



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo Rafael Miriam Bustillos Oscarita C.I. 3328145 L.P.
autor/a de la tesis titulada

Sociedad Civil ORGANIZADA EN LA FORMULACIÓN DE
POLÍTICAS DE ESTADO

mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de

Maestría en Derecho Constitucional y Gestión Pública
Judicial (2013 - 2014)

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los tres ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 4 DE FEBRERO DE 2019.

Firma: [Handwritten Signature]

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

SEDE ACADEMICA LA PAZ



AREA DE DERECHO

MAESTRIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y GESTION PÚBLICA
JUDICIAL

(2013-2014)

***SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN LA FORMULACIÓN DE LAS
POLITICAS DE ESTADO***

RAQUEL MIRIAM BUSTILLOS OSCARITA

La Paz – Bolivia

2019

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ACADÉMICA LA PAZ



AREA DE DERECHO

MAESTRIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y GESTION PÚBLICA
JUDICIAL

(2013-2014)

***SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN LA FORMULACIÓN DE LAS
POLITICAS DE ESTADO***

ALUMNA: RAQUEL MIRIAM BUSTILLOS OSCARITA

TUTOR: Dr. ELIODORO TARQUI CONDORI

La Paz – Bolivia

2019

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Andina Simón Bolívar.

A mi tutor Dr. Eliodoro Tarqui Condori.

A mis padres Renato Bustillos Zeballos y Eva E. Oscarita Valdivia.

A mi esposo Cesar A. Rodríguez Orta.

A mis amigos, colegas y compañeros:

¡GRACIAS POR TODO!

RESUMEN

El presente trabajo describe el grado la participación de la sociedad civil organizada en las entidades públicas con respecto a la formulación de políticas públicas. Al respecto se ha realizado una identificación del grado o nivel de conocimientos que se requieren, la importancia, la influencia y la eficiencia de existir una participación activa; sin embargo, se ha determinado que la participación en sí está restringida al grado de conocimiento previo que los integrantes de la sociedad civil puedan tener.

Con esta condicionante, el mandato constitucional establecido en los artículos 241 y 242.1 de la Constitución Política para la participación de la sociedad civil organizada, no tiene la eficacia que se requiere, siendo que, dadas las condiciones, la participación de la sociedad civil no es lo suficientemente eficiente con respecto al mismo.

Por último, se ha determinado que para que sea eficaz el mandato constitucional es importante el acceso a la información por parte de la sociedad civil, siendo un requisito *sine qua non* para que sus intervenciones sean eficientes en el ejercicio de estos instrumentos de democracia participativa.

INDICE

INDICE.....	1
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPITULO I.....	10
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	10
1.1. Objeto de la investigación.....	10
1.2. Selección y formulación del problema.....	10
1.3. Justificación Teórico Doctrinal.....	10
1.4. Justificación Metodológica.....	12
1.4.1. Método dialéctico.....	12
1.4.2. Método histórico.....	13
1.4.3. Investigación cuantitativa e investigación cualitativa.....	13
1.5. Formulación de la Hipótesis.....	15
1.5.1. Elemento objetivo - Variable dependiente.....	15
1.5.2. Elemento subjetivo - Variable independiente.....	15
1.6. Justificación Práctica.....	15
1.7. Objetivos de la investigación.....	16
1.7.1. Objetivo general.....	16
1.7.2. Objetivos específicos.....	16
1.8. Delimitación espacial.....	16
1.9. Tipo de investigación.....	17
1.10. Técnicas e instrumentos.....	18
1.10.1. Entrevistas.....	18
1.10.2. Revisión de las páginas web en internet.....	19
1.11. Estructura de la Tesis.....	26
CAPITULO II.....	27
REVISIÓN DE LITERATURA.....	27
2.1. Marco Conceptual.....	27
2.1.1. Qué es el Estado.....	27
2.1.2. Qué son Políticas Públicas.....	27
2.1.3. Qué se entiende por democracia.....	28
2.1.4. Qué se entiende por Democracia Representativa.....	30

2.1.5. Qué es democracia participativa.....	31
2.1.6. Los Contrapoderes de la Democracia.	33
2.1.7. Qué se entiende por ciudadanía.....	34
2.1.8. Qué es la participación.	36
2.1.9. Qué se entiende por participación política.	37
2.1.10. Qué se entiende por participación ciudadana.	38
2.1.11. Definición de control social.....	41
2.1.12. Participación y control social en Bolivia.	42
2.1.13. Qué se entiende por Sociedad Civil.	44
2.1.14. Que se entiende por sociedad civil organizada.....	45
2.2. Marco Doctrinario	46
2.3. Marco Histórico	48
2.3.1 Síntesis de la Participación de la Sociedad Civil en Bolivia.	48
2.3.1.1. <i>El control obrero en las minas.</i>	48
2.3.1.2. <i>La Participación Popular y el Mecanismo de Control Social.</i>	51
2.3.1.3. <i>La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso de Cambio.</i>	53
CAPITULO III.....	56
MARCO JURÍDICO	56
3.1. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.	56
3.1.1. <i>El Enfoque de la Democracia Participativa y Democracia Directa.</i>	56
3.1.3. Los Actores de la Sociedad Civil Organizada y Control Social.	60
3.1.4. <i>Los Recursos de Poder de Decisión de la Sociedad Civil Organizada.</i>	62
3.1.5 <i>El Ámbito de Ejercicio de la Sociedad Civil Organizada.</i>	65
3.2. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”	66
3.3. Ley de Participación y Control Social.....	69
3.4. Ley de Gobiernos Autónomos Municipales.	72
3.5. Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.....	74
CAPITULO IV	76
LEGISLACIÓN COMPARADA.....	76
4.1. México	76
4.2. Argentina	77
4.5. Brasil	77
4.4 Perú.....	79
4.5 Ecuador.....	80
4.6. Venezuela	83

4.7. Colombia.....	85
4.8. España	87
<i>CAPITULO V</i>	90
<i>CONCLUSIONES</i>	90
5.1. Con relación al objetivo general	90
5.2. Con relación a los objetivos específicos	93
5.3. Con relación a la Hipótesis	97
5.3.1. Con relación a la variable dependiente.....	97
5.3.2. Con relación a la variable independiente.	97
5.3.3. Con respecto a los aspectos burocráticos de restricción a la participación.	100
5.4. Con relación a los aspectos teóricos	102
<i>CAPITULO VI</i>	107
<i>RECOMENDACIONES Y PROPUESTA</i>	107
6.1. Recomendaciones	107
6.2. Propuesta	108
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	112

LISTADO DE CUADROS

Tabla 1 23

Tabla 2 24

Tabla 3 24

Tabla 4 25

Tabla 5 47

INTRODUCCIÓN

Para la redacción de la Constitución Política del Estado, la Asamblea Constituyente, seguramente tuvo una ardua labor para sistematizar todas las iniciativas de los actores sociales que tenían la esperanza de que sus demandas y necesidades sean insertas en la nueva Carta Magna.

Éste, sin duda, fue un ejercicio en el cual no se había participado desde 1825 con la Asamblea Constituyente, que dio origen a la fundación de la República de Bolivia y la aprobación de su Constitución Política del Estado; además, se debe tomar en cuenta que posteriores reformas constitucionales fueron producto del pensar y decidir de los gobernantes de turno o bien como fue en 1992 una decisión legislativa, a propuesta del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, para reformar varios artículos de la Constitución Política del Estado entrando en vigencia mediante una ley (Ley No. 1585 de 12 de agosto de 1994).

En 2006 con un marco y un objetivo mucho más participativo, ante la oportunidad y la apertura democrática, se convoca al pueblo a la elección y conformación de la Asamblea Constituyente, lo cual motivó en su actor principal, el pueblo, a que muchas de sus demandas sociales tengan como fin ser constitucionalizadas. En muchos casos éstas demandas sociales eran aquello que la población por medio de sus representantes transmitían a los asambleístas constituyentes en la certeza de que eran parte de sus derechos y garantías constitucionales y que, por lo tanto debiera ser parte, de la nueva Constitución que se estaba preparando.

Una de las demandas sociales fue la de incluir la participación de la sociedad civil en las actividades propias de los órganos del estado, buscando una participación imparcial, sobre todo desde el punto de vista exponencial de la materialización de requerimientos y necesidades de la cotidianidad civil, entonces, lo ideal sería una plataforma imparcial de control, fiscalización y regulación a fin de lograr la materialización de sus necesidades y demandas para evitar abusos, parcializaciones o favorecimientos de los operadores, en muchos casos servidores (as) públicos.

La inclusión del título sobre 'Participación y Control Social', con la participación de la 'sociedad civil organizada' como su protagonista principal, en el diseño de políticas públicas, implica una búsqueda para la producción de aportes verdaderamente significativos, que permitan determinar y apoyar sustantivamente lo establecido en la

Constitución Política del Estado; para lo cual es necesario que existan determinados factores y condicionantes que pueden hacer que esta participación sea efectiva y no quede en un simple enunciado inaplicable por la falta de conocimiento y orientación en lo que es el aparato estatal.

En este entendido, la importancia del estudio radica en que la democracia participativa y el ejercicio de los derechos ciudadanos y políticos son fundamentales en la conformación del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia. Los instrumentos que componen y hacen efectiva la democracia participativa, como ser el referéndum, el plebiscito, la revocatoria de mandato, están ampliamente explicados y se entienden perfectamente, porque hay ejercicio y práctica de los mismos. Al contrario, la participación de la sociedad civil organizada y el control social, solo tienen experiencias locales y no así en el contexto de la administración pública central.

Además, para su efectividad e implementación se hace necesario que el principal actor, la sociedad civil organizada, tenga la capacidad de afrontar el reto y de participar efectivamente en lo que reconoce y manda la Constitución. Cabe hacer notar que como antecedentes históricos de la decisión constitucional, la sociedad civil participaba como 'control obrero' de las minas y como 'control social' en los gobiernos municipales; las críticas a los mismos, no son del todo positivas. La imagen que quedó en el primer caso es que no fue implementado y en el segundo caso, se acoplaron a los gobiernos municipales, subordinándose se limitaron a apoyar las decisiones del mismo en desmedro y desvirtuando de esta manera la participación ciudadana en el control social, a cambio de determinadas ventajas (económicas, partidarias, etc.).

Por esta razón, es necesario determinar si la 'participación de la sociedad civil organizada' y el 'control social' deben ser ejercidos con cierto grado de conocimiento en la implementación y la formulación de políticas públicas, tomando en cuenta la diversidad de entidades públicas del estado, las mismas que tienen características propias que en muchos casos son desconocidas incluso para los sectores a los que involucran en su actividad, lo que hace suponer que es mucho más desconocida para los ciudadanos que no son parte de las mismas.

El problema de investigación nace de la inquietud generada de la revisión de la redacción en la Constitución Política del Estado, del TÍTULO VI denominado **PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL**, concretamente la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de las políticas de estado, en contraposición a, la

sociedad civil organizada que en un ejercicio democrático de sus derechos y sin necesidad de que sus integrantes sean servidores (as) públicos (as), puedan ser parte de las entidades e instituciones públicas, aportando a las mismas con sus conocimientos y sobre todo dando luces sobre la perspectiva que se tiene en el papel de administrado (a) de lo que se entiende por la 'formulación de las políticas de Estado', su visión de apoyo y de aporte de conocimientos de la realidad social de todos los habitantes; las singularidades y elementos del tema ameritan su descripción, revisión, análisis y diagnóstico del cumplimiento de la garantía que se está otorgando a los derechos políticos y ciudadanos en el Estado Boliviano.

En cuanto a la motivación de la investigación o el porqué de la misma, está relacionada con la búsqueda de aporte significativo y de la información suficiente que determine si se cumple con el postulado constitucional inmerso en los artículos 241 y 242.1. En consecuencia, es necesario determinar si es posible la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas de estado, si éste enunciado debe ser trabajado desde el punto de vista teórico, o bien, que no está siendo utilizado por los directamente involucrados por el desconocimiento del mismo y la falta de instrumentos que permitan su implementación.

En cuanto al sujeto de análisis, éste se determina en la administración pública, por ser la articuladora entre la ideología gobernante y los requerimientos ciudadanos mediante la implementación de planes de trabajo. En este entendido, se revisó de forma aleatoria, la información institucional de las entidades estatales, radicadas en la Sede de Gobierno (ciudad de La Paz) para determinar el grado de participación de la sociedad civil en las mismas, tomando en cuenta que el aparato estatal es complejo y porque no decirlo, burocrático, que para ser operable, requiere en muchas de sus áreas un grado de conocimiento del manejo y desarrollo de las actividades del mismo.

En cuanto a los integrantes de las organizaciones sociales, pueden ser o son actores circunstanciales y obedecen, en muchos casos, a un mandato popular (lideres) que no es lo mismo que la elección de servidores (as) públicos (as) que son designados y/o elegidos para la dirección y/o el apoyo técnico en base a ciertos requisitos, entre estos, sus conocimientos específicos en determinada área; por lo que al responder a una elección y/o selección institucional, consiguiente sus funciones son netamente técnicas y/o administrativas. Entonces, es necesario que los integrantes de la sociedad civil en general o bien la sociedad civil organizada, estén interiorizados del manejo del aparato

estatal, mas propiamente de sus entidades e instituciones y que tengan el interés por ser parte propositiva en el aparato del estado y participar con el aporte de conocimientos, en la formulación de políticas de Estado.

Bajo esta perspectiva se dan dos enfoques: primero, puede ser que la sociedad civil organizada, tenga un previo conocimiento sobre el manejo de las entidades públicas, lo cual implicaría una participación efectiva y de aporte social; segundo, puede ser que al no existir conocimiento previo, sobre el manejo y funcionamiento de dichas entidades, su participación no sea del todo eficiente y con el transcurso del tiempo, este desconocimiento lleve a lo contrario, a una intervención por demás anárquica, dentro de las estructuras estatales ya establecidas; o bien bajo este segundo enfoque, tal vez la no participación por desconocimiento ocasione la perdida de interés, consecuentemente y sobre todo la pérdida del aporte social que se pueda obtener de los actores sociales.

Por último, se encuentra suficiente información sobre control social, por las experiencias históricas municipales; pero no así de participación de la sociedad civil organizada como parte y conformación de los equipos técnicos que tienen a su cargo la elaboración de políticas de estado, contribuyendo la dispersión de la sociedad civil organizada que participa en las entidades del estado, que no permite conocer experiencias del ejercicio de esta actividad democrática.

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. Objeto de la investigación

La inclusión en la Constitución Política del Estado del título sobre 'Participación y Control Social', con la participación de la 'sociedad civil organizada' como su protagonista principal, en el diseño de políticas públicas, implica una búsqueda para la producción de aportes verdaderamente significativos, que permitan determinar el cumplimiento de la Constitución Política del Estado. Para lo cual deben existir determinados factores y condicionantes que pueden hacer que esta participación en las entidades del estado, sea efectiva y no quede en un enunciado formal pero sin ejercicio por la falta de conocimiento y orientación en lo que es el aparato estatal.

1.2. Selección y formulación del problema.

El problema se plantea con la siguiente pregunta:

- *¿Cómo participa la sociedad civil organizada en la formulación de políticas públicas en el Estado Boliviano?*

Para que la sociedad civil organizada participe en la formulación de políticas públicas, es necesaria su introducción en el aparato estatal, es decir que la administración pública se convierta en su campo de acción y de participación.

Por esta razón, es necesario determinar si la 'participación de la sociedad civil organizada' debe ser ejercida con conocimiento en la implementación y la formulación de políticas públicas, para lo cual se debe tomar en cuenta la diversidad de entidades públicas del estado, las mismas que tienen características propias que en muchos casos son desconocidas por los ciudadanos, incluso para los sectores a los que involucran en sus actividades.

1.3. Justificación Teórico Doctrinal

El problema de investigación nace de la revisión del TÍTULO VI denominado **PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL** de la Constitución Política del Estado. concretamente la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de las políticas de estado, otorgando de esta manera, la amplitud necesaria para un ejercicio

democrático de sus derechos y sin la necesidad de que sus integrantes sean servidores (as) públicos (as), puedan ser parte de las entidades e instituciones públicas, aportando a las mismas con sus conocimientos y sobre todo dando luces sobre la perspectiva que se tiene en el papel de administrado (a) de lo que se entiende por la 'formulación de las políticas de Estado', su visión de apoyo y de aporte de conocimientos de la realidad social de todos los habitantes; las singularidades y elementos del tema ameritan su descripción, revisión, análisis y diagnóstico del cumplimiento de la garantía que se está otorgando a los derechos políticos y ciudadanos en el Estado Boliviano.

La motivación para esta investigación está relacionada con la búsqueda de un aporte y de la información suficiente que determine si se cumple con el postulado constitucional inmerso en los artículos 241 y 242.1. En consecuencia, es necesario determinar si es posible la participación de la sociedad civil organizada, en la formulación de políticas de estado, si éste enunciado debe ser trabajado desde el punto de vista teórico, o bien, que no está siendo utilizado por los directamente involucrados por el desconocimiento del mismo y la falta de instrumentos que permitan su implementación.

El sujeto de análisis, es la administración pública, por ser la articuladora entre la ideología gobernante y los requerimientos ciudadanos. En este entendido, se revisó de forma aleatoria, la información institucional de las entidades estatales, radicadas en la Sede de Gobierno (ciudad de La Paz) para determinar el grado de participación de la sociedad civil en las mismas, tomando en cuenta que el aparato estatal es complejo que para ser operable, requiere en muchas de sus áreas un grado de conocimiento del manejo y desarrollo de las actividades del mismo.

En cuanto a los integrantes de la sociedad civil organizada, pueden ser o son actores circunstanciales y obedecen, en muchos casos, a un mandato popular (lideres) que no pueden equipararse a los servidores (as) públicos (as) que son designados y/o elegidos para cumplir funciones en base a requisitos, entre estos, sus conocimientos específicos en determinada área; por lo que al responder a una elección y/o selección institucional, consiguiente sus funciones son netamente técnicas y/o administrativas. Entonces, es necesario que los integrantes de la sociedad civil en general o bien la sociedad civil organizada, estén interiorizados del manejo del aparato estatal, mas propiamente de sus entidades e instituciones y que tengan el interés por ser parte propositiva en el aparato del estado y participar con el aporte de conocimientos, en la formulación de políticas de Estado.

1.4. Justificación Metodológica

Leoncio Lara Sáenz, citando al jurista Héctor Fix-Zarnudio, señala que, “... *por método científico se debe entender todo procedimiento adecuado para llegar a obtener el conocimiento sistemático de un sector de fenómenos naturales, objetos matemáticos o productos de la cultura.*”¹

En este entendido, al momento de plantear el problema de investigación, se propuso la utilización del método dialéctico por ser el más apropiado para el análisis de los objetos propios de las ciencias sociales y del método histórico porque permite “...*conocer la evolución y desarrollo del objeto o fenómeno de investigación...*”².

1.4.1. Método dialéctico.

Tiene su origen en la antigua Grecia. Se retomó en la modernidad con Hegel y Marx. Su esencia está determinada por las fuentes teóricas y científicas y por las categorías fundamentales del movimiento, del espacio y del tiempo.

Este método es entendido como el arte del diálogo y la discusión; como la lucha de los contrarios por la cual surge el progreso de la historia; como una técnica de razonamiento que procede a través del despliegue de una tesis y su antítesis, resolviendo la contradicción a través de la formulación de una síntesis final, “...*es fundamental para la comprensión esencial del objeto de investigación en los procesos sociales.*”³

La dialéctica tiene las siguientes características: a) Todo está unido, nada está aislado, hay una conexión universal. La acción recíproca entre dos cosas y sus relaciones complejas. El hombre se adapta a las condiciones que encuentra en la naturaleza y que ordena sus movimientos; pero la transforma con el trabajo. b) Todo cambia. La realidad está en constante transformación. El cambio es debido a la lucha de fuerzas contrarias en la esencia de las cosas. c) La evolución tiene tres momentos sucesivos: Tesis (planteamiento, primera idea) Antítesis (oposición, segunda idea) Síntesis (resultado o combinación de la Tesis y la Antítesis, tercera idea).

¹ Leoncio Lara Sáenz. *Procesos de Investigación Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., Primera Edición, 1999, Página 27,

² Carlos M. Álvarez de Zayas y Virginia M. Sierra Lombardía, *Metodología de la Investigación Científica*, Sexta Edición, Editorial Edad de Oro, Bolivia, 2010. Página 47,

³ Carlos M. Álvarez de Zayas y Virginia M. Sierra Lombardía, *Metodología de la Investigación Científica*,... Página 61.

El método dialéctico considera los fenómenos históricos y sociales en continuo movimiento. Esto equivale a que por este movimiento, puede ser que lo que hoy es objeto de estudio, en el futuro evolucione a algo consumado y concreto; es decir, que la sociedad civil organizada, en su andamiaje, demuestre su efectividad y su aporte constructivo en una serie de etapas hasta su consolidación, pero a futuro necesite una transformación de su teoría base y consecuentemente se plasmen en una de mejora de derechos políticos para los ciudadanos.

1.4.2. Método histórico.

Para conocer la evolución y desarrollo del objeto o fenómeno de investigación se hace necesario revelar su historia, las etapas principales de su desenvolvimiento y las conexiones históricas fundamentales. Mediante el método histórico se analiza la trayectoria concreta de la teoría, su condicionamiento a los diferentes períodos de la historia. En el presente caso, se ha realizado el seguimiento de la participación de la sociedad civil en la República de Bolivia, el proceso de la Asamblea Constituyente con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado que consta de dos partes: la primera parte está constituida por los Principios Fundamentales que determinan la configuración política y territorial del Estado así como por la enumeración y regulación de los Derechos, deberes y garantías; la segunda parte establece la estructura y organización funcional del estado; y aspectos posteriores que se dan con la conformación del nuevo 'Estado Plurinacional de Bolivia'.

Este método está vinculado al conocimiento de las distintas etapas de los objetos en su sucesión cronológica, concretamente se refiere al “...*análisis de los testimonios, de los documentos, de los objetos, analiza el pasado y caracteriza épocas determinadas;*”⁴

1.4.3. Investigación cuantitativa e investigación cualitativa.

La investigación cuantitativa es aquella en la que se recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables. La investigación cualitativa evita la cuantificación. Los investigadores cualitativos hacen registros narrativos de los fenómenos que son estudiados mediante técnicas como la observación participante y las entrevistas no estructuradas.

⁴ Leoncio Lara Sáenz. *Procesos de Investigación Jurídica*.....

Como lo explica Carlos Arturo Monge Álvarez, en cuanto a la diferencia entre investigación cuantitativa e investigación cualitativa,

*“la diferencia fundamental entre ambas metodologías es que la cuantitativa estudia la asociación o relación entre variables cuantificadas y la cualitativa lo hace en contextos estructurales y situacionales. La investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica. La investigación cuantitativa trata de determinar la fuerza de asociación o correlación entre variables, la generalización y objetivación de los resultados a través de una muestra para hacer inferencia a una población de la cual toda muestra procede. Tras el estudio de la asociación o correlación pretende, a su vez, hacer inferencia causal que explique por qué las cosas suceden o no de una forma determinada.”*⁵

Los fundamentos de la metodología cuantitativa podemos encontrarlos en el positivismo que surge en el primer tercio del siglo XIX como una reacción ante el empirismo que se dedicaba a recoger datos sin introducir los conocimientos más allá del campo de la observación.

A principios del siglo XX, surge el neopositivismo o positivismo lógico siendo una de las aportaciones más importantes la inducción probabilística. La clave del positivismo lógico consiste en contrastar hipótesis probabilísticamente y en caso de ser aceptadas y demostradas en circunstancias distintas, a partir de ellas elaborar teorías generales. La estadística dispone de instrumentos cuantitativos para contrastar estas hipótesis y poder aceptarlas o rechazarlas con una seguridad determinada.

En conclusión, a pesar que cada opción metodológica se sustenta en supuestos diferentes y tiene sus reglas y formas básicas de acción, establecidas y compartidas por la propia comunidad científica, *“no son métodos excluyentes, se complementan”*⁶. Un análisis comparativo permite establecer sus particularidades y diferencias en relación con los presupuestos metodológicos en los cuales se apoyan, la manera de aproximarse a la

⁵ Carlos Arturo Monje Álvarez. *Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa - Guía Didáctica*, Universidad Surcolombiana - Facultad de Ciencias Sociales y Humanas - Programa de Comunicación Social y Periodismo, Neiva, 2011

⁶ Carlos Arturo Monje Álvarez. *Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa - Guía Didáctica*,..... Pag. 11

realidad y al objeto de estudio, su relación con el sujeto/objeto de estudio, la noción y criterios de objetividad y el proceso metodológico que les sirve de guía.

1.5. Formulación de la Hipótesis

La hipótesis del presente trabajo es la siguiente afirmación:

- *La sociedad civil organizada, si bien puede participar activamente en la gestión pública de acuerdo a lo establecido en los artículos 241 y 242.1 de la Constitución Política del Estado, su participación está restringida al grado de conocimiento previo en la formulación de políticas de Estado.*

1.5.1. Elemento objetivo - Variable dependiente.

- La Participación activa de la sociedad civil organizada, en la gestión pública, de acuerdo a los Arts. 241 y 242.1 de la Constitución Política del Estado.

1.5.2. Elemento subjetivo - Variable independiente.

- La participación restringida al conocimiento previo con el que debe contar la sociedad civil organizada en la formulación de políticas de estado.

1.6. Justificación Práctica

La importancia del estudio radica en que la democracia participativa y el ejercicio de los derechos ciudadanos y políticos son fundamentales en la conformación del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia. Uno de los instrumentos que hace efectiva la democracia participativa, es la participación de la sociedad civil organizada sea en el control social o bien en la formulación de políticas públicas, de las cuales solo se tienen experiencias locales y no así en el contexto de la administración pública central.

Para su efectividad e implementación se hace necesario que el principal actor, la sociedad civil organizada, tenga la capacidad de afrontar el reto y de participar efectivamente en lo que reconoce y manda la Constitución. Cabe hacer notar que como antecedentes históricos de la decisión constitucional, la sociedad civil participaba como 'control obrero' de las minas y como 'control social' en los gobiernos municipales; las críticas a los mismos, no son del todo positivas. La imagen que quedó en el primer caso es que no fue implementado y en el segundo caso, se acoplaron a los gobiernos municipales, subordinándose se limitaron a apoyar las decisiones del mismo en desmedro

y desvirtuando de esta manera la participación ciudadana en el control social, a cambio de determinadas ventajas (económicas, partidarias, etc.).

Por esta razón, es necesario determinar si la 'participación de la sociedad civil organizada' debe ser ejercida con conocimiento previo en la implementación y la formulación de políticas públicas, tomando en cuenta la diversidad de entidades públicas del estado, las mismas que tienen características propias que en muchos casos son desconocidas incluso para los ciudadanos a los que involucran en su actividad, lo que hace suponer que es mucho más desconocida para los que no son parte de las mismas.

1.7. Objetivos de la investigación

Los objetivos del presente trabajo son:

1.7.1. Objetivo general.

- *Describir la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas públicas en el Estado Boliviano.*

1.7.2. Objetivos específicos.

- *Identificar el grado o nivel de conocimiento que requiere la sociedad civil organizada para la participación activa en gestión pública.*
- *Determinar la importancia de la participación de la sociedad civil organizada en la gestión pública.*
- *Sugerir la influencia positiva de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas de estado.*
- *Considerar que los actores de la sociedad civil organizada obedecen a un mandato popular y que no cuentan con conocimiento del manejo del aparato estatal.*

1.8. Delimitación espacial

El objeto de estudio es la administración central del órgano ejecutivo del Estado Boliviano, para lo cual se realizará un trabajo consistente en la revisión de las páginas web de los veinte Ministerios del Estado, los nueve gobiernos autónomos departamentales, los principales gobiernos autónomos municipales y, de manera aleatoria otras entidades del Estado, para determinar si la información sobre participación

ciudadana, sobre todo la difusión del marco jurídico, se encuentra ampliamente difundida por este medio.

1.9. Tipo de investigación

Se realizó la recolección y la revisión de información contenida en libros, artículos de prensa, revistas jurídicas, diccionarios de derecho, la normativa legal vigente y aquella que sirvió de referente o antecedente de la normativa promulgada, documentos digitales, etc., es decir una investigación predominantemente documental. Con respecto a este tipo de investigación, Carlos Muñoz Razo, indica:

“La investigación de carácter documental es aquella que se apoya en la recopilación de información a través de documentos gráficos formales e informales. Esto permite al investigador fundamentar y complementar su investigación con lo aportado por diferentes autores.

La característica distintiva de la investigación de carácter documental es que obtiene su información mediante fuentes de información de tipo escrito, como fuentes bibliográficas, iconográficas, fonográficas e incluso a partir de medios digitales.”⁷

“Entre los propósitos de este tipo de investigación se encuentran: describir, mostrar, probar, persuadir o recomendar. La investigación debe llevar a resultados originales y de interés para el grupo social de la investigación.”⁸

Por lo que el presente trabajo contiene la recopilación bibliográfica y los datos obtenidos que fueron expresados mediante cuadros, lo cual permite afirmar que el diseño del mismo es de carácter no experimental, debido a que no hay una experiencia como tal, sino que se observó y analizó los efectos que ha causado la incorporación del Capítulo sobre Control y Participación Social en la Constitución Política del Estado en 2009 y la normativa posterior; así como el reconocimiento del ejercicio de un derecho político que tiene que hacerse efectivo en las distintas entidades del estado a nivel central.

⁷ Carlos Muñoz Razo. *Cómo Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis*, Segunda Edición, Pagina 223, Pearson Educación de México, S.A. de C.V., Edición en Español, 2011.

⁸ Mario Carlos Vélez, citado por Carlos Muñoz Razo, *Apuntes de metodología de investigación*. Un resumen de las principales ideas para el desarrollo de proyectos de investigación, Medellín, Colombia, Universidad EAFIT, pág. 12.

1.10. Técnicas e instrumentos

La revisión bibliográfica es la base teórica del presente trabajo. Complementando esta revisión, se ha incorporado la recolección de datos mediante las entrevistas no estructuradas y la revisión de las páginas web de internet.

1.10.1. Entrevistas⁹.

La entrevista es una técnica orientada a establecer contacto directo con las personas que se consideren fuente de información. A diferencia de la encuesta que se ciñe a un cuestionario, la entrevista, si bien puede apoyarse en un cuestionario muy flexible, tiene como propósito obtener información más espontánea y abierta sobre la información de interés para el estudio. Por lo que se han realizado entrevistas no estructuradas a servidores (as) y ex servidores (as) públicos que estuvieron relacionados con el tema de la participación de la sociedad civil organizada o no, realizando una abstracción de los puntos importantes coincidentes y diferentes, que aportan información al presente trabajo.

En este entendido, se ha pedido a los entrevistados¹⁰ que expliquen su percepción sobre la intervención de la sociedad civil organizada, en los aspectos inherentes a la administración pública, sobre todo el cumplimiento de la Constitución Política del Estado y la Ley 341 por parte de los actores de la sociedad civil organizada resumiendo, se han obtenido los siguientes datos y puntos de vista:

- Los servidores públicos de las Unidades de Transparencia, son los encargados de organizar en sus entidades las audiencias de Rendiciones Publicas de Cuentas¹¹, a las que asiste necesariamente la sociedad civil organizada, para lo cual se cursa invitación escrita o verbal;

⁹ Las entrevistas se realizaron en los meses de junio y julio de 2016.

¹⁰ Este grupo de entrevistados tiene las siguientes características: tres de los entrevistados son ex servidores (as) públicos (as) que ejercieron funciones en las oficinas de Transparencia de distintas entidades de la administración central; uno de los entrevistados ha sido representante de la sociedad civil organizada y actualmente también es servidor público de un gobierno municipal.

¹¹ El Decreto Supremo No. 214 de 22/07/2009, que aprueba la Política Nacional de Transparencia y lucha contra la Corrupción, define la Rendición Pública de Cuentas como: "...la acción de toda institución de poner a consideración de la ciudadanía los resultados obtenidos en la gestión así como el cumplimiento de compromisos asumidos con los actores sociales involucrados y con la sociedad civil en general,..."

- La sociedad civil participa a instancias de las entidades del gobierno en esta actividad, por lo general es motivada por los servidores públicos y no así por iniciativa propia;
- Una vez concluidos los actos de Rendiciones Públicas de Cuentas y/o cualquier otro evento, los miembros de la sociedad civil organizada, sea cual fuere la entidad en la que participan, dejan de ser parte de la problemática institucional, se puede decir que asumen un rol pasivo o residual, puesto que automáticamente terminado el evento, surge la desvinculación de la entidad y consiguientemente cesa la participación, por lo tanto no tienen la facilidad de comprometerse en lo que se considera la gestión pública;
- Todos los entrevistados consideran que, es necesario que haya una preparación previa y un grado de conocimientos que les permita participar activamente en los eventos a los que son convocados y con mayor énfasis, si es que en algún momento tienen que participar en la formulación del Programa Operativo Anual – Presupuesto, así como en la formulación de políticas de estado.
- Uno de los entrevistados responde a lo que fue participación activa en el control social, el mismo permite aportar los siguientes datos: a) el control social es necesario, porque permite articular a las autoridades con la sociedad civil y en este caso los representantes del control social se convierten en articuladores, nexos o intermediarios; b) no se considera necesario un grado de conocimiento previo para la formulación de políticas de estado, puesto que la sociedad civil lo que pretende es que se hagan factibles sus necesidades primordiales y sus requerimientos cualquiera que fuere, mayor razón si es en el ámbito municipal donde se requiere bastante implementación y trabajo en sus barrios y zonas del mismo; c) el gran desafío es la participación en la formulación de políticas de estado, pero a nivel de los representantes/dirigentes, con la experiencia que ya se tiene es posible dar buenas pautas y buenas políticas para su inclusión en los diferentes programas de gobierno.

1.10.2. Revisión de las páginas web en internet.

La Constitución Política del Estado en su artículo 103. II establece que *“El Estado asumirá como una política la implementación de estrategias para incorporar el conocimiento y aplicación de nuevas tecnologías de información y comunicación.”*

En la misma línea conceptual, la Ley No. 341 en su artículo 34 establece que el estado en todos sus niveles y a través de todas sus entidades pondrá a disposición y facilitará de manera efectiva y oportuna a todos los actores de la Participación y Control Social, la información de acuerdo a lo establecido en la Ley. Así también, el mismo artículo establece la implementación de centros de documentación, ‘redes de información, gobierno electrónico, telecentros y otros instrumentos similares’ para facilitar el acceso y comprensión de la documentación e información pública.

De manera formal, para acceder a la información se tiene que recurrir a la solicitud de información, en uso del derecho a la petición establecido en el artículo 24 de la Constitución Política del Estado, el mismo que no puede ser negado, con las salvedades que la ley establece. Sin embargo, esta forma de obtener información tiene sus limitantes, por la exigencia de formalidades que pueden causar cierta dificultad, sobre todo por el tiempo que se emplea para dar curso a la solicitud, además que la información está direccionada solo a la persona o personas que la solicitan, a diferencia del medio de difusión vía internet que está abierto para la consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Por lo que aprovechando la tecnología a través del uso de Internet como un medio para obtener información, se han revisado las páginas web de los veinte ministerios del órgano ejecutivo, las gobernaciones, los principales municipios del estado y aleatoriamente otras entidades. Lo que se necesitó para el presente trabajo fue la verificación de información disponible sobre la difusión del marco legal vigente con respecto a la participación de la sociedad civil organizada en las entidades públicas.

Para el desarrollo de esta idea, se ha realizado en internet¹² la revisión de las páginas web de los veinte Ministerios del Estado, los nueve gobiernos autónomos departamentales, los principales gobiernos autónomos municipales y, de manera aleatoria otras entidades del Estado, para determinar si la información sobre participación ciudadana, sobre todo la difusión del marco jurídico, se encuentra difundida por este

¹² La Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, con respecto al uso del Internet como medio de difusión de información indica: “10.1 Profundización de las medidas de Transparencia... 10.1.3 Universalización del uso de Internet y las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) en los sujetos obligados Con el fin de llegar a la sociedad, se instruirá a todos los servicios disponer su información en sus respectivas páginas web institucionales, conforme a estándares uniformes. Junto con ello, se generarán programas de capacitación a servidores públicos, especialmente de las oficinas que atienden al público, a fin de que cumplan con dicha labor.”

medio de comunicación, por ser un medio masivo, accesible y relativamente económico, que llega con mayor facilidad a las nuevas generaciones de ciudadanos y ciudadanas.

Esta información, se ha tabulado en los cuadros que se muestran a continuación, los mismos que otorgan una perspectiva del manejo y difusión de la información requerida para la Participación y el Control Social. Cabe aclarar que esta forma de informar toma en cuenta dos factores: Por ser abierta, no considera el mucho o poco interés que puede mostrar el público receptor, la información es difundida de manera irrestricta; y al momento de la revisión o consulta ésta puede otorgar un resultado, que puede ser modificado en circunstancias posteriores, por la entidad o institución informante.

De esta revisión, se puede deducir lo siguiente:

- La mayoría de los ministerios cumple con la publicación de la Constitución Política del Estado, así como de su normativa particular y propia para el ejercicio de sus funciones en la administración pública.
- Cuatro ministerios cumplen con la publicación y difusión de la Ley 341, Ministerio de la Presidencia mediante la Gaceta Oficial que está bajo su dependencia, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Deportes y el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción¹³.
- En cuanto a la publicación del Reglamento a la Ley 341, solo el Ministerio de Obras Públicas, Servicios Básicos y Vivienda, así como la Contraloría General del Estado y la Administradora Boliviana de Carreteras, cumplen con su publicación y difusión.
- En cuanto a los gobiernos autónomos departamentales, no se ha detectado publicación del marco normativo objeto de la investigación.
- De acuerdo a lo establecido en la Ley Marco de Autonomías, todos los gobiernos autónomos departamentales, debieran tener amplia difusión de sus actividades y disponibilidad de toda la información a los ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, en las páginas web consultadas no hay información relevante, no hay publicación de la normativa vigente de la entidad, mucho menos sobre el programa operativo anual y el presupuesto de cada gestión.

¹³ Estos datos son producto de la revisión efectuada, con anterioridad a la publicación del Decreto Supremo 3058 de 22 de enero de 2017 que modifica el Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, Organización del Órgano Ejecutivo, para crear el Ministerio de Energías, estableciendo su estructura, atribuciones y competencias, y fusionar el Ministerio de Autonomías al Ministerio de la Presidencia, y el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción al Ministerio de Justicia.

- En cuanto a los gobiernos autónomos municipales, cuatro de los principales tiene publicado el reglamento a la Ley 341. Otros Municipios como Punata, Colcapirhua y Belén de Urmiri, tienen sus reglamentos correspondientes.
- Si bien se puede obtener mayor información que la existente en las páginas web de las gobernaciones, es necesario fortalecer esta forma de comunicación, tomando en cuenta que son los más allegados a la población en general.
- En cuanto a la información que motive la participación ciudadana, solo el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, hasta la gestión 2016, tenía este tipo de información, mediante cartillas publicadas en su página web.

Tabla 1
Ministerios del Estado

	MINISTERIOS DEL ESTADO	PUBLICACIÓN EN LA PAGINA WEB DE:					
		CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO		LEY 341		REGLAMENTO A LA LEY 341	
		SI	NO	SI	NO	SI	NO
1	MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	SI		SI			NO
2	MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS	SI		SI			NO
3	MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMIA PLURAL	SI			NO		NO
4	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA	SI			NO		NO
5	MINISTERIO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO	SI			NO		NO
6	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	SI			NO		NO
7	MINISTERIO DE GOBIERNO		NO		NO		NO
8	MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS		NO		NO		NO
9	MINISTERIO TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCION	SI		SI			NO
10	MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISION SOCIAL		NO		NO		NO
11	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, SERVICIOS BASICOS Y VIVIENDA		NO		NO	RESOLUCIÓN MINISTERIAL No. 346 30/12/2013	
12	MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGIA	SI			NO		NO
13	MINISTERIO DE AUTONOMIAS		NO		NO		NO
14	MINISTERIO DE JUSTICIA		NO		NO		NO
15	MINISTERIO DE EDUCACION		NO		NO		NO
16	MINISTERIO DE CULTURAS Y TURISMO	SI			NO		NO
17	MINISTERIO DE DEFENSA	SI			NO		NO
18	MINISTERIO DE SALUD		NO		NO		NO
19	MINISTERIO DE MINERIA Y METALURGIA	SI			NO		NO
20	MINISTERIO DE DEPORTES	SI		SI			NO

Cuadro de elaboración propia. En base a los datos obtenidos de las Páginas web de los 20 Ministerios del Estado.

Tabla 2

Otras Entidades de la Administración Central

	OTRAS ENTIDADES	PUBLICACIÓN EN LA PÁGINA WEB DE:					
		CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO		LEY 341		REGLAMENTO A LA LEY 341	
		SI	NO	SI	NO	SI	NO
1	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO	1			1	Resolución No.. CGE/087/2014 26/08/2014	
2	ADMINISTRADORA BOLIVIANA DE CARRETERAS - ABC	1			1	PROCEDIMIENTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL EN LA ADMINISTRADORA BOLIVIANA DE CARRETERAS con código PI/SCP - 079 Version 1	

Cuadro de elaboración propia. Datos obtenidos de las páginas web de las entidades de la Administración Central.

Tabla 3

Gobiernos Autónomos Departamentales

	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES	PUBLICACIÓN EN LA PAGINA WEB DE:					
		CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO		LEY 341		REGLAMENTO A LA LEY 341	
		SI	NO	SI	NO	SI	NO
1	LA PAZ		1		1		1
2	SANTA CRUZ		1		1		1
3	COCHABAMBA		1		1		1
4	ORURO		1		1		1
5	POTOSI		1		1		1
6	CHUQUISACA		1		1		1
7	BENI		1		1		1
8	PANDO		1		1		1
9	TARIJA		1		1		1

Cuadro de elaboración propia. Datos obtenidos de las páginas web de los Gobiernos Autónomos Departamentales.

Tabla 4
Gobiernos Autónomos Municipales

GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES		PUBLICACIÓN EN LA PÁGINA WEB DE:					
		CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO		LEY 341		REGLAMENTO A LA LEY 341	
		SI	NO	SI	NO	SI	NO
1	NUESTRA SEÑORA DE LA PAZ		1		1	LEY AUTONOMICA MUNICIPAL No. 025 DE 8/10/2012 (ANTES DE LA PRULGACION DE LA LEY 341)	
2	SANTA CRUZ DE LA SIERRA		1		1	LEY MUNICIPAL AUTONOMICA GMASCS No. 004/2013 DE 25/04/2013	
3	COCHABAMBA		1		1	APROBADO 15/10/2013	
4	ORURO		1		1		
5	POTOSI		1		1		
6	SUCRE		1		1	LEY AUTONOMICA MUNICIPAL No. 017/13 DE FUNCIONAMIENTO E IMPLEMENTACION DE LA PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL	
7	TARIJA		1		1		
8	TRINIDAD		1		1		
9	COBIJA		1		1		
10	EL ALTO		1		1		
11	PUNATA		1		1	LEY MUNICIPAL DE PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL No. 002 DE 20/07/2013	
12	COLCAPIRHUA		1		1	LEY MUNICIPAL No. 0002 DE PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL MUNICIPAL DE 21/05/2013	
13	BELEN DE URMIRI (POTOSI)		1		1	LEY MUNICIPAL No. 002/2014 DE 08/04/2014 DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL MUNICIPAL	

Cuadro de elaboración propia. Datos obtenidos de las páginas web de los Gobiernos Autónomos Municipales

1.11. Estructura de la Tesis

El presente trabajo consta de una introducción con la motivación y un diagnóstico sobre el tema de la participación de la sociedad civil organizada, la construcción del problema tomando como punto de partida la Constitución Política del Estado.

El capítulo primero, incluye los aspectos metodológicos como ser el objeto de investigación, la selección y formulación del problema, las justificaciones teórico doctrina y metodológica, la formulación de la hipótesis, la justificación práctica, los objetivos de la investigación, la delimitación espacial, el tipo de investigación, las técnicas e instrumentos utilizados.

El capítulo segundo, revisión de literatura, incluye el marco conceptual, el marco doctrinario, el marco histórico, el marco jurídico de la participación de la sociedad civil organizada en el estado y la revisión de la legislación comparada, de los países del entorno latinoamericano.

El capítulo tercero, de las conclusiones con la verificación de objetivos, la respuesta al problema de investigación y la comprobación de la hipótesis planteada más las conclusiones a las que se ha llegado.

El capítulo cuarto, de las recomendaciones y propuesta para una mayor difusión de información a la sociedad civil sobre participación ciudadana en el aparato estatal.

Por último, la bibliografía consultada, los anexos como ser los cuadros publicados por el INE con respecto a la población estudiantil que se encuentra registrada en colegios de educación pública como referente para hacer efectiva la propuesta del presente trabajo, de difusión de la democracia participativa en estratos de ciudadanos y ciudadanas a punto de concluir su educación secundaria.

CAPITULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

Este capítulo comprende el marco conceptual, doctrinario, histórico, jurídico y la legislación comparada, aspectos relacionados con la democracia participativa y la participación de la sociedad civil organizada en el aparato estatal.

2.1. Marco Conceptual

Para comprender la participación de la sociedad civil organizada se revisarán conceptos, que explican y aclaran el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos políticos de todos los ciudadanos.

2.1.1. Qué es el Estado.

El Estado según Adolfo Posada se define como *“una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantener en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”*.¹⁴

2.1.2. Qué son Políticas Públicas.

Se define a la política como *“la Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos”*.¹⁵

Para Carlos D. Mesa Gisbert la política debe entenderse como *“la ciencia y el arte de gobernar. Ese arte del gobierno (o del buen gobierno) trata de la organización y administración de un Estado con el objetivo de lograr el bienestar de la sociedad.”* En este contexto una política es una acción planificada que busca lograr determinados resultados y responde a tener los medios necesarios que permitan lograr los objetivos propuestos.

El mismo autor define a las políticas públicas como *“la puesta en práctica del pacto entre Estado y sociedad. Deben concebirse como el rol del Estado que organiza de manera eficiente sus acciones para conseguir que estas **beneficien a la sociedad**. La idea de ejecutar política a favor de la sociedad es fundamental como principio rector de la definición de políticas públicas.”*¹⁶

¹⁴ Manuel Ossorio; *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta S.R.L. - 1992

¹⁵ Manuel Ossorio; ...ID.

¹⁶ Carlos D. Mesa Gisbert. *Breve historia de las políticas públicas en BOLIVIA*, Segunda edición, Editorial Gisbert y Cia. S.A., Pagina 22, Febrero de 2016.

Otra definición relacionada con el accionar de las autoridades públicas investidas de poder público y de legitimidad gubernamental, se refiere más al resultado obtenido de su programación de actividades: *“Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.”*¹⁷

2.1.3. Qué se entiende por democracia.

La palabra democracia viene de las voces griegas “demos” que significa pueblo y “Kratos” que significa autoridad, poder y fuerza de gobierno. Es muy difícil determinar el contenido de la democracia, ya que no existe conformidad entre los autores con respecto a lo que debe entenderse por uno de sus componentes ‘el pueblo’.

De acuerdo al Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas la democracia es *“... el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes.”*¹⁸

Para Alipio Valencia, la democracia *en el sentido político de la expresión “... es el régimen en el que las funciones de gobierno son ejercidas por la masa de ciudadanos, cualquiera sea la forma en que ellos se encuentren agrupados dentro del Estado. La democracia se basa teóricamente en el principio de que nadie de la sociedad puede ser excluido de las funciones de designación y ejercicio de la autoridad ni de la formación de las normas o leyes, por razón de nacimiento u origen.”*¹⁹.

Para Norberto Bobbio, la democracia es *“...aquella en la que el poder se encuentra no en las manos de una sola persona o de pocas, sino de todas, o mejor, de la mayor parte, y que, en cuanto tal, se contrapone a las formas autocráticas de gobierno, tales como la monarquía y la oligarquía.”* Por lo que *“democrático es un sistema de poderes, en el que las decisiones colectivas, o sea, las decisiones que interesan a toda la*

¹⁷ Mario Galindo Soza. *La Participación Ciudadana y el Control Social*, Plataforma por la Democracia y la Ciudadanía, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios – CEBEM, La Paz – Bolivia. Pag. 62.

¹⁸ Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Política y Sociales*, Editorial Heliasta S.R.L., 1992, Buenos Aires – Argentina.

¹⁹ Alipio Valencia Vega; *Fundamentos de Derecho Político*; Cuarta Edición, Librería –Editorial “Juventud”, 1984. Página 557

*colectividad (por pequeña o grande que sea) son tomadas por todos los miembros que la componen*²⁰

Para Gurutz Jauregui, *“La democracia es, principalmente, un “método político” y no puede constituir un fin en sí misma. Que se traduce en un conjunto de reglas a través de las cuales se crean determinadas formas de convivencia democrática.*²¹

Para Rodrigo Borja Cevallos²², citado por Luis Herrería Bonnet *“Hay que acentuar que la democracia es más que una forma de gobierno, es decir, más que un modo de ordenación de las magistraturas públicas o que una manera de ejercer el poder. La democracia es una forma peculiar de organización de la sociedad en su conjunto, que por tanto compromete al todo social y no solamente a una de sus partes, que es el gobierno. Con esto quiero decir que ella comprende las relaciones interpersonales y no sólo las de las personas con el gobierno”.*²³

Para Beatriz María Díaz, la democracia en general es *“...una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e*

²⁰ Agustín Squella, *Libertad e igualdad en el pensamiento político de Norberto Bobbio ¿Se puede ser liberal y a la vez socialista*, Conferencia pronunciada en el Instituto Cultural de Las Condes, Santiago 24 de septiembre de 1998, artículo fue publicado en ISONOMIA No. 11/octubre de 1999, www.cervantesvirtual.com/.../

²¹ Gurutz Jáuregui, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1995, pág. 18.

²² Rodrigo Borja Cevallos, nació en Quito, 19 de junio de 1935, es un político y jurista ecuatoriano. Fue presidente del Ecuador del 10 de agosto de 1988 al 10 de agosto de 1992. Desde temprana edad se dedicó a la política. Fundador ideológico, y figura máxima del partido socialdemócrata Izquierda Democrática, con el cual fue candidato presidencial en 1978, 1984, 1988 y 1998, ganando las elecciones presidenciales en 1988. Además, ha sido diputado al Congreso Nacional en 1962, 1970 y 1979. Hijo de Luis Felipe Borja del Alcázar y de Aurelia Cevallos Gangotena. Hizo sus estudios primarios y secundarios en el Pensionado Borja y en el Colegio Americano de Quito, respectivamente. En la Universidad Central del Ecuador, siguió la carrera de Ciencias Políticas y Sociales, en la que obtuvo la Licenciatura en 1958 y, dos años más tarde, el Doctorado en Jurisprudencia. Cuando aún era estudiante, fue presidente de la Asociación de Derecho de la UCE y ejerció el periodismo en la radio HCJB, la Voz de los Andes, y en el diario El Comercio de Quito, actividades que le permitieron solventar sus estudios. Es descendiente en línea agnática de Juan de Borja, II duque de Gandía, hijo del papa Alejandro VI, y de su esposa María Enríquez de Luna.

²³ Luis Herrería Bonnet, *Razones Para Impugnar la Pregunta 4 del Referendo*, artículo publicado en la Revista Jurídica de la Facultad de Jurisprudencia - Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, publicación del 16 de abril de 2011 y actualizada el 20 de diciembre de 2016.

*iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.*²⁴

Para Boris Arias López, *“...la democracia es un sistema de negociación que permite la convivencia pacífica de la sociedad mediante el uso del dialogo que excluye todo tipo de violencia física o moral, fundamentalismos o extremismos;...”*²⁵.

Para Giovanni Sartori, en la democracia se distinguen tres acepciones diferentes: *un principio de legitimidad, un sistema político y un ideal.*

Resumiendo, la democracia no acepta una definición exacta, para unos es un sistema de gobierno o de poderes, para otros una forma de organización de la sociedad, o bien puede comprender relaciones interpersonales y/o mecanismos contractuales, pero con el común denominador que se expresa en igualdad de condiciones para todos.

2.1.4. Qué se entiende por Democracia Representativa.

La democracia indirecta o representativa, permite la libre elección de representantes o mandatarios, que deben contar con el apoyo y la participación del pueblo en la formación y ejercicio de los poderes públicos, sin embargo en condiciones liberales se convierte en un gobierno de una minoría que ejercita el poder a nombre de las mayorías votantes y electoras. Es decir, beneficia el control de los gobernantes mediante el voto, que suele premiar o castigar a una gestión política administrativa por los resultados logrados, suponiendo o dando por hecho que dada la regularidad de las elecciones, el pueblo tiene un medio eficaz de ejercer cierta influencia sobre los gobernantes.

Para Alipio Valencia Vega, *“... sólo teóricamente, la forma más generalizada en el mundo, dadas las condiciones políticas imperantes, es la democracia representativa que es la manera o modo de expresión de la democracia indirecta... parte de la creencia de que es el pueblo quien gobierna realmente, por medio de sus representantes que forman la institución parlamentaria y el Ejecutivo y que son elegidos por él mediante sufragio directo, por un periodo determinado.”*²⁶

²⁴ Beatriz María Díaz, *Introducción a la Democracia Participativa*; Artículo publicado en “EL CLARIN”, 30 de agosto de 2004.

²⁵ Boris Wilson Arias López; *Teoría Constitucional y la Nueva Constitución Política del Estado*; Tercera Edición, Ediciones e Impresiones El Original San José, 2011.

²⁶ Alipio Valencia Vega; *Fundamentos de Derecho Político*; Cuarta Edición, Librería –Editorial “Juventud”, 1984

Para Beatriz María Díaz, *“Hay democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas elegidas por el pueblo como sus representantes.”*²⁷

Para Raúl Gonzales Schmal, *“Una verdadera democracia representativa, se sustenta por definición, en la participación del pueblo en la cosa pública, aunque en su régimen constitucional, no estén incorporadas las instituciones que se consideran como propias de la democracia semidirecta, tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación, etc. Lo importante es que el poder esté en manos del pueblo, ya sea directamente o por medio de sus representantes.”*²⁸

Entonces, la democracia representativa para todos los autores citados, tiene un común denominador, la emisión del voto o el sufragio por parte de los ciudadanos. Sin embargo, este carácter ‘plebiscitario’ implícito en las elecciones, impide que los ciudadanos puedan discriminar objetivamente entre lo ‘acertado’ y lo ‘errado’ del desempeño de un gobierno, y por la ambigüedad que implica la yuxtaposición de un juicio crítico sobre las acciones gubernamentales pasadas con la elección de una perspectiva de futuro. Por lo tanto, las elecciones son un mecanismo extremadamente imperfecto para dar responsabilidades a los políticos puesto que en ella intervienen elementos subjetivos que limitan la formación de un juicio colectivo objetivo.

2.1.5. Qué es democracia participativa.

Para Néstor Pedro Sagüés, es un aporte del constitucionalismo social que consiste en *“...asignar al pueblo un mayor grado de injerencia en la adopción de las decisiones estatales: de simple “órgano de designación” o de nombramiento de quienes gobiernan...”*²⁹

Para Beatriz María Díaz, *“La democracia participativa o semidirecta no se trata de un sistema en sí, sino de una modalidad, complemento y perfeccionamiento de las formas representativas, que en última instancia permite afianzar los procesos democráticos.”*³⁰

²⁷ Beatriz María Díaz, *Introducción a la Democracia Participativa*; Artículo publicado en “EL CLARIN”, 30 de agosto de 2004.

²⁸ Raúl Gonzales Schmal. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Iberoamericana, *Democracia Semidirecta y Democracia Participativa*, Ciudad de México - México, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/5.pdf>

²⁹ Néstor Pedro Sagüés, *Teoría de la Constitución*; Primera Edición; Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma SRL; Buenos Aires- Argentina; 2004.

³⁰ Beatriz María Díaz, *Introducción a la Democracia Participativa*; Artículo publicado en “EL CLARIN”, 30 de agosto de 2004.

Se puede decir que la democracia participativa implica que el pueblo pasa a ser 'de vez en cuando' 'órgano de gobierno', mediante mecanismos de democracia semidirecta (derecho popular de iniciativa de leyes, de sanción popular de leyes, consultas populares vinculantes o no vinculantes, derecho popular de revocar el mandato de los funcionarios electos, etc.)

Por otra parte, la aspiración a la participación permanente y efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos ha dado lugar a la creación de mecanismos e instituciones de democracia participativa y directa, a decir: el referéndum, la iniciativa legislativa, los consejos de participación, audiencias públicas, procesos de rendición de cuentas, el control social, los sistemas de acceso a la información pública, los presupuestos participativos, comités de obras, auditoria social, entre otros. Para el caso boliviano en particular, la participación de la sociedad civil organizada así como el ejercicio del control social, que forman parte de un proceso de transformaciones políticas vinculadas con la 'ampliación', 'renovación', o 'profundización' de la democracia boliviana.

La democracia participativa pretende garantizar que los ciudadanos ordinarios participen de diversas maneras en la discusión, pero también en la definición de los asuntos colectivos de un país. Por lo tanto, los dispositivos empleados para ello aspiran a ampliar y profundizar la representación, transgrediendo así los límites de la democracia representativa basados en la radical distinción entre el pueblo y sus representantes. En ese caso, el mandato del gobernante debe ser periódicamente renovado a través de acciones ejercidas por los propios ciudadanos para controlar la gestión pública. Indudablemente ese hecho relativiza y debilita la distinción absoluta entre el representante y el representado y multiplica las fuentes indirectas del poder en la sociedad civil.

Entonces, es evidente que la democracia, tal cual se la conoce, tiende a crear tensión entre los elementos que le otorgan su legitimidad que son: la representatividad que proviene del ejercicio del sufragio universal y secreto, medio por el cual se eligen a los gobernantes y actualmente incluso autoridades por un periodo determinado, llamada 'legitimidad de origen'; y por otra, la participación como una aspiración de los gobernados para ejercer un control permanente y no esporádico sobre los actos de los mandatarios. Es decir, existe una democracia representativa con amplia trayectoria y ejercicio ciudadano y una democracia participativa ejercida pero poco conocida e identificada.

2.1.6. Los Contrapoderes de la Democracia.³¹

Con el tiempo la democracia representativa otorga a sus mecanismos e instituciones un carácter de ‘paso a paso’ o de ‘escaleras’ de acceso en las que no se puede saltar los escalones sino subir o descender uno a uno, entonces se puede decir que adquieren la rutina de la linealidad.

Como consecuencia, surgen los llamados ‘contrapoderes de la democracia’, que pretenden de alguna manera explicar los vacíos y limitaciones en los procedimientos representativos, sin agotar el horizonte de la democracia. A estos poderes que hacen oposición a la democracia representativa tradicional conocida y aceptada como tal, también se los denomina “*contrademocracia*”,³² vale aclarar que no se define como una forma política opuesta o contraria a la democracia, sino como la forma de democracia que contraría a la otra, la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social; en otras palabras, la democracia de la desconfianza frente a la democracia de la legitimidad electoral. Se trata de un conjunto de prácticas e instituciones que juegan una suerte de contrapunto a las instituciones clásicas de la democracia representativa, renovando o cuestionando la legitimidad electoral, diseminada en el cuerpo social.

Se pueden distinguir tres prácticas vinculadas con la contrademocracia³³:

- La primera está en los denominados ‘poderes de vigilancia’ que ejerce la sociedad civil sobre los representantes para controlar sus acciones y obligarlos a cumplir sus promesas electorales. Es en esta esfera que están inscritas las iniciativas de participación y control social de la gestión pública.
- La segunda, la contrademocracia obliga a los gobernantes a renunciar a algunas de sus iniciativas; se trata de un poder negativo cuya finalidad es la obstrucción, para lo cual emplea los poderes del veto y la sanción.
- La tercera, la severa figura del pueblo-juez que fiscaliza y juzga a las autoridades electas en tribunales constituidos por ciudadanos.

³¹ Pierre Rosanvallon, *Democracia y Desconfianza*, Revista de Estudios Políticos (nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 134, Madrid, diciembre (2006), págs. 219-237, <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2210465.pdf>

³² Neologismo acuñado por el sociólogo Pierre Rosanvallon para quien la contrademocracia no es lo contrario de la democracia, sino la democracia contraria, la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia negativa a la sombra de la democracia positiva (la legitimación electoral). Un ejemplo son las permanentes manifestaciones en la calle, haciendo subsidiaria la apelación a las instituciones representativas. La contrademocracia multiplica los organismos no electos que pretenden ejercer un poder de veto para mantener el statu quo político, distorsionando el funcionamiento norma de una democracia. De difícil marcha atrás, incluso cuando la oposición devenga en gobierno.

³³ Pierre Rosanvallon, *Democracia y Desconfianza*, Revista de Estudios Políticos...

Ahora bien, es importante distinguir a los mencionados ‘contrapoderes’ de los tradicionales mecanismos liberales de control y equilibrios de los poderes que en realidad son un conjunto diverso y numeroso de prácticas insertas en el espacio social y que están encarnadas en una multitud de actores o sujetos: los movimientos sociales, los medios de comunicación, los sindicatos, asociaciones ciudadanas, colegios profesionales, organizaciones de vecinos los grupos religiosos, etc.

La idea de los contrapoderes remite de inmediato a la diversidad de la sociedad civil. A pesar de esta diversidad y pluralidad, existe un punto en común: los contrapoderes de la democracia emergen de las múltiples capacidades de organización de la sociedad civil, como una respuesta a la desconfianza de los ciudadanos respecto a sus gobernantes; frente a la ‘legitimidad electoral’ se levanta críticamente la ‘legitimidad de la desconfianza’, algo así como el contrapunto del poder instituido.

Más allá de la variedad de formas empíricas que presenta, lo sustantivo es que estos dispositivos renuevan la legitimidad de los gobernantes. Pero es importante destacar que estas instancias de control o de participación no anulan la legitimidad previa o legitimidad del mandato, esta sigue actuando e incluso puede decirse que se conserva como la forma principal de legitimación, sin embargo, esta es complementada y enriquecida con otros dispositivos a través de los cuales se producen las interacciones entre el Estado y la sociedad civil y por ello el dispositivo de control social constituye un formidable analizador para poder indagar sobre el tipo de relaciones que se entretienen entre los ciudadanos y los poderes públicos.

2.1.7. Qué se entiende por ciudadanía.

Ciudadanía es un concepto vinculado al ejercicio de los derechos políticos en cualquier estado que se hayan autodefinido o se considere democrático; es decir, es una condición social de un miembro nativo o naturalizado de una ciudad o Estado.

“Podemos definir ciudadanía como un status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y unos deberes (impuestos, tradicionalmente servicio militar, fidelidad...) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida

*colectiva de un Estado. Esta facultad surge del principio democrático de soberanía popular.*³⁴

*“La ciudadanía se la puede entender como la relación jurídica creada por el derecho, que concede a determinados individuos la facultad de participar en la vida política del Estado del que forma parte, concediéndole derechos e imponiéndole obligaciones. Por tanto, uno de los efectos de la nacionalidad, es la de ser presupuesto necesario de la ciudadanía. Todo ciudadano debe ser nacional, pero no todo nacional es ciudadano, existe en consecuencia entre estos conceptos, una relación de género a especie. El requisito previo para ser ciudadano, es ser nacional (por origen o por naturalización).”*³⁵

*“La ciudadanía como concepto político es el resultado de un largo proceso histórico; un proceso en el cual ha sufrido mutaciones condicionadas por la realidad histórico política. En el mundo premoderno, el concepto de ciudadanía tenía una relación orgánica con el concepto de política (entre el ser ciudadano y el ser político no había diferencia). En la modernidad el concepto de ciudadanía aparece, en un primer momento, para poner énfasis en las obligaciones o deberes, y más específicamente en la fidelidad y obediencia de los súbditos frente a la autoridad monárquica. En un segundo momento, la ideas sobre la condición ciudadana girarán en torno a los derechos, comenzando por los derechos políticos, luego los derechos civiles y, finalmente, los derechos económicos y sociales.”*³⁶

Montserrat Campos Quezada, cita la conceptualización que realiza Seyla Benhabib, quien a la vez se basa en lo expresado por *Lola Fernández de Sevilla*, nos dicen que *“La ciudadanía no es una cualidad pasiva de los seres humanos, sino una capacidad pragmática por la que se actúa en el espacio político; la ciudadanía sería al tiempo el proceso y el resultado de ese ejercicio político”*³⁷, esta definición es interesante

³⁴ Nacionalidad y Ciudadanía – Monografias.com; <http://www.monografias.com>

³⁵ Anacelida Burbano Játiva, *Los conceptos de nacionalidad y ciudadanía*. Secretaria Abogada de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, artículo publicado en la Revista Judicial derechoecuador.com, 17 de julio de 2013, www.derechoecuador.com/.../11/.../los-conceptos-de-nacionalidad-y-ciudadania.cutea.

³⁶ Marco Salamea Cordova. ANÁLISIS POLÍTICO. El concepto de ciudadanía, publicado “Columnistas” de EL MERCURIO, diario independiente de Cuenca, 10 de julio de 2010, www.elmercurio.com.ec/409525-un-analisis-del-concepto-de-cuidadania/

³⁷ Montserrat Campos Quesada, *La democracia deliberativa de Seyla Benhabib: los sujetos políticos y la construcción del diálogo en el espacio público*, Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) Universitat Autònoma de Barcelona, Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España), 2015, <http://www.icps.cat>

porque identifican a la ciudadanía como una ‘práctica social’ en la que la clave, es la práctica de la misma y no un mero valor substancial de pertenencia.

La ciudadanía implica la pertenencia a una entidad política que se ha formado históricamente, que tiene ciertos rasgos comunes en los niveles: lingüístico, cultural, étnico y religioso, y que puede distinguirse de otras entidades políticas similares. Entonces, se puede entender por ciudadanía a la pertenencia a una determinada comunidad política. Es decir, la ciudadanía es lo que expresa la pertenencia de un individuo en una sociedad dada, en la que por supuesto participa activamente en todos sus niveles.

Consecuentemente, el ser un ciudadano de tal o cual territorio implica tener desarrollado el sentimiento de pertenencia y de identidad de ese lugar geográfico y en el cual, se interactuará socialmente con responsabilidad ejerciendo derechos y cumpliendo obligaciones pertinentes que surjan de ese status.

2.1.8. Qué es la participación.

Participación es la acción y efecto de participar, de tener una parte o de intervenir activamente en la toma de decisiones o bien en el planteamiento y sugerencia de iniciativas a favor de los que forman parte de una determinada sociedad.

“Otro de los usos también muy difundidos del término permite denominar a la capacidad que tiene la ciudadanía de involucrarse en las decisiones políticas de su país o región. A la mencionada se la conoce popularmente como participación ciudadana y se la podrá manifestar, ejecutar de diferentes formas, como ser: a través de las elecciones generales o de los referendos y plebiscitos que se convoquen en el país o región en el que habita.”³⁸

La participación no es de carácter individual. Implica un colectivo de personas que realizan actividades en conjunto, por lo que *“...nadie puede participar de manera privada, para sí mismo, sino que siempre lo hace junto a otros, un grupo más amplio de personas. La participación ciudadana incluye actividades como la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa. Las actividades destinadas a lograr las metas*

³⁸ Florencia Ucha, *Participación*, Sitio: Definición ABC. Fecha: 04/11/2010. URL: <https://www.definicionabc.com/politica/participacion.php>

comunes son desarrolladas a partir de esa organización (...) Participar es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio. Participar es ser parte, tener parte, tomar parte, y esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad.”³⁹

En breve, la participación es una forma de democracia directa, que incluye a todas aquellas que se producen sin mediación de la representación (elecciones, referendos, consultas, etc). *“...La participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes y los recursos que la sociedad dispone para ello”⁴⁰.*

2.1.9. Qué se entiende por participación política.

El termino participación, generalmente es adjetivado creándole una codependencia en la que la participación tiene lugar. Por ejemplo, se habla de participación política, social, económica, cultural, comunitaria, ciudadana, electoral, industrial, etc. En cada una de estas esferas la participación adopta formas y mecanismos específicos.

En este entendido, se define la ‘participación política’ vinculada estrechamente a las relaciones de poder, de dominación de clase, relacionada con el tipo de democracia imperante en una sociedad y en el marco de las relaciones jurídico políticas.

“Ello no significa que los otros ángulos desde los cuales se puede enfocar la participación (relaciones económicas, culturales, laborales, etc) no aporten elementos esenciales en torno a la democraticidad del régimen existente, pero es a nivel político donde se deciden los asuntos relativos al poder, por ser allí donde radica el Estado como su principal instrumento. Por ello, la participación política puede mostrar como ninguna otra cómo se produce en la sociedad el empleo efectivo del poder en la regulación de las relaciones sociales, a partir de los intereses de clase.”⁴¹

³⁹ Pablo Ava; Isidro Adúriz; (2006). Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. América Latina Hoy, vol. 42, abril, 2006, pp. 15-35 Universidad de Salamanca, Salamanca, España, www.redalyc.org/html/308/30804202/

⁴⁰ Pablo Ava; Isidro Adúriz; (2006). Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina...

⁴¹ Mirtha Arely del Rio Hernández, *El Derecho de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en el ámbito municipal*, <http://www.monografias.com/trabajos15/derecho-ciudadano/deecho-ciudadano.shtml>

En su dimensión jurídica la participación política se entiende como un derecho político del ciudadano que se expresa o materializa a su vez, a través de otros derechos.

El ejercicio de éste derecho político implica el involucramiento activo de los ciudadanos en tres relaciones jurídico políticas fundamentales: las que se derivan del proceso de conformación de los gobiernos (selección de los representantes); las que se derivan del control de los gobernantes (control de la representación); y las que se derivan de los procesos de toma de decisiones públicas (procesos decisionales).

Cada elemento incluido en esta definición puede servir de indicador general del estado de la participación política en una sociedad y también como indicador para la investigación concreta en torno a este asunto. En el caso específico de la participación en la toma de decisiones, puede definirse como el derecho político del ciudadano a intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas como manifestación esencial del ejercicio del poder político.

2.1.10. Qué se entiende por participación ciudadana.

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

La participación ciudadana desde un punto de vista constitucional inherente a los derechos y prerrogativas de los individuos, puede ser expresado como: *“...un derecho humano fundamental, que garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual como colectiva, a través de los distintos mecanismos e instrumentos contenidos en la Constitución Política y la Ley, con la finalidad de incidir en la toma de decisiones de los entes públicos, fiscalización, control y ejecución de los asuntos políticos, administrativos, ambientales, económicos, sociales, culturales y de interés general, que mejore la calidad de vida de la población.”*^{42 43}

⁴² Clelia Ávalos, exposición realizada durante el *Primer Congreso Nacional de Participación Ciudadana*, realizado los días 09 y 10 de Octubre de 2015, <http://www.participacionciudadana.salta.gob.ar/que-es-la-participacion-ciudadana/>

⁴³ Este concepto también se encuentra en el *“ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA CONSENSUADO POR LA COMISION TECNICA MIXTA – MIDES Y SOCIEDAD CIVIL”* - Texto trabajado al 21 de abril de 2008, <http://www.libertadciudadana.org/archivos/actfund/PreliminarLeyal210408.pdf>.

Además del aspecto legal y constitucional, la participación ciudadana es un concepto relacionado con la democracia participativa, de la integración de la población en general, en los procesos de toma de decisiones, la participación colectiva o individual en política, entendida esta como algo de lo que todos formamos parte. Para que las estructuras que componen los estados, ciudades, municipios, barrios, etc. funcionen correctamente, se debe hacer un análisis de las necesidades de la población, o lo que es lo mismo, escuchar las demandas, puntos de vista, preocupaciones y necesidades de las ciudadanas y los ciudadanos que los componen.

La participación ciudadana impulsa la democracia real, y no debe ser privilegio de unos pocos, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. Es necesario hacer una diferencia entre participación ciudadana y participación social, que es un concepto más general, que engloba todos los tipos y niveles de participación en actividades propiamente sociales o de corte comunitario:

“También debemos diferenciar entre la participación ciudadana y participación política de la ciudadanía, cuyos límites a veces no son fácilmente reconocibles. En este sentido participación social ha de entenderse como aquella intervención de los particulares en actividades públicas, como movilizados de intereses sociales, lo que significa que esta se promueve a partir de los propios ciudadanos, para luego hacerse pública”⁴⁴

Por su parte Manuel Arenilla refiriéndose a la posibilidad de intervenir, en diversa medida, en la elaboración y en la implementación de una política pública de mayor o menor alcance concluye que:

“Participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a una ciudad en este caso. Es por ello que pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidarse la importancia de la vida asociativa en las ciudades y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones respecto a las actuaciones administrativas.”⁴⁵

⁴⁴ http://www.tnrelaciones.com/participacion_ciudadana/

⁴⁵ Manuel Arenilla Sáez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Rey Juan Carlos, *MATERIALES PARA UN DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN*, <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/materiales-debate-participacion-321436>.

De acuerdo a esto la participación ciudadana quedaría relegada a una mera colaboración cuando los ciudadanos se queden en el apoyo de una iniciativa pública. En todo caso, la decisión final tiene que ser adoptada por los representantes políticos, solo así se puede legitimar dicha decisión, participación y aportes obtenidos de la ciudadanía.

Por otra parte, de acuerdo a la tratadista Nuria Cunill:

*“la participación ciudadana no puede confundirse con la participación política. Según la autora, la primera puede concebirse de dos maneras: a) como una forma de fortalecer la sociedad civil (redefinición de la frontera entre lo público y lo privado) orientada a potenciar las capacidades auto organizativas de la sociedad; b) un medio de socialización de la política en el sentido de generar nuevos espacios y mecanismo de articulación Estado y sociedad (transformación de lo estatal en público).”*⁴⁶

Entonces, la participación ciudadana es un concepto relacionado con la democracia participativa. Se trata de la integración de la población en general, en los procesos de toma de decisiones, la participación colectiva o individual en política, entendida esta como algo de lo que todos formamos parte. Para que las estructuras que componen los estados, ciudades, municipios, barrios, etc. funcionen correctamente, se debe hacer un análisis de las necesidades de la población, o lo que es lo mismo, escuchar las demandas, puntos de vista, preocupaciones y necesidades de las ciudadanas y los ciudadanos que los componen. La participación ciudadana impulsa la democracia real, y no debe ser privilegio de unos pocos, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos.

Durante los últimos años se viene potenciando los procesos de participación, con la identificación e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones. Una correcta participación ciudadana consiste en un proceso de comunicación bidireccional que proporciona un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de los ciudadanos con los servidores públicos y dejar de esta manera, de pensar que el aparato estatal es solo una administración.

⁴⁶ Alejandro Escobar L., Antropólogo Universidad Austral de Chile, Magíster © en Sociología de la Modernización Universidad de Chile. Asesor CONACE, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*, Santiago de Chile, Revista Austral de Ciencias Sociales 8: 97-108, mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n8/art07.pdf, 2004

2.1.11. Definición de control social.

La Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, define al control social como: *“Se entiende como Control social de la gestión pública a los mecanismos o medios de seguimiento y participación activa de toda persona individual o colectiva en los procesos, acciones y resultados que desarrollan las instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia para el logro de sus objetivos.”*⁴⁷

Jorge Komandina Rimassa, desde un punto de vista, de intervención social, lo define como: *“...un conjunto de iniciativas generadas desde la sociedad civil para establecer responsabilidades y sanciones por el manejo de bienes públicos.”*⁴⁸

Cuando se habla de control social, de manera general, se hace referencia al grupo de normas y regulaciones de diferente tipo que son establecidas explícita o implícitamente por una sociedad para mantener el orden de los individuos y permitir el desarrollo de un nivel de vida organizado y controlado. El control social puede hacerse presente de diferentes maneras, tanto a través de prácticas formales como prácticas informales, a través de regulaciones socialmente aceptadas y también a través de coacción del mismo individuo sobre sí mismo.

Desde un punto de vista de la aplicación o la práctica democrática participativa, se puede decir que, la participación y el control social son contrapoderes de la democracia y constituyen mecanismos o dispositivos de la democracia directa y participativa, cuyo propósito es facilitar la interacción entre las distintas entidades que forman parte del Estado con las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. El propósito de esta interacción es la renovación y la ampliación de la legitimidad de la democracia.

El control social constituye un mecanismo de la democracia participativa cuyo ejercicio reequilibra las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, complementa la democracia representativa y renueva la legitimidad del poder. No obstante, la gran variedad de experiencias participativas en los cinco continentes hace problemática la definición del concepto de control social. No existe un ‘modelo’ único y virtuoso de control social, existen múltiples prácticas y formatos organizativos que no pueden ser aprehendidos desde un registro conceptual único.

⁴⁷ *Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción*, aprobada mediante Decreto Supremo No. 214 de 22 de julio de 2009

⁴⁸ Jorge Komandina Rimassa, *El debate sobre el control social*, CEASDESC, Cochabamba – Bolivia, septiembre de 2011.

De acuerdo con Komandina⁴⁹, el control social ‘con poderes de decisión’ involucra tres principios. Primero este se concentra o gira en torno a problemas específicos y tangibles, resuelve las demandas concretas de la gente. Segundo, se define por la participación activa de la gente común, sobre todo de los afectados por problemas graves y agobiantes, pero también se caracteriza en la interacción entre los ciudadanos y los funcionarios de las oficinas estatales inmersas en esos problemas. Tercero, la participación es efectiva y no instrumental solamente cuando se han desarrollado las capacidades y competencias de la deliberación de los ciudadanos para dar efectivas soluciones a esos problemas.

2.1.12. Participación y control social en Bolivia.

La ‘participación’ y el ‘control social’ en Bolivia, responde al siguiente análisis:

- Para establecer su finalidad, es crucial distinguir entre las nociones de ‘participación’ y ‘control social’. Si bien ambos términos están fuertemente implicados y a menudo se confunden, pero en sentido estricto tienen alcances y contenidos diferentes. Se puede decir que el control social es una ‘modalidad exigente’ de la participación democrática cuya finalidad es la ‘responsabilidad y sanción’ de los gobernantes. El control social es una expresión particular de una problemática mayor, la democracia participativa. En cambio, pueden existir otras modalidades de participación que carecen de esos ámbitos, responsabilidad y sanción, mediante los cuales los actores sociales evalúan la gestión pública y establecen una sanción positiva o negativa sobre la gestión de las autoridades y gobernantes.
- Lo que define al control social en su conformación externa, con respecto al Estado, es decir, su ejercicio corresponde a las organizaciones de la sociedad civil y/o a los ciudadanos. No obstante cuando la participación y el control están ejercidos por organizaciones sociales, instancias cuyos portavoces representan a los ciudadanos, el control social debe contar con un umbral mínimo de autonomía política o independencia social. La autonomía social se define como la libertad de los ciudadanos u organizaciones para deliberar, formar opiniones sobre asuntos

⁴⁹ Jorge Komandina Rimassa, *El debate sobre el control social...*

públicos y tomar decisiones sin presiones o coacciones de los gobernantes o de los partidos políticos.

- El control social es un conjunto diverso de acciones o iniciativas mediante las cuales los ciudadanos, de forma individual o colectiva controlan y vigilan las acciones de la administración estatal, aunque su finalidad no es sustituir a los poderes ya constituidos, resulta evidente que esas acciones, siempre y cuando sean legítimas, tienen una naturaleza política en la medida en que se re-equilibran las relaciones entre gobernantes y gobernados. Por lo tanto, ellas tienden a crear conflictos o controversias entre las partes, aunque en otros casos puede esperarse una sinergia entre ellas.

Sin embargo, la legitimidad del control social solo es posible cuando se ponen en acción mecanismos de control de los controladores. Se trata de un proceso en el que las organizaciones de la sociedad civil ejercen el control social a los gobernantes, que están obligados a rendir cuentas, a su turno, ante las personas que representan. Este tema ha estado, en general, oculto en el debate boliviano, pero su importancia es crucial para reducir los umbrales de manipulación de los dispositivos de control y para generar un máximo de legitimidad.

- Puede decirse que existe control social cuando los actores despliegan recursos de poder para lograr sus finalidades. Estos recursos pueden ser directos o indirectos. Los primeros se refieren a la capacidad de movilización o de presión directa de los grupos, a sus recursos legales, pero también las acciones o iniciativas destinadas a comunicar sus informes y evaluaciones al público, los segundos, en cambio, son los medios necesarios para ejercer esas competencias (información, asesoría, apoyo administrativo, etc.)
- Integrando esas dimensiones, se puede definir al control social como:

*“...un conjunto diverso de acciones o iniciativas mediante las cuales los ciudadanos, de forma individual o colectiva, controlan y vigilan las acciones de la administración estatal con el propósito de establecer responsabilidades y sanciones en torno al manejo de la cosa pública.”*⁵⁰ Aunque su finalidad no es sustituir a los poderes ya constituidos, resulta evidente que esas acciones,

⁵⁰ Jorge Komandina Rimassa, *El debate sobre el control social...*

siempre y cuando sean legítimas tienen un efecto político en la medida en que reequilibran las relaciones entre gobernantes y gobernados.

En todos los casos, los procesos de participación y control social siempre se producen en un marco de interacciones entre las entidades estatales (el gobierno, el poder judicial, etc.) y las organizaciones que conforman la sociedad civil no aludimos ciertamente a la noción que la homologa con el ámbito privado, con los intereses corporativos, todo lo contrario del bien común, en un ámbito público no estatal. Ahora bien, en el curso de estas interacciones los actores sociales y estatales intercambian información, comunicación, poder y recursos materiales o simbólicos que modifican en mayor o menor medida las relaciones de jerarquía y subordinación que entre ellos se establecen. Estas interacciones se producen, por lo general, en la forma de un conflicto entre los actores, y cuya potencialidad y peligrosidad es reducida por la existencia de reglas e instituciones que presiden el proceso.

2.1.13. Qué se entiende por Sociedad Civil.

Sociedad Civil es un concepto que evoluciona conjuntamente con la humanidad, por lo tanto es variable, tiene su propio concepto y definición de acuerdo a cada momento histórico social respondiendo al momento y a la realidad histórica en la que se realiza el análisis del concepto⁵¹.

Para el pensamiento del Estado Absoluto, se consideraba que el objetivo de la libertad de la vida civil, era lograr la autonomía personal frente a la ortodoxia intransigente de la iglesia y por consiguiente la libertad en el terreno espiritual y literario a introducirse en el ámbito económico-capitalista, contra las supervivencias feudales absolutistas, por consiguiente, la 'sociedad civil' para este periodo significa la vida social del ciudadano independiente del poder eclesiástico y estatal.

Para el pensamiento del estado burgués, la *sociedad civil descansa sobre la consagración de los derechos individuales*; 'bajo esta concepción, el hombre es lo más valioso del universo y en este sentido se considera que el Estado fue construido para cumplir los fines propuestos por el hombre. De ahí que en la sociedad civil es un supuesto

⁵¹ Roberto Zampani. *La Sociedad Civil Organizada: revisando conceptos para su comprensión*, IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José de Costa Rica, 8-10 de octubre de 2003.

categorico la intimidad de la persona y su derecho a pensar con libertad, lo que implica la libertad de conciencia y de convicciones, e igualmente la libertad de trabajo’.

Para el pensamiento abstracto liberal-burgués, la sociedad está conceptuada de manera universal. La sociedad civil es aquella esfera donde se califica a todos los individuos en igualdad de fuerzas y condiciones, por lo tanto es un juego natural de medición de fuerza y talento humano en libertad, donde el Estado es considerado como una dependencia de la sociedad civil. Es decir, una última instancia, una dependencia para cumplir los fines particulares de los individuos que componen la sociedad civil.

Para el pensamiento socialista, la sociedad es un concepto histórico concreto, absolutamente dinámico-dialectico; la sociedad es una formación económico-social histórica que llega a ser en determinado momento de la evolución histórica, una sociedad de clases y como tal contiene una buena dosis de opresión, explotación y desigualdad sociales y aparece llena de aquellas tensiones de poder que las demandas de libertad e igualdad que formulan las clases explotadas provocan entre el Estado y la sociedad. Por esta explicación es que el socialismo desahucia a la sociedad civil demo-liberal, explicada precedentemente, considerando la creación de una nueva sociedad en una estructura política en la que se realice la participación de las masas en el Estado, logrando su mejoramiento y elevación de su vida y su liberación de la miseria y la indigencia, hasta hacer innecesario el Estado y abolirlo definitivamente.

De acuerdo al Código Civil Boliviano, el concepto de ‘sociedad civil’ tiene una connotación contractual y con el fin de ejercer una industria o actividad económica para la obtención de resultados. El artículo 759 de este cuerpo legal a la letra dice *“Por el contrato de sociedad dos o más personas convienen en poner en común la propiedad, el uso o el disfrute de cosas o su propia industria o trabajo para ejercer una actividad económica, con el objeto de distribuirse los resultados”*⁵².

2.1.14. Que se entiende por sociedad civil organizada.

Si bien en todas las épocas históricas, varia el concepto de sociedad civil, todos los conceptos tienen en común que la sociedad civil está compuesta de individuos o grupos de individuos que buscan que su participación sea cada vez mayor para el bien común, en contraposición con la estructura dominante del Estado sobre los individuos,

⁵² Código Civil de Bolivia, promulgado mediante Decreto Ley No. 12760 de 6 de agosto de 1975

entonces lo que se pretende es introducirse en la estructura del Estado y participar en su formulación, ejecución y porque no decirlo, en su evaluación.

Por lo que en un concepto apropiado al momento social y propio del presente trabajo, se puede decir que:

“la sociedad civil organizada es el conjunto de ciudadanos, ciudadanas, organizaciones de los mismos, entidades o cualquier forma de agrupación que pueden o no estar legítimamente reconocidas, que son parte de la sociedad en general, con capacidad de acción colectiva y toma de decisiones, conformadas para actuar e influir en el ámbito público. La sociedad civil no depende ni del estado como poder político ni del mercado como poder económico.”⁵³

Hasta aquí se ha desarrollado la parte conceptual que permite enmarcar el tema dentro de los conceptos y definiciones básicas que conforman el marco teórico de la democracia participativa. A continuación corresponde desarrollar el aspecto doctrinario, en base a los principios que rigen a la administración pública y los que rigen la participación y el control social.

2.2. Marco Doctrinario

La doctrina en derecho se rige por los principios de derecho que deben ser entendidos como enunciados normativos, que son parte del ordenamiento jurídico vigente. El término principio, *“se deriva del vocablo latino "principium", que significa comienzo, el inicio u origen de algo, de un ser, de la vida, por ejemplo. El fundamento de algo.”⁵⁴* Entonces, los principios que rigen la Constitución Política del Estado, son el fundamento, el principio, el origen o porque no decirlo la base para la Constitución y demás cuerpos legales que rigen la actividad de los ciudadanos y ciudadanas en el estado; en otras palabras son principios para todo el pueblo boliviano.

En breve, los principios que rigen el ámbito de la administración pública, la participación ciudadana y el control social están relacionados entre sí; tomando en cuenta que la participación y el control social se desarrollan y se aplican en el ámbito de la administración pública y en cualquier o a cualquier persona natural o jurídica que tenga a su cargo los recursos del Estado.

⁵³ Definición propia de la autora para el presente trabajo.

⁵⁴ Manuel OSSORIO, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales.

Tabla 5
Principios relacionados al ámbito de la Participación Ciudadana, el Control Social y la Administración Pública

PRINCIPIOS QUE SE APLICAN Y RELACIONAN CON LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL SOCIAL		
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
	Ley No. 341 de 5 de febrero de 2013	Ley 2341 de 23 de abril de 2002
Art. 8.I. El Estado asume y promueve como principios ético morales de la sociedad plural:	I. Principios Generales:	
Ama qhilla, Ama llulla, Ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón)	1. Vivir Bien, sumaj kausay, suma qamaña (Vivir Bien), ñandereko (Vida armoniosa), teko kavi (Vida buena), ivi maraei (tierra sin mal), qhapaj ñan (camino o vida noble).	Principio fundamental
Suma qamaña (vivir bien)	2. Ama Qhilla, Ama Llulla, Ama Suwa (no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón).	Principio de autotutela
Ñandereko (vida armoniosa)	3. Mandar obedeciendo.	Principio de sometimiento pleno a la ley
Teko kavi (vida buena)	4. Plurinacionalidad.	Principio de verdad material
Ivi maraei (tierra sin mal)	5. Interculturalidad.	Principio de buena fe
Qhapaj ñan (camino o vida noble)	6. Responsabilidad.	Principio de imparcialidad:
Art. 232. La Administración Pública se rige por los principios de:	II. Principios Esenciales:	Principio de legalidad y presunción de legitimidad: declaración judicial en contrario
Legitimida	1. Transparencia.	Principio de jerarquía normativa
Legalidad	2. Ética.	Principio de control judicial
Imparcialidad	3. Compromiso Social.	Principio de eficacia
Publicidad	4. Independencia y Autonomía.	Principio de economía, simplicidad y celeridad
Compromiso e Interes social	5. Valoración de Saberes Propios.	Principio de informalismo
Ética	6. Complementariedad.	Principio de publicidad
Transparencia		Principio de impulso de oficio
Igualdad		Principio de gratuidad
Competencia		Principio de proporcionalidad
Eficiencia		
Calidad, Calidez		
Honestidad		
Responsabilidad y resultados		

Cuadro de elaboración propia, en base a la Constitución Política del Estado, la Ley 341 de Participación y Control Social de 5/02/2013 y la Ley 2341 de procedimiento Administrativo de 23/04/2002

2.3. Marco Histórico

2.3.1 Síntesis de la Participación de la Sociedad Civil en Bolivia.⁵⁵

Desde la fundación de la República de Bolivia, en la historia destacan tres experiencias en las que la sociedad civil organizada participa en el control social.

La primera es la experiencia del control obrero en las minas durante el gobierno de la ‘revolución nacional’, en la primera gestión de Víctor Paz Estenssoro (1952-1956), y durante los gobiernos del General Juan José Torrez (1970-1971) y de Hernán Siles Suazo (1982-1985). La segunda experiencia vivida en el país como consecuencia de la aplicación de la Ley de Participación Popular N° 1551 de 20 de abril de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 de 20 de julio de 1995. La tercera etapa implica la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (2006-2009), en el marco del ‘proceso de cambio’, cuyos contornos legales y políticos sobrepasan en amplitud y profundidad las anteriores experiencias.

2.3.1.1. El control obrero en las minas.

La célebre Tesis de Pulacayo⁵⁶, aprobada en el Tercer Congreso de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), en noviembre de 1946, diseñó una controvertida ruta política estratégica para los trabajadores mineros bolivianos, pero también postuló el ‘control obrero en las minas’ con el propósito de “...realizar un efectivo control de los obreros en todos los aspectos del funcionamiento de las minas...”. De modo más concreto, este documento propuso a los trabajadores mineros: “... 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”. Ya que nuestro objetivo es la ocupación de las minas, tenemos que interesarnos en sacar a la luz del día los secretos patronales”⁵⁷.

⁵⁵ María Tereza Zegada, Claudia Arce, Gabriela Canedo, Alber Quispe, *La Democracia desde los Márgenes: Transformaciones en el Campo Político Bolivianos*, Muela del Diablo Editores-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Páginas 30-36, La Paz – Bolivia, 2011.

⁵⁶ José Fellman Velarde, *Historia de Bolivia*; Tomo III *La Bolivianidad Semicolonial*; Editorial LOS AMIGOS DEL LIBRO; La Paz – Cochabamba; 1981; página 296. “La “tesis de Pulacayo” constituía un adecuado resumen de la caracterización de la realidad nacional que venía efectuándose desde el año 1938 y postulaba, no sólo la mejora de esa realidad, sino su transformación. El camino escogido: la revolución proletaria, ponía a la clase obrera frente al riesgo de aislamiento respecto de las clases medias; pero sus métodos: la creación de milicias obreras y la ocupación revolucionaria de las minas, iban a inspirar el periodo más combativo y heroico del proletariado minero.”

⁵⁷ *Tesis de Pulacayo*. Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), 1946.

Esta demanda fue permanentemente recreada desde 1946 hasta 1985 y se convirtió en una suerte de costumbre sindical del movimiento minero boliviano. La idea de conocer 'en la práctica' los procesos productivos, administrativos y contables de las empresas mineras para ponerlos en funcionamiento, en la hipótesis de una 'toma de las minas', fue una consigna que tenía alcances políticos tácticos y debía leerse en consecuencia como un paso decisivo para la toma del poder y la institución de un gobierno obrero.

Desde este punto de vista ideológico, el de la Tesis de Pulacayo, el control social formaría parte de una estrategia de poder que permitiría que los sindicatos mineros y la COB ocupen paulatinamente el aparato productivo del país para luego ocupar lentamente el poder político. Por lo tanto, el control social estaba ligado con la demanda del cogobierno que se plantea en 1952, en la coyuntura 1970-1971 y en el periodo 1982-1985, durante el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP).

Con la fundación de la Central Obrera Boliviana (COB), en abril de 1952, los dirigentes mineros demandaron al primer gobierno del MNR el 'control obrero con poder de veto' en las empresas de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) en el marco del acuerdo de co-gestión MNR-COB que caracterizó la primera fase de la revolución nacionalista. El control obrero fue instituido formalmente mediante el Decreto Supremo de Nacionalización de las Minas, emitido el 31 de octubre de 1952, posteriormente reglamentado mediante Decreto Supremo recién el 15 de diciembre de 1953; en este último se definió la participación de los trabajadores mineros en la "*supervisión e inspección de los aspectos administrativos, económico y financiero*" de la COMIBOL. Además, este fuero sindical estaba complementado y fortalecido por el 'derecho de veto', recurso que solo podía ser aplicado en los niveles administrativos y en ámbito de las relaciones laborales (excluyendo la política general y el ámbito técnico), pero además podía ser anulado desde el Ministerio de Minas. Diez años más tarde, en 1963, argumentando que el control obrero no cumplió las finalidades que se propuso, el gobierno de Paz Estenssoro lo dejó en suspenso.

En efecto, el control obrero no tuvo el impacto esperado inicialmente y confrontó serios problemas políticos y técnicos que provocaron su fracaso. Esta conquista obrera se habría debilitado seriamente por su apropiación, manipulación e instrumentalización por parte del gobierno, debido a la 'influencia político-partidaria' negativa que se ejerció desde

la Plaza Murillo. Además, entre otros factores que influyeron negativamente en el control obrero, llevándolo a su fracaso, se puede mencionar los siguientes:

- Los directores obreros a cargo del control eran designados por el gobierno lo que facilitó el funcionamiento de un dispositivo clientelista y manipulador, ya que ellos no respondían a sus bases sino al partido de gobierno.
- El mecanismo de control se burocratizó rápidamente.
- Los dirigentes obreros carecían de conocimientos y habilidades técnicas específicas para supervisar el manejo de la empresa.
- Los gobiernos del MNR boicotearon el control obrero.
- La crisis de la COMIBOL influyó negativamente en el éxito de la experiencia.

En 1971, en un escenario político signado por una profunda crisis política, volvió a emerger el tema del control obrero, en el marco de las luchas obreras por transformar el proceso democrático en un gobierno socialista dirigido por la COB. En mayo de 1971, el gobierno nacionalista del Gral. Juan José Torres, constituyó una comisión, con participación de la COB, para formular un *'plan de participación obrera'* en la COMIBOL. Sorpresivamente, a fines de ese mismo mes, el gobierno aprobó un decreto supremo instituyendo la coparticipación paritaria de los trabajadores en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

A pesar de estos avances la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia elaboró su propio proyecto de control obrero, el mismo que fue aprobado en junio de ese año por la Asamblea Popular, formada por la COB y los partidos políticos de izquierda; en dicho proyecto se incluyó la figura de la participación obrera paritaria en la empresa minera estatal. El gesto de desconfianza de la COB hacia el gobierno de Torrez no fue una casualidad, era la tensión política central de ese proceso. En los hechos, ninguno de los proyectos de control social pudo ser aplicado porque el 21 de agosto de 1971 se produjo el golpe militar dirigido por el entonces coronel Hugo Banzer Suarez que sepultó la democracia durante siete largos años.

Concluido el ciclo de gobiernos militares autoritarios (1971-1982), durante el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP) y en medio de una profunda crisis económica, marcada por el derrumbe de los precios de los minerales en el mercado internacional y por el debilitamiento de las empresas estatales, la reivindicación del control obrero volvió a ser planteada, más aun, ella adquirió mayor fuerza a través de la fórmula *co-gestión obrera mayoritaria*. Esta fórmula implicó pues una radicalización respecto a las

propuestas previas porque el control social debía ejercerse no solo en el directorio de la COMIBOL, además propuso un mecanismo para la designación democrática, vía asamblea sindical, de los delegados obreros que debían ejercer este poder indirecto.

Acosado por la oposición que controlaba el Congreso, con serios problemas internos y en medio de una hiperinflación, el gobierno de Hernán Siles Suazo fue duramente presionado por las movilizaciones de la COB para aprobar la fórmula de la cogestión de la FSTMB. El 23 de septiembre de 1983, el gobierno sancionó un decreto que reconocía la cogestión mayoritaria en la COMIBOL, pero que presentaba importantes diferencias respecto a la propuesta obrera. La aplicación del dispositivo de control social tuvo resultados muy pobres no llenaron las expectativas de los obrero y tampoco del gobierno. El brusco descenso de los precios de los minerales en el mercado mundial, el agotamiento de los yacimientos mineros, el uso de tecnologías obsoletas y la mala administración llevaron a la COMIBOL a la peor crisis de su historia. En ese contexto era muy difícil que el control obrero rindiera sus frutos esperados. A este cuadro se añade la permanente confrontación entre la COB y el cogobierno de la UDP, que estaban dotados de diferentes visiones sobre el mecanismo participativo, ya que, existía una ‘censura nunca cerrada entre la lógica estatal de la co-gestión y la lógica social civilista’. A pesar de los esfuerzos de ambas partes, estas visiones no encontraron un lenguaje común y precipitaron en su enfrentamiento la estrepitosa caída de la UDP.

2.3.1.2. La Participación Popular y el Mecanismo de Control Social.

Como es ampliamente conocido, posteriormente y en otro contexto histórico, se presenta la experiencia del control social en Bolivia proveniente del llamado ‘proceso de participación popular’. Este proceso se inició en 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), que fue reconducida en 1995 con la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) y en 1999 con la Ley de Municipalidades (LM). En las últimas normas se instituye la figura de los comités de vigilancia como sujetos protagónicos de control social en el ámbito municipal.

En un primer momento, la LPP se propuso promover la participación social a través de las organizaciones Territoriales de Base (OTBs), otorgándoles personería jurídica, recursos y obligaciones. Asimismo, se creó la figura de los comités de vigilancia, entidades encargadas del control de los recursos municipales, la vigilancia en la formulación y cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal, la formulación y

ejecución de los Planes Operativos Anuales. No obstante, una de las consecuencias de la creación de los comités fue el debilitamiento de las formas tradicionales de organización previamente constituidas la amplia diversidad organizativa se redujo a una modalidad predominante, controlada por el Estado.

En un segundo momento, este proceso fue complementado por las experiencias del Foro Jubileo para la condonación de la deuda externa y por la promulgación de las leyes del Dialogo Nacional y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). En estas leyes de ‘segunda generación’ se reconocen derechos para que la sociedad civil pueda ejercer control y vigilancia sobre el Estado. De hecho, en el art. 25 (actualmente abrogado) de la Ley 2235 del Dialogo 2000 se definió el control social como *“la acción de seguimiento y evaluación que realiza la sociedad civil a la gestión gubernamental. Puede derivar en la denuncia ante un órgano público para su análisis y si corresponde a su posterior acción jurídica”*.

El año 2000 se realizó una consulta para que los fondos efectivamente liberados de la deuda externa, gracias a una campaña de la iglesia católica para condonar esa deuda puedan llegar a los sectores más excluidos y pobres. Se planteó entonces la creación del Mecanismo de Control Social (MCS) para realizar el seguimiento y vigilancia de esos fondos. Aunque estas iniciativas generaron enormes expectativas entre la población, los gobiernos de Hugo Banzer Suarez y Jorge Quiroga Ramírez no lograron desarrollar y arraigar el MCS que languideció en medio de la tormenta política que se inició con la Guerra del Agua y se cerró con la investidura del presidente Evo Morales, en enero de 2006.

La evaluación general del proceso de participación popular, tanto en su primera como en su segunda fase, ha sido realizada por varios investigadores bolivianos. Vale la pena destacar algunas conclusiones en lo concerniente a los componentes de participación y control social:

- Se trató de un proceso con muy poca legitimidad puesto que fue impuesto ‘desde arriba’ y no respondió a las necesidades de la población.
- El diseño altamente formalizado inhibió la participación social en vez de alentarla.
- Muchos sectores sociales fueron excluidos.
- El rol de los consultores expertos y los operadores fue sobredimensionado quitando poder a las organizaciones sociales. Las organizaciones sociales

involucradas carecieron de autonomía social para ejercer el contrapoder, se instaló en consecuencia un mecanismo clientelar y meramente instrumental.

- En su segundo momento, el proceso dependió íntegramente de los recursos de la cooperación internacional.

Dichos estudios coinciden en afirmar que las movilizaciones sociales que se produjeron entre los años 2000 y 2005 fueron una constatación elocuente del fracaso del proceso de la participación popular y control social.

A partir de 2006, se abre un nuevo ciclo estatal en Bolivia que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad civil que plantea el tema de la participación y control social en nuevos términos.

2.3.1.3. La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso de Cambio.

El proceso político que se inició en enero de 2005 con la investidura del presidente Evo Morales es el inicio de un nuevo ciclo estatal que se caracteriza por transformaciones importantes en la estructura del Estado (expresada justamente en la nueva Constitución), pero también en las modalidades de relacionamiento entre el Estado y los grupos estratégicos de la sociedad civil. Las tendencias de cambio presentes en esta coyuntura, están relacionadas con el régimen de gobierno del nuevo Estado.

Durante el proceso constituyente (2006-2008), diversas organizaciones políticas y ciudadanas plantearon en la Asamblea Constituyente la necesidad de introducir en la nueva Constitución Política del Estado, la participación ciudadana en el Estado, lo cual se materializaba y se relacionaba directamente, por la experiencia previa de la LPP en la figura del control social.

Así Unidad Nacional postuló la organización de un “*Poder Ciudadano*”; el Movimiento Nacionalista Revolucionario sugirió un inédito “*Poder de Transparencia*” a cargo de la ‘oposición’, otras organizaciones plantearon las figuras de “*Poder Fiscalizador*”, “*Poder Popular*” y “*Poder Social*”.⁵⁸

Ahora bien, más allá de sus matices o de las diferencias de fondo, en todos los casos se trataba de imaginar instituciones de conformación y participación democrática directa, destinadas a complementar y enriquecer la idea de la democracia participativa

⁵⁸ Vicepresidencia del Estado Plurinacional, *Proceso Constituyente 2006-2009*; Compilación de documentos originales del proceso Constituyente; Fondo Documental de la Asamblea Constituyente Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia; Tomo II - Volumen 1 y 2; Visión de País; Exposición de las Representaciones Políticas - Deliberaciones sobre Propuesta de Visión de País; Impresiones Quality S.R.L.

entre esas propuestas sobresalió la del Pacto de Unidad,⁵⁹ bloque mayoritario en la Asamblea, que abogó por la creación del *“Poder Social Plurinacional”* como un cuarto poder del Estado, *“constituido como un órgano independiente y autónomo de control de los otros poderes”*. De acuerdo a la propuesta original, este poder se desempeñaría desde ‘fuera’ del gobierno como una fuerza independiente de los otros poderes (de hecho, contaría con mecanismos de elección propios) e intervendría no solo en la fiscalización y seguimiento de la gestión pública, sino también participaría con voz propia en los ámbitos de decisión gubernamental.

Este planteamiento fue intensamente debatido dentro y fuera de la Asamblea, pero también generó una gran polémica al interior del Movimiento al Socialismo (MAS); mientras los sectores radicales concebían el *“Poder Social”* como la alternativa institucional a la democracia representativa, los sectores pragmáticos enfatizaron la inviabilidad institucional de esa propuesta. Aun mas, algunos sectores de esa organización, consideraron poco pertinente reforzar instituciones para canalizar acciones colectivas desde ‘fuera del Estado’ en una coyuntura política cuya característica central es precisamente el control del Estado por parte de los movimientos sociales.

Sea como fuere, el texto constitucional aprobado en Oruro en diciembre de 2007 no menciona en absoluto el término *“Cuarto Poder”* planteado por el Pacto de Unidad y tampoco define al control social como un órgano de igual jerarquía respecto a los otros poderes del Estado. En ese documento se plantea otro concepto, *“El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada participará en la toma de decisiones de las políticas públicas”* (Art. 242 del documento aprobado en Oruro)⁶⁰. No obstante, en su última y definitiva versión (“corregida” por el Congreso), la facultad de *“decisión”* del

⁵⁹ El “Pacto de Unidad” se formó en septiembre de 2004 y a partir de la aprobación y promulgación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente en marzo de 2006, las organizaciones integrantes del Pacto -campesinas, indígenas, originarias y de colonizadores- aunaron esfuerzos para construir una sola propuesta de consenso a través de una serie de encuentros nacionales en Cochabamba, Santa Cruz y La Paz, que culmina en una gran Asamblea Nacional en la ciudad de Sucre el 5 de agosto del mismo año. Las organizaciones articuladas en torno a esta entidad son: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (csutcb), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (cscb), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (fnmciob-“bs”), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (cidob), el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (conamaq), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (cpesc), la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable (anarescapys), el Movimiento Sin Tierra (mst), la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni (cpemb), la Asamblea del Pueblo Guaraní (apg) y el Movimiento Cultural Afrodescendiente. María Tereza Zegada, Claudia Arce, Gabriela Canedo, Alber Quispe, *La Democracia desde los Márgenes: Transformaciones en el Campo Político Bolivianos*, Muela del Diablo Editores-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Pagina 25, La Paz – Bolivia, 2011.

⁶⁰ Nueva Constitución Política del Estado; Versión oficial aprobada en Grande, en Detalle y en Revisión; publicación Oficial de la Asamblea Constituyente de Bolivia; Diciembre de 2007

control social fue sustituida por la “*participación*” a secas, limitándose, de esta manera, las posibilidades de futuros conflictos de poder con los órganos ejecutivos.

Estas vacilaciones y contrasentidos expresan, por una parte, los límites estructurales del propio proceso de cambio, entre ellos la gran dificultad de imaginar instituciones democráticas alternativas y radicales, pero por otra parte estas vicisitudes pueden ser leídas también como una profunda crítica al sistema liberal representativo y como una búsqueda permanente de nuevos espacios de participación política y ejercicio ciudadano.

Hasta este punto se ha revisado resumidamente, todo lo que es el aspecto de la participación de la sociedad civil en los diferentes etapas históricas, desde la implantación del control obrero como un primer intento de la participación de las organizaciones y otros actores sociales en la gestión pública, pasando por la época del neoliberalismo y la implantación del control social, a nivel municipal, promoviendo su inclusión en la Constitución en 2009 y convirtiéndolo al mismo en un ejercicio constitucional de los actores de la sociedad civil, en todas las intervenciones de los órganos del estado.

En vigencia de la Constitución Política del Estado corresponde su revisión y relación con la normativa posterior sobre el tema de la intervención de la sociedad civil organizada en las diferentes actividades de las entidades del Estado.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO

Con la aprobación de la Constitución Política del Estado, nace un nuevo marco jurídico para el Estado Plurinacional, que incluye como una forma de gobierno la democracia directa que será complementado con la promulgación de nuevas leyes, decretos, reglamentos, etc., los mismos que se analizarán y revisarán en el orden establecido por su promulgación, es decir, la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, la Ley de Participación y Control Social, la Ley de Municipalidades, por último el Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, pese a ser anterior a todas las leyes citadas.

3.1. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

3.1.1. El Enfoque de la Democracia Participativa y Democracia Directa.

La Constitución Política del Estado de 1967 en su artículo 1º adoptaba la ‘forma democrática representativa’ para su gobierno, concordando con lo expresado en el artículo 4º que a la letra indicaba “ El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley.” Estos preceptos fueron modificados con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 que marca una línea con respecto al enfoque de la democracia en sus diferentes formas y gobierno, así:

El artículo 11º de la Constitución, dice “*Bolivia adopta para el gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria*” y, que la democracia se ejerce a través de las siguientes formas:

1. *Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.*
2. *Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.*
3. *Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, entre otros, conforme a Ley.*

Como se puede apreciar en el texto constitucional, la democracia participativa y la democracia representativa son dos líneas que vertebran toda la Constitución Política del Estado, expresándose con más notoriedad en los siguientes artículos:

El artículo 12.II determina que forman parte de las “*funciones estatales*” junto a la Defensa de la Sociedad y la Defensa del Estado, la del Control Social.

En el Título de Derechos Civiles, el artículo 24 establece el “*Derecho a acceder a información*” o “*derecho de petición*” (aunque este ya estaba reconocido en la anterior CPE)

En el Título de Derechos Políticos, se pueden citar los siguientes artículos:

El artículo 26.I que otorga a todas las ciudadanas y ciudadanos el derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, ya sea de manera individual o colectiva. Además aclara que la participación será en igualdad de condiciones tanto para hombre como para mujeres.

El artículo 26.II.1 establece que el derecho a la participación incluye la organización con fines de participación política conforme a la misma constitución y la ley.

El artículo 26.II.5 garantiza a todo (el pueblo) el derecho a la participación con la “*Fiscalización de los actos de la función pública*”.

Estas definiciones y otras del mismo tenor que atraviesan el texto constitucional, son importantes descentran y desestabilizan (aunque no disuelve) la añeja tradición constitucional boliviana, que desde sus primeras versiones, consagró a la democracia representativa como el mejor régimen de gobierno y a la vez abren las puertas para la aplicación de distintos mecanismos (el referéndum, el proceso revocatorio, las asambleas y cabildos) de participación de la sociedad civil en los asuntos políticos del estado.

La Constitución recupera los dispositivos de participación ya inscritos en la reforma constitucional de 2004 (Ejemplo, La Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum) e introduce nuevas figuras como la Asamblea y el Cabildo, la Consulta Previa, la Revocatoria de Mandato, la Participación de la Sociedad Civil Organizada y el Control Social.

Sin embargo, es importante anotar que esos dispositivos participativos no disuelven o confrontan a las instituciones representativas, en realidad, la Constitución ampara un régimen de gobierno híbrido o mixto en el cual se yuxtaponen y se complementan tradiciones políticas representativas, democráticas, republicanas y

comunitarias. Esta constatación es importante porque a menudo la participación y la representación aparecen como sistemas públicos paradigmáticos y mutuamente excluyentes. En los hechos, desde la experiencia boliviana, se puede demostrar que los dispositivos de la democracia participativa (el revocatorio, las asambleas y los cabildos, etc.) se han articulado amigablemente con las instituciones liberales y representativas clásicas.

Los procedimientos inscritos en este repertorio de dispositivos institucionales tienen ciertamente un alcance y un contenido variable, pero entre ellos sobresale el mecanismo de participación de los ciudadanos y ciudadanas, como sociedad civil organizada en el control social, que puede ser considerado como una forma particular de participación social, que se ejerce por medio de canales o espacios institucionales. El control social se distingue nítidamente de los mecanismos de rendición de cuentas 'vertical' (sanción positiva o negativa que el ciudadano ejerce a través del voto) y 'horizontal' (acción de agencias estatales de control o supervisión), en cambio la sociedad civil organizada se caracteriza por los mecanismos de participación en las políticas públicas y otras actividades administrativas propias de la administración pública. Sin duda, ambos plantean grandes desafíos políticos e institucionales al proceso de cambio, iniciado en 2006.

3.1.2. Reconocimiento Constitucional del Derecho Ciudadano y Democrático de la Participación de la Sociedad Civil Organizada.

Aunque la Constitución no nombra explícitamente a la sociedad civil organizada como parte de los dispositivos de la democracia participativa, resulta evidente que forma parte de ese horizonte, tanto por sus objetivos como por sus procedimientos y por la extensa mención que se hace en sus artículos de los términos: "*organización*", "*participación*", "*ciudadanas y ciudadanos*". Pero, al mismo tiempo, se advierten grandes vacíos y ambigüedades sobre el ejercicio democrático participativo, lo cual puede ser superado desde el punto de vista del análisis y el aporte práctico que se pueda ejecutar y no así desde la perspectiva del enunciado legal y constitucional.

Sin embargo, la reforma constitucional en Bolivia introduce nuevos mecanismos institucionales de participación política que enriquecen disposiciones ya existentes. De hecho, este proceso ha implicado la expansión de los regímenes de derechos constitucionales, reconociendo claramente los derechos a la participación política de

hombres y mujeres, pero también derechos colectivos para los pueblos indígenas y originarios.

Así la Constitución en el Artículo 26^o se establecen los derechos de participación política⁶¹ y en los artículos 241⁶² y 242⁶³ se consagran derechos colectivos e individuales para conocer, participar, supervisar los resultados e impactos de las políticas públicas, evaluar la calidad de la gestión pública y de las instancias que participan en la toma de decisiones, ejercer y desarrollar control a los servicios públicos. Asimismo se reconocen derechos para acceder a información relevante, oportuna y detallada sobre todos los actos de los gobernantes.

⁶¹ Constitución Política del Estado.

Artículo 26.II. El Derecho a la participación comprende:

1. *La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.*
2. *El sufragio, mediante voto igual, universal directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos.*
3. *Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.*
4. *La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.*
5. *La fiscalización de los actos de la función pública.*

⁶² Constitución Política del Estado.

Artículo 241^o.-

- I. *El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, **participará** en el diseño de las políticas públicas.*
- II. *La sociedad civil organizada **ejercerá el control social a la gestión pública** en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.*
- III. ***Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.***
- IV. *La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.*
- V. *La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.*
- VI. *Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.*

⁶² Constitución Política del Estado.

***Artículo 242^o.-** La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:*

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

3.1.3. Los Actores de la Sociedad Civil Organizada y Control Social.

La Constitución Política del Estado, en el párrafo primero del Artículo 241 establece que *“El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada participará en el diseño de las políticas públicas”*. Un poco más abajo, en el párrafo quinto (V) se determina asimismo que *“La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social”*. En estas disposiciones se advierte una contradicción lógica: en la primera de ellas se presume que la sociedad civil ya está organizada mientras que en la segunda se estipula que la sociedad civil debe imperativamente organizarse (en el futuro) para iniciar el proceso de control social, lo que implica la creación de nuevas instituciones de control que pueden confrontarse o juxtaponerse con el tejido social ya existente.

De estas ambigüedades conceptuales, nacen los siguientes contrasentidos lógicos:

- El texto no define con claridad el concepto de ‘sociedad civil’, se sabe que esta no es una entidad uniforme, dotada de voluntad propia, sino un archipiélago de organizaciones y actores que tienen representaciones e intereses diversos e incluso contradictorios, además que responden a un determinado momento y realidad histórica social. Luego ¿cómo representar ésta diversidad en una plataforma común de intereses?
- La noción de *“pueblo soberano”* también se desplaza constantemente en un amplio abanico de juegos de lenguaje. En la Constitución es posible identificar al menos tres niveles de significación relativas al *“pueblo”*: en algunos párrafos el pueblo se presenta como la fuente del poder y la soberanía, aunque incluye a todos los individuos asentados en un territorio, es algo más que la suma de individualidades, es una voluntad general que encarna el bien común, así el artículo 7º indica *“La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.”* En otros párrafos el pueblo no es una potencia sino un sujeto conformado por los sectores excluidos y empobrecidos (campesinos, indígenas, obreros...) que se expresan inequívocamente por medio de las *“organizaciones sociales”*. Finalmente, la noción de pueblo se diluye en un conjunto de *“pueblos indígenas”* cada uno de los

cuales está autorizado para ejercer el autogobierno en una determinada jurisdicción territorial. En suma, la Constitución no identifica con precisión a los actores y deja esta tarea a la interpretación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Ahora bien, se puede decir que tres son los tipos de actores⁶⁴ de la sociedad civil organizada: las organizaciones sectoriales, las organizaciones sociales y la sociedad civil organizada, todas destinadas a cumplir y ejercer el control social:

- Organizaciones sectoriales. Los sujetos sociales directamente interesados en los impactos de una política o acción estatal, estos actores son generalmente denominados 'organizaciones sectoriales', porque involucran a los grupos directamente relacionados o inmersos en un problema; así un problema de transporte involucra solamente al gremio de transportistas y a los poderes públicos directamente interesados en la solución del conflicto, mientras que los usuarios de esos servicios son simplemente actores indirectos y prescindibles. Resulta casi innecesario añadir que esta visión está caracterizada por la exclusión de los intereses ciudadanos que expresan el bien común.
- Organizaciones sociales. El control social puede ser ejercido por organizaciones sociales permanentes y estables, que cuentan con recursos de poder para enfrentarse con las entidades y órganos del Estado. Pero esta opción es también cuestionable porque estas organizaciones no son portadoras de intereses generales, sino de demandas corporativas, pero además si se privilegia solamente a los interlocutores corporativos fuertes se corre el grave riesgo de excluir a las organizaciones y de los grupos más débiles y con reducida o nula capacidad de movilización, sin capital público, para acceder a recursos del Estado. Los ciudadanos ordinarios que no están afiliados a organizaciones sociales no pueden en esta lógica convertirse en actores de la sociedad civil organizada. Si la opción es crear órganos específicos para la participación en políticas de estado (como es el caso boliviano) no es suficiente que estén conformados por organizaciones sociales fuertes y con un cierto grado de independencia del Estado, es también preciso introducir mecanismos flexibles en estas organizaciones para que todos los ciudadanos individuales y/o representantes

⁶⁴ Jorge Komandina Rimassa. *El debate sobre el Control Social en Bolivia*, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales CEADESC, Talleres Gráficos "Kipus", Cochabamba – Bolivia, 2011, Pag. 25.

de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos directos de la participación ciudadana.

- La sociedad civil organizada. En el ámbito de las ciencias sociales, se refiere a los colectivos ciudadanos de diversos grupos que actúan para que se tomen decisiones en el ámbito público de acuerdo a intereses especiales. Las sociedades civiles incluye todas las organizaciones y redes, llamados tradicionalmente como grupos de interés, que son autónomas del Estado y que se reúnen con el fin de exigir cuentas al gobierno en relación, generalmente, a las cuestiones sociales. Es posible concebir a la conformación de la sociedad civil organizada como un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas y de todas las organizaciones que conforman la sociedad civil. La idea del control social y la participación como un derecho de todos los ciudadanos (individuales o colectivos), aunque la Constitución no se opone a la conformación de la sociedad civil organizada, tampoco explicita ni desarrolla este concepto.

3.1.4. Los Recursos de Poder de Decisión de la Sociedad Civil Organizada.

La Constitución formaliza algunas de las competencias de la sociedad civil organizada, pero deja la definición de otras a la ley específica de control social y en menor medida a los Estatutos Autonómicos y cartas orgánicas municipales, en el caso de las entidades territoriales autonómicas. Sin embargo, es preciso mostrar la dualidad de funciones que establece la Constitución, que es sin duda la dificultad mayor que se presenta.

Las competencias establecidas en el Artículo 242 de la Constitución pueden ser discriminadas en dos grupos funciones: de control social y funciones de participación, de hecho, el Título se llama Participación y Control Social.

Ahora bien, existen atributos tanto de participación como de control social. La palabra participar remite sobre todo a una función de articulación de las demandas sociales y su presencia en instancias de planificación estatales, particularmente en cuanto se refiere a las políticas públicas en diferentes niveles. Esta modalidad de participación es estrictamente consultiva, no hay ninguna disposición que fuere u obligue al Estado a materializar las propuestas o visiones de la sociedad civil. Apoyar, coordinar, colaborar son acciones que implican una complementación y no remiten de manera directa a la

decisión. En cambio, otro parece ser el sentido de la palabra control que remite a la comprobación, la inspección y la fiscalización, pero también se vincula al dominio o mando necesarios para ejecutar esas acciones. En todo caso, la noción de control remite a una opinión externa sobre algo que ya ha sucedido.

Ahora bien, la confusión entre control y participación tiene una doble importancia porque permite discriminar entre el control que se realiza aplicado a los resultados de una gestión (control posterior), pero también puede implicar el momento de elaboración de las decisiones o políticas (control previo). En el primer caso, los sujetos del control social expresan una opinión propia sobre lo obrado o ex post, se inician procedimientos de denuncia en caso de irregularidades e incluso se participa en procesos de revocatoria; en el segundo caso, estos sujetos intervienen además en la deliberación de las decisiones antes que las acciones que hayan ejecutado.

Sin embargo, un mismo órgano no puede ejecutar tanto el control posterior como el control previo sin comprometer su eficacia o su autonomía, es decir no es posible ser juez y parte al mismo tiempo, y en esta confusión de roles radica gran parte de los problemas observables en las experiencias de control social. Es bueno resaltar que la participación (que involucra en cierta manera una cogestión con el estado) pone en tela de juicio el principio de autonomía o independencia necesaria para ejercer desde afuera el control social, en el entendido por supuesto de que un sistema administrativo no puede controlarse efectivamente desde adentro.

Por otra parte, se puede decir que para ejercer o ejercitar el control social existen dos tipos de recursos de poder: los recursos de poder directos y los recursos de poder indirectos.

- Los recursos de poder directo, de acuerdo al punto 4º del artículo 242 de la Constitución *“la información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz adecuada y oportuna”*. Entonces, este (la información pública) constituye un recurso estratégico para el control social, que no podría existir si los actores no cuentan con la suficiente información como para emitir un juicio independiente y fundamentado. Lo que significa que el acceso a la información no es la finalidad del control social, es apenas un insumo que permite emitir un juicio de valor, que será fundamental para establecer las responsabilidades de las autoridades responsables.

- En cuanto a los recursos de poder indirecto, al parecer son más numerosos. La Constitución establece (aparentemente) un poderoso recurso de poder, en el artículo 242.5 como es la “revocatoria del mandato”, de la siguiente manera: *“Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.”* Sin embargo, el recurso de revocatoria, cuidadosamente codificado por el texto constitucional, no es una atribución específica de las instancias de control social; cualquier ciudadano y organización social puede plantearlo si sigue los procedimientos establecidos para tal efecto. Pero tampoco tiene una vinculación inmediata, sino que está obligado a observar una serie de pasos que culminan con un referéndum en el ámbito o jurisdicción en el cual ha sido planteado. En otros términos la apelación al revocatorio puede estar justificada por razones que exceden el informe fundamentado y deliberado de un organismo de control social. En el mejor de los casos, ese organismo pone en acción un complejo dispositivo en el cual intervienen decisivamente los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y electoral. En suma, más que de un recurso directo se trata de un recurso indirecto y ciertamente muy difícil de ser aplicado.
- Otro de los recursos de poder, en este caso indirecto, que tienen los organismos de control social consiste en formular una denuncia ante las autoridades e instituciones correspondientes *“para la investigación y procesamiento en los casos que se considere convenientes”*, particularmente son importantes que se podrían plantear ante el poder judicial y ante las instancias de defensa de la sociedad (Defensor del Pueblo) y de defensa del Estado (Contraloría y Procuraduría) en el caso de comprobarse responsabilidades de funcionarios públicos.

En suma, el poder de la sociedad civil organizada radica en el ejercicio del control social que sobre todo es un conjunto de poderes indirectos, que no amenaza a los poderes legalmente constituidos, no usurpa funciones ni al ejecutivo y menos al legislativo y judicial. De hecho, la ausencia de un poder real y directo constituye una gran limitación, pero ello no significa la ausencia de todo tipo de poder, porque resulta evidente que un pronunciamiento o una denuncia de un instancia de control social, sobre todo si se trata de un informe fundamentado y respaldado desde el punto de vista técnico y legal, goza de un poder simbólico y moral significativo que puede transformarse en un poder real de crítica, veto y revocatoria.

3.1.5 El Ámbito de Ejercicio de la Sociedad Civil Organizada.

El ámbito en el cual debe funcionar la participación de la sociedad civil organizada está claramente identificada, la administración pública. Estos abarcan prácticamente a toda la constelación de instituciones estatales, no solo se incluye al Poder Ejecutivo y a todas sus reparticiones, sino también a las cuatro entidades territoriales autónomas reconocidas por la Constitución, es decir los departamentos, los municipios, las regiones, las autonomías indígenas originarias, las entidades autárquicas (ejemplo, Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos), descentralizadas y desconcentradas. Aún más, están comprendidas también 'las empresas e instituciones públicas, mixtas o privadas que administren recursos fiscales'.

De acuerdo al inciso 6º del artículo 242, una de las atribuciones de la participación de la sociedad civil organizada es "*conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado*" y la Constitución define que los órganos del Estado son el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Electoral mientras que las "*funciones del estado*" abarcan las funciones de control, a cargo de la Contraloría General de Estado, la función de defensa de la sociedad, a cargo de la Defensoría del Pueblo y las contralorías departamentales, la función de defensa del estado a cargo de la Procuraduría General del Estado. Es decir control de la sociedad en las instancias encargadas del 'control horizontal' que el estado ejerce sobre su propio funcionamiento a través de instancias especializadas.

En breve, se trata de un dispositivo transversal de gran amplitud y envergadura, que no tiene similitud en otras Constituciones y leyes en la región latinoamericana. De hecho, la idea de la democracia participativa siempre fue pensada a partir de experiencias locales, pero no ha sido proyectada todavía a una escala tan grande y tampoco goza de una legitimidad plena, otorgada por la propia constitución. Sin embargo, cada una de estas instituciones presenta una estructura diferenciada y en algunos casos se trata de instituciones muy complejas que son muy difíciles de ser escrutadas por los ciudadanos.

Así, en el caso boliviano, el gobierno nacional debe ser objeto de control social, lo que implica una enorme dificultad técnica pero también en términos de legitimidad y representatividad de los sujetos que ejercerán esa tarea; pero también deberán ser controladas las gobernaciones, los municipios e incluso las autonomías indígenas originarias (estas últimas a partir de sus propios usos y costumbres).

Estas escalas rebasan las experiencias de control social en Bolivia, particularmente la labor de los Comités de Vigilancia establecidos en la Ley de Participación Popular, que se han acomodado en el ámbito municipal y cuyos resultados han sido bastante modestos. Pero también parece haber sido sobrepasada la experiencia del mecanismo del control social aplicado en el proceso denominado de 'Diálogo Nacional' que intentó propiciar la participación de la sociedad civil en la deliberación sobre el destino y el uso de recursos de la cooperación internacional.

Ahora bien, en la Constitución se determina que la participación y el control social se ejercerán en todos los *"niveles del Estado y las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales"*, más abajo (VI) se obliga a estas entidades a generar *"espacios de participación y control"*, pero no se identifica con claridad el tipo de 'espacios' y procedimientos de participación de la sociedad civil organizada. Dado el régimen autonómico que caracteriza el modelo político territorial boliviano, las entidades autonómicas tendrán la prerrogativa de elaborar distintas variantes institucionales para hacer viable, en su jurisdicción, el dispositivo de participación y de hecho los proyectos de estatutos autonómicos departamentales incorporar capítulos específicos sobre control social y participación ciudadana.

3.2. Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez"

La Constitución Política del Estado obliga a todos los niveles del Estado, incluidos los gobiernos autónomos-departamentales, municipales, regionales e indígenas, para que estos incluyan componentes de participación y control social en sus estatutos autonómicos o cartas orgánicas municipales.

En este punto se analizarán, los alcances y limitaciones de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez", aprobada el 17 de julio de 2010, que ha incluido disposiciones importantes, aunque parciales, sobre participación y control social, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Las disposiciones de esta Ley, sobre transparencia, contenidas en el artículo 140º, sin duda, constituyen un importante avance con relación a los derechos de acceso a la información pública, puesto que obliga a los gobiernos autónomos a contar con sistemas directos (exposición de datos por medio de página Web u otros) e indirectos de acceso a información (petición expresa). De esta manera, se consolidan los derechos inscritos en la Constitución y se los replica (incluso se los amplía) en los distintos niveles autonómicos

del Estado Plurinacional. No obstante, no se establecen con claridad procedimientos específicos para acceder a información sobre la gestión pública y se abre la posibilidad de establecer cláusulas de “*confidencialidad*” en ciertas materias recreando con nuevos ropajes el viejo argumento de la ‘seguridad del Estado’ y vulnerando, así, el principio de ‘máxima publicidad’ que caracteriza a una política de transparencia.

En materia de rendición de cuentas, el artículo 141º obliga a las autoridades a rendir cuentas de sus actos, pero también obliga a las Asambleas Legislativas Departamentales a introducir mecanismos de rendición de cuentas en los futuros estatutos autonómicos y cartas orgánicas municipales. No obstante, la disposición tiene vacíos y limitaciones porque no avanza criterios con relación a los procedimientos que deben observarse para llevar adelante un proceso de rendición de cuentas. Se trata de un tema sustantivo, eludido por la Ley que se limita a señalar que “*No se podrá negar la participación de las ciudadanas y ciudadanos y organización de la sociedad civil en los actos de rendición de cuentas*”, pero no se aclara que un proceso auténtico de rendición de cuentas involucra imprescindiblemente un fase de deliberación y pronunciamiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil respecto a los informes y justificaciones presentadas por los ejecutivos de los gobiernos autónomos.

En cuanto a la participación y control social también se han inscrito disposiciones específicas que implican avances relativos. De hecho a diferencia de la Constitución Política, la Ley Marco diferencia entre participación y control social. Esta distinción es importante porque no son prácticas idénticas, sino complementarias; Mientras que la participación supone una interacción proactiva con los poderes para el diseño de políticas, programas, planes y proyectos que incorporen demandas ciudadanas, que implica por definición una corresponsabilidad, tal cual lo expresa el artículo 138. II que a la letra dice “*La participación social se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley.*”

En cambio, el control social involucra una evaluación crítica sobre la calidad de la gestión pública de las autoridades, destinada a establecer responsabilidades y a formular sanciones. El ejercicio del control social está garantizado en el artículo 142º que a la letra dice “*La normativa de los gobiernos autónomos garantizara el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía y sus organizaciones, cualquiera sean las formas en que se ejerciten, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley.*”

Por lo tanto, para diferenciar la ‘participación social’ del ‘control social’ como dos actividades distintas, ambas establecidas en una misma ley, deben realizarse en momentos separados y así evitar confusiones entre ambas.

Otro aporte de la Ley marco, radica el importante deslinde que realiza entre las competencias de fiscalización, control gubernamental y control social, que tienden a confundirse.

La función de fiscalización es asignada a las instancias legislativas de los gobiernos autónomos, así lo expresa el “*Art. 137.I. La fiscalización a los órganos ejecutivos es ejercida por los órganos deliberativos de cada gobierno autónomo. Los procedimientos, actos, informes y resultados de la fiscalización deben ser abiertos, transparentes y públicos.*”

La función de supervisión o control gubernamental es competencia de la “*Contraloría General del Estado y los mecanismos institucionales establecidos por la ley*”, según el párrafo II del Artículo 137º.

Un dispositivo polémico se ha inscrito en el Artículo 143º referente a la continuidad de la gestión pública, indica que el control social “*no podrá retrasar, impedir o suspender la ejecución o continuidad de proyectos, programas, planes y actos administrativos salvo que se demuestre un evidente y potencial daño a los intereses y al patrimonio del Estado*”. Este enunciado legal no solo inhibe la aplicación del control social, sino que puede debilitar seriamente los alcances efectivos de las acciones de los actores sociales, puesto que este daño potencial sería establecido por una “*autoridad competente*”, es decir por una entidad estatal.

La Ley ha dejado muchos vacíos que en el futuro pueden generar peligrosos cortocircuitos y conflictos de interpretación. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- La ausencia de garantías y salvaguardas para que los sujetos de los procesos de participación y control social especialmente las organizaciones sociales, rindan cuentas a sus bases, de manera periódica y pormenorizada, por las acciones realizadas a título de control social.
- No se menciona la necesidad de garantizar la autonomía social de los actores de la participación y control social, entendida esta como la libertad de los ciudadanos u organizaciones para deliberar, formar opiniones sobre asuntos públicos y tomar decisiones sin presiones y coacciones de los gobernantes.

- No se disciernen los recursos legales administrativos y políticos imprescindibles para construir mecanismos de participación y control social con “poder de decisión”.

Aunque se podría argumentar que estas tareas pendientes corresponden ser tratadas por los propios gobiernos autónomos, lo cierto es que la razón de ser de la Ley Marco es proporcionar un umbral mínimo de exigibilidad, sobre esta y otras materias, en base a la cual las entidades autónomas podrán proponer y profundizar mecanismos y espacios propios de control social y participación. Este criterio solo se cumple parcialmente, dejando la iniciativa en el terreno de las entidades autónomas, de sus instancias legislativas, pero también de los ciudadanos y organizaciones sociales que deberán proponer y discutir, como manda la Constitución, sus propias formas de participación y control social.

Finalmente, las acciones de control social en sentido estricto son ejercidas por el “*pueblo soberano*” y la “*sociedad civil organizada*”, esto significa que más allá de las ambigüedades semánticas de esos términos, ellas se ejercen desde un ámbito externo al Estado y no desde las entidades públicas.

3.3. Ley de Participación y Control Social.

La Ley de Participación y Control Social 341 de 5 de febrero de 2013, que tiene por objeto establecer el marco general de la participación y el control social, sus fines, sus principios, atribuciones, derechos y obligaciones, así como la forma de ejercer este derecho por parte de la sociedad civil organizada.

En cuanto a su ámbito de aplicación, en su artículo 2º establece que la misma se aplicará a: todas las entidades públicas de los cuatro Órganos del Estado, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Fuerzas Armadas, Policía Boliviana, las empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas, empresas mixtas y empresas privadas que presten servicios básicos o que administren recursos fiscales y/o recursos naturales, las entidades territoriales autónomas departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas incluso están incluidas las autonomías indígena originario campesinas, de acuerdo a normas y procedimientos propios.

Esta ley otorga las bases para que la sociedad civil pueda “*organizarse y participar*” en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y en la toma de decisiones en los proceso de planificación a la ejecución y evaluación de la gestión

pública en todos los niveles del estado. Sin embargo, con esta forma de delimitación de la participación, pierde el sentido del control horizontal externo a la decisión del estado y marca una tendencia al ‘control previo’ de las actividades de los órganos del estado, instituciones y entidades del aparato estatal.

Así el *Título III FORMAS Y EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL*, establece que la participación y control social se aplican en todas las entidades del estado, para lo cual se garantiza la creación de espacios para su aplicación en los distintos órganos del estado, incluidas las Fuerzas Armadas, y la Policía Boliviana (arts. 17 al 22). La participación y el control social deben realizarse a través del acceso a la información, la rendición pública de cuentas, la construcción colectiva de normas, la evaluación a la gestión y a la función de control y fiscalización; de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento correspondiente.

En síntesis, se puede decir que no es otra cosa que lo que se conoce en la administración pública como ‘control previo’. Es decir la intervención al momento de formar el acto administrativo o bien, al momento de tomar una decisión la misma circula por diferentes niveles jerárquicos que tienen el deber de velar por que el mismo no carezca de los requisitos necesarios para darle legitimidad. Entonces, la participación de la sociedad civil organizada se convierte en un paso o requisito más que se debe cumplir.

Sin duda es necesaria esta delimitación que realiza ésta ley en especial, para que la intervención de los actores sociales sea ordenada en las actividades del aparato Estatal; pero a la vez es una limitante a la amplitud marcada por la Constitución que no establece un límite a la participación y organización de las ciudadanas y ciudadanos.

A la vez la ley establece que la forma de organizarse de la sociedad civil, así como el ejercicio de la participación y control social es libre, solo basta organizarse o adscribirse a una organización previa, sin embargo el artículo 10.I crea una contradicción al establecer “*Cumplir el mandato de quienes lo eligieron,...*” cabe aclarar que no hay elecciones para los actores de la “*participación y control social*” como los denomina la ley, porque va en contradicción con lo establecido en el art. 6º de éste mismo cuerpo legal, que establece que son actores de la participación y control social, ‘la sociedad civil organizada’ sin ningún tipo de discriminación; es decir que éste no habla de elección de representantes sino que todos están involucrados como actores de este mecanismo.

El artículo 7º establece tres tipos de actores: Orgánicos, Comunitarios y Circunstanciales, apoyados por el artículo 13.I que establece que de manera individual y

circunstancial cualquiera puede adscribirse al 'control social', cabe hacer notar que pese a que el título del artículo es PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL, en el texto del mismo no se hace mención al aspecto de participación de la sociedad civil organizada.

En cuanto a los espacios y representación de la participación y control social, el Capítulo II de esta ley, plantea una delimitación: en qué puede participar el control social de acuerdo a las distintas funciones y atribuciones de las entidades estatales, en todos sus niveles. Del análisis generalizado de estos artículos se evidencia que la participación y control social se ejerce y limita a la función de control y fiscalización como ya se dijo líneas arriba, se introdujo en una especie de 'control previo', antes de su implementación y ejecución. Entonces la participación y control social se transforma en un paso administrativo más que cumplir, con carácter previo a su aprobación, implementación y ejecución.

En lo que se refiere a la participación y control a la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, artículo 28 del Capítulo III, al parecer el control social adquiere un carácter de encargado, policía o gendarme a cargo de su cumplimiento y controlador de la calidad en la prestación de los servicios, puesto que la función que se le otorga al control social es de impedir la falta de provisión de los mismos.

Lo que llama significativamente la atención en esta ley, es el artículo 35^o que se refiere a la capacitación para el ejercicio de la participación y control social, la misma que deberá ser impartida en todos los niveles del Estado y dirigida a todos los actores. Esta disposición responde, en cierta forma, a la necesidad que se tiene de que la sociedad civil tenga un grado de conocimiento sobre aspectos del aparato estatal y la gestión pública para su participación y aporte efectivos en la formulación de políticas públicas.

De esta manera, el punto IV de este artículo establece las bases para la instrucción y capacitación al conocimiento previo que se necesita, manteniendo la interculturalidad, cuando dice que se *"promoverá el ejercicio de una ciudadanía democrática intercultural"*, es decir, se va a enseñar lo que es la participación ciudadana democrática intercultural, dejando abierta la currícula educativa y la temática al Ministerio de Educación.

En lo referente a una posible retribución a los participantes, el artículo 41^o que establece la gratuidad de la Participación y Control Social, puesto que no reconoce remuneraciones para los actores y representantes; pero si la asignación de recursos

necesarios para efectivizar su funcionamiento, los mismos que están sujetos a control y fiscalización por parte de la Contraloría General de Estado.

Por último, esta ley deja a la reglamentación institucional el hecho de direccionar y otorgar los medios necesarios para la implementación y participación de la sociedad civil organizada en el control social de cada entidad del estado. Es interesante puesto que hasta el momento se ha establecido la supremacía de la CPE, sin embargo, una ley de desarrollo como la presente, tiende a marcar el camino y los pasos a seguir para la aplicación e implementación de la participación y control social. Esto demuestra que las atribuciones de las leyes son necesarias para explicitar y ampliar aquello que es un derecho político constitucionalizado y que se considere necesario de ser ampliado y ser explicado y por qué no decirlo hasta limitarlo o delimitarlo.

En conclusión, esta ley es explícita y concreta en la definición de lo que es la participación de la sociedad civil organizada, siempre en la tendencia al ejercicio del control social, explicando y desarrollando el campo de acción en el cual puede participar la sociedad civil 'por medio del control social', lo cual es un tanto contradictorio con la teoría, tomando en cuenta que la misma establece diferencia entre lo que es participación y control social; siendo el control social, en teoría, un 'instrumento' de la participación, por el cual se hace ejercicio de ésta.

3.4. Ley de Gobiernos Autónomos Municipales.

La Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No. 482 aprobada el 9 de enero de 2014, incluye el Capítulo VII que titula "*Participación y Control Social*", el mismo otorga pautas para que la sociedad civil pueda participar en la participación y control social con la creación de espacios formales para su pronunciamiento en lo que respecta al interior de los gobiernos autónomos municipales.

Así el artículo 38 en sus puntos I y II indica que los Gobiernos Autónomos Municipales deberán generar instancias o espacios formales de Participación y Control Social para que se pronuncien, sobre la formulación del Plan Operativo Anual y el Presupuesto Institucional y sus reformulados, la Rendición de Cuentas, así como la generación de otro tipo de espacios para garantizar la Participación y Control Social.

El mismo artículo 38 en su punto III introduce una limitación para que los Gobiernos Autónomos Municipales no puedan definir, organizar o validar a las organizaciones de la sociedad civil, ni a una única jerarquía organizativa que pueda

atribuirse la exclusividad del ejercicio de la Participación y el Control Social, en concordancia con lo dispuesto por el Parágrafo V del Artículo 241 de la Constitución Política del Estado.

Esta ley en su artículo 39, implementa una forma de controlar 'la participación del control social' estableciendo que los Gobiernos Autónomos Municipales deberán presentar al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el pronunciamiento del Control Social correspondiente, para la formulación del Plan Operativo Anual y Presupuesto.

Lo que destaca en este cuerpo normativo es que, en materia de gobiernos autónomos municipales, la ley limita la participación del control social solo para la aprobación del POA y el Presupuesto Anual, siendo el mismo un requisito para su presentación y aprobación. Esto significa que si bien el artículo 38.II establece que los gobiernos municipales pueden generar otro tipo de espacios para garantizar la Participación y Control social, pero no son imprescindibles, al contrario, son muy prescindibles es así que no se fomentan la creación y formas de estímulo a la participación ciudadana. Lo cual contradice lo establecido en la Ley 341 en su artículo 23.II que establece:

“Los gobiernos autónomos departamentales, municipales y regionales garantizaran la participación y control social, en la construcción participativa de legislación y normativa según corresponda, en la planificación, seguimiento, ejecución y evaluación de la gestión pública, en la relación de gasto e inversión y otras en el ámbito de su jurisdicción y competencia.”

Por lo visto la participación del control social en los municipios que debiera ser mucho más amplia, no es tomada en cuenta para la construcción legislativa y normativa, mucho menos para la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión pública; toda vez que el mismo cuerpo normativo establece como función principal de la participación de la sociedad civil organizada a una sola actividad la aprobación del POA y el Presupuesto de cada gestión.

Al respecto, una experiencia muy interesante (se puede decir un ejemplo de la limitación a nivel municipal del ejercicio del control social) recogida del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), es aquella forma de introducir el control social en sus actividades: cuando un ciudadano o ciudadana solicitan una mejora o un servicio que debe ser cumplido por el GAMLP, los técnicos le indican que la solicitud tiene que estar refrendada por el presidente (a) de la 'Junta de Vecinos' y que sin este requisito, no

se puede disponer de material, presupuesto y/o recursos, o bien, dependiendo de la magnitud del gasto será incluido en el POA de la siguiente gestión, pero previa aprobación de la ‘Junta de Vecinos’ a la cual se corresponda. Esta forma de operativizar la participación y el control social, se enmarca en lo que establece la Ley 482, pero es muy limitativa con respecto al postulado constitucional inmerso en los artículos 241 y 242 de la Constitución.

Sin embargo, esta forma de aplicar la participación y el control social mediante la junta de vecinos o sus representantes se constituye en un óbice para dar curso a una solicitud. Si bien corresponde a una forma de organización de la sociedad civil, pero no es una forma de participación en el control social, puesto que no se está tomando en cuenta a los *“actores circunstanciales”* definido en el Art. 7º de la Ley 341, como *“aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.”* Lo cual no hace mención, ni implícita ni explícitamente a la existencia de representantes con poder de decisión, que debe existir o debe constituirse por parte de la sociedad civil.

3.5. Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

La Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción fue aprobada mediante Decreto Supremo No. 214 de 22 de julio de 2009. Es anterior a las dos leyes precedentemente citadas, puesto que su aprobación data del mismo año que la Constitución Política del Estado y no solo contiene el lineamiento para la política nacional de transparencia y lucha contra la corrupción en el Estado Plurinacional, sino también incluye en su marco conceptual el concepto de ‘control social’, bastante amplio y con expectativa de participación de todas las personas individuales y colectivas: *“Se entiende como control social de la gestión pública a los mecanismos o medios de seguimiento y participación activa de toda persona individual o colectiva en los procesos, acciones y resultados que desarrollan las Instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia para el logro de sus objetivos”.*

En comparación con la definición de la Ley 341 en su artículo 5.2 que dice: **“Control Social.** *Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la gestión estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales*

y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social.”

Se puede decir que, este decreto supremo responde a una línea motivadora y de impulso para que la sociedad civil organizada de manera voluntaria y motivada positivamente participe en la gestión de políticas públicas, lo que denota que no hay obligación, sino el deseo y la inquietud de los actores de ser parte del aparato estatal.

La Ley 341 es más reguladora y determinante en los roles que deben cumplir los actores involucrados en la participación y control social, así como su implementación en los distintos órganos, ministerios, entidades del gobierno y demás reparticiones que hacen al aparato del estado. La Política Nacional de Transparencia es mucho mas amplia y porque no reiterarlo, mucho más participativa. Entonces, la participación no nace como se pretendía en una primera instancia, del interés de la sociedad civil, sino que se transforma en un paso o requisito a cumplir por parte de esta.

Toda la normativa posterior a la aprobación de la Constitución Política del Estado, advierte que el entretejido de la participación de la sociedad civil organizada y del control social, está surgiendo con bastante lentitud, pero con claridad con respecto a lo que ‘se tiene’ que realizar en esta materia, por parte de los actores sociales involucrados.

Se puede decir que, La Ley Marco de Autonomías, la Ley de Participación y Control Social y Ley de Municipalidades, son las leyes marco conceptuales, por ser generales e involucran toda la estructura política y administrativa del país. En otros campos la administración pública, se tiene que algunas leyes y decretos supremos como la Política Nacional de Transparencia, la Ley Avelino Siñani, ente las más importantes, incluyen artículos sobre la práctica de la participación de la sociedad civil organizada y del control social en las áreas de su competencia.

Hasta aquí la revisión de los antecedentes sobre la intervención de la sociedad civil organizada y el control social y en otros espacios administrativos en las diferentes etapas de la vida social de nuestro país hasta antes de 2009; luego el desarrollo de las leyes y demás normativa con referencia a la nueva Constitución Política del Estado aprobada en 2009, ahora corresponde analizar el desarrollo y el enfoque de la participación de la sociedad civil organizada, en otros países del entorno latinoamericano.

CAPITULO IV

LEGISLACIÓN COMPARADA

Revisadas las disposiciones legales que establecen el marco jurídico de la participación ciudadana y el control social, para el caso boliviano, corresponde revisar la normativa existente en otros países del entorno y hacer mención, sobre todo del marco legal que hace a estas experiencias estatales.

4.1. México

La Constitución Política de los Estados Mexicanos, aprobada el 5 de febrero de 1857, fue reformada el 5 de febrero de 1917 y mediante decretos se han introducido y actualizado en su normativa jurídica, muchos aspectos, incluido el de la participación ciudadana.

El Decreto DOF de 27 de enero de 2016, introduce reformas en materia de participación ciudadana; en similitud al caso boliviano relacionada con la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción en las entidades estatales para coordinar la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos⁶⁵.

Como se puede advertir, el enfoque mexicano está referido y hace énfasis en la participación ciudadana a nivel local municipal más que a nivel federal y/o nacional. Destaca de esta normativa, la conformación del 'Comité de Participación Ciudadana del

⁶⁵ El Decreto DOF de 27 de enero de 2016, establece:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley,

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: Párrafo reformado DOF 10-02-2014

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Párrafo reformado DOF 23-12-1999.

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

Sistema' para conformar el Sistema Nacional Anticorrupción que tiene entre sus facultades, el control y fiscalización de los recursos públicos.

4.2. Argentina

En la República de Argentina la última data de reforma constitucional realizada por el Congreso Argentino (Sesión de Cámaras de Senadores y Diputados) es del 15 de diciembre de 1994 y promulgada el 3 de enero de 1995 con la promulgación de la Ley N° 24.430, ordenándose la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Esta Reforma constitucional, no incluye aspectos ni conceptos sobre la participación ciudadana y/o el control social.⁶⁶

Mediante Ley 25.917 se procede a la Creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, el que estará sujeto a lo establecido en la presente ley. Esta ley concreta la participación de la sociedad civil en lo que es el control social en los gastos fiscales a nivel nacional, pero de 'observador' y de carácter no vinculante en lo que se refiere a opiniones y aportes a las políticas públicas.

4.5. Brasil

La República Federativa del Brasil es un ejemplo muy interesante, por las experiencias en participación ciudadana y control social que han desarrollado con bastante éxito, sobre todo durante las décadas de los 80, 90 y 2000.

La Asamblea Constituyente de 1988 propició un nuevo aire político y público para el país. Enfatizado en la descentralización de la política y el bienestar de sus ciudadanos, Brasil inicia su experiencia de participación ciudadana con un modelo propio denominado "Presupuesto Participativo". Aplicado desde 1989, el Presupuesto Participativo procura combatir el clientelismo y lograr una mejor redistribución de los recursos.

En cuanto a lo establecido en la Constitución brasilera, con respecto a este tema, el artículo 1° de la carta constitucional de 1988 establece de manera general y amplia:

⁶⁶ "La reforma de 1994 incorporó conceptos relativos a la internacionalización del Derecho, al darle jerarquía legal a ciertos tratados en su relación con el derecho interno, tanto en el ámbito de los derechos humanos como en el de la integración regional, fomentando el enriquecimiento de la Carta Magna y la operatividad de las nuevas garantías consagradas. Añadió, además, en sus nuevos derechos y garantías, cuestiones presentes en el discursar de los argentinos que, al sumarse al texto original, recibían la validación que un derecho constitucionalmente consagrado merece." *Constitución de la Nación Argentina, Publicación del Bicentenario*, Corte Suprema de Justicia, Buenos Aires – Argentina, bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicentenario. Página 17.

“Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente, en los términos de esta Constitución”.

Bajo la premisa reflejada en este artículo *“Todo el poder emana del pueblo...”*, se ha creado un sistema normativo por el cual la participación ciudadana se rige bajo la Ley Federal No. 10.257 de 10/07/2001, conocida también como Estatuto de la Ciudad, en la cual se establece y se encuentran los distintos mecanismos de participación, sobre todo, de instrumentos de gestión institucional. Además se determina que la gestión del presupuesto se realice de manera participativa, por medio de debates públicos y consultas populares. A partir de dicha ley federal, la participación ciudadana se va fortaleciendo a través de consejos que ratifican el poder local, abriendo paso a la participación política y popular de las administraciones municipales.

Conforme a lo establecido en el primer artículo de la Constitución brasilera, se ha creado una base normativa para la participación ciudadana, con bastante énfasis en lo que es el ‘Presupuesto Participativo’, consistente en otorgar a todos los ciudadanos el derecho de participar, siendo que las organizaciones comunitarias no detentan, a este respecto, por lo menos formalmente, status o prerrogativas especiales. Esta participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes. Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de ‘criterios generales’, entendiéndose los mismos como criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objeto de definir prioridades y de ‘criterios técnicos’ o de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo. Este ejemplo de democracia participativa y directa se constituye en uno de los mejores ejemplos y una de las más firmes de Latinoamérica.⁶⁷

⁶⁷ **Presupuesto Participativo**

La primera etapa de este reconocido sistema se da en Porto Alegre, y desde allí ha sido un modelo aplicable a otras regiones, incluso en otros países, aquella propuesta se basa en tres principios:

- Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar, siendo que las organizaciones comunitarias no detentan, a este respecto, por lo menos formalmente, status o prerrogativas especiales.
- La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes.
- Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de “criterios generales” – criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objeto de definir prioridades- y de “criterios técnicos”- de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo-. (Santos, 2005, p. 401)

4.4 Perú

La Constitución Política del Perú, fue aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, ratificada mediante referéndum el 31 de octubre de 1993, promulgada por el Presidente de la República el 29 de diciembre de 1993 y puesta en vigencia desde el 31 de diciembre de 1993.⁶⁸

Esta Constitución en sus artículos 31 y 32 reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos mediante el referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas, participar en el gobierno municipal de su jurisdicción, de acuerdo a los mecanismos establecidos y regulados por ley⁶⁹:

Los principios sobre Presupuesto Participativo hacen una constante invitación a la promulgación de opiniones para profundizar en la cultura de la participación. Sin embargo, existen varias vicisitudes respecto a la participación y la representatividad. La tensión entre los dos tipos de democracias, la participativa y la representativa, presentes en el dictamen de la participación ciudadana, evidencian que la expansión de una de ellas es posible por restricción de la otra.

Sumado a esto, el conflicto efímero donde el Estado divide el poder de establecer criterios para el establecimiento de políticas públicas, tal como lo advierte Silvana Maria Pintaudi (2005), es una de las limitaciones que tiene esta clase de democracia. Además, porque en todo Estado siempre existe la singularidad de quienes participen más que otros, e incluso existe el caso de algunas regiones o ciudades que han perdido el vínculo de la participación después de haber incidido en ello constantemente.

Las virtudes y las contrariedades u obstáculos que posee este tipo de democracias, y en especial programas de participación ciudadana como el de Presupuesto Participativo, su futuro depende de la manera como se perfeccione, actualice y desarrolle propuestas novedosas frente a la inclusión de cuestiones que no han sido tratadas. A pesar de esto, no hay duda que Brasil es uno de los países de América del Sur que más ha desarrollado habilidades para promover la participación ciudadana.

Con todo, es importante resaltar que en 1995 la experiencia de Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue elegida entre las 40 mejores intervenciones urbanas, en la Segunda Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul.

Cuatro años después, en 1999, el caso de Porto Alegre fue presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el seminario sobre Gestión Social, de Washington D.C. Los reconocimientos otorgados a esta experiencia participativa permitieron que Porto Alegre reciba la primera edición del Foros Social Mundial en enero de 2001.

Desde su implementación en 1989 el número de experiencias de Presupuesto Participativo en Brasil se han incrementado considerablemente. De 13 experiencias en 1992, se pasó a 353 en 2012; en aproximadamente 20 años el Presupuesto Participativo se consolidó como uno de los mecanismos participativos predilectos por la ciudadanía y la institucionalidad. Por lo demás, para el año 2012 la Secretaría Nacional de Articulación Social registraba 300 experiencias de Presupuesto Participativo por fuera de Brasil, distribuidas en 40 países en los 5 continentes.

Mauricio Chamorro Rosero. Abogado y Sociólogo. Especialista en Estudios Latinoamericanos. Magister en Antropología. Doctorando en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid, Grupo de Investigación La Minga, Universidad Cooperativa de Colombia, *Participación ciudadana en América del Sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil*, Revista CES Derecho, 7(1), 27-38, www.scielo.org.co/pdf/cesd/v7n1/v7n1a04.pdf, 2016.

⁶⁸ Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho Universidad San Martín de Porres, *Constitución Política del Perú Sumillada, Concordada y Anotada artículo por artículo, con los precedentes y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional*, www.derecho.usmp.edu.pe/ 31 oct. 1993.

⁶⁹ Constitución Política del Perú.

“31°. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

...
Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.”

La Constitución peruana reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (sobre todo a nivel local) dejando a la ley el promover y establecer los mecanismos necesarios para que la sociedad pueda participar de manera directa en los ‘asuntos públicos’, es decir que la participación de la sociedad civil está sujeta y determinada a lo que establezcan la ley o leyes sobre el tema.

También se reconoce el derecho a solicitar o pedir rendición de cuentas. Esta demanda de rendición de cuentas está regulada por la Ley 26300 Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos que establece la forma y los requisitos para que los ciudadanos puedan hacer valer este derecho.

Al igual que en el Brasil, en el Perú existe el mecanismo denominado ‘Presupuestos Participativos’ que Mitchel Valdivieso del Carpio, lo define como:

“...un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre Estado y sociedad civil, a través de la participación de ésta en el proceso de programación del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los PDC de los gobiernos descentralizados y la fiscalización de la gestión” (17).

Por su parte, la Ley de Bases de la Descentralización establece que los gobiernos regionales y locales deben incorporar a los presupuestos participativos como instrumentos de gestión pública. En ese sentido la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056, y su reglamento indican que “los gobiernos regionales y locales están encargados de convocar a las organizaciones sociales a participar del presupuesto y que ellos deben disponer las medidas para identificar y acreditar a los agentes participantes. Además, el MEF publica instructivos anuales que rigen el proceso de presupuesto participativo. Por otro lado, se define que los CCR y CCL se deben encargar de coordinar la programación del presupuesto participativo, con el apoyo del equipo técnico conformado en el gobierno regional o local” (18).⁷⁰

4.5 Ecuador

La Constitución ecuatoriana aprobada en 2008, en su artículo 1° define a la República del Ecuador como un “...*Estado constitucional de derechos y justicia, social,*

⁷⁰ Mitchel Valdivieso Del Carpio, Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del equipo de Derecho Administrativo y Regulatorio del Estudio Rubio, Leguía & Normand, *La Participación ciudadana en el Perú y los Principales mecanismos para ejercerla*, [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../\\$FILE/revges_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../$FILE/revges_1736.pdf), Enero de 2013.

democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada...” y que “...La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.” a partir de esta construcción, se introduce el Capítulo Quinto Función de Transparencia y Control Social, donde se crea el Consejo de Participación Ciudadana⁷¹.

⁷¹ La Constitución Política del Ecuador, en su Capítulo Quinto Función de Transparencia y Control Social, establece:

Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social ejercerán sus funciones durante un período de cinco años, tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. En caso de darse este enjuiciamiento, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo. Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.

Art. 206.- Los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conformarán una instancia de coordinación, y elegirán de entre ellos, cada año, a la Presidenta o Presidente de la Función. Serán atribuciones y deberes de la instancia de coordinación, además de los que establezca la ley: 1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción. 2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía. 3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción. 4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias. 5. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

Sección segunda

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será descentralizada y responderá al cumplimiento de sus funciones. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período. La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley: 1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo. 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción. 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley. 9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de

En consecuencia, la Constitución ecuatoriana del 2008 incorpora a aquellos mecanismos de democracia representativa, otros mecanismos de democracia directa (participativa) y comunitaria, como son el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En cuanto a la participación ciudadana, es un derecho instituido en la Constitución ecuatoriana y la ley, por el cual todos los ciudadanos y ciudadanas deben intervenir individual y colectivamente, de forma protagónica en los asuntos de interés público, en la toma de decisiones, en la planificación, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos, así como el control social y la exigibilidad de la rendición de cuentas, fortaleciendo el poder ciudadano.

Al respecto, Frankz Alberto Carrera Calderón llega a las siguientes conclusiones:⁷²

- *“Los mecanismos de participación ciudadana y control social están a criterio del autor tan instrumentados por la ley que pueden dejar de cumplir con su propósito.*
- *Falta un proceso de educación masiva a la población ecuatoriana para que conozcan cuáles son sus derechos de participación y como poder usarlos de manera adecuada.*

Por último y con respecto a la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la instrumentalización de la que habla el autor Carrera Calderón, se puede decir que, es discutible el criterio de que la creación de un aparato diseñado por el

autoridades estatales. 10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las temas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente. 11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente. 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Art. 209.- Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana. Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas.

Art. 210.-En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva. Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación. Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.”

⁷² Frankz Alberto Carrera Calderón, *La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador*, Universidad Regional Autónoma de los Andes UNIANDES, UNIANDES EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación. Vol. (2) Núm. (1) 2015,

estado, para cumplir las funciones de transparencia y control social, provoque la tendencia a desestabilizar el pensamiento de la democracia participativa y a la conducción hacia la 'linealidad' de esta construcción, sin embargo, como todo proceso democrático representativo, con el tiempo, crea la tendencia a ser un aparato lento y burocrático, sometido al cumplimiento de normas, leyes y reglas, dejando de lado la participación de la ciudadanía y desvirtuando de esta manera su carácter democrático directo.

4.6. Venezuela

La actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, vigente desde el 15 de diciembre de 1999 fue aprobada mediante un referéndum popular.

Diez años después de su aprobación, el 15 de febrero de 2009, le fue introducida la Enmienda N° 1 impulsada por el presidente Hugo Chávez, recibiendo respaldo de diversos sectores y el rechazo de los partidos tradicionales.

Esta Constitución establece el derecho de petición en el artículo 51⁷³; la participación ciudadana y la sociedad civil organizada como un derecho y expresión de protagonismo ciudadano en el Artículo 62⁷⁴; estableciendo la obligación de rendición de cuentas de parte de las autoridades ante los electores en el artículo 66⁷⁵; consagrando así, los principios de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, el derecho a la información oportuna y veraz de los ciudadanos y ciudadanas en los artículos 141, 143 y 315⁷⁶; finalmente, determina la inclusión de la ciudadanía en los procesos de control y evaluación de la gestión local en artículos 168 y 184⁷⁷.

⁷³ La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su Artículo 51 establece:

“Toda persona tiene derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de estos y estas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la Ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.”

⁷⁴ Artículo 62:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

⁷⁵ Artículo 66:

Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado.

⁷⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece:

Artículo 141: La administración pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

La participación de la sociedad civil organizada, en el caso venezolano, está circunscrita a la participación municipal y otras de núcleo social, y no así en ámbito estatal. Por otra parte se puede decir que este tipo de participación ciudadana se circunscribe a lo que es el 'control social' y por esto se habla bastante de 'contraloría social' y de los principios y valores de honestidad que deben regir la misma.⁷⁸

Artículo 143: Los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la administración públicas, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular.

Artículo 315: En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

⁷⁷ La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece:

Artículo 168:

Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

La elección de sus autoridades.

La gestión de las materias de su competencia.

La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley.

Artículo 184:

La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación.

La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.”

⁷⁸ Alexis Motta, *Base legal de La Contraloría social, Participación Ciudadana y Gestión Pública en la República Bolivariana de Venezuela*, Documento Disponible en <http://www.debatecultural.net/Nacionales>, abril de 2006. En un breve resumen de lo que se entiende por contraloría social, indica:

4.7. Colombia

La Constitución Política de Colombia vigente desde 1991, otorga la posibilidad a los ciudadanos, de participar e intervenir activamente en el control de la gestión pública. Al mismo tiempo, determina la forma de participación en la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los resultados de la gestión estatal.⁷⁹

Preámbulo de la Constitución

“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.

En el artículo 270 faculta a los ciudadanos en el control de la gestión pública, sujetando la misma a la aprobación de la ley que organice las formas y los sistemas de participación ciudadana *“...que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.*

A la vez, existen normas conexas que facultan a los ciudadanos para el ejercicio de los derechos y deberes de la participación en los diversos niveles del Estado. Así se citan:

“La contraloría social es la máxima expresión de la democracia participativa. Por medio de ella, las comunidades ejercen acciones de control, vigilancia y evaluación para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, fomentando así, la responsabilidad ciudadana en la construcción del poder político, y evitando que los recursos se desvíen hacia intereses ajenos a los del pueblo.

En Venezuela, la denominada “contraloría social” es un derecho constitucional de reciente data. Por supuesto, que operativamente la contraloría social no se traduce aún en una condición administrativa completamente estructurada; incluso es todavía desconocida en su concepto y trascendencia, por amplios sectores de la sociedad civil. En otro sentido, la contraloría social exige el desarrollo de cierto grado de capacidad o inteligencia organizativas de parte las asociaciones civiles que no siempre está presente en ellas; y por si fuera poco, este es un tema que no suele ser “aceptado” por las propias entidades gubernamentales.

La Contraloría Social desempeña un rol muy importante en los llamados Consejos Comunales, ya que los comités de Contraloría Social designado por los Consejos Comunales previstos en el artículo 11 de la Ley de los Consejos Comunales, tienen a su cargo la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el Consejo Comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el Gobierno Nacional, Regional o Municipal.

La contraloría social no debe ser una acción de mera crítica destructiva. Por el contrario, lo que se busca con ella es ayudar a señalar los errores cometidos y sugerir la forma de superarlos. Busca que las cosas se hagan de manera óptima.”

⁷⁹ El Ministerio de Educación Nacional de Colombia, tiene publicado un artículo acerca de la PARTICIPACION CIUDADANA, que se constituye una guía para el ejercicio de este derecho. En el mismo y de manera muy didáctica se explican conceptos como: la participación como proceso social, la participación como ejercicio de los ciudadanos, el derecho a hacer control social, sujetos de la participación, las Veedurías Ciudadanas, las Audiencias Públicas. Se puede resaltar la participación ciudadana en el control y revisión de los contratos del estado, muy similar a lo planteado en la Política Nacional de Transparencia aprobada en 2009. www.mineducacion.gov.co/1621/articles-177283_recurso_1.pdf

- Ley 734 de 2002, Nuevo Código Único Disciplinario
- Ley 962 de 2005, Ley Antitrámites
- Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas
- Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la ley 142 de 1994, ley de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Ley 489 de 1998, Sistema de Desarrollo Administrativo
- Ley 472 de 1998, sobre las Acciones Populares y de Grupos
- Ley 393 de 1997, Acción de Cumplimiento
- Ley 80 de 1993, sobre Contratación
- Ley 1150 de 2007, modifica la ley 80 de 1993 – contratación estatal.
- Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana
- Ley 142 de 1994, ley de Servicios Públicos Domiciliarios
- Ley 152 de 1994, ley Orgánica del Plan de Desarrollo ley de Planeación Participativa
- Ley 87 de 1993, de Control Interno
- Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción
- Decreto 2232 de 1995, reglamentario de la ley 190 de 1995
- Decreto 1429 de 1995, reglamentario de la ley 142 de 1994
- Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela
- Decreto 306 de 1992, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela
- Decreto 1382 de 2000, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela
- Directiva Presidencial No. 10 de 2002, para que la comunidad en general realice una eficiente participación y control social a la gestión administrativa.

De todo este marco normativo, se puede considerar como la más importante, la Ley 134 de 1994, denominada también, de los mecanismos de participación, porque regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referéndum; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el

plebiscito y el cabildo abierto y establece normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles.

En breve, la participación ciudadana es un enunciado establecido en la Constitución Política de la República de Colombia, con énfasis en lo que es el ‘control a la gestión pública’; su desarrollo y aplicación se lo realiza mediante un marco legal bastante amplio. En este caso, se puede decir, constitucionalmente enunciativo pero con un desarrollo de normativa inferior bastante productiva, que permite la participación ciudadana y el control social de la gestión administrativa, con un enfoque legal desarrollado en cuerpos normativos de menor jerarquía como son las leyes, decretos y otros.

4.8. España

La Constitución de España, aprobada por Las Cortes en sesiones plenarios del Congreso de Diputados y de Senadores, el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 y sancionada por S. M. el Rey, ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978, en su preámbulo expresa la voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada, lo cual se ratifica en su artículo 1º cuando expresa que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.” En cuanto a la soberanía “...reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.” siendo su forma política, la Monarquía parlamentaria.

En lo que se refiere a la participación de la sociedad civil, esta Constitución es amplia en sus conceptos y definiciones, así se puede citar los Artículos 9.1 y 129.1⁸⁰ que otorga el derecho a la participación a todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del Estado Social Español, de acuerdo a lo

⁸⁰ La Constitución de España establece:

Artículo 9. 1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Artículo 129. 1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general. 2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

que establezcan las leyes que también promoverán la participación ciudadana de manera eficaz y facilitando el acceso a todos los ciudadanos y ciudadanas

La opción que da la Constitución de España se refleja en el campo normativo regional donde se trabajan normas para facilitar la intervención de la sociedad civil organizada.

“... Entre los recientes estatutos, y uno de los que han regulado más extensamente este principio, ha sido el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su reforma del 2007. En él se regula la participación ciudadana como objetivo básico de la Comunidad (artículo 10.3.19º), como derecho social estatutario, ajustando el comportamiento de la Comunidad para permitir la participación de los interesados en los servicios básicos (artículo 84.2), así como estableciendo el mandato estatutario de la regulación de la participación ciudadana mediante ley (artículo 134.a).

Respecto al ordenamiento jurídico local, se encuentra en un primer lugar la ordenación que hace la ley 7/1985, de 2 de abril, de Regulación de Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta ley regula, por un lado, la participación política de los ciudadanos a través del artículo 19.1 donde establece que el Gobierno y la administración municipal corresponde al Ayuntamiento integrado por el Alcalde y los Concejales; por otro lado, se indican en el Título V, Capítulo IV un conjunto de derechos y técnicas dirigidas a la información y participación ciudadana. Cabe destacar de esta normativa el artículo 18.1.b) y el 69. El primero de estos preceptos señalados reconoce a los vecinos "el derecho a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes, y en su caso, cuando la colaboración de carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal". Por otro lado, el artículo 69 establece el mandato de que "la Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local"; haciendo un inciso en el apartado segundo, "las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que correspondan a los órganos representativos regulados por Ley." Estableciéndose así la subordinación de la participación ciudadana a la participación política.

Por lo que respecta a la legislación autonómica de régimen local, la regulación ha sido bastante escasa, reiterando los preceptos establecidos en la legislación estatal.

Finalmente, cabe destacar los Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana promovidos tras la aprobación del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. A pesar de ello, la aprobación de estos Reglamentos no ha sido seguida por la mayoría de municipios (según datos de la FEMP, en 2001 solamente el 42% de los municipios de más de 5000 habitantes disponían de esta regulación). Los municipios que habían aprobado estos Reglamentos promulgaban la predominación de la participación local formalizada (mediante los trámites de información pública) y la orgánica (a través de organizaciones sociales), dejando de un lado los de participación ciudadana directa en el proceso de adopción de políticas públicas.⁸¹

En conclusión, solo Bolivia y Ecuador introducen el tema de la participación ciudadana y la participación en el control social de la sociedad civil, en su redacción constitucional. Los demás países, hacen mención y alusión al tema de la democracia participativa o la participación ciudadana, dejando su tratamiento, reglamentación y aplicación a la aprobación de la ley o leyes y decretos correspondientes.

⁸¹ Clara Pérez Gonzales, *Análisis de la Participación Ciudadana en España*, Revista del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, publicación trimestral Revista CEMCI - Número 21, Granada de Abril a mayo de 2013, revista.cemci.org.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

A partir de 2006 se marca una nueva etapa que se consolida con la aprobación de la CPE en 2009 y la inclusión de la participación y el control social en su texto, que posteriormente es consolidada con la promulgación de las leyes, decretos y reglamentos, donde se denota la importancia de la participación activa de la sociedad civil organizada en diferentes campos y aspectos, en las diferentes entidades estatales.

Pese a tener experiencias previas (no se puede decir que de las mejores, puesto que siempre hubo la tendencia a la limitación de los actores sociales) se puede apreciar que la inclusión y participación de la sociedad civil organizada, tal cual lo propone la Constitución Política del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, aun no son experiencias que apuntalen y posesionen el ejercicio de la democracia participativa, mucho menos que puedan ser difundidas como un éxito a partir del año 2006.

Aprobada la Constitución Política del Estado en 2009, es necesario explicitar algunos conceptos a fin de hacerlos menos teóricos y más operativos, para que sean un nexo entre la nueva CPE, el sistema administrativo y el sistema legal vigente. Es así que se elaboran y aprueban leyes en busca de la 'eficacia operativa' de la participación de la sociedad civil organizada y el control social para que sean incluidas en las entidades y actividades del Estado. Sin embargo, aún se tienen muchos vacíos sobre el rol que la sociedad civil organizada debe cumplir y cómo se debe implementar su participación, puesto que no se tiene una teoría propia y sistematizada, que sirva de base a esta práctica democrática. Por consiguiente, se puede decir que la democracia participativa y la participación de la sociedad civil, aún son procesos en construcción hacia la participación activa en la formulación de políticas públicas, llegando a las siguientes conclusiones.

5.1. Con relación al objetivo general

La sociedad civil organizada es diversa en su formación y conformación, por la amplia gama de participantes, no solo individuales sino aquellas personas colectivas conformadas en agrupaciones y/o organizaciones sociales de cualquier índole sea circunstancial o de conformación orgánica.

Esta diversidad y multitud de actores sociales con diferentes iniciativas pero con poca interiorización sobre los aspectos del aparato estatal, tienen poca influencia y mucho menos 'impacto' en la formación y discusión del Estado, lo cual implica otorgar renovación y legitimidad a los mandatarios. Consecuentemente, la sociedad civil organizada corre el riesgo de ser encapsulada e instrumentalizada por los poderes (Órganos del Estado), como ha sucedido en la experiencia histórica boliviana.

El problema de la participación de la sociedad civil organizada su impacto y su influencia, debe plantearse al interior de un debate mayor, el debate sobre la democracia y sus formas de legitimidad. A diferencia de otros mecanismos de participación, las características específicas de la participación de la sociedad civil organizada debiera ser su definición y conformación externa con respecto al Estado; su amplia legitimidad expresada en el control de los controladores; su finalidad orientada a encontrar responsables y sancionar a los gobernantes y su poder de decisión, si es que no fue el correcto. Estas serían las formas de participar en las políticas de Estado.

El estado por su parte, no debiera estar involucrado en la conformación de la sociedad civil organizada, vale decir sin requisitos ni acreditaciones o elección de representantes por parte de los actores, puesto que esto involucra un retroceso que conduce, una vez más, a la práctica de la democracia representativa.

Con respecto a su legitimidad y el rol de control de controladores, está claro que es una delimitación y derivación a lo que se conoce como 'control previo' en la administración pública, que debiera ser escuchado y tomado en cuenta para el planteamiento y definición de las políticas a aplicarse en el Estado, con carácter previo a su aprobación y difusión.

En cuanto a la finalidad para encontrar a los responsables y sancionar el poder de decisión cuando no es el correcto, está relacionado en primer lugar con una de sus atribuciones que es el control social y, en segundo lugar con el grado de conocimiento previo que se debe tener para la participación activa en la formulación de políticas públicas. Es necesario reconocer que, se necesita un grado de conocimiento previo y porque no decirlo, especializado, en el área de intervención.

No debe olvidarse la complejidad del aparato estatal que cuenta con cuatro órganos y un variado número de entidades e instituciones, tanto al interior como al exterior de los mismos que, a la vez, están a cargo de diferentes áreas técnicas en los

cuales se deben plantear políticas para que sean implementadas y retroalimenten, este mismo aparato estatal.

Ahora bien lograr la inclusión de la sociedad civil organizada, no es la novedad puesto que tenemos experiencias anteriores descritas in extenso en la reseña histórica y su connotación en sus distintos enfoques. Lo que es novedoso y es un desafío es la participación como tal de la sociedad civil organizada en un ámbito que ya no corresponde al territorio municipal, en el que se busca que su intervención no sea solamente asistencia pasiva a eventos, sino el aporte de ideas concretas sobre los temas a tratarse.

En consecuencia, *Describir la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas públicas en el Estado Boliviano*, conduce a la revisión de la participación de la sociedad civil en las distintas etapas históricas desde la República de Bolivia, encontrándose como resultado que su participación fue limitada, marginada y/o condicionada en el mejor de los casos, a determinadas actuaciones o bien motivando el apoyo ciudadano pro gobierno del momento coyuntural. Lo cual ha ocasionado que estas limitaciones también se den por parte de sus integrantes (ciudadanas y ciudadanos convertidos en actores sociales) que asumieron el rol clientelar político del momento, ocasionando la falta de interés o conocimientos en los temas a tratarse.⁸²

En una segunda etapa histórica, bajo el marco constitucional de la Constitución Política del Estado, la sociedad civil organizada se describe como la responsable del control social que debiera 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

⁸² Samara Cuéllar, Lorenzo Justiniano, Gualberto Flores, Alejandro Dausá, Observatorio de Presupuestos Públicos-Control Social-Participación, Cartilla Desafío No. 3 ¿Cómo hacer control social?, Santa Cruz de la Sierra – Bolivia, Páginas 3-4, publicada en www.desafio.org.bo, acerca del control social en la República de Bolivia, dicen:

“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.”

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?"⁸³

Entonces, se puede decir que la participación activa de la sociedad en su conjunto y su involucramiento en los temas estatales es lo que le da vida y dan forma a la sociedad civil organizada. Consecuentemente, se fortalece un derecho político como es la participación ciudadana. El miedo expresado en interrogante con respecto al retraso en el ritmo del avance del estado, es infundado; al contrario, la participación ciudadana, con los mecanismos de acción que si bien pueden no ser por el momento los más motivadores, a futuro y con la preparación de la propia sociedad tienden a superarse.

5.2. Con relación a los objetivos específicos

Primer objetivo específico. *Identificar el grado de conocimientos que requiere la sociedad civil organizada para la participación activa en gestión pública.*

Independientemente del postulado constitucional establecido en el artículo 242.1 que establece que la participación y el control social implican también la participación en la formulación de las políticas de Estado, la Ley 341 de Participación y Control Social, en su artículo 35 establece la obligatoriedad de la capacitación a los actores de la participación y control social, la misma que debe ser impartida de manera sistemática y sostenida por todas las entidades estatales. Así también establece que la capacitación abarca a los servidores públicos sobre el rol de los actores de la sociedad civil organizada e involucra al Ministerio de Educación para que incluya en la curricula educativa la temática y promueva el ejercicio de una ciudadanía democrática intercultural.

⁸³ Samara Cuéllar, Lorenzo Justiniano, Gualberto Flores, Alejandro Dausá, Observatorio de Presupuestos Públicos-Control Social-Participación, Cartilla Desafío No. 3 ¿Cómo hacer control social?, Santa Cruz de la Sierra – Bolivia, Pagina 6, publicada en www.desafio.org.bo.

Identificar el grado de conocimientos que requiere la sociedad civil organizada para la participación activa en gestión pública, promueve la necesidad de que los individuos intervinientes y participantes en las distintas esferas del aparato estatal, constituidos en sociedad civil organizada, tengan un grado de conocimiento, sea propio y/o adquirido por propia iniciativa, para que puedan aportar ideas positivas o bien puedan constituirse en un factor de emisión crítica con carácter previo a la toma de decisiones, pero de manera constructiva y de apoyo a la buena elección y decisión de las políticas públicas.

Esa fue la idea expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2011⁸⁴, al cual responden la promulgación de la Constitución Política del Estado y la Política Nacional de Transparencia, aprobadas y promulgadas en este periodo, que buscan ante todo la participación actora y comprometida de la sociedad civil en general para la planificación y el desarrollo en la elaboración de políticas públicas, a nivel regional, municipal y local.

Por lo tanto, a seis años de la promulgación de la Constitución con la aprobación de la Ley No. 341, se confirma de manera general que la sociedad civil organizada requiere conocimientos y preparación previa a su intervención en cualquier ámbito del aparato estatal.

Segundo objetivo específico. *Determinar la importancia de la participación de la sociedad civil organizada en gestión pública.*

No es fácil definir en qué consiste la sociedad civil organizada. Esta dificultad deriva ciertamente de la gran variedad de experiencias e instituciones que podrían ser catalogadas como tales, y que oscilan desde la participación de los ciudadanos en asuntos locales (que se materializa bajo la forma de asambleas o de consejos) hasta la aplicación de mecanismos de consulta para la ejecución de proyectos puntuales (urbanísticos, medioambientales, etc.), la deliberación sobre políticas públicas de alto vuelo y la vigilancia ciudadana de procesos electorales.

⁸⁴ *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011*; aprobado mediante Decreto Supremo N° 29272, de fecha 12 septiembre, 2007; Gaceta Oficial de Bolivia; Pagina 81.

Propuesta de cambio

Se propone construir el poder social en el Estado Social, Plurinacional y Comunitario eficaz, que se configurará a partir de la descentralización regionalizada e intercultural y la participación activa de los movimientos sociales y la sociedad civil en la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas. Para lograr este propósito es indispensable cambiar los actuales fundamentos constitutivos del poder y de la política vigente e incorpora en los espacios del poder, en las decisiones nacionales y en la gestión pública a los pueblos originarios, campesinos y movimientos sociales. La responsabilidad de las decisiones y de la gestión del desarrollo debe dejar de ser exclusiva del Estado y ser compartida con la sociedad civil, delegar el poder nacional a los niveles regional, municipal y local.

Tampoco es fácil identificar los elementos para la participación de la sociedad civil organizada. Sin embargo, es necesario pensar en la sociedad civil organizada como un 'dispositivo' que previene justamente de esa heterogeneidad que recusa en sí misma la pretensión de una institución rígida y uniforme; consiguientemente, el dispositivo es un elemento (o un conjunto de elementos) flexible que cumple una función estratégica discursiva e institucional, y que puede ser reajustada en permanencia según los contextos y las escalas; este dispositivo también diseña el tipo de interacción entre el Estado y la sociedad civil, no solo facilita ese proceso sino que en cierta manera lo modela.

A pesar de la delimitación y la pretensión de mostrar dos dispositivos separados, las experiencias de participación ciudadana y el control social comparten algunos elementos comunes, o mejor dicho un ejercicio de la participación ciudadana es el control social; ambos ponen en cuestión las fronteras clásicas de la democracia representativa (la frontera entre el mandante y el mandatario) y aparecen como instrumentos o medios tendientes a garantizar la participación de los ciudadanos o de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión en la toma de decisiones en los asuntos públicos, a la par de los representantes electos, pero 'en la mayoría de los casos esa participación tiene un carácter meramente consultivo, no vinculante (en todo caso, las modalidades de decisión son limitadas), que justifica su caracterización como 'contrapoderes de la democracia'.

Por esta razón, se puede decir que la participación activa de todos los ciudadanos, en el dispositivo denominado sociedad civil organizada, es un proceso en construcción, aun esta en propuesta la participación ciudadana como tal; por lo tanto, aun no hay aporte en la formulación de políticas de estado, mucho menos una teoría propia que sustente el dispositivo y su influencia positiva en el Estado.

Tercer objetivo específico. *La influencia positiva de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas de estado*, es un proceso en construcción, que aún no permite determinar un aporte positivo ni negativo en las políticas de estado. Para futuras experiencias es necesario ante todo, el involucramiento de los actores sociales y la sistematización de la información que generen estas intervenciones para determinar el grado de aporte, en las políticas de estado.

Aclarar que una política de estado es un macro de lo que en un primer momento es una necesidad social, planteada por un grupo de personas, que se transforma en un estudio que involucra tanto al aparato estatal en una o algunas de sus reparticiones (ministerios del ramo, etc.) como a los que llega el alcance para cubrir las necesidades (la

sociedad), su característica es la generalidad puesto que es un planteamiento de beneficio a toda la sociedad.

Cuarto objetivo específico. *Considerar que los actores de la sociedad civil organizada obedecen a un mandato popular y que no cuentan con conocimiento del manejo del aparato estatal,* conduce a analizar el rol que cumplen el ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción democrática. Al respecto, se comparte el siguiente criterio emitido por el PNUD:

“El ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol central en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental, en la expresión de demandas y en el fortalecimiento del pluralismo que toda democracia promueve y necesita. Ellos son actores relevantes de la democracia de ciudadanía. Su papel es complementario al de los actores políticos tradicionales de la democracia. A pesar de las dificultades y los obstáculos que suele conllevar la aceptación de la sociedad civil como ámbito de participación y fortalecimiento de la democracia, su importancia en la democratización de América Latina debe ser claramente reconocida. En este sentido, la política no sólo debe recuperar sus contenidos centrales para que el pasaje a la democracia de ciudadanía se viabilice, sino que, además, debe cuidadosamente mirar su tarea incompleta, asumiendo las demandas de una sociedad que se organizó para reclamar, controlar y proponer.”⁸⁵

La sociedad civil organizada a convocatoria de las entidades públicas para la participación activa en el aparato estatal, puede adscribirse y participar en forma circunstancial en cualquier formulación o planteamiento de las políticas públicas; lo único que se debe cuidar es que la misma sea de una manera propositiva y no de simple crítica y convertirse en una ‘intervención trampa’ que impida el desarrollo normal de las actividades administrativas, que es a lo que le temen algunos analistas y escritores sobre ‘democracia’, al plantearse interrogantes sobre el rol que debe cumplir la sociedad civil en las entidades públicas y del estado.

Al parecer, existe desconocimiento del nivel y grado de participación. En este caso, la motivación debe ser una iniciativa popular de todos los habitantes del estado y

⁸⁵ Revista Latinoamericana de Análisis, Debate y Convergencia Democrática, Hacia la Democracia de ciudadanía. Por PNUD, Año 1 No. 2, Bogotá - Colombia, pag. 97 - 121

esto se logra con el acceso a la información y la motivación personal por conocer el aparato estatal, por parte de los actores de la sociedad civil organizada.

El interés, tiempo y oportunidad para la participación, también debe ser una iniciativa de los actores de la sociedad civil organizada, puesto que la Constitución Política del Estado establece como una de las formas de gobierno la democracia participativa, donde todos los actores están involucrados.

5.3. Con relación a la Hipótesis

Como hipótesis se tiene la siguiente afirmación:

La sociedad civil organizada, si bien puede participar activamente en la gestión pública de acuerdo a lo establecido en los artículos 241 y 242.1 de la Constitución Política del Estado, su participación está subordinada al grado de conocimiento previo en la formulación de políticas públicas de Estado, se hace un análisis desde los siguientes aspectos:

5.3.1. Con relación a la variable dependiente.

De manera objetiva, la participación activa de la sociedad civil en la gestión pública, está reconocida en artículos 241 y 242.1 de la Constitución Política del Estado.

En teoría no se requiere ningún conocimiento previo para la participación de la sociedad civil organizada. La Constitución Política del Estado, no establece ningún requisito, sino aquel del interés y de interiorizarse por la gestión pública y sobre todo el interés de aportar en la construcción del Estado y fortalecer la democracia participativa. De acuerdo a este planteamiento, el aporte es significativo, cuando se trata de que la sociedad civil organizada exprese sus 'necesidades y requerimientos' para lo cual no es necesario un conocimiento ni una forma prolija de expresión, simplemente la necesidad de hacer conocer sus necesidades y que otra (s) persona (s) pueda plasmar la misma de una forma coherente. Claro está que esto no es participar en la formulación de políticas públicas, sino de cubrir las necesidades básicas y/o necesarias que la sociedad civil demanda del aparato estatal.

5.3.2. Con relación a la variable independiente.

El aspecto subjetivo de la hipótesis se refiere a la participación restringida al conocimiento previo con el que debe contar la sociedad civil organizada en la formulación de políticas de estado

Se debe entender ‘la participación restringida al conocimiento previo...’ al hecho de que la sociedad civil organizada necesita tener acceso irrestricto a la información generada en el ámbito de la administración pública. Komandina dice “El acceso a la información es la condición *sine quanon del control social*.”⁸⁶ En primera instancia se necesita amplia difusión de la información sobre cómo puede participar la sociedad civil organizada, comenzando, por la difusión del marco legal existente: Constitución Política del Estado, la normativa que hace al sector para el desarrollo de sus actividades, la Ley 341 y su reglamento elaborado en cada entidad del estado.

La forma de hacer conocer esta información debe ser amplia e irrestricta, en sujeción al Derecho a la petición que todos los ciudadanos tienen y pueden ejercer, tal como lo establece el art. 24 de la Constitución Política del Estado, es decir utilizando todos los canales posibles de comunicación y difusión al que puedan tener acceso la sociedad civil organizada en forma genérica y/o específicamente al sector involucrado con las actividades propias de cada entidad. En forma complementaria, la Ley Marco de Autonomías, establece que la difusión de información debe ser irrestricta, sobre todo utilizando las páginas web de todos los gobiernos autónomos municipales y departamentales; por analogía, puede ser practicada en todos los órganos, entidades e instituciones que conforman el aparato del Estado.

De la revisión de información contenida en las páginas web de las entidades públicas, reflejadas en los Cuadros 1, 2, 3 y 4 del presente trabajo, con respecto a la difusión de la normativa se tiene que hay muy poca difusión y mucho menos de cómo puede participar la sociedad civil organizada y mucho menos del Reglamento a la Ley 341 de Participación y control Social.

De las entrevistas realizadas se puede determinar lo siguiente que la sociedad civil organizada aún no está involucrada en las actividades del aparato estatal, sino que está en una primera etapa de adquirir primeras experiencias, que están logrando un buen perfil de desarrollo, que a futuro será efectivo para el aporte y generación de ideas y formulación de políticas de estado.

- En cuanto a las preferencias de participación y convocatoria de la sociedad civil para determinados eventos. Solo hay sectores de la sociedad civil que se

⁸⁶ Jorge Komandina Rimassa. *El debate sobre el Control Social en Bolivia*, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales CEADDESC, Talleres Gráficos “Kipus”, Cochabamba – Bolivia, 2011.Pag. 58.

interesan y buscan la participación activa, lo cual puede deberse al caso en el que los integrantes de la sociedad civil hayan sido o son representantes o dirigentes, por lo tanto, tienen conocimiento sobre el accionar de las entidades públicas. Otros ciudadanos y ciudadanas muestran un interés mínimo, puesto que los temas administrativos son bastante abstractos porque se rigen por un marco legal, tomando en cuenta que constitucionalmente el servidor público, tiene que regirse por varios principios incluido el principio de legalidad, así lo establece el art. 232 de la CPE, lo cual deja muy poco a la imaginación o inventiva de aquellos que solo participan en forma ocasional en este tipo de actividades.

- En cuanto al interés de los actores de la sociedad civil para la participación y acudir a las convocatorias. Los actores de la sociedad civil organizada, en muchos casos no muestran ese interés en la participación activa, en estos actos, es el caso de las audiencias de rendiciones de cuentas, que siendo un acto público convocado mediante la prensa, generalmente asisten los directamente interesados y convocados, es decir aquellos a los que se les ha cursado la invitación respectiva. En contadas oportunidades personas interesadas ingresan por su propia voluntad a una audiencia de Rendición Pública de Cuentas, cualquiera que fuese la entidad del estado, pese a ser un acto público y abierto a todo aquel que tenga interés en la temática a tratarse.
- En cuanto a la efectividad y control del cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia. Como ya se hizo mención, los servidores públicos deben cumplir (principio de legalidad) toda la normativa establecida; por lo tanto, el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a la participación de la sociedad civil organizada y el control social, son evidentes. No se puede decir que no se hayan realizados las gestiones correspondientes para la inclusión de todo el andamiaje administrativo, que permita su inclusión y/o participación.

En resumen, de las respuestas obtenidas se deduce que la intervención de la sociedad civil organizada es motivada para determinados actos, como son: la rendición pública de cuentas y eventos a convocatoria de las entidades públicas, en los que interviene con cierta regularidad. En cuanto al aporte y participación en los mismos aun no es significativo ni de impacto, puesto que la sola asistencia a un evento, no implica estar vinculado e interiorizado con el mismo.

De manera general se puede afirmar que los mecanismos de democracia directa y semidirecta son herramientas que tienen por objeto acercar a los ciudadanos al proceso de toma de decisiones públicas. Sin embargo, estos mecanismos, no parecieran estimular o facilitar la intervención de la ciudadanía. El hecho de que estos mecanismos no estén regulados o tengan requisitos formales que dificulten su utilización podrían ser algunas de las causas de su escasa y puntual utilización. Por otra parte, la falta de apropiación por parte de la ciudadanía conlleva a que carezcan de un funcionamiento efectivo, limitándose a reuniones formales o para resolver alguna problemática específica. Al contrario, donde la oferta de espacios para la participación es amplia y variada, no necesariamente cuentan con el involucramiento de la ciudadanía.

De igual forma, la baja participación en organizaciones de la sociedad civil y el tipo de participación que tiene la ciudadanía (mayoritariamente en organizaciones de tipo religioso, dejando muy por detrás, a los partidos políticos, junta de vecinos y cooperadoras escolares) es reflejo de este escepticismo. Además, la mayoría considera que las opiniones, sugerencias y proyectos no inciden efectivamente en la gestión estatal. En este sentido, los ciudadanos optan por dedicar el tiempo a su familia y/o amigos y, por otra parte, manifiestan no tener suficiente tiempo para participar.

5.3.3. Con respecto a los aspectos burocráticos de restricción a la participación.

Ahora bien, la motivación por participar activamente en reuniones, juntas, presentación de informes, sugerencias, propuestas de ideas, etc., tienden a disiparse cuando la inclusión se hace muy burocrática, con demasiados requisitos a cumplir, lo cual puede suceder si los Reglamentos Específicos a la Ley N° 341, elaborados en cada entidad o institución, exigen requisitos a cumplir para habilitar la participación de la sociedad civil, sobre todo aquel que implica la ‘representación’ de un determinado grupo, gremio, organización o comunidad.

Un ejemplo de esto se puede citar a la Resolución Ministerial No. 346 de 30 de diciembre de 2013 emitida en el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, que aprueba en anexo el Reglamento a la Ley 341; en su artículo 10 cuando se refiere a la “Acreditación del Control Social” en su primer requisito establece “*Ser designado por sus organizaciones o comunidades, mediante documento que acredite tal condición emitida*

por quien lo propone.” En otras palabras, el retorno directo a la elección de un representante lo cual significa un ejercicio democrático representativo.

Independientemente del postulado constitucional inmerso en los artículos 241 y 242.1, la Ley 341 en su artículo 7º indica que los tipos de actores pueden ser orgánicos, comunitarios y circunstanciales, los dos primeros responden a un mandato de organizaciones sociales de cualquier naturaleza, los segundos responden al mandato indígena originario campesino, y los terceros se puede entender que son aquellos que se organizan para un fin determinado, obtenido el fin tienden a desaparecer. Entonces es necesario fortalecer con capacitaciones previas a aquellos actores que al recibir un mandato de la sociedad civil para su inclusión como representantes de ésta y aceptar el mismo de propia voluntad que está motivado para la participación activa y propositiva en los quehaceres del aparato estatal, consecuentemente, en la formulación de políticas de Estado.

Esta motivación de los actores sociales hacia el conocimiento previo, puede tener las siguientes etapas de inducción:

- Inducción a un conocimiento previo en lo que se denomina la administración pública en general. Esto equivale a instruir y capacitar en los sistemas de administración y control gubernamentales que son generales para todo el sector público⁸⁷.
- Conocer la particularidad de cada una de las instituciones públicas citadas en el artículo 2º de la Ley 341 de Participación y Control Social, es decir, todas las entidades públicas de los cuatro órganos del Estado, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Fuerzas Armadas, Policía Boliviana, empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas, empresas mixtas y empresas privadas que presten servicios básicos o que administren recursos fiscales y/o recursos naturales, las entidades territoriales autónomas departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas. De otra manera no se

⁸⁷ La Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales fue aprobada el 20 de julio de 1990. A la fecha aún se encuentra vigente y tiene entre sus principios: la aplicación del enfoque sistémico a la administración del Estado; la integración entre los sistemas de administración y control, que se concreta con el proceso de control interno como parte de la administración y el control externo como actividad posterior a la ejecución; integración entre todos los sistemas que regula la ley y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública; por último establece la responsabilidad por la función pública, buscando que los servidores públicos no solo sean responsables de los aspectos formales de la gestión, sino también de los resultados de la misma.

concibe una participación de la sociedad civil organizada de manera activa y propositiva, en cada una de estas.

- Ayudar en el discernimiento de las expectativas de la sociedad civil con respecto a la entidad pública y su campo de acción, consecuentemente, trabajar en el planteamiento y materialización de una idea que se transforme en una política pública.

Por último, el desafío para la sociedad civil tiene más que ver con un cambio cultural que con la cantidad de espacios y mecanismos que el gobierno central y los gobiernos locales puedan ofrecer. *“Las recurrentes crisis económicas, políticas y sociales del último tiempo han producido un creciente descreimiento entre la ciudadanía sobre la posibilidad de modificar la realidad y esto produce, como consecuencia, el desinterés por conocer cuestiones que afecten la cosa pública. Esto se ve reflejado en el bajo conocimiento que tienen los ciudadanos de los distintos espacios y mecanismos de participación y la falta de interés y la poca confianza en los partidos políticos (reflejada en la baja participación ciudadana en los mismos)”*.⁸⁸

5.4. Con relación a los aspectos teóricos

A principios de la década de los 90, varios países latinoamericanos, incluida Bolivia, reforman sus constituciones, incluyendo aspectos e instrumentos, de democracia participativa, como el referéndum, la revocatoria de mandato, la iniciativa ciudadana, la participación de la sociedad civil en la gestión pública, a nivel municipal, que luego es desarrollada y fortalecida en la normativa de menor jerarquía.

En el caso de Bolivia, la historia de la democracia participativa estuvo marcada por la crítica y el fracaso parcial del modelo neoliberal y los partidos políticos que lo alentaron, descollando en una movilización del pueblo en busca de mejores espacio democráticos y de expresión. El proceso constituyente, que incluyó a la Asamblea Constituyente, es un 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 la Constitución cuando instala y promueve la participación ciudadana y el control social. Esto significa que se debe garantizar el paso de una etapa en la que sólo

⁸⁸ Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coordinadores), *Democracia Directa en Latinoamérica*, Escuela de Política y Gobierno e la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires-Argentina, Prometeo Libros, 2008, www.unsar.edu.ar

contaba el sufragio para elegir representantes, a otra diferente, en la que se incluye la participación en la planificación, la elaboración de leyes y la vigilancia de los diferentes procesos.

No hay una definición y concepto exacto de lo que es la participación y el control social, lo cual no permite tener un punto de referencia y de partida para conformar estructuralmente la sociedad civil organizada. Sin embargo, no está demás recalcar que éste es un proceso en construcción, con muy pocos antecedentes y experiencias histórica anteriores en el estado, que sirvan de alguna manera de base, a lo que se pretende lograr y alcanzar en lo referente a democracia participativa y sus instrumentos, la participación de la sociedad civil organizada y el control social que está mejor entendido porque hay experiencias previas, lo cual ha ocasionado que ambos conceptos sean confundidos y relacionados como si fuesen el mismo o el único mecanismo de la participación ciudadana.

El concepto 'control social' aparece 17 veces en la Constitución y 18 veces en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, a diferencia de 'sociedad civil organizada' que aparece tres veces, dos en el Art. 241 y una en el artículo 317 de la Constitución. Esto indica que se está más familiarizado con una de las funciones que debe cumplir la sociedad civil organizada como es el 'control social'. 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. Se trata de un derecho, pero también de un deber, de la sociedad civil organizada ya que un nuevo concepto de estado y de país sólo se podrá construir colectivamente, desde la responsabilidad que asuma cada persona con su aporte.

Las normas, las leyes, los decretos y otros cuerpos legales de menor jerarquía responden a un determinado momento histórico social y en muchos casos es algo que ha nacido de los usos y costumbres arraigadas y desarrollada en una sociedad y que, por su aplicación y uso constante se transforman en un texto ordenado y positivo, para que sea cumplido por todo los que aún no están involucrados en el mismo. Por lo que se ha cumplido con constitucionalizar la participación de la sociedad civil organizada otorgándole al ciudadano derechos políticos y civiles que a la fecha deben ser reforzados no solo con la promulgación de la Ley No. 341, sino con otras medidas de apoyo y difusión de la misma.

Se habla mucho de control social, incluso las leyes están orientadas a lo que es el control social y su capacidad de fiscalizador y sancionador para los servidores (as) públicos (as), pero de manera muy superficial se toca el tema de lo que es la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas públicas y/o de cómo se puede introducir a la sociedad civil organizada para su participación activa en todo lo que es el aparato estatal y sus instituciones. De manera muy dispada, se puede ver en los reglamentos encontrados el enfoque que se le da para permitir el acceso de los actores de la sociedad civil organizada en las instituciones, con un exceso de rigidez y el énfasis en el cumplimiento de requisitos y pasos por parte de los actores sociales.

*“Inclusión social es pues superar las lógicas del capitalismo, que necesariamente es excluyente, y asumir como elemento rector una lógica democrática, extendiendo crecientemente el derecho al ejercicio de la ciudadanía.”*⁸⁹ Efectivamente, lo que se busca es una mayor inclusión social y participación de todos y todas, constituidos en sociedad civil organizada, dentro del aparato del estado. Cabe aclarar que bajo la lógica neoliberal, la inclusión y la participación ciudadana eran limitadas, enunciativas y estructuradas de manera que ‘no haya participación ciudadana’ y que todo se canalice a través de los representantes elegidos.

La característica eminentemente social del estado boliviano, incluye como forma de gobierno la democracia participativa; por lo tanto la inclusión de todos los sectores sociales como una forma de gobierno hace la diferencia del anterior estado neoliberal (República de Bolivia). Esta participación y/o inclusión de la sociedad civil, no es solo para cubrir sus necesidades y aprontes, sino para mejorar sus condiciones y ejercitar sus derechos ciudadanos y políticos de una manera efectiva y real, para lo cual requiere de un factor, que es la organización. Es decir, lo que se necesita es que ésta se organice para participar activamente, ejerciendo sus derechos, reclamando lo que creen que en justicia le corresponde y participando propositivamente con el aporte de sus conocimientos al desarrollo de las actividades del aparato estatal. En otras palabras, que tome conciencia de su participación activa, accionando mecanismos que permitan identificar el pensar de todos, la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, es decir ‘el pueblo’ y captar el aporte que desde su perspectiva pueda otorgar a sus gobernantes.

⁸⁹ Eduardo Paz Rada, René Pereira Morató, Tania Quilali Erazo, Naira C. Mamani López, Daniel H. López Fernández, *Dinámica de la inclusión social en Bolivia (2001-2012) Del Neoliberalismo al Nacionalismo indígena*; Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia – Centro de Investigaciones Sociales; La Paz – Bolivia; febrero de 2016.

La inclusión de la sociedad civil en democracia participativa genera algunas interrogantes, en lo que respecta al grado de conocimiento e información que deben tener los actores. Al respecto, la Constitución no hace mención a la necesidad o el requisito del conocimiento previo o capacitación previa, en ninguna materia, para que los actores del control social puedan intervenir en los distintos aspectos del aparato estatal. Esto porque, la existencia de requisitos para los integrantes de la sociedad civil, sería una limitación injustificada al ejercicio de la democracia, la vulneración a los derechos políticos inmersos en la Constitución como: el derecho a petición, derecho a emitir opinión, derecho a censurar, etc.

No es aceptable, que por la falta de conocimientos previos, la sociedad civil tenga la sensación de que sus actores elegidos como sus representantes, no cumplan con sus expectativas al no haber un aporte significativo y coherente de lo que se busca para favorecer las políticas públicas.

Muchas veces, la sociedad civil busca la inclusión de sus demandas cotidianas en todos los planes estatales comenzando por los municipales, pasando por los departamentales y hasta alcanzar los estatales. Si no se consigue esta inclusión, mejor dicho si la demanda social no se transforma o no se visualiza dentro de una política del estado, se pierde la confianza depositada y la participación ciudadana, es venida a menos y dejada de lado, como ya se han visto en el caso del control obrero, que nunca fue puesto en ejercicio y con el transcurso del tiempo se convirtió en un enunciado muy motivador de retórica revolucionaria, plasmado en la Tesis de Pulacayo.

Durante el periodo de 2006 – 2011 se buscaba incluir a la sociedad civil en todos los planes de gobierno de forma amplia enunciativa, principista e irrestricta. Para el periodo 2011-2016, la figura cambia y se torna más reguladora y reglista así lo expresan las leyes emitidas después de 2011, es el caso de la Ley de Participación y Control Social No. 341 y la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No.482; para el periodo 2016-2020, se consolidan los dos anteriores, dando una connotación de continuidad a los mismos.

Sólo Ecuador y Bolivia han incluido en sus constituciones el tema de la sociedad civil organizada. En el Ecuador el desarrollo de este tema es mucho más amplio que en el caso boliviano, puesto que su texto constitucional incluye la creación de un ‘Consejo de Participación Ciudadana y Control Social’, descrito en los artículos 207 al 210 de la constitución Ecuatoriana, el mismo que se encuentra en funcionamiento, como una

entidad desconcentrada, independiente en sus decisiones y el manejo de su información, sobre todo con respecto a lo que es la función de Transparencia y Control Social en las entidades del estado.

En Bolivia, además del Título VI Participación y Control Social (artículos 241 y 242) de la Constitución, se puede citar el artículo 317 correspondiente al capítulo de la función del estado en la economía, que establece la creación de una entidad de planificación participativa que incluya a los representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada, pero de manera general y no desarrollada con tanta descripción como en el caso ecuatoriano. Además de acuerdo al D.S. 29894 de 7 de febrero de 2009 Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, en la estructura del aparato estatal (Órgano Ejecutivo) existe el Viceministerio de Coordinación con Movimiento Sociales y Sociedad Civil, dependiente del Ministerio de la Presidencia. Una de sus atribuciones contenidas en el artículo 24 inc. f) es precisamente *“Proponer, en coordinación con la sociedad civil organizada una política pública de participación y control social a la gestión pública”*. Bajo este parámetro legal, la participación de la sociedad civil organizada puede ser motivada y efectiva en la gestión pública.

En breve, la participación ciudadana y la sociedad civil organizada, como enunciados constitucionales de la protección de los derechos políticos y ciudadanos están reconocidas ampliamente. Sin embargo, tiende a ser un problema de legalidad, puesto que pese a los esfuerzos, todo el andamiaje de la participación de la sociedad civil organizada, se ha transformado en una normativa, compleja y difusa que se circunscribe a la revisión y el cumplimiento de varias normativas atinentes a distintos ámbitos y entidades del aparato estatal.

CAPITULO VI

RECOMENDACIONES Y PROPUESTA

6.1. Recomendaciones

La inclusión de la sociedad civil organizada tiene una serie de matices que le dan lentitud en su desarrollo, la recomendación para alcanzar plenamente una democracia participativa es conseguir el involucramiento de la sociedad en general y esto se lo consigue a través de mecanismos de difusión y comunicación de los derechos civiles y políticos y su forma de ejercerlos.

Lograr que la sociedad civil dé a conocer sus necesidades más próximas y urgentes, de manera que una vez resueltas las mismas, la siguiente etapa sea la participación en otros aspectos de la vida política, de gestión de gobierno y la formulación de políticas públicas, en el marco de las necesidades a nivel estatal. No es un ejercicio fácil de conseguir, tomando en cuenta la variedad de actores y sus características; sin olvidar que consolidar la democracia no fue una tarea fácil, pero llega el momento de dar un paso de avance en lo que se refiere a fortalecer la democracia participativa y consolidar su aspecto social.

El Plan Nacional de Desarrollo incluye lo que es la participación de la sociedad civil de manera activa y propositiva en todo el aparato gubernamental. Siempre que sea una perspectiva del gobierno motivar e incluir en sus programas a la sociedad civil, habrá participación ciudadana. De lo contrario, la participación de la sociedad civil, queda latente y postergada hasta su nueva activación. Se espera que no suceda lo de anteriores experiencias históricas, que la participación ciudadana de la sociedad civil termine delimitada por la creación e implementación de demasiadas reglas de cumplimiento a sus actores, las mismas que no permiten un desarrollo abierto y oportuno, encapsulando la participación en lugar de alentarla.

Para ejercer participación con poder de decisión y control social efectivo, la sociedad civil debe entrenarse en la elaboración, seguimiento y evaluación, de las políticas de gobierno, comenzando por la construcción de planes operativos que tengan que ver con sus necesidades básicas y tomar conciencia de su rol político, para que ejercite sus derechos ciudadanos y políticos y busque canales para intervenir en el aparato del estado, sin necesidad de invitación o motivación de parte del mismo estado.

Esto implica que por cuenta propia (de ser necesario) también exista una preparación y capacitación en lo que es el diseño de las políticas públicas para su formulación, ejecución y evaluación, de lo contrario la presencia directa de la sociedad civil organizada no podrá ser implementada ni ejecutada al interior del aparato estatal.

La capacitación en el ámbito de la democracia participativa, sobre todo la participación ciudadana en las diferentes actividades estatales, debe convertirse en una política de estado que busque atacar a todos los estratos y segmentos sociales, sobre todo aquellos jóvenes en formación para que su capacitación y su formación sea propositiva, de manera que a futuro tengamos ciudadanos y ciudadanas capaces de afrontar el reto de participar con amplitud y seguridad en lo que son las políticas pública, con aportes significativos a cualquier nivel y cualquiera de las actividades de la administración estatal.

6.2. Propuesta

Al igual que la democracia participativa, el problema de la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas de estado, es un proceso en formación, que requiere bastante trabajo de campo, de ensayo, de práctica y de construcción de una base teórica, en los sectores mayoritarios y previamente organizados de la sociedad civil en general. Esto equivale a decir que, sobre la base de los movimientos sociales y otras entidades grupales ya existentes se puede incentivar la práctica y la creación de una teoría propia sobre la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas del estado.

Dado que no se puede generalizar con una sola forma de aplicación de esta práctica a todos los sectores ciudadanos, sino que se debe realizar un estudio que permita determinar el cómo se va a incentivar la participación democrática de la sociedad civil organizada en las políticas públicas, se ha analizado la posibilidad de que se incentive a sectores jóvenes, como el caso de futuros bachilleres de colegios⁹⁰ a que tomen conciencia de este instrumento de participación democrática, para lo cual se debe tomar en cuenta los siguientes puntos de análisis:

⁹⁰ De acuerdo a la publicación del Periódico La Razón, de 5 de febrero de 2017, “*En La Paz hay 4.250 unidades educativas y 213 de ellas son privadas, el resto es fiscal o de convenio. Según informe al que accedió LA RAZON, ...*”

- La difusión de información de la práctica de la participación en las actividades del Estado, es muy importante para que haya interiorización del manejo estatal en todos los ciudadanos, con mayor razón en jóvenes en formación, prontos a abandonar las aulas de instrucción secundaria y a decidir cuál será su próximo desafío: introducirse al campo laboral o bien continuar con estudios superiores. Para cualquiera que sea la elección, implica el ejercicio de sus derechos políticos y ciudadanos de forma amplia e irrestricta.
- Otra forma de motivar conocimiento e información es: darle mayor publicidad y dotarle de mayor asistencia ciudadana a la actividad de la rendición pública de cuentas que efectúan las entidades (en el Marco de la Política Nacional de Transparencia) en la cual se pueden involucrar a estudiantes de los últimos cursos (quinto y sexto de secundaria) para que asistan a esta actividad, lo cual implica adquirir conocimientos en la gestión pública de cada una de las entidades, tomando en cuenta que en la misma se da información principalmente sobre el Programa Operativo Anual, el presupuesto de la gestión, objetivos y logros de gestión.
- La Ley No. 341 de Participación y Control Social, en su artículo 35 establece la capacitación y promoción no solo de la sociedad civil organizada, sino de los servidores (as) públicos, para el ejercicio amplio de este derecho político ciudadano. Sin embargo, e independientemente a los reglamentos ya elaborados en las distintas entidades públicas, se necesita un reglamento al indicado artículo, que permita de una manera ordenada involucrar a los actores sociales comprendidos entre los 18 y 19 años que están en el sistema educativo escolar.
- De acuerdo a estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas⁹¹, la población matriculada en educación pública, para el año 2014 en secundaria es aproximadamente de 504.846.00 varones y 484.124 mujeres; de este número, aproximadamente 40.000 estudiantes (ambos sexos) son futuros y potenciales bachilleres; la edad promedio, está en el rango de los 18 a 19 años, coincidentemente

⁹¹ El Instituto Nacional de Estadística (INE), ha publicado en su página de internet (acceso a los datos en fecha 5/03/2017), datos obtenidos del Ministerio de Educación, en los cuales se tienen los siguientes datos actualizados hasta la gestión 2014:

- Bolivia: Nivel de Instrucción Alcanzado por la Población de 19 Años y Más de Edad, por Sexo, según Área Geográfica
- Bolivia: Años Promedio de Estudio de la Población de 19 Años y Más de Edad, por Sexo, según Área Geográfica y Departamento, Censos de 1992, 2001 y 2012 (en Años de Estudio)
- Bolivia: Población Matriculada en la Educación Pública, por Sexo, según Nivel de Educación y Departamento, 2011 (1)
- Bolivia: Tasa de Promoción en la Educación Pública, por Sexo, según Nivel de Educación y Departamento, 2011 (1) (en porcentaje)

con la participación en el sufragio que de acuerdo al art. 26.II.2 de la Constitución se ejerce a partir de los dieciocho años cumplidos.

- El nivel de la difusión de la información y la aplicación práctica es bastante mayoritario, considerando el número de ciudadanas y ciudadanos a los que llega la información y consecuentemente la capacitación, tomando en cuenta que sólo se ha tomado en cuenta para esta proyección a la población estudiantil comprendida en la educación pública. Esto permitiría en una primera instancia una retroalimentación bastante cuantitativa y, sin duda, con un poco más de análisis y de acuerdo a los operadores una retroalimentación cualitativa, que permitiría catalogar, corregir y mejorar técnicas de aplicación para la participación ciudadana en este ejercicio de la participación de la sociedad civil organizada.
- Ahora bien, la inclusión de los futuros bachilleres en la práctica de la democracia participativa, da nacimiento a una nueva política en educación, que implica 'inclusión en el conocimiento de la gestión pública' y 'fortalecimiento del conocimiento de la sociedad civil organizada en el manejo estatal' apoyando de esta manera a conseguir el objetivo planteado en el artículo 35 de la Ley 341.

El artículo 35 de la Ley 341, establece la capacitación y promoción del estado para promover, generar y ejecutar políticas planes, programas y proyectos de capacitación para el ejercicio de la Participación y control social. Concretamente el punto IV instruye al Ministerio de Educación la inclusión en la curricula educativa la temática de la participación y control social, así como la promoción del ejercicio de una ciudadanía democrática intercultural.

Al parecer este punto tiende a ser una generalidad, dejando a los reglamentos instruidos en las disposiciones transitorias de la misma ley, para que desarrollen estos aspectos, para conseguir el objetivo planteado en la misma. Sin embargo, se puede considerar que la reglamentación de cada entidad está dirigida a determinados actores sociales, por lo que el tema de fomentar la capacitación y el conocimiento en materia de participación ciudadana, esta predeterminado para éstos actores sociales.

Por lo que se propone, como una alternativa a un vacío normativo creado por la generalidad de la disposición, la elaboración de un decreto supremo reglamentario para el art. 35 de la Ley 341, como propuesta para que la sociedad civil en sus estratos juveniles, adquiera mayor preparación y conocimientos para la participación como sociedad civil organizada en la formulación de futuras políticas de Estado. Por lo que se plantea la

elaboración y aprobación de un decreto supremo reglamentario que desarrolle los siguientes aspectos:

- La difusión de información y convocatoria a actos que incluyen la participación de la sociedad civil en general; para lo cual se enfatiza en la utilización de los medios electrónicos como las páginas web, sin dejar de lado otros medios de comunicación.
- Se debe involucrar a sectores que respondan a una organización previa y que por su característica impliquen potenciales actores de la sociedad civil organizada en un futuro. Considerando que los estudiantes de últimos cursos son grupos que responden a una organización previa, a los cuales se puede acceder mediante las listas de los establecimientos escolares remitidas al Ministerio de Educación para que en base a las mismas se proceda a la planificación, distribución y sistematización para la asistencia a las actividades de Rendición Pública de cuentas de las diferentes entidades del estado.
- En cada entidad del estado (mencionadas en el art. 2º de la ley 341) se debe designar a un responsable de coordinar con el responsable del Ministerio de Educación, así como de realizar la convocatoria correspondiente, con la obligación de que la misma sea exitosa en la participación y asistencia. A su vez, debe coordinar con el Responsable del Ministerio de Educación el acceso a la información a cualquier ciudadano que así lo requiera.
- La asistencia a estas actividades por parte de los estudiantes, no puede ser por representación, es decir que la entidad no puede convocar solo a representantes, sino al curso o cursos comprendidos en el rango de los últimos dos años de secundaria.
- Procurar la asistencia masiva de los estudiantes, por lo que los docentes y directores deben prever esta actividad.
- Para no afectar actividades se pueden programar las mismas en horarios que no interrumpan las actividades en los centros educativos.
- A fin de tener datos sobre la asistencia a esta actividad y toda vez que la ley establece que es parte de la curricula educativa, se debe elaborar las formas de control de asistencia y otros datos necesarios para una buena sistematización.

BIBLIOGRAFÍA

- ADÚRIZ, Isidro y Pablo Ava. Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales-FINES; *CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DE UN ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA*; América Latina Hoy, vol. 42, abril, 2006, pp. 15-35; Universidad de Salamanca, Salamanca, España; Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804202>.
- ALAEZ, Corral Benito. *NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA: UNA APROXIMACION HISTORICO-FUNCIONAL*. Historia Constitucional (revista electrónica), n. 6, 2005. <http://hc.rediris.es/06/index.html>.
- ARENILLA, Sáez Manuel. *MATERIALES PARA UN DEBATE SOBRE LA PARTICIPACION*, artículo publicado en <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/materiales-debate-participacion-321436>.
- ARIAS, López Boris Wilson. *Teoría Constitucional y Nueva Constitución Política del Estado*; Tercera Edición; Ediciones e Impresiones el Original San José, El Alto – Bolivia, 2011.
- AYO, Diego. *El control social en Bolivia - Una reflexión sobre el comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social, 2001-2002*.
- AYO, Diego. *Democracia Boliviana*, un modelo para des armar 32 entrevistas por Diego Ayo, La Paz - Bolivia, "Garza Azul" Impresores y Editores, abril de 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*, Editorial del Cardo, 2006, Biblioteca Virtual Universal, www.biblioteca.org.ar
- CAMPOS, Quezada Montserrat. *La democracia deliberativa de Seyla Benhabib: los sujetos políticos y la construcción del diálogo en el espacio público*, Edición:

Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) Universitat Autònoma de Barcelona, Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya), 2015, <http://www.icps.cat>

- Confederación de Empresarios Privados de Bolivia - CEPB. *El control social en la nueva Constitución Política del Estado*, octubre de 2009.
- CUÉLLAR Samara, Lorenzo Justiniano, Gualberto Flores y Alejandro Dausá, *¿Cómo hacer control social?*, Desafío Cartilla 3, julio 2011.
- ESCENARIOS, Revista Latinoamericana de Análisis, Debate y Convergencia Democrática. Año 1, No. 2, Impresiones D'vinni, Bogota D.c. Colombia, versión digital www.corporacionesescenarios.org, www.institutoprisma.org
- ESCOBAR L., Alejandro. *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Artículo publicado en la Revista Austral de Ciencias Sociales 8: 97-108, 2004.
- FELLMAN, Velarde José. HISTORIA DE BOLIVIA; Tomos I Los antecedentes de la Bolivianidad, II La Bolivianidad Semifeudal y III La bolivianidad Semicolonial; Segunda Edición; La Paz - Cochabamba: editorial "Los Amigos del Libro"; 1981.
- FUNDACIÓN JUBILEO y FOCAPACI. www.fundase-bolivia.org. *Participación y Control Social - Guía para el ejercicio efectivo de la ciudadanía*, Parte 1.
- GALINDO SOZA, MARIO. La Participación Ciudadana y el Control Social; Plataforma por la Democracia y la Ciudadanía, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios – CEBEM, La Paz – Bolivia.
- GARCIA Linera, Álvaro. *Democracia, Estado, Nación, Vicepresidencia del Estado Plurinacional*, Presidencia de la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, La Paz-Bolivia, diciembre de 2013.
- GIRONDA Cabrera, Eusebio. *EL ESTADO Y SU TEORIA*, Octava edición; La Paz – Bolivia, abril de 2012.

- Instituto Nacional de Estadística (INE). Acceso a los datos en fecha 5/03/2017, datos obtenidos del Ministerio de Educación, actualizados hasta la gestión 2014, Bolivia: Nivel de Instrucción Alcanzado por la Población de 19 Años y Más de Edad, por Sexo, según Área Geográfica; Años Promedio de Estudio de la Población de 19 Años y Más de Edad, por Sexo, según Área Geográfica y Departamento, Censos de 1992, 2001 y 2012 (en Años de Estudio); Población Matriculada en la Educación Pública, por Sexo, según Nivel de Educación y Departamento, 2011 (1); Población Matriculada en la Educación Pública, por Sexo, según Nivel de Educación y Departamento, 2011 (1); Tasa de Promoción en la Educación Pública, por Sexo, según Nivel de Educación y Departamento, 2011 (1) (en porcentaje), www.ine.org.bo/
- JÁUREGUI, Gurutz. *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1995.
- JÁUREGUI, Gurutz. *PROBLEMAS ACTUALES DE LA DEMOCRACIA*, Working Paper No.1 119, Barcelona 1996.
- KOMANDINA Rimassa, Jorge. *El debate sobre el Control Social en Bolivia*, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales CEADESC, Talleres Gráficos “Kipus”, Cochabamba – Bolivia, 2011.
- LISSIDINI Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coordinadores). *Democracia directa en Latinoamérica*, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires-Argentina, 2008.
- MAYORGA, Fernando (compilador). *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, CESU-UMSS / CLACSO / IESE / Plural editores, Primera edición: agosto de 2016, Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.clacso.org
- MESA, Gisbert Carlos D. *Breve historia de las políticas públicas en BOLIVIA*, Segunda Edición, Editorial Gisbert y Cia. S.A., La Paz-Bolivia, febrero de 2016.

- Organización de los Estados Americanos (OEA). *Manual para la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA*, Washington, D.C. - USA, www.civil-society.oas.org
- QUIÑONES, Serrano Elsa Yanuba, Manuel Fernández Ochoa y Virginia Guevara Sierra, *ABC de la Ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación democrática en Colombia*, Departamento Administrativo de la Función Pública Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano Bogotá D.C., Colombia 31 de mayo de 2016.
- RAMÍREZ, Nardíz Alfredo. *Democracia participativa. La experiencia española Contemporánea*, Tesis Doctoral de la Universidad de Alicante- Facultad de Derecho-Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, Área de Derecho Constitucional, www.eltallerdigital.com, 2009.
- REVISTA LATINOAMERICANA DE ANÁLISIS, DEBATE Y CONVERGENCIA DEMOCRÁTICA. *Hacia la Democracia de ciudadanía*, por PNUD, Año 1, No. 2, Bogotá – Colombia.
- ROJAS, Tudela Farit y otros, *"Los Derechos Individuales y Derechos Colectivos en la Construcción del Pluralismo Jurídico en América Latina"*, publicado por Konrad Adenauer Stiftung e.V., Impresores y Editores "Garza Azul", La Paz, Bolivia, 2011.
- ROMEU, Monserrat Jorge. *Crítica al concepto de democracia participativa de Giovanni Sartori*.
- ROSANVALLON, Pierre. *Democracia y Desconfianza*, Revista de Estudios Políticos (nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 134, Madrid, diciembre (2006), <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2210465.pdf>
- SAGÜÉS, Néstor Pedro. *TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN*, Primera Edición, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma SRL, Buenos Aires- Argentina, 2004.
- SAINÉZ, Araiza Alfredo. *De la democracia representativa a la democracia semidirecta en México*, Red de Investigadores Parlamentarios en línea Enero-

Agosto 2013, congreso REDIPAL VIRTUAL VI, www.Redipal.Gob.mx abril de 2013.

- SQUELLA, Agustín. *Libertad e igualdad en el pensamiento político de Norberto Bobbio ¿Se puede ser liberal y a la vez socialista*, Conferencia pronunciada en el Instituto Cultural de Las Condes, Santiago 24 de septiembre de 1998, artículo fue publicado en ISONOMIA No. 11/octubre de 1999, www.cervantesvirtual.com/.../
- VALENCIA, Vega Alipio. *Fundamentos de Derechos Político – cuarta Edición*, Librería Editorial “Juventud”, La Paz – Bolivia, 1984.
- VERA, García Sonia Gabriela. *LA CORRUPCIÓN, MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL; Y, EL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL ECUADOR*; Tesis del Programa de la Maestría en Derecho - Mención en Derecho Administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador; www.uasb.ec; trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL 2015.
- VELASQUEZ, C. Fabio y Esperanza Gonzales R. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*; con el auspicio de Fundación Corona, Fundación social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, CIDER - Universidad de los Andes, con el apoyo de la Inter American Foundation, IAF; editado por la Fundación Corona, fundacion@fcorona.org, www.fundacioncorona.org.co, Bogota–Colombia, 2003.
- VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL. *Proceso Constituyente 2006-2009*; Compilación de documentos originales del proceso Constituyente; Fondo Documental de la Asamblea Constituyente Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia; Tomo I - Volumen 1 Antecedentes e Inicio; Tomo I - Volumen 2 Debate sobre el Reglamento.
- VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL. *Proceso Constituyente 2006-2009*; Compilación de documentos originales del proceso Constituyente; Fondo Documental de la Asamblea Constituyente Biblioteca y Archivo Histórico de

la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia; Tomo II - Volumen 1 y 2; Visión de País; Exposición de las Representaciones Políticas - Deliberaciones sobre Propuesta de Visión de País; Impresiones Quality S.R.L.

- VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL. *Proceso Constituyente 2006-2009*, Compilación de documentos originales del proceso Constituyente; Fondo Documental de la Asamblea Constituyente Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia; Tomo III - Volumen 1 y 2; Informes por Comisiones - La Construcción del Texto Constitucional.
- VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL. *Proceso Constituyente 2006-2009*, Compilación de documentos originales del proceso Constituyente Fondo Documental de la Asamblea Constituyente Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia; Tomo IV; Sesiones Definitivas Sucre - La Paz - Oruro; Deliberaciones Tramo Final.
- VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL. *Proceso Constituyente 2006-2009*, Compilación de documentos originales del proceso Constituyente Fondo Documental de la Asamblea Constituyente Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, Tomo V Congreso Constituyente, Del Texto Constitucional de Oruro al Referéndum del 25 de enero de 2009.
- ZAMPANI, Roberto. *La Sociedad Civil Organizada: revisando conceptos para su comprensión*, IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José de Costa Rica, 8-10 de octubre de 2003.
- ZEGADA María Teresa, Claudia Arce, Gabriela Canedo y Alber Quispe. *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Bolivia, Muela del Diablo Editores, 2011.