en el país³⁴. No es que la Cooperación no haya estado antes involucrada en el devenir de la descentralización (que fue fundamental para lanzar a la palestra la LPP) sólo que ahora tiene menos empacho en mostrarse más autónoma, menos consensuadora, más capaz de lograr un paralelo societal de la democracia pactada. Un pacto con la Iglesia que deja entrever el razonamiento de fondo: “el gobierno no sirve, su democracia sirve sólo parcialmente y sus pactos sólo generan corrupción”, cuyo efecto obvio es procurar llenar esa ausencia estatal con un diseño propio.

Finalmente, a estas similitudes con el Comité, le sigue una disparidad: a la poca flexibilidad en la elección del Comité de Vigilancia se contraponen la apertura indiscriminada del Mecanismo a cuanta organización quiera participar. De la inflexibilidad de la LPP a la extrema flexibilidad de la Ley del Diálogo hay una notable brecha. Este abrir de compuertas, si bien podría resultar, al menos teóricamente, altamente democrático, posibilita dar asilo a viejos dirigentes sindicales de reconocida ineptitud y ambición personal que medran en este novedoso espacio por nuevas oportunidades para hacer de la política el mejor canal de subsistencia. De ese modo,

34 Comentario de Carlos Hugo Molina en Seminario de Descentralización organizado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible el 16 de diciembre de 2001.

la composición interna termina albergando no sólo auténticos convencidos de la bonanza democrática y la necesidad de consolidarla constructivamente, sino también a radicales indigenistas, marxistas y demás laya de fundamentalistas que encuentran en el Mecanismo un nuevo instrumento de reciclaje. Muchos de aquellos que no acabaron como defensores de la sagrada hoja de la coca, acaban como miembros del Mecanismo de Control Social.

Resumen

- 1 La existencia del Mecanismo de Control Social permite expandir el radio del control social del nivel municipal al nivel departamental y nacional, logrando una cohesión de la política, altamente positiva a efectos de evitar, aún en el caso de tratarse de un Comité de Vigilancia exitoso, la fragmentación en su incidencia, restringida al municipio, que termina constituyendo una franja territorial infranqueable de participación social. Hoy, la atribución en el control adquiere un aspecto más integral de la marcha de la gestión pública.
- 2 La conformación del Mecanismo de Control Social de la mano del Estado –la ley es la que da el carácter formal a un actor social- exhibe en principio una paradójica estatización de la sociedad controladora –“lo que no está en ley no existe”- a tiempo de promover una actitud de búsqueda de singularidad al margen del Estado que puede terminar ocasionando una conflictividad “suma cero” entre el Mecanismo y el Estado. El Mecanismo al procurar “zafarse” de este sello genético podría acabar confrontando al Estado de manera directa en una posición de “Estado paralelo”.

3 Resulta útil expandir el control a esferas estatales superiores siempre y cuando esta tendencia no parta de cero y supla lo existente. Al parecer, hay un consenso no expresado formalmente de que el Comité de Vigilancia no funciona (o lo hace deficientemente); razonamiento que conduce a crear una nueva institución: el Mecanismo que de acuerdo a ley tiene injerencia incluso en el nivel municipal. Sin tener una radiografía exacta del Comité que permita corregir sus debilidades caemos en el encanto fácil de una nueva aventura, en esa lógica de remediar el problema (o posponerlo, más bien), creando más instituciones sin “reparar” la ya existentes.

38

4 Se deja entrever la mantención de una lógica asistencialista hacia el Mecanismo. Lo que fueron centenares de talleres y en particular lo que fue el Fondo de Control Social al Comité, es lo que hoy en día son donaciones de la cooperación al Mecanismo.

5 A diferencia de la inflexibilidad legal para elegir representantes al Comité de Vigilancia en base a criterios territoriales, el Mecanismo abre sus puertas a cuanta organización se presente, con el riesgo de absorber variada gama de oportunistas que ven en esta institución un nuevo instrumento de subsistencia (política).

IV Fase de competencia e inclusión de otros actores en el control o “modelo competitivo y democrático” del control social

Dos puntos están en la agenda: **I)** la necesidad de fomentar mayor competencia, no sólo en el control en particular, sino en la dinámica descentralizadora en general y **II)** la necesidad de flexibilizar la normatividad posibilitando el ingreso de otros actores y, consecuentemente, de sus respectivas prácticas y valores en lo que es el proceso en general y en el ámbito del control en particular. Me explico. Conviene comenzar enfatizando que no son los únicos puntos en la agenda, pero seguramente si son los de mayor importancia.

39

I) Competencia e incentivos. El proceso no promueve un espíritu emprendedor. Promueve, por el contrario, la pasividad gubernamental tanto como la pasividad social. Al no existir mecanismos de incentivo para un mejor rendimiento gubernamental o para un mayor involucramiento social en los procesos de toma de decisión, las variaciones en estas actividades en diversos municipios no afectan el tratamiento que reciben del gobierno central que es exactamente el mismo independientemente de la buena/mala voluntad y (in)capacidad del alcalde o del (des)interés de la población. Mejores

o peores resultados son medidos con la misma vara desde el ámbito nacional. Un municipio que reduce sus índices de mortalidad gracias a las meritorias gestiones de un determinado Gobierno Municipal que ha focalizado responsablemente sus recursos de inversión en el área de salud recibe igual cantidad de recursos que aquel municipio que ha priorizado el destino de su capital en la compra de muebles, cuadros y lámparas que otorgan una envidiable estética a la oficina del alcalde pero repercuten poco en la vida de población. No se premia la eficiencia. A decir de un famoso tango: “cualquiera es un señor, cualquiera es un ladrón”.

40

Conviene mencionar un ejemplo que ilustra esta situación. Tiene que ver con la capacidad recaudatoria municipal³⁵. Hemos comprobado que el esfuerzo fiscal que realizan algunos municipios encuentra un rostro adverso en la incapacidad o falta de voluntad de otros gobiernos para emprender similar tarea. En la lógica de no pocas autoridades edilés —comprensible desde una perspectiva de “rational choice”— cobrar impuestos es restarse popularidad. No cobrar reduce ingresos propios, pero esta es una incomodidad menor dada la abundancia de recursos que fluyen desde el nivel central —ya no sólo recursos de coparticipación tributaria, sino aquellos del HIPC y del FPS- en comparación a la merma de votos que tendría lugar en caso de imponerse estrictas medidas de ampliación de la base tributaria. Perder apoyo electoral rebasa cualquier preocupación por incrementar

35 Noemí Lastra, *Recaudación tributaria municipal*, Boletín de Análisis No.5, VPEPP, La Paz, 2002.

el monto de ingresos municipales que de todas maneras el Gran Estado se encarga de diluir.

Los efectos de esta pasividad fiscal no se reducen a cuentas financieras menos abultadas. Hay efectos políticos altamente perjudiciales entre los que destaca la dejadez social casi involuntaria y hasta cándida que observa el pasado (antes de la LPP) de contribuyente al desarrollo regional como un hecho negativo que hoy en día, “afortunadamente” adquiere ribetes de absoluta gratuidad. “Con la LPP ya ni siquiera tenemos que poner contrapartes”, me comentaba emocionado un habitante de área rural. La población no sólo no aportaría contrapartes —o tendería a ello- sino que además este comportamiento no produciría el sinsabor de quien sabe que hace algo perjudicial al desarrollo regional, percibiéndose esta pasividad, más bien, como algo altamente positivo. Resultado final: crecimiento desmesurado de las demandas. Participación excesiva en sentido de queja³⁶. Sobreciudadanización nociva para un adecuado funcionamiento democrático³⁷.

41

Con la reflexión anterior pretendo mostrar que analizar al Comité de Vigilancia sin situarlo en el contexto mayor es absurdo. Es preciso dejar sentada una primera conclusión: el proceso carece de una institucionalidad de dotación de incentivos. La mención a la recaudación es sólo una. Hay varias: recibe igual quien mima a su personal dándole

36 Martín Tanaka, *Participación Popular en políticas sociales*, IEP, Lima, 2001.
37 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, pp.32ss.

estabilidad laboral que quien no lo hace; pesa igual el que desconcentra recursos a distritos indígenas que quien no lo hace; equilibra la balanza con similar empuje quien promueve economías de escala (microregiones o mancomunidades) que quien no lo hace. Absurdo. Se requieren incentivos. Obviamente el tratamiento otorgado al Comité de Vigilancia ofrece otro ejemplo ilustrativo del argumento central planteado. El Fondo de Control Social le paga el control, pero sin saber si ha sido bien elegido, si está cooptado por el Gobierno Municipal, si largo etcétera que desnuda una notable falencia: carecemos de una tipología mínima del Comité de Vigilancia que nos permita discernir a quien capacitamos en qué, quién merece más recursos, quién se articula con sus bases, en definitiva, quién es más útil en ese esfuerzo de consolidar el involucramiento de la sociedad civil en el Estado; en el esfuerzo de lograr una mayor “accountability”.

II) Inclusión de otros actores. Aquí hemos sido suficientemente explícitos a lo largo del trabajo y no me extiendo más que enfatizando que la oferta de participación popular del Estado viene siendo apropiada por la sociedad en sus diferentes expresiones tanto sociales como políticas. Se trata de un proceso reivindicativo y contestatario desde la sociedad hacia el Estado. Un proceso que define un nuevo tiempo, “el tiempo de las formas diferenciadas de apropiación de la Participación Popular y el municipalismo”³⁸. No

38 José Blanes, *El Comité...*

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

En ese sentido, consideramos que se debe trascender hacia una reforma de ley que posibilite integrar a otros actores en el proceso, ya sea a través del Comité como la opción más conservadora o sin intermediación alguna³⁹, como la opción más radical. Reforma que además posibilite pelear por una bolsa de recursos que se otorgarían en función al mérito, sin desconocer los necesarios parámetros de equidad que deben estar presentes pero enfatizando el clamor por una mayor eficiencia.

39 Una propuesta así es la que sugiere Franz Barrios en su texto ONG's ...

Resumen

Dos elementos resultan cruciales para fomentar el control social.

- 1 La dotación de incentivos al control: “el Comité que mejor controla recibe más recursos o mayor asistencia técnica”. Debemos evitar el actual estado de la descentralización (municipal) que ha fomentado una notoria pasividad gubernamental y social.
- 2 La inclusión de otros actores sociales en los mecanismos de control diseñados, en el caso del Comité de Vigilancia y una transparente inclusión de actores en el caso del Mecanismo, hasta hoy receptáculo de diversidad de actores no siempre tan convencidos de los valores democráticos vigentes.

Conclusiones

Habiendo contextualizado la importancia del control, para concluir intentaré fijar tres escenarios de marcha del control social en Bolivia.

- 1 El escenario del statu quo. En mi criterio, es el escenario más factible y simultáneamente el más pernicioso. Consiste en mantener el estado actual de las cosas. Respecto al Comité implica continuar con el “tallerismo” recalcitrante y –nuevo desafío- promover la conformación igualmente instrumental (el proceso mantiene un sesgo fuertemente instrumental creando mecanismos como el PDM, el Comité, el Distrito, sin conocer su impacto real en una lógica que da prioridad al instrumento sobre los resultados) pero poco efectiva de los Consejos de Desarrollo Económico y Productivo, para satisfacción de las autoridades de turno: “ya tenemos 80 Consejos...ya tenemos 122...ya estamos por los 200...” A esto se añade un gigantesco riesgo: la intervención de los apologetas del modelo que ven que la gestión pasada ha retrocedido en el largo camino de la descentralización y que ellos son los

encargados de salvar su marcha, los llamados a hacer volver al redil al malogrado proceso. Confunden la poca atención que el gobierno central otorgó al proceso -excepción del último año- con las transformaciones que de todas maneras han tenido lugar en el ámbito municipal que sin lugar a dudas avanza por cuenta propia. De ese modo, un “necesario retorno al pasado” sería caer en un simplismo fundamentalista altamente nocivo para la marcha del proceso.

Respecto al Mecanismo, es evidente que su funcionamiento es más una promesa a futuro que una realidad más o menos moldeada. Sin embargo, es preciso situar esta institución en este primer escenario. En ese sentido, es evidente que lo más probable es que no se modifique el actual estado de las cosas, caracterizado por diversos elementos como ser la otorgación asistencialista de recursos para su funcionamiento desde ámbitos de la Cooperación Internacional, la paulatina pero cada vez más pausable confrontación del Mecanismo con el Estado (un Mecanismo que crece cuando el Estado decrece, respaldado en su alta legitimidad al contar con el apoyo de la Iglesia y la Cooperación), la inclusión de diversos actores sociales con necesidad de reciclarse políticamente tomando la oportunidad de pertenecer al Mecanismo como una oportunidad casi personal de supervivencia política, entre otros elementos que merecen una mayor reflexión.

2 El escenario progresivo. Considero que este escenario es menos probable aunque no es descartable su posible puesta en marcha. Consiste en emprender una modificación substancial en el Fondo de Control Social como preliminar reforma e hilo del ovillo de más audaces medidas de fortalecimiento. Consideramos que estos recursos deberían ir a una bolsa común que fije techos asignativos para los Comités de Vigilancia, que de cumplir ciertos requisitos de eficiencia harían uso diferenciado de este dinero. No se desconoce que los montos asignados por Comité en sus respectivos techos asignativos deberían incluir criterios de equidad, vale decir, que municipios más pobres tendrían una asignación mayor de recursos, sujetos, sin embargo, al rendimiento individual de cada uno de ellos. El que alcance a cumplir los parámetros delineados recibiría más recursos. Esta medida posibilitaría además contar con una radiografía nítida de los Comités de Vigilancia; aquellos que cumplen con los requisitos y “ganan” sus recursos recibirían menos atención del Estado que aquellos que demuestren dificultad en el copamiento del total de su techo asignativo. Es decir, lograríamos promover una capacitación diferenciada desde el Estado, sabiendo a ciencia cierta cuáles rinden y cuáles fallan.

En este escenario no visualizamos, dada su notoriedad y prestigio actuales, modificaciones en torno al Mecanismo. La

lógica imperante apunta a señalar que es muy pronto para cambiar algo que aún no funciona. Sin embargo, esta lógica posiblemente no sea la misma de aquí a cinco seis años cuando se intenten emprender mejoras que hoy en día ya están sobre el tapete. La excusa de la novedad invisibiliza problemas evidentes comentados anteriormente.

- 3 El escenario deseable. Es el mejor de los escenarios pero altamente improbable de ser puesto en ejecución. Consiste en crear la misma bolsa de fondos mencionada previamente, que lance a licitación proyectos de control, los mismos que pueden ser ganados por cualquier actor social o institucional en una variada gama que podría ir desde una universidad, entidades ejecutoras, comités de vigilancia, mecanismos de control social y demás. Con ello se lograría poner en práctica lo que hoy constituye una filosofía deseable pero poco operable: la inclusión de diversidad de actores en el proceso. Aquellos que son más eficientes en su región (la licitación podría ser por regiones, es decir, un conjunto de municipios) serían los que realmente actúen. Se quiebra el monopolio del control a tiempo de permitir la inserción diferenciada de actores de acuerdo a las particularidades regionales y municipales.

La dotación de incentivos al proceso que sin desconocer la necesidad de alentar la equidad municipal, sienten las bases

para la competencia entre aquellos que realmente sienten interés por ser parte del control. Vale decir, del enfoque de oferta del control que predomina actualmente, pasaríamos a un enfoque de demanda donde controlen los más aptos e interesados en el tema.

Bibliografía

- Vladimir Ameller, Diálogo para la descentralización. Provocaciones, avances y desengaños, COSUDE, La Paz, 2002.
- Rubén Ardaya, “El fortalecimiento municipal para la Participación Popular”, en SNPP-PNUD, Apre(he)ndiendo la Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1996.
- Iván Arias (coord.), Municipio productivo, promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal, PADER, La Paz, 1998
- Diego Ayo, “Los distritos municipales”, en G. Rojas y Laurent Thevoz (coord.), Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 1997.
- Franz Barrios, El futuro de las ONG´s o las ONG´s del futuro, Plural-CIDRE, La Paz.
- José Blanes, Los Comités de Vigilancia. Recomendaciones para su fortalecimiento, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz.
- José Blanes y D. Ayo, “Participación social y modernización del Estado”, en Carlos Toranzo (ed.), Las paradojas de la participación, OXFAM, La Paz, 1999.
- Noberto Bobbio, El futuro de la democracia, FCE, México, pp.32ss.
- CEPAD, Comisión de desarrollo económico local. El principio del desarrollo, CEPAD, Santa Cruz, 2000
- Mario Galindo, “Contradicciones que la Participación Popular intenta resolver”, en Mario Arrieta, F. Mayorga y M. Galindo, Participación Popular y desarrollo rural, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural, La Paz, 1995.
- Merilee Grindle, Audacious reforms. Institutional invention and democracy in Latin America, John Hopkins University, Baltimore, 2000.
- Marco Guzmán Boutier, “Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social” en G. Rojas y Laurent Thevoz (coord.), Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 1997.
- Marina Hoyos y José Blanes, “La participación social y política en el mundo guaraní”, en Carlos Toranzo (ed.), Las paradojas de la participación, OXFAM, La Paz, 1999.
- Rita Kotov, Monitoreo Participativo y Control Social, GTZ, La Paz, 2001.

- Noemí Lastra, Recaudación tributaria municipal, Boletín de Análisis No.5, VPEPP, La Paz, 2002.
- Javier Medina, Manifiesto municipalista. Hacia una democracia participativa, Ed. Garza Azul, La Paz, 2002.
- Javier Medina, La Participación Popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia. La Paz: SNPP. Serie: Cuadernos de Análisis 1, La Paz, 1995.
- Wilder Molina y Wigberto Soletto, Sociedad local y municipio en el Beni, PIEB-CIDDEBENI, La Paz, 2002.
- PADER, Directorio de Organizaciones Económicas Campesinas, PADER, 2002.
- Felix Patzi, Desarrollo rural integrado a ciudades intermedias. Constitución y desarrollo del mercado regional de la Provincia Aroma, 1997
- Felix Patzi, Insurgencia y sumisión. Movimientos indígena-campesinos (1983-1998), Comuna, La Paz, 1999.
- Rolando Sánchez Serrano, El impulso de la dinámica social. El reto del Comité de Vigilancia en el control de asuntos públicos, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, 2000.

- Hernán Rodríguez (coord.), Relación del Gobierno Municipal con la comunidad, Dirección de Posgrado e Investigación Científica de la Universidad Técnica de Oruro/Centro de Ecología y Pueblos Andinos/Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, La Paz, 2002.
- SNPP, Memoria del Primer Encuentro Nacional de Comités de Vigilancia, SNPP, 1996, La Paz.
- SNPP, Manual de Distritación, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1995.
- Martín Tanaka, Participación Popular en políticas sociales, IEP, Lima, 2001.